



HAL
open science

L'ORDCS: histoire et bilan d'une expérience inédite

Laurent Mucchielli

► **To cite this version:**

Laurent Mucchielli. L'ORDCS: histoire et bilan d'une expérience inédite. Presses Universitaires de Provence. Délinquances, police, justice. Recherches à Marseille et en région Paca, Presses Universitaires de Provence, 2016, 979-10-320-0055-7. hal-01311625

HAL Id: hal-01311625

<https://hal.science/hal-01311625v1>

Submitted on 21 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre 1

Laurent Mucchielli

Aix Marseille Univ, CNRS, LAMES, Aix-en-Provence, France



Laboratoire méditerranéen de sociologie
UMR 7305 - Aix Marseille Université - CNRS
Maison méditerranéenne des sciences de l'homme
5 rue du Château de l'Horloge, BP 647
13094 Aix-en-Provence
<http://lames.cnrs.fr>

Chapitre 1

L'ORDCS : histoire et bilan d'une expérience inédite

Laurent MUCCHIELLI

L'Observatoire Régional de la Délinquance et des Contextes Sociaux (ORDCS), en Provence-Alpes-Côte-D'azur (PACA), constitue une expérience de recherche et d'expertise publiques originale et inédite. Il a fonctionné pendant cinq ans, de 2011 à 2015, la nature expérimentale de ce dispositif ayant toujours été revendiquée par son principal animateur.

La formule « observatoire local » connaît un succès grandissant en France, en liaison notamment avec les différentes phases de la décentralisation. On en recensait plus de 500 en 2010¹. Cette réalité recouvre cependant à la fois des activités ou objectifs similaires et une grande diversité de formes juridiques, de modes de gouvernance et d'enjeux. Sur le premier point, le trait commun de l'immense majorité de ces structures est bien entendu le besoin de connaissance et en particulier d'objectivation statistique. Bien souvent, à travers ces structures, s'exprime aussi un besoin de mise en réseau et de partenariat entre les acteurs - principalement institutionnels - concourant à la production de ces connaissances à l'échelle d'un territoire donné. Ici s'arrêtent cependant les ressemblances.

En quoi a consisté précisément cette expérience ? Dans ce premier chapitre, on s'efforcera de présenter - le plus objectivement possible pour un acteur cependant directement impliqué² - l'histoire de la création et le fonctionnement général de l'ORDCS (1), puis la mise en œuvre de son projet général dans ses trois dimensions fondamentales de constitution d'un réseau de chercheurs (2), de programme de recherches (3) et enfin d'activité de diagnostic et d'évaluation des politiques publiques (4).

1. Naissance d'un observatoire de la délinquance à l'échelle régionale

La naissance de l'ORDCS procède fondamentalement de la rencontre entre le projet d'un chercheur et les attentes d'une collectivité territoriale.

¹ Voir les éléments de bilan dans : E. Roux et G. Feyt, *Les observatoires territoriaux. Sens et enjeux*, DATAR, Paris, La Documentation française, 2011 ; ainsi que dans : J.-B. Chebroux, « Les observatoires locaux : quelle méthodologie pour les conduire ? », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie* [En ligne], 2011, 6 ; URL : <http://socio-logos.revues.org/2620>

² Il s'agit de l'auteur de ces lignes, qui a cependant choisi de ne pas parler à la première personne et d'essayer d'objectiver une situation sociale en recourant autant que possible à des documents officiels, des archives de courriers « papier » et de courriers électroniques ainsi que des entretiens avec d'autres acteurs directement concernés. Ce chapitre a par ailleurs bénéficié des commentaires de Christian Mouhanna et Philippe Robert.

1.1. Un projet de recherche et d'expertise scientifique locale

Du côté du chercheur, le projet était double.

Il s'agissait d'abord de constituer une petite équipe de recherche disposant d'un minimum de moyens humains et financiers sans lesquels l'on est réduit à un travail sinon solitaire du moins d'envergure limitée. La plupart des chercheurs en sciences sociales répondent aujourd'hui à des appels d'offre ou bien soumettent des projets à des agences de financement de la recherche, nationales ou internationales. En effet, les laboratoires de recherche en sciences sociales ne disposent pas des fonds propres nécessaires à l'embauche ne serait-ce que d'une personne pour un Contrat à Durée Déterminée de 12 mois. A titre d'exemple de cette misère grandissante des moyens propres aux institutions de recherches, le montant de la dotation annuelle CNRS de fonctionnement de notre centre de recherche (le Laboratoire Méditerranéen de Sociologie, Unité Mixte de Recherche du CNRS et d'Aix-Marseille Université) était de 11 000 euros en 2014. A quoi s'ajoute celle, un peu plus généreuse, de l'université, pour parvenir à un total d'environ 30 000 euros. Pour un collectif de chercheurs, d'enseignants-chercheurs à l'université, de doctorants, d'ingénieurs de recherche et de personnel administratif regroupant au total une soixantaine de personnes, cela donne un ratio de moins de 500 euros par an et par personne. Ajoutons que, de 2007 à 2014, ces crédits ont quasiment diminué de moitié³. En pratique, une fois payés les frais de fonctionnement collectifs incompressibles (téléphone, affranchissement, papier, ordinateurs et logiciels, bureautique...), il ne reste que de quoi payer des billets de train pour participer à des colloques, ou encore les frais d'inscription de ces colloques. Et si chaque chercheur, enseignant et doctorant souhaite participer à ne serait-ce qu'un seul de ces événements scientifiques dans l'année, il est clair que le directeur de laboratoire ne pourra pas tous les satisfaire. Au final, le voudraient-elles que les directions des laboratoires de recherche ou des équipes de recherche n'auraient pas les moyens de mener une quelconque politique scientifique. Retrouver une telle capacité à développer réellement un programme de recherche collectif suppose donc aujourd'hui de créer des partenariats en dehors de l'université et du CNRS.

Le chercheur souhaitait ensuite expérimenter localement une position d'expertise auprès des décideurs des politiques publiques. Il était animé au fond de cette sorte d'impératif moral exprimé par Durkheim dans la préface de la première édition de sa thèse, en 1893 : « Mais de ce que nous nous proposons avant tout d'étudier la réalité, il ne s'en suit pas que nous renoncions à l'améliorer : nous estimons que nos recherches ne méritent pas une heure de peine si elles devaient n'avoir qu'un intérêt spéculatif⁴ ». Le projet était donc d'essayer de travailler avec les institutions locales et les collectivités territoriales, en espérant que, en province, sur le terrain, loin des enjeux politiques nationaux, les chercheurs pouvaient contribuer à améliorer la compréhension et la gestion des problèmes en apportant leurs capacités de diagnostic et d'évaluation. On verra que le bilan de l'expérience, sur ce point, est mitigé.

Pour ces deux raisons, le chercheur était donc en quête d'un partenariat extérieur. Et c'est sans hésitation qu'il s'est tourné dans le courant de l'année 2010 vers la Région Paca, où des contacts et une écoute favorable préexistaient.

1.2. La spécificité d'une Région déjà engagée dans le partenariat sur les questions de sécurité et de justice

³ C'est largement la conséquence d'une politique de concentration des crédits dans l'Agence Nationale de la Recherche (ANR, créée en février 2005) que nous sommes nombreux à avoir contestée en vain, tout comme beaucoup d'entre nous ont contesté le développement du système des primes financières individuelles, réclamant que cet argent soit plutôt utilisé pour revaloriser les salaires et les retraites et pour embaucher des jeunes.

⁴ E. Durkheim, *De la division du travail social*, Paris, Alcan, 1902, 2^e éd., p. xxxix.

La première rencontre entre le chercheur et les représentants de la Région eut lieu le 29 juin 2009, lors d'une « Table ronde sur Prévention et Sécurité en Provence-Alpes-Côte d'Azur », dans l'enceinte du Conseil régional, en présence des élus du Conseil régional ainsi de nombreux proviseurs de lycées, de représentants des services judiciaires et des associations œuvrant dans le champ de la prévention de la délinquance⁵. Invité à conférer, le chercheur eut l'occasion de rencontrer d'une part l'équipe dirigeant le service « Prévention de la délinquance et citoyenneté », d'autre part le Président du conseil régional, Michel Vauzelle, ancien garde des sceaux dans le gouvernement Bérégovoy (1992-1993), ancien avocat marié à une magistrate, très sensible pour toutes ces raisons aux questions de justice. Cette rencontre fut l'occasion de constater une large convergence de vues entre toutes ces personnes. Une complicité intellectuelle est née ce jour-là. Ce fut également pour le chercheur l'occasion de découvrir une spécificité institutionnelle du conseil régional Paca : l'implication de ce dernier dans un domaine qui ne fait pas partie des compétences ordinaires et obligatoires des régions.

Les différentes lois ayant approfondi la décentralisation depuis 1982 ont certes étendu le périmètre des attributions régionales, mais ces dernières sont classiquement limitées aux questions de transport régional, de développement économique, de formation professionnelle et d'apprentissage, d'entretien des lycées, de protection du patrimoine, de développement des ports et aéroports ou encore de protection de l'environnement. Le conseil régional Paca a pourtant fait le choix de développer également une compétence sur le thème de la sécurité et de la justice et de se doter d'un service « Prévention de la délinquance et citoyenneté » pourvu de réels moyens financiers (de l'ordre de 6 millions d'euros annuels). Par ailleurs, de façon inédite en France, la région a signé en 2006 une convention pluriannuelle de partenariat avec le ministère de la Justice, qui a été systématiquement renouvelée depuis. Dans son préambule, cette convention déclare que « *la régulation par le droit constitue un trait marquant de l'évolution des sociétés démocratiques* » qui « *engendre des attentes fortes de la part de nos concitoyens en termes d'accès au droit et à la justice* »⁶. Elle poursuit notamment en indiquant que : « *des politiques publiques de prévention, d'insertion, d'aide aux victimes et d'accès au droit [...] apparaissent comme le complément indispensable de la justice dans ses formes traditionnelles* », ainsi que comme « *une nouvelle expression de la solidarité collective* »⁷. Elle précise en outre que son objectif est à la fois de mieux couvrir le territoire et d'aider tout particulièrement « *les zones urbaines qui cumulent les handicaps économiques et sociaux, et dont les habitants subissent l'effet des mécanismes d'exclusion et de discrimination* »⁸. Cette convention prévoit dès lors l'engagement de la région en partenariat avec les services judiciaires (notamment la Protection Judiciaire de la Jeunesse et l'Administration Pénitentiaire) autour de trois axes prioritaires : « garantir l'accès au droit et à la Justice », « soutenir le parcours d'insertion sociale, scolaire, et professionnel des jeunes, auteurs ou victimes de violences ou d'actes de délinquance » et enfin « lutter contre la récidive et favoriser la réinsertion des personnes placées sous main de justice »⁹.

Enfin, la région s'est investie dans les partenariats par le biais des Contrats Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD), devenant partenaire d'une cinquantaine de ces

⁵ Cette manifestation visait à montrer qu'il existe des réponses autres que strictement sécuritaires aux « violences en milieu scolaire ». Elle survenait dans le contexte des déclarations du ministre de l'Éducation nationale de l'époque (Xavier Darcos). A la suite d'un fait divers (l'agression par arme blanche d'une enseignante par un élève dans un collège de Haute-Garonne le 15 mai 2009), ce dernier avait annoncé une série de mesures de sécurité (telles que la fouille des cartables et l'installation de portiques détecteurs de métaux), déclenchant une vive polémique.

⁶ Convention cadre de partenariat 2013-2016 entre le Conseil régional Provence-Alpes-Côte-D'azur et l'État, ministère de la Justice, page 2.

⁷ *Ibid.*, page 2.

⁸ *Ibid.*, page 3.

⁹ *Ibid.*, page 3.

dispositifs, développant et finançant par ce biais des actions en matière de sécurité et de médiation dans les transports et dans les lycées ainsi qu'un vaste programme de la prévention de la violence dans le sport, proposant aussi des ressources en matière d'accompagnement et d'ingénierie publique, ce qui - nous le constaterons à plusieurs reprises par la suite - est fort apprécié par les acteurs locaux, notamment les employés municipaux (de statuts très divers) chargés de la coordination des CLSPD.

Pour mettre en œuvre cette politique partenariale, le conseil régional s'est donc doté au départ d'une simple mission puis progressivement d'un service dirigé de 1999 jusqu'en 2015 par Jean-Christian Sinsoilliez, assisté à partir de 2008 d'un chargé de mission, Olivier Viles, détaché de la Protection Judiciaire de la Jeunesse. Ces deux personnes ont été nos principaux interlocuteurs à la région durant les cinq années de vie de l'ORDCS. La réussite globale du projet leur doit beaucoup. Outre la complicité intellectuelle déjà évoquée, cette collaboration est liée aussi au fait que, contrairement à beaucoup de leurs collègues de l'administration territoriale, nos interlocuteurs étaient de longue date convaincus de la nécessité de l'évaluation externe, de l'intérêt du travail partenarial et de l'intérêt de créer un lien avec le monde de la recherche et de l'université¹⁰. Enfin, la réussite du projet est liée aussi au soutien fort des élus de référence, en particulier Gaëlle Lenfant, vice-présidente en charge de « la solidarité, de la prévention, de la sécurité et de la lutte contre les discriminations » (qui nous a soutenu de bout en bout et a participé à la plupart des journées d'études de l'ORDCS), et Anne Mesliand, conseillère régionale, présidente de la commission « Solidarités, Prévention et Sécurité, Santé et Services Publics » (qui a notamment contribué à la validation initiale du projet par les élus de cette commission¹¹).

1.3. La forme juridique de l'Observatoire

Le Laboratoire Méditerranéen de Sociologie (LAMES), où est affecté le chercheur, est l'une des dix unités de recherche composant la Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme (MMSH), un campus universitaire créé en 1996, associant le CNRS et Aix-Marseille Université. Cette dernière ne dispose de guère plus de moyens financiers que les laboratoires pour mener une politique scientifique. Mais elle offre au moins un cadre administratif, des locaux et des services gestionnaires communs à des projets de recherche innovants. C'est donc un « programme de recherches spécifique » que la directrice de la MMSH de l'époque, Brigitte Marin, nous a proposé pour accueillir notre projet d'observatoire. Ce dernier a été validé le 11 décembre 2010 par le Conseil scientifique de l'Université d'Aix-Marseille (à l'époque Université de Provence), tutelle principale de la MMSH. Préalablement (au cours du dernier trimestre 2010), nous avons élaboré une convention pluriannuelle (trois ans renouvelables) de partenariat unissant le CNRS, l'Université d'Aix-Marseille et le Conseil régional Paca. Cette convention a été approuvée par le Conseil régional par un vote en séance plénière le 18 février 2011, un second vote devant ensuite décider (chaque année) du montant de la subvention allouée à l'Observatoire. Nous devons en effet faire une demande de budget chaque année, au même titre qu'une association intervenant dans le domaine de la prévention de la délinquance ou de la politique de la ville. S'agissant d'un conventionnement pluriannuel, cette subvention a

¹⁰ Au début des années 2000, ils avaient déjà travaillé ponctuellement avec quelques universitaires comme avec quelques cabinets privés ainsi qu'avec le Forum Français pour la Sécurité Urbaine, leur confiant des missions d'assistance ou d'accompagnement de projets. Avec le Centre de gestion de la fonction publique des Bouches-du-Rhône (CDG 13, établissement public administratif créé par la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale), ils avaient également tenté précédemment de mettre sur pieds un centre de ressources destiné aux élus locaux, sur les questions relatives à la prévention de la délinquance.

¹¹ Le projet de l'ORDCS a été approuvé initialement en commission par la totalité des élus de gauche et de l'UMP. Seuls les élus du Front National n'y ont pas été favorables. En séance plénière, instance plus politique et médiatique, une partie des élus UMP a ensuite voté contre.

cependant été accordée chaque année sans aucune difficulté, sur base d'un bilan de l'année antérieure et d'une demande de renouvellement motivée. Enfin la convention elle-même a été renouvelée pour deux ans fin 2013 ¹².

L'Observatoire a donc eu son siège à la MMSH, toute sa gestion administrative et financière s'y effectuant. Cette forme institutionnelle (un programme de recherches) présentait deux avantages. D'abord sa souplesse et le fait qu'elle génère peu d'activité administrative et bureaucratique. La chose pourra sembler annexe à certains lecteurs mais celles et ceux qui exercent des responsabilités collectives dans l'administration savent combien l'activité bureaucratique est importante et chronophage, la lenteur qu'elle génère jouant souvent au détriment des cœurs de métiers c'est-à-dire des positions et des situations dans lesquelles nous avons le plus d'impact au regard de nos missions fondamentales de service public. L'université n'y échappe certes pas. La gestion globale d'un programme de recherche n'a donc, en ces termes d'activité bureaucratique, rien à voir avec la gestion globale d'un laboratoire. L'Observatoire n'était pas doté d'une personnalité morale et juridique, son directeur n'avait pas de délégation de signature. Il faisait donc réaliser tous ses actes administratifs par les services communs de la MMSH. Ensuite, cette forme institutionnelle correspondait bien à la nature et à l'esprit du projet de l'Observatoire : une expérimentation, un projet certes évolutif mais borné dans le temps, une expérience dont il faudrait au final dresser le bilan et tirer les leçons, ce pourquoi le présent livre a été réalisé.

1.4. La gouvernance de l'Observatoire

L'Observatoire a constitué une entité indépendante de tout pouvoir politique ou économique, et ceci est fondamental. Cette indépendance était liée d'abord au statut professionnel du fondateur et directeur de l'Observatoire : chercheur au CNRS, fonctionnaire d'État, relevant de la loi du 26 janvier 1984 définissant les principes du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans son article 2, cette loi énonce que ce service public contribue « *au développement de la recherche, support nécessaire des formations dispensées, et à l'élévation du niveau scientifique, culturel et professionnel de la nation et des individus qui la composent* ». Par ailleurs, dans son article 57, elle précise que « *Les enseignants-chercheurs, les enseignants et les chercheurs jouissent d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et de leurs activités de recherche, sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions de la présente loi, les principes de tolérance et d'objectivité* ».

Concrètement, cette indépendance du directeur de l'ORDCS procédait également du fait qu'il n'exerce aucune fonction électorale hors des institutions du monde de la recherche, n'a aucune forme d'intérêt dans le monde du commerce de la sécurité pas plus que dans le monde politique local, n'a ainsi aucune raison de se retrouver à un moment ou à un autre dans une situation de conflit d'intérêts, de soumission hiérarchique ou d'allégeance politique.

S'agissant toutefois d'un partenariat avec une collectivité élue, donc un partenaire de type politique, l'indépendance de l'Observatoire devait être protégée dans ses statuts mêmes. Dès le premier paragraphe de la Convention liant le CNRS, l'université et la région, il est ainsi affirmé que : « *Étant donnée l'importance des questions de sécurité et de prévention dans l'ensemble des politiques publiques et à tous les échelons de la gouvernance des territoires, le besoin d'une évaluation scientifique, rigoureuse et indépendante, se fait de plus en plus sentir. Il s'agit de pouvoir engager une analyse en continu des phénomènes observés et des réponses apportées,*

¹² Du côté de la région, le vote en séance plénière a eu lieu le 13 décembre 2013. On remarque, cette fois-ci, que tous les élus du groupe UMP ont voté en faveur du renouvellement. En commission, seuls les élus du Front national n'y avaient - une fois de plus - pas été favorables (Avis de commission, Commission d'étude et de travail « Solidarités, prévention et sécurité, santé et services publics » du vendredi 6 décembre 2013).

en utilisant pour ce faire les méthodes d'objectivation des sciences sociales ». Dans son article 4, la convention précise ensuite que le directeur de l'Observatoire a toute liberté pour déterminer la politique scientifique, recruter du personnel, travailler en réseau avec tel ou tel partenaire et contractualiser avec telle ou telle autre collectivité. L'Observatoire n'avait ainsi aucun compte à rendre à quiconque en amont de ses décisions. Il était en revanche évalué annuellement sur ses résultats, sur la base d'un rapport d'activité.

Par ailleurs, pour aider et surveiller cette indépendance autant que pour évaluer le travail réalisé, l'Observatoire était pourvu d'un Conseil scientifique composé de huit membres, six personnalités du monde universitaire et scientifique, deux anciens professionnels des questions de sécurité et de justice ¹³.

L'indépendance scientifique de l'Observatoire était enfin garantie institutionnellement par le fait que, même si cela aurait réduit très fortement les moyens de fonctionnement, le retrait éventuel du partenaire politique n'aurait pas empêché la structure de continuer à exister comme programme de recherche et réseau scientifique au sein de la MMSH.

Au final, en cinq années de fonctionnement, cette indépendance n'a jamais été mise en question par les différents partenaires associés sur le projet de l'ORDCS.

2. La constitution d'un réseau scientifique

2.1. Des ressources humaines

L'Observatoire a eu d'abord pour but de mettre en réseau les différents chercheurs, enseignants-chercheurs, étudiants avancés (Master 2 et Doctorat) et éventuellement professionnels (en position réflexive dans leurs institutions) travaillant dans le domaine. Le projet du chercheur était en effet de pouvoir travailler sur les questions de sécurité et de justice dans une dynamique collective que son cadre « naturel » de travail n'offrait pas. L'auteur de ces lignes a passé la première partie de sa carrière en région parisienne, dans un laboratoire intégralement spécialisé sur les questions pénales ¹⁴. Ce type de laboratoire, où l'unité thématique suscite une véritable émulation collective, est toutefois rare en sciences humaines et sociales. Le modèle dominant est au contraire le laboratoire associant des chercheurs du CNRS et surtout des enseignants-chercheurs de l'université, sans thème commun transversal mais au travers d'une pluralité de sous-thèmes recoupant les spécialités des uns et des autres. Dès lors, les dynamiques collectives sont beaucoup plus modestes ou limitées. Par ailleurs, l'exposition extrêmement forte des questions de sécurité et de justice dans le débat public contraste avec la grande rareté des chercheurs et des équipes de recherche spécialisées sur ces thèmes ¹⁵. En réalité, en dehors de la région parisienne et du laboratoire déjà mentionné, il n'existe aucune autre équipe véritablement spécialisée sur ces questions. Dans le périmètre de l'université d'Aix-Marseille, il n'existait même pas un groupe ou un sous-groupe s'intéressant à ces objets, auquel le chercheur débarquant dans la région aurait pu se rattacher.

¹³ Les deux membres désignés par la MMSH étaient Samuel Bordreuil (directeur de recherches au CNRS, LAMES) et Céline Regnard (maître de conférences à Aix-Marseille Université, TELEMME). Les deux membres désignés par la Région étaient Jacques Berrin (commissaire divisionnaire honoraire de la Police nationale) et Christine Bartolomei (magistrate honoraire, ancienne présidente du Tribunal pour enfants de Marseille). Enfin les quatre membres désignés par le directeur de l'Observatoire étaient : Virginie Gautron (maître de conférences à l'Université de Nantes, Droit et Changement Social), Marwan Mohammed (chargé de recherche au CNRS, Centre Maurice Halbwachs), Christian Mouhanna (chargé de recherche au CNRS, CESDIP) et Philippe Robert (directeur de recherches émérite au CNRS, CESDIP).

¹⁴ Le Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP, Unité Mixte de Recherche n°8183, associant le CNRS, le ministère de la Justice et l'Université Versailles Saint-Quentin).

¹⁵ Sur ce point, cf. L. Mucchielli, *Sociologie de la délinquance*, Paris, Armand Colin, 2014, p. 44-45.

La notion de réseau et la forme d'un observatoire offraient de surcroît l'avantage de donner potentiellement une dimension pluridisciplinaire à l'entreprise collective. Si la sociologie est une discipline centrale dans la recherche sur les questions de sécurité et de justice, ces dernières intéressent également des historiens, des politistes, des démographes, des économistes, des psycho-sociologues et des pénalistes. Précisons que la pluridisciplinarité dont il est ici question est celle, véritablement opératoire, des sciences sociales et non celle, purement théorique, des sciences humaines en général. Ces dernières incluent en effet ce que l'on peut appeler - par symétrie avec les sciences de la société - les sciences de l'individu (telles que la psychopathologie et la psychologie expérimentale), disciplines qui ne reposent pas sur les mêmes bases théoriques, sur les mêmes conceptions de l'objet et sur les mêmes méthodologies¹⁶.

Un tel réseau devait exister à travers des outils collectifs. D'abord des lieux de rencontre et de débat : colloques et journées d'études, séminaires. Ensuite un espace de publication et un petit centre de ressources, ce qui est depuis quelques années grandement facilité par la possibilité de développer des sites Internet riches en contenu. De fait, l'Observatoire ouvrira un site Internet non-payant, proposant aussi l'abonnement à une lettre d'informations.

Au bout d'un an d'existence officielle, début 2012, le réseau regroupait déjà 20 personnes. A son apogée, fin 2015, il regroupait le directeur, une ingénieure d'étude l'assistant à temps plein, huit membres du Conseil scientifique, quinze enseignants-chercheurs (en sociologie, histoire, droit pénal et sciences criminelles), onze doctorants, trois post-doctorants, huit chercheurs associés (travaillant le plus souvent dans le domaine sous statut contractuel ou en libéral) et un chercheur au CNRS, soit quarante-huit personnes¹⁷.

2.2. Des outils collectifs d'animation du réseau

Pour faire vivre ce réseau, nous avons mis en œuvre principalement deux outils.

Le premier fut un site Internet conçu à la fois comme un lieu de publication (édition électronique) et un centre de ressources. Ce site a été réalisé au sein de la MMSH et a ouvert en février 2012. Côté centre de ressources, la colonne centrale de la page d'accueil (« Actualités ») a recensé toutes les informations à caractère scientifique utiles aux membres du réseau, telles que la tenue de colloques et conférences, certaines publications ou encore des interventions des membres du réseau dans les médias. Côté édition électronique, l'ORDCS a créé sur son site trois séries de publications¹⁸. La série « Études et travaux de l'ORDCS » (ISSN : 2258-5192) était destinée aux publications d'études scientifiques. Huit numéros ont paru de 2012 à 2015. La série « Les rapports de recherche de l'ORDCS » (ISSN : 2271-2054) était - comme son nom l'indique - destinée à la publication des rapports de recherche réalisés par les équipes constituées au sein du réseau, selon les projets. Six numéros ont été publiés de 2012 à 2015. La série « Point de vue » visait à offrir aux chercheurs mais aussi aux quelques praticiens participant au réseau un lieu d'expression libre sur les problèmes d'actualité. Sept numéros ont été publiés de 2012 à 2015. Au total, ce sont donc 21 publications électroniques qui ont été réalisées.

Le second outil fut l'organisation de séminaires, de journées d'études et de colloques. Les séminaires ont été peu nombreux (six ont eu lieu entre mars 2012 et juin 2013). Nous les avons assez rapidement abandonnés, l'expérience montrant qu'ils mobilisaient peu les membres du réseau, *a fortiori* dans la fréquence mensuelle que nous avons initialement conçue. En revanche, les journées d'études ont connu un véritable succès. Nous en avons organisé huit, de

¹⁶ Sur ce point, cf. L. Mucchielli, *Criminologie et lobby sécuritaire. Une controverse française*, Paris, La Dispute, 2014, chapitre 3.

¹⁷ La liste détaillée des membres du réseau figure dans les annexes de ce livre.

¹⁸ La liste complète des publications de l'ORDCS figure dans les annexes de ce livre.

la journée inaugurale en décembre 2011 à la journée de clôture en décembre 2015. Tenues dans le grand amphithéâtre de la MMSH, ces journées d'études ont rassemblé de 90 à 160 personnes selon les cas. L'examen des registres d'inscriptions montre que, à côté des membres du réseau, le public de ces journées était principalement constitué par des professionnels : éducateurs, psychologues, magistrats, membres de différents services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse et de l'Administration Pénitentiaire, policiers et gendarmes, employés et cadres de la fonction publique territoriale en charge des politiques de la ville et/ou des politiques de prévention de la délinquance (notamment des coordonnateurs de CLSPD), cadres et techniciens de différents services municipaux, départementaux et régionaux dans les secteurs de la jeunesse, de la politique de la ville, de la prévention de la délinquance et de l'action sociale, responsables associatifs travaillant dans les mêmes domaines, à quoi s'ajoutent enfin quelques élus locaux et journalistes. Cette orientation davantage professionnelle qu'académique des journées d'études a été une constante durant ces cinq années et nous nous réjouissons à l'idée que ce programme de recherche a participé en quelque sorte à la formation continue de beaucoup.

Par ailleurs, à côté des journées de l'Observatoire proprement dites (au cours desquelles étaient présentées les recherches réalisées par les membres du réseau), nous avons organisé plusieurs colloques et journées d'études dans le même lieu mais en partenariat avec d'autres organismes et institutions. Trois colloques ont été co-organisés en septembre 2013 et septembre 2014 et décembre 2015 sur le thème de la corruption, en collaboration avec la Faculté de droit et de science politique d'Aix-en-Provence et avec deux associations (Anticor puis Vigicor). Ils ont connu un grand succès grâce notamment à la participation des bénévoles de ces associations. Enfin, en mars 2015, un quatrième colloque a été organisé en partenariat avec la direction interrégionale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, consacré à la délinquance et à la justice des mineurs, à l'occasion des 70 ans de l'Ordonnance de 1945 et de la publication d'un ouvrage collectif¹⁹. Il a également fait salle comble, ayant fortement mobilisé les professionnels de cette administration et leurs partenaires.

En outre, l'Observatoire a accompagné et facilité l'organisation, toujours dans l'amphithéâtre de la MMSH, de deux autres colloques de portée régionale s'adressant là encore principalement à des professionnels. Le premier fut organisé en novembre 2012 sur le thème « Violences intrafamiliales et désordres psychosociaux », le directeur de l'Observatoire y étant intervenu pour rappeler les éléments de mesure statistique des violences familiales et conjugales existant dans les enquêtes, ainsi que les difficultés de leur interprétation. Le second eut lieu en février 2014. Baptisé « Prévention de la délinquance : ce que veulent les professionnels », il fut organisé par l'association régionale des coordonnateurs de CLSPD et soutenu par le magazine *La gazette des communes*²⁰. Le directeur de l'Observatoire avait été chargé de clôturer, synthétiser et problématiser la journée, en présence du Secrétaire général du Comité interministériel de prévention de la délinquance.

Enfin, cet engagement en appui des professionnels n'a pas empêché l'Observatoire de contribuer aussi à l'animation universitaire et scientifique plus traditionnelle. Deux manifestations sont ici à retenir. D'abord, en février 2013, l'Observatoire a accueilli et co-organisé une journée d'études du réseau thématique « Normes, déviances et réactions sociales » (RT3) de l'Association Française de Sociologie (AFS), journée baptisée « Enquêter sur les déviances et leurs régulations : quels enjeux scientifiques, politiques et déontologiques ? »²¹. Ensuite, en juin 2013, l'Observatoire a organisé un « Interlabo » du Groupe Européen de

¹⁹ L. Mucchielli (dir.), *La délinquance des jeunes*, Paris, La Documentation française, 2015.

²⁰ Le programme de ce colloque : www.lagazettedescommunes.com/rencontres/prevention-securite-aix/

²¹ Cette journée, associée à celle organisée sur le même thème à l'université de Bordeaux deux mois plus tôt, a donné lieu à un livre collectif : M. Boucher (dir.), *Enquêter sur les déviances et la délinquance. Enjeux scientifiques et déontologiques*, Paris, L'Harmattan, 2015.

Recherche sur les Normativités (GERN), journée d'études baptisée « Entre recherche et expertise : l'expérience de l'Observatoire Régional de la Délinquance et des Contextes Sociaux ». Dans chacun de ces événements, les membres du réseau ont été mobilisés.

3. Le développement du programme de recherche

L'Observatoire a par ailleurs été conçu comme un lieu de production de connaissances scientifiques nouvelles. Pour ce faire, il n'a pas établi à proprement parler de « programme » au sens d'une ou plusieurs thématiques définies (et donc limitées) d'avance. Dans l'esprit du directeur du programme, les recherches menées pouvaient se situer dans n'importe lequel des sous-domaines de la sociologie de la délinquance tels que déjà posés à l'époque de la première école de Chicago par Edwin Sutherland : 1) l'étude des normes pénales, 2) l'étude des transgressions, 3) l'étude des réactions sociales²². Cela étant, si le partenariat créé avec la région Paca laissait statutairement la direction de l'Observatoire libre de conduire la politique scientifique, les élus et les techniciens du Conseil régional étaient cependant en demande d'une sorte de « tableau de bord statistique » permettant d'évaluer le niveau des problèmes et leurs évolutions au fil du temps sur l'ensemble de la région.

3.1. Travail sur les statistiques de police et de gendarmerie

Cette préoccupation statistique, croissante dans les institutions et les politiques publiques de nos jours, rencontrait celle du directeur de l'Observatoire. Toutefois, en l'absence d'enquêtes antérieurement produites par les chercheurs sur la région, les seules données statistiques mobilisables immédiatement étaient les statistiques policières, avec l'intérêt et les limites qu'on leur connaît²³. Et il est rapidement apparu que le soutien de la Région ne serait pas suffisant pour garantir la collaboration des services de police et de gendarmerie à un tel projet de recherche. Les contacts pris avec les hiérarchies locales de la police et de la gendarmerie nationales ont montré leurs très grandes réticences à s'engager dans une collaboration de ce type. Face à des fins de non-recevoir plus ou moins explicites et/ou des façons diverses de faire traîner les dossiers et les courriers durant des mois, nous avons donc abandonné cet espoir naïf et choisi de travailler autrement. A la décharge des chefs de police et de gendarmerie, il faut dire que le moment était politiquement très délicat pour eux. En 2011, nous étions sous « l'ère Sarkozy » et sous « l'ère de la politique du chiffre » développée au ministère de l'Intérieur depuis une dizaine d'années²⁴. Ces chefs en ressentaient une pression permanente, entretenue localement par le préfet de police des Bouches-du-Rhône, ce département étant le seul - avec la région parisienne mais pour des raisons différentes - à avoir ainsi un préfet spécial placé à la tête de toutes les forces de sécurité du département²⁵. D'août 2011 à octobre 2012, soit au

²² E. Sutherland, *Principles of Criminology*, Chicago, University of Chicago Press, 1924 ; Pour la reprise et l'actualisation de ce programme de recherche, cf. L. Mucchielli, Ph. Robert (dir.), *Crime et sécurité : un état des savoirs*, Paris, La découverte, 2002 ; puis L. Mucchielli, *Sociologie de la délinquance*, Op.cit.

²³ B. Aubusson de Cavarlay, N. Lalam, R. Padiou, Ph. Zamora, « Les statistiques de la délinquance », *France Portrait Social 2002-2003*, Paris, INSEE, 2002, p. 141-158 ; Ph. Robert, R. Zauberman, *Mesurer la délinquance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011 ; L. Mucchielli, « Enquêter sur la délinquance. Réflexions méthodologiques et épistémologiques », in M. Boucher (dir.), *Enquêter sur les déviances et la délinquance*, Paris, l'Harmattan, 2015, p. 45-73.

²⁴ Cf. J.-H. Matelly, C. Mouhanna, *Police. Des chiffres et des doutes*, Paris, Michalon, 2007 ; et L. Mucchielli, « Le 'nouveau management de la sécurité' à l'épreuve : délinquance et activité policière sous le ministère Sarkozy (2002-2007) », *Champ pénal / Penal Field*, Varia, mis en ligne le 28 avril 2008 ; URL : <http://champpenal.revues.org/document3663.html>

²⁵ Cf. le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

moment précis où nous cherchions à établir des liens avec les autorités policières et gendarmiques, ce poste fut occupé par Alain Gardère, un proche du pouvoir politique de l'époque, qui était auparavant directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, Claude Guéant, lui-même bras droit de Nicolas Sarkozy. Dans ce contexte, l'auteur de ces lignes étant de surcroît bien identifié dans le champ intellectuel et politique du fait de ses positions critiques à l'égard de la politique de sécurité menée par le gouvernement de l'époque²⁶, il était difficile d'espérer s'attirer les faveurs des autorités nationales comme locales. L'état-major local de la Gendarmerie nationale reçut le chercheur très aimablement en juillet 2011, et un officier supérieur assista à la première journée d'études de l'ORDCS en décembre de la même année, mais aucune suite ne fut donnée aux propositions de collaborations actives que nous avons formulées. Quant à la police nationale, un commissaire divisionnaire fit savoir au chercheur, de façon officieuse et par le biais d'un ami commun, que le préfet de police leur avait interdit de collaborer avec nous.

Dans ces conditions, nous avons décidé de travailler dans un premier temps à partir des données publiques existantes : les statistiques publiées chaque année à l'échelle des circonscriptions de police et de gendarmerie.

Classiquement, nous avons d'abord rappelé en détail les limites des données issues de la statistique policière, signalant au passage les critiques qui devaient être adressées à l'époque aux organismes qui utilisaient intensivement ces statistiques, en particulier l'Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales (ONDRP)²⁷. Comment, cependant, utiliser à bon escient cette statistique de police et de gendarmerie ? Au sein d'un seul et même intitulé d'infraction (parmi les 107 que compte la nomenclature²⁸), peuvent se trouver saisies des affaires de nature et de gravité profondément différentes. Comment sortir de ce problème et construire des agrégats qui aient un peu d'homogénéité ? Pour aller plus loin, il fallait innover. Mobilisant son réseau personnel, le chercheur a interrogé un magistrat du parquet, un commandant de gendarmerie, un capitaine de police et deux brigadiers-chefs de police, passant en revue une à une les 102 catégories. A chaque fois, l'on se demandait s'il y avait un peu, beaucoup ou pas du tout de cohérence tant dans les comportements délinquants poursuivis que dans les logiques d'action policière et judiciaire conduisant à la « procéduralisation » de ces comportements. Au final, nous avons écarté 42 des 102 catégories d'infractions, soit une petite moitié. Nous avons ensuite discuté de la signification des 60 index conservés et des agrégats que l'on pouvait éventuellement reconstituer avec eux. Au final, nous en avons établi cinq, en choisissant des intitulés qui leur donnent donc l'allure de catégories sociologiques et non juridiques, en assumant le caractère approximatif et expérimental de l'exercice : la « petite et moyenne délinquance économique », un « indicateur de conflits sociaux », la « délinquance organisée », la « délinquance en col blanc » et les « violences interpersonnelles ». Avec les deux ingénieures statisticiennes de l'ORDCS de l'époque, nous avons ensuite réalisé un travail

²⁶ Cf. notamment L. Mucchielli (dir.), *La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, Paris, La Découverte, 2009 ; ainsi que *Vous avez dit sécurité ?*, Nîmes et Paris, Champ social et Le Monde, 2012. Ce dernier ouvrage, paru en février 2012, reprenait une sélection d'articles parus sur un blog tenu de janvier 2011 à janvier 2012 sur le site Internet du journal *Le Monde*, bénéficiant donc d'une visibilité assez importante (avec plusieurs dizaines de milliers de consultations pour certains articles).

²⁷ La situation a changé depuis. Il faut dire que, en juin 2013, les inspections générales de l'INSEE, de la Police Nationale et de la Gendarmerie Nationale ont publié un *Rapport sur l'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure* particulièrement accablant quant aux conséquences de la « politique du chiffre » des années Sarkozy sur la qualité des statistiques produites par la police et la gendarmerie. Il y est notamment question d'« absence de tout contrôle » par la hiérarchie centrale, de « généralisation de pratiques d'enregistrement non conformes » et même d'une « pratique de dissimulation massive » à la Préfecture de police de Paris (p. 6). Au final, le rapport estime que « les statistiques avaient ainsi perdu tout contenu opérationnel, n'indiquant plus la réalité géographique et temporelle de la délinquance » (*ibid.*). Nous (chercheurs) le disions depuis de nombreuses années.

²⁸ 102 en réalité car 4 index sont vierges et le 107ème est un fourre-tout intitulé « autres ».

totallement inédit de calcul de taux tenant compte non seulement de la population résidente sur les territoires mais aussi des flux touristiques. Ces calculs ont conduit à des changements notables dans l'évaluation des niveaux de délinquances sur les territoires. A partir de là, nous avons développé une analyse cartographique et statistique afin de rechercher les relations significatives existant entre d'une part les indicateurs de délinquance et d'autre part les variables de contextes démographique et socio-économique. Au final, nous avons mis en évidence l'importance de plusieurs variables au premier rang desquelles le taux de chômage, en particulier celui des jeunes. Enfin, nous avons formulé une hypothèse de corrélation entre certains types de délinquance et l'ampleur des inégalités de revenus, hypothèse que les données INSEE disponibles ne permettent toutefois pas actuellement de tester de façon aboutie ²⁹.

3.2. Traitement secondaire des enquêtes nationales en population générale

A côté des statistiques de police et de gendarmerie, il existe depuis plusieurs années un outil de mesure alternatif partiel encore peu connu du grand public : les enquêtes de victimation. Il existe de surcroît une tradition de recherche à partir de ces enquêtes, des savoir-faire déjà bien constitués au niveau national ³⁰. Fort de cela, nous avons réalisé une comparaison entre la région PACA, la région Île-de-France et la moyenne nationale par le traitement secondaire des enquêtes nationales de victimation de l'INSEE et de l'INPES (Institut National de Prévention et d'Éducation pour la Santé). L'INSEE réalise en effet tous les ans depuis 2007, l'enquête de victimation « Cadre de Vie et Sécurité » (CVS), en France métropolitaine. Cette enquête interroge environ 17 000 ménages en France métropolitaine, sur les faits dont ils auraient pu être victimes au cours des deux années civiles précédant l'année d'enquête. Les enquêtes CVS de 2007 à 2010 ont été mises à notre disposition par le Centre Maurice Halbwachs (UMR 8097, CNRS, EHESS et ENS). Elles couvraient les faits commis entre 2005 et 2009 ³¹. En accord avec la responsable de l'enquête CVS à l'INSEE, nous n'avons pas fait de comparaisons annuelles des niveaux de victimation du fait de la faiblesse des effectifs à l'échelle PACA, mais nous avons pu en revanche empiler les enquêtes pour travailler sur la région en disposant d'effectifs plus conséquents.

Par ailleurs, nous avons exploité les enquêtes Baromètre-Santé 2000, 2005 et 2010 de l'Institut National de Prévention et d'Éducation pour la Santé (INPES) dans le cadre d'une convention que le directeur de l'ORDCS a passé avec l'INPES ³². Ces enquêtes interrogent les personnes résidant en France métropolitaine sur plusieurs thèmes en lien avec la santé (le tabagisme, l'alcoolisation, les consommations de drogues illicites, les pratiques vaccinales, les comportements sexuels, la nutrition, la qualité de vie, le sommeil, les accidents, la consommation de soins, la santé mentale). Elles ne sont pas des enquêtes de victimation à proprement parler mais plusieurs questions sont consacrées aux violences dont auraient pu être victimes les enquêtés (au cours des 12 derniers mois ou bien au cours de la vie) ³³.

²⁹ Ce premier travail, publié sur le site de l'Observatoire en janvier 2012, est repris dans le chapitre 2 de ce livre.

³⁰ Sur l'histoire de ces enquêtes, cf. Ph. Robert, R. Zauberman, *Mesurer la délinquance*, Op.cit. On s'appuie de manière générale sur les travaux des chercheurs du CESDIP, réalisés à partir des enquêtes nationales de l'INSEE, des enquêtes régionales de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France et d'enquêtes locales menées pour la plupart en région parisienne.

³¹ Au moment où nous avons constitué notre base statistique (au début de l'année 2012), l'enquête 2011 (couvrant des faits survenus en 2009 et 2010) n'avait hélas pas encore été mise à disposition.

³² C'est l'occasion d'en remercier son directeur scientifique de l'époque, François Beck.

³³ Plusieurs publications sont issues de ce travail : un article de la revue *Déviance et société* (repris dans le chapitre 3 du présent livre), un court article repris dans le chapitre 8 de ce livre et enfin un travail publié sur le site Internet : L. Mucchielli, E. Raquet et C. Saladino, « Étude des 'victimations sensibles' en région PACA. Violences commises au sein du ménage ou en dehors du ménage », *Études et travaux de l'ORDCS*, 2013, n°5.

Au final, nous avons démontré que les trois ensembles - la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), la région Île-de-France (IDF) et la France métropolitaine - se situent à des niveaux différents selon les victimations. Mais dans tous les cas, les victimations qui correspondent le plus à l'idée de « violence », c'est-à-dire d'atteinte à l'intégrité physique (agression physique, vol avec violence), ne spécifient pas la région PACA. Ces résultats corroborent largement les données policières mises en série. Nous avons donc démenti le préjugé selon lequel la région provençale serait globalement plus violente qu'une autre de ce point de vue, ce qui constitue un résultat majeur. Les données permettent par ailleurs de mesurer le poids de certains facteurs structurels tels que la densité urbaine et la précarité socio-économique.

3.3. Diagnostics locaux de sécurité

A côté de ce traitement secondaire de données déjà récoltées, l'Observatoire a ensuite réalisé trois enquêtes locales sur la victimation et le sentiment d'insécurité, à toutes les échelles : une petite ville (Septèmes-les-Vallons, 10 500 habitants, 500 personnes enquêtées en 2012), une moyenne ville (Aubagne, 46 000 habitants, 1 407 personnes enquêtées en 2013) et une grande ville (Marseille, 865 000 habitants, 3 004 personnes enquêtées en 2014).

Ces enquêtes locales se situent dans la lignée de celles entreprises par nos anciens collègues du CESDIP, en région parisienne notamment. Nous nous sommes principalement inspirés de leur questionnaire, ainsi que de celui de l'enquête CVS de l'INSEE afin que nos résultats soient comparables tant avec d'autres villes qu'avec le niveau national. Cependant, nous avons également modifié légèrement ces questionnaires afin de faire progresser ces enquêtes, d'affiner le diagnostic et de sortir d'une vision sans doute encore un peu trop « institutionnalo-centrée » si l'on nous accorde ce barbarisme. Aux victimations classiquement interrogées (violences verbales, physiques et sexuelles, vols et cambriolages, vandalisme et escroqueries), nous avons en effet ajouté les discriminations (considérées, dans le prolongement des violences verbales, comme des formes de violences morales) ainsi que les violences institutionnelles et, par ailleurs, les escroqueries. Nous avons également fait évoluer l'analyse du « sentiment d'insécurité » en interrogeant les personnes sur les choix de politiques de sécurité et de prévention qu'elles préféreraient ainsi que sur le rôle éventuel des médias dans les représentations de l'aggravation perpétuelle des problèmes. Et sur tous ces plans, les résultats ont montré que les modifications étaient pertinentes.

Dans le chapitre 4 du présent livre, nous présentons une synthèse originale du volet quantitatif de ces trois enquêtes qui ont fait l'objet par ailleurs de publications séparées³⁴. Ces enquêtes ont par ailleurs fait l'objet d'un volet qualitatif, c'est-à-dire d'enquêtes de terrain consistant dans des entretiens avec l'ensemble des partenaires du CLSPD, l'analyse des données dont ils disposaient sur la ville, un suivi du travail quotidien de certains acteurs ainsi que des observations *in situ* (telles que l'accompagnement de policiers et de travailleurs sociaux dans leur travail quotidien et dans leurs rencontres avec des habitants ou des partenaires). Notons enfin que ces enquêtes locales en population générale ont été réalisées dans le cadre de diagnostics locaux de sécurité, au terme d'une contractualisation avec les communes, collaboration particulière sur laquelle nous reviendrons tout à l'heure.

Dans le chapitre 5 du présent livre, nous présentons par ailleurs une synthèse de deux diagnostics locaux de sécurité réalisés non pas sur le territoire d'une commune ou d'une intercommunalité mais sur celui d'un campus universitaire. La première a été réalisée sur le

³⁴ L'enquête réalisée à Septèmes-les-Vallons a été publiée sur le site dans la série *Études et Travaux de l'ORDCS* (2013, n°7). L'enquête à Aubagne a fait l'objet d'un rapport de recherche également mis en ligne (2014, n°4). Enfin, les principaux résultats de l'enquête à Marseille ont été publiés dans : L. Mucchielli, E. Raquet, « Victimation et sentiment d'insécurité à Marseille : premiers résultats d'une enquête inédite », *Faire Savoirs*, 2014, n°11, p. 81-93.

campus de Luminy, la seconde sur celui de Saint-Charles, deux campus universitaires marseillais³⁵. Ces deux recherches sont, à notre connaissance, totalement inédites en France. Nous y avons adapté le questionnaire et la méthode des enquêtes sur la victimation et le sentiment d'insécurité, en les passant auprès des différentes catégories d'utilisateurs des campus : les étudiants, les enseignants et les personnels administratifs. Enfin, à côté de ce travail quantitatif, une enquête de terrain a été réalisée à chaque fois, procédant classiquement par entretiens et observations *in situ* auprès des différents acteurs des sécurités publique et privée.

3.4. Trafics de drogues et banditisme en région marseillaise

La délinquance et la criminalité à Marseille font l'objet d'une politisation et d'une médiatisation nationales qui tendent à présenter cette ville comme une sorte d'exception française, voire même un territoire davantage étranger que national. Ce n'est plus Marseille c'est Chicago, ou plus exotique encore³⁶. La fréquence des « règlements de compte entre malfaiteurs » sert de prétexte à une mobilisation générale assortie de commentaires rarement bien informés, souvent sensationnalistes. Face à cette situation, l'Observatoire a rapidement décidé d'investir cette thématique en essayant d'objectiver la situation de plusieurs façons.

D'abord, en décembre 2012, l'Observatoire organisait sa troisième journée d'études sur le thème « Les trafics de drogues et le banditisme dans la région marseillaise ». Nous y avons convié deux historiennes afin de replacer ces questions dans une perspective de moyenne voire longue durée et de faire le bilan des époques antérieures depuis le milieu du 19^{ème} siècle³⁷. Ensuite, des chercheurs sont venus faire le point sur l'époque de la « French connection » et sur l'état actuel des recherches sur les trafics de drogues dans les quartiers populaires. Enfin, nous avons invité un acteur important de la lutte contre le banditisme (Jacques Dallest, à l'époque Procureur de la République de Marseille³⁸) et un des très rares journalistes d'investigation spécialisés sur ces questions (Philippe Pujol, à l'époque journaliste à *La Marseillaise*³⁹). Pour l'occasion, une large partie des actes de cette journée d'étude a été mise en ligne sur le site de l'Observatoire⁴⁰.

Ensuite, nous avons voulu réaliser de notre côté un bilan de l'ensemble de ces travaux sur l'histoire et l'actualité du grand banditisme et des trafics de drogues dans la région⁴¹. Il s'agissait de synthétiser la longue histoire du banditisme à Marseille, liée à la situation géographique de ce grand port, depuis l'arrivée de l'opium en provenance d'Indochine à la fin du 19^{ème} siècle, jusqu'aux trafics actuels de cannabis en provenance du Maroc, en passant par le trafic d'héroïne à l'époque de la *French connection*. A chaque épisode de cette longue histoire, nous avons rappelé les conditions géographiques, économiques, humaines, sociales et politiques qui ont permis l'épanouissement de cette forme particulière de grand banditisme. A travers un examen détaillé des données socio-économiques disponibles, nous avons souligné pour finir l'une des principales spécificités de la cité phocéenne, à savoir l'ampleur des

³⁵ Deux rapports de recherche en sont issus, publiés sur le site (2014, n°3 et n°5).

³⁶ Voir sur ce point, L. Mucchielli, *Délinquance et criminalité à Marseille : fantasmes et réalités*, Paris, Fondation Jean Jaurès, collection « Essais », 2013.

³⁷ Contributions toutes deux publiées : C. Regnard, « *L'histoire de la criminalité dans la région marseillaise : un état des recherches* », *Études et Travaux de l'ORDCS*, 2012, n°2 ; L. Montel « 'Marseille-Chicago' : naissance d'une représentation », *Faire Savoirs*, 2014, n°11, p. 9-18.

³⁸ Il a récemment publié *Mes homicides. Un procureur face au crime*, Paris, Robert Laffont, 2015.

³⁹ Son livre (*French Deconnection. Au cœur des trafics*, Paris, Robert Laffont, 2014) a reçu en 2014 le prix Albert Londres pour ses reportages particulièrement bien informés sur les trafics de drogues à Marseille.

⁴⁰ <http://ordcs.mmsh.univ-aix.fr/rencontres/Pages/journees-etudes.aspx>

⁴¹ L. Mucchielli, « *Histoire et actualité de la criminalité à Marseille : un bilan chiffré des connaissances* », *Études et Travaux de l'ORDCS*, 2013, n°8. Une version un peu plus longue de ce travail a été publiée sous forme d'un petit livre (*Délinquance et criminalité à Marseille : fantasmes et réalités*, Op.cit.).

phénomènes d'exclusion socio-économique et l'intensité de la pauvreté qui caractérisent certains quartiers de la ville ainsi que l'importance des inégalités sociales qui la polarisent, permettant ainsi notamment de mieux comprendre la facilité avec laquelle les réseaux de trafics de drogues peuvent recruter tous les jours de la main d'œuvre.

A côté de ces premiers bilans des connaissances, l'Observatoire a souhaité approfondir la question des trafics de drogues. Profitant d'une demande d'expertise assortie d'un financement de la part du Forum Français pour la Sécurité Urbaine (FFSU), nous avons constitué fin 2012 une petite équipe de recherche comprenant également trois étudiantes ainsi que Cesare Mattina, enseignant-chercheur au département de sociologie de la faculté d'Aix-en-Provence et membre du réseau de l'ORDCS. L'idée générale était de croiser une étude approfondie de dossiers judiciaires avec une enquête de terrain afin de mieux cerner les biographies des trafiquants et de mieux comprendre le fonctionnement des réseaux de trafics⁴². La recherche sur les dossiers judiciaires a été réalisée au Tribunal de Grande Instance de Marseille. Avec l'accord du Président du tribunal et de celui de la 7^{ème} chambre correctionnelle, nous y avons d'abord dépouillé les minutes des procès pour trafics de drogues jugés en 2009, 2010 et 2011. Puis nous avons dépouillé l'intégralité des dossiers jugés dans l'année 2011, soit 72 dossiers de trafics impliquant 298 personnes. Nous avons également détaillé 15 dossiers particulièrement riches, jugés entre 2009 et 2011, de dimension nationale voire internationale. Ce travail nous a permis de décrire l'organisation des réseaux de trafiquants de drogues dans ses moindres détails. Le chapitre 6 de ce livre résume cet important travail.

Une telle présentation est cependant issue d'un matériel judiciaire opérant un tri dans les données en fonction de sa logique accusatoire et réalisant une reconstruction *a posteriori* de la réalité⁴³. En outre, l'analyse s'appuie sur quelques-unes des plus grosses affaires jugées qui ne sont elles-mêmes qu'une petite partie de la réalité délinquante. Dès lors, l'analyse tend à exagérer la cohésion interne et à sous-estimer les conflits, les rivalités, la défiance et la violence inhérentes aux relations au sein des réseaux de trafic. D'où l'importance et la complémentarité du dernier chapitre du rapport de recherche, qui observe en quelque sorte les trafics par le bas, à l'échelle d'un réseau de revente de cannabis aux pieds d'un immeuble d'une des célèbres « cités » marseillaises. Ici, pas de grands chefs ni de producteurs. L'on se situe au niveau du *deal* local, l'on observe dans sa vie quotidienne une petite organisation composée de gérants, de « charbonneurs », de vendeurs, de guetteurs et de « nourrices ». L'on y découvre la grande défiance et la grande violence qui règnent au sein de cette petite organisation. En vérité, il est bien plus difficile de sortir du trafic que d'y entrer, et certains le regrettent amèrement *a posteriori*. Mais comment en sont-ils arrivés là ? Les portraits individuels proposés sont certes loin d'épuiser la diversité du réel, ils n'en constituent qu'un éclairage partiel mais suffisant pour entrevoir le poids des carences familiales, de la misère tant matérielle qu'affective de certaines familles, de l'échec scolaire des jeunes qui « lâchent » tous la scolarité au collège, des accidents de la vie et parfois de la maladie mentale, le poids d'une sorte de fatalisme qui pèse sur l'ambiance collective de la cité, parfois celui de l'insécurité de la vie de ces jeunes en général. On comprend mieux alors l'attrait du trafic, la facilité avec laquelle l'interconnaissance entre jeunes en rupture scolaire et à la rue permet de se faire recruter aux premiers postes du trafic. On comprend aussi comment un jeune qui traîne ces échecs, cette image négative et cette

⁴² L'intégralité de cette recherche est en ligne sur le site : D. Bibard, C. Borrelli, C. Mattina, L. Mucchielli, K. Sahaoui, *Trafics et trafiquants de drogues à Marseille*, Aix-en-Provence, Les Rapports de Recherche de l'ORDCS, 2013, n°2.

⁴³ Sur ce point, voir L. Mucchielli, « Les caractéristiques démographiques et sociales des meurtriers et de leurs victimes. Une enquête sur un département de la région parisienne dans les années 1990 », *Population*, 2004, 59 (2), p. 203-232.

absence d'avenir a tout d'un coup le sentiment de « devenir quelqu'un » en entrant dans le réseau du trafic ⁴⁴.

Enfin, pour compléter l'ensemble de ces recherches sur le grand banditisme, nous avons confié à une chercheuse associée le soin d'analyser les dossiers policiers de « règlements de compte entre malfaiteurs ». Grâce à l'appui du directeur interrégional de la police judiciaire à Marseille (à l'époque Christian Sainte), la chercheuse a pu dépouiller les 96 dossiers d'enquêtes préliminaires ouverts pour des homicides ou tentatives d'homicides perpétrés entre 2002 et 2011, ayant occasionné 102 morts et 38 blessés ⁴⁵. Ce travail, limité par les problèmes d'élucidation typiques d'affaires impliquant parfois des criminels professionnels, a néanmoins permis de tracer quelques lignes directrices relatives au profil des délinquants et de leurs victimes, aux modes opératoires et aux types d'enjeux et de conflits générant ces grandes violences.

3.5. Prévention spécialisée et prévention de la délinquance

Une des toutes premières recherches de l'ORDCS, lancée dès l'été 2011, a été menée à la demande et auprès de l'Association départementale pour le développement des actions de prévention des Bouches-du-Rhône (ADDAP 13). Cette structure constitue la principale association de travailleurs sociaux assurant les missions de prévention spécialisée sur ce département. Et parmi les problèmes d'actualité la questionnant en interne comme en externe (dans les partenariats), notamment depuis le vote de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et renforçant le pouvoir des maires ⁴⁶, figurait celui des relations entre prévention spécialisée et prévention de la délinquance. Question brûlante à l'heure où, dans une partie des conseils généraux, les élus ne veulent plus financer que la prévention situationnelle et remettent en cause les financements de ce type d'action sociale ⁴⁷.

A quoi sert exactement la prévention spécialisée ? Quelles sont ses missions ? Ses actions ? Ses façons de faire ? Ses résultats ? Pour le déterminer, l'ORDCS a élaboré un projet d'étude dont les objectifs, la démarche et la méthode ont été validés avec l'association. Piloté par Véronique Le Goaziou, avec le soutien de deux étudiants de sociologie, un vaste travail de terrain a été entrepris dans quatre villes des Bouches-du-Rhône : Marseille (un secteur des quartiers nord), Miramas, Vitrolles et La Ciotat, pendant 18 mois. A chaque fois, les sociologues ont accompagné les éducateurs dans leur travail quotidien mais ils ont aussi interrogé l'ensemble de leurs partenaires institutionnels ⁴⁸.

Au final, cette recherche a permis d'objectiver la nature des compétences professionnelles mises en œuvre par les éducateurs au jour le jour dans les relations avec leurs publics (des jeunes et des familles plus ou moins fortement précarisés). Elle montre que, de par leur implantation au cœur des territoires en difficulté, leur disponibilité et leur réactivité, leurs

⁴⁴ La doctorante qui a rédigé ce chapitre du rapport a par la suite publié un article approfondissant l'analyse de ces « carrières délinquantes » : K. Sahraoui-Chapuis, « Comment devient-on *dealer* dans un quartier pauvre ? L'exemple d'une cité marseillaise », *Faire Savoirs*, 2014, n°11, p. 47-59.

⁴⁵ A. Kletzen, « Les règlements de compte entre malfaiteurs à Marseille. Ce que disent les enquêtes judiciaires », *Faire Savoirs*, 2014, n°11, p. 39-46.

⁴⁶ Voir notamment C. Daadouch, « Prévention de la délinquance et pouvoir municipal. Cinq ans après, état des lieux », *Journal du Droit des Jeunes. Revue d'action juridique et sociale*, 2012, n°316, p. 19-28.

⁴⁷ Voir le communiqué d'alerte du Comité National des Acteurs de la Prévention spécialisée du 9 février 2015 (<http://www.cnlaps.fr>).

⁴⁸ Le rapport complet tiré de cette recherche a d'abord été publié sur le site de l'Observatoire : V. Le Goaziou, *Prévention spécialisée et prévention de la délinquance : liens, obstacles et enjeux*, Aix-en-Provence, Les Rapports de Recherche de l'ORDCS, 2014, n°2 ; La chercheuse vient d'en tirer un livre : V. Le Goaziou, *Éduquer dans la rue ? Enquête sur la prévention spécialisée aujourd'hui*, Rennes, Presses de l'EHESP, 2015.

tentatives de résoudre d'innombrables problèmes de la vie des personnes, leur connaissance des individus mais souvent aussi des familles, leurs rappels incessants des normes et des cadres, les éducateurs réalisent un travail d'accompagnement, de réparation, de médiation et finalement de renforcement du lien social et de la citoyenneté. Dès lors, il est clair que, entre autres conséquences, ce travail contribue pleinement à la prévention de la délinquance, qu'il s'agisse de la prévention primaire (l'entrée dans la délinquance pour les plus jeunes) ou secondaire (la récidive, le retour à la délinquance ou l'impossible sortie). Toutefois, les éducateurs ne savent guère communiquer sur leur travail, ils sont souvent repliés sur les principes doctrinaux de leur action et très embarrassés par la question du partage des informations à caractère personnel sur leur public. Dès lors, leur action demeure peu lisible pour leurs partenaires et ils s'exposent à la critique. La recherche conclue donc en encourageant la prévention spécialisée à inverser la tendance en s'engageant résolument dans l'action partenariale au sein des politiques locales de sécurité et de prévention de la délinquance, en y expliquant non pas ses principes fondateurs ou sa déontologie mais la nature concrète de son travail éducatif et social quotidien.

3.6. Un aspect de la justice pénale : les comparutions immédiates

En 2013, l'Observatoire a réalisé une recherche sur les jugements en comparution immédiate au Tribunal de Grande Instance de Nice, en collaboration avec la section niçoise de la Ligue des Droits de l'Homme (LDH). Forte d'un précédent réalisé à Toulouse, la section niçoise nous a en effet demandé notre appui scientifique pour la mise en place puis l'analyse de ces jugements, les militants de la section assurant le relevé d'informations en assistant aux audiences *in situ*. Nous avons alors repris la grille de relevé d'informations mise au point par nos collègues du département de sociologie de Toulouse, en la réaménageant un peu. Puis cette grille a été implantée sur un site Internet auquel les enquêteurs avaient un accès restreint et qui alimentait directement une base de données que nous pouvions ensuite travailler. Au total, pendant 9 mois (novembre 2012 à août 2013), les bénévoles ont assisté à 180 audiences et saisi 489 questionnaires individuels exploitables.

Dans l'analyse, après avoir rappelé le cadre juridique et l'évolution au plan national de la procédure de comparution immédiate, nous avons présenté les principales caractéristiques de ces 489 personnes jugées (sans surprise une population pénale marquée par le cumul de situations de précarité), puis les types d'infractions pour lesquelles elles ont été jugées et enfin les peines prononcées par le tribunal. Aux tris à plat et aux tris croisés se sont ajoutées des régressions logistiques permettant notamment de rechercher « toutes choses égales par ailleurs » les déterminants des peines prononcées. Cet aspect est sans doute le plus important de cette recherche. En effet, les études relatives au *sentencing* (prononcé des peines) demeurent rares en France. Au final, deux déterminants de la sévérité des peines ont été établis au plan statistique. Le premier est l'importance du casier judiciaire et *a fortiori* de l'état de récidive. Le second est l'importance de la nationalité. Toutes choses égales par ailleurs, il est apparu que les étrangers étaient plus lourdement sanctionnés que les nationaux, ce qui confirme un constat classique. De manière plus originale, nous avons également montré que, toutes choses égales par ailleurs, les hommes avaient presque quatre fois plus de chance d'être condamnés à une peine de prison ferme élevée que les femmes ⁴⁹.

L'intérêt de cette recherche sur la justice et ses publics réside également dans la comparaison en partie possible avec deux autres juridictions enquêtées dans des conditions comparables ces dernières années (Lyon et Toulouse). Cette comparaison a fait ressortir une sévérité particulière de la juridiction niçoise, cette dernière prononçant 95 % de peines d'emprisonnement, dont 80

⁴⁹ Ce travail a été publié l'année suivante : L. Mucchielli, E. Raquet, « Les comparutions immédiates au TGI de Nice : la prison comme unique réponse à une délinquance de misère ? », *Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé*, 2014, 1, p. 207-226. Il est repris dans le chapitre 7 de ce livre.

% de prison ferme, à l'encontre de ce qui apparaît comme une délinquance de misère et de miséreux. Ceci amène alors à s'interroger sur les effets de contextes locaux, ce que nous avons proposé d'appeler des « ambiances pénales », à relier en l'occurrence d'une part avec l'état de la petite et moyenne délinquance dans les Alpes-Maritimes, d'autre avec le climat intellectuel, politique et social général de ce département.

Enfin, à l'initiative d'une des sections marseillaises de la LDH et sous le pilotage de deux membres du réseau de l'ORDCS⁵⁰, la même recherche a été lancée sur les comparutions immédiates au Tribunal de Grande Instance de Marseille. Ses premiers résultats ont été présentés lors de la dernière journée d'études de l'ORDCS en décembre 2015.

3.7. Une politique de sécurité : les zones de sécurité prioritaires

En 2014, à la demande de la Préfecture de police de Marseille, l'ORDCS a réalisé une évaluation de la principale politique de sécurité initiée par le gouvernement en 2012 : la « méthode globale » dans les « zones de sécurité prioritaires » (ZSP). Le préfet de police de l'époque (Jean-Paul Bonnetain, nommé à ce poste en septembre 2012) et son équipe souhaitaient disposer d'une évaluation scientifique indépendante rendant compte de l'opinion des partenaires et des habitants à la fois sur les actions policières et sur l'impact de ces dernières sur l'évolution des quartiers « traités » par cette méthode. Deux quartiers marseillais ont été proposés : Le Clos La Rose (13^{ème} arrondissement) et La Sauvagère (10^{ème} arrondissement). Dans l'un des quartiers, la Préfecture de police avait le sentiment d'avoir réussi à « changer la donne », dans l'autre non, d'où la proposition de contraster ces deux situations. Les chercheurs ont eu ensuite toute liberté pour définir la méthode et travailler.

Cette méthode a consisté d'abord, sur chacun des deux terrains, en un travail d'analyse de l'histoire et de l'état du quartier du point de vue sociologique général (en croisant de multiples sources telles que la documentation historique, les archives associatives, les données INSEE sur base IRIS, les données des bailleurs, celles de la CNAF et des établissements scolaires, enfin les entretiens avec des professionnels et des habitants). Ensuite, nous avons tenté de reconstituer le déroulement des actions policières et d'en mesurer les impacts du point de vue à la fois des données policières sur l'état de la délinquance et du point de vue de tous les partenaires contribuant localement à la politique mise en place. Enfin, nous avons réalisé une enquête sur un (petit) échantillon représentatif de la population des habitants, sur la base d'un questionnaire élaboré par nos soins et passé en face à face ou en auto-passation, en faisant du porte-à-porte dans les immeubles des deux quartiers.

Les résultats de cette enquête, inédite en France, sont présentés dans le chapitre 8 de ce livre⁵¹. Ils montrent que les résultats de cette politique originale de mobilisation partenariale sur base d'un *leadership* policier sont très contrastés et au final assez mitigés. D'abord, le trafic de stupéfiants, question centrale dans cette politique publique, n'a été enrayé durablement sur aucun des deux quartiers. Il a pu au mieux s'arrêter momentanément ou se déplacer. Ensuite, les ZSP ont incontestablement relancé la dynamique partenariale là où cette dernière était en défaut ou en sommeil. Là en revanche où elle fonctionnait déjà correctement, la nouvelle politique s'est davantage adaptée à un cadre relationnel et partenarial préexistant. Sur les deux terrains, il semble que cette nouvelle politique publique a permis une meilleure coopération des acteurs institutionnels de terrain et a contribué à court terme à une amélioration du cadre de vie des habitants. En revanche, troisième constat, la présence massive de CRS dans ces quartiers (première phase de la « méthode globale ») n'a pas eu d'impact sur l'évolution de la délinquance locale. Elle apparaît surtout comme une démonstration de force, une sorte de

⁵⁰ Christine Bartolomei, magistrate à la retraite et membre du Conseil scientifique de l'ORDCS, ainsi que notre collègue Sacha Raoult, maître de conférence à la faculté de droit et de science politique d'Aix-en-Provence.

⁵¹ Le rapport complet est en ligne sur le site (*Les Rapports de Recherche de l'ORDCS*, 2015, n°6).

tentative de « reconquête » par l'État de zones qu'il avait lui-même délaissées depuis longtemps. Selon les territoires et selon les catégories de la population, cette nouvelle visibilité policière a pu être jugée plutôt rassurante et bienvenue ou bien plutôt inutile et risquant de renforcer la mauvaise réputation du quartier. Mais, même dans le premier cas de figure, il n'est pas sûr que l'impact psychologique ou symbolique de cette politique soit durable. Enfin, quatrième constat, un certain nombre de problématiques de fond constituent des freins considérables et limitent toute perspective d'amélioration durable des questions de sécurité locale. Il s'agit principalement de l'échec et l'absentéisme scolaires, de la grande précarité économique et sociale d'une partie des familles de ces cités, du taux de chômage particulièrement inquiétant, notamment chez les jeunes, et de l'absence d'infrastructures culturelles sur ces territoires. A ceci s'ajoute le fait que la participation des habitants à la gestion politique du territoire demeure davantage un discours qu'une réalité, ce qui ne surprend pas tant le constat a maintes fois été fait que la politique de la ville « à la française » est incapable de susciter réellement une telle participation ⁵².

4. Diagnostic et évaluation au profit des collectivités territoriales

A côté de ce programme de recherches, le projet de l'Observatoire était aussi de mettre en relation deux mondes qui s'ignorent encore largement sur ces questions : celui de la recherche et celui des collectivités territoriales. Il s'agissait de proposer aux collectivités territoriales une collaboration pour diagnostiquer les problèmes et/ou pour évaluer leurs politiques publiques, leurs partenariats et leurs dispositifs, dans un domaine (les politiques publiques de prévention et de sécurité) où l'évaluation est finalement assez rare en France, malgré la consécration de son principe dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ⁵³. Au passage, cette collaboration constituait aussi une ressource pour les enseignants et leurs étudiants, en permettant de multiplier les terrains de recherche et de faciliter leur accès. Enfin, cet aspect du projet de l'Observatoire intéressait également directement le conseil régional et s'inscrivait dans le cadre de la mission d'accompagnement partenariale qu'il s'était donnée (cf. supra). Quel bilan tirer de cet aspect de l'expérience de l'ORDCS ? Sur ce point, un bilan plutôt négatif s'impose. Autant l'Observatoire a réalisé un programme scientifique de grande ampleur et autant sa direction a pu construire au fil des ans des relations de confiance et des collaborations de qualité avec les professionnels (de la sécurité, de la justice comme du travail social), autant les relations avec les collectivités ont été rares, généralement brèves et peu concluantes ⁵⁴. L'établissement de tels partenariats s'est en effet heurté à plusieurs difficultés.

4.1. Le partenariat local : un avion sans pilote

⁵² Cf. L. Mucchielli, « Pour une sociologie politique des émeutes en France », in J.-L. Olive, L. Mucchielli et D. Giband (dir.), *État d'Émeutes, État d'Exception : retour à la question centrale des périphéries*, Perpignan, Presses de l'Université de Perpignan, 2010, p. 127-173 ; T. Kirszbaum, « Pourquoi la France résiste à l'empowerment », *Urbanisme*, 2011, n°380, p. 74-76 ; M.-H. Bacqué, C. Biewener, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, La Découverte, 2013 ; T. Kirszbaum (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2015.

⁵³ Pour un bilan de l'évaluation des politiques publiques en France, cf. « L'évaluation des politiques publiques : État(s) de l'art et controverses », *Revue française d'administration publique*, 2013, n°4 ; J.-C. Barbier, « Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue française des affaires sociales*, 2010, 1, p. 25-49 ; B. Perret, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, la Découverte, 2014.

⁵⁴ Ne souhaitant stigmatiser personne, nous n'indiquerons pas les villes concernées par tel ou tel phénomène décrit. Indiquons cependant pour mémoire que l'ORDCS a, à des degrés très divers, eu affaire aux sept municipalités suivantes : Aix-en-Provence, Aubagne, Draguignan, La Penne-sur-Huveaune, La Seyne-sur-Mer, Marseille et Septèmes-les-Vallons.

La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a fait du maire le « pivot » des politiques locales dans ce domaine, lui confiant la responsabilité d'organiser le partenariat par le biais du Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)⁵⁵. De fait, c'est lui qui convoque ces réunions et qui emploie pour faire vivre ce partenariat un coordonnateur du CLSPD. Mais, dans la réalité, faire réellement travailler ensemble les différents services d'une municipalité (police municipale, centre sociaux...), ceux du Conseil général (aide sociale à l'enfance, prévention spécialisée...), les différentes administrations d'État (préfecture, police ou gendarmerie, justice, éducation nationale, pompiers, hôpital public, Caisse des allocations familiales...) ainsi que des partenaires privés ou parapublics tels que les bailleurs sociaux et les transporteurs publics relève le plus souvent du vœu pieu, sinon de la gageure. Pour plusieurs raisons⁵⁶.

D'abord, après plusieurs siècles de centralisation et d'uniformisation administrative, les représentants locaux des grands ministères continuent à ne rendre des comptes qu'à leur seule hiérarchie. Localement, leur engagement dans le partenariat et le degré de transparence et de collaboration dont ils font preuve dépend en fin de compte de la personnalité des chefs de service. Cette dépendance fragilise des dispositifs qui peuvent parfois cesser de fonctionner du fait d'une mutation.

Ensuite, les différents acteurs réunis localement n'ont pas nécessairement la même conception de la sécurité et des priorités de l'action à mener⁵⁷. Pour la police et la justice, la notion de délinquance est définie par une loi pénale qui s'est considérablement élargie ces dernières années, créant de nouvelles logiques de contrôle et de nouvelles accumulations de procédures. Le contentieux routier en est une des plus fortes illustrations. Mais pour le maire, les plaintes et le « sentiment d'insécurité » exprimés par une partie des habitants relèvent le plus souvent de micro-désordres tels que le bruit, la présence de groupes de jeunes dans l'espace public et les dégradations légères. Or, même si elle a considérablement augmenté et diversifié ses réponses, la justice s'avère trop surchargée pour prendre en charge la plupart de ces « incivilités ». Quant à la police, le développement de relations de proximité lui étant interdites depuis 2003, elle oscille entre non-intervention et multiplication de contrôles d'identité aussi mal perçus qu'inefficaces⁵⁸.

Localement, les relations entre les municipalités et les services du Conseil général ne sont pas simples non plus. Là où un maire raisonne sur la tranquillité d'un territoire borné et sur la situation de certains quartiers voire de certaines familles ou de certaines personnes en particulier, les professionnels des secteurs sociaux et médico-sociaux (éducateurs de prévention spécialisée, assistantes sociales de secteur, médecins de la Protection Maternelle et Infantile...) du conseil général interviennent sur des territoires identifiés par d'autres logiques et dans le respect de la confidentialité des informations recueillies auprès des personnes. De là un conflit sur le partage des informations personnalisées qui surgit notamment lorsque les maires se montrent trop intrusifs et raisonnant sur des critères trop sécuritaires⁵⁹.

Pour toutes ces raisons, les réunions du CLSPD se limitent souvent à une ou deux « séances plénières » annuelles au cours desquelles chaque institution décline quelques chiffres sur son activité et fournit des « fiches actions » à mettre dans le pot commun du programme local. Il s'agit alors d'un empilement de données et d'actions disparates, chacun présentant aux autres

⁵⁵ T. Le Goff, *Les maires, nouveaux patrons de la sécurité ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008.

⁵⁶ Sur ces constats, cf. V. Gautron, « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], 2010, Vol. VII | ; URL : <http://champpenal.revues.org/7719> ; L. Mucchielli, « Les politiques de sécurité et de prévention, du national au local », in E. Lau (dir.), *L'état de la France. 2013-2014*, Paris, La Découverte, 2013, p. 271-275.

⁵⁷ J. De Maillard, « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, 2008, 4, p. 793-818.

⁵⁸ Lire à ce sujet C. Mouhanna, *La police contre les citoyens ?*, Nîmes, Champ social, 2011.

⁵⁹ C. Daadouch, « Prévention de la délinquance et pouvoir municipal », Op.cit.

ce qu'il aurait fait quoi qu'il arrive. Il n'y a ni débat de fond sur la situation locale, ni projet véritablement articulé de travail en commun. En d'autres termes, dans la grande majorité des cas, le CLSPD ne crée véritablement pas de plus-value ou de valeur ajoutée.

Face à ces difficultés, les municipalités emploient un(e) coordonnateur du CLSPD dont la mission est d'animer le partenariat. Toutefois, cet emploi ne bénéficie pas d'un cadre précis. Selon les communes, l'on rencontre dans cette fonction des personnes dont la formation initiale est très variable, de même que le statut d'emploi et la place dans l'organigramme municipal. Certains élus délèguent véritablement leur rôle d'animation au coordonnateur qui devient l'interlocuteur incontournable pour chacun. D'autres le conçoivent comme un simple technicien sans pouvoir de décision (donc sans budget) et entendent garder la haute main sur les relations souvent personnalisées avec les principaux partenaires.

Enfin, les maires non seulement n'ont aucune autorité particulière face aux représentants locaux des administrations d'État, mais de surcroît demeurent dépendants de leur bon vouloir sur bien des plans. Un exemple typique est celui de la non-communication du détail des « statistiques de la délinquance » par la police ou la gendarmerie. Aussi vrai que l'information est un pouvoir, son contrôle est une manifestation de ce pouvoir. C'est pourquoi, en définitive, l'existence des coordonnateurs s'avère le plus souvent insuffisante pour bâtir un réel partenariat fondé sur un diagnostic précis de la situation locale. Faute d'ingénierie publique en soutien, les communes n'ont alors souvent d'autre choix que de se tourner vers le secteur privé⁶⁰. Quant aux réunions plénières de CLSPD, dans la plupart de celles auxquelles nous avons assisté ces dernières années, nous avons été frappés par le fait que le maire, qui les présidait, en était en réalité davantage le spectateur que l'acteur ou même l'animateur.

C'est largement sur ce constat que le projet de l'ORDCS se fondait pour proposer cette collaboration aux collectivités territoriales. En réalisant notamment des enquêtes locales sur la victimation et le sentiment d'insécurité, en plus du tour habituel des institutions et associations locales, les chercheurs offraient aux élus locaux la possibilité de redevenir des acteurs du partenariat local à part entière, de se retourner vers les institutions nationales en disposant de données issues de l'interrogation directe et à grande échelle de la population de leur commune. Or, force est de constater que cette offre n'a guère trouvé preneur.

4.2. La politisation du thème de la sécurité au niveau local

Une seconde difficulté est à la fois simple et massive : la sécurité est un thème beaucoup trop politique ou politisé, au niveau national comme au niveau local. Dans toutes les villes dans lesquelles nous avons soit travaillé avec les municipalités, soit discuté avec ces dernières en vue d'une éventuelle collaboration ultérieure, comme dans les villes avec lesquelles nous aurions voulu discuter sans y parvenir, cet état de fait s'est toujours imposé. Il fait du reste clivage au sein même des municipalités, entre les techniciens et les élus. Là où les premiers situent leur analyse dans le cadre de la résolution des problèmes, le positionnement des seconds est avant tout d'ordre politique, voire politicien. Leurs questions fondamentales ne sont généralement pas « quels sont globalement les problèmes ? » ni « comment puis-je essayer de les résoudre ? », mais plutôt « comment dois-je parler de ces problèmes pour éviter de mécontenter les électeurs ? », « comment vais-je répondre aux critiques de l'opposition ? » et « comment allons-nous communiquer sur ces problèmes à la presse locale ? ». Ainsi, dans trois villes où nous avons entamé à des degrés divers une collaboration avec les techniciens, cette dernière n'a finalement pas abouti du fait des élus (les uns de droite, les autres de gauche) qui jugeaient le

⁶⁰ S. Paulet-Puccini, « Diagnostics et contrats locaux de sécurité : le sociologue face à l'expert », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie* [En ligne], 2006, 1, URL : <http://socio-logos.revues.org/26>

thème politiquement trop sensible. Dans une autre où nous avons réalisé un diagnostic assez complet, lors d'une restitution en interne, le maire s'est avant tout inquiété de l'image qui ressortirait de notre travail dans la presse locale et de la façon dont son opposition l'exploiterait ou non dans la campagne électorale à venir. Dans une autre encore, lors de l'entretien, le maire nous a finalement déclaré que la seule question qui l'intéressait vraiment était celle de savoir s'il devait ou non engager la ville dans un vaste programme d'équipement en vidéosurveillance, ajoutant que son opinion était plus ou moins déjà faite. « *Je ne suis pas sûr que ça permettrait de faire baisser le niveau de la délinquance dans la ville, mais ça rassurerait les gens et ça en ferait taire quelques uns* », nous avait-il alors déclaré.

En définitive, il ressort de notre petite expérience que les élus en responsabilité ne semblent pas fondamentalement intéressés par la possibilité de dresser une photographie précise de la réalité. De fait, la compréhension à la fois précise et globale - donc impersonnelle - des problèmes de leur ville ne représente pas pour eux une ressource politique particulière. Ils sont en revanche très intéressés par une connaissance factuelle et événementielle des problèmes de sécurité survenant dans leur ville car ceci constitue une ressource face aux interpellations dont ils sont l'objet soit verbalement dans le cadre de leurs déplacements et de leurs apparitions publiques au quotidien, soit dans les courriers de plainte d'habitants que la mairie reçoit presque tous les jours dans les grandes et moyennes villes. En retour, les élus sollicitent régulièrement leurs techniciens, leurs policiers municipaux ainsi que leurs partenaires (en particulier la police ou la gendarmerie nationale et les travailleurs sociaux) pour obtenir ce genre d'informations personnalisées et ils ont généralement les plus grandes difficultés à comprendre ou à admettre que les professionnels leur opposent parfois le secret professionnel auquel ils sont déontologiquement tenus. Ajoutons que les élus (municipaux, départementaux et régionaux) connaissent souvent mal ces dossiers, ce qui renvoie plus globalement à la question de leur insuffisante formation professionnelle, ou du temps de la formation professionnelle qu'ils ne prennent guère ⁶¹. Tout ceci les conduit à privilégier des logiques d'affichage plutôt que de diagnostic et d'évaluation.

4.3. Une logique d'affichage plutôt que de diagnostic et d'évaluation

Les maires sont pris dans des échéances courtes qui s'accommodent mal du diagnostic, et ils privilégient des logiques d'affichage (de décisions, de dispositifs, de résultats) qui n'ont pas véritablement de rapport avec la démarche de l'évaluation. Donnons-en trois exemples se situant sur des plans d'analyse différents, observés dans trois villes différentes.

Une grande ville de la région décide de lancer un appel d'offre pour un diagnostic de sécurité afin de relancer un partenariat devenu moribond. Quoique se désintéressant manifestement de la question, le maire, à l'approche des élections législatives où il sera candidat, veut être politiquement inattaquable sur ce registre. Telle est manifestement sa principale motivation, nous confient les techniciens. L'appel d'offre est lancé. A la lecture du cahier des charges, on comprend que le temps de travail pour objectiver les problèmes de sécurité est estimé par la municipalité à environ deux mois (inclue une période de vacances scolaires). Dans un tel délai, il est certes possible de recueillir les statistiques des administrations et des entreprises concernées ainsi que le point de vue des chefs de service, et d'organiser quelques entretiens collectifs et quelques réunions. Mais on ne saurait organiser aucune recherche proprement dite,

⁶¹ Cf. notamment M. Navarre, « Les inégalités dans la formation des élus locaux », *Formation Emploi*, 2014, n°4, p. 65-79. Ce faible recours aux formations professionnelles se lit également plus ou moins explicitement dans les rapports d'activité du Conseil national de la formation des élus locaux (<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/rapports-dactivite>).

réaliser aucun sondage en population générale et effectuer aucun travail de fond supposant des séries d'interviews et d'observations prolongées *in situ* avec tous les acteurs de terrain.

Un autre exemple est tiré de l'expérience de travail avec une petite ville de la région qui avait sollicité directement l'ORDCS. Les conditions étant cette fois réunies (du temps pour travailler sérieusement, une totale indépendance dans la méthodologie de travail des chercheurs), l'ORDCS a pu réaliser une enquête en population générale ainsi qu'un travail de terrain, le tout étalé sur près d'une année. Lors des premières réunions, les élus avaient indiqué aux chercheurs qu'ils estimaient que leur territoire était réellement « tranquille » au regard de la situation de nombreuses autres villes du département, qu'ils espéraient ne pas le stigmatiser en affichant une enquête sur les questions de sécurité, et que, grâce au diagnostic des chercheurs, ils espéraient pouvoir d'une part améliorer le fonctionnement de leurs services, d'autre part répondre au « sentiment d'insécurité » exprimé par une partie des habitants (et de leur opposition politique) pour diverses raisons générales ou spécifiques au contexte local. Un an plus tard, la position de ces mêmes élus avait toutefois changé. A la remise du rapport d'enquête, le maire nous fit comprendre qu'il était déçu que l'enquête signale au fond si peu de problèmes de délinquance sur le territoire communal. En effet, entre temps, la municipalité avait nourri l'espoir de pouvoir intégrer un nouveau dispositif d'État prévoyant des moyens renforcés pour les zones en difficulté. Si le tableau que nous avons brossé avait été plus « noir », cela aurait finalement servi ses projets.

Dernier exemple : lors de la première réunion avec le maire-adjoint à la sécurité d'une autre grande ville où nous commençons à travailler, tandis que nous proposons une série de territoires et de sites sur lesquels faire porter un diagnostic particulièrement approfondi au vu des problèmes signalés par la police nationale, cet élu nous demanda de modifier en partie notre liste pour y substituer d'autres sites constituant « la vitrine » et « la réputation » de la ville, quand bien même il ne s'agirait pas de territoires réellement problématiques au regard de la vie quotidienne des habitants.

4.4. Recherche, expertise et ingénierie : des métiers en partie différents

Une dernière raison a fait parfois obstacle au partenariat entre collectivités et chercheurs, raison qui ne procède pas des modes de fonctionnement des élus mais des limites des compétences des chercheurs. La recherche est une chose, qui vise à objectiver une partie de la réalité et qui ne pose généralement pas d'autres difficultés que celles, éventuelles, de l'accès aux données ou aux terrains. L'expertise auprès d'un commanditaire public est déjà une notion plus complexe. Elle fait à notre sens pleinement partie du champ d'action des chercheurs à condition que ces derniers conservent la liberté de poser ce qui leur semble être les bonnes questions au regard de la problématique, et qu'ils conservent la maîtrise du dispositif de recherche (la méthodologie) mis en œuvre pour répondre à ces questions⁶². Une troisième notion est encore différente, celle d'ingénierie, qui consiste dans l'accompagnement de nouveaux projets ou de réformes. Ici s'arrête à notre sens la compétence et, plus encore, la mission des chercheurs. Une chose est de chercher à identifier les problèmes et en expliquer les causes. Une autre est de construire des réponses à ces problèmes, notamment d'accompagner la création des dispositifs et la formation des professionnels dans la durée. Les deux activités sont à l'évidence complémentaires mais requièrent des compétences différentes et s'effectuent sur des temporalités différentes. Toutes

⁶² Sur ces questions d'indépendance de l'expertise, voir notamment L. Dumoulin, S. La Branche, C. Robert, P. Warin (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005 ; ainsi que C. Delmas, *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte, 2011. Une illustration proche de notre problématique est donnée également par E. Penissat, « Entre science, administration et politique : produire des statistiques au sein d'un ministère. », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie* [En ligne], 2007, 2, URL : <http://socio-logos.revues.org/853>

deux pourraient s'effectuer dans le cadre du service public, mais les pouvoirs publics ne s'en sont jamais donné les moyens.

En effet, ni la circulaire du 28 octobre 1997 organisant les premiers contrats locaux de sécurité (CLS), ni celle du 17 juillet 2002 les développant en CLSPD n'ont véritablement abordé la question de la réalisation concrète du diagnostic local préalable à la mise sur pied du partenariat, ni celle de l'accompagnement des réformes éventuellement décidées. En théorie, l'Institut des Hautes Études sur la Sécurité Intérieure (IHESI) - qu'avait fondé Pierre Joxe à Paris en 1989 - avait vocation à constituer ce pôle d'ingénierie publique. En 1998, il avait du reste publié un *Guide pratique pour l'élaboration des contrats locaux de sécurité* dans lequel cet organisme du ministère de l'Intérieur détaillait la méthodologie à mettre en œuvre⁶³. Toutefois, en pratique, cet organisme public n'avait pas les moyens de proposer cette ingénierie aux centaines de territoires concernés. De plus, il a rapidement abandonné cette mission au profit des cabinets privés dont certains redoutaient sa concurrence sur un marché juteux⁶⁴. Devenu l'Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice (INHESJ) en 2009, cet organisme propose bien chaque année des formations (4 jours par mois, de septembre à juin) mais celles-ci concernent essentiellement des hauts fonctionnaires (surtout des hauts gradés de la police et de la gendarmerie nationales), des cadres d'entreprises publiques ou privées et des journalistes ; on n'y rencontre quasiment pas d'élus locaux ni de techniciens des collectivités territoriales. Enfin, créé en 2004, l'Observatoire National de la Délinquance n'a développé qu'un travail sur les statistiques de la délinquance et ne s'est intéressé fondamentalement qu'à l'échelle nationale - le site d'information géographique « cartocrime » ouvert en fanfare en 2009 n'exploite en réalité que les données policières à l'échelle départementale, ce qui n'a aucune utilité opérationnelle.

A côté de ces lieux institutionnels, les villes peuvent aussi s'appuyer sur le Forum Français pour la Sécurité Urbaine (FFSU), une association créée en 1992 par Gilbert Bonnemaïson, député socialiste particulièrement engagé sur ces questions et promoteur des premiers Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) dès 1983. En pratique, le FFSU s'appuie sur une équipe de consultants et se positionne sur le marché du conseil en sécurité comme les sociétés privées. Il ne se situe toutefois pas dans une logique de recherche de profits, cherche à travailler sur des temps relativement longs, n'hésite pas à mobiliser des chercheurs et cherche à faire vivre tout un réseau (d'aujourd'hui environ 130 villes) en partageant les expériences de terrain. Cette démarche, très intéressante, a hélas beaucoup pâti de la politisation extrême de la question de la sécurité à partir des élections municipales de 2001, puis surtout de la mode du « tout vidéosurveillance » des années 2007-2012, qui a profité directement aux sociétés privées de conseil en sécurité et à leurs partenaires dans ce secteur marchand florissant⁶⁵. Le FFSU ne se situait pas dans cette logique commerciale.

⁶³ IHESI, *Guide pratique pour les contrats locaux de sécurité*, Paris, La documentation française, 1998.

⁶⁴ Voir à ce sujet L. Mucchielli, *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte, 2ème éd. 2002 ; L. Bonelli, « Quand les consultants se saisissent de la sécurité urbaine », *Savoir-Agir*, 2009, n°9, p. 17-28 ; M. Rigouste, *Les marchands de peur. La bande à Bauer et l'idéologie sécuritaire*, Paris, Libertalia, 2011. Symboliquement, l'ancien directeur des activités d'ingénierie et de conseil de l'IHESI, ancien commissaire de police, est lui-même passé dans le secteur privé à partir de 2001. Il dirige aujourd'hui une des plus importantes sociétés privées dans le domaine, en compagnie de l'ancien directeur de la communication de l'IHESI..

⁶⁵ Le moins que l'on puisse dire est que le marché de la vidéosurveillance ne connaît pas la crise. Il enregistre en effet des taux de croissance annuelle à deux chiffres depuis les années 2000 et devait atteindre 16 milliards de dollars de chiffre d'affaires en 2014 (*Protection Sécurité Magazine*, 31 janvier 2014). Ce véritable « boom » de la vidéosurveillance s'est réalisé en France grâce à l'incitation politique, juridique et financière de l'État. Par l'intermédiaire du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD), ce dernier a ainsi engagé 150 millions d'euros dans cette technologie entre 2007 et 2013 (*La Gazette des communes*, 18 février 2014). Sur ces questions, voir notamment L. Mucchielli, « A quoi sert la vidéosurveillance de l'espace public ? Le cas français d'une petite ville 'exemplaire' », *Déviance et société*, 2016, 1 (sous presse).

Enfin, pour terminer ce rapide tour d'horizon, ajoutons qu'à aucun moment, le monde universitaire et scientifique n'a été ni ne s'est mobilisé collectivement sur ces questions de soutien aux collectivités territoriales.

Face à une telle carence d'ingénierie publique, pour réaliser des diagnostics et/ou pour accompagner des réformes, les collectivités locales - souvent soutenues financièrement par les préfetures qui gèrent le Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD) - se sont logiquement tournées massivement vers le secteur privé. C'est un véritable marché du conseil en sécurité locale qui s'est ainsi développé depuis la fin des années 1990 pour profiter de cette aubaine. Pour des montants allant de quelques milliers à plusieurs dizaines de milliers d'euros selon la taille des villes, ces sociétés de conseil ont réalisé des centaines de diagnostics locaux, dupliquant souvent de façon uniforme un canevas préalablement défini, canevas fondé principalement sur le recueil des données statistiques des différents partenaires locaux, à commencer par la police ou la gendarmerie. De sorte qu'au final, c'est un opérateur privé qui vient recueillir puis transmettre à des acteurs publics les données fournies par d'autres acteurs publics, jouant ainsi un simple rôle d'intermédiaire ou de facteur. Cette situation peut apparaître ubuesque et elle constitue souvent une gabegie pour les finances publiques locales. Elle perdure pourtant. Beaucoup militent en effet pour son maintien et même son élargissement, dans le cadre plus global d'un développement de la sécurité privée, c'est-à-dire d'une privatisation partielle croissante de certaines missions de sécurité publique ⁶⁶.

Que conclure alors de toutes ces expériences réalisées en cinq ans ? On y reviendra dans les conclusions générales de ce livre, après avoir découvert les principales recherches menées à bien par l'Observatoire.

⁶⁶ Cette tendance s'est notamment affirmée sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy. On lira notamment sur ce point ses préfaces au *Livre blanc de la sécurité privée* (Paris, Union des entreprises de Sécurité Privée, sans date) ainsi qu'au *Livre blanc. La participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe* (Paris, INHESJ, 2008). Le même responsable politique, actuel président du parti « les républicains », vient du reste de faire de nouvelles propositions allant dans le sens de cette privatisation croissante de missions traditionnelles de sécurité publique (septembre 2015).