



HAL
open science

Les politiques locales de sécurité en France et en Italie. Une comparaison des Villes de Lyon, Grenoble, Bologne et Modène.

Séverine Germain

► To cite this version:

Séverine Germain. Les politiques locales de sécurité en France et en Italie. Une comparaison des Villes de Lyon, Grenoble, Bologne et Modène.. Science politique. Université Pierre Mendès-France - Grenoble II, 2008. Français. NNT: . tel-00347798

HAL Id: tel-00347798

<https://theses.hal.science/tel-00347798>

Submitted on 16 Dec 2008

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.

UNIVERSITE PIERRE MENDES-FRANCE/INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE GRENOBLE
ECOLE DOCTORALE SCIENCES DE L'HOMME, DU POLITIQUE ET DU TERRITOIRE (E.D. 454)

PACTE – POLITIQUES PUBLIQUES, ACTION, TERRITOIRES (UMR 5194)
EQUIPE POLITIQUE-ORGANISATIONS

Les politiques locales de sécurité en France et en Italie.
Une comparaison des villes de Lyon, Grenoble,
Bologne et Modène

Tome 1

Thèse pour le Doctorat de Science Politique
Sous la direction de M. Sebastian ROCHÉ

Présentée et soutenue publiquement par
Séverine GERMAIN
Le 28 novembre 2008

Membres du jury

M. Pierre FAVRE, Professeur émérite des Universités (président)
M. Patrick LE GALÈS, Directeur de recherches au CNRS, Cevipof (rapporteur)
M. Sebastian ROCHÉ, Directeur de recherches au CNRS, Pacte (directeur de thèse)
Mme Chiara SEBASTIANI, Professeure associée confirmée, Université de Bologne
M. Yves SUREL, Professeur des Universités, Université de Paris II (rapporteur)

UNIVERSITE PIERRE MENDES-FRANCE/INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE GRENOBLE

ECOLE DOCTORALE SCIENCES DE L'HOMME, DU POLITIQUE ET DU TERRITOIRE (E.D. 454)

**PACTE – POLITIQUES PUBLIQUES, ACTION, TERRITOIRES (UMR 5194)
EQUIPE POLITIQUE-ORGANISATIONS**

**Les politiques locales de sécurité en France et en Italie.
Une comparaison des villes de Lyon, Grenoble,
Bologne et Modène**

Tome 1

**Thèse pour le Doctorat de Science Politique
Sous la direction de M. Sebastian ROCHÉ**

Présentée et soutenue publiquement par

Séverine GERMAIN

Le 28 novembre 2008

Membres du jury

M. Pierre FAVRE, Professeur émérite des Universités (président)

M. Patrick LE GALÈS, Directeur de recherches au CNRS, Cevipof (rapporteur)

M. Sebastian ROCHÉ, Directeur de recherches au CNRS, Pacte (directeur de thèse)

Mme Chiara SEBASTIANI, Professeure associée confirmée, Université de Bologne

M. Yves SUREL, Professeur des Universités, Université de Paris II (rapporteur)

Remerciements

Mes remerciements les plus sincères s'adressent tout d'abord à mon directeur, qui a su me guider avec bienveillance, tout en préservant mon autonomie sur le chemin sinueux qu'est la thèse.

Une pensée pour Jacques de Maillard et Anne-Cécile Douillet, relecteurs attentifs de ce travail, ainsi que pour Guillaume Roux – relecteur intraitable d'autres ébauches – pour les innombrables conseils prodigués au cours de ces cinq années de thèse.

Sur un plan pratique, tous mes remerciements au service de Promotion et développement des politiques pour la sécurité et la police locale de la Région Emilie-Romagne – et notamment à Gian Guido Nobili – pour la masse de documentation fournie au cours de mes différents séjours à Bologne.

Sur un plan personnel et scientifique, mille mercis à la « *Fred Good Team* » : Guillaume et Ouassim, pour les discussions nocturnes enflammées sur le passé, le présent et l'avenir de la science politique ; Yasushi, pour les moments de détente footballistique offerts à Lesdiguières et au stade des Alpes ; Geneviève pour son écoute attentive de toutes mes introspections, tant personnelles qu'intellectuelles ; Delphine, pour les désespoirs et fous rires du bureau des ATER ; Jessica pour le souci constant attaché à ma culture musicale et cinématographique (et sa participation enjouée à toutes les activités sus-mentionnées) ; Christophe, fidèle parmi les fidèles du raffinement culinaire du restaurant universitaire.

Je n'oublie pas non plus la joyeuse troupe qui suit mes péripéties depuis plus de quinze ans maintenant : elles se reconnaîtront collectivement en ces lignes et sauront combien leur compagnie a pu compter ces cinq dernières années. Un grand merci à Caro, dont le dynamisme n'a d'égal que la générosité. Merci également au « Club 57 » pour ses barbecues et pétanques acharnées, qui ont su m'arracher à l'angoissant isolement de la fin de thèse.

Mon regard et ma plume se tournent enfin vers mes plus fidèles supporters depuis 27 ans maintenant. Merci pour votre soutien sans faille au cours de cette étrange entreprise, entre euphorie et découragement, pleurs et rires compris...

RESUME-SUMMARY

La thèse repose sur une comparaison des politiques locales de sécurité menées en France et en Italie, à partir de l'examen de quatre cas d'étude : Lyon, Grenoble, Bologne et Modène. La recherche se fonde sur le constat d'une implication croissante des municipalités dans la gestion de la sécurité des biens et des personnes, aux côtés de l'Etat, au cours des quinze dernières années, en France comme en Italie. La thèse examine ainsi les politiques menées, par les Villes françaises et italiennes, entre 1997 et 2006.

La première partie de la thèse explicite les mécanismes de réinvestissement du domaine de la sécurité par les municipalités, en France et en Italie. Ce processus résulte essentiellement de la conjonction de l'émergence d'une demande sociale de sécurité portant sur la régulation des lieux collectifs et d'une attention limitée des services de l'Etat à ces problèmes.

La deuxième partie présente le contenu de l'action publique mise en œuvre par chacune des Villes. L'analyse révèle la permanence d'interventions des municipalités relevant de la « prévention sociale » traditionnelle, auxquelles viennent s'ajouter – et non se substituer – des mesures relevant de la « prévention situationnelle ».

La troisième partie détaille le processus d'institutionnalisation de la « sécurité urbaine » à l'échelle municipale. Il s'agit notamment, pour les municipalités, de placer dans leurs organigrammes respectifs des intermédiaires, capables de dialoguer avec des professionnels aux identités antagonistes (les acteurs socio-éducatifs et les praticiens de la sécurité) afin d'assurer une coordination de leurs interventions.

Mots-clés : prévention de la délinquance, sécurité, politique locale, politique publique, gouvernance urbaine, participation des habitants, maire, identité professionnelle, France, Italie, criminologie, comparaison

The research aims at studying local security policies in France and Italy. It is based on a comparison between four case studies: Lyons, Grenoble, Bologna and Modena. The starting point of the analysis is that the central state steering capacity in the field of public safety governance has been counterbalance, in France as in Italy, by the rise of local authorities along the past fifteen years. Thus, in the dissertation I examine the local security policies implemented by the four municipalities between 1997 and 2006.

In the first part of this work, I explain why municipalities have become protagonists in security policies, i.e. crime prevention. I tend to support that this process results from the conjunction of two dynamics: the rising of a social security demand regarding the regulation of collective places and few attention paid by the central state to certain issues, such as soft crimes and disorders.

In the second part, I present the contents of the four local policies. I show that municipalities keep implementing social prevention, adding different kinds of measures, such as situational prevention, which however do not replace social crime prevention.

In the third part, I examine how “urban security” was institutionalized within the four municipal bureaucracies. I suggest that the main strategy lies in the use of “brokers” in charge of facilitating contact between various actors with antagonistic professional identities (social workers and crime reduction practitioners in order to make them co-operate.

Key words: crime prevention, safety, policing, public policy, urban governance, community, local government, partnership, professional identity, France, Italy, criminology, comparative analysis

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	3
RESUME-SUMMARY	5
INTRODUCTION GENERALE LES POLITIQUES LOCALES DE SECURITE.....	9
PREMIERE PARTIE LA SECURITE INVESTIE PAR LES COLLECTIVITES LOCALES EN FRANCE ET EN ITALIE	35
CHAPITRE 1 LE CADRE INSTITUTIONNEL DES POLITIQUES DE SECURITE EN FRANCE ET EN ITALIE.....	43
CHAPITRE 2 LA POLITISATION DES PROBLEMES A BOLOGNE ET MODENE	107
CHAPITRE 3 LA POLITISATION DES PROBLEMES A LYON ET GRENOBLE	201
DEUXIEME PARTIE LE CONTENU DES POLITIQUES LOCALES DE SECURITE	265
CHAPITRE 4 LE CONTENU DE L'ACTION PUBLIQUE : GRENOBLE ET LYON	281
CHAPITRE 5 LE CONTENU DE L'ACTION PUBLIQUE : MODENE ET BOLOGNE.....	347
TROISIEME PARTIE VERS L'AVENEMENT D'UN NOUVEAU PARADIGME ?	429
CHAPITRE 6 LES PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION DE LA SECURITE A L'ECHELLE MUNICIPALE : GRENOBLE ET LYON.....	439
CHAPITRE 7 LES PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION DE LA SECURITE A L'ECHELLE MUNICIPALE : MODENE ET BOLOGNE	503
CHAPITRE 8 LA SECURITE URBAINE : UN PARADIGME PLURIEL	561
CONCLUSION GENERALE	597
BIBLIOGRAPHIE	607
REFERENCES LEGISLATIVES	631
LISTE DES SIGLES.....	637
TABLE DES MATIERES	645
TABLE DES TABLEAUX	649
TABLE DES ENCADRES.....	650
TABLE DES SCHEMAS.....	651
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	651
TABLE DES ANNEXES (CF. TOME 2)	651

INTRODUCTION GENERALE

Les politiques locales de sécurité

« *L'insécurité, voilà ce qui fait penser.* »

Albert Camus, *Caligula*, 1944

Cette recherche porte sur les politiques publiques locales de sécurité mises en œuvre en France et en Italie. Elle repose sur une comparaison des villes de Grenoble, Lyon, Bologne et Modène, sur la période 1997-2006. Elle se donne pour objectifs de décrire le contenu des politiques locales de sécurité et d'en expliquer la genèse, en tenant compte du contexte national et des spécificités locales. Elle ambitionne également de discuter les implications des processus mis en évidence – comme l'existence de mobilisations sociales sur le thème de la sécurité – et de trancher ainsi certaines controverses – comme la place des transferts de politiques publiques dans les dynamiques de convergence des politiques locales en Europe.

Cette thèse est motivée par l'actualité de son objet d'étude. La question de l'insécurité fait l'objet, en effet, de controverses politico-médiatiques récurrentes. L'insécurité a constitué, lors des élections municipales françaises de 2001 et de l'élection présidentielle de 2002, un enjeu électoral majeur (Roché, 2003). Dans son « contrat avec les Italiens », Silvio Berlusconi, candidat à la présidence du Conseil italien en 2001, plaçait la sécurité en deuxième position parmi les cinq engagements de son programme. Le Front National, en France, a également bâti son ascension électorale sur ce thème (Mayer, 2002). En Italie, le parti d'extrême droite de la Ligue du Nord exploite lui aussi cet enjeu, comme l'illustre sa campagne des élections législatives de 2008¹.

Les données policières disponibles en France et en Italie attestent de la montée de la délinquance dans les deux pays depuis la Seconde Guerre mondiale. En France, le nombre de vols passe, entre 1950 et 1996, de 187 500 à 2,4 millions, soit un taux de 14 vols pour 1000 en 1950 contre 67 en 1995. Entre 1963 et 1995, le nombre de cambriolages est multiplié par 8 et celui des vols avec violence, par 23 (Roché, 2004c : 36). Depuis le milieu des années quatre-vingt, les vols sans violence apparaissent relativement stables, voire en régression, tandis que les atteintes violentes aux personnes sont en hausse (Roché, 2004b : XI). Entre 1985 et 2001, le taux de violences interpersonnelles passe de 2 à 5 pour 1000 habitants (Lagrange, 2003 : 15). En Italie, le terme de « délinquance » existe (« *delinquenza* ») mais il n'est que peu

¹ Voir les déclarations de son leader, Umberto Bossi, par exemple, dans *Il Corriere della Sera* du 29 avril 2008.

employé : la presse, les universitaires et les praticiens lui préfèrent le terme « *criminalità* » (littéralement « criminalité », mais que nous traduirons par « délinquance »). La première étude sur l'évolution de la criminalité en Italie depuis la Seconde Guerre mondiale (Barbagli, 2003) montre une hausse irrégulière des atteintes aux biens entre 1945 et 2001, alternant phases de croissance et de contraction. Globalement, depuis les années cinquante, le nombre de vols a été multiplié par 5,5 en Italie. Par rapport aux autres pays de l'Union européenne, l'Italie a eu et conserve un taux de pickpockets (*borseggi*), de vols avec violence (*rapine*) et de braquages de banques (*rapine in banca*) nettement plus élevé (Barbagli, 2003 : 19). Lors de l'émergence du thème de la sécurité urbaine dans le débat public, au cours des années quatre-vingt-dix, les observateurs parlent de « *microcriminalità* » (littéralement « microcriminalité », que l'on peut assimiler à l'expression française de « petite délinquance »), définie comme :

« Cet ensemble d'actions illicites conduites avec l'usage de la force ou de la ruse pour s'approprier les biens d'autrui, qui comportent un contact physique direct entre au moins l'un des auteurs du délit et une personne ou un objet. » (Barbagli, 1995 : 8).

Il s'agit donc de la délinquance de voie publique d'appropriation mais, par extension sémantique, le concept s'applique également ensuite aux agressions ou autres types de délits (Gennari, 2002 : 164). L'expression cède ensuite progressivement place à celle de « *criminalità diffusa* » (« délinquance diffuse », au sens de délinquance ordinaire, banalisée) dans le langage politico-institutionnel (Braccesi, 2004 : 267), pour en affirmer la prise en considération, l'expression « microcriminalité » ayant plutôt signifié une minimisation du problème.

Parallèlement à la hausse de la délinquance, se manifeste un phénomène de diffusion du « sentiment d'insécurité » au sein de la population, en France comme en Italie. Le « sentiment d'insécurité » (« *senso di insicurezza* » en italien) comprend deux paramètres (Furstenberg, 1971) : la peur personnelle et la préoccupation sociale pour l'ordre (Marzio Barbagli (2002) parle, pour l'Italie, de « *domanda di ordine* », littéralement « demande d'ordre »). D'une part, la peur personnelle désigne l'inquiétude personnellement ressentie par un individu dans un contexte immédiat (le quartier en règle générale). D'autre part, la préoccupation sociale désigne une inquiétude plus générale quant à l'organisation sociale, une préoccupation pour l'ordre social. Dans les enquêtes par questionnaire, cette dimension est le plus souvent mesurée par des questions sur la nécessité de renforcer les moyens de la police ou le désir d'abolition/rétablissement de la peine de mort.

En France, les données disponibles permettent d'établir que la part de la population souffrant du sentiment d'insécurité a augmenté significativement entre 1977 et 1986 (Roché, 1998a). En Italie, il n'est pas impossible qu'une hausse du sentiment d'insécurité soit

également intervenue dès les années soixante-dix, lorsque les vols, vols avec violence et les homicides ont connu une forte augmentation ; mais les données disponibles, qui ne remontent qu'aux années quatre-vingt-dix, ne permettent pas de le montrer. On sait, en revanche, que la part de la population éprouvant un sentiment d'insécurité est restée constante au cours de la décennie 1990 (Barbagli, 2002 : 209), avec cependant des variations selon les Régions. Le sentiment d'insécurité semble avoir varié en fonction de l'évolution de certains faits : en Sicile par exemple, où le nombre d'homicides et de vols avec violence a baissé, le sentiment d'insécurité a diminué, tandis qu'en Vénétie, là où le nombre de pickpockets, de vols avec violence et de cambriolages ont crû, le sentiment d'insécurité a également augmenté (Barbagli, 2003 : 30).

Les « incivilités », qui minent la vie quotidienne des résidents, apparaissent comme un puissant ressort du sentiment d'insécurité (Barbagli, 1998 ; Roché, 1998a). Le terme d'« incivilité » est aujourd'hui surtout employé en France (pour une analyse de la notion, voir Roché, 2002 : 32-65, chap. 2 et 3), tandis que la littérature américaine a davantage utilisé le terme de « *soft crimes* » (Reiss, 1985) ou « (*signs of*) *disorders* » (Skogan, 1990). Ces « *disorders* » (« désordres », « *disordine* » en italien) peuvent être soit physiques (vandalisme, tags, bâtiments abandonnés, rues sales et/ou mal éclairées, véhicules-épaves, etc.) soit sociaux (présence de personnes en état d'ébriété, de groupes de jeunes, de dealers, de mendiants, de SDF, de prostituées, etc.). Dans la littérature italienne, on retrouve fréquemment le terme de « *degrado* » (« dégradations »), mot notamment employé par les habitants pour décrire la situation de leur quartier (Barbagli, 1999), que les sociologues M. Barbagli et U. Gatti (2005 : 13) ont ensuite transformé en « *segni di degrado* » (« signes de dégradation »). Le terme « *disordine* » (au singulier) constitue la traduction la plus juste de « *disorders* » en italien mais s'avère un peu moins usité dans la littérature. Aux « incivilités » françaises correspond donc le « *degrado* » italien. La notion d'« incivilités » est venue combler un double vide : un vide terminologique (les termes de « délit » ou de « crime » ne sont pas pertinents pour décrire ces faits), auquel correspond une absence de mobilisation des pouvoirs publics face à ces actes.

« Le déni de réalité qui touchait tous ces menus désordres – ce n'est pas de l'insécurité "réelle" – empêchait de se mobiliser pour essayer d'y répondre puisqu'il n'y avait là "rien de grave". » (Roché, 2002 : 128).

La chaîne pénale ne semble pas en mesure de faire face aux évolutions de la délinquance de façon égale dans les deux pays. Les taux d'élucidation des délits par la police, en France, sont passés de 36% en 1950 à 11% en 2001 (Roché, 2004b : XIX), alors qu'en Italie, le taux d'élucidation des faits par les forces de l'ordre² a suivi l'évolution d'une courbe

² La Police d'Etat, les carabinieri (l'équivalent des gendarmes français) et la Garde des finances (assimilable aux douanes).

en U, passant de 26% en 1985 à 17% en 1990, puis 25% en 1995 et 26% en 1999 (Barbagli & Sartori, 2004 : 179). Le taux d'élucidation des délits ne dépend pas uniquement de l'activité des forces de police. Trois éléments influencent la capacité policière de résolution des affaires : la qualité et la quantité des informations fournies par les victimes et les citoyens en général, la nature des délits (lorsqu'il y a interaction entre la victime et l'auteur, le fait est plus aisé à élucider), la relation entre auteur et victime (l'élucidation est d'autant plus facile que l'auteur est un proche de la victime). Ainsi, l'évolution en forme de U de la courbe du taux d'élucidation en Italie serait en partie due au changement de la composition des homicides. La part d'homicides non résolus a augmenté entre 1985 et 1991 et a baissé au cours de la décennie 1990, suivant l'évolution du nombre d'homicides commis par les mafias, qui a crû au cours de la première période et décrû au cours de la seconde. La probabilité d'élucidation d'un homicide décroît fortement s'il est commis par une organisation mafieuse. L'élucidation des vols simples, en revanche, est devenue de plus en plus difficile au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle, car ces derniers sont de plus en plus souvent commis par des auteurs étrangers à la victime, sans interaction avec cette dernière et sans témoin (Barbagli & Sartori, 2004 : 179-181).

La crise d'efficacité de l'Etat se résume ici globalement au déclin de sa capacité à dissuader et à punir.

« On pourrait qualifier la crise de "fonctionnelle" : elle est reliée au fonctionnement des administrations par rapport aux prétentions affichées. Les faiblesses actuelles de la réponse répressive ont été largement soulignées. L'augmentation des atteintes aux biens, mais aussi des homicides, des viols violents a eu lieu tandis que, parallèlement, se généralisait une baisse des taux d'élucidation policiers. De plus, on a énormément de mal à montrer le caractère effectif du renforcement de l'action policière. Au plan local, les évaluations les plus sérieuses faites à l'étranger sur les taux d'arrestation [...] ou sur la mise en place des patrouilles de police, ne montrent pas de résultats probants [...]. » (Roché, 1998c : 229).

La hausse des atteintes aux biens et aux personnes, le phénomène des désordres ou incivilités, la diffusion du sentiment d'insécurité et la baisse du taux d'élucidation policier – pour les vols notamment – questionne la capacité de l'Etat à assurer la sécurité des citoyens. Il semble s'appuyer de plus en plus sur les Villes dans cette entreprise, alors qu'il tendait à rechercher le monopole de l'exercice de la violence légitime. C'est à partir de ce qui nous est apparu, de prime abord, comme un paradoxe, que nous avons bâti cette recherche. Nous présentons, dans cette introduction, le cheminement de la thèse, de la construction de l'objet de recherche à la méthode d'enquête retenue. Nous examinons ainsi, dans un premier temps, les réponses qu'apporte la littérature internationale à notre question initiale et montrons comment les imprécisions repérées nous guident dans l'élaboration de notre objet d'étude. Dans un deuxième temps, nous détaillons les apports attendus de la comparaison franco-italienne et explicitons les raisons qui président au choix des quatre cas d'étude. Dans un

troisième temps, nous détaillons le protocole d'enquête déployé, ainsi que les différentes sources mobilisées.

L'examen des politiques locales de sécurité ouvre des pistes d'interrogation sur la place de l'Etat dans la régulation de la société contemporaine. La définition de la sécurité, au sens large, peut s'entendre comme une absence de menace, d'une part, et une activité positive de renforcement de la perception de sécurité, d'autre part (Zedner, 2000). En ce sens, les politiques publiques de sécurité visent à lutter contre la délinquance (les menaces effectives) et le sentiment d'insécurité (la perception de ces menaces). Elles sont mises en œuvre, selon S. Roché, par une pluralité d'acteurs, y compris non étatiques.

« Les politiques publiques de sécurité consistent dans l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires prises pour gérer le champ de la sécurité, ainsi que des actions ou programmes publics mis en œuvre par les élus locaux et nationaux, les administrations seules ou en partenariat avec d'autres partenaires associatifs ou marchands. Elles s'adressent aux auteurs de violence, mais aussi aux victimes et à l'opinion publique. » (Roché, 1998c : 157-158).

Pourtant, les Etats se sont historiquement constitués par un processus de monopolisation de la violence : ils ont revendiqué d'assurer la sécurité des biens et des personnes sur leur territoire. C'est pourquoi Max Weber entend « par *Etat* une "*entreprise* politique de caractère *institutionnel*" lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le *monopole* de la contrainte physique *légitime*. » (Weber, 1995 : 97). L'historien Jean Delumeau (1989) rappelle que l'idée de la constitution d'une société politique en réponse à l'insécurité des individus apparaît dès le 16^e siècle³. Comment expliquer alors que des acteurs non étatiques soient amenés à participer à la production de la sécurité aux côtés de l'Etat ? Ce dernier deviendrait-il un acteur parmi d'autres dans cette nouvelle configuration que certains auteurs (Roché, 2004a ; De Maillard, 2005a) ont pu qualifier de « gouvernance » de la sécurité ?

Cette interrogation s'insère dans un questionnement plus large sur le rôle de l'Etat dans les sociétés contemporaines. Certains auteurs ont défendu la thèse du « *hollowing out of the state* » (Peters, 1993 ; Rhodes, 1994), reprise en français par Jean Leca avec son concept d'« Etat creux » (Leca, 1996), pour signifier une dynamique d'évidement de l'Etat.

« Le gouvernement ne consiste plus dans le retrait général au profit du marché ou de l'autogouvernement social ni dans un contrôle externe du fonctionnement de la société mais dans l'interaction d'une pluralité d'acteurs "gouvernants" qui ne sont pas tous étatiques ni même publics. » (Leca, 1996 : 339).

Pour P. Le Galès,

« l'Etat reste un acteur important mais il s'est banalisé, il est devenu un acteur parmi d'autres ou plutôt les différents segments de l'Etat sont devenus des acteurs parmi

³ Pensons, par exemple, au fondement du contrat social chez Hobbes.

d'autres dans les processus d'élaboration et de mise en place des politiques. » (Le Galès, 1995 : 19).

La notion de gouvernance interroge ainsi la nature des organisations en charge de la production de biens publics aux côtés de l'Etat. A ce titre, le caractère public du domaine de la sécurité le rend particulièrement adapté à une analyse au prisme de cette notion. Il s'agit pour nous d'examiner les modalités de fonctionnement de la gouvernance de la sécurité (les relations nouées entre les différentes organisations en charge de la sécurité) mais nous n'étudions pas l'ensemble des réseaux d'acteurs qui mettent en œuvre ces politiques. Il s'agit plutôt d'appréhender *les processus qui concourent à l'avènement de cette nouvelle configuration*. Comme le rappelle Patrick Le Galès (2003 : 35), la notion de gouvernance s'inscrit dans un cadre conceptuel situé. La gouvernance relève d'un « moment historique », qui voit certaines villes et Régions s'affirmer comme lieux de reformulation du lien politique et social dans un contexte marqué par une recomposition des Etats, un phénomène de mondialisation économique et la construction européenne. Notre étude se focalise tout particulièrement sur la place des élus locaux et des municipalités dans la production de la sécurité, d'où le choix de centrer notre étude sur les politiques *locales* de sécurité. L'étude de leur genèse doit permettre d'éclairer les mécanismes qui président à l'avènement de la gouvernance de la sécurité, sans prétendre analyser le « mode de gouvernance urbaine » dans ce domaine, c'est-à-dire la combinaison particulière de régulations sociale, politique et économique propre à chaque ville (voir Le Galès, 2003 : 381).

Que nous enseigne la littérature internationale sur l'avènement de la gouvernance de la sécurité ? Globalement, différentes études disponibles considèrent que l'Etat a entamé une stratégie de responsabilisation d'autres acteurs (les collectivités locales, les entreprises de sécurité, la communauté⁴) pour affronter la crise de légitimité dont il est victime, tout en s'attachant à réaffirmer symboliquement son monopole (Garland, 1996, 2001 ; Crawford, 1997 ; Roché, 1998c ; Amendola, 2003). Cette crise de légitimité est double. L'efficacité de l'Etat est d'abord contestée par les néo-libéraux, qui lui adressent une double critique : sur le plan économique, l'Etat est jugé trop coûteux ; sur le plan idéologique, il est jugé incapable d'agir sur une société complexe. L'Etat est ensuite mis en cause dans le domaine de la sécurité même, où il n'a pu endiguer la montée de la délinquance. Ceci a pu être désigné sous l'expression de « crise du "paradigme répressif" »⁵ (Roché, 1998c : 227).

⁴ Il faut entendre par « communauté » la société : en anglais, le terme « communauté » n'est pas connoté négativement. Les politiques anglaises tentent de mobiliser les habitants dans la production de la sécurité.

⁵ Au cours de cette recherche, nous emploierons indistinctement les notions de « paradigme » et « référentiel », au sens de « matrices cognitives et normatives », entendues comme des « systèmes cohérents d'éléments normatifs et cognitifs qui définissent dans un champ donné des "visions du monde", des mécanismes identitaires, des principes d'action, ainsi que des prescriptions méthodologiques et pratiques pour les acteurs partageant une même matrice. » (Surel, 1998 : 162).

Pour faire face au taux élevé de criminalité et aux limites de la chaîne pénale, les gouvernements mettent en œuvre des politiques ambivalentes (Garland, 1996) : des stratégies adaptatives et des stratégies de déni. Les stratégies de déni consistent en une réponse répressive accrue et en un souci de réaffirmation du monopole symbolique de l'Etat. Quant aux stratégies adaptatives, elles résident dans la responsabilisation de nouveaux acteurs, le relèvement du seuil de la déviance et la redéfinition des critères de succès de la chaîne pénale, les organisations fixant elles-mêmes leurs objectifs.

Certaines analyses notent parallèlement une évolution paradigmatique de la criminologie, avec le passage d'une conception positiviste de la délinquance à une conception administrative et actuarielle (Garland, 1996 ; Young, 1999), c'est-à-dire en termes de gestion des risques. Globalement, alors que le phénomène de la délinquance tendait à être expliqué par la théorie de la privation relative (voir Merton, 1938), il l'est davantage aujourd'hui par les théories du contrôle (voir notamment Hirschi, 1969). Puisque le crime, considéré comme un fait normal, ne peut être totalement éradiqué, il s'agit de le maintenir dans des limites acceptables par la société et de minimiser les risques. Ainsi, l'objet d'étude des criminologues n'est plus tant le délinquant lui-même que les conditions de son passage à l'acte. Ces nouveaux discours criminologiques cherchent dans le quotidien les moyens d'apporter des changements et donnent naissance aux mesures dites de « prévention situationnelle », qui visent à intervenir sur les conditions du passage à l'acte et non plus sur le délinquant, ce à quoi s'attachait la « prévention sociale ».

La « prévention » se définit ici par opposition à la « répression ».

« On peut ranger sous l'étiquette de prévention toutes les mesures dont l'intention affichée est de minimiser les atteintes (leur fréquence, leur gravité, leur conséquence), mais surtout, qui "viennent avant" le délit par opposition à la répression qui intervient après le délit et peut s'accompagner de mesures centrées sur la victime. » (Roché, 1998c : 250).

La « répression » est tournée vers l'auteur d'une infraction : elle se distingue de la « sanction », qui joue sur la conscience collective du public. La visibilité de la sanction dans la société permet de rappeler les normes que tout individu doit respecter (Garland, 1990).

Au sein de la prévention, on distingue communément les interventions sur le contexte de commission de l'acte de délinquance des interventions centrées sur les auteurs. La « prévention situationnelle » regroupe les interventions sur l'environnement physique (Graham, 1990), de façon à réduire les opportunités et à augmenter les risques de passage à l'acte pour les auteurs potentiels d'actes de délinquance (Clarke, 1983, 1995). Elle est habituellement opposée à la « prévention sociale », qui consiste à intervenir, par des mesures sociales d'aide et d'accompagnement, sur les auteurs potentiels d'actes de délinquance. Au contraire, la « prévention situationnelle », parce qu'elle comprend des mesures de surveillance

(de la surveillance naturelle par des gardiens à la surveillance technologique par la vidéosurveillance) visant à dissuader le passage à l'acte, a pu être assimilée à la répression.

Les acteurs politiques se nourriraient de ces réflexions criminologiques et réciproquement : les politiques menées auraient alors connu une évolution en termes de contenu, avec une utilisation plus importante de la « prévention situationnelle », dont les postulats rationalistes quant à la responsabilité individuelle des délinquants concordent avec ceux du néolibéralisme. Des mécanismes de « transfert de politiques publiques », assurés par des experts universitaires et des hommes politiques, auraient ainsi permis une diffusion des politiques répressives nées aux Etats-Unis, dont la plus connue est sans nul doute celle de la « tolérance zéro » (Wacquant, 1999 ; Newburn & Sparks, 2004b ; Ferret & Mouhanna, 2005c). Un changement de paradigme se serait produit dans le domaine de la sécurité. Alors que les politiques de prévention visaient à remédier à la crise du « paradigme répressif », elles céderaient désormais le pas à des politiques de sécurité plus répressives et axées notamment sur l'emploi des techniques de prévention situationnelle, au détriment des mesures centrées sur les auteurs. Des chercheurs français estiment d'ailleurs que ces mécanismes sont intervenus en France, au point de qualifier les mesures mises en œuvre par certaines grandes villes françaises de « populisme punitif », une expression utilisée aux Etats-Unis dès le milieu des années quatre-vingt, retrouvée plus tard en France (voir notamment Ferret & Mouhanna, 2005b : 12).

Plusieurs points d'ombre subsistent cependant à la lecture de ces analyses.

Premièrement, la littérature criminologique apparaît plus dominée par des ambitions théoriques qu'empiriquement fondées, ce qui obère ses capacités à expliquer le changement de paradigme qu'elle prétend observer. Elle ne montre pas comment se manifeste concrètement la crise de légitimité de l'Etat en matière de sécurité. La population remet-elle ouvertement en cause le fonctionnement de la chaîne pénale ? Observe-t-on des mouvements de protestation de la part des habitants dans les villes touchées par l'insécurité ? David Garland, par exemple, attribue l'échec des politiques de l'Etat à l'adaptation des classes moyennes et des élites libérales aux taux de délinquance élevés : alors que ces catégories vivaient à l'abri de la délinquance, elles en souffrent à partir des années soixante-dix et expriment alors une demande de sécurité (Garland, 2000 : 348-349). Aucune précision n'est cependant donnée quant à la manière dont s'exprime cette demande de sécurité de la part de ces catégories de population.

Ces études ne précisent pas non plus les mécanismes qui président à l'avènement des politiques de partenariat en matière de sécurité. Est-ce l'Etat seul qui décide de responsabiliser de nouveaux acteurs ? Ces derniers ne se mobilisent-ils pas pour investir ce domaine de l'action publique ? L'implication des collectivités locales, des associations et du

marché dans les politiques de sécurité relève-t-elle des mêmes dynamiques explicatives ? En France, l'origine des politiques partenariales de prévention de la délinquance se trouve notamment dans le rapport de la commission des maires au Premier Ministre (rapport Bonnemaïson de 1982). Les collectivités locales n'auraient-elles pas pris une part active dans l'élaboration de cette politique ? Qu'en est-il en Italie ?

Enfin, les analyses qui mettent en avant des mécanismes de transfert de politiques publiques pour expliquer la diffusion de politiques répressives ne parviennent guère à en démontrer l'existence. C'est l'un des reproches qui peut être fait à la théorie développée par L. Wacquant (1999) quant à la diffusion sur le continent européen de la politique américaine de tolérance zéro.

Deuxièmement, la distinction entre « prévention sociale » et « prévention situationnelle » est insuffisante pour examiner empiriquement le contenu de l'action publique mise en œuvre. De nombreux auteurs ont cherché à construire des typologies de la prévention de la délinquance (Brantingham & Faust, 1976 ; Forrester et al., 1988 ; Van Dijk & De Waard, 1991 ; Tonry & Farrington, 1995b). Cependant, les catégories utilisées reposent le plus souvent sur des distinctions plus théoriques qu'empiriquement applicables. Des typologies empiriques ont été utilisées en France (Sina, 2002) et en Italie (Selmini, 2000b) mais elles ne sont pas exemptes de faiblesses méthodologiques. A l'étude de F. Sina peut être reproché l'examen des *intitulés* d'action – et non des mesures mises en œuvre – ; à celle de R. Selmini, les regroupements conceptuels discutables – par exemple celui de toutes les formes de surveillance de l'espace public, sans distinction de la nature des acteurs engagés (habitants, agents de sécurité, agents de la municipalité) – sous la bannière de la « prévention situationnelle ».

Les auteurs qui mettent en avant un changement de paradigme se fondent notamment sur le constat d'un emploi croissant de la « prévention situationnelle » pour justifier leur diagnostic. Mais l'examen d'une telle thèse nécessiterait le recours à des catégories d'analyse plus précises que la seule opposition entre « prévention sociale » et « prévention situationnelle », afin d'affiner le diagnostic des évolutions en cours.

Troisièmement, peut-on véritablement parler de l'avènement d'un nouveau paradigme ? La littérature sur le changement dans l'action publique a insisté sur la nécessité d'appréhender les différents ordres de changement qui peuvent affecter une politique publique, de ses postulats aux instruments d'action qu'elle mobilise (Jobert, 1992 ; Hall, 1993 ; Dolowitz et al., 2000). Peter Hall, par exemple, identifie trois ordres de déplacement du sens dans les politiques publiques. Le premier concerne le mode d'utilisation des instruments de régulation existants au sein d'un secteur ; le deuxième touche à la création de nouveaux instruments (sans changement des objectifs) ; le troisième constitue un changement

de paradigme, c'est-à-dire une remise en cause de la hiérarchisation des objectifs : un changement de l'orientation générale de la politique publique. Les acteurs qui mettent en œuvre ces politiques partagent-ils une image du monde unifiée, qui sous-tend l'ensemble de la politique de sécurité mise en œuvre ? Cette image du monde a-t-elle changé ?

Globalement, la revue des travaux effectués atteste du fossé qui sépare les théories criminologiques des études empiriquement fondées du contenu de l'action publique, les processus explicatifs suggérés par les premières n'étant pas validés par les secondes. L'analyse des politiques publiques, qui dispose, en revanche, des outils nécessaires à l'examen minutieux de la production de l'action publique, a jusqu'ici peu abordé le domaine de la sécurité. Cette recherche ambitionne donc de combler une partie de ce vide par une étude des politiques locales de sécurité dans une perspective à la fois diachronique et synchronique, seule susceptible d'apporter des éclaircissements sur les mécanismes présidant au changement de paradigme que pensent observer les chercheurs mentionnés.

Pour aborder ces questions, nous posons l'hypothèse générale *d'une réorientation de l'action publique comme réponse des élus locaux à la demande de sécurité des habitants.*

Tout d'abord, nous voulons tester empiriquement le rôle de la population dans le processus de changement de l'action publique. Dans une perspective de sociologie de l'action publique, nous examinons la place des habitants dans le processus de politisation de l'insécurité au niveau local. La politisation d'un problème peut être définie comme la transformation d'un fait social en problème public et sa prise en charge par une autorité publique (Lascoumes & Le Galès, 2007), la municipalité en l'occurrence. Nous défendons l'idée que les mobilisations sociales de résidents impulsent la politisation du problème de l'insécurité. Une mobilisation sociale « désigne le processus de déliquescence des allégeances traditionnelles et les transformations qui en dérivent » (Hermet et al., 2005 : 204). Dans les quatre villes étudiées, certaines catégories de résidents contestent plus ou moins ouvertement le mode de gestion de la sécurité mis en œuvre par les pouvoirs publics (Etat et municipalité) et se mobilisent pour dénoncer les actes de délinquance et les désordres qui surviennent dans leur quartier.

Nous construisons ensuite une typologie à partir de nos investigations de terrain, afin d'appréhender les évolutions des contenus de l'action publique mis en œuvre par les municipalités. Empiriquement documentée par nos quatre cas d'étude, cette typologie nous aide à tester la thèse d'un recours croissant à la « prévention situationnelle » et à comprendre, le cas échéant, si ce dernier est imputable aux mobilisations sociales d'habitants.

Nous soutenons que les mobilisations d'habitants mettent en exergue l'existence de conflits entre diverses catégories de population, en concurrence pour la définition des règles d'usage des espaces collectifs. La notion d'incivilité ou de désordre interroge les modalités du

vivre ensemble dans les espaces collectifs, c'est-à-dire l'« ordre en public » (Roché, 2002). Les municipalités sont amenées à développer différents types d'intervention visant à normaliser les comportements dans les espaces publics et équipements collectifs. Parmi les stratégies municipales déployées, la recherche de la « maîtrise des lieux collectifs » (Roché, 2002) s'appuie sur la mise en place de « garants des lieux », des figures nouvelles chargées de surveiller les espaces collectifs et d'en rappeler les règles d'usage, sans disposer pour autant d'un pouvoir de sanction. Les seules catégories de prévention sociale et de prévention situationnelle ne suffisent pas à rendre compte de cette évolution particulière du contenu de l'action publique locale.

Enfin, nous examinons les mécanismes qui président à la structuration, dans les quatre municipalités étudiées, d'un service spécifiquement en charge des questions de sécurité. Il s'agit ici d'analyser les processus d'institutionnalisation du traitement des demandes liées à la sécurité, la notion d'institutionnalisation étant entendue comme la « mise en place de cadres formels d'interprétation des problèmes, de discussion et délibération sur des solutions, d'ajustements entre des projets collectifs » (De Maillard, 2004b : 15). Nous montrons que l'institutionnalisation de la sécurité repose, d'une part, sur un processus d'autonomisation de cette dernière vis-à-vis des services sanitaires et sociaux, avec lequel elle continue de collaborer, et d'autre part, sur un renforcement de la coopération des acteurs municipaux avec les forces de l'ordre nationales. Ces évolutions ne sont pas sans susciter des conflits d'ordre organisationnel et professionnel. D'une part, tous les acteurs municipaux ne s'accordent pas sur la légitimité de la municipalité à développer une politique de « sécurité », dont la compétence devrait selon certains demeurer celle de l'Etat. D'autre part, les acteurs de la sphère socio-éducative, attachés à une conception de la délinquance qui privilégie les causes économiques et sociales à la responsabilité individuelle, se montrent rétifs à coopérer avec des policiers, des acteurs qui valorisent la répression comme réponse à la délinquance.

Dans une perspective inspirée de l'institutionnalisme centré sur les acteurs (Scharpf, 1997 ; Nay & Smith, 2002 ; De Maillard, 2004b), nous considérons que le comportement des acteurs résulte d'une combinaison de plusieurs logiques : personnelle, professionnelle et organisationnelle. La distinction opérée entre ces trois logiques nous permet de formuler une hypothèse explicative de la hiérarchisation des préférences chez les acteurs et partant, d'expliquer les formes de coopération observées malgré la prégnance de conflits de culture professionnelle. Nous suggérons d'utiliser la notion d'« identité professionnelle » pour déduire de l'appartenance professionnelle des acteurs un certain nombre de postulats quant à leurs préférences et leurs dispositions à participer à la coopération interorganisationnelle que nécessite le traitement des problèmes de sécurité. Nous concevons alors les pratiques de coopération observées comme le résultat de la confrontation entre une volonté institutionnelle

(municipale) de collaboration, des identités professionnelles antagonistes (les tenants de l'éducatif contre les tenants du répressif) et des capacités individuelles d'apprentissage de la coopération interorganisationnelle. Nous montrons dans quelle mesure le processus d'institutionnalisation d'une politique municipale de sécurité repose sur l'emploi d'« intermédiaires » de l'action publique (Nay & Smith, 2002), situés à l'intersection des différents univers en conflit.

Une comparaison franco-italienne s'avère pertinente pour appréhender le rôle de l'Etat dans les évolutions de l'action publique locale en matière de sécurité. Ces deux pays, qui partagent une architecture institutionnelle relativement proche, sont marqués par une même coexistence de plusieurs organisations⁶ distinctes en charge de la sécurité – la Police et la Gendarmerie en France ; la Police d'Etat (*Polizia di Stato*), les Carabiniers (*Arma dei Carabinieri*) et la Garde des finances (*Guardia di Finanza*) en Italie – auxquelles s'ajoutent des polices locales (municipales et provinciales) de plus en plus présentes. En outre, si les collectivités territoriales ne sont pas investies des mêmes pouvoirs dans les deux pays, elles y sont spatialement définies de manière identique, de la Région à la Commune, en passant par le Département (français) et la Province (italienne).

Cependant, alors que le système politique français comprend à la fois un Etat et un centre, le système italien a pu être qualifié d'« Etat sans centre » (Badie & Birnbaum, 1982 : 171), dans la mesure où les différents territoires (Villes, Régions) ont historiquement eu – et longtemps conservé – un poids économique et politique considérable. La multiplicité de centres (Villes et Principautés ecclésiastiques) jaloux de leur indépendance a empêché, en Italie, la formation d'un seul centre supérieur aux autres, et ainsi retardé la formation de l'Etat-nation (Eisenstadt & Rokkan, 1973). L'unification italienne ne date que de 1870⁷. De plus, la faiblesse des infrastructures des anciennes Régions indépendantes a empêché la constitution de l'Etat fédéral tel que le voulaient les modernisateurs piémontais : si la structure de l'Etat italien a été façonnée administrativement par le modèle napoléonien, c'est parce que le manque de personnel, d'institutions ou de pratiques institutionnalisées de gouvernement dans les Régions du Sud obérait les possibilités d'unification par un modèle fédéraliste (Ziblatt, 2006). Cette faiblesse structurelle des Régions du Sud n'a cependant jamais pu être rattrapée et une fracture Nord-Sud caractérise le pays sur le plan économique et au niveau des infrastructures. En dernier lieu, notons que le rôle du préfet italien n'a cessé de

⁶ Nous utilisons le terme d'« organisation » de manière générique pour désigner les agences collectives que sont les municipalités, les préfetures et services de l'Etat, les entreprises de transport, etc.

⁷ Le Royaume d'Italie est proclamé en 1861 mais le rattachement de Rome n'intervient qu'en 1870. Entre temps, une guerre contre le « brigandage méridional » se déroule jusqu'en 1865 et la Vénétie est rattachée au Royaume en 1866.

s'affaiblir, certaines de ses prérogatives étant transférées aux Régions, alors qu'il possédait un rôle administratif – et politique – prépondérant⁸.

H.-P. Kriesi (1994 : 307-341, chap. 11), dans une synthèse de divers travaux⁹, distingue les « Etats forts » des « Etats faibles » en fonction de deux critères : le développement de la structuration interne de l'Etat¹⁰ et son degré d'autonomie par rapport à son environnement¹¹. Selon cette typologie, l'Etat italien est faible, tandis que l'Etat français est un « Etat fort », dont le pendant est une société faible, composée d'une agrégation d'individus et non d'associations intermédiaires puissantes. En outre, l'Etat français aurait également une plus grande capacité de mise en œuvre des politiques au plan local de par l'existence d'une seule autorité de tutelle unique (le préfet) sur le gouvernement local, alors qu'en Italie, cette fonction est remplie par une multitude de services de l'Etat.

De nombreuses recherches françaises ont cependant souligné la complexité de la nature centralisée de l'Etat, mettant en évidence l'existence de formes de régulation particulières au niveau local (Worms, 1966 ; Crozier & Thoenig, 1975 ; Grémion, 1976). La France a connu, par ailleurs, des vagues de décentralisation, qui sont venues bouleverser l'agencement du « jardin à la française » (Faure, 1999). Dans les deux pays on observe en outre une dynamique de contractualisation des relations Etat-municipalités dans le domaine de la sécurité, bien qu'aucune mesure de décentralisation n'ait conféré au maire de compétences particulières en la matière. Aucune politique nationale contractuelle n'est non plus intervenue en Italie, contrairement au cas de la France où les politiques partenariales ont débuté dès les années quatre-vingt avec l'avènement des politiques de « prévention de la délinquance ». Ce double constat met donc en lumière ce qui peut apparaître comme un paradoxe du point de vue français : une implication croissante du local, dont l'explication ne serait pas à rechercher dans l'Etat. Ainsi, la comparaison franco-italienne offre une perspective intéressante pour questionner les dynamiques de la « démonopolisation » de

⁸ En 1972 notamment, le contrôle des actes, qui relevait de sa compétence, devient celle de la Région (Della Porta, 1999 : 261-262). Le préfet a également perdu son rôle de coordination de toutes les interventions publiques mises en œuvre dans sa circonscription et vu ses pouvoirs réduits au contrôle exercé sur les Communes et à la gestion de l'ordre public, sans véritable prise sur les initiatives des autres organes déconcentrés (Bobbio, 2002 : 19-20).

⁹ Il reprend les travaux de B. Badie et P. Birnbaum (1982), P. Katzenstein (1978), J. Atkinson & W. Coleman (1989).

¹⁰ La notion de structuration interne compte quatre aspects (1994 : 316) : le degré de centralisation territoriale des appareils de l'Etat (Etat unitaire/fédéraliste) ; le degré de séparation fonctionnelle des pouvoirs à chaque niveau territorial de l'Etat (concentration fonctionnelle) ; le degré de spécialisation et de professionnalisation de l'administration publique ; le degré de coordination entre les différents services au sein de l'administration publique, entre les différents niveaux de pouvoir exécutif, entre les différents pouvoirs à tous les niveaux de l'Etat (cohérence).

¹¹ Même s'il ne le fait pas dans cet ouvrage, H.-P. Kriesi suggère d'ajouter une variable sectorielle à sa typologie, dans la mesure où le degré de structuration et d'autonomie de l'Etat varie selon les domaines de politiques concernés.

l'exercice de la sécurité (Roché, 2004a) et la thèse de la responsabilisation, par l'Etat, de nouveaux acteurs.

Une réflexion préalable au choix des cas d'étude était rendue nécessaire par l'existence d'un « effet local » (Cole & John, 1995) ou « effet local » (Harloe et al., 1990 ; Le Galès, 1993 ; Jouve & Lefèvre, 1999b ; Le Galès, 2003), termes qui désignent les spécificités des territoires (population, administrations, entreprises, histoire, environnement physique, etc.) indispensables à la compréhension des politiques urbaines. Contrairement à leurs homologues italiens, fortement investis dans l'étude des modes de régulation de la « société locale » (Le Galès, 2003 : 26-28), les politistes français tardent à analyser les effets des formes spécifiques de la sociabilité locale, elles-mêmes produites par une histoire politique et socio-économique particulière (voir la remarque de Briquet & Sawicki, 1989 : 11, sur le faible nombre de travaux français en la matière). Pour définir le « contexte local », nous avons utilisé une démarche d'inspiration wébérienne : la construction aux fins de l'analyse (Badie & Hermet, 2001 : 60). Nous avons cependant évité de réduire la portée explicative de la notion de « contexte local » par une définition établie *a priori*.

Dans son bilan de dix années de recherche sur les Villes européennes, P. Le Galès recherche l'exhaustivité des critères de délimitation du contexte. Sa notion de « société locale incomplète » lui sert à appréhender les Villes « en termes d'agrégation, d'intégration et de représentation des groupes et des intérêts », à « un niveau d'articulation parmi d'autres des logiques du social » (2003 : 27). Dans son recensement des « caractéristiques de structure de la société locale » (2003 : 382), il identifie ainsi quatre grands ensembles : institutionnel et politique, économique, social, associatif. Par ailleurs, étant donné notre thème de recherche, il nous est apparu impossible d'exclure de l'examen du contexte local les spécificités urbaines et urbanistiques des territoires étudiés, et notamment la distinction entre les centres-villes et les quartiers périphériques, qui diffèrent à la fois par leur agencement, leur architecture, leur population et leurs fonctions.

Suite à ces réflexions, nous avons défini le « contexte local » comme les « caractéristiques de structure de la société locale », ainsi que l'ensemble des caractéristiques physiques –à la fois géographiques, urbaines et urbanistiques– et historiques de ces territoires, susceptibles, d'une part, d'influencer les perceptions quotidiennes qui fondent le comportement des acteurs et, d'autre part, de constituer des ressources ou des contraintes particulières pour ces acteurs au cours de leurs actions collectives. Dans la sélection des quatre cas d'étude, nous avons donc cherché d'éviter que les particularités de ces contextes locaux n'obèrent les possibilités de comparaison¹².

¹² Voir la présentation des cas d'étude en annexes 1 et 2.

L'examen de quatre villes situées dans deux pays différents doit permettre de démêler l'influence des spécificités locales et nationales. La comparaison au sein d'un même espace national de deux villes, permet d'en repérer les particularités territoriales ; la comparaison de villes situées dans deux pays différents offre des possibilités de mise en lumière des spécificités nationales¹³. La multiplication des cas d'étude ne vise pas à l'établissement d'une typologie mais relève d'une volonté de mesure des variables nationales (dispositifs institutionnels et rôle de l'Etat) par l'examen de réalités urbaines relevant de contextes nationaux différents. Notre démarche peut en cela s'apparenter à celle que développe Gilles Pinson (2002) dans sa thèse comparative sur les projets urbains des Villes de Marseille, Venise, Nantes et Turin.

Du côté italien, il nous fallait choisir des villes grandes et moyennes ayant développé une politique de sécurité de façon substantielle, d'une part, et situées dans une Région active dans le domaine de la sécurité, d'autre part. L'implication des Régions en la matière constitue, en effet, l'une des spécificités italiennes à investiguer. Turin a coutume d'être comparée à Lyon, pour un passé industriel, une croissance économique et un nombre d'habitants similaires. Cependant, au moment du lancement de notre recherche, en 2003, la Région Piémont n'avait pas encore promulgué de loi régionale relative à la sécurité (elle date de 2004), aussi Turin ne pouvait-elle être retenue pour la comparaison. Nous avons donc opté pour l'Emilie-Romagne, Région pionnière dans le domaine de la sécurité, puisqu'elle a été la première à promulguer une loi régionale relative à la sécurité urbaine (1999) et à signer avec l'Etat un accord de programme sur ce thème (2001) : le territoire émilien est ainsi apparu comme un périmètre de sélection de nos villes pertinent parce qu'offrant le recul temporel nécessaire à l'étude des interactions entre villes et Région dans le domaine de la sécurité.

L'existence d'une forme de contractualisation entre Villes et Etat a également été prise en considération. Or la Ville de Modène a été la première, en 1998, à formaliser un « protocole d'entente » avec l'Etat, rapidement suivie en cela par Bologne quelques mois plus tard. En France aussi, une série de politiques contractuelles Villes-Etat ont successivement été mises en place en matière de prévention de la délinquance, de politique de la Ville et de sécurité. En Italie, la dynamique, récente, mérite d'être examinée.

La taille de la ville, qui peut engendrer des « effets d'échelle » – c'est-à-dire donner à voir dans l'analyse une intensité accrue pour un certain nombre de phénomènes, principalement due la forte taille de la population présente – a constitué un deuxième critère de choix. Une étude sur le développement organisationnel des mairies (Lorrain, 1989), fondée

¹³ Il convient de préciser que nous avons déjà étudié les cas de Modène et de Grenoble dans notre mémoire de DEA de science politique (Germain, 2003) et que cette première comparaison a guidé les choix ultérieurement opérés. La présentation des critères de sélection comprend ainsi des réflexions initiées en 2002.

sur deux enquêtes quantitatives réalisées en France, explique la taille des services municipaux par cette variable¹⁴. Les résultats de la première enquête révèlent une corrélation notable entre développement organisationnel et armatures urbaines, signifiant que le développement des organisations municipales serait moins le produit de choix politiques qu'un ajustement de long terme entre les besoins d'une population sur un territoire donné et le niveau de l'offre municipale. La deuxième enquête montre que les écarts observés dans taille des services municipaux s'expliquent davantage par les fonctions urbaines exercées que par la taille de la ville ou la couleur politique de l'équipe municipale : les communes les plus dotées en effectifs sont à 70% des métropoles régionales et locales. Inversement, les communes où le poids de l'administration locale est plus faible sont très majoritairement des communes de banlieue ou des communes industrielles¹⁵. Autant que sa taille, le positionnement d'une ville dans l'armature urbaine (son caractère de métropole locale ou régionale) peut donc influencer la production de l'action publique.

Le positionnement des villes dans l'armature urbaine n'est pas non plus sans influence sur les objectifs poursuivis par les municipalités dans un contexte de concurrence entre métropoles. Luigi Bobbio (2002) qualifie de « ville capitale » la métropole dont l'aire d'influence dépasse les seuls rayons régional et national : souvent située au coeur d'un réseau de villes, elle se trouve en compétition avec les autres métropoles de même rang hiérarchique. Il classe ainsi Lyon dans les métropoles régionales à forte ouverture internationale, au même titre que Marseille, Milan, Madrid ou Rome, par exemple (2002 : 19). Ces métropoles, qui cherchent à consolider leur fonction nodale et maintenir – voire améliorer – leur rang dans la hiérarchie urbaine, tendent à développer des services innovants et spécialisés, pour attirer des visiteurs (touristes et usagers) et des activités économiques ; poursuivre des stratégies de marketing urbain, pour diffuser une image attractive ; exploiter les grands événements sportifs, culturels ou religieux pour renouveler leurs propres infrastructures et se faire connaître. A partir de ces remarques, il nous a donc paru indispensable de choisir pour l'étude des villes-centres, capitales locales (Grenoble et Modène) et régionales (Lyon et Bologne), afin d'examiner l'impact éventuel de ce facteur sur la production de l'action publique. Le tableau n°0.1 en page suivante présente la taille de la population des villes *intra muros* et de leur agglomération.

¹⁴ L'analyse quantitative a été produite à partir des résultats de deux enquêtes. Le premier échantillon, composé de 75 communes de 30 000 habitants et plus, représentait la quasi-exhaustivité des villes françaises ; le second, comptant 221 communes de 30 000 habitants et plus, une représentativité des deux tiers. Le développement organisationnel des mairies est mesuré par le taux d'administration local, indicateur défini par le rapport entre le nombre de fonctionnaires communaux et la population de la commune.

¹⁵ Notons que dans cette étude, Grenoble apparaît dans la liste des communes fortement dotées en effectifs municipaux.

Tableau n°0.1. Population des quatre villes étudiées

	Grenoble (1999)	Modène	Lyon (1999)	Bologne
Intra muros	153 426	178 874	445 452	373 539
Agglomération (France)	396 792	644 289	1 167 086	935 107
Département (Italie)	(communauté d'agglomération)		(Communauté urbaine)	

Source : données Insee de 1999 et Istat (Institut national italien des Statistiques) de 2003.

La question de l'orientation politique des gouvernements municipaux est un critère qui a également été pris en considération dans le choix des cas d'étude. Notre recherche entend examiner l'effet de l'orientation partisane sur le contenu de l'action publique. Ce point a inévitablement conduit à une réflexion plus générale sur les bornes temporelles limitant l'objet de recherche. L'élargissement du spectre temporel étudié (la période finalement retenue s'étendant de 1997 à 2006) a permis de considérer des configurations politiques locales plus variées. Au cours de la dernière décennie, les municipalités italiennes ont connu deux élections (1999 et 2004), contre une seule en France (2001). Le tableau suivant présente les différentes configurations politiques qui se sont succédé depuis 1995 dans les quatre villes.

Tableau n°0.2. Coalition au pouvoir dans les quatre villes : perspective diachronique

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Lyon	droite						gauche					
Grenoble	gauche						gauche					
Bologne	gauche				droite				gauche			
Modène	gauche				gauche				gauche			

Sur la période étudiée, nous disposons de deux cas présentant une continuité politique (Grenoble et Modène) et de deux cas ayant connu une alternance (de la gauche à la droite à Bologne ; de la droite à la gauche à Lyon). Les cas d'alternance nous semblent particulièrement intéressants dans la mesure où on a chaque fois affaire à des résultats électoraux surprenants vu de la composition sociologique de la ville. La victoire du centre-droit à Bologne, en 1999, est même historique, puisque la Ville avait été gouvernée sans interruption par le Parti communiste et ses héritiers depuis 1945 (Baldini et al., 2000 ; Campus & Pasquino, 2000), tandis que Lyon, sociologiquement favorable au centre et à la droite, est conquise en 2001 par la gauche du fait de divisions politiques internes (Bacot, 2002). De plus, dans ces deux villes, la sécurité constitue un enjeu électoral majeur lors des élections qui aboutissent à l'alternance politique. Le bornage temporel de l'objet de recherche a donc dû s'adapter au bornage spatial préalablement retenu, soit quatre terrains d'étude dans deux pays. Puisque nous travaillons sur des politiques publiques, les calendriers électoraux nous ont semblé une donnée essentielle à prendre en considération. Une alternative s'ouvrirait alors : faire correspondre la période étudiée aux cycles électoraux nationaux, ou aux cycles électoraux locaux. Dans la mesure où nous travaillons sur des politiques locales, pour

lesquelles les municipalités jouent un rôle primordial, il semblait pertinent d'envisager une limitation temporelle de notre objet en fonction des élections municipales dans les deux pays. L'année 1995 se serait alors tout naturellement imposée, puisqu'elle marque le début d'un mandat municipal dans les quatre villes. Cependant, nous avons préféré retenir 1997 comme point de départ, car c'est en 1998 qu'est signé, dans chacune des quatre villes, un contrat de sécurité entre maire et préfet. Il nous a donc semblé pertinent de resituer les enjeux qui ont présidé à la signature de ces textes, et donc de remonter en deçà de l'année 1998.

Un dernier facteur, enfin, aurait pu guider la sélection de nos cas d'étude : le taux de délinquance. Nous avons vu précédemment dans quelle mesure il était indispensable de tenir compte des spécificités qu'une ville peut comporter et la délinquance peut en faire partie. Cependant, nous n'avons pas retenu ce critère pour deux raisons. D'une part, chaque quartier est doté d'un contexte urbanistique et socio-démographique particulier et réagit ainsi différemment aux flux, d'ordre économique ou criminel, qui les traversent (usagers divers, flux migratoires, réseaux de prostitution, marché de la drogue, etc.). Chaque ville compte ainsi de multiples particularités en matière de délinquance, dues en grande partie à ses spécificités économiques, à sa composition sociologique et à sa morphologie urbaine. D'autre part, les limites inhérentes à la comparaison internationale des statistiques de la délinquance sont telles qu'il nous est apparu plus prudent d'éviter de présenter des données difficilement comparables. Même si l'on dispose de statistiques de la délinquance dans les deux pays étudiés, une comparaison internationale apparaît cependant délicate pour plusieurs raisons.

Il convient de souligner, premièrement, que les statistiques nationales ne révèlent qu'une partie des phénomènes survenus sur le territoire. Les statistiques de la délinquance représentent l'ensemble des faits portés à la connaissance de la police et de la gendarmerie en France ; de la police, des carabinieri et de la Garde des finances en Italie (Arcidiano & Sacchini, 2004 : 69)¹⁶. Les statistiques judiciaires comptabilisent, en revanche, l'ensemble des faits pour lesquels l'institution judiciaire a entamé une procédure¹⁷.

Les statistiques policières et judiciaires ne mesurent pas les mêmes faits et n'utilisent pas forcément les mêmes catégories. Prenons le cas des statistiques italiennes : la typologie des statistiques policières est plus précise pour certains faits, comme l'homicide (distingué selon le motif) ou le vol simple (12 catégories) ou aggravé¹⁸ (10 catégories), mais ne distingue pas les faits commis à l'encontre de l'Etat ou de la famille, regroupés dans l'item « autres

¹⁶ Il s'agit de la « *statistica della delittuosità* », que nous traduirons par « statistique de la délinquance ». Pour faire un parallèle avec le système français, il s'agirait des « faits constatés » catégorisés par l'état 4001 du Ministère de l'Intérieur.

¹⁷ Il s'agit de la « *statistica della criminalità* » en italien.

¹⁸ Nous avons traduit « *furto* » par « vol simple » et « *rapina* » par « vol aggravé ».

délits ». ¹⁹ De plus, du faits des modalités diverses de comptabilisation, les deux sources peuvent indiquer des chiffres différents pour le même type de faits. Les statistiques policières tendent à sous-estimer le nombre de faits car elles ne comptabilisent pas les faits rapportés par d'autres administrations ou par les plaignants qui se rendent directement au Parquet pour signaler un fait ; les statistiques judiciaires offrent une meilleure appréhension de la masse des faits commis. Cependant, ces dernières sont tributaires de l'organisation des services, qui peut générer un décalage temporel entre le moment où est commis un délit et celui où il est enregistré (Ceriani, 2006 : 40).

Par ailleurs, il existe un « chiffre noir » de la délinquance, c'est-à-dire un nombre d'actes de délinquance non répertoriés parce que non rapportés. C'est le type de fait qui détermine en partie la propension des victimes à s'adresser aux autorités, ainsi que les modalités et l'efficacité du recueil et de l'enregistrement des plaintes par les forces de police (dépôt de plainte ou main courante). Ainsi, certains faits sont plus fréquemment rapportés que d'autres : les actes qui ont engendré un préjudice économique notable (cambriolages, vols de voitures) sont les mieux connus, tandis que les violences survenues au sein de la famille le sont beaucoup moins. Plus les liens qui unissent agresseur et victime sont ténus, moins il y a de chance qu'elle porte plainte (comme en attestent les premiers résultats de l'enquête de victimation « cadre et sécurité » de l'Insee/Inhes/OND, 2007). D'autre part, les informations notées dans les mains courantes ne figurent pas dans le décompte officiel de la délinquance. Ce sont les policiers qui prennent la décision d'effectuer un enregistrement officiel, qui prend la forme d'un dépôt de plainte. Par ailleurs, le recensement de certains faits dépend également directement de l'activité proactive des forces de l'ordre, qui peut varier au gré des orientations formulées par les ministres de l'Intérieur et de la Justice (mettre l'accent sur la lutte contre tel ou tel acte). Il existe aussi des techniques permettant d'éliminer de la comptabilisation un certain nombre de faits : H. Mathelly a ainsi expliqué les mécanismes utilisés dans la Gendarmerie nationale française (Matelly, 2004 : 358, cité par Roché, 2005 : 252) mais on peut raisonnablement supposer que de telles pratiques sont également observables au sein de la Police nationale française.

Deuxièmement, il existe des différences notables entre les normes juridiques françaises et italiennes : les chiffres ne mesurent donc pas forcément des phénomènes identiques. Les spécialistes des comparaisons internationales en la matière ne reprennent souvent qu'un nombre limité de faits pour lesquels les définitions juridiques sont relativement

¹⁹ Il convient cependant de préciser que depuis 2004, le ministère de l'Intérieur a modifié le mode de classification des faits. Les statistiques de la délinquance présentées par l'Istat jusqu'en 2003, selon le vieux modèle « 165 », ne sont absolument pas comparables à celles publiées à partir de 2004. (Comune di Bologna, Politiche per la sicurezza, *Bilancio delle attività e prospettive di interventi*, document powerpoint, 2006, p.1). C'est pourquoi la présentation des statistiques de la délinquance à Bologne et Modène, au chapitre 5, ne va pas au-delà de l'année 2003.

semblables (les homicides, par exemple). De plus, certains délits peuvent exister dans un pays et pas dans un autre : c'est par exemple le cas du « racolage passif », qui n'existe pas en Italie. Les normes peuvent varier dans le temps et l'espace, ce qui rend nécessaire l'examen du contexte socioculturel dans lequel elles sont élaborées (Barbagli & Gatti, 2002 : 9). Ainsi, l'âge de la responsabilité pénale est fixé à 14 ans en Italie, contre 10 ans en France, élément à prendre en considération si l'on veut comparer la délinquance des mineurs dans les deux pays²⁰. On comprend ainsi pourquoi la comparaison de statistiques globales de la délinquance n'a qu'un maigre intérêt scientifique : il faut pour la pratiquer être en mesure d'isoler des faits pour lesquels les normes juridiques sont semblables et n'ont pas varié dans un temps récent, ce qui est rare.

Troisièmement, la comparaison de réalités locales génère ses propres difficultés. Elle implique de s'interroger sur les différences économiques, politiques, culturelles, et sur les différences des niveaux de développement, d'éducation et d'urbanisation. Il existe notamment de fortes disparités entre les territoires, ruraux ou urbains, économiquement attractifs ou non. En conséquence, on ne peut raisonner en la matière qu'en termes de taux : comparer des valeurs absolues n'aurait aucun sens (Alvazzi del Frate, 2002 : 279). Par ailleurs, le niveau d'agrégation des données disponibles peut varier selon les pays. En Italie, le niveau minimum d'observation des statistiques policières est la commune (on peut donc également disposer de données agrégées au niveau provincial et au niveau régional). Il en est de même en France, où la disponibilité des données apparaît cependant beaucoup plus faible²¹. Les données les plus accessibles en France concernent le niveau départemental ou celui de la circonscription de police (qui regroupe plusieurs communes). En revanche, l'obtention de statistiques par commune requiert des démarches particulières.

Si la comparaison internationale des chiffres de la délinquance s'avère délicate, il est possible, en revanche, d'en examiner les variations au sein de chaque pays, voire au sein de chaque ville. Précisons que l'absence d'examen comparé des statistiques de la délinquance dans les quatre villes ne perturbe pas fondamentalement la comparaison dans la mesure où la recherche porte autant sur les processus de production que sur les produits de l'action publique. Nous avons en outre procédé, dans les quatre villes, à une étude de la formulation des problèmes, que nous avons confrontée aux statistiques de la délinquance disponibles.

Nous avons donc essentiellement sélectionné nos cas d'étude en fonction de trois critères : dynamisme régional en matière de sécurité, existence d'une forme de

²⁰ L'âge minimum pour se voir condamné à une peine d'emprisonnement est de 13 ans en France et de 14 ans en Italie.

²¹ La différence de disponibilité tient en grande partie aux politiques municipales : les statistiques policières sont disponibles sur les sites des Villes de Bologne et de Modène, notamment grâce au travail de la Région Emilie-Romagne. En France, ces données doivent être réclamées à la Préfecture ou à l'Hôtel de police, ce qui suscite des difficultés majeures.

contractualisation Ville-Etat, positionnement de la Ville dans l'armature urbaine. Nous avons ainsi pu retenir les Villes de Bologne, Lyon, Modène et Grenoble. Le bornage temporel de la recherche a tenu compte des cycles électoraux des municipalités et de la politique partenariale nationale développée en France. Nous avons ainsi choisi d'étudier les politiques locales de sécurité au cours de la décennie 1997-2006.

Une culture s'apprenant et se traduisant mal, il nous a semblé indispensable d'appréhender les problématiques territoriales par l'expérience individuelle (voir notamment Seiler, 2004 : 194). Nous avons ainsi séjourné à Bologne six mois puis trois mois, respectivement en 2005 et 2006, afin d'y mener des investigations allant du dépouillement de documents municipaux et de la presse locale à la conduite d'entretiens semi-directifs. Modène n'étant distante que de 40 kilomètres de Bologne, nous avons pu nous y rendre aussi souvent que nécessaire pour y effectuer les mêmes tâches. Les cas d'étude français, en revanche, ont été étudiés en continu de 2003 à 2007.

La première source d'informations utilisée a été l'ensemble des documents internes des services municipaux des Villes françaises et italiennes et ceux de la Région Emilie-Romagne que les acteurs nous ont autorisés à consulter. Il s'agit des documents administratifs tels que des projets d'intervention, des comptes-rendus de réunions ou d'activité, des notes de service, etc. Les annexes 3 à 7 présentent un recensement détaillé des documents consultés dans le cadre de cette recherche.

Nous n'avons malheureusement pas eu accès à l'ensemble des documents que nous aurions souhaité examiner, ce qui constitue une limite à notre travail²². En outre, nous n'avons pu effectuer aucune observation des réunions de travail interorganisationnelles existant dans les quatre villes, alors que la perspective théorique retenue (l'institutionnalisme centré sur les acteurs) suggère une approche microsociologique (Nay & Smith, 2002 : 8), autrement dit une observation directe des acteurs en interaction. Nous avons donc tenté de combler ces lacunes par une pratique soutenue d'entretiens semi-directifs (110 au total, cf. *infra*) et de discussions informelles avec quelques interlocuteurs privilégiés.

Les entretiens semi-directifs utilisés dans le cadre de cette thèse ont été conduits entre 2003 et 2007, lors de trois recherches distinctes mais complémentaires (voir tableau ci-dessous). Ils constituent la deuxième source d'information de la thèse.

Tableau n°0.3. Nombre d'entretiens/discussions menés dans les quatre villes

	Grenoble	Modène	Bologne	Lyon	Total
DEA (2003)	20	5	1	0	26
Thèse (2003-2006)	15	13	26	22	76
Contrat de recherche (2006-2007)	2	0	0	6	8
Nombre total d'entretiens/discussions menés	37	18	27	28	110

²² L'accès à certains comptes-rendus de réunions nous a été explicitement refusé dans les quatre villes.

En 2002-2003, nous avons réalisé 26 entretiens à Grenoble, Modène et Bologne, pour la rédaction d'un mémoire de DEA qui portait sur une comparaison des politiques locales de sécurité à Grenoble, Meylan, Fontaine²³ et Modène. Nous avons ensuite, dans le cadre de la thèse proprement dite, mené 72 entretiens. Enfin, nous avons utilisé 8 entretiens conduits pour une étude sur les usages de la vidéosurveillance à Grenoble, Lyon et Saint-Etienne (Roché et al., 2007), dont nous avons assuré les terrains lyonnais (seule) et grenoblois (en binôme). Au total, sur la période 2003-2007, nous avons conduit, sur l'ensemble des quatre sites, 110 entretiens, avec 100 acteurs (voir tableau ci-dessous).

Tableau n°0.4. Nombre d'acteurs interrogés dans les quatre villes

	Grenoble	Modène	Bologne	Lyon	Total
DEA (2003)	19	5	1	0	25
Thèse (2003-2006)	19	13	23	17	72
Contrat de recherche (2006-2007)	2	0	0	6	8
Nombre total de personnes rencontrées (2003-2007)	38	16	24	22	100

N.B. Le total de chaque colonne ne correspond pas forcément à la somme de ses cases car certaines personnes ont pu être interrogées à plusieurs reprises.

Nous avons pu rencontrer les mêmes acteurs à plusieurs reprises et effectuer des entretiens collectifs, aussi le nombre total d'entretiens ne se superpose-t-il pas exactement au nombre de personnes interviewées.

Le tableau ci-dessous présente une typologie sommaire des acteurs rencontrés entre 2003 et 2007 dans les quatre villes.

Tableau n°0.5. Typologie des acteurs rencontrés dans les quatre villes

	Grenoble	Modène	Bologne	Lyon	Total
Elus	1	4	3	2	10
Acteurs administratifs municipaux	12	6	10	6	34
Acteurs administratifs (autres collectivités)	2	0	4	1	7
Acteurs administratifs de l'Etat	7	3	3	5	18
Acteurs parapublics (bailleurs sociaux, transports en commun)	5	0	0	8	13
Habitants/Associations	10	2	3	0	15
Autres (experts, universitaires)	1	1	1	0	3
Total	38	16	24	22	100

Nous nous sommes entretenue avec des élus des municipalités, des techniciens issus de services municipaux mais également d'autres collectivités impliquées dans les politiques locales de sécurité (les Départements du Rhône et de l'Isère, la Région Emilie-Romagne), des acteurs des services de l'Etat (Education nationale en France ; Préfecture et Police dans les deux pays), des acteurs parapublics (bailleurs sociaux et transports en commun en France), des représentants d'habitants, des experts ayant travaillé pour le compte des municipalités. Les annexes 8 et 9 présentent respectivement un recensement détaillé des entretiens effectués et une note méthodologique sur leur conduite et l'utilisation que nous en avons fait.

²³ Fontaine et Meylan constituent respectivement des banlieues populaire et résidentielle de l'agglomération grenobloise.

La sélection des acteurs à interroger s'est déroulée en deux temps : par repérage sur les organigrammes des municipalités et des services de l'Etat, puis par la méthode dite de la « boule de neige » (Goodman, 1961). Il convenait donc d'attacher un intérêt particulier à la reconstitution des organigrammes d'acteurs afin de sélectionner les personnalités adéquates. Nous avons cherché à rencontrer des acteurs occupant des postes et des responsabilités semblables dans les deux pays, sachant que l'organisation administrative municipale n'est pas exactement similaire dans les villes étudiées. Pour contrebalancer l'aspect institutionnel de notre travail, nous avons ensuite opté pour la méthode dite de la « boule de neige », afin de compléter nos informations : nous avons demandé à chacun de nos interviewés de nous indiquer des contacts qu'ils jugeaient pertinents pour notre étude.

La troisième source d'information utilisée a été la presse locale. Dans chacune des quatre villes, nous avons procédé à une revue de presse sur la période 1997-2006. Le tableau ci-dessous présente les titres consultés et la méthode de dépouillement retenue.

Tableau n°0.6. Méthodologie de la revue de presse dans les quatre villes

		Grenoble	Lyon	Bologne	Modène
Presse locale disponible	Editions locales de quotidiens nationaux	/	<i>Lyon-Figaro</i>	<i>La Repubblica</i> <i>L'Unità</i> <i>Il Resto del Carlino</i> ²⁴	<i>Il Resto del Carlino</i>
	Quotidiens locaux		<i>Le Dauphiné Libéré</i>	<i>Le Progrès</i>	<i>Il Domani di Bologna</i>
Presse locale consultée		<i>Le Dauphiné Libéré</i>	<i>Le Progrès</i>	<i>La Repubblica</i> <i>L'Unità</i> <i>Il Resto del Carlino</i>	<i>Il Resto del Carlino</i> <i>La Gazzetta di Modena</i> <i>Modena Mattina</i> <i>Ultime Notizie</i>
Méthode		<ul style="list-style-type: none"> – Dossiers de presse IEP²⁵ (1997-2002) – Consultation intégrale (2003-2006) 	<ul style="list-style-type: none"> – recherche par mots-clés²⁶ dans les archives informatisées (depuis 1997) du <i>Progrès</i> – consultation intégrale (2004-2006) 	<ul style="list-style-type: none"> – Consultation intégrale de <i>La Repubblica</i> (03/1995-10/1995 ; 03/1996-10/1996; 1997-08/2003) – Revue de presse de la Région Emilie-Romagne (09/2003-05/2006) 	<ul style="list-style-type: none"> – Recherche par mot-clé (« sécurité »), 1998-09/2002²⁷ – Consultation des archives papier (1997 ; 10/2002-05/2006)

La revue de presse effectuée sur la période 1997-2006 nous a permis d'approfondir notre connaissance des quatre territoires étudiés et a pu constituer, surtout dans les deux villes

²⁴ L'édition nationale du *Resto del Carlino* n'est toutefois diffusée qu'en Emilie-Romagne, dans les Marches, la République de San Marin et la province de Rovigo. Voir le site du quotidien : <http://www.giornalilocali.it/quotidiani/il-resto-del-carlino.htm>

²⁵ Nous avons consulté différents thèmes (« ordre public », « participation des habitants », « ville », etc.).

²⁶ Nous avons utilisé plusieurs termes (« sécurité », « vidéosurveillance », par exemple), ainsi que certaines rubriques : « Duchère » (un quartier sensible de Lyon), « Gérard Collomb » (Maire), etc.

²⁷ La revue de presse de la Ville de Modène a été informatisée de janvier 1998 à septembre 2002. Elle a ensuite été confiée à une agence de presse externe.

italiennes où l'insécurité a fait l'objet de controverses très médiatisées, un contrepoint utile aux entretiens menés. Elle nous a en effet permis de dater, préciser et vérifier les affirmations des acteurs, conformément à la stratégie d'enquête suggérée par Pierre Muller (1990 : 94-95), et d'ainsi éviter la lecture naïve de leurs propos, que certains chercheurs dénoncent comme un travers habituel de l'analyse des politiques publiques (Bongrand & Laborier, 2005 : 100-102).

Au total, nous avons donc confronté essentiellement trois types de source : la documentation administrative, les entretiens et la presse locale. Par souci de rigueur, nous n'avons dans cette recherche repris, pour en tirer des inférences, que les éléments confirmés par au moins deux des trois sources mentionnées, adoptant ainsi la posture typiquement « sceptique » du chercheur (King et al., 1994 : 32).

Le cadre de la recherche explicité, il convient à présent d'aborder le vif du sujet. La restitution de nos travaux s'opèrera en trois temps. La première partie sera consacrée à l'examen des mécanismes par lesquels les municipalités ont été amenées à réinvestir leurs compétences en matière de sécurité.

Le premier chapitre débutera avec la présentation de l'architecture institutionnelle et l'historique des politiques de sécurité dans les deux pays. Il s'attachera à décrire l'implication croissante des collectivités locales aux côtés de l'Etat dans la production de la sécurité. Les deuxième et troisième chapitres retraceront les dynamiques de construction du problème public dans les deux villes italiennes, puis dans les deux villes françaises. Ils examineront tout particulièrement le rôle des habitants mobilisés dans la genèse des politiques municipales de sécurité. La conclusion de cette première partie synthétisera les résultats de nos investigations.

La deuxième partie de la thèse s'attachera à présenter de la manière la plus précise possible l'ensemble du contenu de l'action publique menée entre 1997 et 2006 par les quatre villes. Le chapitre 4 détaillera les politiques menées par les deux Villes françaises et le chapitre 5 celles des deux Villes italiennes. L'examen comparé du contenu de l'action publique mise en œuvre par les quatre municipalités permettra de vérifier la thèse d'un recours accru aux mesures dites de prévention situationnelle. La conclusion de la deuxième partie s'attachera à présenter de manière synthétique les principaux points communs et différences repérés entre les quatre villes, afin de dégager des premières pistes explicatives des changements observés.

La troisième partie sera consacrée à l'étude des processus d'institutionnalisation de la sécurité urbaine dans les quatre villes. Le chapitre 6 sera centré sur les deux cas français et le chapitre 7 sur les deux cas italiens. Nous verrons que ce processus repose, dans chacune des villes, sur trois éléments : la structuration d'un service spécifiquement en charge des questions de sécurité ; le renforcement de la coopération entre acteurs municipaux et Police nationale ; la

réorganisation de la police municipale. Dans le chapitre 8, nous discuterons enfin nos résultats, à partir d'une confrontation avec la littérature existante, afin d'alimenter la controverse criminologique sur le changement de paradigme que pensent observer certains auteurs, c'est-à-dire l'avènement de politiques plus répressives, au détriment des mesures de prévention sociale de la délinquance. La conclusion de la troisième partie récapitulera les facteurs du changement dans l'action publique locale en matière de sécurité.

PREMIERE PARTIE

La sécurité investie par les collectivités locales en France et en Italie

Introduction

L'analyse de la dynamique de l'insécurité depuis vingt-cinq ans, en France, que propose Sebastian Roché (1994b), part d'un constat central : l'Etat ne peut satisfaire à toutes les obligations, dont il s'est historiquement chargé et qu'il continue à revendiquer. La première partie de notre recherche vise à comprendre pourquoi les municipalités s'engagent dans un domaine relevant traditionnellement de la compétence étatique, tant en France qu'en Italie, mais qui apparaît aujourd'hui investi par d'autres acteurs que l'Etat : la sécurité des biens et des personnes.

Historiquement, la construction de l'Etat repose sur la monopolisation de la violence légitime. Au cours du XIX^e siècle, les Etats créent ainsi une Police nationale pour protéger les intérêts du gouvernement, c'est-à-dire préserver l'ordre établi par les élites contrôlant l'appareil d'Etat (Bayley, 1985). La création de la police se double d'une volonté étatique de contrôle sur les effectifs de police que détiennent les villes : les polices urbaines ou polices municipales. De la fin du XIX^e siècle à la Seconde Guerre mondiale se poursuit, en France, un processus d'étatisation des polices urbaines. Il débute avec la loi du 5 avril 1884, qui étatisé la police dans les villes de plus de 40 000 habitants, et s'achève avec la loi Darlan du 23 avril 1941, portant organisation générale des services de police en France, qui étatisé les polices municipales dans les communes de plus de 10 000 habitants (voir Dieu, 1999 : 113-117). Virginie Malochet, dans sa thèse de sociologie sur les polices municipales françaises, parle de « mythification républicaine » de l'hégémonie de la Police d'Etat (Malochet, 2005 : 27).

La naissance de l'Etat unitaire italien (achevée en 1871) ne met pas fin à l'existence des corps de gardes municipales (les ancêtres des polices municipales), qui s'étendent, au contraire, dans toutes les Régions italiennes, selon une organisation et des compétences différentes, liées aux particularités de chaque contexte (Germain & Poletti, 2008). Un projet de loi, présenté en 1887, vise néanmoins à faire encadrer les différentes gardes municipales par les gardes de sécurité publique nationales (les ancêtres de la Police d'Etat italienne). La

résistance des maires contraint le gouvernement à modifier son projet : la loi de 1889 confère aux administrations locales la possibilité de confier les compétences de police urbaine à leur propre corps de gardes municipales, défendant toutefois aux municipalités de doter ces structures d'uniformes et insignes similaires à ceux des forces de Police nationales. La loi de 1889, en outre, impulse une expansion et une certaine homogénéisation des différents corps (désormais intitulés « police urbaine ») dans toutes les municipalités italiennes, qui reposent sur une forte distinction vis-à-vis des compétences des forces de Police nationales. Le terme de « *vigile urbano* » (littéralement « vigile urbain », qui désigne historiquement l'agent de police municipale) se développe au début du XX^e siècle.

La question de la sécurité constitue donc l'objet d'un conflit entre Etat et collectivités locales, en France et en Italie, dès le XIX^e siècle. Elle revêt toutefois, en France, une nouvelle actualité lorsque réapparaissent, dans les années soixante-dix, des polices municipales (les premières polices municipales recréées se concentrent en Région parisienne et en Provence Alpes Côte d'Azur) et se démultiplient dans les années quatre-vingt. Les communes s'appuient sur les lois de décentralisation (1982-1983) qui, bien que ne leur conférant aucune compétence supplémentaire en matière de sécurité, reposent sur le principe de subsidiarité¹. Dès lors, les effectifs de police municipale croissent régulièrement : ils passent de 5 500 en 1984 à 13 000 en 1997, puis 14 300 en 2002² et plus de 17 000 en 2004 (voir tableau ci-dessous). En Italie, où les polices municipales n'ont jamais disparu, les effectifs atteignent le chiffre de 70 000 au début des années deux mille.

Tableau n°1.1. Effectifs de police municipale en France et en Italie

	France	Italie
Police locale	19 325	70 000
– dont gardes-champêtres	2 275	

Source : Insee (2004) et Braccesi (2004 : 72)³

La comparaison des politiques publiques de sécurité menées en France et en Italie, révèle un engagement croissant des municipalités aux côtés de l'Etat dans la mise en œuvre de politiques de prévention, dissuasion et répression de la délinquance (via notamment la mise en place de « contrats » signés par les maires et les préfets). Dans les deux pays, les maires disposent en effet de compétences en matière de police urbaine et d'une police municipale chargée d'appliquer les règlements municipaux.

Deux différences saillantes émergent toutefois de cette lecture comparée. Premièrement, le rôle des Régions apparaît central en Italie. Dans un pays marqué par des réformes fédéralistes (où les Régions détiennent des compétences législatives dans certains

¹ Une étape supplémentaire est franchie avec la loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui autorise la création de polices intercommunales.

² D'après l'enquête du Centre National de la Fonction Publique Territoriale de 2002, citée par Virginie Malochet (2005 : 47-48).

³ La source de ce chiffre n'est pas mentionnée.

domaines), il existe, en effet, des lois régionales relatives à la sécurité, ainsi que des accords Etat-Région en la matière, sans qu'aucune mesure, au niveau national, n'ait encouragé ces formes nouvelles de contractualisation impulsées par les acteurs régionaux. En France, en revanche, les Régions – qui ne peuvent légiférer – n'investissent pas le domaine de la sécurité, mise à part la Région Ile de France (la plus riche du pays), qui finance l'installation de dispositifs de vidéosurveillance sur son territoire. Les politiques locales de sécurité n'engagent, à l'origine, que deux organisations : la municipalité et la préfecture, auxquelles se grefferont ensuite d'autres organisations, étatiques ou non (Justice, Conseils Généraux, entreprises de transports en commun, bailleurs sociaux, etc.).

Deuxièmement, les formes de contractualisation associant Etat et municipalités existent, en France, depuis les années quatre-vingt et la promotion, par le gouvernement socialiste de l'époque, de la politique dite de « prévention de la délinquance ». En Italie, elles n'interviennent, pour la première fois, qu'une quinzaine d'années plus tard. Le terme « prévention » n'est pas très usité en Italie. Il n'apparaît pas, par exemple, dans le « dictionnaire de sécurité urbaine » (Albanese Ruffo et al., 2000) réalisé sous l'égide du Fisus⁴, qui vise à diffuser au sein des collectivités territoriales un vocabulaire professionnel commun.

Dans les deux pays, les « contrats de sécurité » signés entre maires et préfets se diffusent dans la deuxième moitié de la décennie 1990 mais, alors qu'ils trouvent leur origine dans une politique nationale ancienne, en France, il n'en est rien en Italie, où le thème de la sécurité n'est inscrit à l'agenda gouvernemental qu'au cours des années quatre-vingt-dix.

L'examen des évolutions du système politico-institutionnel propre à chaque pays permet d'amorcer une piste d'explication de cette double différence. Il révèle, en effet, un décalage temporel similaire dans la promotion des réformes de décentralisation. Mises en œuvres dans les années 1982-1983 en France, elles n'interviennent que dans les années quatre-vingt-dix en Italie, en guise de réponse à la crise politico-institutionnelle que génère la découverte de la corruption généralisée des principaux partis politiques. En Italie, les partis politiques dominant l'Etat et la société civile, à tel point que le système politique est qualifié de « partitocratie » (Kriesi, 1994 : 276). Les réformes de décentralisation des années quatre-vingt-dix visent à lutter contre la partitocratie. Le renforcement de la légitimité et des compétences des gouvernements locaux doit permettre la diminution de l'emprise des partis sur les institutions. L'avènement de politiques contractuelles Etat-collectivités dans le

⁴ Il s'agit de l'équivalent italien du Forum Français pour la Sécurité Urbaine (FFSU) : le Fisus a été créé en 1996 et constitue la section italienne du Forum Européen pour la Sécurité Urbaine (Fesus), regroupant à l'heure actuelle un peu moins d'une centaine de collectivités italiennes (Régions, provinces, communes). C'est le Français Gilbert Bonnemaïson qui a créé le Fesus en 1987 (dont il fut le premier président), ainsi que le FFSU. Ces deux structures associatives visent à échanger les expériences de politiques municipales de prévention et de sécurité et à doter les chargés de mission des communes d'une expertise et d'un savoir-faire.

domaine de la sécurité semble donc intervenir, dans chaque pays, dans un contexte de décentralisation.

En France, les politiques contractuelles remontent à la « prévention de la délinquance », politique issue du rapport Bonnemaïson – rédigé par une commission composée de maires de différents bords politiques et remis au Premier Ministre en 1982 – et du rapport Peyrefitte de 1977. En Italie, la contractualisation entre Etat et collectivités locales mise à l’agenda gouvernemental à la fin des années quatre-vingt-dix, sous l’impulsion d’un petit groupe d’acteurs politiques et universitaires issus des cercles de la gauche en Emilie-Romagne. Ces acteurs sont à l’origine de la première loi régionale sur la sécurité (promulguée en Emilie-Romagne) mais également de la signature, à Modène, du premier contrat de sécurité formalisé entre maire et préfet, qu’ils tentent ensuite de diffuser aux autres collectivités italiennes. Suivra ensuite, au niveau national, un décret encourageant la coopération entre maire et services de l’Etat, paru en 1999, et repris par la loi relative à la « sécurité des citoyens » de 2001.

Si l’examen des évolutions institutionnelles survenues dans les deux pays ces deux dernières décennies révèle l’implication croissante – à leur initiative – des municipalités (et des Régions italiennes) aux côtés de l’Etat dans le domaine de la sécurité, l’étude de la genèse des politiques locales de sécurité menées dans les quatre villes permet d’expliquer les dynamiques d’investissement des collectivités locales dans ce nouveau champ d’intervention. Elle suggère, en effet, l’existence, dans chacune des villes, d’une « demande de sécurité », que nous avons définie comme l’expression, par certaines catégories de résidents, d’une préoccupation pour la hausse de la délinquance et des désordres qu’ils perçoivent dans leur zone de résidence.

Nous défendons la thèse que cette demande de sécurité se trouve au cœur du processus de politisation du problème de l’insécurité dans les quatre villes étudiées. La notion de politisation s’emploie dans deux contextes distincts (Hermet et al., 2005 : 259-260). La politisation d’un problème social désigne le processus par lequel il est constitué en objet de débat sur la scène politique ou médiatique, voire en enjeu capable de structurer des clivages entre les formations politiques. Rapportée à un individu, la politisation constitue une dimension de la socialisation politique. Nous l’utilisons, pour notre part, dans sa première acception, telle que l’a notamment développée l’analyse des politiques publiques.

La politisation d’un problème repose sur un double processus : la transformation d’un fait social en problème public et sa prise en charge par une autorité publique (Lascoumes & Le Galès, 2007). Un fait social devient un problème public lorsque des acteurs parviennent à l’inscrire dans l’espace public, où il devient l’objet de controverses, c’est-à-dire de confrontation entre les positions de différents acteurs.

Le problème intègre le domaine politique lorsque la solution envisagée relève de la puissance publique. Il apparaît d'autant plus politique qu'une autorité publique l'inscrit à son agenda, notamment électoral. Le processus de politisation du problème prend fin avec sa stabilisation, c'est-à-dire lorsqu'un accord intervient entre les groupes concurrents quant aux dimensions du problème à prendre en compte. Jacques Lagroye qualifie ce processus de « politisation d'un enjeu » : « l'inscription d'un problème social, médical, culturel, voire "purement technique" (du point de vue des techniciens s'entend), dans la liste des questions traitées par les institutions explicitement politiques » (Lagroye, 2003 : 367), ce qui implique sa reformulation par les institutions en question.

Pour aborder le processus de politisation de la sécurité dans chacune des quatre villes, la littérature sur l'émergence des problèmes publics, tant française (Padioleau, 1982 ; Garraud, 1990 ; Favre, 1992) qu'anglo-saxonne (Cobb & Ross, 1976 ; Cobb & Elder, 1983 ; Kingdon, 2003) semble la plus appropriée. Ces différents travaux ont pu mettre l'accent sur trois aspects complémentaires du processus de politisation d'un problème: la catégorisation, la mise en politique, la mise à l'agenda (Lascoumes & Le Galès, 2007). La catégorisation désigne l'activité de définition du problème par les différents acteurs engagés dans la construction du problème public. La mise en politique s'intéresse plus particulièrement aux conditions de réussite d'une mobilisation visant à l'inscription du problème dans l'espace politique. La mise à l'agenda se focalise sur la qualification des enjeux par la puissance publique.

Les trois dimensions du processus de politisation ont été étudiées, mais dans des proportions qui varient selon les villes. Pour les deux cas italiens, marqués par des mobilisations d'habitants très médiatisées (les « comités de citoyens »), nous abordons davantage la mise en politique du problème que pour les deux cas français, où les mobilisations d'habitants se révèlent beaucoup plus rares.

Dans les quatre villes, nous examinons le processus de catégorisation des problèmes. La comparaison de la formulation des problèmes opérée par les résidents mobilisés révèle des différences selon les villes et le type de quartier (centre-ville ou quartier périphérique). En effet, les catégories de population en conflit pour l'utilisation des espaces publics (résidents, commerçants, prostituées, dealers, « jeunes »⁵, étudiants, immigrés) s'y trouvent selon des configurations différenciées. Quelle que soit la catégorisation opérée par les résidents, elle concerne toutefois systématiquement les règles d'utilisation des espaces publics ou à usage collectif, qu'ils considèrent comme bafouées par certaines populations.

⁵ Ce terme est habituellement utilisé en France pour désigner les adolescents des quartiers sensibles.

La « demande de sécurité », parce qu'elle porte tout particulièrement sur des phénomènes – illégaux ou non – qui interviennent dans l'espace public et qui interrogent les règles d'usage de ces lieux, s'adresse à l'Etat, responsable du traitement de la délinquance, mais également à la municipalité, dont le premier magistrat détient des compétences en matière de tranquillité publique (au sens de régulation des usages des espaces publics), d'une part, et peut jouer le rôle d'intercesseur de cette demande sociale auprès des services de l'Etat, d'autre part. Ainsi, la demande adressée aux pouvoirs publics peut concerner la « sécurité », au sens strict de lutte contre la délinquance, mais également la « tranquillité publique », au sens de définition des règles du vivre ensemble dans les espaces publics. L'étude du processus de mise à l'agenda municipal des problèmes révèle la difficulté, pour les municipalités, à qualifier des enjeux dont le traitement appartient légalement, en partie, à l'Etat.

Le traitement de ces conflits d'usage des espaces publics ne constitue cependant pas une priorité des services de l'Etat (Préfecture et Police nationale). Les entretiens conduits auprès des représentants des services de l'Etat dans les quatre villes – et le dépouillement des interviews qu'ils accordent à la presse locale à Bologne et à Modène – révèlent une hiérarchisation différente des priorités d'intervention⁶. Ces dernières sont issues des orientations données par la hiérarchie centrale (ordre public, mafias et immigration pour les préfets italiens ; ordre public, violences urbaines et sécurité routière pour les préfets français) et de la culture policière, qui privilégie les « belles affaires » à la petite et moyenne délinquance (Monjardet, 1996 : 226-227). Dans les deux pays, les maires sont compétents en matière de « police urbaine », et disposent d'une police municipale pour remplir cette fonction sociale de maintien de la tranquillité publique. Leur légitimité de représentants élus d'un territoire et leurs compétences en la matière les placent donc en première ligne face à la demande de sécurité qu'expriment les habitants.

L'engagement des municipalités dans le domaine de la sécurité résulte de la conjonction de l'émergence d'une demande de sécurité portant sur la tranquillité publique et d'une attention limitée des services de l'Etat à ces problèmes. Les villes tendent alors à développer, en France, des politiques de « tranquillité publique » et, en Italie, des politiques de « sécurité urbaine », afin de réguler les conflits d'usage des espaces publics. La littérature italienne utilise la notion de « sécurité urbaine » (« *sicurezza urbana* ») pour qualifier les politiques menées au niveau local. L'expression vise à souligner le caractère urbain des territoires où se manifestent les problèmes, et par là même à désigner les acteurs institutionnels qui ont la responsabilité de leur traitement : les élus locaux (Selmini, 2004a : 10). Définir la sécurité comme un problème « urbain » doit permettre de confier un rôle

⁶ Nous avons assuré nous-mêmes la traduction en français de tous les extraits d'entretiens conduits en italien mentionnés au cours de ce travail. Il en est de même pour les extraits d'ouvrage.

nouveau à des sujets institutionnels (Communes et Régions essentiellement) qui n'ont jamais eu de responsabilités et compétences directes en la matière.

La première partie de cette recherche, qui comporte trois chapitres, s'attachera à détailler les mécanismes d'engagement des municipalités dans le domaine de la sécurité en France et en Italie. Le premier chapitre abordera les évolutions des politiques publiques de sécurité dans les deux pays. Nous présenterons, dans un premier temps, la répartition des compétences entre Etat et collectivités locales en la matière, ainsi que les conséquences des réformes de décentralisation qui ont marqué les deux pays. Dans un deuxième temps, nous retracerons les politiques contractuelles françaises menées depuis vingt-cinq ans dans le domaine de la sécurité, avant d'aborder, dans un troisième temps, la genèse des politiques locales de sécurité italiennes et le rôle que tient la Région Emilie-Romagne dans ce processus. Les deuxième et troisième chapitres seront consacrés à l'examen des processus de politisation du problème opérés dans chacune des quatre villes et de la place qu'y tient la demande de sécurité exprimée par les habitants. Le deuxième chapitre présentera le phénomène des « comités de citoyens » à Bologne et Modène, décrivant tout d'abord les mobilisations d'un point de vue chronologique, avant de présenter une analyse des dynamiques communes de ces mobilisations et de la catégorisation des problèmes relatifs à la sécurité dont elles sont porteuses. Le troisième chapitre, enfin, abordera les deux cas français. Nous y expliciterons notre démarche d'identification de la demande de sécurité, en l'absence de mobilisations d'habitants fortement médiatisées, puis nous présenterons la définition des problèmes proposée dans les deux villes, autrement dit les différentes catégories de population en conflit pour l'utilisation des espaces publics urbains.

CHAPITRE 1

Le cadre institutionnel des politiques de sécurité en France et en Italie

Introduction

En France et en Italie, deux pays qui partagent une architecture institutionnelle relativement proche (voir tableau ci-dessous), d'inspiration napoléonienne (Page & Goldsmith, 1987)¹, on observe une dynamique de contractualisation des relations Etat-municipalités dans le domaine de la sécurité, ainsi marqué par un processus de « démonopolisation » (Roché, 2004a).

Tableau n°1.2. Collectivités locales en France et en Italie

France	Italie
22 régions	20 régions – dont cinq Régions à statut spécial ²
98 départements	109 provinces ³
communautés urbaines (plus de 100 000 habitants)	« villes métropolitaines » ⁴ (plus de 100 000 habitants)
communautés d'agglomération (plus de 50 000 habitants)	unions de communes
communautés de communes	communautés de montagne
36 679 communes (1999)	8074 communes (2001)

Ce chapitre se concentre ainsi sur les collectivités locales, qui participent activement au processus de redéfinition des responsabilités en matière de sécurité, entendue comme

¹ Pour L. Bobbio (2002 : 13-19), le modèle napoléonien se caractérise par un fort degré de centralisme ; des communautés locales qui s'administrent elles-mêmes ; un système uniforme d'inspiration rationnelle et égalitaire ; des interactions entre administrations de l'Etat et gouvernements locaux (l'Etat dispose d'organes périphériques).

² Les cinq Régions à statut spécial (Frioul-Vénétie-Julienne, Val d'Aoste, Trentin Haut-Adige, Sicile et Sardaigne) disposent de conditions particulières d'autonomie pour des raisons d'ordre linguistique ou géographique (insularité).

³ Le Val d'Aoste n'est pas subdivisé en provinces, dont les fonctions sont assurées par la Région. En 2006, 106 provinces étaient opérationnelles. Les trois nouvelles provinces créées en 2004 (Monza et Brianza, Fermo et Barletta-Andria-Trani) devraient fonctionner en 2009.

⁴ La loi 142/1990 permet aux dix plus grandes aires urbaines italiennes (Turin, Gênes, Milan, Venise, Bologne, Florence, Rome, Naples, Bari, Cagliari) de créer une nouvelle collectivité territoriale, la « ville métropolitaine » (*città metropolitana*), qui doit se substituer aux communes et à la province, dans les zones où certaines problématiques complexes nécessitent un traitement à une échelle territoriale supérieure que la simple commune mais sans que deux niveaux de gouvernement se trouvent en concurrence. Elle doit être dirigée par une autorité élue au suffrage universel direct et doit acquérir le statut de province, dotée en plus de compétences auparavant municipales. Afin d'éviter les conflits de légitimité, les villes-centres doivent être subdivisées en plusieurs municipalités, tandis que la recherche de viabilité économique invite à la fusion des petites communes (Jouve & Lefèvre, 1999a). Pour une analyse de la difficile institutionnalisation de la cité métropolitaine de Bologne voir Bernard Jouve et Christian Lefèvre (1996).

l'ensemble des actions des gouvernements locaux et du gouvernement national en matière de prévention, de dissuasion et de répression de la délinquance.

Les services de l'Etat et les collectivités locales disposent, dans les deux pays, de compétences dans le domaine de la sécurité. Les forces de Police nationale exercent des missions de « sécurité publique » (« *sicurezza pubblica* » en italien) et d'« ordre public » (« *ordine pubblico* »). La « sécurité publique » concerne la lutte contre la petite et moyenne délinquance, tandis que l'ordre public touche à la sécurité de l'Etat et des institutions (voir par exemple Monjardet, 2002 : 266-267). Les forces de l'ordre étatiques en charge de la sécurité publique remplissent également une mission de « police urbaine », qui consiste en une fonction sociale de maintien de la tranquillité publique (Monjardet, 1996) : règlement des conflits interpersonnels et régulation des comportements sur la voie publique.

Les forces de police locales (polices municipales, gardes champêtres) exercent également cette mission de « police urbaine » via l'application des arrêtés municipaux du maire, qui peut édicter différents types de règlements sur le territoire de sa commune. Les polices municipales disposent également de fonctions auxiliaires de sécurité publique, qu'elles ne peuvent cependant exercer qu'en collaboration avec les forces de l'ordre.

En France, dès 1977, le rapport Peyrefitte (du nom du garde des Sceaux) suggère une implication des collectivités dans la production de sécurité, avant que le rapport au Premier Ministre de la Commission des maires (le rapport Bonnemaïson de 1982) n'impulse la naissance d'une politique nouvelle, dite de « prévention de la délinquance », lorsque la gauche arrive au pouvoir en 1981. Cette politique partenariale entre collectivités et Etat, qui fait du maire le pivot de la production de l'action publique en la matière, sera poursuivie par les différents gouvernements de gauche comme de droite.

En Italie, l'avènement des politiques locales de sécurité intervient plus tardivement. Les collectivités locales expérimentent des formes nouvelles de contractualisation avec l'Etat dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, qui se diffusent ensuite à d'autres territoires. Ainsi, depuis 1998, les maires signent des « protocoles d'entente » ou des « contrats de sécurité » avec les préfets, tandis que les Régions promulguent des lois régionales et signent des accords avec l'Etat sur le thème de la « sécurité urbaine », tout en cofinçant des projets municipaux de requalification urbaine ou d'installation de vidéosurveillance. La particularité italienne consiste, en effet, en une mobilisation des villes *et* des Régions dans le domaine de la sécurité. L'Emilie-Romagne est, d'un point de vue chronologique, la première Région à promulguer une loi sur la sécurité en Italie (1999) et à signer un accord avec l'Etat en matière de « sécurité urbaine » (2001). Elle se dote, en effet,

dès 1994, d'un projet « *Città sicure* » (« Villes sûres »), grâce à l'action d'entrepreneurs de politiques publiques⁵, proches de la gauche.

La présentation des évolutions des politiques publiques de sécurité française et italienne repose sur le dépouillement de la littérature scientifique existante (Dieu, 1999 ; Roché, 1999a ; Braccesi, 2000 ; Gleizal & Froment, 2002 ; Selmini, 2003 ; Braccesi et al., 2004 ; Selmini, 2004b, 2004c, 2005) et de la législation en vigueur dans les deux pays. En outre, pour reconstruire chronologiquement la genèse du projet « *Città sicure* » de la Région Emilie-Romagne, et ainsi saisir les mécanismes d'implication d'une Région dans le domaine de la sécurité, nous avons mobilisé différentes sources : le dépouillement des publications produites par son Comité scientifique (dans la collection *Quaderni di città sicure*), puis par le service de « promotion et développement des politiques pour la sécurité et la police locale »⁶ ; la conduite d'entretiens semi-directifs avec plusieurs membres de ce service et le directeur sécurité de la Région Campanie ; le recensement et l'étude des lois régionales promulguées et des accords Etat-Région ; le dépouillement de la littérature existante, essentiellement produite par des acteurs émiliens⁷ Braccesi, 2000 ; Selmini, 2003 ; Braccesi et al., 2004 ; Selmini, 2004b, 2004c, 2005). Nous nous sommes appuyée, pour retracer les évolutions des politiques partenariales françaises, sur le dépouillement de la législation, de rapports publics (Peyrefitte, 1977 ; Bonnemaïson, 1983) et de la littérature existante (Dieu, 1999 ; Roché, 1999a ; Gleizal & Froment, 2002), sans étudier les processus de mise à l'agenda national de la question sécurité qui, intervenus à la fin des années soixante-dix, débordaient largement le cadre temporel de notre étude.

Nous nous attachons ainsi à présenter, dans ce chapitre, les évolutions du cadre institutionnel des politiques de sécurité intervenues dans les deux pays depuis leur avènement (au début des années quatre-vingt en France, dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix en Italie). Nous présenterons successivement les compétences des trois acteurs institutionnels impliqués dans le domaine de la sécurité : l'Etat et la municipalité, auxquels s'ajoute la Région italienne. Nous mettrons en lumière le contexte de décentralisation dans lequel naissent les politiques contractuelles dans les deux pays, avant de présenter les grandes étapes de la politique partenariale française entamée il y a vingt-cinq ans, puis de détailler le

⁵ Nous reprenons ici la définition de John Kingdon : « *advocates who are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive, or solidary benefits.* » (Kingdon, 2003: 179). Cette définition nous semble pertinente dans la mesure où, comme nous le verrons, ces acteurs revendiquent aujourd'hui un rôle de leadership dans la construction des politiques publiques de sécurité en Italie.

⁶ Depuis 1994, la Région Emilie-Romagne publie les résultats des recherches scientifiques du service dans la collection « *I quaderni di Città sicure* » (voir l'annexe 10 sur l'activité de recherche scientifique de la Région).

⁷ La politiste R. Selmini est responsable de l'activité de recherche de la Région Emilie-Romagne, au sein du service de Promotion et développement des politiques pour la sécurité et la police locale, que dirige C. Braccesi. Elle a également fait partie du comité de pilotage du projet régional « Villes Sûres » et constitue donc l'un des témoins privilégiés de ces politiques.

processus plus récent de mise à l'agenda régional de la sécurité en Emilie-Romagne et les mesures nationales qui en découlent.

I. Les acteurs de la sécurité : l'Etat, la Ville et la Région italienne

Afin de comprendre ces dynamiques, il nous semble indispensable d'effectuer une brève présentation des principaux traits de l'architecture institutionnelle de la France et de l'Italie. Nous nous concentrerons donc sur les trois principaux acteurs collectifs concernés par ces évolutions : les services de l'Etat en charge de la sécurité publique dans les deux pays, les municipalités – et notamment les pouvoirs de police du maire –, la Région italienne.

I.1. La balkanisation organisationnelle de la sécurité publique

France et Italie sont marquées par le même trait concernant la coexistence de plusieurs organisations distinctes en charge de la sécurité : la Police et la Gendarmerie nationales en France, la Police d'Etat (*Polizia di Stato*), les carabinieri (*Arma dei Carabinieri*) et la Garde des finances (*Guardia di Finanza*) en Italie. Nous examinerons successivement l'architecture institutionnelle de la sécurité publique en France, puis en Italie.

« Au sens le plus restrictif et, en se limitant à la police, à la gendarmerie, au parquet et à la préfecture, on recense pas moins de 3 ministères, 4 directions générales, une dizaine de directions centrales spécialisées, sans compter près d'une cinquantaine de corps et de services spécialisés. Si l'on élargit l'horizon en incluant les tribunaux, les prisons, la protection judiciaire de la jeunesse ou les pompiers, on avance dans un monde foisonnant où se juxtaposent des organisations administratives autonomes et surtout innombrables. » (Gatto et Thoenig, 1993 : 13).

Ce constat, dressé pour la France en 1993, n'a rien perdu en actualité. La fragmentation des services de l'Etat se retrouve également au niveau local : le préfet est en charge, à l'échelle du département, de l'ordre public ; le procureur de la République est responsable de la sécurité publique dans le ressort du Tribunal de grande Instance ; le directeur départemental de la Sécurité Publique (DDSP) gère la sécurité publique dans sa circonscription de police, sous l'autorité du procureur. Ces trois acteurs forment le « noyau dur » de la sécurité publique, qu'avaient identifié D. Gatto et J.-C. Thoenig dans leur étude sur la production de la sécurité au niveau local (1993). Il en est presque de même en Italie, où le Parquet apparaît en revanche complètement absent des pratiques partenariales développées au niveau local.

Le préfet

Le préfet symbolise, en France comme en Italie, l'organisation centralisée et hiérarchique de l'Etat. Il est titulaire de l'autorité de l'Etat sur le territoire qu'il administre, à savoir le département en France, la province en Italie. Il est responsable de l'ordre public, c'est-à-dire de la sécurité de l'Etat, qui passe par la maîtrise des mouvements collectifs et manifestations. D'une manière générale, d'après la loi, le préfet joue auprès des collectivités locales un rôle de conseil et d'encadrement, notamment lors de la rédaction des conventions et accords qu'il établit au nom de l'Etat avec les collectivités locales⁸. En Italie, la préfecture dispose également d'une compétence importante en matière de programmation des politiques de sécurité au niveau local, puisque le préfet constitue le responsable de la sécurité publique sur la province⁹. Il exerce à ce niveau un double rôle : il met en œuvre les directives ministérielles et coordonne les forces de police, qui doivent suivre les plans de contrôle du territoire qu'il définit. Il dispose, à ce titre, du Comité provincial pour l'Ordre et la Sécurité publique (CPOSP) en tant qu'un organe consultatif¹⁰.

Le préfet italien apparaît moins puissant que le préfet français, dans la mesure où il a perdu le contrôle des services extérieurs de l'Etat, par ailleurs relativement faibles. Le pouvoir du préfet italien n'a cessé de diminuer depuis les années soixante-dix, certaines de ses prérogatives étant transférées aux Régions, alors qu'il possédait un rôle administratif – et politique – prépondérant. Chargé du contrôle des élections et du maintien de l'ordre sous le fascisme, les préfets sont associés à une centralisation rejetée après la Seconde Guerre mondiale, et « remplacés » par les partis politiques en tant qu'intermédiaires entre le centre et la périphérie (Mény, 1996 : 337). En 1972, notamment, le contrôle des actes, qui relevait de sa compétence, devient celle de la région¹¹. Le préfet ne détient donc plus aucun pouvoir de contrôle sur les actes des gouvernements locaux. Il conserve essentiellement des compétences en matière de recueil et de communication d'informations, d'analyse de l'action publique des collectivités, d'adoption de mesures d'urgence, d'expression d'avis sur la légitimité des actes et d'inspections des actes opérés par le maire en tant que représentant du pouvoir central (Della Porta, 1999 : 261-262). La loi 142/1990 lui attribue, en outre, une fonction de

⁸ Le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les Régions et départements confère notamment au préfet un rôle de coordination de tous les services déconcentrés dans un département ou une Région. Le préfet exerce donc une fonction auprès des services déconcentrés et des collectivités locales, dont il doit notamment suivre et évaluer les expérimentations.

⁹ Loi n°121 d'avril 1981. Cette loi attribue la responsabilité du maintien de l'ordre et de la sécurité publique au ministère de l'Intérieur qui devient ainsi le responsable au plan national de la sécurité publique. L'administration de la sécurité publique comprend, au niveau central, le Département de la sécurité publique, et au niveau local, les autorités de sécurité publique, dont le préfet au niveau provincial.

¹⁰ Nous explicitons plus loin le fonctionnement de cette instance.

¹¹ Le Comités régionaux de Contrôle (Coreco), nommés par les Régions, sont institués pour exercer un contrôle uniquement formel (l'examen du texte peut seulement donner lieu à un renvoi aux collectivités locales pour modification).

supervision de la vie politique communale : il peut ainsi suggérer la suspension d'élus ou de fonctionnaires, ainsi que la dissolution du conseil municipal, en cas d'irrégularités administratives. Si le préfet français a vu progressivement ses prérogatives réduites et perdu ses fonctions politiques d'arbitrage entre les notables, il a gagné, en revanche, un rôle d'animateur de la concertation avec les élus (Mabileau, 1994 : 99-100).

La présence de l'Etat est donc, au niveau local, plus limitée en Italie, dans la mesure où ce dernier exerce plus une fonction de contrôle que de production de l'action publique. L'Etat français dispose ainsi d'une plus grande capacité de mise en œuvre des politiques au plan local de par l'existence d'une seule autorité de tutelle (le préfet) sur le gouvernement local, alors qu'en Italie, cette fonction est dévolue à une multitude de services de l'Etat.

Les forces de l'ordre nationales

La Police nationale est organisée, en France et en Italie, selon le double critère de centralisation et de spécialisation¹². Parmi les nombreuses directions qui composent le ministère de l'Intérieur, celle de la sécurité publique constitue le service « généraliste » de la Police nationale¹³, dans la mesure où tous les autres remplissent des missions spécialisées. C'est la loi du 23 avril 1941, sous le régime de Vichy, qui crée le « service de la sécurité publique » et définit les missions que les polices urbaines exercent sur le territoire. Deux grands services composeront la sécurité publique : les Polices urbaines et les Compagnies républicaines de Sécurité (CRS). Le service de la sécurité publique est donc responsable de l'ordre public *et* de la sécurité publique. Après de multiples hésitations, en 1985, la nouvelle organisation de la Direction générale de la Police nationale (DGPN) dissocie définitivement les deux services mais la sécurité publique conserve des missions de maintien de l'ordre. L'organisation actuelle de la sécurité publique date d'un arrêté du 31 août 1993, qui modifie l'organisation de la DGPN et transforme la Direction générale des Polices urbaines (DGPU) en Direction centrale de la Sécurité publique (DCSP). Elle se décline, à l'échelon territorial, en 102 Directions départementales de la Sécurité publique (DDSP), implantées en métropole et dans les collectivités d'Outre-mer, à l'exception de Paris intra-muros qui dispose d'une organisation territoriale particulière, avec une préfecture de police. Ces DDSP regroupent un nombre variable de circonscriptions (424 en 2007), qui peuvent être infra ou supra-communales.

¹² Il existe également une multitude de corps séparés à l'intérieur même de la police italienne. Parmi les « polices » qui ont une structure propre, indépendante de l'Hôtel de police, notons la police de la route (*polizia stradale*), la police postale (*polizia postale*), la police ferroviaire (*polizia ferroviaria*), la police des frontières (*polizia di frontiera*) ou encore la Direction d'investigation antimafia (DIA).

¹³ C'est aussi le plus nombreux en effectifs : sur les 145 000 fonctionnaires que compte la Police nationale, 78000 servent en sécurité publique (voir le site du ministère de l'Intérieur : http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/la_police_nationale/organisation/dscp/effectifs-dcsp).

En Italie, c'est la loi n°121 du 1^{er} avril 1981 sur la nouvelle organisation de l'administration de la sécurité publique qui régit le fonctionnement de la sécurité publique. L'article 16 de la loi 121/81 établit qu'il existe trois forces de l'ordre : la Police d'Etat – démilitarisée avec cette même loi –, les carabinieri et la Garde des finances¹⁴.

La Police d'Etat est un corps civil en charge du maintien de l'ordre et de la sécurité publique, mais aussi de la répression des crimes et délits par ses missions de police judiciaire. Les carabinieri sont, en revanche, des policiers militarisés, dotés de fonctions militaires et de police. Ils peuvent intervenir directement dans les missions de défense intérieure et extérieure¹⁵, d'une part, et exercer des missions de maintien de l'ordre, sécurité publique et police judiciaire. La Garde des finances est un corps à statut militaire, rattaché au ministère des Finances. Elle est chargée de la prévention et de la répression de divers types de trafics (drogue, devises, contrebande, notamment). Elle participe, en outre, à la surveillance des côtes avec les Carabinieri et au contrôle des frontières avec la Police d'Etat¹⁶.

Dans chaque province (département), on retrouve une *questura* (hôtel de police), un commandement des carabinieri et un commandement de la Garde des finances. Le *questore* (préfet de police) a autorité pour coordonner opérationnellement les forces de l'ordre sur le terrain¹⁷. Dans chaque préfecture existe un CPOSP (Comité provincial pour l'Ordre et la Sécurité Publique), présidé par le préfet, et composé du préfet de police, du commandant provincial des carabinieri et du commandant provincial de la Garde des finances (Cornelli, 2003 : 559)¹⁸. Depuis la loi de 1981, le préfet constitue le responsable de l'ordre public sur la province; il exerce à ce niveau un double rôle : il met en œuvre les directives ministérielles et coordonne les forces de police, dans le cadre de l'organe consultatif que constitue le CPOSP, mais dans les faits, le préfet n'a qu'un faible pouvoir de coordination des trois forces.

La collaboration entre carabinieri et policiers, en effet, a toujours été difficile (voir Barbagli & Sartori, 2003 : 593-601). Chercheurs, journalistes, hommes politiques soulignent depuis longtemps la « rivalité historique » qui existe entre les deux corps et aucune des

¹⁴ Notons toutefois que le corps des gardiens de prison (*agenti di custodia*) – intitulé police pénitentiaire (*polizia penitenziaria*) depuis 1990 – et le corps national des gardes forestiers (*corpo forestale dello stato*) constituent des forces de police dans la mesure où ils peuvent être appelés à concourir à l'exercice de services d'ordre et de sécurité publique.

¹⁵ La dernière intervention extérieure des carabinieri a eu lieu en Irak. A Nassiriah, en 2003, un attentat suicide coûta d'ailleurs la vie à 19 militaires italiens.

¹⁶ Elle est assimilable à la douane française, qui compte environ 20 000 agents.

¹⁷ Article 14 de la loi de 1981.

¹⁸ Le CPOSP italien ressemble au CDS français (Comité départemental de Sécurité), instauré en 1993, qui réunit des responsables de la Police nationale, de la Gendarmerie nationale et des Douanes, sous la double autorité du préfet et du procureur de la République. Le CDS est chargé d'élaborer le PDS (Plan départemental de Sécurité), qui traite notamment des thèmes de violences urbaines, drogue, petite et moyenne délinquance, immigration irrégulière et travail clandestin (Dieu, 1999 : 130-131).

tentatives de rapprochement n'a jamais abouti¹⁹. Premièrement, il s'agit de corps généralistes, exerçant pour partie les mêmes missions : ordre public, sécurité publique, police politique, police judiciaire²⁰. Toutes les activités liées à l'immigration (contrôle, accompagnement à la frontière, permis de séjour) sont effectuées, en revanche, par la Police d'Etat. Deuxièmement, la police dépend du ministère de l'Intérieur, tandis que les carabinieri sont sous une double dépendance: ils dépendent hiérarchiquement (recrutement, discipline, administration, armement, équipement) du ministère de la Défense et fonctionnellement (pour les missions d'ordre et de sécurité publique) du ministère de l'Intérieur. De même, du point de vue financier, le budget des carabinieri provient de celui du ministère de l'Intérieur et de celui du ministère de la Défense. Troisièmement, les deux forces n'interviennent pas selon un découpage géographique aussi tranché qu'en France mais peuvent opérer sur le même territoire²¹.

La loi de 1981 tente d'améliorer les modalités de coordination entre police et carabinieri de plusieurs manières. Elle instaure notamment différents services de coordination, dont le département de Sécurité publique, chargé de coordonner techniquement et opérationnellement les deux corps, et le Comité national pour l'Ordre et la Sécurité publique (CNOSP), organe de conseil du ministre de l'Intérieur, composé des cadres des trois forces, dont la déclinaison provinciale est le CPOSP²². Les CPOSP, d'ailleurs, souffrent de cette rivalité : même s'ils se réunissent plus fréquemment ces dernières années (jusqu'à plusieurs fois par semaine), la coordination est parfois compliquée par les carabinieri. La loi de 1981 prévoit, d'autre part, l'interconnexion des salles de contrôles des différentes forces de police. En 2000, les médias font grand bruit de l'inauguration de celle de Milan mais en

¹⁹ Le projet de réforme le plus audacieux, par exemple, celui du ministre de l'Intérieur Mancino de 1994, proposait de diviser l'Arme des carabinieri en deux services : l'un de sécurité publique, rattaché à l'Intérieur, et l'autre de police militaire, à disposition de la Défense (Barbagli et Sartori, 2003 : 596).

²⁰ La Garde des finances ne s'occupe en pratique presque pas des questions de sécurité publique.

²¹ La loi du 2 octobre 1919 attribue à la Garde de sécurité publique les villes et aux carabinieri les campagnes. On pense à l'époque que les carabinieri, militaires, ne sont pas adaptés à l'intervention en ville (parce que les militaires n'aiment pas les interventions à couvert ; parce que la discipline militaire est un obstacle aux interventions en ville ; parce qu'ils viennent majoritairement de la campagne et qu'ils ne connaissent rien à la ville). Aujourd'hui, la distinction entre ville et campagne a perdu de sa pertinence mais il subsiste encore des disparités dans la distribution territoriale des forces de police et de carabinieri. Dans toutes les Régions italiennes, les carabinieri sont plus nombreux que les policiers dans les petites et moyennes communes (non chefs-lieux) mais moins nombreux dans les grandes (chefs-lieux). C'est à cela que l'on doit les disparités par Région : le nombre de carabinieri dépasse celui des policiers dans le Trentin, les Marches, les Abruzzes, Molise, la Basilique, la Calabre et la Sardaigne, où le niveau d'urbanisation est plus faible (Barbagli et Sartori, 2003 : 577-579).

²² D'autres services ont été créés pour renforcer la coordination des forces de l'ordre, comme le service pour la coordination et la planification des forces de police (*Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia*), dirigé par un préfet et formé de membres de la Police d'Etat, des carabinieri et de la Garde des finances. Divers services mixtes ont également été mis en place : la Direction d'investigation antimafia, la Direction centrale des Services antidrogue, les services de la Direction centrale de la Police criminelle, le programme « sécurité pour le développement du *Mezzogiorno* » et l'Office central interforces pour la Sécurité personnelle.

réalité, elle ne fonctionne pas, ni aucune autre dans les 74 provinces italiennes concernées (Barbagli et Sartori, 2003 : 599-600).

Pour certains fonctionnaires de police, ces difficultés s'expliqueraient notamment par l'adoption de la loi du 31 mars 2000 qui reconnaît aux carabinieri le statut de quatrième force armée, au même titre que l'armée de terre, la marine et l'aviation, et lui donne ainsi les moyens de résister aux exigences de coordination et de se soustraire en partie aux devoirs les plus impopulaires (comme celui du maintien de l'ordre).

En décembre 2002, le ministre de l'Intérieur définit, de manière expérimentale, de nouveaux critères pour la coordination des forces de police pour le contrôle du territoire. Ce projet substitue à la répartition des services et des interventions par objectif, utilisée depuis 1991, la répartition des services et interventions par « secteur et aire de compétence territoriale ». Ce mode de coordination repose sur quatre éléments : la subdivision des communes chefs-lieux en zones ; l'attribution à l'une des deux forces du contrôle du territoire et des interventions d'urgence pour chacune de ces zones ; l'alternance, dans chaque secteur, des deux forces de l'ordre selon des plages horaires définies ; l'augmentation de l'échange d'informations, entre policiers et carabinieri, sur la situation de ces périmètres et sur les activités effectuées.

L'organisation de la sécurité publique partage donc dans les deux pays des traits de complexité similaires, le système italien apparaissant encore plus fragmenté que son homologue français. Cette fragmentation a pour corollaire des effectifs en nombre bien plus important. L'Italie compte ainsi un taux de policiers par habitant nettement supérieur à la France (voir tableau ci-dessous), même si ce chiffre ne détermine pas le déploiement policier sur la voie publique.

Tableau n°1.3. Les effectifs des forces de police en France et en Italie (données 2002)

	Italie		France	
	<i>Polizia di Stato</i>	103 646	<i>Police nationale</i>	135 000
	<i>Arma dei Carabinieri</i>	101 271	<i>Gendarmerie nationale</i>	95 000
	<i>Guardia di Finanza</i>	64 164		
TOTAL		269 081		230 000
<i>Taux pour 100 000 habitants</i>		465		382

Sources: Barbagli et Sartori (2003) pour les données italiennes ; De Maillard et Roché (2004) pour les données françaises²³.

²³ Les deux auteurs ne précisent cependant pas la source.

I.2. L'affirmation du maire urbain

La place croissante revendiquée par les maires dans la production de la sécurité au niveau local ne peut être comprise sans référence au contexte institutionnel de réformes des années quatre-vingt, en France, et quatre-vingt-dix, en Italie. En Italie, la profonde crise politico-institutionnelle du début des années quatre-vingt-dix permet de mettre en perspective les réformes qui s'attachent à renforcer la légitimité et les capacités de gouvernement du maire (Mattina & Allum, 2000). En France, les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ne confèrent aucune compétence au maire en matière de sécurité²⁴, mais la décennie quatre-vingt est aussi celle de la réapparition des polices municipales et, plus généralement, de l'affirmation des « maires entrepreneurs » dans les grandes villes. Nous examinerons donc les réformes des années quatre-vingt-dix en Italie, avant de montrer dans quelle mesure elles rapprochent le gouvernement local italien du modèle français, puis d'aborder plus précisément enfin les pouvoirs de police du maire dans les deux pays.

1.2.1. Les réformes de 1990 et 1993 : la personnalisation du pouvoir municipal italien

En Italie, les partis politiques constituent, au niveau local, le canal principal d'intermédiation des intérêts et jouent également un rôle d'intermédiaire entre centre et périphérie dans la captation des ressources étatiques.

« Le système politique italien est unique pour deux raisons – la position exceptionnelle des partis politiques et le style informel et peu visible qui y prévaut (La Palombara, 1987). Les partis dominent non seulement l'État mais également la société civile. Par conséquent, on appelle le type de gouvernement qui s'est développé en Italie la "partitocrazia". » (Kriesi, 1994 : 276).

Au début des années quatre-vingt-dix, l'Italie connaît une crise de régime sans précédent, qui met fin, en 1993, à la Première République²⁵. Entre 1991 et 1994, le paysage politique se recompose totalement : les trois principaux partis politiques – le Parti communiste italien (PCI), la Démocratie chrétienne (DC) et le Parti socialiste italien (PSI) – disparaissent, tandis qu'émergent de nouveaux partis – la Ligue du Nord, parti xénophobe et sécessionniste, créé en 1991 par Umberto Bossi, et *Forza Italia*, le parti de Silvio Berlusconi né en 1994 (pour une analyse de cette période, voir Caciagli, 1993). Avec la chute du Mur de Berlin,

²⁴ La loi du 2 mars 1982 supprime même en théorie la contribution communale aux dépenses de police (Malochet, 2005 : 27).

²⁵ Pour une revue critique des analyses de la science politique italienne sur le sujet, trop axées sur les causes structurelles au détriment de l'activité stratégiques de certains acteurs (Ligue du Nord et magistrature), voir Jean-Louis Briquet (1995).

l'opposition Est-Ouest apparaît moins marquée, ce qui réduit, dans le panorama politique italien, la pertinence de l'opposition idéologique entre DC et PCI. En 1991, la majorité des membres du PCI abandonne l'héritage marxiste et fonde le PDS (*Partito democratico di Sinistra*, Parti démocratique de Gauche), tandis que l'aile minoritaire, refusant cet *aggiornamento*, crée le Parti de la Refondation communiste (PRC). L'opération judiciaire *Mani Pulite* (« Mains Propres »)²⁶, qui révèle la corruption de la classe politique au pouvoir, provoque, en 1993, l'explosion de la DC, et celle du PSI, dissout en 1994. L'Italie est un pays dont le seul canal de médiation des intérêts réside dans les partis politiques (Lehmbruch, 1984). La chute des partis traditionnels remet donc en question le modèle italien d'intermédiation des intérêts.

La crise politique génère de profondes réformes : il s'agit de renforcer les institutions locales pour réduire l'emprise des partis sur la vie politique locale. Les collectivités territoriales²⁷ italiennes voient ainsi leurs compétences et leur légitimité augmentées, via les réformes de décentralisation, qui débute juste avant la crise.

La loi 142 de 1990 introduit une série d'innovations. Elle attribue aux communes et aux provinces un pouvoir statutaire : elles peuvent inscrire dans leur statut leurs modalités d'organisation. Elle inverse le rapport entre les pouvoirs du conseil municipal (élu) et ceux de la *giunta* (junte), les assesseurs (adjoints) nommés par le maire : la compétence du conseil se limite désormais à l'adoption d'actes particuliers correspondant à des catégories prévues par la loi (statut, règlement, bilans, plans, programmes, etc.)²⁸, alors que la Junte a désormais une compétence générale pour tous les domaines non explicitement réservés au conseil, au maire, ou aux autres organes. Elle affirme, pour la première fois, le principe de séparation entre fonctions d'orientation des organes élus et fonctions de gestion des dirigeants administratifs, auxquels elle attribue de plus grandes responsabilités en matière de direction des services. Elle permet aux administrations, par ailleurs, de recruter du personnel par des contrats à durée

²⁶ L'opération *Mani Pulite* débute en février 1992, lorsque le juge milanais Antonio Di Pietro (aujourd'hui actif en politique) fait arrêter un membre du PSI, Mario Chiesa, fonctionnaire du secteur de la santé, alors qu'il encaissait un pot de vin. Le PSI de Bettino Craxi est le premier touché par l'enquête judiciaire, qui découvre progressivement l'ampleur du système de corruption, baptisé *Tangentopoli* (de *Tangente*, pot de vin, et *Polis*, cité, en grec).

²⁷ Par simplification, nous entendons par « collectivités territoriales italiennes » les Communes, Provinces (l'équivalent des Départements français) et Régions ; et par « collectivités locales » les seules Communes et Provinces. Dans le vocabulaire italien, l'expression « *enti locali* » – que nous traduisons par « collectivités locales » – désigne uniquement les Communes et Provinces, et non les Régions, considérées comme un échelon territorial intermédiaire entre les collectivités locales et l'Etat.

²⁸ Depuis la réforme des années quatre-vingt-dix, le conseil se contente d'un rôle d'orientation et de contrôle politique, la responsabilité de l'administration revenant à la junte et au maire. Le conseil approuve les grandes orientations de la politique municipale comme les programmes et plans (d'urbanisme notamment), les budgets annuels et pluriannuels ; les conventions et formes associatives avec d'autres collectivités locales ; dans les grandes villes, l'institution, les missions et le fonctionnement des organismes décentralisés de participation (quartiers, circonscriptions) ; l'organisation des impôts, la contraction d'emprunts ; les acquisitions et cessions immobilières (Vandelli, 2005 : 44-45).

déterminée. En dernier lieu, elle institue la « Ville métropolitaine »²⁹, l'échelon intercommunal, qui ne parviendra cependant que difficilement à s'imposer (Jouve & Lefèvre, 1999b).

Pour lutter contre l'emprise des partis et renforcer les exécutifs au niveau local, la loi n°81 du 25 mars 1993 institue l'élection au suffrage universel direct du maire et du président de la Province. Cette réforme marque un tournant dans la vie politique italienne car elle fait du maire le véritable chef d'un exécutif local stabilisé. En effet, avant la réforme de 1993, la scène politique locale est dominée par le « gouvernement des partis », c'est-à-dire que ces derniers exercent un contrôle strict sur l'accès des candidats à l'arène politique et sur la distribution des postes au personnel politique et administratif. Cette situation a pour conséquence un très haut niveau d'irresponsabilité des élus locaux et des personnels administratifs, qui n'ont de comptes à rendre qu'à l'appareil partisan (Mattina & Allum, 2000 : 61)³⁰.

Avec cette réforme, le pouvoir du maire est accru sur plusieurs plans, au détriment du conseil municipal. Tout d'abord, dans les villes de plus de 15 000 habitants, le maire est désormais élu au suffrage universel direct (et non plus par le conseil municipal). Il est élu à la majorité absolue et le système électoral prévoit un second tour si aucun des candidats ne franchit la barre des 50% au premier tour. Les deux candidats arrivés en tête à l'issue du premier tour s'affrontent au second. La liste – ou la coalition de listes – soutenant le candidat élu obtient en général 60% des sièges, par un système proportionnel avec prime majoritaire (Vandelli, 2005 : 37-38)³¹. Cela permet de garantir au maire la stabilité du conseil, mais surtout de supprimer la potentialité d'un maire et d'un conseil municipal de couleur politique différente (Dato Giurikovic, 1996 : 103-104). Le maire se voit également attribuer le pouvoir de nomination et de révocation des assesseurs, qui revenait auparavant au conseil municipal (et donc aux partis). Depuis la réforme de 1990, l'incompatibilité entre le mandat de

²⁹ La loi 142 de 1990 prévoit la création des « Aires métropolitaines » et des « Villes métropolitaines ». La délimitation des aires métropolitaines n'est pas fixée : elle peut se superposer à la province ou non. Au sein de l'aire métropolitaine peut se constituer une « Ville métropolitaine » : les collectivités concernées se réunissent en assemblée pour proposer un statut. Une fois approuvée par les conseils municipaux concernés, cette proposition est soumise au Parlement pour approbation par la loi. A la Ville métropolitaine reviennent les compétences de la province, ainsi qu'une série de compétences attribuées par la loi régionale : elle tend à gérer, en substance, la planification territoriale, les grands travaux publics, les services en réseau, l'environnement, la défense du sol, l'eau, la gestion des déchets. La loi définit explicitement comme Villes métropolitaines les Régions urbaines de Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Rome, Bari, Naples, auxquelles peut s'ajouter Cagliari (Vandelli, 2005 : 90). L'aire métropolitaine doit être délimitée par la Région, à qui revient également la réorganisation des arrondissements à l'intérieur de la ville.

³⁰ C'est le phénomène de l'« assessorialisme » : un rapport privilégié entre les assesseurs du maire et les services municipaux qu'ils contrôlent et qui sont devenus de véritables fiefs personnels, lieux de distribution de faveurs et services à leurs clientèles politiques.

³¹ Pour les communes de moins de 15 000 habitants, le maire est élu en même temps que le conseil municipal au système majoritaire (un seul tour). Le candidat qui remporte le maximum de voix est élu et sa liste de rattachement obtient deux tiers des sièges, le reste étant distribué à la proportionnelle. Pour les provinces, c'est le même système que pour les communes de plus de 15 000 habitants.

conseiller et le statut d'assesseur dans les grandes villes permet au chef de l'exécutif de se constituer une garde rapprochée ; il peut d'ailleurs choisir des personnes extérieures au conseil municipal, ou issues de la société civile. La durée du mandat de maire et d'assesseur est réduite de cinq à quatre ans (puis revient à cinq ans en 1999, avec les lois 120 et 265 de la réforme Bassanini), renouvelable une seule fois, et la junte limitée à huit adjoints (quatorze ensuite). Privé du pouvoir de nomination/révocation des assesseurs, le conseil municipal obtient, en revanche, la mission de discuter et voter en début de mandat les orientations générales de l'exécutif local. Le conseil municipal est également affaibli par la réduction du nombre de conseillers et l'attribution de sa présidence à un conseiller et non plus au maire. Enfin, le maire nomme également les dirigeants administratifs (des directions et services), ainsi que les représentants de la municipalité dans les établissements publics et autres organisations.

On peut considérer qu'avec ces réformes, l'Italie se rapproche du modèle français, et plus généralement de l'embryon de modèle européen de gouvernement local, qualifié de mixte entre personnalisation et technicisme (Bobbio, 2002 : 188)³². Il se dégage de ces réformes deux clés de lecture (Dato Giurickovic, 1996 : 201) : la poussée autonomiste et le défi lancé à la partitocratie. D'une part, la poussée autonomiste se ressent avec les modifications de fonctionnement de l'administration municipale et du rapport entre administration et politique. D'autre part, dans un contexte de crise de confiance sans précédent à l'égard des partis et de la classe politique traditionnels, la réforme cherche à corriger les deux défauts majeurs produits par la « partitocratie » : l'instabilité et la monopolisation du pouvoir, tant au niveau local que national, les partis politiques exerçant seuls le rôle d'intermédiaires entre centre et périphérie.

La dynamique de personnalisation du pouvoir municipal observée à Naples (Mattina & Allum, 2000), tout comme le mouvement *Centocittà*, fondé par un groupe de maires de centre-gauche au milieu des années quatre-vingt-dix, illustre la volonté d'autonomisation de maires forts d'une nouvelle légitimité politique. Les politistes italiens ont longuement débattu sur les conséquences de la réforme de 1993, et notamment sur la place nouvelle accordée aux partis politiques dans ce système. Malgré l'élection du maire au suffrage universel direct, le poids des partis reste important. Le suffrage universel direct ne garantit en rien une plus grande stabilité car celle-ci dépend du rapport entre maire, junte et partis politiques présents au sein du conseil municipal (Baccetti, 1999 : 249-254). Il existe des tensions entre maire et

³² Luigi Bobbio identifie trois lignes de convergence : la prédominance de l'exécutif sur le conseil, la personnalisation de l'exécutif à travers l'élection directe du maire, la dimension apolitique et managériale.

assesseurs³³ d'une part, et entre exécutif et majorité du conseil municipal³⁴, d'autre part. Une étude des maires élus après la réforme montre, en effet, que le processus de sélection du personnel politique n'a pas changé et repose toujours sur le rôle des partis, comme l'illustre par exemple la rareté de la figure du maire sans étiquette (Bettin & Magnier, 1995 : 105). Dans les zones où les forces traditionnelles ont réussi à maintenir des réseaux organisationnels – comme le PDS en Emilie-Romagne – les maires présentent encore un rapport organique avec les partis ; c'est par exemple le cas de Walter Vitali à Bologne³⁵ (Segatori, 2003 : 142). Les configurations municipales locales dans lesquelles évoluent les maires sont donc encore fortement soumises aux divers rapports de force politiques, maires et partis apparaissant encore largement interdépendants. Pour R. Segatori (2003 :149), les candidats victorieux, qu'ils soient issus d'un parti ou de la « société civile », sont ceux qui réussissent à rassembler les trois ressources du « capital socio-politique » : une « dot personnelle » (des capacités individuelles), des liens solides avec les forces politiques locales de référence et un réseau de relations avec la sphère économique et sociale locale. Ce constat nuancé a l'avantage de relativiser les termes du débat sur l'influence (unidirectionnelle) des partis en soulignant le caractère largement interdépendant de leurs liens avec les maires. Il peut d'ailleurs, nous semble-t-il, s'appliquer en partie au cas français.

1.2.2. Le « maire-entrepreneur » français

Les lois de décentralisation ont plus constitué le point d'orgue juridique d'un processus d'évolution du pouvoir local entamé dans les années soixante qu'une rupture (Lorrain, 1991). Le « retour au local » (Mabileau, 1997) se traduit par un mouvement de relocalisation des politiques publiques et de territorialisation, au sens où le gouvernement central ne décide plus unilatéralement de la conduite de l'action publique. Les lois de 1982-1983 confèrent ainsi aux collectivités locales des compétences en matière d'éducation, de services sociaux, de routes et de transports publics, ainsi que des transferts de ressources étatiques et une fiscalité locale propre. Même s'ils ne bénéficient d'aucun transfert de compétences en matière de sécurité, les maires français se trouvent toujours plus impliqués au niveau local dans des dispositifs partenariaux (voir § II).

³³ La forte personnalisation du pouvoir autour de la figure du maire, générée par la réforme, ne facilite pas la mise en place d'une logique collégiale. En outre, les partis font leur retour dès les années 1995-1996 et les juntes se transforment dès lors de plus en plus en organes politiques.

³⁴ Les rapports varient de la plus grande conflictualité à la plus grande invisibilité du groupe majoritaire au conseil. Pour Carlo Baccetti, les maires nouvellement arrivés en politique ont bien souvent fait preuve d'un manque de capacité de confrontation et de médiation. Par ailleurs, de la crise d'identité des conseillers, provoquée par la réduction des pouvoirs du conseil municipal, génère des relations tendues avec la junte municipale.

³⁵ Walter Vitali a été maire de Bologne de 1995 à 1999.

Le modèle français de gouvernement local a été qualifié de « présidentialisme municipal » (Mabileau & Sorbets, 1989), pour signifier l'importance du processus de notabilisation³⁶, qui constitue à la fois l'aboutissement d'une action menée dès l'accession à la mairie et la condition indispensable à la pérennisation du pouvoir conquis. La dépendance partisane du maire est moins forte en France qu'en Italie. Si la notabilisation du maire peut être limitée par l'influence de l'appareil partisan, elle lui permet toutefois d'exercer un leadership politique sur l'ensemble du système municipal (Mabileau, 1989 : 31-33). Le « présidentialisme municipal » est plus proche du gouvernement présidentiel que du gouvernement parlementaire : il est marqué par un fort déséquilibre des pouvoirs entre l'exécutif et l'assemblée.

Dans une comparaison ancienne des fonctions du maire en France et en Italie, S. Tarrow (1977) avait mis en avant leur caractère commun de « courtier de l'action publique », à la recherche de ressources étatiques. Il avait pu montrer dans quelle mesure les arènes dans lesquelles les maires déployaient leurs efforts étaient différentes : administrative, en France, via les relations tissées avec les services de l'Etat ; politique en Italie, via le canal partisan. Ainsi, il avait pu qualifier le maire français d'« activiste administratif », captant des ressources par ses liens avec la bureaucratie d'Etat, et le maire italien d'« entrepreneur politique », visant l'obtention de bénéfices par l'intermédiaire du système de partis et des contacts politiques personnels noués dans la capitale.

Cependant, une grande partie de la classe politique française s'est rapprochée du modèle de l'« entrepreneur politique » – grâce au cumul des mandats notamment –, tandis que les maires italiens ont de plus en plus adopté un rôle d'« activiste administratif » (Magnier, 1992). Le cumul des mandats se révèle une ressource fondamentale du maire au cours du processus de notabilisation, dans la mesure où il place ce dernier en situation de médiateur, entre le centre et son territoire. Aujourd'hui, en milieu urbain surtout, une figure renouvelée du « maire-entrepreneur » s'est construite (Le Bart, 2003 : 39-40). Si le cumul des mandats a été successivement limité par deux lois en France³⁷, il n'en reste pas moins que le maire peut détenir un grand nombre de responsabilités extérieures au suffrage universel, qui lui permettent de consolider ses réseaux³⁸.

³⁶ Dans son acception traditionnelle, le notable se caractérise par sa notoriété – produit de son statut social et donc de son appartenance socio-professionnelle – et sa position sociale, qui lui permet de disposer d'un réseau de relations personnelles pour jouer un rôle de médiateur et d'intervention auprès de l'administration (Mabileau, 1994 : 85-86).

³⁷ La loi de 1985 interdit de cumuler plus de deux mandats parmi les suivants : maire d'une commune de plus de 20 000 habitants, adjoint au maire d'une commune de plus de 100 000 habitants, député, sénateur, conseiller général, conseiller régional, député européen, conseiller de Paris. La loi du 5 avril 2000 interdit au maire de cumuler ce mandat avec la présidence d'un Conseil général, d'un Conseil Régional, ou un mandat de député européen (Le Bart, 2003 : 32-33).

³⁸ Il peut présider le conseil d'administration d'un hôpital, détenir des responsabilités partisanes, intercommunales, etc.

Le modèle du « présidentialisme municipal » à la française a été nuancé, au cours des dernières années, par la dynamique de division croissante du travail municipal, au sein d'une institution par ailleurs de plus en plus professionnalisée, tant au niveau des élus que des administratifs. Le maire ne monopolise pas le travail décisionnel : il est entouré d'adjoints, qui peuvent être dotés d'un fort capital de légitimité, et jouent surtout le rôle de médiateurs auprès d'un secteur qu'ils connaissent désormais mieux que le maire, se comportant en chef du service municipal correspondant (Lorrain, 1991, cité par Le Bart, 2003 : 44). Le maire garde cependant une capacité d'arbitrage – notamment budgétaire – entre les adjoints. Il dispose également du pouvoir de choisir ses collaborateurs. Ainsi, les secrétaires et directeurs généraux se trouvent fréquemment à la merci d'une alternance politique : il s'agit d'un « *spoils system* fonctionnel » (Le Bart, 2003 : 51). Autour du maire se trouve donc au final une petite équipe, souvent constituée d'un ou deux adjoints, du directeur de cabinet et du secrétaire général.

Il convient également de mentionner que sur le plan de l'action collective, les maires français apparaissent plus puissants que leurs homologues italiens. Tout d'abord, les maires français sont plus nombreux (le rapport entre le nombre de Communes italiennes et le nombre de Communes françaises varie du simple au quadruple). Ensuite, le cumul des mandats a permis aux maires français d'intégrer la sphère nationale. Cette dynamique est d'ailleurs renforcée par l'interpénétration institutionnelle du local et du national : alors qu'en France, la grande majorité des carrières des hommes politiques commence par un mandat local, il n'en est pas de même en Italie où les maires (ou les présidents de Région) n'accèdent pas plus facilement au sommet de l'Etat que des acteurs politiques sans mandat. Enfin, les maires français constituent le groupe de pression le plus influent au sein du Parlement (Mény & Surel, 2001 : 453), alors que l'Anci (Association nationale des Communes italiennes) existe mais peine à se faire entendre.

1.2.3. Les pouvoirs de police du maire et les polices municipales

Il convient d'aborder, à présent, les pouvoirs de police que détiennent les maires, en examinant successivement les cas français et italien, relativement similaires, avant de détailler la législation relative aux polices municipales dans les deux pays.

Bien qu'il dispose des pouvoirs de police sur sa commune depuis la loi de 1884³⁹, le maire n'a cependant pas d'autorité hiérarchique sur la Police nationale. En matière de police administrative, le maire est l'autorité compétente pour faire respecter « le bon ordre, la sûreté,

³⁹ Les pouvoirs de police du maire sont définis par l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, repris par l'article L2212 du Code général des Collectivités territoriales.

la sécurité, et la salubrité publiques »⁴⁰ sur le territoire de la commune, sous le contrôle du représentant de l'Etat dans le département⁴¹. Le maire dispose de pouvoirs exercés au nom de l'Etat dans certains domaines clairement définis (code de la route, code rural, code de la santé publique, etc.), mais sous l'autorité du préfet. En tant qu'Officier de Police judiciaire (OPJ), il est sous le contrôle du procureur de la République. Il doit informer les autorités judiciaires des infractions dont il a connaissance et répondre aux demandes de la Justice. Ses prérogatives judiciaires sont peu étendues mais peuvent le conduire à constater d'éventuelles infractions à la loi pénale et à en rechercher les auteurs. Il peut faire appel à ses agents de police municipale – dans le respect de leurs compétences propres – ainsi qu'à la Police nationale ou la Gendarmerie nationale. Dans la pratique, les magistrats ont presque exclusivement recours aux OPJ de la Police d'Etat.

Le maire italien détient également des compétences dans le domaine de l'ordre public, en tant que représentant de l'Etat. Il est aussi, comme le maire français, doté de fonctions de police judiciaire. Enfin, il peut adopter, en cas de nécessité, des règlements afin de prévenir et d'éliminer des dangers menaçant la santé des habitants ou la salubrité publique. Le maire détient des compétences en matière de police urbaine et rurale, qui se traduisent par des règlements divers concernant la propreté urbaine, la circulation automobile, l'exercice d'activités bruyantes, etc. (Ragonesi, 2002 : 95).

Après de nombreuses tentatives infructueuses de réglementation du statut des polices municipales en France, la loi du 15 avril 1999⁴², impulsée par le ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement, comble le vide juridique dans lequel elles évoluaient depuis près de vingt ans : il s'agit d'une véritable reconnaissance de ces dernières. Les policiers municipaux sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et obtiennent aussi des missions en matière de police de la route⁴³. Ils se voient également conférer de nouveaux pouvoirs en obtenant la qualité d'Agents de police judiciaire adjoints (APJA), qui les habilite à relever l'identité des contrevenants pour dresser les procès-verbaux concernant des contraventions aux arrêtés de police du maire, au Code de la route, ou en vertu d'une disposition législative expresse. Un article ajoute à la nécessité de rendre compte au maire de tous les actes délictueux dont ils ont connaissance (quelle qu'en soit la qualification juridique)

⁴⁰ La police du « bon ordre » concerne le respect de normes de décence et moralité, ainsi que les rassemblements de population. La police de sûreté et de tranquillité publique concerne des actes plus spontanés (rixes, troubles du voisinage, bruit). Elle est assurée par la police municipale ou la Police nationale selon la nature juridique de l'infraction. La police de sécurité regroupe police de la circulation, prévention des sinistres et organisation des secours. La police de salubrité est liée à l'hygiène publique (points de vente alimentaire, pollution) (Malochet, 2005 : 54).

⁴¹ La loi de 1884 confère au maire le droit de nommer le personnel de police mais l'agrément du préfet est nécessaire et seul ce dernier dispose du pouvoir de révoquer les agents (Vogel, 1993 : 42-43).

⁴² Loi n°99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.

⁴³ Le décret n°2000-277 du 24 mars 2000 énumère la liste des contraventions qu'ils peuvent dresser pour les infractions au code de la route.

celle d'en rendre compte à l'OPJ territorialement compétent (de la Police ou de la Gendarmerie nationales) afin de pallier les difficultés pratiques d'exercice de cette mission par la maire.

Pour les services dotés de plus de cinq agents, la signature d'une convention de coordination entre le maire et le préfet, après avis du procureur de la République, est rendue obligatoire. Ce document doit préciser les modalités spatiales et temporelles d'intervention des policiers municipaux, ainsi que les formes de coordination avec la Police nationale. La convention doit régler les modalités de coopération entre les forces nationales et municipales ; elle s'applique à la surveillance de la voie publique et à l'îlotage (police de proximité), ainsi qu'aux possibilités de joindre un officier de police judiciaire territorialement compétent. L'absence de convention de coordination a pour conséquences l'interdiction, pour les polices municipales concernées, d'assurer un travail de nuit (dont la plage est fixée par la loi à la période 23h-6h) en dehors des gardes statiques des bâtiments communaux et de la surveillance des cérémonies et fêtes organisées par la Commune, et l'impossibilité pour les policiers municipaux de porter une arme. Ainsi, les agents de police municipale peuvent être autorisés par le préfet, sur demande motivée du maire, à porter une arme, sous réserve de l'existence d'une convention de coordination. Le projet de loi initial du ministre de l'Intérieur prévoyait pourtant de désarmer les polices municipales. Il suscita toutefois un tel tollé, tant chez les syndicats de policiers municipaux que chez les maires, que toutes les dispositions allant en ce sens furent supprimées. C'est un décret de mars 2000⁴⁴ qui définit les modalités d'armement des policiers municipaux : ces derniers peuvent être autorisés à porter des armes de quatrième catégorie (revolvers) et sixième catégories (bâtons de défense, tonfas, bombes lacrymogènes). Une enquête du CNFPT⁴⁵ estimait, en 2002, que 41% des polices municipales étaient armées (6% d'armes de quatrième catégorie, 21% d'armes de sixième catégorie et 13% des deux)⁴⁶. La liste des armes dont peuvent être dotés les policiers municipaux est en outre augmentée, en juillet 2004, du flashball⁴⁷.

En Italie, c'est une loi-cadre datée de 1986⁴⁸ qui définit le statut et les compétences des polices municipales. Le texte prévoit un taux de policiers municipaux de 1 pour 1000 habitants, inégalement atteint selon les villes (Paoluzzi & Ricciardelli, 2004). L'article premier indique que : « Les communes exercent les fonctions de police locale. A cette fin, elles peuvent organiser un service de police municipale. ». Le texte accorde des fonctions de police judiciaire et des fonctions auxiliaires de sécurité publique aux polices municipales.

⁴⁴ Décret n°2000-276 du 24 mars 2000 relatif à l'armement des agents de police municipale.

⁴⁵ Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

⁴⁶ Enquête du pôle police municipale du CNFPT, au 1^{er} janvier 2002 (citée par Malochet, 2005 : 61).

⁴⁷ Décret n°2004-687 du 6 juillet 2004 modifiant le décret n°2000-276 du 24 mars 2000.

⁴⁸ Loi-cadre n°65 du 7 mars 1986 relative au statut de la police municipale.

Dans le cadre de leurs missions de police judiciaire, les policiers municipaux travaillent directement sous l'autorité du Parquet et peuvent mener des investigations. Il convient de préciser que les policiers municipaux sont agents de police judiciaire et que leurs responsables sont officiers de police judiciaire⁴⁹. En tant qu'auxiliaires de sécurité publique, les policiers municipaux peuvent obtenir du préfet la qualité d'agents de sécurité publique, à la demande du maire. Ils sont alors habilités à porter une arme à feu sans avoir à en demander la licence. Dans la pratique, la plupart des agents de police municipale sont armés de pistolets⁵⁰. Enfin, il convient d'ajouter que les polices municipales italiennes disposent également de missions de police de la route depuis 1992⁵¹.

La loi-cadre de 1986 attribue aux Régions un pouvoir législatif⁵²: les communes organisent et fournissent un service de police locale dans le cadre de normes définies au niveau régional mais c'est toujours l'Etat qui délimite, avec la loi-cadre, les missions de la police municipale en matière de sécurité publique, ces missions étant conditionnées à la collaboration avec les forces de l'ordre nationales (Cornelli, 2003 : 564). De même, c'est l'Etat qui détermine l'armement des polices municipales (un règlement du 4 mars 1987 du ministre de l'Intérieur sur l'armement des policiers municipaux complète la loi-cadre⁵³). Les Régions ont donc surtout un rôle d'harmonisation des modalités d'organisation et de fonctionnement des polices locales sur leur territoire (organisation des corps de police municipale, formation professionnelle des agents, etc.).

Si les maires italiens et français détiennent des compétences similaires en matière de sécurité, les polices municipales italiennes apparaissent plus fréquemment armées de pistolets que leurs voisines transalpines. Les polices municipales françaises doivent attendre 1999 pour se voir doter d'un statut, alors que les polices locales⁵⁴ italiennes sont sous le régime d'une loi-cadre nationale datée de 1986. Les Régions italiennes disposent, en outre, de compétences pour standardiser le fonctionnement des différents corps de police municipale sur leur territoire. Tout comme la Commune, la Région italienne revendique d'ailleurs une place croissante dans l'architecture institutionnelle de la sécurité.

⁴⁹ Article 57 du code de procédure pénale italien.

⁵⁰ Entretien avec une inspectrice du service de coordination des unités territoriales de la police municipale de Bologne, 8 mai 2006.

⁵¹ Article 12 du décret législatif 285 du 30 avril 1992.

⁵² A l'exception des Régions à statut spécial et provinces autonomes.

⁵³ Décret n°145 de 1987 du ministre de l'Intérieur. Ce décret fixe la typologie des armes (pistolets semi-automatiques ou revolver), le nombre d'armes disponibles dans les différents commandements de police, les modalités d'accès au polygone de tir pour les entraînements. Les polices municipales italiennes disposent par exemple de pistolets mais pas de tonfas.

⁵⁴ Dans le vocabulaire italien, les « polices locales » désignent les polices municipales et les récentes polices provinciales (dotés de compétences en matière de protection de l'environnement).

I.3. La Région italienne: du « fédéralisme administratif » à l'échec de la « *devolution* »

Le modèle administratif italien se fonde sur une tradition centralisée à la française : l'Etat procède aux transferts de ressources et inflige des sanctions aux collectivités en cas de violation des règles. Pour accomplir cette mission, l'Etat dispose d'une organisation en périphérie qui repose sur l'organe du préfet, doté d'une mission de coordination, de contrôle, et d'intervention sur les actes des collectivités locales. Dans sa fonction de représentant du gouvernement, le préfet est le supérieur hiérarchique du maire. A partir des années soixante-dix, un niveau intermédiaire se greffe néanmoins entre les collectivités locales et l'Etat : la Région. Cette dernière dispose de compétences législatives dans une série de domaines dans lesquels les Communes et Provinces exercent elles-mêmes une grande partie de leur activité. Les collectivités locales s'adressent donc soit à l'Etat soit à la Région, selon le domaine d'action concerné : elles sont les « périphérie de deux centres » (Bobbio, 1997 : 52).

Les différentes réformes des années quatre-vingt-dix confèrent aux Régions un poids de plus en plus important. Le « fédéralisme administratif », notamment, leur confie une mission de redistribution des fonctions décentralisées de l'Etat entre les différents types de collectivités locales, définissant même les domaines dans lesquels les petites Communes sont tenues d'exercer des activités déterminées sous forme associée (Vandelli, 2005). Le processus de redistribution des pouvoirs entre les collectivités territoriales peut se décomposer en trois phases (Segatori, 2003 : 322). La première phase s'étend de 1990 à 1993, avec la promulgation des lois sur l'organisation des collectivités locales et l'élection des maires au suffrage universel direct ; nous n'y revenons pas. La deuxième couvre la période 1997-2000 et se caractérise par une série de mesures plus générales : les réformes Bassanini de 1997-1998, qui impulsent le « fédéralisme administratif », et le texte unique de 2000 sur l'organisation des collectivités territoriales. La troisième phase, débutée en 2001, concerne la réforme gravant les principes fédéralistes dans la constitution italienne. Elle s'achève par l'échec, en 2006, du référendum sur le projet de « *devolution* », qui devait faire de l'Italie un Etat fédéral.

I.3.1. Le « fédéralisme administratif »

Le processus de réforme entamé avec les lois de 1990 et 1993 nécessite un approfondissement, et notamment la suppression d'un certain nombre de contraintes pour les collectivités territoriales. Les lois Bassanini I (loi 59 de 1997) et Bassanini bis (loi 127 de 1997), modifiées ensuite par les lois 191 de 1998 et 50 de 1999 (respectivement lois Bassanini

ter et quater), introduisent un nouveau partage des compétences avec l'Etat. Dès cette époque, on parle de « fédéralisme administratif », c'est-à-dire un système double de relations : entre Etat et Régions, d'une part, et entre Etat et collectivités locales, d'autre part. La réforme établit qu'un certain nombre de domaines – affaires étrangères, commerce extérieur, défense, cultes, monnaie, ordre public, enseignement universitaire, douanes, etc. – demeurent de la compétence exclusive de l'Etat, tandis que l'ensemble des autres domaines est attribué aux Régions, aux Provinces et aux Communes. La loi Bassanini I charge les Régions de procéder au transfert des compétences étatiques aux collectivités locales. Les fonctions transférées concernent l'environnement, le transport, l'agriculture et la pêche, le marché du travail, le commerce, l'industrie, l'enseignement secondaire, les services sociaux, la protection civile.

La loi Bassanini bis valorise l'autonomie décisionnelle et organisationnelle des collectivités locales. Tout d'abord, la loi confie désormais au maire le choix du « secrétaire communal », l'un des symboles de la tutelle de l'Etat sur les communes⁵⁵. Ensuite, le traditionnel contrôle préventif sur les actes des collectivités locales est fortement réduit et uniquement axé sur un nombre limité d'actes fondamentaux (statut, règlement, budget). De plus, sur le plan organisationnel, le principe de séparation entre fonctions politiques et fonctions administratives est réaffirmé. Sur le plan financier, l'autonomie fiscale des Régions, Communes et – de manière plus limitée – des Provinces est renforcée : on passe d'une dépendance des collectivités envers les transferts étatiques à un système de finances locales fondé sur des impôts propres, tandis que les transferts en provenance de l'Etat conservent une fonction de péréquation. Enfin, sur le plan des relations entre les différents niveaux de gouvernement, la réforme met en place un organe unique de concertation entre les collectivités territoriales et le gouvernement : la Conférence unifiée – une fusion de la Conférence Etat-Régions et de la Conférence Etat-autonomies locales –, qui est chargée de statuer dans les domaines communs aux Régions, Provinces et Communes.

La loi constitutionnelle du 22 novembre 1999 renforce encore le statut des collectivités territoriales en leur conférant une plus grande autonomie statutaire, administrative et fiscale.

⁵⁵ Le secrétaire communal est historiquement lié au modèle de centralisation : il dépend de l'Etat (ministère de l'Intérieur et préfet) pour son recrutement, sa carrière, son affectation, ainsi que d'éventuelles sanctions. Il coordonne les dirigeants administratifs dans les grandes villes et effectue le contrôle préventif de légalité des actes de l'administration (Dato Giurickovic, 1996 : 125). La loi de 1990 confirme son statut de fonctionnaire d'Etat mais prévoit son inscription dans un nouveau cadre, régi par un organe mixte qui, présidé par le ministre de l'Intérieur, doit représenter paritairement ministère, collectivités locales et secrétaires. Le reste (statut, carrière, sanctions, etc.) doit être fixé par une loi, qui ne sera jamais adoptée. Après la réforme de 1993, les maires se mobilisent pour que leur revienne le choix du secrétaire communal, leur principal collaborateur. A la figure du secrétaire communal est alors ajoutée celle du « *city manager* » (directeur général), nommé par le maire, qui se voit confier la coordination opérationnelle des services. Le directeur général est recruté à l'extérieur (souvent dans le milieu du management d'entreprises privées) pour un contrat à durée déterminée. La réforme Bassanini (1997-1998) règle définitivement la question : le secrétaire communal ne conserve que des fonctions de collaboration et de consultation auprès du maire, qui décide de sa nomination et de sa révocation (sur avis motivé), tandis que la figure du directeur général est maintenue.

Elle instaure l'élection du président de la Région, du président de la Province et du maire au suffrage universel direct et accorde à chaque Région la possibilité de déterminer son statut. En outre, cette loi donne au président de Région le pouvoir de nommer (et de destituer) les membres de l'exécutif régional. La presse qualifie d'ailleurs ces nouveaux présidents de Région de « *governatori* » (« gouverneurs »), en référence au système américain (Mattina et Allum, 2000 : 68).

Le Texte unique de 2000, enfin, constitue une recherche de coordination des mesures prises dans la décennie quatre-vingt-dix. Il entérine de manière définitive l'organisation et la structure institutionnelle des collectivités locales, le système électoral, le statut juridique des fonctionnaires des collectivités locales, le système comptable et financier, les contrôles, les normes fondamentales sur l'organisation des services et du personnel (les secrétaires communaux notamment).

On voit donc bien que la poussé fédéraliste se confirme avec les lois Bassanini : l'Italie continue son avancée sur le chemin des réformes en inscrivant dans la Constitution un certain nombre de principes relevant du fédéralisme.

1.3.2. Les réformes constitutionnelles

Les réformes des années quatre-vingt-dix ont eu lieu en ordre dispersé et le débat sur le fédéralisme fait émerger la nécessité de repenser tout le chapitre de la Constitution consacré aux collectivités locales (le titre V). La troisième phase de réforme s'amorce donc avec l'adoption par référendum le 7 octobre 2001⁵⁶ de la réforme du titre V de la Constitution : elle permet de renforcer les pouvoirs et l'autonomie des Régions. La réforme, présentée par Umberto Bossi, le ministre des Réformes institutionnelles et de la Dévolution – par ailleurs leader de la Ligue du Nord –, confirme le caractère fédéral de l'Etat italien en distinguant le rapport Etat-Régions de celui que l'Etat entretient avec les collectivités locales.

La loi constitutionnelle 3 du 18 octobre 2001 modifie la répartition des compétences entre Etat et Régions. L'article 116 de la Constitution reconnaît le droit aux Régions ordinaires d'accéder, comme les Régions à statut spécial, à des formes d'autonomie. L'article 117 modifie le système de répartition des compétences législatives entre l'Etat et les Régions, indiquant que des dernières disposent de compétences dans tous les domaines à l'exception de ceux réservés à la compétence de l'Etat. Le précédent article 117 mentionnait que les Régions disposaient de compétences dans les seuls domaines mentionnés dans cet article. Les domaines dans lesquels l'Etat détient des compétences exclusives sont la politique étrangère,

⁵⁶ Avec 64,2% de « oui » et un taux de participation de 34%.

la défense, les finances, l'ordre public et la sécurité, les lois électorales, la protection de l'environnement et du patrimoine historique, les cultes, l'immigration et la sécurité sociale. La santé, les transports, l'enseignement, le commerce extérieur figurent parmi les compétences partagées entre l'Etat et les Régions. L'agriculture, l'industrie, le tourisme, la culture et la *police locale*, n'étant inclus dans aucune des deux listes, reviennent donc de manière *exclusive* aux Régions.

La réforme du titre V de la Constitution semble renverser le rapport historique entre Etat central et Régions, mais aussi entre Etat et collectivités locales (Segatori, 2003 : 127-133) en instaurant la parité entre niveaux de gouvernement : Communes, Provinces, Villes métropolitaines, Régions et Etat constituent ensemble la République. La réforme attribue aux Communes, Provinces et Villes métropolitaines un pouvoir réglementaire en matière d'organisation et de mise en œuvre des fonctions qui leur sont attribuées. Elle reconnaît aux collectivités locales l'autonomie financière, qui se traduit par la possibilité de définir le montant et les modalités de collecte de recettes propres et d'impôts, et par la création d'un fonds de péréquation pour aider les territoires avec une capacité fiscale plus faible. Enfin, cette réforme permet une nouvelle interprétation du rôle des collectivités territoriales dans le champ de la sécurité. Leur prérogative exclusive en matière de police administrative et l'affirmation du principe de subsidiarité verticale et horizontale leur confèrent un rôle direct et central dans l'adoption de politiques de sécurité.

1.3.3. L'échec de la « devolution »

La dernière étape de la réforme constitutionnelle proposée par le gouvernement Berlusconi devait consacrer la transformation de l'Italie en un pays fédéral, mettant fin à l'unité de la souveraineté, désormais partagée entre l'Etat fédéral et les collectivités fédérées (voir encadré n°1.1 en page suivante). Le projet de loi constitutionnelle 1187, dit de « *devolution* », impulsé par le ministre Bossi, prévoyait d'attribuer aux Régions des compétences exclusives en matière d'assistance et organisation sanitaire, d'enseignement scolaire et de formation, et de police locale. Nous ne développerons que ce dernier point, qui nous intéresse particulièrement.

La formulation utilisée (« police locale ») suscite de vives inquiétudes car elle omet de préciser de quelles missions de police il s'agissait (administrative ou autre). En effet, si la sécurité publique reste une compétence exclusive de l'Etat (article 117, alinéa 3, lettre h) et la police administrative une compétence exclusive des Régions, deux éléments viennent troubler la clarté apparente de cette répartition de compétences. D'une part, les polices municipales

peuvent exercer une mission de sécurité publique et, d'autre part, le principe de subsidiarité – inscrit depuis 2001 dans la Constitution italienne – mentionne qu'une loi nationale doit déterminer des formes de coordination entre Etat et Régions dans le domaine de « l'ordre public et de la sécurité » (article 118, alinéa 3). En l'absence de loi nationale, le flou de la formulation laisse imaginer divers scénarios, de la création de nouveaux corps de « police locale » avec des missions de sécurité publique, gérés directement par les Régions, à l'attribution de missions exclusives de sécurité publique aux corps de police municipale (Cornelli, 2003 : 564). Ces imprécisions, soutenues par la Ligue du Nord, donnent lieu à des débats agités et le terme de « police locale » est finalement remplacé par celui de « police administrative locale » pour mettre fin à toute ambiguïté.

Encadré n°1.1. Les grands points du projet de loi de « *devolution* » en Italie

Ils modifient 35 des 139 articles de la Constitution italienne et prévoient :

- Le transfert de nouvelles compétences législatives (un pouvoir législatif exclusif) aux Régions dans trois domaines : l'éducation, la santé et la police locale ;
- La modification des modalités de désignation de la Cour constitutionnelle : les quinze membres de la Cour comportent désormais cinq membres désignés par une assemblée composée de conseillers issus de l'ensemble des Conseils régionaux de la péninsule, deux membres désignés par le Président de la République (au lieu de cinq aujourd'hui), trois membres désignés par le Conseil de la magistrature (au lieu de cinq) et cinq membres désignés par le Parlement (ce chiffre ne changeant pas)
- La création d'une Chambre régionale des autonomies locales en lieu et place du Sénat, représentant les Régions au niveau national et légiférant dans des domaines spécifiques. Elle doit compter 252 membres, contre 315 pour le Sénat aujourd'hui, élus à partir de 2011. La Chambre des députés doit voir son nombre de membres réduit de 630 à 518. Enfin, une commission paritaire composée de parlementaires de chacune des Chambres est créée pour trancher les éventuels conflits entre les deux Chambres.

Adopté par le Parlement en novembre 2005, le projet de réforme doit encore être approuvée par référendum pour entrer en vigueur. Il est cependant rejeté en juin 2006 par 61 % des votants (avec un taux de participation de 53%). Le système institutionnel italien reste marqué par de forts accents fédéralistes mais ne devient pas fédéral.

*

A l'issue de la présentation des systèmes politico-institutionnels français et italien, on peut dire que ces derniers présentent un certain nombre de similitudes : des missions de sécurité assurées par une pluralité d'agences de l'Etat, mais également par le maire, doté de compétences en matière de tranquillité publique. En revanche, les deux pays se distinguent par la place des Régions dans leur architecture institutionnelle : ces dernières sont dotées de pouvoirs législatifs en Italie mais pas en France. Ces clarifications effectuées, il convient de retracer à présent l'historique des politiques nationales de sécurité menées dans les deux pays.

II. Des CCPD aux CLSPD : retour sur 25 ans de contractualisation en France

Il ne nous appartient pas de retracer ici de manière exhaustive la longue histoire des politiques de prévention et de sécurité mises en œuvre en France depuis vingt-cinq ans, sur laquelle une littérature est disponible (Dieu, 1999 ; Roché, 199b ; Gleizal & Froment, 2002). L'enjeu réside plutôt dans une présentation problématisée des divers dispositifs qui se sont succédé en France et qui constituaient, lorsque cette recherche a débuté, le cadre institutionnel dans lequel s'inséraient les acteurs locaux étudiés. En effet, les villes de Lyon et Grenoble ont mis en œuvre un certain nombre des mesures prônées par les gouvernements nationaux successifs, avec une volonté plus ou moins affirmée selon leur orientation politique respective. Il apparaît essentiel de restituer les principales caractéristiques des politiques nationales de sécurité menées depuis vingt-cinq ans en France pour comprendre les dispositifs existant au niveau local.

L'origine des politiques de prévention remonte à la fin des années soixante-dix. La remise au Premier Ministre, en 1976, du rapport du futur Garde des Sceaux, Alain Peyrefitte, intitulé « Réponses à la violence », constitue la première étape publicisée du processus de mise à l'agenda de la sécurité en France. Ce rapport suggère notamment qu'il est nécessaire de traiter le sentiment d'insécurité *et* l'insécurité elle-même. Ainsi pour la première fois, le texte reconnaît l'existence en France d'un sentiment d'insécurité lié à la montée de la criminalité et qui doit être pris en considération quels que soient ses fondements. Alors que la gauche vient d'arriver au pouvoir, le rapport de 1982 de la Commission des maires, présidée par le maire socialiste d'Epinay, Gilbert Bonnemaïson, reprend certaines des orientations du rapport Peyrefitte. Le rapport Bonnemaïson constitue la base de la politique dite de « prévention de la délinquance », qui devient en Europe le « modèle » du traitement des causes économiques et sociales de la délinquance. Parallèlement, au début des années quatre-vingt-dix, apparaissent des politiques de territorialisation de la sécurité via des dispositifs contractuels nouveaux, qui mentionnent dans leur intitulé le terme de « sécurité ».

Contrairement à la lecture politico-institutionnaliste de ces évolutions (voir Gleizal & Froment, 2002), qui met en avant le facteur politique pour expliquer les variations observées dans les politiques nationales menées depuis vingt-cinq ans, il nous semble que le double mouvement de contractualisation et de territorialisation de la sécurité qui s'observe apparaît désormais largement transpartisan. A la vision classique étatique de la droite de la sécurité reposant sur l'action de la police, J.-J. Gleizal et J.-Ch. Froment opposent la vision partenariale de la gauche d'une sécurité coproduite par tous. Dans cette perspective, chaque politique lancée par un gouvernement de droite est interprétée comme un « retour de l'Etat »

face aux autres acteurs impliqués dans les politiques partenariales, ce qui se traduit dans les dispositifs locaux, *grosso modo*, par un renforcement du préfet au détriment du maire. Or, nous aurons l'occasion de constater, dans cette partie, que le rôle des municipalités se renforce progressivement au cours des deux dernières décennies, et ce malgré les alternances politiques. D'autre part, le processus de territorialisation de la sécurité, qui renforce, au plan local, les services de l'Etat en charge de la répression, se poursuit également avec une régularité remarquable, sous des gouvernements de gauche comme de droite. Cette rapide présentation des politiques de contractualisation en matière de sécurité s'articule donc autour de ces deux axes complémentaires.

II.1. La mobilisation des élus locaux et la politique de « prévention de la délinquance »

Les maires jouent, en France, un rôle important dans l'avènement des politiques contractuelles avec l'Etat en matière de prévention de la délinquance. L'idée d'associer des partenaires élus, administratifs et privés, selon une logique territoriale et non plus sectorielle, est, en effet, fortement soutenue par le rapport Bonnemaïson, rendu au Premier Ministre en 1982 par la Commission des maires sur la sécurité urbaine. Lors des élections municipales de 1977, la gauche a conquis nombre de municipalités, et se trouve dès lors confrontée à des problèmes de délinquance au plan local.

Le rapport, qui fait le constat d'une aggravation du sentiment d'insécurité, lié à l'accroissement de la criminalité, estime la répression chère et peu efficace. Il préconise, en conséquence, d'autres méthodes. La prévention sociale et la prévention de la délinquance doivent constituer de nouveaux moyens d'action. Pour la Commission des maires, l'association de tous les acteurs qui interviennent dans le champ de la sécurité doit permettre de promouvoir une nouvelle solidarité sociale. Bien que la sécurité demeure de la responsabilité de l'Etat, les communes doivent collaborer en matière de prévention de la délinquance, domaine dans lequel les maires peuvent assurer une fonction de coordination des interventions de l'ensemble des acteurs. Le territoire devient une notion clé : cette nouvelle approche de la sécurité ne peut être dissociée du mouvement de recomposition territoriale qui s'engage en 1982. L'action publique se caractérise dès lors par les « trois P » : « prévention – partenariat – proximité » (Roché, 1999a : 101).

Gilbert Bonnemaïson, maire socialiste d'Epinaï, permet à la gauche d'intégrer politiquement la notion d'insécurité, alors qu'elle ne voyait dans cette dernière qu'une « machine de guerre électorale de la droite pour faire oublier la crise et légitimer un « Etat policier ». » (Roché, 1999b : 390). Les maires socialistes des grandes agglomérations, qui

sont confrontés aux problèmes de la délinquance et de l'insécurité, imposent à la gauche la nécessité de traiter de ce thème. C'est ce que défend une recherche sur les politiques locales de sécurité menées à Mantes-la-Jolie et à Orly dans les années quatre-vingt.

« Le maire de Mantes relate lui-même que le parti socialiste a servi de relais entre les maires confrontés à des problèmes semblables à ceux que connaissait la ville et le gouvernement. Ainsi fut-il lui-même nommé membre de la Commission des maires sur la sécurité que présida Gilbert Bonnemaïson. » (Bailleau & Garioud, 1990 : 119).

Le point d'orgue de cette idéologie de la gauche intervient en 1997, lors du Colloque de Villepinte intitulé « Des villes sûres pour des citoyens libres », qui symbolise le lancement de la politique de sécurité du gouvernement Jospin, axée sur les contrats locaux de sécurité (CLS) et la « police de proximité ».

Par ailleurs, le rapport Bonnemaïson reprend l'approche globale retenue par le rapport Peyrefitte : parce que les causes de la délinquance sont multiples, les politiques de sécurité doivent désormais chercher la combinaison d'une approche économique, sociale et pénale, ainsi qu'un équilibre toujours plus fort entre prévention et répression, cet équilibre définissant la problématique de la sécurité mise en avant dans le document. Les rapports Peyrefitte et Bonnemaïson soutiennent que la complexité du phénomène nécessite une approche globale, combinant une action sur les différentes dimensions du schéma explicatif de la délinquance. Ainsi, les réponses formalisées par une pluralité d'intervenants doivent être globales et non se réduire à des mesures toujours plus répressives ou préconisant des hausses d'effectifs policiers. La prévention de la délinquance, par son approche globale, territoriale et partenariale, est emblématique d'une volonté de réduction des inégalités sociales et territoriales, dont la délinquance est l'une des expressions. Cet élargissement du champ d'application de la notion de prévention génère une remise en question du monopole du travail social sur la prévention, ce qui a pour corollaire l'implication dans ce domaine d'acteurs qui ne valorisent pas cette tâche, telle la police (Roché, 1999b : 394). Cette approche globale, territoriale et partenariale, pensée par le rapport Peyrefitte et mise en œuvre par le gouvernement de gauche auquel appartient Gilbert Bonnemaïson, est ensuite conservée par les politiques de sécurité ultérieures.

La politique initiée avec le rapport Bonnemaïson se décline territorialement en différents dispositifs et instances. Le décret du 8 juin 1983 instaure le Conseil national de Prévention de la délinquance (CNPD), les Conseils départementaux de Prévention de la délinquance (CDPD) et les Conseils communaux de Prévention de la délinquance (CCPD), ces derniers remplaçant ceux mis en place après la remise du rapport Peyrefitte. Le CNPD, composé notamment de représentants des ministères de l'Intérieur, de la Justice, de la Défense, des Affaires sociales, mais aussi de parlementaires et personnalités intéressés par les

questions de délinquance, est présidé par le Premier Ministre⁵⁷. Le décret du 1^{er} avril 1992 modifie la composition des CCPD et CDPD afin d'intégrer les Départements, qui détiennent des compétences en matière d'action sociale et de prévention spécialisée. Au niveau départemental, le CDPD est présidé par le préfet et a pour vice-présidents le procureur et le président du Conseil général. Il regroupe six élus du Conseil général, six maires (dont celui de la ville chef-lieu), des magistrats, des fonctionnaires de l'Etat – désignés par le préfet et représentant notamment l'Education nationale, la Protection judiciaire de la Jeunesse, l'administration pénitentiaire –, trois fonctionnaires départementaux de l'action sociale, des personnalités qualifiées (représentant des associations ou organismes intéressés par la prévention de la délinquance et de la toxicomanie), et des représentants de chacun des CCPD⁵⁸ présents sur le territoire. Au niveau municipal, le CCPD, présidé par le maire, regroupe le même ensemble d'acteurs.

Le CCPD a pour mission d'établir un bilan des actions de prévention entreprises sur le territoire communal⁵⁹, mais également de suivre l'exécution des mesures décidées. Les CCPD connaissent de fortes variations territoriales, en fonction de la taille de la ville, de la volonté des élus municipaux et du degré d'implication des institutions publiques (Estèbe, 1994). S'ils ne parviennent peut-être pas toujours à constituer le lieu de véritables politiques partenariales, ils impulsent toutefois une dynamique d'apprentissage et de reconnaissance mutuelle entre les différents acteurs. La circulaire du 27 février 1985 signifie l'avènement des Caps (Contrats d'action et de prévention pour la sécurité dans la ville). Le Caps constitue une forme de contractualisation entre l'Etat (le préfet) et les collectivités locales (Commune et Département), qui devient triennal avec la circulaire du 17 août 1990. Elaboré par le CCPD, le Caps constitue le volet « prévention de la délinquance » du contrat de Ville dans les territoires concernés⁶⁰. Une circulaire du 13 février 1997 prévoit ensuite l'élaboration de Plans départementaux de Prévention de la délinquance (PDPD)⁶¹, afin d'assurer une certaine cohérence entre les volets « prévention de la délinquance » des contrats de ville et les Caps signés dans le département.

⁵⁷ Le CNPD fonctionne jusqu'à son intégration dans la Délégation interministérielle à la Ville (Div), symbole de la fusion de la politique de prévention de la délinquance dans la politique de la Ville.

⁵⁸ Il s'agit uniquement des CCPD présents dans des villes de 9000 habitants et plus, ainsi que des CCPD intercommunaux.

⁵⁹ Il s'agit notamment de définir les objectifs et actions relatifs à l'aide aux victimes et à la mise en œuvre des Travaux d'intérêt général (Tig).

⁶⁰ Les contrats de ville sont créés par la loi du 10 juillet 1989, qui lance le X^e plan. Ils sont remplacés par le Contrat Urbain de Cohésion Sociale (Cucs) pour la période 2007-2013.

⁶¹ Ces plans comportent cinq priorités: responsabilité des parents, prévention de la toxicomanie, prévention de la récidive, développement de la justice de proximité et de l'aide aux victimes, sécurité dans les lieux spécifiques (établissements scolaires et lieux collectifs).

Avant d'aborder la deuxième phase de la politique de prévention de la délinquance – celle de son intégration dans la politique de la Ville – il convient de faire un point sur les répercussions qu'a eu cette politique sur le secteur de la prévention tel qu'il existait au début des années quatre-vingt. En effet, la politique de prévention de la délinquance » a largement contribué à déstabiliser le référentiel de la prévention que véhiculaient les professionnels de l'éducation spécialisée, qui en détenaient jusque-là le monopole.

La prévention spécialisée connaît en France une phase d'institutionnalisation – qui s'étend de l'après-guerre aux années soixante-dix –, avant d'être remise en cause par la logique partenariale et transversale de la politique de « prévention de la délinquance ». L'apparition des « blousons noirs » en 1959, conduit à la création des clubs de quartier et à l'avènement de l'éducation spécialisée. Cette dernière est intégrée dans le ministère de la Santé par un arrêté de 1972 qui fixe les conditions d'agrément de ces clubs. La prévention de la délinquance se constitue comme secteur (au sens de Jobert et Muller, 1987) autour du métier d'éducateur spécialisé, qui consiste à agir en direction de la population des jeunes « en danger », susceptibles de tomber dans la délinquance : il s'agit de transposer dans la rue les méthodes de l'internat. La professionnalisation du métier se traduit par la constitution d'un système de valeurs et de représentations relativement unifié, qui permet notamment l'adoption d'un code de déontologie opposé à toute tentative de prise de contrôle, par l'Etat ou la commune (Peyre & Tétard, 1985). La structuration de la prévention de la délinquance autour de la prévention spécialisée en France contribue à unifier ce secteur de l'action sociale autour d'une culture professionnelle spécifique relativement auto-référentielle (Duprez, 1997 : 67)⁶².

A la suite du rapport Bonnemaïson, la généralisation de nouveaux dispositifs de prévention, plus larges, non spécialisés, déstabilise la culture professionnelle particulière de l'éducation spécialisée, en imposant de nouveaux modes d'intervention, transversaux, territorialisés et fondés sur la concertation. L'autonomie de l'éducation spécialisée et son monopole de la prévention de la délinquance sont dès lors remis en question. J. Ion soutient la thèse d'un particularisme tel du métier d'éducateur qu'il le rend moins apte que d'autres à assimiler les transformations de son environnement et les nouvelles contraintes de la réalité qui en résultent (Ion, 2005 : 93-95). La conjonction de deux facteurs permet d'expliquer le déclin (en effectifs) de la prévention spécialisée : la crise économique, qui génère une délinquance d'exclusion, remet en question les interprétations psychologiques et relationnelles de la délinquance sur lesquelles repose l'éducation spécialisée ; la notion de

⁶² Jacques Ion (2005 : 93-95) parle d'un « entre-soi » des éducateurs spécialisés. Cet entre-soi se décline lors de la relation individuelle tissée avec le client, qui repose sur le secret, mais il est aussi institutionnel, dans la mesure où les pairs constituent la seule forme de supervision du travail de l'éducateur, les organismes employeurs étant souvent des associations dont le conseil d'administration est composé de pairs ou de « notables complices ».

partenariat – au sens de coopération interorganisationnelle – qui ouvre la prévention à d’autres acteurs et met ainsi fin au monopole que détenaient les professionnels de la prévention spécialisée. Le développement de la notion de partenariat repose sur la mise en cause des cloisonnements administratifs, la stricte division du travail administratif freinant le traitement de la délinquance et du sentiment d’insécurité, et porte en lui-même une profonde remise en cause de l’éducation spécialisée (Roché, 1999b : 393).

La deuxième phase de la politique française de prévention de la délinquance débute au tournant des années 1990. De 1988 à 1990, la politique de « prévention de la délinquance » est progressivement intégrée dans la « politique de la Ville », qui se renforce et se globalise encore davantage⁶³.

La « politique de la Ville » a pour ancêtre le projet pilote HVS (Habitat et Vie sociale), qui intervient entre 1977 et 1982 sur 42 quartiers au plan national, chiffre qui passe à 148 entre 1984 et 1988⁶⁴. Les émeutes aux Minguettes, à Vénissieux, impulsent un élargissement des missions du HVS, remplacé par la Commission nationale de Développement social des Quartiers (CNDSQ). Ce dispositif, qui vise au décloisonnement des activités administratives, propose de financer des actions dans différents domaines, telles la réhabilitation de logements, l’amélioration des espaces publics attenants et la mise en place d’activités pour occuper les jeunes (sport, loisir). Il se veut plus large que le programme HVS, qui se révèle trop centré sur le bâti. Sous le deuxième mandat de François Mitterrand, la politique de la Ville fait l’objet d’une institutionnalisation : à l’initiative du Premier Ministre, Michel Rocard, l’ancienne CNDSQ – devenue entre-temps Développement social urbain (DSU) –, le CNPD et la Mission « Banlieues 1989 »⁶⁵ fusionnent en une Délégation interministérielle à la Ville (Div). L’objectif est de regrouper en une seule structure les trois thématiques : logement et cadre de vie, prévention de la délinquance et projets architecturaux ponctuels. Le décret du 28 octobre 1988 crée, à côté de la Div, deux organes distincts : le Comité interministériel des Villes (CIV), qui remplace le Comité interministériel pour les Villes créé en 1984, et le Conseil national des Villes et du Développement social urbain (CNV). Le CIV, présidé par le Premier Ministre, définit les orientations, les programmes et la répartition des moyens. Le CNV, également présidé par le Premier Ministre et composé de vingt-cinq élus, quinze personnalités qualifiées (issues du monde économique, social et associatif) et de membres du

⁶³ Rappelons qu’en octobre 1990 ont eu lieu les émeutes de Vaulx-en-Velin, dans la banlieue lyonnaise, soit moins de dix ans après celles des Minguettes, à Vénissieux, dans la banlieue lyonnaise également.

⁶⁴ Le maire de Grenoble, Hubert Dubedout, est considéré comme le père du HVS, dont il a expérimenté le projet dans sa ville. Il devient ensuite président de la CNDSQ, qui remplace le HVS après les émeutes des Minguettes de 1981.

⁶⁵ Cette mission, qui fut confiée en 1984 à deux architectes, Roland Castro et Michel Cantal-Dupart, donna lieu à environ 150 projets urbains entre 1984 et 1988 (Dieu, 1999 : 94).

gouvernement, est une force de proposition chargée du suivi des relations entre Etat et collectivités et de la mise en œuvre des mesures. La Div, en charge de l'animation et de la coordination du dispositif sur le terrain, est qualifiée d'administration de « mission », par opposition aux administrations de gestion. Elle doit être plus souple, dynamique, transversale, réaffirmant l'approche globale et territorialisée. Elle reprend les instruments d'action développés jusque-là : la contractualisation (entre Ville, Etat, Région), la définition d'une géographie prioritaire⁶⁶, des incitations financières (puisque l'Etat cofinance les actions définies dans les contrats). Les contrats de ville (quinquennaux) deviennent l'acte contractuel unique de la politique de la Ville avec le XI^e plan (1994-1998). Le CCPD conserve sa mission d'élaboration du Caps, qui est intégré au contrat de Ville en tant que volet prévention de la délinquance.

L'institutionnalisation de la politique de la Ville, à partir de 1988, signifie un retour des administrations d'Etat dans une politique de prévention de la délinquance portée par les élus locaux. En effet, ces derniers sont absents de la Div et tendent dès lors à être marginalisés. Au niveau local, c'est un chargé de mission de la Div qui anime les politiques, avant d'être remplacé par le préfet en 1989 (Roché, 1999b : 402). Le représentant de la Div, puis le préfet, revêt un rôle déterminant : il est chargé de la concertation avec les collectivités locales, est responsable de l'exécution des contrats et gère les crédits déconcentrés de l'Etat, notamment dans le secteur du logement social. De plus, il est épaulé, à partir de 1991, par le sous-préfet chargé de mission pour la politique de la Ville, dont la création doit permettre d'accentuer une démarche transversale et interministérielle associant les services de l'Etat et ceux des collectivités.

Avec leur intégration à la politique de la Ville, les politiques de « prévention de la délinquance » sont quelque peu noyées dans la politique plus vaste de lutte contre l'exclusion. L'arrivée de Bernard Tapie au ministère de la Ville⁶⁷, en 1992, correspond à une vision plus économique de cette politique, une optique que ne démentent dès lors plus les gouvernements successifs, associant lutte contre le chômage et lutte contre les incivilités.

L'année 1996 marque le début du troisième acte des politiques de prévention et de sécurité en France, avec l'affirmation d'une double orientation : la nécessité de traiter le problème du chômage à travers la lutte contre les incivilités (Roché, 1999a : 106). En effet, après la victoire de Jacques Chirac en 1995, qui promet de réduire la « fracture sociale », le Premier Ministre Alain Juppé présente, le 18 janvier 1996, son Pacte de relance pour la Ville

⁶⁶ Les Zep (Zones d'Education Prioritaires), qui doivent permettre de traiter l'échec et la violence scolaires par l'allocation de moyens supplémentaires, sont créées en 1982.

⁶⁷ Créé en 1991, il est d'abord dirigé par Michel Delebarre.

(PRV), qui se fixe pour objectif le retour de l'activité et de l'emploi dans les quartiers les plus défavorisés. 100 000 « emplois ville » sont créés, afin de répondre aux besoins collectifs de services et d'entretien, prolongeant ainsi les Contrats Emploi Solidarité (CES) précédents. Une géographie prioritaire – emboîtant les territoires – est également créée, tant pour l'école que pour l'emploi ou la sécurité. Sont ainsi dessinées 700 Zones urbaines sensibles (Zus) – sur la base des quartiers en DSQ – dans lesquels sont définies 350 Zones de revitalisation urbaine (ZRU), qui abritent elles-mêmes 40 Zones franches urbaines (ZFU)⁶⁸, ces dernières représentant les quartiers les plus en difficultés. Une innovation du PRV consiste en l'instauration de l'appel à projet comme technique de sélection des ZFU, dont 30 sont choisies de cette manière (Roché, 1999b : 398).

Avec l'arrivée du gouvernement Jospin en 1997, la politique de la Ville est immobilisée, aucune orientation forte ne venant la soutenir. La Div perd des effectifs, le CNV – organe plus politique – est renforcé, aucun rapport de la portée de celui de Gilbert Bonnemaïson ne vient étoffer la politique. L'unique prisme d'appréhension de la politique de la Ville réside désormais dans la création d'emplois pour les jeunes, mais cette politique ne relève plus du cadre institutionnel de la politique de la Ville, qu'elle déborde largement. Des centaines de milliers de postes d'emplois jeunes, financés à 80% par l'Etat, doivent être créés dans l'Education, la Gendarmerie et la Police nationales. L'attribution de ces emplois ne repose cependant pas sur une obligation de résidence dans un quartier prioritaire de la politique de la Ville⁶⁹.

Sous le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, la politique de la Ville connaît un nouvel essor⁷⁰. La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine⁷¹, promulguée en 2003, comprend un chapitre relatif à la politique de la Ville et à la rénovation urbaine et un chapitre consacré au développement économique des quartiers prioritaires. Un observatoire national des Zus est créé afin de mesurer les évolutions des inégalités sociales et des disparités de développement entre les territoires. Le programme national de restructuration urbaine doit permettre de réagencer les Zus par des mesures de rénovation urbaine. Notons également la mise en place d'une nouvelle procédure, qui permet au maire de programmer des travaux sur les équipements communs des immeubles

⁶⁸ En 1997, Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, relance l'idée d'une vision globale de la politique de la Ville, mais rejette l'idée des zones franches, source de ghettoïsation. Le principe d'insertion par l'économie est néanmoins conservé, avec la mise en place du dispositif des emplois jeunes, dont certains sont tout particulièrement affectés à la sécurité.

⁶⁹ L'article 10 de loi du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes prévoit la création d'emplois spécifiques au secteur de la sécurité : 20 000 Agents locaux de Médiation sociale (ALMS) et 15 000 à 30 000 Adjointes de sécurité (ADS).

⁷⁰ Lors de notre enquête de terrain, ces mesures n'avaient pas encore agi sur le cadrage institutionnel des acteurs locaux, aussi ne développons-nous pas ce point.

⁷¹ Loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

d'habitation si la sécurité des habitants est menacée. Du point de vue économique, 41 nouvelles ZFU sont créées, qui viennent s'ajouter, en janvier 2004, aux 44 premières lancées en 1996 et renouvelées en 2002.

II.2. Les politiques de territorialisation de la sécurité

Les diagnostics locaux de sécurité, élaborés entre 1991 et 1992, montrent les lacunes et les difficultés rencontrées par les CCPD du dispositif Bonnemaison dans le contexte d'une prévention de la délinquance intégrée dans la politique de ville. Ce constat impulse la naissance des politiques de « sécurité urbaine », qui essaient de tirer les leçons des échecs de ces dispositifs. A partir de 1992, de nouveaux instruments nationaux apparaissent : les Plans locaux de Sécurité (PLS) en 1992, les Plans départementaux de Sécurité (PDS) en 1993, les Contrats locaux de Sécurité (CLS) en 1997. S'il s'agit de dispositifs contractuels qui visent à améliorer le fonctionnement interorganisationnel des services de l'Etat et à les insérer localement en les rapprochant de la population, ils n'en indiquent pas moins un renforcement de la place des services en charge de la répression (Roché, 1999b : 402).

En mai 1992, dans le cadre de la politique de sécurité de la gauche, le ministre de l'Intérieur, Paul Quilès, lance les Plans locaux de Sécurité (PLS), qui visent à mobiliser tous les acteurs sociaux qui rencontrent des difficultés en matière de sécurité. Un rôle central est reconnu aux CDPD et aux préfets, chargés de la mise en cohérence des politiques territoriales en matière de sécurité. Ces PLS, rendus obligatoires dans les 27 départements les plus touchés par la délinquance, ont pour priorités les violences urbaines, la délinquance des mineurs et la toxicomanie. Il s'agit de conventions signées entre l'Etat et les Communes, qui permettent notamment à la Police nationale de se décharger de certaines de ses missions sur ses partenaires : l'accueil du public, la surveillance de la sortie des écoles, la police du stationnement, etc. constituent autant de tâches secondaires qu'elle cède à la municipalité. Dans le cadre des PLS sont créés des Groupes locaux de Traitement de la délinquance (GLTD). Pilotés par la magistrature, les GLTD visent à lutter contre la délinquance juvénile sur un territoire limité, mais dans un sens plus répressif que préventif (Roché, 1999a : 111-112). Les PLS introduisent, en outre, l'obligation de réaliser un diagnostic local de sécurité afin d'établir un constat de la situation. Des auteurs institutionnalistes comme J.-J. Gleizal et J.-Ch. Froment parlent de « politique de sécurité urbaine » pour qualifier ce qu'ils considèrent comme une politique plus large que la simple « prévention de la délinquance » (2002 : 53-54). La sécurité est conçue comme l'affaire de tous : chaque institution détient des responsabilités en ce domaine, même si elle ne possède pas de compétences.

Avec le retour de la droite au pouvoir en 1993, c'est une politique plus classique de sécurité publique qui voit le jour, soucieuse de revenir à un certain nombre de principes. La circulaire du 9 septembre 1993 crée les Plans départementaux de Sécurité (PDS). La sécurité redevient en grande partie l'affaire de la chaîne pénale (police, gendarmerie et justice), les autres acteurs (mairie, associations, transports publics, etc.) n'étant pas associés à son élaboration. Les PDS visent surtout au renforcement de la coordination des services de l'Etat, notamment en matière de lutte contre les violences urbaines, la drogue, la petite et moyenne délinquance, l'immigration irrégulière et le travail clandestin⁷². Le PDS est conclu entre le préfet et le procureur de la République, qui coprésident tous deux le Comité départemental de Sécurité, en charge de la mise au point, de l'exécution et de l'évaluation du PDS. Le PDS se compose de responsables de la Police, de la Gendarmerie et des Douanes, et se décline en groupes de travail thématiques, qui fonctionnent en lien avec les autres services déconcentrés de l'Etat. Les PDS connaissent un début difficile : au 24 janvier 1994, seuls 35 sont conclus (Dieu, 1999 : 132), alors que plus de 300 PLS avaient été signés en un an d'existence du dispositif. Les responsables de la Gendarmerie nationale, notamment, se montrent rétifs au dispositif, de peur d'être hiérarchiquement subordonnés au DDSP⁷³. Les PDS connaissent de fortes variations territoriales, du fait de la mobilité géographique des acteurs, tantôt facteur d'inertie, tantôt facteur de déblocage de situations, notamment les binômes préfet-Procureur et DDSP-commandant de Gendarmerie. Les GLTD (nés avec les PLS) se développent néanmoins dans le cadre des PDS. Les GLTD traduisent une coopération renforcée, ponctuelle, territorialisée, entre les institutions pénales que sont la police, la gendarmerie et le Parquet. Ils participent ainsi à l'affirmation de la place des services répressifs de l'Etat dans la production de la sécurité⁷⁴.

La Lops du 21 janvier 1995 promeut la sécurité au rang de « droit fondamental » : elle devient « l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives »⁷⁵. La Lops confie aux préfets des compétences dans le domaine de la prévention de la délinquance et de la prévention de l'insécurité, notamment dans leur versant situationnel⁷⁶, et vise à obliger certaines personnes à intégrer dans leurs activités professionnelles des finalités de sécurité. Par ailleurs, depuis 1993, les sous-préfets à la politique de la Ville sont directement

⁷² Les PDS comportent quatre chapitres : un diagnostic de la situation de la délinquance dans le département ; un recensement de l'ensemble des moyens disponibles ; des objectifs ; un tableau de bord pour suivre l'évolution des indicateurs assortis à chacun des objectifs.

⁷³ Ce point n'est pas sans rappeler l'une des difficultés de fonctionnement des CPOSP italiens.

⁷⁴ Parallèlement, pour contrebalancer cette politique de sécurité dont les objectifs sont de nature répressive, le gouvernement Juppé lance, dans le cadre du PRV, les PDPD (Plans départementaux de Prévention de la délinquance), que nous avons mentionnés précédemment.

⁷⁵ Lops du 21 janvier 1995, article 1.

⁷⁶ L'illustration la plus spectaculaire réside dans les dispositifs de marquage et de détection électronique des véhicules, imposés par l'Etat aux constructeurs automobiles.

rattachés au ministère de l'Intérieur, échappant ainsi à la politique de la Ville. La police apparaît, de plus, comme la pièce centrale du dispositif de sécurité : la loi clarifie et harmonise les responsabilités des forces de police, propose des augmentations d'effectifs et mentionne l'extension d'une « police de proximité ». Si l'Etat fait son retour au niveau local par l'intermédiaire du préfet, le maire n'en est pas pour autant marginalisé. Il tente de se rapprocher de la population en déclinant territorialement les dispositifs existants au niveau infra-communal. A Grenoble, par exemple, sont créés des Conseils locaux de Prévention de la délinquance (CLPD) dans les différents secteurs de la ville.

Avec la victoire de la gauche, en 1997, la sécurité est élevée au rang de priorité gouvernementale par le Premier Ministre, Lionel Jospin⁷⁷, reconnaissant que cette dernière est source d'inégalités sociales. Trois orientations caractérisent la nouvelle politique : la refondation de la citoyenneté, le développement d'une véritable « police de proximité » et le renforcement de l'efficacité de l'action conjointe des services de police et de justice. Symbole de l'action transversale du gouvernement, le Conseil de Sécurité intérieure (CSI) est créé par un décret du 18 novembre 1997.

Le gouvernement lance une politique fondée sur les Contrats locaux de Sécurité (CLS) et la « police de proximité », deux mesures annoncées lors du colloque de Villepinte des 24 et 25 octobre 1997. Ce colloque parachève le tournant idéologique entamé par la gauche sur les questions de sécurité avec le rapport Bonnemaïson. Les discours tenus respectivement par le ministre de l'Intérieur et le Premier Ministre – publiés sous forme d'actes (Ministère de l'Intérieur, 1997) – confortent le rôle des maires⁷⁸ en les associant à un dispositif (les CLS) qu'ils contribuent à élaborer⁷⁹. Dans l'esprit de leurs concepteurs, les CLS et la « police de proximité » ont pour point commun l'idée de partenariat entre les différents acteurs de la sécurité. En effet, l'objectif majeur des CLS réside dans la mobilisation des acteurs de la prévention *et* de la répression. Mis en place par la circulaire ministérielle du 28 octobre 1997, les CLS constituent une procédure de contractualisation de certaines des missions de l'Etat avec les collectivités locales.

⁷⁷ Cf. la déclaration de politique générale du Premier Ministre du 19 Juin 1997 et les actes du colloque de Villepinte des 24 et 25 octobre 1997.

⁷⁸ Dans le « Discours d'ouverture », J.-P. Chevènement affirme :

« La sécurité, c'est ensuite l'affaire des élus locaux et des associations, quotidiennement au contact de la vie des quartiers, où ils exercent des responsabilités et un rôle d'animation essentiels. » (Ministère de l'Intérieur, 1997 : 4).

« Les maires seront au cœur d'une démarche dont l'initiative reviendra aux préfets, en liaison avec les procureurs de la République. » (Ministère de l'Intérieur, 1997 : 10)

⁷⁹ Dans son « Discours de clôture », Lionel Jospin indique :

« Elaborés sous l'impulsion commune du préfet et du procureur de la République, avec les maires, ils permettront de mieux adapter la politique de sécurité aux réalités locales. » (Ministère de l'Intérieur, 1997 : 93)

En 2002, Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin⁸⁰, lance une nouvelle politique de sécurité, visant à assurer une meilleure intégration entre « prévention » et « sécurité ». Le décret du 17 juillet 2002 crée les Conseils locaux de Sécurité et de Prévention de la délinquance (CLSPD), destinés à gérer les CLS en remplacement des CCPD. Ce décret permet au maire de signer un CLS sans l'accord préalable du préfet et lui offre la présidence du comité de pilotage, une fonction auparavant réservée au préfet. Le rôle du maire dans l'animation de la politique locale de sécurité se trouve ainsi renforcé. Préfet et procureur de la République sont membres de droit du CLSPD, le premier étant également chargé de désigner le deuxième collègue, celui des représentants de l'Etat. Le décret prévoit également la mise en place de Conseils départementaux de Prévention de la délinquance (CDPD) et de Conférences départementales de la Sécurité (CDS), présidés par les préfets. Si les CDPD sont ouverts aux collectivités locales, ce n'est pas le cas des CDS.

La circulaire du 4 décembre 2006 relative à l'élaboration des contrats locaux de sécurité de nouvelle génération vise une meilleure intégration des dispositifs existants, afin de donner une « nouvelle impulsion à la prévention de la délinquance ». La circulaire préconise la mise en place de mesures de « prévention situationnelle ». Elle considère néanmoins comme « actions de prévention de la délinquance structurantes » les dispositifs pour les élèves qui ont quitté précocement l'école, la présence d'un travailleur social dans les commissariats et les brigades de gendarmerie, le développement des peines d'intérêt général pour prévenir la récidive, ou encore les stages de soutien à la parentalité. Enfin, les CLS doivent désormais constituer un volet des Contrats urbains de Cohésion sociale (Cucs), qui remplacent les contrats de Ville pour la période 2007-2012. La géographie des quartiers prioritaires doit aussi servir de référence à l'élaboration des CLS.

*

Au cours des années 1980, les politiques de sécurité françaises se structurent autour de la « prévention de la délinquance », une politique partenariale pensée par la droite, avec le rapport Peyrefitte, et mise en œuvre par la gauche, sous l'impulsion de Gilbert Bonnemaïson. Dans les années 1990, l'Etat signe son retour par l'intégration de la « prévention de la délinquance » dans la politique de la Ville, d'une part, et le lancement de dispositifs contractuels territorialisés étiquetés « sécurité », d'autre part. Les politiques de prévention de la délinquance et de territorialisation de la sécurité cohabitent ainsi durant la décennie 1990,

⁸⁰ N. Sarkozy est ministre de l'Intérieur de 2002 à 2004, dans le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, puis de 2005 à 2007, dans le gouvernement de Dominique de Villepin.

jusqu'à ce qu'adviennent des tentatives d'intégration avec les CLS en 1997, puis les CLSPD en 2002. La rapide présentation de ces évolutions atteste de la difficulté de parler d'un « secteur » de la sécurité, dans la mesure où ce domaine est marqué par l'agrégation de différentes politiques et la coopération d'une multitude d'acteurs, caractérisés par des appartenances organisationnelles et des cultures professionnelles diverses. L'examen des politiques françaises de prévention et de sécurité permet de mettre en évidence plusieurs points de comparaison avec le cas italien, que nous allons examiner : le rôle des maires de gauche dans l'avènement de politiques contractuelles avec l'Etat ; puis, au-delà du clivage politique, la place revendiquée par les collectivités territoriales dans production de l'action publique en matière de sécurité.

III. L'avènement des politiques contractuelles de sécurité en Italie : la mobilisation des collectivités émiliennes face à l'Etat

L'Emilie-Romagne est, chronologiquement, la première Région italienne à promouvoir de nouvelles formes de contractualisation dans le domaine de la sécurité. Le modèle émilien de contractualisation peut apparaître original, d'un point de vue français, dans la mesure où il repose sur trois acteurs : l'Etat, la Ville et la Région, qui développent un modèle tripolaire de relations interinstitutionnelles. Modène est ainsi la première ville italienne à signer un « protocole d'entente » (« *protocollo d'intesa* »), qui s'inspire – dans le discours des acteurs – du CLS français. Il s'agit d'une mesure qui s'inscrit dans une dynamique de réponse à une situation d'urgence, marquée, à l'été 1997, par de violentes protestations de la part de résidents à l'égard d'immigrés accusés de délinquance. Si l'expression de la demande de sécurité se manifeste dans un certain nombre de villes, comme l'illustre la distribution géographique des protestations des comités de citoyens⁸¹, c'est à Modène que la réponse de la municipalité passe par la signature d'un protocole avec le préfet. Parallèlement, il existe depuis 1994 à la Région Emilie-Romagne un projet intitulé « Villes Sûres », doté d'un comité scientifique qui mène une activité de recherche sur les phénomènes de délinquance et d'insécurité qui surviennent sur le territoire régional. A partir de 1999, la Région décide d'agir dans le domaine de la sécurité et lance une politique d'intervention : le comité scientifique est remplacé par un service administratif, tandis qu'est promulguée la première loi régionale relative à la « sécurité urbaine », qui instaure des formes de contractualisation avec les villes et des possibilités de financement. Cette loi régionale est

⁸¹ Nous examinerons ces mobilisations d'habitants au chapitre 2.

suivie, en 2001, du premier accord Etat-Région en matière de sécurité urbaine. Les paragraphes qui suivent sont consacrés à la description de la politique de sécurité de l'Emilie-Romagne, mais aussi à l'examen de la place des acteurs émiliens dans la diffusion aux autres collectivités italiennes des nouvelles formes de contractualisation expérimentées sur le territoire émilien.

III.1. La politique de sécurité de la Région Emilie-Romagne

Deux phases caractérisent le parcours de l'Emilie-Romagne. Dans la première, qui s'étend de 1994 à 1999, la Région affiche un effort de sensibilisation et de promotion des recherches sur le thème de la sécurité via le projet « Villes sûres ». A partir de 1999, la Région impulse une véritable politique d'intervention, et non plus uniquement de recherche, avec la promulgation de la première loi régionale contenant des mesures relatives à la sécurité.

III.1.1. La genèse du projet « Villes sûres »

La phase de structuration du projet « Villes sûres » est marquée par l'activisme d'un petit groupe d'acteurs politiques, qui contribue à la mise à l'agenda régional de la sécurité, d'une part, et confère au projet une certaine dimension idéologique, d'autre part.

La mise à l'agenda régional de la sécurité

La mise à l'agenda d'une question repose, dans la littérature académique, sur deux grandes catégories de mécanismes (Sheppard, 2004) : la conjonction d'une multitude de facteurs objectifs (Kingdon, 2003) et le rôle joué par les « entrepreneurs de politiques publiques » (Padioleau, 1982 ; Cobb & Elder, 1983). John Kingdon insiste sur le caractère multicausal des problèmes, cherchant ainsi à relativiser la nature constructiviste des analyses relatives à la mise à l'agenda : les déclencheurs peuvent être des facteurs internes (indicateurs économiques ou changements technologiques), qui prennent en compte les cycles politiques – et notamment les alternances – dans le processus de problématisation, ou des facteurs externes, à savoir des crises non anticipées ou des catastrophes naturelles. J. Kingdon considère que la mise à l'agenda d'un problème résulte de la conjonction de deux processus

(« *streams* ») : le processus de reconnaissance des problèmes et le processus politique⁸². L'analyse du processus de reconnaissance du problème doit permettre de comprendre comment et pourquoi un ensemble de problèmes attire l'attention des décideurs plutôt qu'un autre⁸³. Les processus politiques, parce qu'ils affectent l'agenda, méritent également d'être étudiés. Il peut s'agir de variations de l'opinion publique ou des résultats électoraux, de changements d'administration, de campagnes menées par des groupes d'intérêts. Ce sont les « entrepreneurs de politiques publiques » qui procèdent au couplage des processus. Ils tiennent leur proposition disponible et attendent l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité » (*policy window*)⁸⁴ favorable à la mise à l'agenda. La fenêtre d'opportunité peut être ouverte par un problème pressant (*problem window*), ou par un développement dans le processus politique qui offre un climat réceptif à leur proposition (*political window*).

Le modèle d'analyse de J. Kingdon vaut pour sa tentative de globalité, d'embrassement de la totalité des processus présidant à la mise à l'agenda et à la spécification des alternatives parmi lesquelles le choix des mesures est effectué. J. Kingdon se concentre cependant moins sur la dynamique de problématisation que Roger Cobb et Charles Elder (1983), insistant en revanche davantage sur le rôle des entrepreneurs de politiques lors de la phase de spécification des alternatives.

Le modèle de J. Kingdon peut être utilisé pour appréhender le processus de mise à l'agenda régional de la sécurité en Emilie-Romagne. Les nombreuses mobilisations d'habitants qui surviennent dans les villes de l'Emilie-Romagne, notamment à Bologne et à Modène, engendrent une montée de la préoccupation du parti dominant, le Parti démocratique de Gauche (PDS), héritier du PCI, pour la question de la sécurité. En 1991, Cosimo Braccisi – un fonctionnaire du PDS chargé des questions de justice au sein de la fédération bolognaise – contacte Massimo Pavarini, professeur de droit pénal à l'université de Bologne, afin de s'informer de ces questions dont il confesse être novice (le parti à cette époque, ne s'intéresse qu'à la criminalité organisée). Les deux hommes échangent leurs réflexions et concordent que le thème de la sécurité risque de devenir un enjeu politique en Italie comme cela est advenu dans d'autres pays européens. Avec le soutien financier du PDS, ils créent à Bologne une

⁸² Il identifie au total trois processus : l'identification des problèmes, le processus politique, le processus de génération et redéfinition de propositions. Les deux premiers processus affectent la mise à l'agenda, tandis que le troisième ne concerne que la phase de spécification des alternatives (dont sont plutôt en charge les professionnels).

⁸³ L'auteur distingue trois grandes possibilités : un changement dans les indicateurs (gouvernementaux ou non), une crise ou un événement marquant, un problème dans la mise en œuvre d'une politique (non réalisation des objectifs initiaux, coûts trop élevés, conséquences inattendues) connu par des mécanismes de rétroaction (Kingdon, 2003 : 90-116, chap. 5).

⁸⁴ Une *policy window* s'ouvre lors d'un changement d'administration, d'un renouvellement d'acteurs politiques ou de changements dans l'« humeur nationale » (2003 : 168).

revue intitulée *Sicurezza e Territorio* (*Sécurité et Territoire*) et animent un groupe de réflexion composé de chercheurs, journalistes, travailleurs sociaux et fonctionnaires publics.

En 1993, les élections régionales constituent une fenêtre d'opportunité politique pour Cosimo Braccesi et Massimo Pavarini. Pier Luigi Bersani, le secrétaire régional du PDS, est élu à la tête de la Région Emilie-Romagne⁸⁵. Les deux entrepreneurs de politiques convainquent le Président, proche du cercle de réflexion animé par M. Pavarini, d'appuyer la création d'un Comité scientifique au sein de la Région⁸⁶. Le président Bersani appelle alors C. Braccesi à la Région pour y développer une réflexion sur la sécurité. En 1994, C. Braccesi prend la tête du projet « Villes Sûres », tandis que la présidence du comité scientifique revient à M. Pavarini. La parution de la revue *Sicurezza e Territorio* prend fin avec la naissance du projet régional.

« Au début des années quatre-vingt-dix, il m'est arrivé de participer à des réunions avec des habitants où commençait à être abordé le thème de la sécurité. [...] Alors cela m'a intrigué, pour avoir fait des réunions, au niveau des quartiers (arrondissements), discuté avec les gens et à la fin, ressortait toujours ce thème et je ne parvenais pas à comprendre. Cela m'a intrigué et... [...] Je me suis rappelé que j'avais un vieil ami du lycée, Massimo Pavarini, qui – je le savais – s'occupait un peu de ces choses-là et je suis allé le trouver. Et ensemble, nous avons décidé de fonder cette revue. Quand je dis le hasard, c'est le hasard ! Puis, disons, pour faire cette revue, nous avons le soutien, le financement, du nouveau Parti démocratique de Gauche (PDS), dont le secrétaire régional était Bersani – qui est une personne assurément intelligente – qui, en 1994, est devenu président de la Région. Et, comment dire, à travers ce rapport avec la revue, il s'était aussi convaincu que la sécurité allait devenir, comme le disait Pavarini – Pavarini a eu une énorme intuition en ce temps-là – et donc il a, comment dire, fait le pari que ces problèmes allaient devenir des problèmes politiquement importants pour les villes en Italie aussi. » (Entretien avec le directeur du service de Promotion et développement des politiques de sécurité et de la police locale de la Région Emilie-Romagne, 23 février 2005).

L'avènement du projet « Villes Sûres » répond au développement concomitant du processus de reconnaissance des problèmes, que permettent les mobilisations sociales des « comités de citoyens » (actifs à Modène depuis 1992), et des processus politique et de génération de propositions, qu'incarnent les entrepreneurs de politique émiliens, situés à l'intersection des sphères politique et universitaire. Les promoteurs du projet « Villes Sûres » avaient toutefois initialement envisagé sa mise en œuvre au niveau municipal et non régional.

« Quand nous avons fondé la revue nous avons commencé à nous occuper de ces choses, nous pensions que cela serait accueilli par certaines villes de l'Emilie-Romagne ; l'activité que nous exerçons à ce moment-là était proprement adressée à des villes qui commençaient à faire des projets de sécurité, c'est ce qui se passait à Modène et à Bologne, bien avant encore que quelque chose d'institutionnel ne naisse [...]. Nous pensions que l'une de ces villes, comment dire, allait porter le drapeau de ces nouvelles politiques. En réalité, Bersani, quand il s'est présenté à la Région, était convaincu par ces thèmes, et donc s'est posé le problème de promouvoir, en tant que Région, cette attention, d'exercer en somme une activité de promotion de ces nouvelles politiques [...] Et donc

⁸⁵ A la tête d'une coalition de centre-gauche, il est élu le 6 juillet 1993. Il est réélu en 1995 à la tête de la Région, avant de démissionner un an plus tard pour un poste de ministre dans le premier gouvernement Prodi.

⁸⁶ La Région Marches promeut également, dès 1997, la constitution d'un comité scientifique et d'un observatoire des phénomènes de criminalité via une loi régionale (Selmini, 1999 : 139).

est né d'une intuition politique du président de la Région le choix, dès le début, de mettre la Région au service des villes pour justement faire en sorte que les villes et les administrateurs ne soient pas touchés sans être préparés par l'explosion de cette nouvelle demande sociale. Et Bersani a fait sienne cette prévision, qui avait été le travail de la revue. Et deux ou trois ans après, le problème a explosé dans nos villes. Voilà ce qu'a été le mécanisme. » (Entretien avec le directeur du service de Promotion et développement des politiques de sécurité et de la police locale de la Région Emilie-Romagne, 23 février 2005).

L'ouverture de la fenêtre d'opportunité politique au niveau régional – et non municipal – constitue le produit de ce que l'on pourrait appeler une loterie territoriale, dans la mesure où les trajectoires politiques des acteurs ne sont pas fixées à l'avance. Les entrepreneurs de politiques se révèlent des acteurs stratégiques capables de saisir les fenêtres d'opportunités politiques, quel que soit l'échelon territorial auquel elles s'ouvrent.

Une structuration du projet régional « Città Sicure » plus politique que scientifique

Dans une analyse rétrospective de la genèse du projet « Villes Sûres » de la Région Emilie-Romagne, Rossella Selmini (2005) développe la thèse d'un transfert volontaire de politique publique : la politique de sécurité innovante de l'Emilie-Romagne serait le fruit d'une activité réfléchie d'importation de politiques existantes, adaptées néanmoins aux spécificités locales. Effectivement, du point de vue théorique, le Comité scientifique de « Città Sicure » importe les concepts du « réalisme criminologique de gauche » anglais (*left realism*⁸⁷), du fait d'une certaine proximité de point de vue entre le criminologue réaliste Jock Young et Massimo Pavarini⁸⁸, le coordinateur du Comité scientifique. En outre, aux yeux des acteurs du comité, ces concepts permettent aux Communes gérées par le centre-gauche de revendiquer un rôle des maires et des pouvoirs locaux face à l'Etat, dans une période marquée par un débat politico-institutionnel important sur la décentralisation (Selmini, 2004c : 129). Le comité scientifique n'est constitué que de personnalités proches de la gauche, voire de l'extrême gauche, choisies par C. Braccesi et M. Pavarini. Le positionnement politique constitue un critère de recrutement aussi important que la qualité scientifique des personnes : des universitaires comme Uberto Gatti (pourtant orienté à gauche)

⁸⁷ Voir annexe 11. Le *left realism* naît de la crise de la criminologie critique et de la sociologie de la déviance en Grande-Bretagne, au cours des années quatre-vingt. Ce courant criminologique de gauche affirme le principe selon lequel la délinquance est une réalité qui doit être prise en considération de manière sérieuse, prône l'abandon des idéalismes portés par le courant le plus radical des années soixante-dix et critique la gauche qui sous-estime le problème. L'approche se veut radicale car considérant la délinquance comme un produit endémique de la société industrielle avancée, société fondée sur des relations de classe et de genre et reposant sur les valeurs de l'individualisme compétitif et de l'agressivité masculine. Elle se veut réaliste dans la mesure où elle cherche à déconstruire la délinquance pour mieux en comprendre les causalités (approche multi-causale) et cerner les possibilités concrètes d'intervention. Cette approche innove en s'intéressant notamment à la figure de la victime.

⁸⁸ En 1986, M. Pavarini traduit un article de J. Young dans la revue italienne *Dei delitti e delle pene* (Young, 1986b), dont il reprendra les thèses en 1994 (voir Pavarini, 1994).

ou Ernesto Savona, par exemple, n'ont pas été conviés. L'importance de l'orientation politique dans la sélection du comité conduit l'un de ses anciens membres à le qualifier de « *comitato buffo* » (« comité bouffon »)⁸⁹. Le caractère plus politique que scientifique du principe de structuration de ce comité invite à relativiser la place du hasard ou de l'opportunité dans l'analyse que nous avons développée à partir des travaux de J. Kingdon : les logiques de formulation du problème n'apparaissent pas si éloignées de celles qui président à la production de l'action publique : toutes deux relevant d'une activité politique stratégique et, dans notre cas, très idéologique.

Des conflits surviennent toutefois entre les tenants de la criminologie critique, qui rejettent les recherches quantitatives, et les membres du comité favorables à ce type d'enquête⁹⁰. L'un des membres se souvient de l'incrédulité affichée de ses collègues lorsqu'il présente les résultats de son enquête de 1995 sur la délinquance à Bologne. Il parvient toutefois à convaincre la Région de faire partie de l'enquête nationale Istat de 1998 sur la victimisation et le sentiment d'insécurité des Italiens (pour les résultats, voir Luciani & Sacchini, 1998). De plus, l'arrivée de nouveaux collaborateurs au sein du projet « *Città Sicure* » – toujours orientés à gauche mais idéologiquement plus modérés – permet une diversification méthodologique des travaux. Deux autres formes de divergence apparaissent par ailleurs au sein du comité. La première concerne la théorie des routines et des opportunités, qui suscite un débat probablement plus idéologique que scientifique. La deuxième touche à la question du lien entre délinquance et immigration, considéré comme un thème tabou par certains membres du comité : les résultats de l'enquête de M. Barbagli (1998)⁹¹ sont loin de faire l'unanimité⁹².

Le projet « *Città sicure* » affirme un intérêt particulier pour les victimes, le sentiment d'insécurité, l'analyse des transformations urbaines, la prévention situationnelle et les causes sociales de la délinquance, sur lesquels il ambitionne d'intervenir. Alors que jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, on parle plutôt en Europe de politiques de « prévention », le projet « Villes sûres » utilise le terme de « sécurité ». Dans la perspective émilienne, les mesures de prévention – au sens strict – sont appréhendées comme faisant partie de la stratégie générale qui doit assurer la sécurité. Cette conception particulière de la prévention –

⁸⁹ Entretien avec un ancien membre du comité scientifique du projet « *Città Sicure* », 2 juillet 2005.

D'après le « *Progetto Città Sicure* » (Regione Emilia-Romagna, 1999), le comité se compose de Massimo Pavarini (professeur de droit pénal, coordinateur), Tullio Aymone (sociologue), Marzio Barbagli (sociologue), Raimondo Catanzaro (sociologue), Dario Melossi (sociologue, spécialisé en sociologie criminelle), Roberto Merlo (psychologue), Giuseppe Mosconi (sociologue du droit), David Nelken (criminologue anglais), Salvatore Palidda (à l'époque doctorant en sociologie), Tamar Pitch (sociologue du droit), Antonio Roversi (sociologue), Carmine Ventimiglia (sociologue).

⁹⁰ Entretien avec un ancien membre du comité scientifique du projet « *Città Sicure* », 2 juillet 2005.

⁹¹ Voir l'annexe 12.

⁹² Entretien avec un ancien membre du comité scientifique du projet « *Città Sicure* », 2 juillet 2005.

comme englobée dans la notion plus large de sécurité – est aussi héritée de la conception juridique de la prévention entendue, dans cette acception, comme un objectif de la loi pénale (Selmini, 2004c : 130).

III.1.2. La deuxième phase du projet « Villes sûres » : sécurité urbaine et contractualisation

Le projet régional « *Città sicure* » se décline au niveau local dans plusieurs villes, dont Bologne et Modène⁹³. Ces dernières se dotent de comités scientifiques, dirigés par des membres du comité scientifique de « Villes sûres » à la Région, chargés de mener des études empiriques sur les problèmes de sécurité. En outre, la Région signe avec les Villes de Modène et Bologne, respectivement en janvier et en mai 1996, un protocole d'entente relatif à la coordination des initiatives concourant à la sécurité des villes⁹⁴. La Région Emilie-Romagne structure progressivement une politique de soutien aux municipalités désireuses de s'investir dans le domaine de la sécurité, tout en faisant de ce dernier un objet de concertation entre collectivités territoriales et Etat.

Financer des projets en matière de sécurité : la loi régionale de 1999

Depuis 1998, toutes les recherches du comité scientifique de « *Città sicure* » visent à fournir à l'appareil politico-administratif des données immédiatement utilisables. Une fois ses connaissances des phénomènes affermies, la Région souhaite structurer une politique d'intervention et non plus seulement d'animation scientifique. Des conflits auraient éclaté entre le coordinateur scientifique du comité et le président de la Région, qui n'aurait pas apprécié les libertés de l'instance et aurait décidé d'y mettre fin⁹⁵. Sans comité scientifique, mais avec l'équipe administrative présente depuis les origines du projet⁹⁶, le cabinet du

⁹³ G. Barbolini a été assesseur régional à la santé et aux services sociaux de 1990 à 1995 et faisait donc partie de la Junte régionale lorsque le projet « *Città sicure* » a débuté. Il connaît donc l'existence du projet lorsqu'il est élu maire de Modène, en 1995.

⁹⁴ *Protocollo di intesa fra Comune di Modena e Regione Emilia-Romagna per il coordinamento delle iniziative concernenti la sicurezza delle città*, gennaio 1996, 2 p. ; *Protocollo di intesa fra Comune di Bologna e Regione Emilia-Romagna per il coordinamento delle iniziative concernenti la sicurezza delle città*, maggio 1996, 2 p.

⁹⁵ Entretien avec un ancien membre du comité scientifique du projet « *Città Sicure* », 2 juillet 2005.

⁹⁶ Le positionnement du service, créé au sein du cabinet du Président (la Direction générale de la présidence de l'exécutif), et l'évolution de ses effectifs – d'une personne en 1994 à une douzaine aujourd'hui – illustrent la volonté de la Région de doter cette structure d'une capacité d'action conséquente. Le projet, lancé en 1994, devient en 1996 un service (*ufficio*) intitulé « *progettazione e documentazione sui problemi della sicurezza* » (« projet et documentation sur les problèmes de sécurité »), composé de sept personnes (Regione Emilia-Romagna, 1999). En 2000, le service s'intitule désormais « promotion et développement des politiques de sécurité » (huit personnes). Enfin, en 2002, dans le cadre d'une réorganisation plus générale des services de la Région, le service prend l'intitulé de « promotion et développement des politiques pour la sécurité et la police locale ». Il compte actuellement douze personnes.

président impulse, en 1999, une nouvelle phase de la politique régionale : les interventions. L'année 1999 marque ainsi un tournant de la politique régionale. La sécurité est au cœur des débats à Bologne, en cette année d'élection municipale. Le sociologue M. Barbagli, membre du Comité scientifique, publie les résultats de sa recherche sur la demande de sécurité à Bologne (1999), où il conclut que plus de 10 000 personnes se sont adressées à la municipalité pour des problèmes de sécurité entre 1990 et 1998⁹⁷.

Par la loi régionale n°3 du 21 avril 1999 sur la réforme du système régional et local⁹⁸, la Région s'attribue des compétences nouvelles en matière de sécurité. Elle souhaite promouvoir « un système de sécurité intégré des villes du territoire régional » et entend par politique de sécurité « les actions visant à la poursuite d'un « vivre ensemble » (« *convivenza* ») dans les villes et dans le territoire régional ». Cette expression s'inspire du « vivre ensemble civil et ordonné de la nation », formule qui identifie, dans la Constitution italienne, le maintien de la sécurité et de l'ordre public. La Région se crée donc un nouvel espace de compétences, la sécurité, qui se distingue de la sécurité publique et de l'ordre public, mais qui poursuit la même finalité, au niveau local : le maintien du « vivre ensemble ». Au moment du lancement du projet « *Città Sicure* », la Région ne détient pas de compétences dans le domaine de la sécurité⁹⁹. Elle se dote donc elle-même de leviers d'intervention par la promulgation de la loi régionale de 1999.

Il est préconisé, dans ce texte, de repenser les politiques régionales de secteur en fonction de la sécurité¹⁰⁰. La Région souhaite, par ailleurs, instituer un fond destiné aux collectivités locales pour le développement de projets cohérents avec les finalités promues par la loi régionale et affecter des crédits en faveur des associations et des organisations de bénévoles qui montent des projets à destination des victimes réelles ou potentielles de la délinquance¹⁰¹. La Région entend privilégier les interventions « intégrées » de nature préventive, les pratiques relevant de la « médiation » et de la « réduction des risques »¹⁰² et l'éducation au « vivre ensemble ».

En matière de coordination des politiques régionales et locales pour la sécurité, l'article 219 précise que la Région promeut la coordination entre les actions menées par les

⁹⁷ La parution de l'ouvrage fait l'objet d'une conférence de presse, en présence du maire, Walter Vitali, qui expose, dans le livre, son point de vue.

⁹⁸ Il s'agit plus précisément du titre VIII « Police administrative régionale et locale et régime d'autorisation ».

⁹⁹ Les Régions détiennent, depuis la réforme constitutionnelle de 2001, des compétences exclusives en matière de police locale mais au milieu des années quatre-vingt-dix, leur seule compétence concernait la coordination des polices locales sur leur territoire, conformément à la loi-cadre de 1986 sur les polices municipales.

¹⁰⁰ Cette orientation n'est pas sans rappeler celle prise en France par la politique de la Ville. J. Donzelot et Ph. Estèbe (1994) montrent bien comment chaque ministère intègre la dimension « ville » dans son action, selon une logique de transministérialité portée par le ministère de la Ville.

¹⁰¹ Cette idée rappelle encore la politique de la Ville française : le DSU, l'instrument financier de la Div, permet d'octroyer des financements à des projets élaborés par les communes (Donzelot et Estèbe 1994 : 169).

¹⁰² Il s'agit de réduire les risques sanitaires et sociaux liés à la prostitution et à la toxicomanie. Voir chapitre 5.

municipalités et celles conduites par les forces de l'ordre, la collaboration institutionnelle pour la prévention des phénomènes de criminalité et la constitution, par les collectivités territoriales, de formes de consultation des organismes associatifs.

Enfin, la Région s'octroie, par l'intermédiaire de l'article 220, des domaines d'intervention spécifiques : elle accomplit un travail de recherche scientifique et d'information, impulse des accords de collaboration interinstitutionnelle et organise des formations professionnelles. L'article 231 indique la promotion, de la part de la Région, de l'école régionale destinées à assurer des formations pour les agents des polices municipales du territoire¹⁰³.

La politique régionale repose sur des appels d'offre annuels pour le financement de projets élaborés par les collectivités (essentiellement des communes) ou des associations locales. Elle met ainsi à disposition une ingénierie technique assurée par le service de Promotion et développement des politiques de sécurité et de la police locale. Le montant total des financements accordés s'élevait, en 1999, à 961 660 euros environ et frôlait les 2 millions d'euros en 2003¹⁰⁴. De plus, la Région finance des « projets-pilotes » de requalification urbaine, qui peuvent comprendre plusieurs volets, illustration de la recherche d'une approche « globale » des problèmes¹⁰⁵. La Région émilienne remplit donc clairement un rôle joué, en France, par l'Etat, puisqu'elle cofinance, avec d'autres collectivités, des mesures dans le domaine de la sécurité.

Favoriser la contractualisation entre ville et Etat : le protocole d'entente de Modène (1998)

La Région s'emploie également à soutenir des formes de collaboration interinstitutionnelle nouvelles entre Villes et Etat. Ainsi, le président de la Région soutient le maire de Modène lorsque celui-ci propose au ministre de l'Intérieur la signature d'un « protocole d'entente » avec le préfet en matière de sécurité. L'initiative du maire fait suite à la crise sans précédent de l'été 1997 : dans le quartier *Crocetta*, de violents affrontements ont lieu entre des habitants et des étrangers suspectés de vendre de la drogue en certains points du quartier (pour une description des événements, voir Chiodi, 1999). Cet événement incite le maire à revendiquer une collaboration plus étroite avec les forces de l'ordre, sous la pression

¹⁰³ En France, l'absence de formation des policiers municipaux, soulignée par le rapport Lalanne de 1987, a conduit à l'ouverture de deux structures spécialisées : l'une à Levallois-Perret, dans le cadre de l'Université communale, et l'autre à Orange, intitulée Ecole nationale de Police municipale (Malochet, 2005 : 51).

¹⁰⁴ Nous avons nous-mêmes effectué la conversion en euros pour tous les chiffres mentionnés dans la thèse.

¹⁰⁵ Les projets-pilotes – dont la périodicité des appels d'offre n'est pas fixée – comprennent des interventions lourdes comme l'implantation de systèmes de vidéosurveillance, de radiolocalisation pour la police municipale, ou de réseaux de bornes d'appels d'urgence ; la requalification de structures éducatives, de structures d'accueil pour jeunes ou pour immigrés ; la restructuration d'espaces verts. Chaque projet pilote donne lieu à la signature d'un accord de programme entre la Région et la Commune concernée. Le premier appel d'offre a eu lieu en 2000 et finançait 13 projets à hauteur de 50%, soit une dépense de 32,5 millions d'euros pour la Région. Nous présentons ceux de Modène et Bologne au chapitre 5.

de ses administrés, réunis en « comité de citoyens » depuis le début des années 1990. Il rédige une lettre au ministre de l'Intérieur de l'époque, Giorgio Napolitano (PDS), le 2 septembre 1997, dans laquelle il demande expressément la collaboration institutionnelle de la Ville et de l'Etat pour lutter contre ces problèmes, dans le respect de leurs compétences respectives, et liste une série de mesures et orientations susceptibles d'être lancées.

Le premier « protocole d'entente » italien est ainsi signé le 9 février 1998 par le maire et le préfet de Modène. La sécurité y est abordée comme un thème général qui concerne la qualité de vie des habitants. A ce titre, les problèmes qui relèvent de la sécurité requièrent des interventions liées au maintien de l'ordre public et d'actions visant à favoriser la « *vivabilità* » (« vivabilité ») du territoire. Ville et Etat peuvent donc intervenir tous deux sur un même thème, mais en fonction de leurs responsabilités respectives. Ainsi, la Ville s'engage principalement à présenter annuellement à la préfecture, un rapport sur ses activités et à collaborer avec les forces de police, précisant par ailleurs les activités de la police municipale. Quant à la Préfecture, elle s'engage à présenter annuellement au conseil municipal les orientations de son action, à collaborer avec la Ville – notamment en lui fournissant des données statistiques sur la délinquance – et à informer régulièrement les citoyens sur l'état de la sécurité dans leur ville. En outre, elle ouvre les réunions du CPOSP au maire, aux présidents de circonscription et aux chefs des groupes politiques du conseil municipal. La période d'expérimentation de ce protocole est fixée à deux ans. En 2000, ce dernier expire, donnant naissance à une nouvelle formalisation des relations entre municipalité et préfecture, le « *contratto di sicurezza* » (« contrat de sécurité »), signé le 27 mars 2000. Le protocole d'entente de Modène a une portée symbolique forte en Italie, puisqu'il constitue le premier document écrit signifiant la fin du monopole de l'Etat en matière de sécurité. Ce modèle de contractualisation inédit se diffuse ensuite à d'autres villes italiennes¹⁰⁶.

Contractualiser avec l'Etat : l'accord Etat-Région de 2001

La Région ne se contente pas d'appuyer la signature de protocoles d'entente sur son territoire : elle développe aussi elle-même de nouvelles relations avec l'Etat. L'accord Etat-Région de 2001, relatif à la « sécurité urbaine »¹⁰⁷, fait de ce nouveau domaine d'intervention l'objet d'une concertation entre l'Etat et la Région. Cet accord, d'une durée de cinq ans, fait suite à l'Entente institutionnelle de programme du 22 mars 2000, qui prévoyait la signature d'un accord entre l'Etat et la Région Emilie-Romagne en matière de sécurité urbaine.

¹⁰⁶ Voir § III.2.1.

¹⁰⁷ Accord en matière de sécurité urbaine entre le ministre de l'Intérieur et le Président de la Junte Régionale de l'Emilie-Romagne du 2 mai 2001.

Né de la volonté de regrouper toutes les ressources disponibles en matière de sécurité, locales et nationales, l'accord de 2001 concerne trois domaines : le système d'information, avec la constitution d'un laboratoire informatique pour cartographier la délinquance (le ministère de l'Intérieur transmet désormais à la Région les statistiques de la délinquance); la Police d'Etat et les polices municipales, qui doivent mettre en place un système d'interconnexion et de radiolocalisation des forces sur le terrain (via l'interconnexion des PC notamment) ; la formation professionnelle, qui doit créer les bases d'une meilleure intégration entre les acteurs de la sécurité, à travers la constitution d'un langage, d'une culture professionnelle et d'un *modus operandi* communs. En outre, en juin 2004, un nouveau document visant à « développer l'accord » est signé par le directeur général de la Sécurité publique, Giovanni De Gennaro, et le président de la Région Emilie-Romagne, Vasco Errani.

Réinvestir les compétences en matière de polices municipales

En dernier lieu, la Région Emilie-Romagne s'emploie à réinvestir ses compétences en matière d'harmonisation des polices locales opérant sur son territoire. Elle impulse notamment la création de l'Ecole régionale de Police locale, qui ouvre ses portes en juin 2000. Avec les délégations qu'elle a opérées en matière de formation professionnelle¹⁰⁸, la Région ne dispose plus de toutes les compétences nécessaires à la création de l'école. Elle doit alors créer une société regroupant dix-sept collectivités – dont tous les chefs-lieux de province – sous l'intitulé « Ecole régionale spécialisée de Police locale ». C'est la Ville de Modène qui remporte l'appel d'offre lancé par la Région et qui abrite le seul établissement du territoire régional¹⁰⁹. En 2002-2003, 5 500 agents de police municipale suivent des cours (spécialisés¹¹⁰, transversaux¹¹¹ et pratiques¹¹²), ainsi que des séminaires de formation conjoints avec les policiers d'Etat et les carabinieri. Ajoutons qu'en 2007, les Régions Toscane et Ligurie intègrent la société par un apport financier de 200 000 euros chacune, une première dans le panorama italien de la coopération interrégionale¹¹³.

¹⁰⁸ Loi régionale 19 du 24 Juillet 1979. L'Emilie-Romagne fait partie des Régions qui ont joué le jeu de la délégation de compétences aux provinces et communes. Les Régions ont obtenu de l'Etat des attributions limitées et confuses de compétences et auraient dû déléguer une grande partie de leurs missions de gestion administrative aux échelons provincial et communal, car elles étaient originellement conçues comme des organes intermédiaires (Mény & Surel, 2001 : 446). Certaines se sont accrochées aux maigres prérogatives administratives qui leur avaient été confiées mais pas l'Emilie-Romagne. Du fait de ces délégations, les compétences sont étroitement imbriquées et la coopération entre échelons territoriaux souvent nécessaire.

¹⁰⁹ « Ore 10, il vigile va a lezione », *Modena mensile*, luglio 2004, p. 12.

¹¹⁰ Sur des thèmes relatifs à la sécurité urbaine, la police judiciaire, la sécurité routière, la défense du territoire, de l'environnement et des consommateurs.

¹¹¹ Communication avec les habitants, langues étrangères, informatique, gestion des ressources humaines.

¹¹² Immobilisation d'un véhicule et contrôle des passagers, arrestations et perquisitions, relevé des accidents de la route.

¹¹³ *Punto sicuro*, n°1692, 17 aprile 2007.

La Région poursuit sa politique d'harmonisation du fonctionnement des polices locales par la promulgation d'une nouvelle loi. La loi n°24 de 2003, qui remplace celle de 1988, promeut la notion de *livello adeguato* (niveau adapté), ce qui signifie que la Région souhaite procéder à une normalisation des corps de police municipale, par la promotion d'un certain nombre de standards qualitatifs minimaux à respecter. Elle prévoit, par exemple, un taux de policiers locaux de 0,80 pour 1000 habitants dans les communes avec moins de 10 000 habitants ; 1,20 pour les chefs-lieux de province et 1,30 pour la capitale régionale (Bologne)¹¹⁴. La loi encourage aussi la création de corps intercommunaux de police municipale par des incitations financières. Enfin, concernant les corps de police provinciale (qui détiennent des compétences spécifiques dans le domaine environnemental), la loi n°24 prévoit pour la première fois l'obligation de leur constitution (Paoluzzi & Ricciardelli, 2004 : 213-216).

III.2. La sécurité, enjeu d'une redistribution des compétences entre Etat et collectivités locales

Pour R. Selmini (2004c : 131), l'Emilie-Romagne – et d'autres Régions – assument désormais le même rôle que certains gouvernements nationaux : elles financent des projets locaux et des programmes d'intervention sur la sécurité urbaine, elles coordonnent les activités d'autres organisations, elles assurent des services de consultance pour les communes et participent à l'animation du débat national et international dans le domaine de la sécurité. En Italie, la sécurité fait ainsi l'objet d'un conflit politico-institutionnel sur la répartition des compétences entre Etat et collectivités territoriales. En effet, si les formes de contractualisation qu'a impulsées la Région Emilie-Romagne sur son territoire se multiplient dans le pays – qu'il s'agisse des lois régionales, des accords Etat-Région, des protocoles d'entente – le gouvernement central n'en apparaît pas pour autant disposé à accepter toutes les revendications des collectivités territoriales.

III.2.1. La diffusion des politiques locales de sécurité

Les Régions sont indiscutablement actives dans le domaine de la sécurité urbaine. Beaucoup d'entre elles ont par exemple créé un service en charge de la politique de sécurité dont l'intitulé, comme dans le cas des municipalités, peut varier. Il peut être rattaché

¹¹⁴ Cette mesure dépasse le taux suggéré par la loi-cadre de 1986, qui envisageait un taux de policiers municipaux de 1 pour 1000 habitants.

directement au cabinet du président, comme en Emilie-Romagne, ou se trouver sous la responsabilité d'un assesseur, comme dans le Latium (« assessorat aux Affaires institutionnelles, aux Collectivités locales et à la Sécurité »), la Lombardie (« assessorat à la Sécurité, la Police locale et la Protection civile) ou la Campanie (« assessorat à la Sécurité urbaine et à la Police locale »).

Les Régions procèdent également à la signature d'accords de programme avec l'Etat en matière de sécurité. Les accords de programme Etat-Région sont actuellement au nombre de six¹¹⁵. Ils prévoient notamment le développement de la recherche scientifique visant à l'amélioration des connaissances sur les problèmes identifiés ; le financement de projets ; le renforcement de la formation professionnelle des policiers locaux, par l'intermédiaire de programmes de formation conjointe entre Police d'Etat, polices municipales et carabinieri, et une rationalisation du travail des forces de police, à travers l'amélioration de la coordination entre les différents corps (Police d'Etat, carabinieri, Garde des finances et polices municipales). De fait, ces accords font du thème de la « sécurité urbaine » un objet de concertation entre le gouvernement et chaque Région, et permettent aussi de préciser les modalités de collaboration entre les collectivités territoriales et Etat.

En outre, onze Régions ont actuellement promulgué une loi sur la sécurité¹¹⁶. Ces lois régionales ont toutes en commun de chercher à instaurer un partenariat au niveau régional entre la Région et les services de l'Etat et créent une enveloppe pour financer les projets des collectivités locales (provinces et communes) et des associations. Par exemple, dans le cadre de la loi régionale n°38 du 16 août 2001, intitulée « Interventions régionales en faveur des politiques locales pour la sécurité de la communauté toscane », la Région Toscane crée une enveloppe de 2,6 millions d'euros par an, sur la période 2001-2003. Elle finance notamment la mise en place de systèmes de vidéosurveillance reliées aux postes de contrôle des forces de sécurité ; l'externalisation de missions de surveillance des édifices et équipements publics par le recours à des entreprises de gardiennage ; la signature de conventions particulières avec des entreprises de sécurité pour la fourniture, l'installation et l'étude d'implantation de systèmes à des coûts réduits (par rapport aux cours du marché), mais aussi pour la souscription de polices d'assurance contre les vols en faveur de tous les habitants (Paolucci, 2003). Les Régions consacrent cependant à la sécurité des budgets très différents d'un territoire à l'autre et, surtout, ne s'accordent pas sur une conception univoque de la sécurité. Il faut se référer aux interventions qu'elles financent pour appréhender les contours de la notion (Braghero & Izzi, 2004). Alors que la Vénétie ne finance que des systèmes de vidéosurveillance, systèmes

¹¹⁵ Voir l'annexe 13.

¹¹⁶ Voir l'annexe 14.

d'alarmes et autres dispositifs technologiques de sécurité pour la période 2002-2004¹¹⁷, le Latium choisit de subventionner des mesures techniques et des initiatives « de nature socio-éducative visant la prévention ou l'identification d'abus sur mineurs », « la prévention de situations de déviance ou de délinquance juvénile », « la réinsertion de mineurs déjà impliqués dans la délinquance », à condition qu'elles ne fassent pas déjà l'objet de financements nationaux¹¹⁸.

Les Villes italiennes organisent elles aussi des politiques de sécurité, par la mise en place de projets relatifs à la sécurité, la structuration et/ou réorganisation de la police municipale et la promulgation d'arrêtés municipaux. L'étude quantitative des politiques de sécurité menées par les 103 villes chefs-lieux italiennes entre 1995 et 1999 (Selmini, 2000b) met en évidence l'existence de deux modèles organisationnels de gestion des « projets sécurité ». Le premier est celui d'une gestion du projet sécurité par l'assesseur aux politiques sociales ou par le commandant de la police municipale. Certaines municipalités ont aussi pu structurer des services municipaux spécifiquement dédiés aux questions de sécurité et placés sous la responsabilité politique d'un assesseur à la sécurité, comme à Milan, avec l'élection de Gabriele Albertini en 1997¹¹⁹, ou à Bologne, en 1999, avec l'élection de Giorgio Guazzaloca¹²⁰. Le deuxième modèle organisationnel des politiques municipales de sécurité repose sur la responsabilité politique directe du maire, qui choisit de conserver cette délégation, tandis que la responsabilité technique et opérationnelle est distribuée de manière homogène entre les différents services, en particulier les services sociaux et la police municipale. La structure administrative de gestion du projet est alors plus légère – de type mission –, remplissant essentiellement des fonctions de coordination, comme à Modène¹²¹.

L'étude de R. Selmini montre, par ailleurs, que la réorganisation de la police municipale constitue une mesure fréquemment adoptée par les municipalités : sur les 91 municipalités qui ont répondu au questionnaire, 53 disent disposer de « *vigili di quartiere* » (« policiers municipaux de proximité »)¹²². La figure du « *vigile di quartiere* », qui se fonde sur le principe de l'îlotage, s'étend en Italie, au sein des polices locales : à Turin, par exemple,

¹¹⁷ Loi régionale du 7 mai 2002, relative aux Interventions régionales pour la promotion de la légalité et de la sécurité.

¹¹⁸ Loi régionale du 5 juillet 2001 relative à la Promotion d'interventions visant à encourager un système intégré de sécurité sur le territoire régional.

¹¹⁹ *La Repubblica*, ed. Bologna, 14 juillet 1999.

¹²⁰ De nombreuses villes italiennes sont dotées d'un service de ce type, dont les appellations diffèrent fortement. Mentionnons, à titre d'exemple, le « *settore sicurezza e legalità urbana* » (« secteur sécurité et légalité urbaine ») de Barletta (90 000 habitants) dans les Pouilles ; l'« *assessorato sicurezza e vigilanza* » (« assessorat sécurité et surveillance ») de la petite commune lombarde de Calcio (5000 habitants) ; l'« *assessorato sicurezza, polizia locale, protezione civile, affari generali* » (« assessorat sécurité, police locale, protection civile, affaires générales ») de la commune lombarde de Saronno (40 000 habitants).

¹²¹ A l'époque de l'enquête, c'est d'ailleurs le modèle organisationnel le plus fréquent.

¹²² Les *vigili di quartiere* sont les agents de la police municipale de Modène qui, depuis 1995, sont chargés de missions d'îlotage dans les quartiers. Nous développons avec précision leurs fonctions dans le chapitre 7.

où la municipalité recrute l'ancien commandant de la police municipale de Modène pour mettre en place une réforme semblable, mais aussi en Lombardie (voir Bricocoli, 2003), à Bolzano, Syracuse ou encore Florence. Les polices municipales, par définition fortement territorialisées, se prêtent assez bien à ce type de réforme, d'autant plus qu'elles disposent souvent d'un grand nombre d'agents généralistes. L'objectif est d'ancrer ces policiers plus profondément dans le territoire. En outre, la réorganisation des polices municipales repose aussi fréquemment sur l'instauration d'unités spécialisées (Selmini, 200b : 56), qu'il s'agisse de groupes d'intervention d'urgence, de groupes thématiques (équipes anti-pickpockets, par exemple) ou de groupes spécialisés dans l'investigation ou la police scientifique.

Un autre axe d'intervention municipal concerne les arrêtés municipaux. Il s'agit de mesures administratives visant à atténuer l'impact sur le contexte urbain et sur le sentiment d'insécurité de certains phénomènes. Par exemple, l'année 1998 est marquée par une vague d'arrêtés anti-prostitution en Emilie-Romagne¹²³ mais d'autres thèmes font l'objet de mesures administratives : les « *lavavetri* »¹²⁴ ; les débits de boissons (horaires) ; le hooliganisme ; l'évacuation de certains bâtiments occupés (Selmini, 2003 : 625-627), l'interdiction de vente d'alcool¹²⁵.

En dernier lieu, les protocoles d'entente ou « contrats de sécurité », signés entre le maire et le préfet, se diffusent sur le territoire italien¹²⁶. Ils ont surtout pour objectif la coordination de la police municipale avec les forces de l'ordre et l'amélioration de l'information du maire. En mai 2003, on dénombre 208 contrats¹²⁷. Tous ces textes, contrairement aux CLS français, ne sont valables que le temps de la législature du maire et sont donc soumis à renouvellement après une élection. Force est de constater que l'on manque de données quantitatives sur ces documents, malgré la création, en mars 2000, d'une « commission pour le monitoring des protocoles maires-préfets » (rattachée au ministère de l'Intérieur), promue par le Forum italien pour la Sécurité urbaine (Fisu)¹²⁸ et l'Association nationale des Communes italiennes (Anci)¹²⁹. D'après nos propres estimations, en 2003, plus de 18 millions d'Italiens (soit moins du tiers de la population) résidaient dans une zone

¹²³ Citons ceux de Rimini (28 janvier 1998), Modène (31 juillet 1998) et Bologne (15 septembre 1998).

¹²⁴ Littéralement « lave-vitres ». Ce terme est employé pour désigner les individus qui proposent aux automobilistes de nettoyer leur pare-brise lorsqu'ils sont immobilisés à un feu.

¹²⁵ Citons, par exemple, l'arrêté municipal du 21 juin 2002 du maire de Florence, qui interdit, durant la période estivale, de vendre ou fournir des bouteilles ou récipients en verre aux clients ; l'arrêté municipal du 27 mai 2003 du maire de Gênes, qui promulgue dans le centre historique la même mesure que celle de Florence ; les arrêtés municipaux qui, à Gênes interdisent la vente de boissons aux abords du stade de football les jours de match.

¹²⁶ Les divers textes qui ont été signés en Italie ont indifféremment pris le nom de « protocole » ou « contrat ».

¹²⁷ D'après le recensement du ministère de l'Intérieur, fourni par le service de Promotion et développement des politiques de sécurité et de la police locale.

¹²⁸ Nous précisons les fonctions de cette association dans les pages qui suivent.

¹²⁹ Au moment de notre étude de terrain, une recherche était en cours, menée conjointement par le Fisu et le Ministère de l'Intérieur. Les résultats tardaient cependant à se faire connaître.

concernée par un contrat de sécurité¹³⁰. En France, les données du ministère de l'Intérieur font état de 867 CLSPD créés au 1^{er} septembre 2005, dont 783 installés¹³¹. Pour mémoire, le bilan 1999 des CLS faisait état de 290 CLS signés et 439 autres en préparation, ce qui représentait plus de 31 millions d'habitants concernés (51% de la population).

La Région Emilie-Romagne revendique un rôle dans la diffusion des nouvelles pratiques contractuelles dans le pays. Le service que dirige aujourd'hui Cosimo Braccesi apparaît extrêmement actif en termes de promotion de la politique régionale de sécurité, via l'organisation de colloques et une intense activité de publication en matière de sécurité¹³². A titre d'exemple, mentionnons la tenue à Bologne, du colloque intitulé « Gouverner la sécurité : acteurs, politiques et institutions en Europe », en avril 2002, et plus récemment, du colloque annuel de la Société européenne de Criminologie, en septembre 2007. En outre, dans leurs publications, les acteurs du service de Promotion et développement des politiques de sécurité et de la police locale véhiculent l'image d'une Région pionnière en matière de sécurité, à la source même de l'avènement des politiques de sécurité en Italie. Citons, par exemple, la première phrase de la contribution de C. Braccesi à l'ouvrage collectif dirigé par R. Selmini (2004b):

« La diffusion et le développement d'un nouveau vocabulaire et d'une nouvelle approche des politiques de sécurité urbaine en Italie est une histoire récente ; une histoire inspirée des expériences les plus mûries, développées en Angleterre et en France dans les années quatre-vingt ; c'est une histoire avec une date et un point de départ précis : la fondation, à Bologne, en 1992, de la revue *Sicurezza e Territorio*, soutenue et financée par la fédération locale du PDS à l'époque. » (Braccesi, 2004 : 261).

L'entrepreneur de politiques qu'incarne Cosimo Braccesi revendique donc pour la Région Emilie-Romagne un rôle majeur dans la diffusion des politiques contractuelles nées sur son territoire. Est-ce exact ? A-t-elle véritablement contribué au développement des politiques de sécurité dans le pays ? Quelle place tiennent les entrepreneurs de politiques émiliens dans ce processus ? Il nous semble possible de conclure à un activisme des acteurs émiliens du PDS dans le processus d'émulation qui caractérise le développement des politiques contractuelles de sécurité en Italie. Nous ne sommes cependant pas en mesure de conclure à une diffusion au reste du pays du modèle de relations contractuelles né en Emilie-Romagne¹³³.

¹³⁰ Dans un document de l'Anci, daté de juin 2002, il est indiqué qu'il existait à l'époque une soixantaine de contrats de sécurité en Italie (Anci-conferenza dei presidenti, « Documento di indirizzo sulle politiche integrate di sicurezza e la polizia locale », approuvé en juin 2002, in *Quaderni di Città sicure*, n°27, Bologna : Regione Emilia-Romagna, gennaio 2003, p. 210).

¹³¹ Voir le site <http://www.cls.interieur.gouv.fr/>.

¹³² Voir en annexe 10 le recensement de l'activité scientifique de la Région.

¹³³ Si nous avons examiné la genèse de la politique régionale de sécurité de l'Emilie-Romagne, nous n'avons pas étudié le processus de diffusion des politiques de sécurité en Italie, qui dépassait le cadre de notre recherche.

Les entrepreneurs de politiques émiliens participent, en 1996, à la création du Forum italien pour la Sécurité urbaine (Fisu), qui constitue la branche italienne du Fesu (Forum européen pour la Sécurité urbaine¹³⁴). Le Fisu est créé par des villes (Turin, Bologne, Modène, Rome) et une Région (l'Emilie-Romagne). Il s'agit d'une association thématique entre administrations territoriales, destinée à réfléchir et échanger sur ce domaine nouveau qu'est la sécurité urbaine.

« C'est une association d'administrations publiques, comme toutes les associations d'administrations publiques ont un peu une double mission : comparer ce qui se fait dans les différentes villes et donc se fournir une aide réciproque [...] – l'un fait quelque chose qui fonctionne et les autres le copient – puis les politiques publiques, comment dire, se généralisent ; personne n'invente rien en réalité. Nous avons pris un peu de l'expérience d'autres pays et puis nous l'avons mélangé avec notre façon de faire en tant que Région et est né un certain modèle de politique de sécurité. Et donc les forums associatifs à thème ont un peu cet objectif, d'un côté, de ne pas se sentir seul quand il y a quelque chose de nouveau à faire. » (Entretien avec le directeur du service de Promotion et développement des politiques de sécurité et de la police locale de la Région Emilie-Romagne, 23 février 2005).

Le Fisu repose sur un double principe de fonctionnement : une mutualisation des ressources des membres et une direction politique. C. Braccesi souligne l'importance d'un « gouvernement politique » de l'association.

« Nous avons toujours eu clairement à l'esprit qu'une association de collectivités locales sur un thème politiquement aussi délicat que la sécurité ou fortement orienté sur le plan politique, c'est-à-dire comment dire, que les présidents de l'association ne soient pas, en somme, des figures de façade, seulement fonctionnaires publics territoriaux – comme dans tant d'associations – mais il fallait un vrai gouvernement politique de l'association ou, comment dire, sa vie aurait été très exagérée et au final, nous avons réussi, en somme, à faire en sorte que l'association ait, ces dernières années, un vrai gouvernement politique, porté en avant par des administrateurs des villes qui font partie du Forum : des assesseurs, des maires, etc. [...]. S'il n'y a pas un engagement politique – de maires, d'assesseurs – cela devient des associations fréquentées seulement par des techniciens. Cela n'a pas encore eu lieu pour le moment pour le Forum italien pour la Sécurité urbaine. Et ça, c'est l'autre point fort. » (Entretien avec le directeur du service de Promotion et développement des politiques de sécurité et de la police locale de la Région Emilie-Romagne, 23 février 2005).

A l'origine du Fisu se trouve des acteurs du PDS émilien. Le 1^{er} juillet 1997, l'assesseure aux services socio-sanitaires et à la sécurité de la Ville de Bologne, Lalla Golfarelli, est élue présidente du Fisu. C'est Giuliano Barbolini, le maire de Modène, qui lui succède. Giuliano Barbolini, qui a notamment été assesseur régional à la santé et aux services sociaux (la direction administrative la plus puissante de la Région) de 1990 à 1995¹³⁵,

¹³⁴ Le Fesu est créé en 1987, à Barcelone, sous l'égide du Conseil de l'Europe et sous l'impulsion de Gilbert Bonnemaïson. Il s'agit d'une organisation internationale non gouvernementale de droit français associant environ 300 collectivités territoriales européennes.

¹³⁵ G. Barbolini a fait toute sa carrière en Emilie-Romagne : fonctionnaire de la ville de Modène en 1973, il devient directeur de cabinet du maire en 1975, avant d'être nommé assesseur provincial à la formation professionnelle, l'instruction et la culture. En 1985, il obtient la tête de la province de Modène, qu'il dirige jusqu'en 1990. Il est ensuite assesseur aux services sociaux de la Région Emilie-Romagne (1990-1995), puis maire de Modène.

confirme bien connaître Cosimo Braccisi, le responsable du service régional de l'Emilie-Romagne en charge des questions de sécurité, ainsi que le coordinateur scientifique du projet « Villes sûres », Massimo Pavarini¹³⁶. Il n'est pas non plus anodin que quatre des cinq réunions du comité exécutif élargi du Fisù qui se tiennent entre juillet 1997 et mai 1998 aient lieu à Bologne¹³⁷.

Puisque les collectivités qui fondent le Fisù en 1996 sont toutes gouvernées par le centre-gauche, on peut raisonnablement supposer que le PDS, puis les DS, joue un rôle important dans la promotion de l'expérience émilienne auprès d'autres collectivités, notamment par le biais du Fisù. En effet, la troisième loi régionale sur la sécurité apparaît dans le Latium (2001), dont la capitale, Rome, est l'un des membres fondateurs du Fisù. C'est ensuite au tour de la Toscane (2001) – un bastion communiste, au même titre que l'Emilie-Romagne – de promulguer une loi régionale sur la sécurité. Cette hypothèse apparaît plausible dans la mesure où, en Italie, la sécurité devient l'enjeu du conflit politico-institutionnel sur le fédéralisme. En témoigne l'intitulé du premier colloque organisé à Bologne sur ce thème, en 1994, à l'initiative de la revue *Sicurezza e Territorio*, avec le soutien du PDS : « *Dalla prospettiva federalista più sicurezza per i cittadini* » (« De la prospective fédéraliste, plus de sécurité pour les citoyens »). Le conflit institutionnel sur le fédéralisme se double, en Italie, d'un conflit politique historique entre DC et PCI (voir encadré n°1.2 en page suivante).

Les années quatre-vingt-dix constituent la dernière phase du conflit politico-institutionnel sur le fédéralisme. Elles se caractérisent par un dépassement du clivage politique (le PCI et la DC ont disparu) au profit d'un seul conflit institutionnel, comme l'illustrent les évolutions du débat sur la sécurité. En effet, la deuxième loi régionale sur la sécurité est promulguée par une Région de droite, la Lombardie, en 2000¹³⁸. Plus encore, les collectivités territoriales italiennes s'unissent pour revendiquer auprès de l'Etat la reconnaissance de leur rôle dans la coproduction de la sécurité, au-delà des orientations politiques différenciées de leurs exécutifs.

¹³⁶ Entretien avec l'ancien maire de Modène, 16 mai 2005.

¹³⁷ Comune di Bologna, *Progetto Bologna sicura, vivere insieme la città, Sintesi delle attività della sezione italiana del Forum Europeo per la Sicurezza Urbana*, 27 maggio 1998.

¹³⁸ Loi régionale de la Lombardie n°8 du 20 février 2000 relative aux interventions régionales pour la sécurité dans les villes.

Encadré n°1.2. La gauche et le fédéralisme en Italie

En Italie, les partis politiques dominant l'Etat et la société civile, à tel point que le système politique est qualifié de « partitocratie » (voir par exemple Kriesi, 1994). La Démocratie Chrétienne (DC) monopolise l'appareil d'Etat depuis 1945 (La Palombara, 1987) et utilise les moyens publics pour se constituer une clientèle dépendante (c'est le phénomène de *lotizzazione*). Le Parti Communiste Italien (PCI), qui compte deux millions de membres en 1947, se trouve écarté du gouvernement. Il crée sa propre infrastructure institutionnelle: syndicats, coopératives de paysans, associations de femmes, etc. Les Régions italiennes, selon qu'elles sont dominées par la DC ou le PCI, développent ainsi des « subcultures » politiques blanche et rouge (voir, par exemple, Caciagli, 1988).

Le thème du fédéralisme est intimement lié à la gauche. La difficile affirmation de l'institution régionale en Italie s'est opérée au gré des conflits politiques entre le PCI et la DC (Putnam et al., 1985). Ce processus se décompose en trois phases.

La première phase s'étend de 1946 à 1972 et se caractérise par une « approche minimaliste », selon laquelle la décentralisation doit être la plus limitée possible. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la centralisation demeure l'apanage du régime fasciste, que les partis au pouvoir rejettent en bloc. Les Régions, créées par la Constitution de 1948, apparaissent comme des garanties (« *garantismo* ») éventuelles contre les excès du pouvoir personnel favorisé par la centralisation (Mény et Surel, 2001 : 437). Le PCI n'est pas favorable à la décentralisation mais s'en fait un ardent défenseur après l'écrasante victoire de la DC en 1948 et son rejet dans l'opposition. Il espère ainsi traduire en sièges l'enracinement électoral dont il bénéficie dans plusieurs Régions. Le projet de décentralisation est alors gelé : les Régions sont instaurées par la Constitution mais ne sont véritablement mises en place que dans les années soixante-dix, sous l'action du gouvernement de gauche d'Aldo Moro. Seules les Régions à statut spécial sont instaurées par la DC afin de résoudre les problèmes spécifiques à certaines zones sous-développées ou frontalières¹³⁹. Ce n'est que dans la décennie soixante-dix, en réponse à la grave crise politique des « années de plomb »¹⁴⁰, que les Régions à statut ordinaire sont installées (Ritaine, 1994).

La deuxième phase (1972 à 1977) est celle de la « mobilisation du front régionaliste » (Della Porta, 1999 : 246) – emmené par l'Emilie-Romagne, la Lombardie et la Toscane, d'une part, et par la commission interparlementaire pour les Régions, d'autre part – tandis que le PCI milite de son côté pour une réforme fédéraliste. Finalement, deux mesures législatives (en 1975 et en 1977) attribuent aux Régions de véritables compétences, notamment en matière de services sociaux. Par exemple, la loi 354 de 1975 – modifiée ensuite par la loi 663 de 1986 – confie aux Régions des compétences en matière de construction des prisons, de promotion du travail, de formation professionnelle et de santé¹⁴¹.

La troisième phase, qualifiée de managériale, s'ouvre en 1978 et se caractérise par la crise économique qui doit être gérée. Pour ce faire, les Régions tentent d'infiltrer la présidence du Conseil par l'institution d'un dialogue politique continu entre les différents représentants.

III.2.2. Les collectivités territoriales face à l'Etat

La sécurité apparaît comme un enjeu du conflit politico-institutionnel sur le fédéralisme. En 2003, les trois organisations représentatives des collectivités territoriales italiennes déposent une proposition de loi conjointe, visant à donner un cadre formel aux politiques contractuelles qui se diffusent sur le territoire. Il semble que le Fisv ait permis l'avènement de cette alliance entre les trois niveaux de collectivités, par le dépassement d'un

¹³⁹ Lois constitutionnelles de 1948 pour la Sicile, la Sardaigne, le Val d'Aoste, le Trentin-Haut Adige, et de 1963 pour le Frioul-Vénétie julienne, après le règlement du contentieux avec la Yougoslavie (Ritaine, 1994).

¹⁴⁰ Les « années de plomb » débutent en 1968, dans un climat d'instabilité politique et d'agitation sociale. Elles durent tout au long des années soixante-dix et jusqu'au début des années quatre-vingt et sont marquées par une multiplication des attentats orchestrés par l'extrême droite et l'extrême gauche.

¹⁴¹ Loi du 22 juillet 1975 sur l'organisation des Régions et de l'administration publique.

triple clivage : politique, entre gauche et droite ; institutionnel, entre les différents niveaux de collectivités territoriales ; économique, entre Nord et Sud. Premièrement, le Fisu ne regroupe au départ que des collectivités gérées par le centre-gauche, mais croît progressivement en nombre et attire également des collectivités dirigées par le centre-droit, au point d'atteindre aujourd'hui le chiffre de 90 environ et de viser le dépassement de la centaine de membres. Deuxièmement, le Fisu est créé par des Villes et une Région qui promeut la centralité des Communes dans les politiques de sécurité. L'association accueille, en outre, des Provinces, contrairement par exemple au Forum français pour la Sécurité urbaine – l'homologue français du Fisu –, qui ne compte dans ses rangs que des Villes. L'association constitue donc une scène d'échange entre les différents niveaux de collectivités territoriales, permettant un dépassement du conflit entre les collectivités locales « périphériques » et les « centres » régionaux¹⁴². Troisièmement, l'un des objectifs du Fisu – où sont pour l'heure surreprésentées les collectivités du Centre-Nord – est d'accueillir davantage de collectivités territoriales du Sud. Du fait de l'implantation historique des mafias, les collectivités du Sud revendiquent une spécificité par rapport à celles du Nord dans leur manière d'appréhender les problèmes de sécurité et la définition des solutions. Certaines n'en ont pas moins rejoint l'association, comme la Campanie, qui en constitue l'un des membres les plus investis¹⁴³.

Le Fisu parvient ainsi à fédérer un ensemble de collectivités territoriales autour de revendications communes. Dès sa création, le Fisu propose une modification des relations entre maire et CPOSP et demande la création d'un fonds national pour soutenir les contrats de sécurité expérimentés par les Villes qui ont déjà signé un protocole d'entente avec les Préfectures¹⁴⁴. L'association réfléchit, en outre, à une formation nationale pour les coordinateurs locaux des politiques de sécurité et à la constitution d'archives informatisées, sous l'égide de la Région Emilie-Romagne, pour mutualiser les bonnes pratiques produites¹⁴⁵. L'enjeu, pour le Fisu, réside dans l'élaboration, au niveau national, d'un cadre législatif pour les nouvelles pratiques de collaboration interinstitutionnelles qui se font jour sur le territoire.

« Et l'autre chose sur laquelle sert en particulier l'association, c'est, à cause d'une organisation très centralisée des politiques de sécurité dans notre pays, c'est-à-dire toutes centrées sur les forces de Police nationales, sur le rôle de l'Etat, il faut, comment dire, mener une bataille politique pour que soit reconnu le rôle des Régions et des Communes. C'est l'autre élément que chacun tout seul ne peut faire. Cela ne peut se faire que si on se

¹⁴² Rappelons qu'avec la mise en œuvre du « fédéralisme administratif », les Communes et les Provinces deviennent la « périphérie de deux centres », s'adressant soit à l'Etat soit à la Région selon le domaine d'action concerné (Bobbio, 1997 : 62).

¹⁴³ Son ancienne présidente, Maria Fortuna Inconstante, a été présidente du Fisu.

¹⁴⁴ Au moment de la rédaction de ce texte, seules dix villes ont signé un protocole d'entente.

¹⁴⁵ Ces deux mesures seront effectivement mises en œuvre : la Région Emilie-Romagne assure la gestion du site internet du Fisu et la formation pour les coordinateurs locaux de politiques de sécurité a eu lieu en 2004-2005. Un master de « management des politiques intégrées de sécurité » a également été créé en 2005 à l'université d'Urbino, en collaboration avec la Région des Marches.

Voir le site du Fisu : http://www.fisu.it/wcm/fisu/sezioni/sezione_3_progetti/formazione_sicurezza.htm

met tous ensemble. C'est ça, la valeur de l'entente entre communes et Régions, parce que de toute façon, Communes et Régions, qui sont deux niveaux forts dans notre pays, sur une question comme celle de la sécurité urbaine, se disputent entre eux, ils n'auront jamais la force de s'imposer face aux compétences du gouvernement national. Avec cette association, il y a un espace d'action. Donc le Forum, ses deux objectifs fondamentaux sont un peu ceux-là : comparer les expériences des villes et donc améliorer la qualité des projets [...], véhiculer une idée commune de ce que sont les politiques de sécurité urbaine, et, d'autre part, faire face au gouvernement national sur la base d'une orientation politique. Ça, disons, c'est la mission d'une certaine façon que l'association développe. » (Entretien avec le directeur du service de Promotion et développement des politiques de sécurité et de la police locale de la Région Emilie-Romagne, 23 février 2005).

Le Fisu tente ainsi de définir un cadre national aux politiques de sécurité en sollicitant le ministère de l'Intérieur. Ce dernier accepte l'installation de deux commissions : l'une pour le suivi et le soutien au développement des protocoles d'entente ; l'autre pour l'élaboration d'une législation nationale pour formaliser de véritables contrats de sécurité. Le ministère de l'Intérieur ne les convoque cependant jamais (Braccesi, 2004 : 265).

L'alliance entre les collectivités territoriales italiennes atteint son apogée lorsqu'elles formulent conjointement une proposition de loi. Le texte, daté du 17 mars 2003, s'intitule « Dispositions pour la coordination en matière d'ordre public, de sécurité publique et de police administrative locale, et pour la réalisation de politiques intégrées pour la sécurité » (voir encadré n°1.3 en page suivante). Il est rédigé conjointement par l'Anci, l'Upi (l'Union des Provinces italiennes) et la Conférence des présidents de Région. Deux DS émiliens participent à la rédaction du texte : Giuliano Barbolini, maire de Modène à l'époque, représentant l'Anci, et Luciano Vandelli, professeur de droit administratif à Bologne, ancien assesseur municipal aux affaires institutionnelles de la junte Vitali, ancien vice-président de la province de Bologne et assesseur régional de l'Emilie-Romagne à l'époque, représentant la Conférence des présidents de Régions. Adoptée en mai 2003 par les trois associations, puis par le Fisu, la proposition est ensuite transmise au Parlement par la Région Emilie-Romagne.

L'innovation majeure de la proposition de loi des collectivités territoriales consiste en l'abrogation de la loi-cadre de 1986 sur le statut des polices municipales, au profit d'une nouvelle définition de la police locale incluant des missions de sécurité. Le texte suggère la fin effective, et non plus seulement symbolique, du monopole de l'Etat sur l'exercice des missions de sécurité. Il n'est donc pas surprenant que le gouvernement Berlusconi (2001-2006) ne prête pas attention aux revendications des collectivités, préférant axer ses priorités sur la lutte contre le terrorisme et les mafias. Déposée au Parlement en 2003, la proposition de loi se perd dans les méandres parlementaires.

Encadré n°1.3.

La proposition de loi des collectivités territoriales italiennes du 17 mars 2003 : principaux éléments

Le texte entend par « politiques locales pour la sécurité » « les actions visant à la poursuite d'un vivre ensemble civil et ordonné dans les villes et dans leur territoire, exercées à travers les compétences propres des communes, des provinces et des Régions. » Il définit les « politiques intégrées pour la sécurité » comme l'ensemble des « actions visant à intégrer les politiques locales pour la sécurité aux politiques de lutte contre la délinquance et d'ordre public. »

La proposition de loi prévoit différents domaines susceptibles de faire l'objet d'un accord entre une commune, une province, ou plusieurs communes regroupées d'une part, et les autorités provinciales de sécurité d'autre part. Il en est de même pour les accords Etat-Région.

Le texte critique explicitement le fait que le CPOSP actuel soit l'organe de « consultation » du préfet, ce qui ramène le maire et le président de la province à des « consultants » du préfet. Il propose d'ailleurs l'abrogation du décret de 1999 et suggère la création de conférences provinciales pour la sécurité sur le modèle du CPOSP, mais réunies à l'initiative du maire de la ville chef-lieu et regroupant les autres maires de la Province, selon les thèmes abordés. La conférence provinciale est convoquée par le maire du chef-lieu, sur un ordre du jour défini avec le président de la province et le préfet, chaque fois que nécessaire et au moins deux fois par an. La conférence constitue le lieu où sont définis les accords locaux précédemment mentionnés et où est vérifiée leur mise en œuvre. La conférence peut inviter d'autres acteurs si nécessaire. Le document prévoit également la création d'une Conférence régionale pour la sécurité, régie par les mêmes principes que les conférences provinciales, à savoir convoquée par le président de Région, sur un ordre du jour défini avec le préfet de la capitale régionale.

La proposition de loi mentionne, par ailleurs, la nécessité des échanges d'informations entre les services de l'Etat et les collectivités et l'obligation pour le Ministère de l'Intérieur de définir les effectifs (dotés de compétences généralistes) affectés à la « sécurité ordinaire » sur chaque territoire provincial, en dehors des forces spécialisées.

Le texte propose la constitution d'un « institut national pour le développement des politiques coordonnées pour la sécurité, c'est-à-dire une structure autonome au service des collectivités territoriales, des Régions et du Ministère de l'Intérieur, qui programme son activité selon des priorités définies par la Conférence unifiée Etat-collectivités territoriales. L'institut doit développer des activités dans les champs suivants : la recherche socio-criminologique et statistique ; la gestion et l'évaluation d'expériences pratiques ; les activités de conseil ; la documentation ; la formation¹⁴⁶.

En dernier lieu, le document s'attache à définir les grandes lignes des fonctions de la police locale et propose l'abrogation de la loi-cadre de 1986. « Afin de défendre le vivre ensemble et la qualité de vie locale, les fonctions de police locale comprennent l'ensemble des activités de prévention et de lutte contre des situations et comportements qui violent les lois (nationales ou régionales), ou les règlements locaux ».

Au moment de notre étude de terrain, les membres du Fisu sont convaincus que le projet n'aboutira jamais, la sécurité urbaine n'étant pas une priorité du gouvernement Berlusconi¹⁴⁷. Il semble que le centre-gauche n'accueille pas non plus la proposition de loi avec liesse, d'après l'ancien maire de Modène, l'un des rédacteurs du texte.

« Moi comme responsable national de l'Anci pour les politiques de sécurité, avec... un représentant des Régions italiennes, en particulier avec l'assesseur Vandelli... pour le compte de l'Anci, l'Upi et la coordination des Régions, nous avons élaboré une proposition de loi, un projet de loi... qui s'appelle justement "pour des politiques intégrées de sécurité urbaine" euh... qui... a été présenté au Parlement... et qui est, selon moi, le niveau le plus élevé de... d'élaboration de, de la politique de partenariat... comme on peut la voir de l'expérience de l'Emilie-Romagne, des collectivités locales... le plus avancé dans ce domaine. Je dois dire que l'accueil général de la future politique

¹⁴⁶ Cet organisme n'est pas sans rappeler l'Ihesi (Institut des Hautes Etudes sur la Sécurité intérieure) français, créé en 1989, devenu l'Inhes (Institut national des Hautes Etudes de Sécurité) en 2004.

¹⁴⁷ Assemblée générale du Fisu, Piacenza, 9 et 10 juin 2005.

n'a pas été enthousiasmant, voilà, je dois le dire, mais en somme, nous espérons que viennent des temps meilleurs... De la part du centre-gauche, l'accueil n'a pas été...

Oui, c'est ce que je voulais ajouter : même si le centre-gauche reprend le gouvernement national, vous êtes sûr que cette loi sera acceptée ?

Moi aussi je pense qu'elle ne sera pas acceptée ainsi. Je m'y attends indubitablement... ça ne sera pas comme ça. Mais je m'attends quand même à un peu plus de... d'impulsion vers une collaboration. Et cela peut-être, redonnera de la force aussi à la collaboration sur les territoires. Aujourd'hui, nous vivons plus, comment dire, sur les acquis que nous avons construits par le passé et non sur des innovations, et ce sont des secteurs dans lesquels on a toujours de quoi innover, parce que la nature et les caractéristiques des problèmes changent aussi. » (Entretien avec l'ancien maire de Modène, 16 mai 2005).

Lorsque débute le processus de politisation de l'insécurité en Italie, c'est le centre-gauche qui se trouve au pouvoir, guidé par Romano Prodi. Le gouvernement D'Alema¹⁴⁸, qui lui succède, ne prend que deux mesures relatives à la sécurité urbaine : le décret de 1999 relatif à l'ouverture des CPOSP aux maires et la loi de 2001, dite « *pacchetto sicurezza* » (« paquet sécurité »), la première en Italie à traiter de la « sécurité des citoyens ».

Après des années de revendication de la part des maires, le gouvernement D'Alema adopte une modification de la composition du CPOSP¹⁴⁹, qu'il ouvre au maire du chef-lieu, au président de la Province et aux maires des autres Communes de la province selon les problématiques abordées. La série de meurtres commis à Milan au début de l'année aurait attiré l'attention du gouvernement central sur l'existence d'un problème de sécurité urbaine en Italie (Selmini, 1999 : 141). Il s'agit toutefois surtout d'entériner une pratique. En effet, la loi sur l'organisation de la sécurité publique de 1981 prévoyait déjà la possibilité pour les préfets d'inviter les maires dans les CPOSP et une circulaire de 1996 du ministère de l'Intérieur¹⁵⁰ avait encouragé cette pratique. De plus, à Modène, le protocole d'entente de 1998 officialisait également la participation du maire au CPOSP. Avec le décret de 1999, maires et présidents de Province deviennent néanmoins des membres de droit de l'organe de consultation du préfet en matière de sécurité. La seule véritable nouveauté, c'est que la convocation du CPOSP – qui reste la prérogative du préfet – peut advenir à la demande du maire du chef-lieu.

La loi de 2001 relative aux interventions législatives en matière de maintien de la sécurité des citoyens, dite « *pacchetto sicurezza* »¹⁵¹, exprime les hésitations du gouvernement entre une politique pénale traditionnelle fondée sur l'alourdissement des peines et l'introduction de certains principes des « nouvelles » politiques de sécurité : la collaboration avec les collectivités territoriales et l'avènement d'une police de proximité. Outre la

¹⁴⁸ Le centre-gauche est au pouvoir en Italie de 1996 à 2001. Le 16 mai 1996, Romano Prodi est élu président du Conseil, avant d'être remplacé par Massimo D'Alema en 1998. Ce dernier est reconduit à la présidence du Conseil en décembre 1999 et ce jusqu'à la défaite électorale de mai 2001, qui place Silvio Berlusconi à la tête d'un gouvernement de centre-droit.

¹⁴⁹ Il s'agit du décret du 27 juillet 1999, repris ensuite par la loi n°472/2001 dite « *pacchetto sicurezza* ».

¹⁵⁰ Circulaire n°1001/N//13 du 10 juin 1996.

¹⁵¹ Loi n°128 du 26 mars 2001 relative aux interventions législatives en matière de maintien de la sécurité des citoyens.

redéfinition de certains vols et de relatives aggravations de peines, cette loi réaffirme la possibilité pour le préfet d'inviter les représentants des administrations locales à participer au CPOSP. La loi insiste également sur la nécessité de déterminer au niveau local des formes de coordination entre les différentes forces de police, dont la police municipale. Par ailleurs, la circulaire du ministre de l'Intérieur du 13 juillet 2001 souligne que les agents de police locale doivent être en mesure d'intervenir sur des questions de sécurité et d'ordre public, pourtant du ressort de la Police nationale, et préconise la mise en place généralisée de groupes mixtes, comme il en existe dans toutes les grandes villes italiennes¹⁵². Les « protocoles d'entente », conclus entre les maires et les préfets, peuvent justement servir au renforcement de la coopération entre polices locales et Police nationale.

Sous le gouvernement de centre-gauche, les protocoles d'entente se développent sans expérimentation de nouvelles modalités de collaboration entre collectivités locales et Etat, ce qui engendre une véritable dissociation entre les politiques locales et nationales des coalitions de centre-gauche. D'une part, le mouvement réformateur s'avère incapable de structurer une représentation efficace au niveau national et donc de peser dans le débat politique (Braccesi, 2004 : 265). D'autre part, le gouvernement central se montre réticent envers ces évolutions, s'accrochant aux appareils de justice et de sécurité, comme l'illustre le « *pacchetto sicurezza* ». C. Braccesi parle ainsi de « rendez-vous manqué » (2004 : 264) entre les collectivités et le gouvernement de centre-gauche entre 1996 et 2001.

En 2001, le centre-droit remporte les élections législatives. Sur les cinq engagements du « contrat avec les Italiens » que présente Silvio Berlusconi lors de la campagne électorale, le « plan pour la défense des citoyens et la prévention des crimes » arrive en deuxième position. Le centre-droit reprend le discours de la proximité impulsé par le centre-gauche et poursuit la tentative précédente de favoriser la collaboration avec les collectivités territoriales, tout en continuant à conserver à l'Etat des espaces propres d'intervention. Cette double tendance est illustrée par une directive de février 2002 du ministre de l'Intérieur (Claudio Scajola), qui rappelle les principes de la sécurité dans sa nouvelle acception, telle qu'elle a été définie par les collectivités territoriales, mais aussi les principes traditionnels de la sécurité publique et de l'ordre public¹⁵³. Parmi les diverses mesures prévues, le renforcement et l'extension du projet de police de proximité apparaissent prioritaires, orientations poursuivies par le nouveau ministre de l'Intérieur, Giuseppe Pisanu, dans sa directive de 2003.

En outre, le gouvernement Berlusconi élabore une rhétorique nouvelle, qui reprend un certain nombre d'éléments mis en avant par les collectivités territoriales et le centre-gauche.

¹⁵² Circulaire 557/A du ministre de l'Intérieur du 13 juillet 2001.

¹⁵³ Directive générale du ministre de l'Intérieur pour l'activité administrative et pour la gestion pour l'année 2002, 4 février 2002.

La rhétorique du gouvernement Berlusconi peut être qualifiée de « partenariale », dans la mesure où elle repose sur trois termes clés : « *sicurezza partecipata* » (« sécurité participative »), « *sicurezza dedicata* » (« sécurité appliquée ») et « *sicurezza sussidiaria* » (« sécurité subsidiaire »). La « sécurité participative » constitue « l'ensemble des initiatives par lesquelles tous les acteurs publics et privés qui ont la possibilité d'intervenir aux côtés de l'appareil de sécurité au sens propre contribuent à garantir au citoyen la jouissance de ses droits ». Cette conception repose globalement sur trois principes : le partenariat, la participation des citoyens et la culture du résultat.

La « sécurité appliquée » concerne les interventions spécifiques au monde économique et productif (commerçants, industriels, banques, assurances, etc.). Certaines catégories de population doivent faire l'objet de mesures particulières de protection. Par exemple, en juillet 2003, le ministre de l'Intérieur et *Confesercenti*¹⁵⁴ signent un protocole destiné à promouvoir l'utilisation des systèmes d'alarme et de vidéosurveillance dans les magasins, comme les bijouteries, supermarchés, stations essence, mais aussi les pharmacies et les bureaux de tabac, des commerces qui réclament depuis plusieurs années ce type de mesure. Le projet prévoit l'installation, sous le contrôle des Préfectures, de systèmes de vidéosurveillance activables à tout moment et reliés aux salles de commandement des forces de police. En cas de problème, les images sont retransmises en temps réel à la police et aux carabinieri. Le projet prévoit également la fourniture gratuite à chaque hôtel de police et commandement provincial des carabinieri d'un système informatique de réception. Les entreprises de gardiennage sont aussi impliquées dans le projet, afin de coordonner leur activité avec le dispositif.

La « sécurité subsidiaire », sans être une sécurité « de seconde classe », concerne le secteur marchand de la sécurité. La sécurité subsidiaire doit être intégrée à la sécurité publique pour permettre à cette dernière de se décharger d'une partie de ses missions et de redéployer ainsi des agents pour améliorer sa visibilité auprès de la population. Avant le projet de loi d'avril 2003 sur la « sécurité subsidiaire » du gouvernement Berlusconi, aucune loi n'était venue réglementer un secteur régi par une loi unique datant de 1931¹⁵⁵. Sous le précédent gouvernement, pas moins de 15 projets de lois ont été dénombrés, proposés par toutes les tendances politiques, mais sans qu'aucun n'aboutisse¹⁵⁶. Le projet de loi du gouvernement Berlusconi, approuvé par le Conseil des Ministres, s'intitule « Dispositions en

¹⁵⁴ Il s'agit d'un syndicat patronal regroupant 260 000 entreprises dans les secteurs du commerce, tourisme, services et artisanat.

¹⁵⁵ Il s'agit du *Tulps* (*Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*, Texte unique des lois de sécurité publique) de 1931, dont le décret d'application n'est promulgué qu'en 1940. Le *Tulps* organise et réglemente le secteur, en fixant notamment les conditions juridiques légales nécessaires pour l'obtention d'une licence par les entreprises de sécurité. Le législateur, avec le décret-loi 1952 du 26 septembre 1935, attribue au préfet de police le contrôle des entreprises de gardiennage, puis son activité sera étendue à toutes les entreprises de sécurité.

¹⁵⁶ Voir l'article paru en octobre 2001 dans la revue *Essecome*, n°10, pp. 58-60.

matière de sécurité subsidiaire »¹⁵⁷. Le texte distingue la sécurité « primaire », qui demeure aux mains des forces de police, de la sécurité « secondaire » ou « subsidiaire » confiée au secteur privé. Le projet de loi confie aux agents de sécurité de nouveaux domaines d'intervention : il règlemente les activités de gardiennage, celles pour lesquelles ces agents peuvent être employées de manière coordonnée avec les agents de sécurité publique ou pour lesquelles ils peuvent être autorisés à exiger la présentation de justificatifs d'identité, et enfin les services de surveillance ou de sécurité liés aux réceptions ou aux spectacles, qui ne requièrent pas l'usage d'armes.

La lutte contre les mafias reste également l'une des priorités des gouvernements italiens. Le Pon (*Piano operativo nazionale*, Plan opérationnel national), financé par les fonds structurels européens, fait de la sécurité l'un des facteurs du développement économique du *Mezzogiorno*¹⁵⁸. Ce plan repose sur deux phases de programmation (1994-1999 et 2000-2006) et neuf ensembles de mesures¹⁵⁹. Le Pon comprend également des projets-pilotes menés avec les Régions, qui s'insèrent dans les axes prédéfinis. Deux projets concernent la Campanie, par exemple. Le projet de Parc national du Vésuve vise à recréer un poumon vert dans la métropole napolitaine : il doit permettre la requalification de bâtiments laissés en friches et prévoit l'installation d'un système de vidéosurveillance du parc. Le projet « Sport et légalité » propose la pratique du sport pour favoriser l'affranchissement des jeunes de la *Camorra*, la mafia napolitaine, et suggère la création d'un centre sportif dans une résidence confisquée à un « boss ».

En guise de synthèse, on peut dire que les gouvernements de centre-gauche et de centre-droit qui se sont succédé en Italie semblent avoir refusé de lancer, au niveau national, une politique visant à organiser le partenariat interinstitutionnel dans le domaine de la sécurité. Les priorités du gouvernement demeurent autres : la lutte contre les mafias et, depuis 2001, la violence dans les stades et surtout le terrorisme, comme en témoigne l'abondante législation dans ces deux domaines¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Au moment de la rédaction de ce chapitre, le projet est encore au cours d'examen.

¹⁵⁸ Le *Mezzogiorno* comprend six Régions : la Campanie, les Pouilles, la Basilique, la Calabre, la Sicile et la Sardaigne.

¹⁵⁹ Voir le site : <http://www.sicurezzaud.it/cosafacciamo/misure.php>

¹⁶⁰ Concernant la violence dans les stades :

– Loi 88 du 24 avril 2003 : dispositions urgentes pour lutter contre les phénomènes de violence à l'occasion de compétitions sportives.

– Décret du 6 juin 2005 relatif aux modalités d'installation de systèmes de vidéosurveillance dans les équipements sportifs dont la capacité d'accueil est supérieure à 10 000 personnes à l'occasion de compétitions de football.

– Loi 110 du 17 octobre 2005 relative à des mesures complémentaires de lutte contre la violence lors de compétitions sportives.

Concernant la lutte contre le terrorisme:

– Loi 431 du 14 décembre 2001 : Mesures urgentes pour réprimer et lutter contre le financement du terrorisme international.

– Loi 438 du 15 décembre 2001: Dispositions urgentes pour lutter contre le terrorisme international.

Conclusion

Que révèle l'examen des évolutions institutionnelles des politiques publiques de sécurité en France et en Italie ? Dans les deux pays, la gestion de la sécurité apparaît fragmentée entre plusieurs organisations publiques. Les forces de l'ordre, dans les deux pays, sont plurielles : Police nationale et Gendarmerie nationale en France ; Police d'Etat et carabinieri en Italie, auxquels peut être ajoutée la Garde des finances. En outre, les collectivités locales détiennent juridiquement des compétences en matière de sécurité. Les maires disposent, dans les deux pays, de compétences en matière d'ordre public (en tant que représentants de l'Etat sur le territoire communal) et de police urbaine. Les polices municipales sont chargées d'appliquer les règlements que les maires édictent sur leur commune. Enfin, en Italie, les Régions détiennent des compétences législatives dans certains domaines, et notamment en matière d'harmonisation des polices locales – provinciales et municipales – sur leur territoire.

Alors que les collectivités locales n'utilisaient pas leurs compétences, elles tendent à les réinvestir au cours des années quatre-vingt-dix. La diffusion des arrêtés municipaux, des contrats de sécurité signés entre maire et préfet, des lois régionales et accords Etat-Régions en Italie, en atteste dans les deux pays.

Cette dynamique intervient, en France, alors que la décentralisation a déjà eu lieu (lois de 1982-1983). Elle se situe, en outre, dans le prolongement de la politique partenariale existante. La politique des contrats locaux de sécurité du gouvernement Jospin, annoncée en 1997, s'inscrit dans la continuité de la politique de prévention de la délinquance des années quatre-vingt, première forme de politique contractuelle entre Etat et municipalités en matière de sécurité, dont les grandes lignes avaient déjà été esquissées par le rapport Peyrefitte (1977).

En Italie, par contre, l'émergence des collectivités italiennes dans le domaine de la sécurité suit le processus de décentralisation de quelques années et se traduit par des pratiques inédites de contractualisation. Dans les années quatre-vingt-dix, la crise de confiance dans les partis politiques génère des réformes visant à asseoir la légitimité des institutions locales et autonomiser les élus des appareils partisans : le maire est élu au suffrage universel direct à partir de 1993, le président de Région à partir de 1999.

L'avènement des contrats de sécurité intervient la même année dans les deux pays : 1998. Cependant, alors que la politique des CLS se développe, en France, dans un cadre

formalisé au niveau national, reposant sur des pratiques contractuelles anciennes, les nouvelles formes de contractualisation se diffusent, en Italie, sans harmonisation au niveau national. Le Fisv, dont trois membres fondateurs sur cinq sont émiliens (les villes de Bologne et Modène, la Région Emilie-Romagne) semble avoir favorisé un processus d'émulation entre les différentes collectivités (villes et Régions notamment) et ainsi contribué à la diffusion des pratiques contractuelles formalisées, pour la première fois, en Emilie-Romagne.

Comment expliquer les quinze ans qui séparent l'avènement de politiques contractuelles en France et en Italie ? On peut faire l'hypothèse que la politisation de l'insécurité – au sens de construction du problème public – intervient plus tôt en France qu'en Italie. En effet, le début des années quatre-vingt est marqué, en France, par les émeutes des Minguettes, à Vénissieux (1981), puis par le rapport de la commission des maires au Premier Ministre. Ajoutons que les années quatre-vingt sont le théâtre de la poussée électorale du Front National (lors des élections municipales de 1983, il s'empare notamment de la mairie de Dreux), qui fait de l'insécurité – qu'il couple dans ses discours à l'immigration – le pilier de son ascension électorale (Mayer, 2002). D'un point de vue chronologique, les municipalités françaises sont donc confrontées plus tôt que leurs voisines italiennes au problème politique de l'insécurité. Quels sont alors les mécanismes qui président à l'investissement du domaine de la sécurité par les municipalités ? Les deux chapitres qui suivent s'attachent à élucider cette question, à partir de l'examen des quatre cas d'étude retenus : Modène, Bologne, Grenoble et Lyon.

CHAPITRE 2

La politisation des problèmes à Bologne et Modène

Introduction

Ce chapitre vise à s'interroger sur le processus de politisation de la sécurité dans les villes de Modène et Bologne afin de comprendre les dynamiques d'implication des municipalités dans un domaine pour lequel elles détenaient des compétences mais sans les utiliser. Pourquoi, au milieu des années quatre-vingt-dix, une demande de sécurité émerge bruyamment sous la forme de mobilisations spontanées d'habitants ? Il s'agit ici de s'interroger tout particulièrement sur les ressorts de ces mobilisations et d'appréhender leur impact sur la prise en compte des problèmes par les pouvoirs publics (la municipalité et les services de l'Etat).

Pour appréhender le processus de politisation de l'insécurité dans les deux villes italiennes retenues, nous avons reconstruit la chronologie des mobilisations d'habitants survenues depuis 1997, par le recouplement des revues de presse locale (portant sur la période 1997-2006), des entretiens semi-directifs menés avec des leaders de comités (un à Modène et trois à Bologne) et des recherches universitaires sur le phénomène des comités de citoyens à Modène (Chiodi, 1998 ; Poletti, 2002)¹, mais également dans plusieurs villes italiennes (Belluati, 1998 ; Petrillo, 2000 ; Allasino et al., 2003), dont Bologne (Lewanski & Mosca, 2003)². Nous avons également procédé à une analyse secondaire des statistiques de la délinquance et des enquêtes sur le sentiment d'insécurité menées à Bologne et à Modène. Enfin, la revue de presse effectuée nous a également permis d'appréhender, par l'examen de leurs interventions dans les éditions locales, le positionnement des élus, des principaux partis

¹ La recherche de M. Chiodi repose sur 13 entretiens effectués avec des représentants de comités de citoyens (un entretien par zone où se sont organisées les mobilisations), trois représentants des commerçants, trois parents d'enfants inscrits aux écoles Collodi, quatre représentants d'associations opérant dans le parc du 22 Avril. Pour reconstruire les épisodes de violence survenus à l'été 1997, elle s'est tout particulièrement appuyée sur une revue de presse et quatre entretiens libres avec des représentants de comités: *Comitato cittadini Modena est*, *Comitato Torrenova*, *Comitato scuole Collodi* et *Comitato commercianti Crocetta*. La recherche de C. Poletti, menée dans le cadre d'une maîtrise de sociologie, consiste en 13 entretiens approfondis avec des représentants de comités de citoyens à Modène (essentiellement menés entre novembre 2001 et janvier 2002), ainsi que des entretiens avec des membres des services municipaux, des forces de l'ordre et d'associations d'immigrés.

² L'étude des comités de citoyens bolognais s'inscrit dans le cadre d'une recherche nationale coordonnée par Donatella Della Porta (2004a), sur laquelle nous reviendrons.

politiques et des représentants de l'Etat (préfet et préfet de police) lors du débat public suscité par les mobilisations.

Nous avons bien conscience des limites tant méthodologiques qu'épistémologiques de l'analyse événementielle des protestations (*protest event analysis*). L'utilisation de la presse comme source unique d'appréhension des mobilisations est évidemment problématique, tant dans les présupposés théoriques qu'elle implique que dans les difficultés méthodologiques qu'elle induit. Olivier Fillieule (2007 : 216) a étudié les biais de sélection induits par les logiques du travail journalistique, utilisant des acquis de la sociologie des médias. Il met également en exergue une triple incapacité de l'analyse événementielle : à prendre en considération les variations d'ordre diachronique des mobilisations (du fait de leur multi-causalité), à identifier et rendre compte des trajectoires d'institutionnalisation de ces mouvements, à concevoir les mouvements sociaux au-delà du modèle de *contentious politics* et envisager qu'elles peuvent autant nourrir une dimension identitaire que revendiquer une opposition ouverte à l'Etat.

Cependant, il convient de rappeler, d'une part, que la revue de presse effectuée n'avait pour but initial qu'une familiarisation aux dimensions politiques, économiques et sociales des quatre cas d'étude. Le dépouillement effectué devait surtout nous permettre de repérer des événements qui auraient pu marquer les acteurs que nous avons choisi d'étudier³, ainsi que des interviews susceptibles de venir confirmer (ou infirmer) des propos tenus en entretiens. Ce n'est que lors de notre séjour prolongé en Italie que nous avons découvert le caractère fortement médiatisé des protestations d'habitants et ainsi constaté que la presse locale française ne relayait pas autant d'événements que sa voisine italienne. D'autre part, l'objet des chapitres 2 et 3 n'était pas l'étude exhaustive des demandes de sécurité exprimées dans nos quatre villes⁴, mais bien la place occupée par les habitants dans la genèse des politiques municipales de sécurité menées. Nous n'avons donc pas procédé à une recherche de l'ensemble des mobilisations relatives à la sécurité qui ont pu intervenir de 1997 à 2006. Nous avons davantage utilisé la presse (locale et non nationale) comme source d'information complémentaire aux entretiens menés et documents municipaux recueillis. L'analyse événementielle permet surtout de rendre compte des mouvements visant à l'interpellation des

³ D. Gatto et J.-C. Thoenig (1993 : 184) ont souligné dans quelle mesure les médias constituaient une contrainte pour les services de l'Etat en charge de la sécurité (Police, Gendarmerie, préfet et magistrats), recensant trois situations gênantes: un retard dans l'information (les médias sont mis au courant avant les services), la fuite d'informations, la critique publique opérée par des tiers via la presse. Le média, notent-ils, apparaît comme une contrainte-clé dans la mesure où il définit ce qu'est le « désordre public ».

⁴ Une telle étude aurait nécessité le dépouillement systématique des courriers reçus par la municipalité, adressés au maire ou à l'élue en charge de la sécurité, ou encore directement aux différents services compétents (prévention de la délinquance, participation des habitants, police municipale, etc.), ainsi que les appels téléphoniques (voire mails) reçus par ces différents services. Il nous aurait également fallu envisager une analyse des courriers reçus par le préfet et le procureur, ainsi qu'une confrontation avec les plaintes et mains courantes enregistrées par la Police nationale.

pouvoirs publics ou de l'opinion, mais c'est justement ce type de mobilisation qui nous intéressait ici.

Le travail empirique présenté dans ce chapitre montre dans quelle mesure les années quatre-vingt-dix sont le théâtre, en Italie, de plusieurs phénomènes qui alimentent les mobilisations sociales sur le thème de la sécurité. Les atteintes aux biens sont en hausse, tout comme la préoccupation que suscitent les flux migratoires nouveaux que connaît le pays. La crise de la représentation des principaux partis politiques, qui disparaissent entre 1991 et 1994, constitue le cadre des mobilisations d'habitants qui protestent contre la délinquance et les désordres, et dont certains attribuent la responsabilité aux immigrés nouvellement arrivés. Les municipalités, sollicitées par ces mobilisations sociales, au même titre que les services de l'Etat, s'engagent alors dans un domaine nouveau, la sécurité, qui devient l'enjeu d'une redistribution des compétences entre Etat et collectivités locales.

L'examen de la politisation de l'insécurité à Bologne et à Modène révèle toutefois des mises en politique différenciées du problème par les habitants. Alors qu'à Modène, ces derniers parviennent à imposer leur catégorisation des problèmes (la mise en cause de la figure de « l'immigré-délinquant ») aux autres catégories d'acteurs impliqués dans le débat public sur la sécurité, ils n'y parviennent pas à Bologne. La formulation des problèmes en termes de « dégradation », dans la capitale émilienne, ne facilite pas le processus de requalification de l'enjeu sécurité par les pouvoirs publics, car sa définition fluctue selon les catégories d'acteurs mobilisées. Etat et municipalité se rejettent alors la responsabilité des problèmes au gré de la définition de la « dégradation » utilisée.

La catégorisation des problèmes désigne le processus de définition des problèmes. Certains auteurs lui préfèrent le terme de « problématisation » pour désigner le passage d'une « situation » à un « problème ». La problématisation peut être définie comme une phase « au cours de laquelle un certain nombre d'acteurs vont être amenés à percevoir une situation comme « anormale » et vont la qualifier de manière particulière, qui peut être susceptible d'appeler l'attention d'un acteur public. » (Muller & Surel, 1998 : 57). La notion de « problématisation » d'une question peut être plus précisément appréhendée comme l'élaboration d'une définition qui implique « la désignation des acteurs les plus directement concernés », « la sélection des objectifs concrets à atteindre » et « l'énoncé des mesures à prendre » (Lagroye et al., 2006 : 522). Ainsi, plusieurs problématizations, opérées par différents groupes d'acteurs, peuvent se trouver en concurrence, ce qu'illustrent les cas modenais et bolognais.

Ce chapitre s'articulera en trois temps. Nous présenterons tout d'abord, de manière détaillée, la chronologie des mobilisations d'habitants survenues à Modène et à Bologne au cours des années quatre-vingt-dix et 2000. Nous analyserons, ensuite, la problématisation de

la sécurité opérée par les principaux protagonistes bolognais et modenais (les comités de citoyens, les acteurs économiques, les élus, les partis politiques et les services de l'Etat). Nous dégagerons, en dernier lieu, les dynamiques communes des protestations, avant d'expliquer, en guise de conclusion, les issues différenciées des processus de mise en politique du problème dans les deux villes.

I. Chronologie des mobilisations d'habitants à Modène et à Bologne

Les mobilisations d'habitants qui surviennent à Bologne et à Modène apparaissent temporellement légèrement décalées. Alors que l'année 1998 semble marquer le début du cycle d'émergence des comités bolognais, ils sont déjà très actifs à Modène. D'autre part, à l'heure où nous écrivons, le cycle de protestation semble achevé à Modène – où la majorité des comités est pour l'heure en sommeil – tandis qu'il est encore en cours à Bologne. Aussi aborderons-nous la description de ces mobilisations d'habitants de manière chronologique, en commençant par le cas modenais.

I.1. Les mobilisations d'habitants à Modène : 1995-2000

Les mobilisations se concentrent, à Modène, dans l'ancien secteur industriel de la circonscription 2, la *Crocetta*. L'ancienne responsable du cabinet du maire explique ce point, soulignant l'absence de mobilisation dans les circonscriptions 3 et 4.

« Les comités, quelle population représentent-ils ? C'est un mouvement assez important à Modène, non ?

Je ne saurais pas, regardez. Mais ils n'étaient pas nombreux comme composants. Mais ils étaient pourtant capables de, en somme, de répondre. Ils étaient très localisés, hein ! Par uniques zones. Ils sont nés là où il y avait le plus de problèmes de, de légalité et de sécurité. Donc ils étaient très représentatifs de leurs petites zones, en somme. Le quartier le plus gros, le quartier n°3, n'a jamais eu de comités parce, parce qu'il n'a jamais eu de problèmes. [...] Mais aussi parce que les problèmes n'étaient pas distribués de la même manière. Il y avait une circonscription où il y avait la majorité des problèmes, qui était la n°...la *Crocetta*, n°2. [...] Le centre historique aussi avait des problèmes. Mais, en somme, cela se voit aussi dans les rapports sur la sécurité, les sondages : il y avait des circonscriptions qui n'avaient absolument pas de perception d'insécurité ; d'autres qui l'avaient plus élevée. » (Entretien avec l'ancienne responsable du cabinet du maire de Modène, 5 juillet 2005).

En 1996, le quartier de la *Crocetta* compte 14 286 habitants, dont une proportion plus importante de jeunes par rapport au reste de la circonscription, mais aussi au reste de la ville (Chiodi, 1998 : 129-130). Le quartier concentre des friches industrielles, ainsi que des blocs d'habitat social, hérités de l'apogée industrielle des années cinquante et soixante. Situé le long

de la voie ferrée, il abrite, à cette époque, nombre d'usines (fonderies, aciéries, usines de la Fiat, etc.). Avec le développement ultérieur du modèle économique de la « Troisième Italie » (Bagnasco, 1991), en partie fondé sur la sous-traitance, de petites entreprises fleurissent à côté de ces grands complexes industriels, attirant notamment de la main d'œuvre en provenance du Sud du pays. Des logements sociaux sont alors construits pour ces ouvriers et leurs familles. La crise industrielle et le développement de la ville axé sur le tertiaire ont raison de ces complexes industriels, progressivement abandonnés jusqu'à devenir des friches industrielles. La *Crocetta*, physiquement coupée du reste de la ville par la voie ferrée, devient ainsi « *l'Altra Modena* » (« l'Autre Modène ») (Chiodi, 1998 : 145), la « *Città del Nord* » (« Ville du Nord ») (Bottigelli & Cardia, 2003), attirant dans ses usines désaffectées des populations en difficulté.

Les nombreuses friches industrielles de ce secteur sont occupées de manière illicite par divers groupes, tels que dealers, toxicomanes, prostituées, étrangers en situation irrégulière, etc. Ainsi, le premier comité de citoyens de Modène, le *Comitato di quartiere per la tutela socio igienico sanitaria contro il dilagare della prostituzione in zona fiera* (Comité de quartier pour la protection socio-hygiénico-sanitaire contre la propagation de la prostitution dans la zone de la foire⁵), dit *Comitato Zona Fiera*, naît en 1992 pour lutter contre le phénomène de prostitution sur la voie publique dans le quartier de la *Bruciata*, contre lequel il réunit plus de 2500 signatures. En 1994, se constitue le *Comitato San Cataldo*, qui entreprend de dénoncer systématiquement le trafic de drogue et les activités illégales qui ont lieu dans le quartier du même nom. La même année apparaît le *Comitato Cittadini Modena Est*, qui se constitue en association officielle et vise, selon ses statuts, à « améliorer la qualité de vie du quartier de Modène Est ». Deux autres comités se créent ensuite, le *Comitato Sacca* et le *Comitato Torrenova* (dans le quartier *Crocetta*) contre le trafic de drogue. Ces cinq comités constituent le cœur de la protestation à Modène, les acteurs historiques des mobilisations d'habitants, qui vont s'étendre jusqu'au début des années deux mille. Nous ne reprendrons ici que les épisodes les plus marquants, tant d'un point de vue politique que médiatique⁶. En effet, la presse locale se fait largement écho du phénomène, au grand dam des élus :

« Nous avons les journaux qui jetaient de l'huile sur le feu. Les deux journaux locaux sont de droite⁷, de propriétaires de droite et donc, depuis toujours ils tirent sur l'action de la municipalité qui est de gauche. » (Entretien avec l'ancienne responsable du cabinet du maire de Modène, 5 juillet 2005).

« Pendant une grande partie de mes deux mandats, de mes neuf ans en tant que maire, ce thème de la sécurité a été souvent agité de manière instrumentale par l'opposition, par les organes d'information aussi. A Modène, il y a des quotidiens locaux, en particulier un quotidien, *Il Resto del Carlino*, caractérisé par une propriété très proche des positions du

⁵ Il faut entendre ici le terme « foire » au sens de parc des expositions.

⁶ Pour une chronologie détaillée des épisodes de protestation, voir l'annexe 15.

⁷ Elle fait référence à *La Gazzetta di Modena* et au *Resto del Carlino* (que l'on retrouve aussi à Bologne).

centre-droit, dont il y a eu pendant des années une forte... action, je dois dire, de dénonciation mais aussi d'emphase de ces phénomènes [...]. » (Entretien avec l'ancien maire de Modène, 16 mai 2005).

La revue de presse effectuée de 1997 à 2006 nous a ainsi largement renseignée sur le déroulement de ces mobilisations, que nous rapportons ici chronologiquement.

1.1.1. Des retraites aux flambeaux aux « rondes » d'habitants

La mobilisation débute véritablement le 18 mai 1995, avec la retraite aux flambeaux (*fiaccolata*) organisée par les comités *Viale Storchi / San Cataldo* et *Modena Est* – et soutenue par des associations de commerçants et d'artisans, mais aussi des « associations d'immigrés » – à laquelle participent plusieurs centaines de personnes. A peine élu, le maire Giuliano Barbolini prend part à la manifestation. En juin 1996, cinq jours de défilés et débats ont lieu *viale Indipendenza* à *Modena Est*, à l'initiative des comités *Modena Est*, *Zona Fiera* et *San Cataldo*. L'objectif est double : il s'agit, d'une part, d'occuper physiquement l'espace tous les après-midi à la place des dealers et, d'autre part, d'approfondir le débat avec les habitants. Le 29 janvier 1997, alors que la *Sacca* est en alerte, la circonscription 2 organise une assemblée publique sur le thème de la sécurité, d'où est émise une proposition de manifestation, fixée au 12 février. Il semble qu'un grand nombre d'organisations aient adhéré à la mobilisation (une trentaine au total), et notamment des partis politiques (le PDS, les Verts, les Socialistes et Laïcs, le comité communal du PPI – Parti populaire italien –, et le MSI-*Fiamma Tricolore* – Mouvement social italien-Flamme tricolore)⁸ et des syndicats (Cgil⁹, Uil¹⁰, Cisl¹¹, mais aussi le Sap, Syndicat Autonome de Police)¹². Les groupes FI (*Forza Italia*), AN (*Alleanza nazionale*, Alliance nationale) et CCD (*Centro Cristiano Democratico*, Centre Chrétien Démocrate) du conseil municipal n'ont pas, en revanche, soutenu la manifestation. Notons que le maire était présent. Le mois de février est aussi marqué par l'annonce quelque peu provocatrice de la Ligue du Nord d'organiser des « rondes » contre la criminalité dans la province de Modène, ce qui provoque l'ire du préfet de police Raffaele Valentini¹³. Des « *ronde padane* » (« rondes padanes »¹⁴) ont effectivement

⁸ Voir en annexe 16 le récapitulatif des principaux partis politiques italiens.

⁹ *Confederazione Generale Italiana del Lavoro*, Confédération Générale Italienne du Travail.

¹⁰ *Unione italiana del Lavoro*, Union italienne du Travail.

¹¹ *Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori*, Confédération Italienne Syndicats de Travailleurs.

¹² D'après *La Gazzetta di Modena*, seules 207 personnes auraient participé à la manifestation, presque toutes appartenant à une organisation (associations, partis, collectivités locales, groupes organisés). Pour *Il Resto del Carlino*, qui ne met pas en doute le succès de la manifestation, l'initiative aurait rassemblé 500 personnes.

¹³ Ses propos en attestent :

« L'ordre public est de la compétence des forces de l'ordre. Des initiatives comme celle annoncée par la Ligue du Nord ne peuvent que générer de la part de l'hôtel de police une attitude claire et

lieu aux mois de mars et avril, avec notamment une ronde féminine menée par une trentaine de sympathisantes de la LN à la *Bruciata* contre la prostitution.

En mai 1997 se constitue le « *Coordinamento dei comitati per la vivibilità dei quartieri di Modena* » (« Coordination des comités pour la vivabilité des quartiers de Modène »), qui regroupe alors huit comités de citoyens¹⁵. Cette coordination est à l'origine de la deuxième retraite aux flambeaux organisée à la *Crocetta*, qui a lieu le 12 juin 1997, et à laquelle participent environ 2500 personnes, dont le maire.

Pour Ruggero Garagnani¹⁶, la manifestation vise à affirmer la distinction établie entre les immigrés qui commettent des délits et les autres ; sensibiliser les partis et associations à la nécessité des interventions répressives ; inviter les institutions à utiliser toutes les possibilités de la loi en vigueur, malgré son caractère inadéquat (*Coordinamento dei comitati cittadini per la vivibilità dei quartieri di Modena*, 2004). Cette manifestation, soutenue par une vingtaine d'organisations (partis, syndicats, syndicats de police, associations, *Consulta degli Immigrati*¹⁷), est cependant émaillée par une altercation entre un résidant et un immigré. C'est à l'occasion de cette retraite aux flambeaux que débute le recueil des signatures en faveur de la pétition qui sollicite une législation plus restrictive sur l'immigration et soutient le projet de loi du ministre Napolitano.

ferme. » (Raffaele Valentini, préfet de police de Modène, in *Il Resto del Carlino*, ed. Modena, 1^{er} mars 1997).

« [...] Je veux être clair: les rondes sont illégales et seront traitées comme telles. Il n'y a pas besoin de telles initiatives, en particulier maintenant que nous utilisons la ligne dure surtout dans les quartiers les plus touchés de la ville. Nous n'avons rien à apprendre ni ne pouvons autoriser quiconque à se substituer à nous dans nos fonctions. » (Raffaele Valentini, préfet de police de Modène, in *Il Resto del Carlino*, ed. Modena, 20 mars 1997).

¹⁴ D'après le parti de la Ligue du Nord, la « Padanie », dont les frontières sont assez floues, englobe la vallée du Pô, mais désigne plus généralement le Nord de l'Italie que la LN souhaiterait indépendant. La LN dispose d'une « Garde padane », composée de « Chemises vertes », sorte de milice du parti.

¹⁵ A l'époque, font partie de la coordination les comités *Buon Pastore*, *Sacca*, *Modena Est*, *San Cataldo/Storchi*, *Tempio*, *Torrenova*, *Villaggio Giardino*, *Zona Fiera*.

¹⁶ Il s'agit de l'ancien président du comité de citoyens *Modena Est*. Modenais d'origine, âgé de 70 ans, il a passé quinze ans comme artisan dans les produits de décoration (bronze), avant de vendre son activité pour créer, avec un associé, une entreprise plus grande : une fonderie artistique. Il change ensuite de métier, pour raison familiale, et passe les dix dernières années de sa vie professionnelle dans le marché du spectacle. Engagé dans un cercle politique proche du PCI dès l'âge de 16-17 ans, il se dit très engagé en politique et dans le domaine associatif. Dès 1991, il monte un projet « centre des droits » au sein de la section locale du PDS et lance des enquêtes sur le thème de la « vivabilité », et notamment les cambriolages, qui se multiplient dans son quartier, organisant même une réunion publique. De cette initiative naît, en 1994, une structure qui se veut apolitique pour rassembler au-delà des cercles du PDS, le comité de citoyens *Modena Est*.

¹⁷ En février 1997 est officiellement installée la « *consulta comunale degli immigrati* » (Consultation municipale des immigrés), la nouvelle instance de représentation des résidents extra-communautaires à Modène.

***1.1.2. La pétition des comités :
18 476 signatures contre les « immigrés en situation irrégulière délinquants »***

L'été 1997 est marqué par la poursuite des « rondes padanes », mais aussi par la multiplication de rondes d'habitants. Le climat de tension qui règne va dégénérer dans le quartier de la *Crocetta* à la fin du mois d'août. Depuis plusieurs jours les habitants surveillent eux-mêmes les rues le soir. Les 27 et 28, des représentants des comités de citoyens, ainsi que le président de la circonscription 2 se joignent à eux. Le 27, une centaine de résidents de la *Crocetta* seraient descendus spontanément dans la rue pour mettre fin au deal, donnant lieu à une rixe avec une soixantaine de dealers et toxicomanes présents. Cinq patrouilles de police et une de carabinieri auraient été nécessaires pour ramener le calme. Le lendemain, un jeune immigré extracommunautaire aurait été malmené, accusé de dealer dans le quartier. Le soir du 29 août, 200 résidents sont encore dans la rue, ainsi que d'une douzaine de léghistes. Alertés dès l'incident, le maire et le préfet de police, tous deux en vacances, se pressent de regagner la ville. La presse nationale se fait largement l'écho de ces épisodes de violence. Le 30 août, une douzaine de patrouilles en provenance de Reggio Emilia arrivent en renfort pour surveiller le quartier. La trentaine d'hommes ne repartira qu'un mois et demi plus tard.

A l'automne 1997, alors que la situation à la *Crocetta* s'est normalisée, les rondes de la LN reprennent progressivement, après avoir été interrompues par la présence 24h/24 des forces de l'ordre à la *Crocetta*¹⁸. Accompagnés du député léghiste Mario Borghezio, les sympathisants de la LN défilent – en voiture cette fois – de la *Crocetta* à la *Bruciata* dès octobre, lançant dans les hauts-parleurs les slogans suivants : « *Libertà, libertà* » (« Liberté, liberté »); « *Vogliamo Modena pulita* » (« Nous voulons Modène propre »); « *Modena non è una pattumiera* » (« Modène n'est pas une décharge »); « *Via i drogati, via le prostitute* » (« Dehors les drogués, dehors les prostituées »)¹⁹. Le 23 octobre au soir, une quinzaine de léghistes se rendent au parc *Storchi* pour « nettoyer l'environnement », surveillés par les forces de l'ordre²⁰. Toujours durant le mois d'octobre, des rondes d'habitants (une cinquantaine) ont également lieu avenue *Crispi*, aux abords de la gare (zone *Tempio*), dont une se conclut par des heurts entre résidents et immigrés extracommunautaire accusés de dealer. Il semble, en effet, que le problème de la *Crocetta* se soit déplacé à la zone de la gare²¹.

¹⁸ *La Gazzetta di Modena*, 10 novembre 1997.

¹⁹ *Il Resto del Carlino*, ed. *Modena*, 10 septembre 1997.

²⁰ *La Gazzetta di Modena* et *Modena Mattina*, 24 octobre 1997.

²¹ *La Gazzetta di Modena*, 17, 18 et 21 octobre 1997; *Modena Mattina*, 18 octobre 1997.

Dans ce climat troublé, la pétition lancée au mois de juin par les comités de citoyens atteint rapidement son objectif : elle recueille les signatures de plus de 10% de la population, et rencontre un franc succès selon l'un de ses promoteurs :

« Alors nous, avec cette pétition, nous avons fait cette requête, sachant que nous, pour recueillir les signatures, nous sommes sortis, je ne sais pas, sept, huit, neuf, dix fois. Et en dix fois, disons au maximum, nous avons recueilli près de 20 000 signatures. Pourquoi? Mais parce que, à peine arrivait un habitant – il y avait le panneau indiquant le motif de la pétition – il faisait la queue! Il se mettait dans la queue pour venir signer. Nous n'avions pas à y aller, à courir derrière chacun en disant "tu veux signer?", etc. Non, non. C'est eux qui venaient signer! Avec la carte d'identité à la main! » (Entretien avec l'ancien président du comité de citoyens de Modène Est, 8 juin 2005).

En novembre 1997, les 18 476 signatures sont remises à la présidence du conseil régional de l'Emilie-Romagne, qui s'est engagé – au même titre que la municipalité – à soutenir l'initiative des comités. Le texte soutient le projet de loi du ministre de l'Intérieur, Giorgio Napolitano, qui réclame, entre autres, la création de structures de rétention pour les étrangers en situation irrégulière en attente d'expulsion. Le texte est transmis au Parlement en novembre 1997 et, après la procédure classique d'examen par le Parlement est promulguée la loi n°40 du 6 mars 1998 relative à l'immigration, dite loi Turco-Napolitano, du nom des deux ministres DS Giorgio Napolitano (Intérieur) et Livia Turco (Solidarité) auteurs du projet. La loi prévoit notamment la création des CPT (*Centri di Permanenza Temporanea*, Centres de Rétention temporaire), des structures d'accueil pour les immigrés en situation irrégulière en attente de rapatriement et/ou d'identification. Dès la promulgation de cette loi, les comités de citoyens se mobilisent à plusieurs reprises pour obtenir l'ouverture à Modène d'un CPT.

On voit que l'année 1997 constitue une année charnière dans le cycle de mobilisation des habitants: les comités, qui ont compris que les problèmes se déplacent, s'organisent en coordination pour réfléchir à une solution plus globale ; la gravité des incidents qui surviennent dans le quartier de la *Crocetta* attire l'attention du niveau national (tant des médias que du Gouvernement) sur la situation modenaïse ; la municipalité – et le maire – se lancent dans une phase d'activisme politique qui ne se démentira pas, cessant de sous-estimer la question sécurité. L'année 1998 est d'ailleurs marquée par la signature du protocole d'entente, première forme de contractualisation au niveau local des rapports Ville-Etat en matière de sécurité²². C'est également en 1998 que les comités lancent l'« observatoire » de la sécurité.

²² Nous revenons sur ce point aux chapitres 5 et 7.

1.1.3. L'observatoire citoyen de la sécurité, ou la gauche mobilisée

En mai 1998, l'association « *Vivere Sicuri* » (« Vivre en sécurité ») lance son projet d'observatoire de la sécurité. Cette association, qui compte une centaine de membres, est une ancienne section locale du PDS transformée en février 1998 en organisme actif sur le thème de la sécurité²³. L'objectif de l'observatoire est de fournir aux forces de l'ordre des informations précises sur les problèmes observés par les habitants, qu'il s'agisse de deal, toxicomanie, prostitution, vandalisme, viabilité, environnement. Ce sont les habitants eux-mêmes qui auraient suggéré à l'association de transmettre les signalements aux forces de l'ordre. Le responsable de l'observatoire, Ercole Toni, est conseiller municipal (P)DS.

« Notre intention est de travailler à la vivabilité de la ville en prenant conscience des problèmes, en nous employant à les résoudre et les ramener à leur juste dimension, en évitant que ne se recréent des situations d'exaspération de la part des habitants du type de celles qui, il y a un an et demi, portèrent les résidents de la *Crocetta* dans les rues pour protester. » (Ercole Toni, conseiller municipal DS à Modène, in *La Gazzetta di Modena*, 3 novembre 1998).

« Dans presque toutes les zones de Modène, nous avons nos associés qui peuvent faire office d'antennes sur le territoire. L'autre jour, j'étais à *Marzaglia Vecchia*, où les abribus sont devenus le réceptacle de dealers extracommunautaires. Nous avons écouté les habitants, nous surveillerons la situation et ferons arriver à qui de droit le signalement du problème. C'est une contribution à ceux qui gouvernent, et nous opérons en étroite collaboration avec les comités de citoyens. L'important, c'est de parler avec les personnes, pour atténuer l'exaspération et contribuer à la résolution du problème. » (Ercole Toni, conseiller municipal DS à Modène, in *L'Unità*, ed. *Emilia-Romagna*, 3 novembre 1998).

« Ils nous ont traités d'espions mais c'est une saine réaction démocratique, autre que la promenade que vint faire Borghesio en chemise verte. » (Ercole Toni, conseiller municipal DS à Modène, in *La Repubblica*, ed. *nazionale*, 20 septembre 1999).

Tous les comités de citoyens participent à cet observatoire, qui constitue un réseau plus ou moins articulé (selon les capacités d'organisation de chaque comité) d'observateurs, de « sentinelles de quartier » (Poletti, 2002 : 439), qui surveillent les délits et incivilités qui se manifestent dans une zone délimitée. Ils surveillent notamment le trafic de stupéfiants et la prostitution sur la voie publique, ainsi que toute forme de désordre (graffitis, dégradation du mobilier urbain, etc.). Chaque référent de chacune des zones transmet ensuite périodiquement (la périodicité dépend du niveau d'alerte du quartier) aux activistes de son comité les événements qu'il a relevés. Ces derniers sélectionnent les infos les plus circonstanciées et les plus intéressantes pour les transmettre aux forces de l'ordre. D'après l'ancien président du comité de Modène Est, l'activité de l'observatoire se poursuit pendant trois ans.

²³ *La Gazzetta di Modena*, *L'Unità Emilia-Romagna* et *Il Resto del Carlino*, ed. *Modena*, 3 novembre 1998; *Ultime Notizie*, 27 janvier 2000.

« Et puis nous fûmes insérés dans un mécanisme de surveillance du territoire qui, surveillance qui était mensuellement transmise aux autorités de sécurité publique et discutée avec le préfet. Nous, tous les mois, pendant des années, nous rencontrions le préfet de Modène, le préfet de police, le commandant des carabinieri, de la Garde des finances... nous avons une liste où il y avait les différentes zones... la liste des divers problèmes qu'il y avait eu le mois précédent, la liste des problèmes nouveaux... dans cette zone... les interventions qui avaient été faites – qui étaient connues des citoyens – qui avaient été faites par les forces de l'ordre, les résultats que ces interventions avaient donné, ou n'avaient pas donné. Nous présentions un tableau pour chaque zone – 11 zones, il y avait 11 quartiers qui... non 11 comités qui faisaient partie de la coordination – donc nous donnions 11 tableaux comme ça, donc les autorités qu'on avait en face de nous ne pouvaient pas nous raconter d'histoires, parce qu'elles ne pouvaient pas dire "mais non, mais là ça a changé, mais là ça s'est amélioré parce que nous sommes intervenus". Non! Alors: "là vous n'êtes pas intervenus, ou bien si, vous êtes intervenus mais votre intervention n'a rien donné parce que là, il y avait 10 dealers le mois dernier, qui travaillaient, et maintenant ils sont encore 10. Donc, si vous avez pris quelqu'un, vous avez cependant laissé aller quelqu'un d'autre, donc vous n'avez rien résolu!" [Rires]. Et cela a été un peu problématique parfois dans les rapports avec les pouvoirs publics, justement parce qu'ils se sentaient contestés et contrôlés. » (Entretien avec l'ancien président du comité de citoyens de Modène Est, 8 juin 2005).

L'année 1999 constitue la dernière phase de la mobilisation sur le thème de la sécurité à Modène, marquée par deux temps forts : le « décalogue » de propositions pour lutter contre la délinquance et la campagne-choc lancée par les commerçants et artisans modenais pour dénoncer les carences de la chaîne pénale.

1.1.4. Du « décalogue » des comités à la campagne de presse des artisans et commerçants : l'élargissement de la mobilisation

En février 1999, la Coordination des comités présente le « décalogue »²⁴ contre la délinquance, rédigé conjointement avec les syndicats et les acteurs économiques de la province²⁵: il s'agit de neuf requêtes adressées au préfet et au procureur, avec copie aux membres du CPOSP – dont le maire – et au président de la Province. La participation des syndicats de police à la rédaction du document est jugée déterminante par l'ancien président du comité de citoyens de Modène Est : leur connaissance technique aurait ainsi permis l'élaboration de propositions réalisables et donc applicables :

« En 1999, nous avons réuni, autour d'une table, toutes les associations d'entrepreneurs, ce qui veut dire tous les commerçants (il y en a deux à Modène), artisans (qui sont trois), petits industriels, et puis tous les syndicats confédérés (Cgil, Cisl et Uil) [...] et avec eux les syndicats de policiers. Pour discuter de, pour parler de la sécurité dans la ville et faire des demandes et des propositions de mesures concrètes au préfet, préfet de police, procureur de la République, etc. La présence des syndicats de police fut déterminante

²⁴ Nom donné au document par la presse.

²⁵ Le texte, qui a été rédigé avec les conseils des syndicats de police Siulp et Sap, porte la signature de la Coordination des comités de citoyens, l'Ascom-Confcommercio, la CNA, Confartigianato, Confesercenti, Fam, Licom, de petites et moyennes entreprises et les syndicats Cgil, Cisl et Uil. Voir en annexe 17 les organisations représentatives des intérêts économiques modenais.

parce que, d'un point de vue technique, ils nous ont donné des indications sur ce qu'étaient les initiatives qu'ont pouvaient proposer, qui soient techniquement justes, correctes, non ? Et avec eux justement, dans cette table-là, nous avons écrit un ensemble de mesures, qui a ensuite été présentée aux autorités de Modène et qui a donné lieu au retournement qu'a connu Modène en 1999, en fait. Le préfet de police a changé, est arrivé Fiorioli, et à partir de ce moment, Modène a changé, disons, la situation en matière de sécurité a changé. Ce document a généré un affrontement institutionnel entre maire et préfet, très fort, parce qu'il s'était transformé en affrontement public aussi dans la presse. Mais cela a servi parce qu'aux niveaux supérieurs, le problème a été noté et résolu. » (Entretien avec l'ancien président du comité de citoyens de Modène Est, 8 juin 2005).

Parmi les requêtes formulées (voir encadré ci-dessous), deux demeureront en effet au centre du débat institutionnel et médiatique pendant plusieurs années : le CPT et l'organisation des *vigili di quartiere*.

Encadré n°1.4. Le « décalogue » des comités de citoyens modenais (février 1999)

- coordination des forces de l'ordre: unité interforce opérationnelle avec la police municipale et central unique
- renforcement des activités d'investigation car derrière certains délits, il peut y avoir des organisations criminelles
- renforcement des effectifs des forces de l'ordre, sous-dimensionnés à Modène
- Création du CPT et mise en œuvre effective des expulsions décidées
- Évaluation du fonctionnement des unités mobiles (pour l'heure, elles se contentent de recueillir des informations pour les transmettre au central).
- Revitalisation du centre historique (par exemple par l'ouverture au trafic automobile le soir pour favoriser l'accès aux bars et restaurants)
- Redéfinition des missions des *vigili di quartiere* : présence quotidienne à pied dans les quartiers pour recueillir les signalements des habitants; modification des horaires de patrouilles (pour qu'ils soient encore en fonction au moins une demi-heure avant la fermeture des magasins à risque)
- renforcement de la justice à Modène : les forces de l'ordre sont désabusées du fait de l'impunité qui règne.
- Implication des forces sociales pour améliorer le niveau de vie et lutter ainsi contre toutes les déviances (drogue, alcool, violences sexuelles, etc.)

Le deuxième temps fort de l'année 1999 est à mettre à l'actif des commerçants, artisans et petits entrepreneurs de la province. Le 16 septembre 1999, la CNA, Lapam-Licom, *Confartigianato* et *Confesercenti* – quatre organisations économiques modenaises représentant plus de 30 000 artisans, commerçants et petits entrepreneurs dans la province – lancent une campagne de presse assez virulente à l'encontre des délinquants, avec pétition à l'appui. 600 affiches de 1,70 mètre sont placardées dans toute la ville, avec la photo de mains dépassant des barreaux d'une prison et le slogan « les délinquants, nous les voulons comme ça » (voir illustration en page suivante).

Illustration n°1. Encadré paru les 17-18 septembre 1999
 dans *La Gazzetta di Modena, Il Resto del Carlino, ed. Modena et Ultime Notizie*



Les acteurs économiques réclament un meilleur contrôle du territoire, la création d'un CPT, l'introduction de nouvelles lois concernant l'exécution rigoureuse des peines et des systèmes de contrôle plus sévères à l'égard de ceux qui bénéficient de mesures alternatives à la détention.

Il convient de souligner qu'à l'époque, le responsable CNA pour le secteur de la ville de Modène, Andrea Tosi, est également conseiller municipal PDS puis DS, sous le premier mandat de Giuliano Barbolini (1995-1999). Il a clairement pour mission de représenter les intérêts de l'association :

« Moi, conseiller municipal, je ne l'ai pas été comme Andrea Tosi, je l'ai été comme CNA. Maintenant, au sens où quand les entrepreneurs m'ont demandé "ça nous plairait bien, à nous, que quelqu'un de la CNA soit élu au conseil municipal parce que comme ça, nous aussi, entrepreneurs, nous pourrions avoir des nouvelles, des connaissances, qui nous permettraient d'avoir des réponses à nos problèmes". Alors ils m'ont demandé si j'étais disponible, et j'ai dit que je l'étais, et ensuite les entrepreneurs m'ont élu au conseil municipal, comme Andrea Tosi, non comme CNA. Mais moi je l'ai fait, non pas parce que je voulais faire de la politique, j'y suis allé avec mon expérience de CNA. Donc, même si j'étais dans le groupe Démocrates de Gauche, moi j'avais toujours mon autonomie. J'étais dans un groupe de gauche mais tout ce qui concernait la petite entreprise, je donnais mon avis, même si je n'étais pas d'accord avec le parti dont je faisais partie. Parce que j'exprimais en conseil municipal les problèmes de mes entreprises, non du parti. Moi j'y étais pour mes entreprises. » (Entretien avec le responsable du secteur « ville de Modène » de la CNA, 8 juin 2005).

Le responsable de la CNA connaît bien, en outre, le président du comité de citoyens *Modena Est*, Ruggero Garagnani, qui a travaillé avec son père au sein de la CNA. En effet, R. Garagnani a été responsable du centre de services de la CNA dans les années soixante-dix – rappelons qu'il était artisan à cette époque – que dirigeait, à ce moment-là, le père d'Andrea Tosi. D'une part, ces différents éléments biographiques illustrent la forte intégration politique et économique qui sous-tend le modèle émilien et contribuent à expliciter, d'autre part, le mécanisme d'élargissement de la mobilisation.

Les promoteurs de la pétition explicitent dans la presse les raisons qui les ont poussés à recourir à une telle campagne :

« Moi je trouve qu'avec les sermons de la gauche du "vous devez comprendre", elle ne s'est jamais fait comprendre. Nos inscrits ont peur, c'est ça la réalité. Moi je ne peux pas continuer à les rassurer avec les statistiques, je dois donner une réponse forte, autrement c'est quelqu'un d'autre qui la donnera. Et moi je n'ai pas l'intention de perdre un seul membre sur ce sujet. » (Maurizio Torreggiani, secrétaire provincial de la CNA à Modène, *La Repubblica, ed. Nazionale*, 20 septembre 1999).

« L'initiative sur la délinquance de Licom, Lapam, CNA et *Confesercenti* a suscité un grand débat. La première observation est de satisfaction du moment que nous avons obtenu l'adhésion des membres qui accourent spontanément dans nos sections pour souscrire à la pétition contre la criminalité, demandant des imprimés pour recueillir, à leur tour, dans les entreprises et en familles d'autres signatures. Il y a consensus sur la requête d'un système capable de protéger les victimes de la délinquance et de garantir l'effectivité de la sanction pour qui se trompe. Notre initiative vise à rappeler l'origine du "pacte" entre les citoyens, en traduisant en un slogan un état d'âme qu'exprime bien la boutade que nous entendons prononcer quotidiennement: "L'Etat protège plus les délinquants que leurs victimes." Je suis heureuse que le gouvernement ait mis le thème de la sécurité au centre de son engagement. [...] Nous sommes engagés sur le front de la criminalité depuis toujours: nous avons été les premiers à enquêter, en des temps lointains, sur le phénomène grâce à un questionnaire distribué aux entrepreneurs qui viennent nous demander, encore aujourd'hui, des professionnels et chercheurs. Les actions du nouveau préfet de police sont incisives et il est réconfortant d'observer que si l'Etat se mobilise, les résultats ne tardent pas. Les Italiens signalent deux priorités: le travail et la délinquance. [...] Face aux victimes de la délinquance (et ce sont justement les plus faibles, les personnes âgées et les femmes qui sont touchées au même titre que les acteurs commerciaux!) demander un tour de vis à l'égard de la criminalité me semble un sacro-saint droit. » (Silvia Manicardi, présidente de la Licom à Modène, in *La Gazzetta di Modena*, 24 septembre 1999).

Un consensus se dessine rapidement à Modène. La campagne reçoit le soutien de l'Ascom-*Confcommercio*²⁶, puis AN se déclare favorable à l'initiative²⁷, ainsi que l'assesseur DS au centre historique Stefano Bonaccini, tandis que la Cgil ne prend pas officiellement position²⁸. Dans une interview à la presse, le maire assure lui aussi les commerçants de son soutien:

« Mais comment, la municipalité ne se sent pas en état de siège en découvrant qu'une belle part des habitants a perdu patience aussi bruyamment ?

Notez que j'avais été informé au préalable de ce que les commerçants et petites entreprises préparaient : et cela signifie tout de même quelque chose... Quant aux slogans et au choix des images, je crois, comme dit Oliviero Toscani [le publiciste phare de Benetton], qu'un message fort et cru soit probablement nécessaire quand on veut que la campagne de communication produise un effet. Si nous voulons ensuite en venir au nœud du problème, je pense qu'il est juste de mettre sur le tapis des thèmes comme le respect de la légalité et l'effectivité de la sanction. Il n'y a pas de contradiction avec les principes de respect de la dignité humaine ou d'autres interventions nécessaires : prévention des délits, réduction des risques, politiques sociales. » (Giuliano Barbolini, maire de Modène, in *Il Resto del Carlino, ed. Modena*, 16 septembre 1999).

²⁶ *La Gazzetta di Modena*, 19 septembre 1999.

²⁷ *La Gazzetta di Modena*, 17 septembre 1999.

²⁸ On peut toutefois supposer qu'elle y est relativement favorable, étant donné la note au titre évocateur (« *Primo: catturare i delinquenti. Secondo: i criminali restino in carcere* », « Premièrement : capturer les délinquants. Deuxièmement : que les criminels restent en prison ») qu'elle diffusera quelques jours plus tard (*Il Resto del Carlino, ed. Modena*, 26 septembre 1999).

La pétition des commerçants et artisans recueille plus de 8000 signatures en deux jours²⁹ mais quelques voix s'élèvent pour dénoncer une image jugée trop crue. Le conseiller municipal Enrico Benini (*Forza Centro*, Allez le Centre) dénonce une instrumentalisation des commerçants par la gauche³⁰. Ercole Toni, conseiller municipal du PDS (puis des DS) et responsable de l'observatoire de la sécurité de *Vivere Sicuri*, critique durement le choix de l'image³¹. Les Verts préparent rapidement un contre-manifeste. Publié en octobre, le manifeste du tiers secteur, soutenu par le Forum du tiers secteur de la province de Modène, qui regroupe plus d'une centaine d'associations, affirme que l'« ordre public » est fait aussi de prévention et de « *recupero* » (« réhabilitation »)³². Ces quelques oppositions ne suffisent cependant pas à remettre en considération le succès de la campagne auprès de l'opinion.

Les comités de citoyens, alliés aux artisans et commerçants modenais, parviennent donc à mobiliser fortement et durablement l'opinion publique locale, voire nationale. Ils allient tous les atouts leur permettant d'accéder aux *gatekeepers* institutionnels (Cobb & Elder, 1983 : 90) : une mobilisation qui englobe les puissants syndicats des artisans et commerçants, dont la position ne peut être ignorée par les acteurs municipaux du fait de leur place centrale dans la structure socio-économique de la province ; une très forte médiatisation du mouvement, qui met la municipalité sous pression, d'autant plus que le thème apparaît fortement politisé ; une forte assimilation entre résidents et décideurs, unis au sein du modèle émilien, qui facilite le dialogue entre comités et municipalité. Le maire se serait en effet toujours montré à l'écoute de ses concitoyens :

« En ce qui concerne le maire, vous le lirez dans cet éloge que j'avais fait pour lui³³, le maire de Modène a été, a été quelqu'un avec qui nous n'avons jamais eu de rapports particuliers, disons personnels. Mais sur le plan de l'engagement [il a ralenti son débit de parole et détache chaque mot pour insister] pour percevoir les exigences des habitants... pour chercher à résoudre, par un apport original et concret, ça, c'est la personne qui a, dans l'absolu, donné l'impulsion majeure... pour résoudre les problèmes de sécurité dans la ville... » (Entretien avec l'ancien président du comité de citoyens de Modène Est, 8 juin 2005).

²⁹ *La Repubblica, ed. nazionale*, 20 septembre 1999.

³⁰ *Il Resto del Carlino, ed. Modena*, 18 septembre 1999.

³¹ Il tient les propos suivants :

« Une image absurde. Depuis longtemps nous nous battons pour la sécurité, mais nous ne l'avons jamais ni mise en spectacle ni, comme ici, mise en scène de telle manière à la faire paraître une idée de camp de concentration. » (Ercole Toni, conseiller municipal du PDS, in *Ultime Notizie*, 16 septembre 1999).

³² *La Gazzetta di Modena*, 18 septembre 1999; *Ultime Notizie*, 6 octobre 1999.

³³ Il s'agit d'un document de 116 pages, daté de 2004, élaboré par la Coordination des comités de citoyens et intitulé *Elogio critico per Giuliano Barbolini*, dont nous citons des extraits à plusieurs reprises.

La description des principales étapes des mobilisations bolognaises sera, en revanche, plus brève³⁴ dans la mesure où les actions de protestation semblent beaucoup plus fragmentées qu'à Modène, et donc de moindre ampleur.

I.2. Les mobilisations d'habitants à Bologne : 1998-2006

Si les protestations remontent également au début des années quatre-vingt-dix, nous n'avons retrouvé la trace de mobilisations structurées qu'à partir de 1998³⁵. Nous disposons toutefois d'informations de cadrage sur les protestations bolognaises grâce à différentes recherches universitaires.

Dans son étude des comités bolognais, Chiara Sebastiani (2001 : 103) note une prépondérance des thèmes de la sécurité et de l'environnement dans les mobilisations, auxquels elle ajoute celui du « *degrado sociale* » – qu'il conviendrait de traduire par « *social disorders* », c'est-à-dire la présence de catégories de population considérées comme indésirables. R. Selmini (1997) voit dans la « sécurité urbaine » le motif majeur de mobilisation des résidents en Emilie-Romagne: sur les 22 comités actifs étudiés au moment de la recherche, 16 d'entre eux s'occupaient exclusivement de « sécurité urbaine » tandis que les autres se concentraient sur des actions de prévention sociale ciblant des individus déviants ou en difficulté.

Dans le cadre de l'étude nationale sur les comités de citoyens coordonnée par Donatella Della Porta (2004a), Bologne a fait l'objet d'un recensement des mobilisations rapportées par la presse (Della Porta & Mosca, 2002). Les chercheurs, qui ont dépouillé les articles du journal *Il Resto del Carlino*, de 1985 à 1990 et de 1995 à 2000, ont recensé 1400 « épisodes de protestation » au total, sur ces deux périodes. Or il ne s'agit que des actions de protestation qui ont dépassé le seuil médiatique : au total, 5600 actions de protestation ont été enregistrées, soit 467 actions par an, ce qui donne, en moyenne, plus d'un épisode de protestation par jour.

« Avant tout, on observe, dans une ville dont on soulignait traditionnellement la capacité de la subculture "rouge" de se faire médiateur des conflits et d'obtenir le consensus, la présence au contraire d'un fort mécontentement, souvent traduit sous forme de protestation. » (Della Porta et Mosca, 2002 : 190).

³⁴ Pour les actions recensées dans la presse locale, de 1997 à 2003, voir l'annexe 18.

³⁵ *La Repubblica*, ed. *Bologna* du 31 octobre 1996 indique toutefois que cela fait plusieurs mois que commerçants et résidents se plaignent de la situation de la place Verdi (groupes de jeunes, SDF, drogue), tandis que l'édition du 20 mai 1997 mentionne l'existence d'un comité « *antidegrado* », qui réclame la tenue d'« états généraux » sur les problèmes de la place Verdi.

Ils notent que 47% des protestations proviennent de comités spontanés de citoyens, 40% des syndicats et 5,7% des partis, tandis que 20% des protestations concernent la défense de l'environnement et 7,5% la sécurité. La confrontation des deux périodes montre la croissance de la dimension territoriale de la protestation et de la présence de comités de citoyens et, plus généralement, une structuration « par le bas » de la protestation.

R. Lewanski et L. Mosca (2003 : 56), qui ont relevé les « épisodes de protestation » survenus à Bologne en 1991 et en 2000, soulignent qu'en 2000, elle apparaît comme la ville (parmi les six étudiées par le programme de recherche dirigé par D. Della Porta) où les mobilisations sur le thème de la sécurité, de l'environnement et de l'immigration sont les plus nombreuses (Bologne concentre à elle seule un tiers du total des actions recensées en 2000 pour les six villes). A Bologne, le thème de la sécurité ne concerne en 1991 que 3 épisodes de protestations sur les 16 enregistrés. En 2000, près de la moitié des épisodes de protestations (61 au total) concernent la sécurité (voir tableau ci-dessous).

Tableau n°1.4. Episodes de protestation dans six villes et à Bologne, en 1991 et 2000

	1991	2000
Total des épisodes de protestation dans les six villes	93	140
– Dont en faveur de la sécurité	29	62
Total des actions de protestations à Bologne	16	61
– en faveur de la sécurité	3	30

Source : d'après Lewanski et Mosca (2003 : 57, tab. n°1)

R. Lewanski et L. Mosca observent une évolution des thèmes de mobilisation (2003 : 68-69). En 1991, les protestations touchent principalement à la protection de l'environnement, la lutte contre la pollution (automobile surtout) et la revendication de moyens alternatifs à la voiture. En 2000, les thèmes ont glissé vers la « dégradation » de l'environnement et la propreté urbaine, qui apparaissent étroitement liées aux thèmes de la « dégradation sociale » et de l'immigration ; la pollution et les nuisances sonores engendrées par le trafic automobile ; l'« électrosmog » (la multiplication des antennes de téléphonie mobile). Les deux auteurs remarquent également que le thème de la sécurité s'ajoute bien souvent à celui de l'environnement dans les revendications : les comités qui naissent pour défendre un espace vert, par exemple, conçoivent souvent leur action comme une lutte contre la dégradation environnementale et sociale de cette zone. Ces lieux « abandonnés » par la municipalité se transforment en zones de non droit où se déroulent des activités illégales, comme le trafic de drogue et la prostitution, ainsi que de la délinquance de voie publique. L'objectif des comités est donc de redonner une « vivabilité » à ces zones qui se sont dégradées au fil du temps (Lewanski et Mosca, 2003 : 71)³⁶.

³⁶ Le comité *Al Crùsel*, par exemple, naît en 1999 en réaction au problème de la pollution automobile et s'intéresse actuellement à la « pollution sonore » de certains établissements nocturnes, tels que des bars ou des pubs. Voir le texte rédigé par Barbara Rinaldi, « 400 cittadini ricorrono contro il sindaco e la giunta a tutela del diritto alla salute » (« 400 habitants déposent un recours contre le maire et la junte pour la défense du droit à la

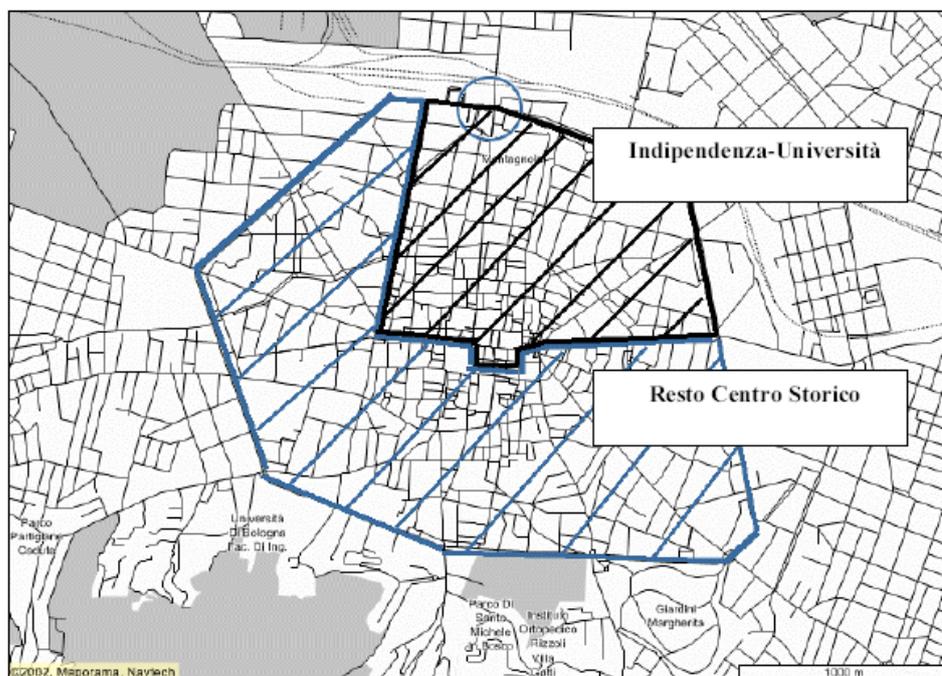
Les mobilisations d'habitants que nous avons étudiées s'inscrivent parfaitement dans cette configuration. Les premiers comités de citoyens, qui semblent remonter à l'année 1998, sont surtout actifs dans le domaine de l'environnement : ils remporteront d'ailleurs en 2002 une victoire décisive dans leur lutte contre la pollution automobile³⁷. Leur mobilisation sur le thème de la sécurité apparaît, en revanche, plus hétérogène, et surtout victime d'un clivage d'ordre politique.

1.2.1. Le centre historique au cœur des tensions

A Bologne, le centre historique – et notamment la zone universitaire (voir illustration ci-dessous) – concentre le *degrado* et les mobilisations de comités de citoyens³⁸.

Illustration n°2. La zone universitaire de Bologne³⁹

Figura 2 - Zone di suddivisione del centro storico: Università - via Indipendenza e resto del centro storico



Source : Comune di Bologna, Settore Sicurezza, *Progetto europeo SUD “Survey on Urban Disorder and Feelings of Insecurity”* (Hypokrates project 2001/HIP/043). *Atti del seminario*, 26 marzo 2003, p. 8.

santé »), 2003, 3 p. et l'interview de la coordinatrice disponible à l'adresse suivante : http://www.professionecittadino.it/INTERVISTE/interv_crusel.htm). Inversement, le comité *Piazza Verdi-Zona universitaria* s'est d'abord constitué en 1998 pour agir sur le thème de la « sécurité urbaine », puis a « naturellement » rejoint les comités *Al Crùsel* et *Iperput* lorsque est apparu celui de la pollution (Ciavatti, 2002).

³⁷ Pour une présentation de la mobilisation par les comités eux-mêmes, voir notamment le livre *Contro il nemico invisibile. Comitati, inquinamento e salute a Bologna* (« Contre l'ennemi invisible. Comités, pollution et santé à Bologne »), dont la publication a servi à financer les frais de l'action en justice intentée par les comités contre le maire Giorgio Guazzaloca pour faire respecter à Bologne les normes en vigueur en matière de qualité de l'air.

³⁸ C'est ce qu'avait déjà noté Chiara Sebastiani, indiquant que le centre historique était même familièrement surnommé « le Bronx » (Sebastiani, 2001 : 84).

³⁹ Il s'agit du découpage territorial utilisé dans les enquêtes sur le sentiment d'insécurité de la Ville de Bologne. Le secteur est délimité par la Place Verdi au Sud, la rue de l'*Indipendenza* à l'ouest, la Gare centrale au Nord, les boulevards périphériques marquant la limite du centre historique à l'est.

La place Verdi, au cœur de cette zone universitaire, devient rapidement le symbole du *degrado* (Baldini et al., 2000 : 215, 228), d'autant qu'un comité de citoyens du même nom se constitue dès 1998. Pourtant, il convient de préciser que les zones les plus dégradées ne sont pas toutes localisées au centre⁴⁰ et que les pétitions de résidents peuvent concerner des zones périphériques⁴¹.

Aujourd'hui, le centre historique se caractérise par la cohabitation de classes moyennes et élevées, d'étudiants et d'immigrés. Bologne est une grande ville universitaire, avec plus de 100 000 étudiants mais, paradoxalement, aucun campus pour les accueillir, d'où un phénomène généralisé de colocation et de sous-location. Le centre historique, de plus, n'a cessé de se dépeupler, connaissant d'importants départs de population au début des années quatre-vingt-dix et des années deux mille⁴². Il a connu, en outre, un processus de gentrification, la population ouvrière déclinant au profit des classes moyennes et supérieures, notamment des entrepreneurs, employés et cadres (Anderlini, 1998, cité par Gazzi, 2002 : 130). Par ailleurs, dès la fin des années soixante-dix, la zone universitaire a vu arriver des activités commerciales liées à la population estudiantine : bars, pubs, restauration rapide, magasins de photocopie, librairies ont progressivement remplacé les activités traditionnelles présentes au centre historique. C'est à partir des années quatre-vingt-dix que la situation du centre historique – et d'autres parties de la ville – commence à se dégrader : graffitis, incivilités, deal, prostitution, mendicité, présence de marginaux, « *lavavetri* », etc. Ainsi, le quotidien local *Il Resto del Carlino* du 1^{er} mars 1990 considère la place Verdi comme l'« un des plus grands centres de drogue de la ville » (cité par Sebastiani, 2001 : 92). Chiara Sebastiani suggère que plusieurs interventions ont conduit à une progressive désertification de la place, propice à son invasion par des dealers : la fermeture pour travaux du restaurant universitaire, lieu d'accueil de Punks, dealers et « alternatifs », ou encore la réduction des horaires d'ouverture d'un bar réputé comme haut lieu de deal, mais aussi l'arrêté municipal contre l'« usage impropre des places et portiques » du maire, Walter Vitali, et les mesures d'éloignement des étudiants qui s'asseyaient de manière continue sur la place piétonne. Cet arrêté municipal, pris en novembre 1996, fut d'ailleurs fortement critiqué par des membres de la majorité, comme nous le verrons.

La situation du secteur *Pratello*, deuxième symbole du *degrado* après la place Verdi, est un peu différente. En 1994, la municipalité décide de la fermer à la circulation et de la paver – contre l'avis des commerçants – la transformant ainsi en l'une des plus belles rues du

⁴⁰ D'après *La Repubblica*, ed. *Bologna*, du 28 juin 1995, la zone la plus dégradée de la ville est le vieux quartier ouvrier de la *Bolognina*. Dans un article daté du 19 octobre 1995, on apprend que la Ville et la puissante fédération de commerçants de l'Ascom ont lancé un plan « *antidegrado* » dans ce même quartier.

⁴¹ *La Repubblica*, ed. *Bologna*, du 2 février 2003, par exemple, mentionne une pétition de résidents de la zone *Dozza* (250 signatures) contre les jeunes en errance accompagnés de chiens.

⁴² Voir l'annexe 2.

centre historique. A partir de cette époque, le nombre de commerces traditionnels décline, les loyers augmentent – ce qui modifie la composition sociologique du secteur. Par ailleurs, la rue du *Pratello* accueille, depuis le début des années quatre-vingt-dix, une sorte de centre social⁴³, qui occupe des bâtiments communaux avec l'accord de la municipalité. Il semble que la population de ce centre social ait évolué au cours de l'année 1997, les occupants se révélant moins politisés et surtout plus bruyants, ce qui suscite un certain mécontentement de la part des riverains. A l'été 1997, enfin, un autre groupe de jeunes fait de la zone du *Pratello* son point de rendez-vous nocturne, marqué par des concerts à ciel ouvert. L'intervention immédiate de la police municipale et des forces de police les jours suivants met fin au phénomène, mais de manière provisoire. Il se répètera à l'été 1998 (Baldini et al., 2000 : 221-223).

1.2.2. De la multiplication des pétitions à la « Fédération des rues »

Les premiers comités émergent sous la mandature de Walter Vitali (1995-1999), qui lance en 1998 un « *forum per la sicurezza e la vivibilità urbana* » (« forum pour la sécurité et la vivabilité urbaine ») (Vitali, 1999 : 225), qu'il préside, et auquel sont invités à participer les comités. Ces derniers se révéleront cependant relativement sceptiques quant à l'utilité de l'instance⁴⁴.

C'est surtout entre 1999 et 2002 que les comités de citoyens se multiplient⁴⁵, alors que la municipalité est dirigée – pour la première fois depuis 1945 – par le centre-droit, qui a remporté les municipales de 1999 en partie grâce à l'enjeu sécurité. La première action d'envergure des comités de citoyens a lieu en 2002. Alors que le maire se rend à la première de la saison théâtrale, le 23 novembre, 300 personnes se rassemblent devant le théâtre municipal (au centre historique, dans la zone universitaire), à l'initiative du comité *Stop al Degrado* (Stop à la dégradation), pour lui remettre une pétition portant 2800 signatures. Le maire se débrouille pour éviter la confrontation⁴⁶.

⁴³ Les centres sociaux, phénomène propre à l'Italie, sont nés d'un mouvement d'occupation illégale d'usines ou de bâtiments désaffectés dans les années soixante-dix par des groupes d'extrême gauche. Ils se revendiquent comme des espaces de réflexion et d'engagement politique, de promotion d'une culture alternative, mais aussi comme des formes d'organisation autogérée, qui peuvent fournir des services aux populations défavorisées. Ils protestent, en outre, régulièrement – et ce dans toute l'Italie – contre les CPT, qu'ils qualifient de *lager* (« camps ») et plus généralement contre les expulsions d'étrangers en situation irrégulière.

⁴⁴ Nous n'avons retrouvé dans les archives municipales, pour notre part, qu'un seul compte-rendu de réunion, celui de la première, qui a lieu le 27 mai 1998.

⁴⁵ Voir le tableau récapitulatif des comités bolognais en annexe 19. Un mémoire de maîtrise de droit relatif aux comités de citoyens bolognais actifs sur les questions de « dégradation » (Ligato, 2005) en a comptabilisé 22 au total. La liste que nous a fournie le conseiller en sécurité du maire en recensait 19 actifs et un en sommeil.

⁴⁶ *La Repubblica*, ed. Bologna, 24 novembre 2002.

Le 28 février 2003, le comité *Stop al Degrado* organise des rencontres entre résidents et commerçants de la rue *Petroni*. 200 draps avec le slogan « *Stop al Degrado* » sont accrochés aux fenêtres⁴⁷. En juin, après une nouvelle agression nocturne, entre 50 et 60 habitants de la rue *Petroni* bloquent la circulation. Le lendemain, ils se rendent à l'hôtel de police. Ils s'assoient par terre devant le bâtiment, avec bières et tambours, et se mettent à chanter et crier pour mettre en scène le « désordre » auquel ils assistent toutes les nuits. Le préfet de police consent à les recevoir⁴⁸.

Il semble que le dialogue ait été difficile entre le maire G. Guazzaloca et les comités de citoyens – comme cela avait été le cas sous la mandature de W. Vitali (Della Porta et Mosca, 2002 : 203).

« Guazzaloca s'est toujours refusé à dialoguer avec les comités. » (Entretien avec la coordinatrice du comité *Al Crùsel*, 1^{er} mars 2005).

« Avec Guazzaloca, le thème des comités, clairement, relevait d'une force de lobbying, avec de l'influence, surtout avec certains DS. Pourtant, le choix a été de donner bien moins d'espace, bien moins de temps de temps disons d'ouverture à ces comités. Il n'y a pas eu la même attention et le même temps d'écoute qui a été donné maintenant aux comités et sous le mandat de Vitali. Il y a eu clairement un rapport plus formel entre l'administration et les comités sous le mandat de Guazzaloca. Bien sûr, il y avait des moments d'écoute, Monduzzi [l'assesseur à la sécurité] recevait chaque semaine des représentants mais en cherchant à éviter le dialogue permanent. C'était beaucoup plus – de la part de la municipalité de centre-droit – c'était beaucoup plus clair que c'était à l'administration de faire des choix et que les comités pouvaient exprimer leurs idées, leurs opinions mais qu'ensuite la responsabilité revenait de manière autonome à l'administration. On ne parlait pas de coparticipation dans les choix, certainement pas. Et aussi bien du fait du tempérament de Monduzzi que de celui de Guazzaloca, les occasions de débat public ont été réduites à peu de chose, c'est-à-dire que moins on en faisait, mieux c'était, des rencontres de ce genre. Ils ont toujours essayé de fuir le débat, au point que l'un des motifs de la défaite de Guazzaloca aux dernières élections a été la fermeture de la municipalité sur elle-même, le fait de ne plus rencontrer la ville. [...] Guazzaloca était présent au moment des inaugurations [...], c'était des moments de célébration de l'administration, pas de rencontres avec les habitants ou de débat sur les décisions prises. Et je crois que ça n'a pas payé... » (Entretien avec l'ancien responsable des projets co-financés du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 4 février 2005).

La fin de l'année 2003 et le début de l'année 2004 semblent relativement tranquilles du point de vue des mobilisations, ce qui peut laisser supposer une moindre pression des problèmes de sécurité sur les habitants. Le responsable de l'un des comités attribue cette relative embellie à la période préélectorale, propice à certain activisme de la part de la municipalité⁴⁹, ce que confirme un ancien collaborateur du Secteur de la Sécurité⁵⁰.

⁴⁷ *La Repubblica*, ed. Bologna, 11 février 2003 ; 28 février 2003.

⁴⁸ *La Repubblica*, ed. Bologna, 19 juin 2003 ; 20 juin 2003.

⁴⁹ Entretien avec le coordinateur du comité *Stop al Degrado*, 18 mars 2005.

⁵⁰ Entretien avec l'ancien responsable des projets co-financés du Secteur de la sécurité, 4 février 2005. L'organigramme municipal bolognais compte des « secteurs », assimilables à des directions dans les organigrammes municipaux français.

L'embellie n'est que de courte durée. En octobre 2004, alors que le centre-gauche est revenu au pouvoir dans la ville, 10 comités de citoyens⁵¹ s'associent en une coordination baptisée « *federazione di strada* » (« fédération des rues »), qui représenterait entre 20 000 et 25 000 signatures⁵². C'est le comité *Stop al Degrado* qui est à l'origine de l'initiative.

La nouvelle municipalité, par l'intermédiaire du conseiller à la sécurité du maire, tente d'établir un diagnostic global des problèmes sur le centre-ville.

« Avec cette administration, on a trouvé dans le quartier *San Vitale*, un quartier particulièrement sensible, des problèmes de vivre ensemble entre les habitants. Il y a une communauté universitaire extrêmement nombreuse, c'est un quartier universitaire, et une partie de la population se sent fortement dérangée par les mouvements nocturnes provoqués par les entrées et sorties des personnes qui fréquentent les débits de boissons. Vous savez par votre expérience que se concentre dans cette zone un nombre de pubs très élevé. [...] Les habitants fréquentent ces lieux jusqu'à une heure tardive et quand ils sortent, ils font du bruit. Cela dérange les communautés. Il y a beaucoup de comités qui se sont organisés pour que la Ville contienne les horaires de fermeture des locaux et le trouble de la tranquillité. Ce quartier a été identifié comme un quartier chef de file pour étudier des initiatives de containment de ces phénomènes et donc il est appelé à proposer des activités pour rétablir une *convivenza* des habitants. C'est le professeur Pavarini qui a fait l'étude sur ce quartier... Pavarini est, comme vous savez, ce super conseiller qui collabore avec le Secteur qui s'appelle maintenant "politiques de la sécurité" – il ne fait plus partie du Secteur de la communication – mais fait partie des Secteurs d'aide directe au maire... support de l'organe administratif du maire. » (Entretien avec le directeur du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 7 février 2005).

L'étude menée par Massimo Pavarini donne lieu à un rapport publié en décembre 2005. L'année 2005 est ainsi marquée par un grand nombre de réunions entre comités et municipalité, alors que continuent de fleurir diverses pétitions relatives à la sécurité. Résidents, commerçants et municipalité tentent de concilier les exigences de chacun au centre historique: les comités dénoncent les désordres de la zone universitaire, fréquentée de jour comme de nuit par une foule de jeunes, suivie de dealers; les commerçants qui vivent sur l'université (restauration rapide, copisteries, bars, pubs, discothèques, alimentation générale) craignent pour leur activité. Les points d'achoppement majeurs concernent notamment les horaires de fermeture des bars, pubs, et autres discothèques, que les comités souhaiteraient plus avancés, mais aussi ceux des magasins d'alimentation qui vendent de l'alcool la nuit.

Le conseiller du maire reçoit donc à plusieurs reprises les comités de citoyens mais leurs points de vue divergent sur différents éléments. Massimo Pavarini leur reproche leur radicalité et leur refus de s'insérer dans les processus d'intermédiation traditionnels.

« Le thème de la sécurité se prête à être un thème de démocratie d'opinion, et non de démocratie représentative. Et donc se fait porteur du cri, de la peur, de la rancœur. Alors sûrement, comme dit Garapon ou Salas, chez vous, c'est une forme de la démocratie, il n'y a pas de doute... c'est une volonté de participer. Cependant, au-delà des modèles de démocratie représentative, qui est la démocratie de médiation des conflits, un point

⁵¹ Il s'agit des comités *Stop al Degrado* (à l'origine de l'initiative), *Al Crùsel*, *Piazza Santo Stefano*, *Scipio Slataper*, *Via Goito e via Marsala*, *Itaca*, *Canossa*, *Il Borghetto*, *Strada Maggiore e San Vitale*, *via Ranzani*.

⁵² *Il Resto del Carlino*, ed. Bologne, 29 octobre 2004.

d'équilibre. Ils deviennent des représentants radicaux de ce qui leur manque. "Nous avons des problèmes de santé", bien. "Nous ici nous ne pouvons pas dormir", bien. Sur ce point, ils sont très intransigeants. Ils prétendent à une légalité immédiate en défense de leurs droits. Et c'est souvent la prétention insatisfaisable [...]. Et donc ils vont dans la rue et tendent à se radicaliser toujours plus parce que le système se montrera toujours plus incapable de satisfaire leurs exigences. [...] Ils ne sont pas fous, ce sont des sujets porteurs de demandes radicales qui se diffusent, qui acceptent difficilement le processus de la médiation de la politique [...]. » (Entretien avec le conseiller pour la sécurité du maire de Bologne, 1^{er} février 2005).

D'autres acteurs municipaux leur reconnaissent une volonté de participation politique mais doutent de la représentativité de leur demande à l'échelle de la population. En d'autres termes, ils leur reprochent de véhiculer des intérêts particuliers et d'exiger de la municipalité leur satisfaction immédiate, au détriment d'autres demandes peut-être plus importantes.

« Les comités de citoyens, je le dis sincèrement, sont une des manifestations par lesquelles les habitants expriment une volonté de participation, comme dans le cas des mouvements associatifs, les...disons les lieux où est organisé la... défense des intérêts des travailleurs, les syndicats, [...]. Ils peuvent aussi se révéler, disons, de mauvais véhicules de l'interprétation de la volonté dominante. Je m'explique mieux : un comité de cinquante personnes qui signalent un problème, indiquent une réalité mais pas la réalité générale. Ils indiquent la réalité qu'ils voient et qu'ils croient être la leur [...]. Les habitants qui signalent des problèmes dans la zone où ils vivent, je signale leur condition mais je ne pense pas que c'est la condition sur laquelle les moyens de l'administration doivent se concentrer en priorité. [...] Parce que eux en font une priorité absolue. Selon eux, il faut résoudre le problème immédiatement. Rien ne dit que cela soit possible. » (Entretien avec le directeur du Secteur politiques pour la sécurité de la Ville de Bologne, 7 février 2005).

En dernier lieu, d'autres acteurs municipaux les suspectent d'exagérer les problèmes. Une inspectrice de la police municipale en veut pour preuve leur incapacité à objectiver les phénomènes qu'ils dénoncent. Elle déplore, en outre, que la police municipale doive répondre à ces demandes parce qu'elles interpellent les élus.

« Mon cauchemar ! [rires] Non mais disons que les comités, en réalité, sont surtout gérés au niveau politique, par le cabinet du maire ou le commandant.

Et pourquoi vous avez dit "votre cauchemar" ?

Parce que quand on entend le comité... [rires] C'est mon opinion, ça, strictement mon opinion. C'est que selon moi, ils naissent souvent pour défendre des intérêts personnels, pas pour signaler de véritables besoins ou de vrais problèmes et souvent je les trouve aussi très instrumentalisés, selon qu'ils appartiennent plus ou moins à une certaine coalition politique. Je les ai rarement vus se bouger et faire de vraies choses sérieuses. Par exemple, le comité de la place Verdi se plaignait tellement du trafic de drogue. "Deal, deal, deal". Et à la fin, le professeur Pavarini les a appelés un par un pour qu'ils notifient précisément ce qu'étaient leurs problèmes et de fait ils ne le savaient pas eux-mêmes. C'est pour ça qu'après des problèmes qui peut-être... enfin ils agitent des problèmes qu'ils n'ont pas vraiment. Peut-être qu'ils existent mais ils ne sont pas perçus directement par eux [...].

Et cela a une influence sur le travail quotidien des agents ?

Oui, il y a une influence parce qu'ils font bouger l'opinion publique. Le maire est élu par les citoyens, et donc s'il n'a pas une excellente image, il peut rarement espérer être réélu. Donc il bouge ; mais pour donner satisfaction aux habitants et... ces comités sont très visibles et [...] ils sont très suivis par les journaux, surtout locaux. En conséquence, nous sommes peut-être utilisés dans des situations où de fait il n'est pas nécessaire d'utiliser tant de forces de police dans ces lieux, il y a peut-être des situations bien pires, où il n'y a

peut-être pas de forts comités, et pour lesquelles aucune réponse n'est donnée. En fait c'est un peu, je dirais... selon moi le problème d'être lié comme ça à une municipalité parce que localement, elle subit des influences.» (Entretien avec une inspectrice du service de coordination des unités territoriales de la police municipale de Bologne, 8 mai 2006).

Le 8 février 2005, quinze comités⁵³ livrent leur évaluation des propositions de la municipalité⁵⁴. Ils répondent ainsi aux deux documents élaborés par le conseiller sécurité du maire, intitulés « Conflits dans l'usage de l'espace public : zone universitaire et *Pratello*. Quelques propositions pour gouverner la problématique » et « Premières interventions opérationnelles pour le centre historique. Propositions pour la discussion », auxquels ils n'adhèrent pas.

« Et où en est à présent le débat sur le plan du professeur Pavarini ?

Surtout, le problème du professeur Pavarini, qui a ... exprimé des jugements sur ces questions qui, selon nous, ne, sont surtout injustes envers nous, comités qui sommes des gens tout à fait normaux qui voulons seulement... Nous voudrions seulement vivre tranquillement dans notre ville. Et puis aussi cette vision globale du problème de la ville comme il l'entend lui ne me semble pas très édifiante, donc... Sur ça, nous sommes fortement opposés. Et puis maintenant il y a toute la question des horaires des établissements nocturnes, dont vous aurez entendu parler, nous avons fait des requêtes bien précises, au contraire on va dans la direction opposée, donc... » (Entretien avec le coordinateur du comité *Stop al Degrado*, 18 mars 2005).

« Nous sommes au-dessous de ce que n'importe quel habitant pouvait attendre. Il n'y a aucune référence au trafic de drogue et à la nécessité d'interventions fortes. La fermeture des établissements anticipée d'une heure est une mesure faible. Il faut une intervention plus forte. » (Otello Ciavatti, cité par *Il Resto del Carlino*, ed. Bologna, 21 janvier 2005).

« Nous disons toujours les mêmes choses. Il n'y a qu'un seul problème : il faut éloigner les dealers et les jeunes avec leurs chiens⁵⁵. » (Antonio Buscemi, de l'association des commerçants de la place Verdi, cité par *Il Resto del Carlino*, ed. Bologna, 21 janvier 2005).

Le document des comités (19 p.) critique, dans un premier temps, plusieurs propositions de la municipalité, avant de proposer des interventions en treize points (voir annexe 20). Un autre document (8 p.) uniquement élaboré par les comités *Al Crùsel* et *Il Borghetto*⁵⁶, répond quant à lui plus précisément aux propositions émises par la municipalité

⁵³ *Stop al Degrado*, *Al Crùsel*, *Piazza Santo Stefano*, *Scipio Slataper*, *Via Goito e via Marsala*, *Ex ghetto ebraico*, *Il Borghetto*, *ViviOrfeo*, *Via Irnerio*, *San Felice/Saffi*, *Via delle Armi*, *Zanolini-Malaguti*, *San Rocco nel Pratello*, *Via Ranzani*.

⁵⁴ Nous avons nous-mêmes assisté à la conférence de presse.

⁵⁵ C'est ainsi que nous avons traduit le terme « *punkabestia* ». Littéralement, ce terme signifie « Punk à bête ». Il sert à désigner les jeunes (moyenne d'âge de 25 ans) accompagnés de chiens, qui tendent à s'automarginaliser volontairement de la société par idéologie (Comune di Bologna, Settore Sicurezza, *Progetto europeo SUD "Survey on Urban Disorder and Feelings of Insecurity"* (Hippocrates project 2001/HIP/043). *Atti del seminario*, 26 marzo 2003, p. 13).

⁵⁶ Comitati *Al Crùsel* & *Il Borghetto*, *Risposta dei comitati 'Al Crùsel' e 'Il Borghetto' al documento dell'Amministrazione: 'Proposte di riequilibrio delle situazioni di crisi' relativamente alla zona del Pratello*", febbraio 2005, 8 p.

pour la zone du *Pratello*⁵⁷. Les critiques émises par les comités sont si nombreuses qu'il nous semble difficile d'en rendre compte ici en totalité. Quelques points méritent toutefois d'être mentionnés. Les comités reprochent, entre autres, à Massimo Pavarini, sa définition du problème⁵⁸, qu'ils qualifient de « sociologisme spectaculaire mais peu approfondi ». Ils réfutent également la version de l'universitaire selon laquelle Bologne a une « vocation » au divertissement et lui opposent les choix municipaux opérés, mentionnant l'exemple de Padoue, ville universitaire dont les bars ferment plus tôt et où le rapport entre nombre d'inscrits et nombre de diplômés à l'issue de leur cursus est supérieur. Ils accusent M. Pavarini de servir les intérêts économiques des « industries » que sont l'Université, le parc des expositions et les activités de divertissement, qui se reproduisent dans le déséquilibre du tissu social. La spécialisation du centre historique fait fuir les résidents, remplacés par des étudiants exploités par la spéculation immobilière qui rend la colocation et la sous-location inévitables dans la ville. Les comités refusent le concept de « zonation » mis en avant par l'universitaire, qu'il définit comme la spécialisation fonctionnelle de certains quartiers de la ville⁵⁹, qu'ils qualifient de « ghettoïsation ». Enfin, ils rejettent la distinction entre insécurité objective et insécurité subjective, soutenant que « c'est la perception d'un manque de règles partagées et acceptées qui génère de l'insécurité, qui est toute objective ».

Le 20 octobre 2005, à l'occasion de leur rencontre avec le maire, l'association *Scipio Slataper*, les comités *Stop al degrado*, *Al Crùsel* et *Piazza Santo Stefano* rédigent un document intitulé « Lutte contre la dégradation dans les zones critiques. Vérification d'automne », sorte de bilan de l'action municipale menée depuis un an, et notamment des arrêtés municipaux du 23 mars 2005 qui réglementent plus strictement les horaires des magasins de vente à emporter⁶⁰. Le texte, très critique, reprend un très grand nombre de points du précédent manifeste⁶¹. Le 24 mai 2006, un communiqué de presse commun des comités *Al Crùsel*, *il Borghetto*, *via Goito/via Marsala*, *Canossa* et *Ex-ghetto ebraico* et de l'association *Scipio Slataper* dénonce l'opposition des représentants des débits de boissons aux propositions municipales d'une nouvelle réglementation. Le conflit entre gérants d'établissements et comités se poursuit pendant l'été : le 17 juin, le comité *Al Crùsel* publie

⁵⁷ Nous ne détaillons pas ce document dans la mesure où il s'inscrit totalement dans la lignée des propositions formulées par l'ensemble des comités.

⁵⁸ Massimo Pavarini qualifie le problème de « conflit radical ayant pour objet la jouissance de l'espace public entre des univers sociaux qui, par style de vie, l'utilisent de manière antagonique. » (Massimo Pavarini, *Conflitto nell'uso dello spazio pubblico: zona universitaria e Pratello. Qualche proposta per governare la problematicità*, 9 dicembre 2004, p. 2)

⁵⁹ Il intègre ainsi dans son projet, par exemple, des zones aménagées pour un « certain type de divertissement des jeunes », c'est-à-dire les *rave parties*. Bologne accueille chaque année une *Street Rave* en plein centre-ville.

⁶⁰ Nous les présentons en détails dans le chapitre 5. Ces arrêtés entrent en vigueur le 7 janvier 2007.

⁶¹ Voir l'annexe 21.

un communiqué de presse qui critique les propos de *Confesercenti*, dont la représentante affirme que la suppression des terrasses a engendré une hausse des désordres. En juin toujours, le comité *Stop al Degrado* remet au maire une pétition comptant 3013 signatures pour dénoncer les désordres dans le centre historique. Le débat entre résidents et gérants d'établissement reprend le 11 juillet, avec la publication d'un communiqué de presse des résidents de la rue du *Pratello* adressé à *Confesercenti*. La promulgation, en novembre 2006, de deux arrêtés municipaux particulièrement restrictifs sur les horaires d'ouverture des magasins de vente à emporter et débits de boissons, ainsi que sur les modalités de vente de boissons alcoolisées, provoque l'insatisfaction de *Confesercenti*⁶².

1.2.3. Les « apolitiques » contre la gauche bolognaise

Si certains comités apparaissent proches de la gauche, d'autres défendent avec force leur apolitisme. Chiara Sebastiani (2001 : 104) distingue d'ailleurs les « comités de résidents au sens étroit » des « comités de résidents "politisés" ». La question de la proximité de certains comités avec les DS bolognais suscite ainsi des tensions et ruptures au sein de la Fédération des rues.

Le tout premier comité créé sur les questions de sécurité est le *Comitato Piazza Verdi-zona universitaria-centro storico* (Comité Place Verdi-zone universitaire-centre historique), officiellement constitué en juin 1998. Son leader, Otello Ciavatti, est un militant de gauche⁶³ et certains de ses membres sont (ou seront) élus sur des listes DS⁶⁴. Le comité *Al Crùsel*, en revanche, refuse tout lien avec les partis politiques.

« Nous nous sommes donné des règles internes : nous avons établi que parmi nous si quelqu'un avait décidé d'entreprendre une carrière politique, il devait sortir du comité et s'il était coordinateur, il devait laisser son poste à quelqu'un d'autre. Nous voulons rester

⁶² *La Repubblica, ed. Bologna*, 29 novembre 2006.

⁶³ L'extrait suivant en atteste :

« J'ai travaillé cinq ans au syndicat, la Cgil, puis, pendant encore cinq ans, j'ai été l'assistant du maire de Bologne Zangheri, et puis pendant dix j'ai été fonctionnaire municipal, un peu comme assesseur provincial et une expérience assez brève comme secrétaire de la *Confesercenti*. Une expérience assez vaste, mais je n'ai jamais été un fonctionnaire du parti. » (Coordinateur du comité *Piazza Verdi*, cité par Floreani, 2003 : 159).

⁶⁴ On sait qu'en 2002, par exemple, en font partie Milena Naldi et Gabriele Caccia, les conseillères municipales (P)DS qui, en 1997, ont écrit une lettre ouverte au maire Walter Vitali sur la sécurité (cf. *La Repubblica, ed. Bologna*, 17 juin 1997), ainsi que Chiara Sebastiani, professeur de science politique à l'université de Bologne, qui sera élue conseillère municipale DS du quartier San Vitale en 2004, et qui a travaillé sur les comités de citoyens. Cette dernière qualifie d'ailleurs le leader du comité d'« entrepreneur politique au long passé politique » (Sebastiani, 2001 : 93) mais classe ce comité dans la catégorie des « comités civiques » (fondés sur « un esprit philanthropique, un esprit d'entreprise économique, des intérêts cultures, un esprit de communauté ») et non des « comités politisés », qu'elle définit pourtant comme des comités se référant aux institutions (en particulier aux conseils de quartier) et à des programmes de matrice politique DS ou Verts, et regroupant des intellectuels et militants des classes moyennes actifs dans les organismes institutionnels de quartier » (Sebastiani, 2001 : 104-105).

apolitiques et en dehors des partis. » (Coordinatrice du comité *Al Crùsel*, citée par Floreani, 2003 : 173).

Le 13 novembre 2005, la coordination des comités réitère l'action menée deux ans auparavant : la Fédération des rues – qui compte désormais 18 comités⁶⁵ – rassemble 300 habitants devant le théâtre municipal lors de la première à laquelle assiste le maire, Sergio Cofferati, élu en 2004 à la tête d'une coalition de centre-gauche. Quatre comités, réputés proches de la gauche, ne participent pas à la manifestation: le comité *Piazza Verdi*, le comité *Belle Arti*, l'association *Giardini del Guasto*⁶⁶ et le comité de commerçants *Contrada delle Torri e delle Acque*. Ils se reconnaissent dans les propositions élaborées par la section locale des DS⁶⁷ et veulent attendre de voir quelle politique le nouveau maire souhaite mettre en place avant de protester. Le comité *Strada Maggiore* se désolidarise également de la manifestation et sort de la Fédération. Giuseppe Sisti, coordinateur du comité *Stop al Degrado* et porte-parole de la Fédération des rues, indique que la coordination a jugé inopportun de convier à la manifestation du 13 novembre des comités nés dans le giron des partis⁶⁸. Il s'agit d'une critique à peine voilée à l'encontre de ces comités qui ont rencontré le conseiller en sécurité du maire, Massimo Pavarini⁶⁹, deux jours seulement avant la manifestation. Le président de l'association *Scipio Slataper*, née en novembre 2001, critique également le caractère politisé du comité de Otello Ciavatti⁷⁰ et met en avant l'apolitisme de son organisation (mentionné à l'article 2 des statuts de l'association).

La recherche d'apolitisme a ses inconvénients : les comités de la Fédération des rues déplorent parfois le manque de soutien des partis politiques⁷¹. Alors qu'ils étaient parvenus à mobiliser la gauche et les milieux de la culture lors de la mobilisation contre la pollution qui les avait affrontés à Giorgio Guazzaloca⁷², ils ne bénéficient du soutien officiel que d'un seul conseiller municipal dans leur lutte contre le *degrado*: Serafino D'Onofrio, du groupe « *Il cantiere per il bene comune* » (« Le chantier pour le bien commun »⁷³). Le site Internet de ce dernier répertorie méticuleusement toutes les interventions des comités et articles de presse

⁶⁵ Se sont ajoutés les comités *Ex ghetto ebraico*, *Via delle Armi*, *Residenti San Felice-Saffi*, *Viviorfeo*, *Via Zanolini-Malaguti*, *Via Guerrazzi*, *Via Parisio* et *Via Innerio*.

⁶⁶ Dont la responsable, Milena Naldi, est conseillère municipale PDS, puis DS, depuis 1995.

⁶⁷ Il s'agit de la section locale des DS *Baldi Casoni*, située rue *Belle Arti*, dans la zone universitaire.

⁶⁸ *La Repubblica*, ed. *Bologna*, 12 novembre 2004.

⁶⁹ L'ancien responsable du projet « *Città Sicure* » à la Région Emilie-Romagne, conseiller municipal PDS de 1995 à 1999, est choisi comme conseiller pour la sécurité par le nouveau maire, Sergio Cofferati. Il est chargé d'élaborer un plan d'intervention pour le centre historique.

⁷⁰ Entretien avec le président de l'association *Scipio Slataper*, 16 mars 2005.

⁷¹ Entretien avec la coordinatrice du comité *Al Crùsel*, 1^{er} mars 2005.

⁷² Mobilisation qui a fait l'objet d'un livre, comme nous l'avons vu précédemment : *Contro il nemico invisibile. Comitati, inquinamento e salute a Bologna* (Ottolini & Lewanski, 2002).

⁷³ « Le chantier pour le bien commun » a été créé en novembre 2004 par Achille Occhetto, l'ancien Premier secrétaire du PCI à l'origine de la transformation du parti en PDS. Premier secrétaire du PDS jusqu'en 1994, il s'en est progressivement éloigné, rejoignant en 2004 la liste du juge Di Pietro. L'échec de cette liste aux élections européennes marque la fin de cette collaboration et impulse la création du Chantier, d'inspiration socialiste, qui prône une refondation de la gauche.

relatifs aux thèmes du *degrado* depuis 2004⁷⁴, ainsi que ses propres interventions en conseil municipal. Le poids politique de ce conseiller apparaît toutefois limité dans la mesure où son groupe ne compte qu'un seul membre : lui-même.

Parallèlement aux mobilisations de la Fédération des rues, les comités et associations de gauche continuent elles aussi sur leur voie. En novembre 2005, ces comités rédigent un « plan intégré » d'actions pour le centre historique⁷⁵. Le document est co-signé par une quinzaine de comités et associations de gauche⁷⁶. Il reprend un certain nombre de propositions déjà expérimentées par le passé, comme la constitution d'un « *Forum Cittadino sulle problematiche inerenti la Sicurezza e il recupero di vivibilità delle aree urbane* » (« Forum citoyen sur les problématiques inhérentes à la sécurité et au recouvrement du caractère vivable des aires urbaines ») – qui n'est pas sans rappeler le forum installé par Walter Vitali en 1998 –, l'instauration d'un comité de pilotage des initiatives culturelles à organiser dans la zone universitaire – qui fait l'objet de telles opérations depuis le lancement, en 1995, du projet « *Bologna sicura* »⁷⁷ –, l'ouverture de certains musées et espaces universitaires en soirée (bibliothèques, salles de travail, cours intérieures, jardins)⁷⁸, la requalification urbanistique et la piétonisation de la zone, ou encore une meilleure coordination des forces de l'ordre, notamment dans la lutte contre la drogue. La véritable nouveauté du plan, comme le souligne Otello Ciavatti, réside peut-être plutôt et surtout dans la concertation entre résidents, commerçants et étudiants qui a présidé à sa rédaction.

« Ce document représente une nouveauté absolue dans l'histoire tourmentée de la zone universitaire : pour la première fois depuis dix ans, des habitants-résidents, habitants-étudiants, habitants-commerçants et habitants-immigrés présentent ensemble un plan intégré pour la valorisation de cette ample et complexe partie de Bologne devenue le symbole des contradictions urbaines. » (Otello Ciavatti, *Il Domani di Bologna*, novembre 2005, disponible à l'adresse suivante: <http://www.ildomanidibologna.it/dossier.htm>).

Le 9 décembre 2005, après une agression survenue rue *Petroni*, le comité *Piazza Verdi* appelle à une manifestation. Suivi par une quinzaine de comités et associations⁷⁹, il envisage

⁷⁴ http://www.societacivilebologna.it/ser/attualita/indexattualita_sicu.htm

⁷⁵ Voir l'annexe 22.

⁷⁶ Outre le comité *piazza Verdi*, cosignent entre autres le document le comité *Strada Maggiore* ; le comité de commerçants *Contrada delle Torri e delle acque* ; le comité *Irnerio* ; l'association *Giardini del gusto* ; le comité *Itaca* ; l'union DS de San Vitale ; la section DS Baldi-Casoni ; des associations étudiantes de gauche comme *Letteralmente di sinistra* (Littéralement de gauche), *Contatto studenti* (Contact étudiants) Terzo Millennio (Troisième Millénaire), *Altra Babele* (Autre Babelle) ; l'association de Bangladais *the Rising Sun*.

⁷⁷ En juin 1997, par exemple, Walter Vitali inaugure le festival « *Bologna sogna* » (« Bologne rêve ») : 40 jours de festivités pour lutter contre les désordres dans le centre historique (*La Repubblica, ed. Bologna*, 26 juin 1997 et 27 juin 1997).

⁷⁸ C'était déjà le cas en 1998, puisque *La Repubblica, ed. Bologna* du 18 juin 1998 mentionne des incidents à répétition à la salle *Largo Trombetti*, où les étudiants pouvaient travailler jusqu'à minuit : des individus extérieurs à l'université y pénétraient apparemment régulièrement. Le journaliste notait alors l'inutilité des portes blindées installées par mesure de sécurité.

⁷⁹ Il s'agit des mêmes associations qui ont participé à la rédaction du plan intégré pour le centre historique de novembre 2005.

des « *passegiate civiche* » (« promenades civiques ») si leur requête n'est pas entendue. Otello Ciavatti précise qu'il rejette l'idée de « ronde »⁸⁰. Le 15 décembre a donc lieu une manifestation silencieuse, à laquelle ne participent toutefois qu'une cinquantaine de personnes, dont des conseillers municipaux DS, le président (Vert) du quartier *San Vitale* et des représentants du PRC⁸¹. La capacité de mobilisation des comités et associations de gauche apparaît donc très relative.

Le 14 février 2006, le comité de commerçants *Contrada delle Torri e delle Acque* reprend la main et dénonce, dans un communiqué de presse, le problème des *punkabestia* dans la zone universitaire. Alors que l'année 2006 est marquée par un conflit croissant entre Fédération des rues et gérants d'établissements du centre historique, les comités proches de la gauche annoncent, le 20 septembre, leur adhésion totale au plan élaboré par la Ville et le quartier *San Vitale*. Ils se regroupent désormais sous l'intitulé « *Bologna Vivibile* » (« Bologne vivable »).

Alors que la plupart des comités bolognais naissent sous le mandat de Giorgio Guazzaloca (centre-droit) et sont accusés par la municipalité d'appartenir à l'opposition, ils apparaissent ensuite relativement clivés sur la question de l'apolitisme sous le mandat de Sergio Cofferati, certains préférant se rallier aux DS.

II. La catégorisation des problèmes : consensus modenais VS pluralité bolognaise

L'enquête par questionnaire menée auprès des comités dans les six villes étudiées par D. Della Porta et son équipe révèle comme préoccupations majeures des habitants la délinquance, la drogue, la prostitution et l'immigration⁸². Si ces éléments sont tous présents dans les diagnostics effectués par les acteurs des mobilisations à Bologne et Modène, leur articulation apparaît différente d'une ville à l'autre. Il ressort de ces témoignages une conception différenciée des problèmes: drogue et prostitution sont ciblées dans les deux cas mais les responsables sont plus nettement désignés à Modène sous la figure de ce que nous avons appelé « l'immigré en situation irrégulière-délinquant ». A Bologne, les comités insistent plus sur la notion générale de *degrado*, qui englobe – au centre-ville – toutes les formes de désordres physiques et sociaux, mais sans désigner aussi clairement de

⁸⁰ *La Repubblica*, ed. *Bologna*, 9 décembre 2005; *L'Unità*, ed. *Bologna*, 15 décembre 2005.

⁸¹ *La Repubblica*, ed. *Bologna*, 16 décembre 2005.

⁸² A Turin, la délinquance, la drogue, la prostitution et l'immigration clandestine sont parmi les cinq réponses les plus fréquemment données à la question relative aux thèmes de mobilisations des comités actifs dans le domaine de la sécurité (Allasino et al., 2003 : 30, tableau n°3). A Florence, les comités ne mentionnent pas l'immigration comme la source de tous les maux, mais plus fréquemment la prostitution ou la drogue (Della Porta et Andretta, 2002 : 261).

responsables. De plus, alors que la question de la prostitution occupait le devant de la scène publique bolognaise en 1997-1998, ce n'est plus le cas aujourd'hui, les préoccupations des résidents ayant plutôt évolué vers la question des nuisances sonores nocturnes. Nous tenterons donc de confronter, pour Modène puis pour Bologne, les catégorisations opérées par les résidents, la municipalité et les services de l'Etat, en distinguant ces données selon leur source.

II.1. La figure de l'immigré en situation irrégulière – délinquant à Modène

A propos du climat d'août 1997 à Modène

« Il se diffuse aussi, jour après jour, une aversion des immigrés, considérés comme odieux pour leurs trafics, pour leur impunité. Peut-être que prend forme, dans cette situation, un sentiment de xénophobie ; il s'agit d'un sentiment, au sens où personne n'a le courage de le manifester, par pudeur, par raison, mais il rode à l'intérieur. Ordre public à n'importe quel prix ! Et disparaît la volonté de dialogue, demandé depuis trop longtemps. Colloques, manifestations communes avec les immigrés, recherche de moments de dialogue, toute autre activité faite sur le versant de l'intégration apparaissait à la majorité des habitants comme inutile, voire contreproductive. » (Coordinamento dei comitati cittadini per la vivibilità dei quartieri di Modena, 2004 : 42-43).

Le point de vue des comités de citoyens sur les liens entre immigration et délinquance apparaît largement répandu au sein de la population modenaise. La confrontation des résultats des enquêtes sur le sentiment d'insécurité, des statistiques de la délinquance et des discours tenus par les acteurs modenais qui concourent à la construction du problème révèle l'existence d'un consensus sur la responsabilité de ce que nous avons appelé « la figure de l'immigré en situation irrégulière – délinquant ».

II.1.1. La perception de l'insécurité : les enquêtes annuelles modenaises

La première enquête sur le sentiment d'insécurité menée à Modène en 1996 par le comité scientifique du projet « *Modena, città sicura* » – et renouvelée chaque année depuis – fournit des éléments de diagnostic de la situation au milieu des années quatre-vingt-dix⁸³. Publié sous l'intitulé « L'Etat de la sécurité à Modène », chaque rapport annuel comprend une présentation des statistiques de la délinquance, déclinée par circonscription, les résultats de l'enquête sur le sentiment d'insécurité, l'approfondissement d'un thème particulier et un

⁸³ La recherche se fonde sur l'administration par téléphone d'un questionnaire de trente-sept questions auprès d'un échantillon de 1200 personnes, représentatif de la population modenaise en termes d'âge, de sexe et de niveau d'instruction.

compte-rendu des activités de la police municipale et des interventions municipales mises en œuvre.

Si les délits les plus fréquents sont les différents types de vols, ils ne constituent pourtant pas les faits les plus inquiétants selon les habitants (Roversi, 1997). La drogue constitue le problème le plus négativement ressenti par la population. En 1997, à la question : « Quels faits vous gênent dans votre zone de résidence ? », 46,5% des répondants indiquent « rien de particulier », tandis que 15,8% évoquent le « trafic de drogue », 11,3% l'« usage de drogue », 8,5% les « nuisances sonores », 7,3% la « prostitution » et 5,8% les problèmes de « circulation, parking et chaussées déformées » (Roversi, 1997 : 90).

L'analyse des signalements déclarés⁸⁴ aux « *vigili di quartiere* » confirme la préoccupation des habitants pour les problèmes liés à la drogue. Si 38,5% des requêtes adressées aux agents concernent des « véhicules abandonnés » – que les habitants soupçonnent d'avoir été volés –, 33,1% des signalements concernent ensuite le « trafic et la consommation de drogue », puis 18,8% les « problèmes liés à la présence d'immigrés »⁸⁵.

Les activités délictueuses sont attribuées, en 1997, à certaines catégories de population marginalisées. A la question « Par quel type de personne, selon vous, ont été commis les délits dans la zone dans laquelle vous habitez ? », les personnes interrogées – qui peuvent donner plusieurs réponses – évoquent massivement : les « drogués » pour 43,2%, les « gitans / nomades » pour 37,6% et les « clandestins / immigrés / étrangers » pour 33,9% (Roversi, 1997 : 95).

Tableau n°1.5. Les responsables de la délinquance à Modène selon la population

Pourcentage des réponses à la question « Par quel type de personnes, selon vous, ont été commis les actes de délinquance dans votre quartier ? » à Modène, par circonscription de résidence.

	Total	CIRCONSCRIPTION			
		1	2	3	4
Tziganes/Nomades	37,6	35,4	35,3	40,2	38,9
Extracommunautaires/étrangers/immigrés	33,9	45,1	34,4	29,7	32,8
Drogués	43,2	51,3	40,8	41,8	42,8
Italiens du Sud	2,8	1,8	4,1	2,7	2,2
Délinquants d'habitude/professionnels	3,3	3,5	2,8	4,7	2,2
Petits délinquants	5,4	1,8	6	7,4	4,4
Chômeurs/nécessiteux	2,9	4,4	2,3	3,1	2,2
Autre	0,2	0	0,9	0	0
Ne sait pas	0,7	0,9	2,3	0	0

Source : Roversi (1997 : 95).

A. Roversi met en exergue, par ailleurs, l'existence d'un mécanisme de « discrédit croisé », par lequel les résidents d'une circonscription considèrent leur propre zone de résidence relativement sûre tandis qu'ils jugent les autres relativement peu sûres. S'il existe

⁸⁴ Faits signalés entre le 1^{er} juillet 1995 et le 30 juin 1997.

⁸⁵ Comune di Modena, *Lo stato della sicurezza a Modena*, 1997, pp. 116-117.

un certain consensus sur l'existence de zones où règne un « malaise social » indéniable – le quartier de la *Sacca* pour la drogue et celui de la *Bruciata* pour la prostitution – il n'en demeure pas moins que pour les habitants, la délinquance est présente et en augmentation, mais pas dans leur quartier. Le sociologue résume ainsi les sources du sentiment d'insécurité étudié à Modène :

« En résumé, ce qui paraît générer de l'appréhension et de l'inquiétude à Modène est un phénomène qui inclut certainement

1/ des actions et des comportements qui contrastent effectivement avec l'ordre pénal en vigueur, sont juridiquement condamnables et comportent un risque effectif de victimisation ; mais en même temps, à notre avis, également et peut-être surtout

2/ des actions et des comportements qui parfois seulement contrastent avec l'ordre pénal, parfois seulement sont juridiquement condamnables, ne comportent pas de risque effectif de victimisation, mais sont hautement visibles et produisent une forte dose d'intolérance et d'hostilité et, comme conséquence directe, non seulement un sentiment diffus de peur mais une forte indignation ; auxquels s'ajoutent

3/ la perception d'un affaiblissement des liens sociaux de solidarité et de confiance à l'intérieur de la communauté d'appartenance elle-même, et

4/ l'idée, intense et diffuse, que le danger est un facteur qui a toujours et de toute façon pour sujet un "acteur externe". » (Roversi, 1997 : 89).

Pour le responsable scientifique du projet « *Modena, Città sicura* », les résidents sont habités par une vision nostalgique de leur ville – idée que l'on retrouve d'ailleurs à Bologne (Barbagli, 1999 : 14) – et le sentiment d'insécurité constitue la réaction de nombre d'habitants à la transformation de leur ville dans le contexte actuel de globalisation.

« Il nous semble pourtant que ces réponses reflètent, et font émerger en même temps également, la difficulté avec laquelle une partie au moins des habitants de Modène réagit plus généralement aux transformations en cours dans la société urbaine. Il ne fait aucun doute, en effet, que Modène traverse depuis plusieurs années un période de rapide transition de la dimension de ville moyenne, chef-lieu d'une province agricole et industrielle socialement et ethniquement homogène, fortement enracinée dans ses propres traditions culturelles et politiques, à la dimension de ville ouverte, typique de l'ère postindustrielle et de l'économie globalisée, avec tous les traits d'une aire géographique tendanciellement métropolitaine qui englobe un territoire plus ample caractérisé par un haut degré de mobilité. En vertu de ce processus, la ville historique change de physionomie, devient un objet de migrations pendulaires quotidiennes, importe des flux migratoires venant aussi de l'étranger, est quotidiennement traversée et exploitée par des "city users" non résidents. [...] Il (l'habitant) se trouve, en substance, à devoir affronter une situation de rapide et complexe changement qui altère les habitudes de vie les plus consolidées et fait s'évanouir la perception traditionnelle de la ville elle-même comme "espace ami et hospitalier" et surtout comme lieu d'identité privée et collective. A l'opposé, il peut se retrouver, en peu de temps, entouré par un "monde d'étrangers"...» (Roversi, 1997 : 95-96).

En ce qui concerne le taux de victimisation, il passe de 12,3% en 1996 à 14,3 en 1997. En 1997, c'est le vol à la roulotte qui arrive en tête des faits subis déclarés par les répondants, suivi de la tentative de cambriolage (en particulier dans la circonscription 1 du centre historique), du pickpocket (dont la circonscription 3 est beaucoup plus épargnée) et du vol de

voiture, en particulier dans les circonscriptions 2 et 3⁸⁶. Entre 2000 et 2002, alors que le taux de victimisation fléchit, les cambriolages et tentatives de cambriolage en appartement, les vols d'objets personnels, les vols à la tire et à la roulotte continuent de former le gros des faits déclarés par les répondants⁸⁷.

De 1997 à 1999, les cambriolages font ainsi partie des faits qui préoccupent le plus les enquêtés, derrière toutefois le trafic et la consommation de drogue, la prostitution et les nuisances sonores. Les problèmes apparaissent perçus de manière plus ou moins importante selon la circonscription de résidence : les résidents des circonscriptions 1 (centre historique) et 2 (*Crocetta-San Lazzaro-Modena Est*) tendent à percevoir les problèmes de drogue comme davantage présents dans leur zone de résidence. Quant à la prostitution, par exemple, ce sont les habitants des circonscriptions 1 et 4 qui la mentionnent plus fréquemment⁸⁸. L'année 1999 concentre, pour nombre de faits, les pourcentages de réponse les plus élevés, notamment pour les cambriolages, le trafic et l'usage de drogue, la prostitution. La courbe de l'indice synthétique de perception de sécurité révèle également 1999 comme l'année la plus critique : en hausse constante de 1996 à 1999, il commence à baisser ensuite, jusqu'en 2003, avant de repartir légèrement à la hausse⁸⁹.

Il semble donc la période 1997-1999, marquée par les mobilisations des comités de citoyens, se caractérise par une perception diffuse de l'existence de problèmes liés à la sécurité. Il nous appartient ici de confronter ce sentiment aux statistiques de la délinquance de la ville de Modène, et notamment aux chiffres des délits liés aux vols, à la drogue et à la prostitution.

II.1.2. Les statistiques de la délinquance à Modène

Les statistiques de la délinquance, disponibles de 1984 à 2003, montrent une première phase d'accroissement, jusqu'en 1990, puis une période de relative stabilisation à un niveau élevé jusqu'en 1996, avant une brusque accélération en 1997, point culminant de la courbe. La délinquance connaît ensuite une phase de recul régulier jusqu'en 2000, qui s'accélère en 2001. La courbe du total des faits constatés par les forces de l'ordre (Police d'Etat, carabinieri et Garde des finances) indique que les années 1997-2000 – qui correspondent à une forte

⁸⁶ Comune di Modena, *Lo stato della sicurezza a Modena*, 1997, p. 99.

⁸⁷ Comune di Modena, *Lo stato della sicurezza a Modena*, 2000, p. 23 ; 2001, p. 31 ; 2003, p. 44.

⁸⁸ Voir l'annexe 23 relatives aux enquêtes annuelles sur le sentiment d'insécurité à Modène.

⁸⁹ Voir l'annexe 24.

période d'activité des comités de citoyens – constituent le haut plateau de la délinquance à Modène, avec plus de 15 000 faits annuels en moyenne⁹⁰.

Si les vols constituent la part la plus importante du total des faits constatés, il n'est pas inintéressant de regarder l'évolution des délits liés à la drogue et la prostitution. Il ne nous a pas été possible de retracer l'ensemble de l'évolution des faits de proxénétisme sur la période concernée. On constate toutefois une brusque augmentation des faits constatés en 1996 (20), puis une baisse en 1997 (6). Les années 1998 à 2000 sont manquantes mais 2001 et 2002 révèlent chacune 17 faits, ce qui laisse supposer que cette forme de délinquance se stabilise à un niveau relativement élevé, proche du pic de 1996⁹¹.

La production et le commerce de stupéfiants connaissent une évolution irrégulière à la hausse, jusqu'en 1991. Le nombre de faits constatés est, sur cette période, relativement proche de celui de Bologne, capitale régionale abritant, à l'époque, trois fois plus d'habitants que Modène, et comptant un centre historique doté d'une force d'attraction (d'étudiants et d'usagers notamment) bien supérieure à celle du centre modenais. Alors que les délits liés aux stupéfiants explosent à Bologne (ils ont été multipliés par 3,7 entre 1984 et 1999), ils entament une lente et régulière décrue à Modène jusqu'aux années deux mille⁹².

Les statistiques de la délinquance ne révèlent pas une hausse significative des délits liés à la drogue. Pourtant, nous avons vu que c'est ce type de faits qui cristallise l'attention des habitants, dans un contexte – toutefois – de hausse généralisée de la délinquance, et des vols en particulier. Ce point semble étayer la thèse selon laquelle les actes particulièrement *visibles* dans l'espace public (drogue et prostitution) sont à même de susciter l'indignation. En outre, il convient de noter que le nombre de toxicomanes traités par les services sanitaires et sociaux de Modène croît régulièrement de 1991 à 2004 mais connaît une accélération entre 1994 et 1995⁹³. Enfin, la question de la drogue est indissociablement liée, par les acteurs eux-mêmes, au thème de l'immigration extra-communautaire (non européenne), et donc à des individus particulièrement « visibles » dans l'espace public du fait de leur couleur de peau.

II.1.3. Le couplage thématique entre insécurité et immigration

L'ouverture à Modène d'un centre de rétention apparaît, aux yeux de l'ancien président du comité de citoyens de Modène Est, comme un élément indispensable à la résolution des problèmes :

⁹⁰ Voir l'annexe 25.

⁹¹ Voir l'annexe 26.

⁹² Voir l'annexe 27.

⁹³ Voir l'annexe 28.

« Nous sommes favorables au CPT pour une raison très simple : parce que vu les problèmes, il se diffusait dans la ville un sentiment raciste à l'égard des immigrés, mais pas parce que les habitants étaient racistes, mais en réaction, disons, au fait qu'un grand nombre de délits qui étaient commis dans la ville ne pouvaient pas être sanctionnés parce que ceux qui les commettaient, n'ayant pas de permis de séjour, ne pouvaient être maintenus en détention d'après la loi... [...] Toute cette, cette manière de travailler, faisait que le citoyen réagissait négativement et devenait raciste à la fin. Alors le CPT, quelle fonction avait-il ? Il avait la fonction de garder les personnes qui étaient trouvées... qui commettent des délits et ne se font pas identifier ; elles doivent être identifiées. Pour les identifier, il faut qu'elles soient là, que tu puisses savoir où elles se trouvent, et quand vient le consul algérien, ou le consul tunisien, qui vient voir si celui-là est le sien et donner son accord pour le rapatriement, il doit être identifiable. Mais si tu le laisses libre, et que tu dis « je viens te chercher », enfin "où puis-je te trouver tel jour ?" [rires], il te dit "sous la petite guirlande de Modène !" ⁹⁴. Voilà où on en était. Alors maintenant, on nous dit que le CPT est utilisé pour, disons, rapatrier des clandestins, ceux qui ont des problèmes politiques, aussi, etc. Je n'entre pas dans ce débat. Nous, quand nous l'avons fait, c'était sûr que les CPT étaient seulement utilisés pour ceux qui étaient pris parce qu'ils avaient commis des délits et pour l'identification, pour l'expulsion. » (Entretien avec l'ancien président du comité de citoyens de Modène Est, 8 juin 2005).

Une analyse qualitative des comités de citoyens modenais (Poletti, 2002), déjà mentionnée, nous renseigne sur le rapport équivoque des résidents à l'immigration. A partir des treize entretiens menés avec des leaders de comités, l'auteur souligne que les personnes interviewées se fondent sur trois critères pour former une opinion sur les immigrés : la « laboriosité » (le fait d'avoir ou non un emploi), la « légalité » (le fait de séjourner en règle ou non sur le territoire), le critère ethnique (les Maghrébins sont plus facilement désignés comme des dealers, les Roms comme des voleurs et les Africains subsahariens comme d'honnêtes travailleurs). Il semble exister à Modène un relatif consensus sur la responsabilité de ce que nous appellerons « l'immigré en situation irrégulière – délinquant » dans la dégénération de la situation, figure qu'il convient de distinguer de l'immigré en situation régulière qui travaille. Différents propos, recueillis lors de nos entretiens ou dans la presse attestent de la vraisemblance de cette hypothèse.

« De leur côté, les résidents assistent, subissent, un changement de coutumes: le deal, la prostitution, présents depuis toujours, mais désormais exercés en grande majorité par des immigrés, jamais n'avaient autant interféré dans la vie de tous les jours, jamais n'avaient occupé, en les expropriant, les espaces communs avec des activités interdites par la loi, comme s'il s'agissait d'un droit. Jamais, de mémoire, on n'avait lutté contre des activités illicites de manière aussi inefficace. » (Coordinamento dei comitati cittadini per la vivibilità dei quartieri di Modena, 2004 : 11).

« Le problème était tel, pour vous donner une idée, qu'en 1998, nous avons recueilli 19000 signatures de citoyens modenais, c'est-à-dire plus de 10% des habitants [...], pour une pétition, qui a été envoyée au Parlement italien, par laquelle on demandait une nouvelle loi sur l'immigration, qui soit une loi, disons, qui aidât tous ceux qui étaient insérés, qui travaillaient, etc. mais plus sévère à l'égard de ceux qui voulaient commettre des délits. Parce que le problème était qu'un immigré qui n'était pas en règle, donc un clandestin, qui n'avait pas [...] de logement ; qui, quand on lui demandait ses papiers, disait qu'il ne les avait pas ; de fait, il était pris [...] détenu cinq-six heures à l'hôtel de police, et ensuite il était libéré. Donc, le lendemain, il faisait les mêmes choses pour

⁹⁴ La tour du Dôme de Modène est surnommée la « *ghirlandina* », littéralement « la petite guirlande ».

lesquelles il avait été arrêté. Cela se produisait dix fois ! Il y en a un qui a été, qui avait donné vingt noms différents ! [...] » (Entretien avec l'ancien président du comité de citoyens de Modène Est, 8 juin 2005)

« Bien que certaines interventions aient limité en partie les phénomènes, certaines situations de trafic de drogue et de prostitution se limitent simplement à se déplacer d'une partie à l'autre. Une grande part de la criminalité est liée, c'est vrai, à l'immigration et ici il faudrait agir sur deux fronts: en réprimant efficacement ceux qui commettent des délits et en aidant ceux qui au contraire travaillent honnêtement. » (Ercole Toni, conseiller municipal DS et président de l'association *Vivere Sicuri*, *Ultime Notizie*, 8 juillet 1999)

« [...] La Ville de Modène a vécu, au début des années quatre-vingt-dix, tout au long des années quatre-vingt-dix, des problèmes graves qui ne s'étaient jamais produits à Modène. Cela a aussi augmenté parce que durant ces années-là, il y a eu une forte augmentation des extracommunautaires qui sont arrivés en Italie. Alors une partie malheureusement de ces extracommunautaires euh... peut-être ne trouvant pas de travail immédiatement, malheureusement a causé une hausse de la criminalité. Cela pas en termes racistes mais en termes objectifs. Ce sont les données de, de la garde, euh de la police et des carabinieri, des forces de l'ordre de Modène. Au cours de ces années, donc, la municipalité a pris toute une série de mesures pour combattre le... la "microcriminalité", nous l'avons appelée, parce que ce n'était pas de graves épisodes d'activités euh... disons homicides ou bien criminalité organisée, mais c'était des vols, c'était des vols à la tire, c'était... des vitrines de magasins brisées et le deal surtout. [...]

Et la CNA a participé au recueil de signatures... qui a donné lieu ensuite à la loi Turco-Napolitano?

Bien sûr. C'est quelque chose qui a beaucoup fait discuter la ville, parce que c'était un peu une provocation, parce que euh... à l'intérieur d'une municipalité, qui est de gauche, il y a aussi des représentants de l'extrême gauche qui étaient quand-même très *garantistes*, c'est-à-dire qu'on ne pouvait pas faire trop de mal aux extracommunautaires. Cela, nous sommes, comme association d'entrepreneurs, qui tous les jours embauchent – ces entrepreneurs – des citoyens étrangers, nous sommes bien aise que des extracommunautaires viennent aussi à Modène. Parce que nous nous sommes donné du mal nous aussi, par exemple, pour trouver des habitations pour eux, parce que nous avons besoin d'extracommunautaires. Mais si les extracommunautaires euh... se salissent de...de délits, ils doivent être punis comme tous les autres citoyens, ok? Donc, [...] nous d'un côté, nous aidons les extracommunautaires, [...] mais [...] une hausse de la criminalité apporte la crainte, nous avons beaucoup de personnes âgées, d'âge...très élevé, donc dès qu'il y a une hausse de la criminalité, la personne âgée prend...a peur, ok? Donc il faut tenir le phénomène de la criminalité sous contrôle. Et donc nous avons demandé que tous les citoyens extracommunautaires, mais également non extracommunautaires, quand ils commettent un délit, ils soient pris et punis. Autrement, si ce n'est pas ainsi, la criminalité augmente. [...] » (Entretien avec le directeur de la CNA pour le secteur « Ville de Modène », 8 juin 2005).

Si les acteurs étatiques locaux opèrent le même couplage entre drogue, prostitution et immigration, le maire évite de mentionner ces thèmes, tout en affirmant la gravité des problèmes. A l'issue de la mobilisation des résidents de la *Crocetta*, à l'été 1997, l'analyse du maire apparaît plus mesurée que celle du commandant des carabinieri, par exemple. Le maire s'emploiera toujours, dans ses déclarations, à parler des « délinquants » et non des « immigrés ».

« Il ne fait aucun doute que la situation de la *Crocetta* a atteint un niveau préoccupant et l'exaspération des habitants, qui depuis des mois expriment civilement leur protestation, est justifiée et motivée. Il faut pourtant impérativement éviter que l'indignation contre des comportements, qui menacent le droit de citoyenneté et les valeurs d'un vivre ensemble serein, ne dégénère en attitudes et manifestations d'intolérance qui peut

provenir d'un sentiment de frustration, mais risque de s'incarner en une spirale qui, à la fin, se retourne contre les mêmes habitants qui voulaient la légalité et la sécurité. » (Giuliano Barbolini, maire de Modène, *Modena Mattina*, 29 août 1997).

« Modène n'est pas une ville xénophobe, ça se saurait. Simplement, les Modenais ont perdu patience face à l'arrogance et la prépotence de ces immigrés qui croient pouvoir agir impunément. [...] Une fois que le gouvernement nous aura donné les moyens pour intervenir et accompagner les immigrés qui commettent des actes de délinquance dans leur pays d'origine respectif, Modène retrouvera sa tranquillité. Ce sera possible en une semaine. Les personnages qui trafiquent sont à peine plus de quatre-vingt, ils se recyclent périodiquement mais le marché est dans leurs mains. » (Damiano Apostolo, Commandant provincial des Carabiniers, in *La Gazzetta di Modena*, 31 août 1997).

Pour le directeur de cabinet du préfet de police de l'époque, c'est essentiellement un phénomène massif de prostitution – avec près de quatre cents prostituées, pour la plupart immigrées clandestines – qui exacerbe les inquiétudes des habitants et provoque des réactions de nature communautaire⁹⁵. L'ancienne responsable du cabinet du maire de Modène mentionne la drogue, la prostitution et l'immigration, tout comme le directeur de cabinet du préfet, dans un article paru dans une revue professionnelle (Ventura, 2002).

« Et quels étaient les problèmes à l'époque ?

Mais c'était du deal, et... la prostitution... Donc une criminalité très visible. C'était plus celle-là qui préoccupait ; peut-être y avait-il d'autres délits en augmentation, mais la préoccupation sociale venait plus de ces... du deal dans la rue, qui était souvent le fait d'extracommunautaires, parce qu'ils étaient la main d'œuvre, disons, ou de la prostitution, et là aussi il y avait beaucoup d'étrangères... » (Entretien avec l'ancienne responsable du cabinet du maire de Modène, 5 juillet 2005).

Les interviews que donne le préfet de police Fiorioli à la presse confirment que les délinquants étrangers constituent la cible privilégiée des forces de police :

« Docteur Fiorioli⁹⁶, on vous décrit comme un "dur".

Je ne me reconnais pas dans cette étiquette. Je préfère "déterminé". Je répète, j'ai un rôle à jouer, assurer l'ordre, et je le ferai jusqu'au bout. Et où l'humanité n'est pas nécessaire, je parle du crime lié au trafic, nous ne l'utiliserons pas.

Vous êtes à Modène depuis quelques semaines. Quelle impression avez-vous de la ville ?

Elle est très tranquille. Les gens ressentent le besoin de se promener librement alors qu'il y a des petits délinquants immigrés qui font montre d'une certaine arrogance, notamment en public. Souvent, pourtant, on exagère un peu trop la perception du crime. Ce qui a aussi un retour positif : les gens ne sont pas indifférents et réagissent, dénoncent. » (Oscar Fiorioli, préfet de police de Modène, *Ultime Notizie*, 4 septembre 1999).

« Trois opérations coup de poing⁹⁷ en quelques jours ont conduit à l'expulsion de 75 clandestins. Quel est l'objectif final ?

Faire comprendre aux dealers professionnels que "travailler" à Modène n'est pas aussi facile. Et le seul moyen pour le faire, c'est celui-là : les prendre, les identifier et les renvoyer dans leur pays d'origine. Les arrêter ne sert à rien parce qu'ils connaissent bien les mécanismes et les longueurs de la justice italienne. Ils savent que les bénéfices gagnés

⁹⁵ Entretien réalisé le 31 mars 2003 avec la directrice de cabinet du préfet de police de Modène. Elle fait allusion aux événements de l'été 1997 dans le quartier Crocetta.

⁹⁶ En Italie, tout étudiant qui obtient sa *tesi di laurea* (équivalent de la maîtrise) a droit au titre de « docteur ».

⁹⁷ Il s'agit de notre traduction du terme allemand « blitz », fréquemment utilisé par la presse italienne.

valent bien quelques jours de baignade. Pour démanteler les organisations criminelles mises sur pied par les Maghrébins et les Albanais il faut bien autre chose.

Vous faites référence à la fameuse activité d'investigation⁹⁸ ?

Bien sûr, à celle-là aussi. Mais jusqu'à ce que des dizaines d'agents soient employés à faire le guet pour arrêter le dealer à l'angle de la rue, comment est-ce possible selon vous de programmer une activité d'investigation sérieuse et adéquate ?

Expliquez-le nous, Docteur Fiorioli.

Je le fais déjà, avec des faits. Quand nous en aurons terminé avec les opérations de nettoyage, nous passerons aux enquêtes plus approfondies. Tout d'abord, il est toutefois nécessaire de redonner à la ville un minimum de caractère vivable à la ville et de lancer un message clair et précis : à Modène, trafiquer et se prostituer ne doit pas être aussi facile. La microcriminalité doit se rendre compte qu'ici ça sent mauvais. »

(Interview d'Oscar Fiorioli, préfet de police de Modène, *Il Resto del Carlino*, ed. Modena, 8 septembre 1999).

L'intensification des contrôles et des expulsions d'étrangers en situation irrégulière impulsée par le préfet de police Fiorioli reçoit un soutien unanime de tous les protagonistes des mobilisations, tant les intérêts économiques que le maire, les partis politiques ou les comités de citoyens.

« Ses interventions vont dans la direction des requêtes que nous avons émises plusieurs fois et qui ont été déçues jusqu'à l'installation du nouveau préfet de police. Nous espérons que les opérations prévues pour les prochains jours donnent les résultats positifs obtenus cette semaine. Confesercenti et Cna garantissent leur soutien à toutes les initiatives visant à garantir la sécurité sur le territoire et sont favorables à la constitution sur le territoire modénais d'un centre de rétention qui permette de garder sous contrôle les étrangers en situation irrégulière, mais en épargnant les extracommunautaires avec des permis de séjour et en voie d'intégration dans le tissu social modénais. » (Communiqué de Confesercenti, *Ultime Notizie*, 4 septembre 1999).

« Le retournement est sous les yeux de tous. Je serais aveugle et stupide de ne pas l'apprécier. Les actions du nouveau préfet de police sont absolument appréciables. Personnellement il me plaît parce qu'il parle peu et fait beaucoup. Après des années où on nous a raconté qu'il n'y a pas d'instruments pour combattre le crime ou qu'ils sont usés, voici que, avec les mêmes instruments, on réussit à donner une efficacité à une action répressive. J'espère que toutes les autorités se mettront sur sa longueur d'onde. Il est en train de faire des choses qui paraissent extraordinaires par rapport au passé. Je ne voudrais pas qu'elles le laissent seul. » (Piero Bondi, Président de Confcommercio, in *Il Resto del Carlino*, ed. Modena, 16 septembre 1999).

« Pourquoi a-t-on attendu aussi longtemps pour agir avec autant de force ? Il émerge de nombreux doutes sur les éventuels omissions ou manquements du précédent fonctionnaire. En outre, nous attendons encore du préfet et du maire la mise en œuvre des "stratégies innovantes" promises, dont on a parlé lors de la dernière réunion du Comité provincial pour l'ordre et la sécurité. Ou étaient-ce seulement des paroles ? » (Giorgio Barbolini, conseiller municipal de *Forza Italia*, in *Il Resto del Carlino*, ed. Modena, 4 septembre 1999).

« Le succès de ces deux opérations contre les clandestins démontre que quand les forces de l'ordre prennent leurs responsabilités les résultats se voient immédiatement. A la lumière de cette nouvelle stratégie, il apparaît toujours plus indispensable d'ouvrir un centre de rétention dans notre province. » (Massimo Mezzetti, secrétaire provincial des DS, in *Il Resto del Carlino*, ed. Modena, 4 septembre 1999).

⁹⁸ Il s'agit de notre traduction du terme anglais « *intelligence* », particulièrement employé par les services de police italiens.

« Les rapports avec le préfet de police, dans la première phase de notre activité, ont été un peu problématiques, parce que... je ne dois pas vous raconter d'histoires, non ? Ca c'est quelque chose qui sera fait en France, donc... Ce n'est pas que j'aie, disons, un devoir de réserve, de secret ou autre ; je le dis sincèrement : il y avait un préfet de police à Modène, avec lequel nous avons eu des affrontements terribles. Et puis Fiorioli est arrivé et les choses ont radicalement changé. [...] Et alors, nous avons eu des rapports extraordinaires, [...] donc les résultats obtenus sont tous dus à cette sensibilité des plus hauts fonctionnaires de l'Etat d'affronter les problèmes et de comprendre les problèmes tels que les vivaient les habitants. » (Entretien avec l'ancien président du comité de citoyens de Modène Est, 8 juin 2005).

« Nous avons eu des rapports constants avec la préfecture de police et nous, certainement, par rapport à la situation précédente, quand Fiorioli est arrivé à Modène, cela a été, disons, une page s'est tournée [...], il a donné un signe très important, cela a donc été l'un des meilleurs pour nous. » (Entretien avec le directeur du secteur « ville de Modène » de la CNA, 8 juin 2005).

Les comités modenais obtiennent finalement l'ouverture d'un CPT, appuyés par le maire, le préfet et le préfet de police (la Région, en revanche, n'apporte pas son soutien au projet).

Le dernier point qu'il convient d'aborder ici, par anticipation de la comparaison avec le cas bolognais, touche au consensus qui se dessine à Modène sur la co-responsabilité des institutions municipales et étatiques dans le traitement des problèmes identifiés comme liés à la figure de l'immigré en situation irrégulière-délinquant. La problématisation d'une question, avons-nous indiqué, consiste également en la « désignation des acteurs les plus directement concernés ». Les pouvoirs publics ne s'accusent pas réciproquement d'incurie et adoptent, dans les interviews qu'ils donnent à la presse, une posture de coopération.

« Ainsi, les résultats obtenus sont la confirmation que le travail conjoint porté en avant ces dernières années a payé et ce travail doit être poursuivi, sans ralentissement. Le sondage de la Ville s'est révélé un instrument de travail utile, qui s'est accolé à des politiques concrètes, comme la signature du contrat de sécurité avec la Préfecture ou l'ouverture du poste de police intégré, qui voit opérer conjointement policiers municipaux et nationaux. Si le travail des forces de l'ordre apparaît décisif, la Ville a cherché à favoriser une coordination du contrôle du territoire, par l'intermédiaire également du rôle de la police municipale, et en activant des services de soutien aux habitants victimes de délits, en particulier avec des bureaux ouverts dans les différentes circonscriptions. Le travail continue, mais nous pouvons dire que l'effort de la ville est en train de payer. » (Giuliano Barbolini, maire de Modène, *Modena mensile*, marzo 2003, p. 7).

Il semble donc qu'à Modène, la lutte impulsée contre la figure de l'immigré en situation irrégulière-délinquant ait suscité un large consensus, tant au sein des pouvoirs publics que de l'opinion.

II.2. Une problématisation bolognaise composite : le « *degrado* »

Les mobilisations bolognaises désignent beaucoup moins nettement que celles de Modène une catégorie de population comme responsable des problèmes : c'est le phénomène des dégradations de tout type qui retient l'attention des résidents. Les entretiens conduits avec les acteurs bolognais révèlent la pluralité des problèmes regroupés sous le terme de « *degrado* », littéralement « dégradation », « détérioration ». Derrière ce terme se cachent des conceptions extrêmement différenciées des problèmes selon le type d'acteur interrogé.

La problématique de la sécurité apparaît composite à Bologne, principalement pour deux raisons. D'une part, il n'existe pas de consensus entre les différents acteurs des protestations. Les comités de citoyens apparaissent divisés politiquement et ne partagent ni les mêmes priorités ni la même conception de la répartition des compétences incombant à chaque organisation. D'autre part, les acteurs concernés par la politique⁹⁹ (municipalité, Etat, Université), tendent souvent à se rejeter mutuellement la responsabilité du traitement du problème.

La notion de *degrado* recouvre ainsi de multiples phénomènes. La politiste bolognaise Chiara Sebastiani, soulignait déjà ce point en 2001, à propos du *degrado* de la place Verdi:

« Il y a toutefois différentes versions de ce que l'on doit entendre par dégradation et comment la combattre. Pour certains, "dégradation" signifie présence de *homeless* et *punkabestia* qui génèrent de la saleté, pour les autres cela signifie la présence de dealers (de haschisch, les drogues dures n'apparaissent pas) et d'ivrognes, le plus souvent maghrébins, qui génèrent des rixes et des vitres cassées, pour d'autres cela signifie encore d'énormes concentrations d'étudiants qui occupent la place et sont en même temps source de saleté et de bruit. La lutte contre la dégradation dans la version de droite signifie une intervention des forces de l'ordre pour éloigner les personnes indésirables, dans la version de gauche cela signifie des interventions commerciales et culturelles qui dans le même temps rappellent des personnes "normales" et offrent aux marginaux une issue sous forme d'emploi. La municipalité de gauche mettra en œuvre alternativement les unes et les autres. » (Sebastiani, 2001 : 102).

Les propos du directeur du Secteur de la Sécurité sous la municipalité Guazzaloca donnent également à voir le caractère composite de la notion de *degrado*, qu'il attribue à la multiplication des flux de population dans une ville réputée « accueillante » :

« Bologne est une ville typiquement accueillante, donc... Bologne a été une ville d'immigration et j'ai un ami qui me dit qu'il avait carrément fait les grandes manifestations où il donnait la main à des immigrés de couleur, ce qui ne veut rien dire, mais cela veut dire que cela fait partie de la culture de cette ville d'hospitalité, hospitalité

⁹⁹ Dans ce chapitre, nous abordons la formulation du problème essentiellement du point de vue des résidents et des institutions (municipalité et Etat), mais nous l'aurons l'occasion de voir qu'au sein des différentes organisations, les professionnels sont également loin de partager une vision similaire de la question. Il existe également des dissensions entre les acteurs dans les autres cas d'étude, mais elles ne sont en aucune mesure médiatisées comme à Bologne.

des immigrés, des Roms, des étudiants, des Méridionaux qui cherchaient du travail, donc au sens où c'est une ville qui a l'hospitalité dans son ADN. Evidemment, cela produit ces phénomènes disons de... de dégradation progressive. Dégradation, cela veut dire propreté, cela veut dire problèmes de surpeuplement, de logements qui n'en sont pas, de baraquements qui se créent, donc une situation de malaise se crée, d'un centre qui le soir, la nuit, devient tumultueux parce que surtout, sur 400 000 habitants, un quart de la ville est constitué de jeunes, d'étudiants – et ça c'est le rapport entre nombre d'étudiants et nombre d'habitants – donc ces derniers ont besoin de faire exploser leur vitalité, je veux dire, non ? Donc tous ces phénomènes, ils existaient avant et ils se sont petit à petit aggravés de manière exceptionnelle avec la junte Vitali et évidemment, c'est justement parce qu'ils étaient très graves à l'époque de la junte Vitali, que lorsqu'il y a eu la campagne électorale, l'électorat s'est divisé en deux, entre ceux qui voulaient que face à ces personnes soit menée une politique de lutte et de répression, par rapport à ceux qui voulaient que l'on mène encore la traditionnelle politique d'hospitalité et de tolérance de Bologne. » (Entretien avec l'ancien directeur du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 11 mai 2005).

Massimo Pavarini¹⁰⁰, chargé par Sergio Cofferati d'une mission d'expertise des problèmes de sécurité du centre historique, diagnostique globalement un conflit d'usage des espaces publics entre diverses catégories de population.

« Une analyse / diagnostic désenchantée et équilibrée du "problème" de la sécurité et de sa "perception" à Bologne, qui signale à quel point la ville, au cours des deux dernières décennies, a perdu – sans trop d'espoir de les récupérer à court terme – les traits stéréotypés de l'"oasis tranquille", se trouvant aujourd'hui face, comme la plupart des grands centres urbains, à une série d'"urgences" inédites, par leur nature et leur portée – immigration, marchés illégaux, violence diffuse –, qui s'entrecroisent de manière particulière avec certains traits spécifiques de la ville et de son "mythe", à savoir la présence d'une grande université et en général la capacité d'attraction de groupes sociaux particuliers. Epiphénomène, mais aussi partie non négligeable du problème, la permanence de conflits latents et explicites dans l'usage des espaces publics entre des populations diverses et avec des styles de vie : une population résidente toujours plus âgée d'un côté, la présence massive de *city users*, la communauté des jeunes étudiants, la soudaine augmentation des populations immigrées. Ce qui alimente, de la part des habitants, la perception soufferte d'un désordre social qui ne semble pas être (ni ne peut être) pleinement "contrôlé", et donc une demande pas trop consciente de "sécurité/réassurance" adressée à la municipalité sur un ton toujours plus pressant. Une demande sui, au-delà des références à la mesure réelle des problèmes, naît de la déclinaison particulière que le "malaise de la civilité" a prise dans la société contemporaine : au moment où, et toujours plus, nous sommes contraints à thématiser notre société comme société du risque, parce que notre capacité de "prévoir" les possibles conséquences s'est diluée au-delà de la mesure de notre capacité d'en "prévenir" les négatives, nous avons commencé à nous sentir toujours plus en "insécurité". » (Pavarini, 2006 : 37).

Au regard de cette pluralité de définitions, nous limiterons ici notre analyse aux revendications des comités de citoyens du centre historique. Il semble que leurs préoccupations aient d'ailleurs évolué au cours des dernières années : la drogue et la prostitution ont cédé le pas aux nuisances sonores nocturnes, générées par les multiples bars, pubs et restaurants de la zone universitaire, glissement facilité par le caractère protéiforme de la notion de *degrado*. Il apparaît toutefois indispensable de souligner que les autres

¹⁰⁰ L'article cité correspond aux première et deuxième parties du rapport adressé au maire de Bologne en 2005.

préoccupations n'ont pas disparu, tel le phénomène de la prostitution¹⁰¹, localisé sur les boulevards périphériques du centre historique¹⁰². A partir des recherches existantes et de nos propres investigations, nous tenterons donc de retracer chronologiquement l'évolution de la formulation des problèmes dans le temps, tout en soulignant les points de tension dans l'interprétation de la situation par les différents protagonistes.

II.2.1. Les désordres physiques et sociaux, cibles des protestations

Le sociologue M. Barbagli a dépouillé les lettres et pétitions relatives à la sécurité adressées au maire de Bologne du 1^{er} janvier 1990 au 31 décembre 1998, ainsi que les articles et lettres sur le sujet publiés dans l'édition locale de trois quotidiens nationaux entre 1997 et 1998¹⁰³ (Barbagli, 1999). Il recense, sur la période donnée, 831 lettres et 27 pétitions¹⁰⁴. Alors que le nombre de pétitions reste stable dans le temps, celui des lettres, après une certaine constance, augmente soudainement après 1994. On note également un fort accroissement du nombre d'articles et de lettres publiés dans les éditions locales entre 1997 et 1998¹⁰⁵.

De ces lettres émerge une certaine nostalgie de la grandeur du passé : la majorité des courriers exprime la conviction que la situation de Bologne s'est détériorée. Le terme le plus fréquemment employé par les habitants est celui de « *degrado* », qu'ils utilisent comme synonyme de « décadence », « détérioration », « dégénérescence » (Barbagli, 1999 : 39-40). Dans la définition des problèmes et l'analyse qu'ils en font, les auteurs se réfèrent en fait aux « incivilités » et aux violations des normes, écrites et non écrites. En effet, les problèmes mentionnés dans les lettres concernent principalement la propreté urbaine (des espaces publics, mais aussi de parties privées) et les graffitis, ainsi que les « désordres sociaux », à savoir toutes les formes de violation des normes d'usage des espaces publics. Les prostituées, par exemple, sont désignées comme un problème non d'un point de vue moral, mais parce

¹⁰¹ Le journal *La Repubblica*, ed. *Bologna*, sur son site internet, publie les photographies du *degrado* envoyées par les internautes, sur lesquelles la prostitution figure en bonne place. Voir l'annexe 29 consacrée au *degrado* bolognais.

¹⁰² Les zones mentionnées sont les suivantes :

« C'est autour du centre historique, au pied des enceintes, tous les boulevards ; nous avons certaines zones, des rues aussi, maintenant ce sont des quartiers nouveaux : rue des *Mura*, avenue *Roma*, rue *Stolani*... ; tout le *Borgo Panigale*, y compris de jour ; le quartier *Reno* aussi, le quartier *Navile* a des zones aussi, où il y a peut-être plus d'usines. » (Entretien avec la responsable du projet prostitution du service des Activités sociales de prévention de la Ville de Bologne, 16 mai 2005).

¹⁰³ Il s'agit des éditions bolognaises de *La Repubblica* (centre gauche), *L'Unità* (gauche) et *Il Resto del Carlino* (centre droit).

¹⁰⁴ Rappelons que, d'après les statuts de la municipalité de Bologne, une pétition doit rassembler 300 signatures (personnes de plus de 16 ans, électeurs ou simples résidents, nationaux ou étrangers) pour être considérée comme telle. Plus de 10 000 personnes se seraient ainsi adressées à la municipalité pour des questions de sécurité.

¹⁰⁵ Voir l'annexe 30, relative à la demande de sécurité à Bologne.

qu'elles utilisent le mobilier urbain pour leur activité ou se mettent en « tenue de travail » en pleine rue. A la suite de Laura Sartori (2003 : 489), nous entendrons donc le terme « *degrado* » comme *l'ensemble des épisodes et signes de désordres physiques ou sociaux présents dans la zone de résidence d'un individu*.

Pour M. Barbagli, ces signes de désordres témoignent de l'absence d'une figure qui veuille ou sache faire respecter les normes qui règlent la vie quotidienne. En outre, un certain nombre d'auteurs de lettre a l'impression qu'il n'existe pas de définition claire des rôles des autorités préposées à la lutte contre les incivilités, un problème que S. Roché a également constaté en France (1998b : 17-35).

La fréquence des incivilités provoque par ailleurs une forme de ressentiment de la part des habitants, qui se sentent victimes d'injustices. Ce ressentiment reposerait sur deux convictions assez répandues : l'idée d'une distribution inégale dans la population du risque de victimisation (qui augmente à mesure que l'on descend dans l'échelle sociale) et le sentiment que les hommes politiques (surtout ceux de gauche) sont plus disposés à comprendre les raisons des auteurs que celles des victimes (Barbagli, 1999 : 40-47).

La drogue et la prostitution, tout particulièrement, apparaissent comme des thèmes de mobilisation fréquents à Bologne. La recherche coordonnée par D. della Porta sur les comités de citoyens en Italie révèle, dans le cas de Bologne, dans quelle mesure les problèmes de drogue, de prostitution et de « dégradation du quartier » concentrent les mobilisations en 1991 et en 2000 (voir tableau ci-dessous).

Tableau n°1.6. Mobilisations sur la sécurité et/ou contre l'immigration à Bologne, en 1991 et 2000

Thème des protestations	Mobilisations		protestations de comités	
	1991	2000	1991	2000
Contre la drogue	12	17	1	7
Contre la criminalité et la prostitution	10	17	1	4
Contre les immigrés	3	1	0	1
Contre d'autres groupes	1	1	0	0
Contre la dégradation / la déqualification du quartier	9	33	2	22
Pour le renforcement des forces de l'ordre	13	10	1	7
Total	24	52	3	29

Source : Lewanski & Mosca (2003: 70, tab. 7).

Ces recherches mettent clairement en exergue la prégnance de trois thèmes majeurs de protestation des résidents : dégradation du quartier, drogue et prostitution. Il convient donc de s'atteler à l'examen des statistiques de la délinquance à Bologne, en particulier aux chiffres relatifs au proxénétisme et au trafic de drogue, afin d'amorcer une objectivation de ces phénomènes.

II.2.2. Les statistiques de la délinquance à Bologne¹⁰⁶

La hausse du nombre des faits de délinquance constatés par les forces de l'ordre connaît une accélération au milieu des années quatre-vingt, pour atteindre un pic en 1990 (45306 faits). La croissance de la délinquance connaît ensuite des phases de ralentissement, ponctuées par des baisses en deçà de la barre des 40 000 faits, immédiatement suivies de remontées (44 752 faits en 1994 ; 44 608 en 1997). A partir de 1997, la décrue de la délinquance se fait plus lente mais régulière, jusqu'en 2002, avant de connaître une nouvelle hausse en 2003, dont on ne sait pas si elle révèle ou non le début d'un nouveau cycle de croissance. En revanche, l'un des postes les plus préoccupants concerne les pickpockets, qui ont connu une croissance exponentielle sur la période (bien plus rapide que celle de l'ensemble des vols) : de 1306 faits en 1984 à 10 144 en 2003¹⁰⁷.

Le phénomène de la drogue, nous l'avons vu, a connu une explosion à Bologne¹⁰⁸. Après une première phase de croissance (de 174 faits en 1986 à 611 en 1992), la courbe de l'évolution des délits liés à la drogue connaît une forte baisse jusqu'en 1995. En revanche, de 1995 à 1999, le nombre de faits explose, passant de 266 à 953, le maximum atteint sur la période. Depuis, la tendance semble à la baisse.

Les chiffres du proxénétisme, disponibles à partir de 1991, montrent une croissance très rapide jusqu'en 1994 (passant de 3 à 126 faits, soit une multiplication par 45 !) ¹⁰⁹. Le reflux est aussi net, en 1995, puis les faits augmentent ensuite régulièrement jusqu'en 1999. Les chiffres des années 2000 et 2001 sont manquants, aussi ne sommes-nous pas en mesure de décrire précisément l'évolution de la courbe. Il est cependant vraisemblable que le nombre de faits ait légèrement décru, pour se stabiliser en 2002-2003.

A la lumière de ces évolutions, il n'est pas étonnant que les mobilisations d'habitants recensées par R. Lewanski et L. Mosca (2003) à Bologne se focalisent sur la prostitution et la drogue, englobés dans le thème de la dégradation du quartier. En effet, dans le cas de la prostitution, par exemple, ce n'est pas tant une condamnation morale qu'opèrent les résidents qu'un rejet des pratiques qui interviennent *dans l'espace public*. Les propos de la responsable du projet prostitution au sein du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne illustrent ce point :

¹⁰⁶ Les statistiques qui suivent proviennent de la Région Emilie-Romagne, après traitement des statistiques de la délinquance fournies par le Ministère de l'Intérieur, en vertu de l'accord Etat-Région de 2001 en matière de sécurité urbaine.

¹⁰⁷ Voir les annexes 31 et 32.

¹⁰⁸ Voir l'annexe 27.

¹⁰⁹ Voir l'annexe 33.

« Nous recevons continuellement des signalements, pétitions, exposés de la part des habitants, groupes, habitants individuels ou groupes d'habitants, qui se plaignent de diverses situations : chaos, confusion, tapage nocturne ; des femmes au milieu de la rue, dangereuses pour les autres ; des femmes qui ont des rapports dans les jardins, dans les garages, c'est-à-dire à côté des maisons ; des femmes qui jettent par terre des préservatifs usagés, des petites bouteilles – parce qu'elles se lavent avec les petites bouteilles – etc., ce n'est pas qu'elles... fassent leur toilette dans la rue... Ce sont un peu les problèmes principaux. Ce que nous rencontrons un peu, c'est que, pour le citoyen moyen, c'est fatigant à voir... [...] » (Entretien avec la responsable du projet prostitution du service des Activités sociales de prévention de la Ville de Bologne, 16 mai 2005).

Aujourd'hui, les thèmes de protestation que relaient les médias ont cependant évolué : si les comités proches de la gauche continuent de réfléchir aux problèmes de la drogue et des incivilités, les comités de la Fédération des rues se plaignent surtout de ne pouvoir dormir du fait des nombreux établissements de divertissement de la zone universitaire. Comme nous l'avons vu précédemment, le « *degrado* » englobe ici davantage les questions des nuisances nocturnes générées par les usagers du centre historique, et notamment de la zone universitaire.

II.2.3. Le glissement des préoccupations des comités vers la vie nocturne

Les propos des deux leaders de comités que nous avons pu rencontrer illustrent cette appréhension du problème.

« Les débits de boissons ont toujours été favorisés à Bologne, pour lesquels il y a eu une politique erronée. Aussi une énorme concentration dans le centre historique, surtout dans les rues les plus densément habitées par des familles : une infinité de débits de boissons nocturnes se sont ouverts, auxquels on a tout permis¹¹⁰. Il y a des législations sur la tranquillité publique, sur le bruit. On ne les a jamais fait respecter. Et Bologne est devenue une espèce de *Luna Park* de la vie nocturne et ils ne prennent pas en considération le fait que des tas de familles fuient le centre historique parce que la ville est de plus en plus invivable pour ceux qui ont une famille, qui doivent se lever tôt le matin et ont besoin d'une nuit calme. » (Entretien avec la coordinatrice du comité *Al Crùsel*, 1^{er} mars 2005).

« Le problème est né du fait qu'il n'est pas admissible que pour quelques locaux qui veulent faire, rester ouverts toute la nuit, faire du bacchanal toute la nuit, les gens doivent subir des situations, je ne sais pas, comme c'est arrivé hier soir rue *Petroni*. Rue *Petroni*, ça a été un enfer ! Cette nuit, jusqu'à 3 heures, je n'ai pas dormi mais comme tout le quartier : les gens hurlaient par les fenêtres « ça suffit, on n'en peut plus ! » parce qu'il y a avait une confusion totale, sans un agent de police municipale, sans un policier en circulation en somme. Entre une... tolérer et passer du côté de l'anarchie absolue, il y a une grande différence en somme. On demande l'équilibre. Nous avons toujours demandé que les locaux restent ouverts même toute la nuit, ce n'est pas un problème, mais que ce soient des locaux qui ont les conditions objectives pour le faire, qui sont organisés, qui respectent les règles, qui respectent les voisins. [...]

¹¹⁰ Un document distribué par les comités de citoyens lors de la conférence de presse du 8 février 2005 donne quelques chiffres issus du recensement : au 31 décembre 2003, le centre historique (4 zones) comptait 559 bars et 203 restaurants, pour une superficie de 4 507 km² et une densité de population de 11 756,6 habitants au km², tandis que la « périphérie » (le reste de la ville) comptait 211 restaurants et 861 bars, pour une superficie de 136 338 km² et une densité de population de 2 350,8 habitants au km².

OK. Et comment dire... il y avait déjà ce type de problème sous la municipalité Vitali ?

[...] il y a eu la période de la drogue, de l'héroïne puis du trafic généralisé et, et c'était un problème, mais ce n'était pas un problème comme maintenant, c'était un énorme problème, c'était affreux de voir le secteur aux mains des dealers. [...] avant c'était quelque chose de plus criminel et mauvais, vraiment [...] mais cela dérangeait moins... du point de vue du repos, de la tranquillité publique, cela dérangeait moins parce que c'était une activité qui était un peu cachée. Maintenant, au contraire, c'est vraiment le, le trouble de la tranquillité publique généralisé. Ici, on ne vit plus, on ne dort plus. [...] C'était affreux de passer au milieu des dealers [...], mais quand on était à la maison, on était tranquille ; maintenant personne n'est plus tranquille à la maison. » (Entretien avec le coordinateur du comité *Stop al Degrado*, 18 mars 2005).

Pour avoir vécu à Bologne plusieurs mois, il nous semble que la situation dans la zone universitaire présente des similitudes avec le cas de *Broad Street*, à Birmingham, que décrit Sophie Tiévant (2006), en termes de nuisances (personnes ivres, vomissements, urine, tessons de bouteilles, etc.), mais aussi celui de Rennes, ville étudiante (Beauparlant et al., 2006), dont la jeunesse affectionne le divertissement nocturne. La différence notable touche à la forte politisation des revendications, dans le cas bolognais, que formulent les centres sociaux. Le cas de la « *Street rave* » annuelle « antiprohibitionniste »¹¹¹, organisée par les centres sociaux pour réclamer la légalisation des drogues est emblématique de cette particularité politique. Chaque année, une procession de chars – diffusant de la musique techno à haut volume – défile dans les rues de la Ville, notamment sur les boulevards qui délimitent le centre historique. En 2006, un conflit s'ouvre entre les pouvoirs publics (préfet, préfet de police, maire), soucieux de limiter le parcours de la *Street Rave*, et les organisateurs, désireux de maintenir le tracé initial qui prévoit un passage par la place *Nettuno*, située à quelques mètres de l'hôtel de ville, alors que 30 000 participants sont attendus¹¹². Les modalités d'organisation de cette manifestation et le tracé finalement retenu traduisent, chaque année, le rapport de force entre groupes libertaires et pouvoirs publics bolognais.

Les comités de citoyens problématissent donc désormais davantage le *degrado* en termes de nuisances nocturnes diverses, générées par les bars, pubs, magasins d'alimentation et festivités de la zone universitaire, qu'en termes de trafic de drogue ou de prostitution. Qu'en est-il des Bolognais à l'échelle de la ville ? Les enquêtes sur le sentiment d'insécurité menées depuis 2000 par la Province de Bologne nous renseignent précisément sur ce point.

¹¹¹ Une galerie de photographies est disponible à l'adresse suivante : <http://www.bonne.it/gal/category.php>. Sur la signification politique que lui confèrent ses organisateurs, voir le site <http://www.antiproibizionisti.it>, qui a significativement pour logo une feuille de cannabis.

¹¹² Voir l'article disponible à l'adresse suivante : <http://www.antiproibizionisti.it/notizia.asp?n=4663>

II.2.4. La perception de l'insécurité : les enquêtes annuelles du MeDeC¹¹³

Depuis 2000, le Centre démoscopique de la Province de Bologne conduit des enquêtes sur le sentiment d'insécurité des Bolognais¹¹⁴, qui révèlent la constance de la préoccupation des résidents pour les problèmes liés à la sécurité. En 2000 et 2001, un Bolognais interrogé sur deux place la « microcriminalité » ou la criminalité organisée parmi les trois problèmes les plus importants. Ce pourcentage diminue ensuite pour atteindre son minimum en 2003 (39%), avant de connaître une hausse en 2004 et 2005¹¹⁵.

La part des répondants qui considèrent leur commune de résidence comme peu ou pas du tout sûre connaît une évolution irrégulière entre 2000 et 2005 : située à 48,3% en 2000, cette part chute aux alentours de 40% en 2001, puis connaît une légère hausse jusqu'en 2003, avant de diminuer à nouveau en 2004 (29,3%) pour remonter en 2005 à un niveau légèrement supérieur à 2003, avec 42,4%. Il est à noter qu'en 2004, l'enquête a lieu juste après les élections municipales, ce qui fait dire aux responsables de l'enquête que l'opinion publique se caractérise par une certaine « relaxation » et leur fait choisir 2003 comme année de comparaison. D'autre part, l'épisode du viol survenu dans un parc de Bologne lors de l'édition 2005 de l'enquête aurait fortement influé sur certaines réponses¹¹⁶. Il apparaît donc difficile pour l'heure de déterminer avec certitude une tendance.

La perception de l'insécurité varie fortement à l'échelle infra-communale. Les enquêtes opèrent une distinction entre les résidents de la zone universitaire et ceux du reste du centre historique particulièrement révélatrice. En 2002, 68% des résidents de la zone universitaire estiment que dans leur zone de résidence, la criminalité est un problème assez ou très grave¹¹⁷. En 2005, ils ne sont plus que 58,5%, contre 33% des habitants du reste du centre historique et 29,3% du total des Bolognais (MeDeC, 2005a). Rappelons qu'en 2005, 42,4%

¹¹³ *Centro Demoscopico Metropolitano*, Centre démoscopique métropolitain de la Province de Bologne.

¹¹⁴ Ces enquêtes sont fondées sur l'administration par téléphone (système Cati) d'un questionnaire à un échantillon représentatif de la population de la Province selon des critères de résidence, de sexe et d'âge. En 2000, l'échantillon compte au total 1200 personnes, dont 700 résidant à Bologne. En 2005, il en compte 1680, dont 1200 résidant à Bologne.

¹¹⁵ Voir l'annexe 34.

¹¹⁶ Les enquêteurs indiquent que lors de l'enquête (qui s'est déroulée du 15 juin au 15 juillet 2005) un viol survient à *Villa Spada*. Cet épisode, fortement médiatisé par la presse locale, aurait eu un impact notable sur plusieurs réponses fournies par les enquêtés résidant à Bologne. Le MeDeC dissocie les données recueillies avant et après l'incident. Ainsi, avant le viol, 34% des enquêtés considèrent la criminalité comme un problème ; ils sont 41,5% après.

	Avant le viol	Après le viol
criminalité comme problème	34,0	41,5
immigration comme problème	10,3	15,7
criminalité en hausse en Italie	53,5	63,7
criminalité en hausse dans votre ville	47,0	58,4

¹¹⁷ Comune di Bologna, Settore Sicurezza, *Progetto europeo SUD "Survey on Urban Disorder and Feelings of Insecurity"* (Hippokrates project 2001/HIP/043). *Atti del seminario*, 26 marzo 2003, p. 36.

des Bolognais considèrent leur ville comme peu sûre. Selon les secteurs, il existe donc un décalage plus ou moins important entre la perception du résident à l'échelle de la ville et à l'échelle de son quartier : si la ville est perçue comme insécure, c'est moins le cas de la zone de résidence, à l'exception de la zone universitaire, qui emporte le consensus. Dans ce secteur, ce sont les plus diplômés qui sont les plus préoccupés, alors que d'ordinaire, le niveau de diplôme constitue un frein à la « peur au concret » (dans la zone de résidence). La majorité des résidents de la zone universitaire dispose d'un diplôme équivalent à la maîtrise mais cela ne limite pas leur préoccupation pour autant, signe que les phénomènes observés sont particulièrement ancrés dans cette portion de territoire¹¹⁸.

Ce sont d'ailleurs des lieux précis qui cristallisent les préoccupations des résidents : interrogés sur les lieux à risque de la ville (jusqu'à trois réponses possibles), ils répondent place Verdi (39,8%), la gare (16,4%), la rue *San Vitale* (3,4%), le jardin public du *Guasto* (4,4%). Ces pourcentages sont systématiquement supérieurs pour les répondants résidant dans la zone universitaire. Les lieux indiqués forment un continuum qui va de la zone universitaire à la gare¹¹⁹.

Les résultats de ces enquêtes nous renseignent également sur les faits perçus comme les plus problématiques par les résidents. Sont distinguées trois catégories de faits, issues du recodage des réponses à la question ouverte « quels sont les faits qui vous dérangent dans votre zone de résidence? » (jusqu'à trois réponses possibles). La « vivabilité urbaine » englobe les dégradations physiques de l'environnement comme les actes de vandalisme, les difficultés de stationnement, la pollution, les nuisances sonores, la saleté, la circulation). Le « contrôle du territoire » comprend tout ce qui se rapporte à la perception d'une dépossession de son propre territoire, du fait de l'invasion de ce dernier par des figures considérées comme extérieures et potentiellement dangereuses. La catégorie « victimisation » repose sur la perception individuelle du risque d'être victime d'un acte de délinquance dans sa zone de résidence (Gennari, 2002 : 170).

Ce sont les faits catégorisés comme relevant de la « vivabilité urbaine » qui sont le plus fréquemment cités comme facteur de gêne par les Bolognais. Entre 2000 et 2003, près de 40% d'entre eux mentionnent un fait relatif à la « vivabilité urbaine » comme source de nuisance. Ce pourcentage apparaît globalement en baisse depuis 2003. L'opposition entre la zone universitaire et le reste de la ville apparaît marquée : en 2005, 31,7% du total des habitants déclarent un facteur de « vivabilité urbaine » comme source de gêne, contre 46,5%

¹¹⁸ Comune di Bologna, Settore Sicurezza, *op. cit.*, p. 37.

¹¹⁹ Il est intéressant de noter que deux autres lieux sont mentionnés fréquemment : le *Pilastro* (16,2%) et la *Barca* (11,1%). Il s'agit des premières zones de la ville à avoir absorbé, dans les années soixante, l'exode rural et les flux migratoires en provenance du Sud de l'Italie (Pepa, 1996 : 56) De plus, le 4 janvier 1991, une patrouille de carabinieri a été assassinée au *Pilastro* par la « Bande de la *Uno Bianca* » (un groupe criminel de six personnes, dont cinq policiers bolognais, actif de 1987 à 1994), un épisode qui a marqué la population.

des résidents de la zone universitaire. Les écarts entre leur perception des sources de nuisance et celle des Bolognais dans leur ensemble apparaissent particulièrement élevés pour les trois éléments les plus cités : la saleté (15% des résidents de la zone universitaire contre 4,4% du total des habitants), la dégradation de l'environnement (10% pour les premiers contre 3,4% pour les seconds) et les nuisances sonores (9,5% pour les premiers contre 4,6% pour les seconds). La perception de la circulation automobile comme source de gêne n'est, en revanche, pas supérieure dans la zone universitaire (10%, contre 9,9% en moyenne dans la ville) (MeDeC, 2005a : 15).

La perception des nuisances qu'occasionne la présence de catégories de population pratiquant des activités illégales ou déviantes, après avoir connu une forte baisse entre 2000 et 2001, semble augmenter (si l'on met l'année 2004 entre parenthèse du fait de son caractère particulier). Ainsi, 28,3% des personnes interrogées en 2000 mentionnent au moins un facteur de trouble relevant du « contrôle du territoire », contre 12,4% en 2001 (le minimum atteint sur la période) et 26% en 2005. Parmi ces facteurs, la présence d'immigrés extracommunautaires arrive en tête en 2005, avec 15%, suivie du trafic de drogue (6,5%) et de la prostitution (3,2%). Il convient de souligner que ces chiffres sont en augmentation par rapport à ceux de 2003. Dans la zone universitaire, en 2005, si la présence d'immigrés extracommunautaire et de prostituées ne constitue un problème que pour respectivement 12,5% et 2% des résidents, celle de toxicomanes est problématique pour 11% d'entre eux (1,9% dans la ville). Similairement, le trafic de drogue recueille 26,5% des réponses dans la zone universitaire, mais seulement 6,5% au total dans la ville (MeDeC, 2005a : 15).

Une autre batterie d'indicateurs permet de préciser la nature des groupes considérés comme gênants dans les rues de la zone de résidence et révèle une nouvelle fois la perception extrêmement différenciée des problèmes entre la zone universitaire et le reste de la ville (MeDeC, 2005a : 17) : les résidents de la zone universitaire mentionnent à 23,5% les *punkabestia* (contre 3,9% des Bolognais en moyenne), à 18% les rassemblements bruyants devant les bars (contre 5,4% des Bolognais en moyenne), à 12,5% les personnes en état d'ébriété (contre 2,2% des Bolognais), à 11,5% les immigrants extracommunautaires (contre 7,7% des Bolognais), à 8% le bruit généré par les bars (contre 2,3% des Bolognais), à 6,5% les drogués (contre 1,7% des Bolognais) et à 4,5% les dealers (contre 1,4% des Bolognais), à 5% les gens qui dorment dans la rue (contre 0,7% des Bolognais). Les résidents de la zone universitaire perçoivent donc beaucoup plus de catégories de population comme dérangeantes que la moyenne des Bolognais (MeDeC, 2005a : 17).

Le risque d'être victime d'un acte de délinquance apparaît également comme un facteur de gêne pour 23,7% des habitants interrogés en 2005, chiffre nettement supérieur à celui de 2000 (15,6%) malgré la forte irrégularité de l'évolution de cet indicateur. Surtout, il

est intéressant de noter que la part de répondants qui déclarent le risque d'être victime d'un acte de délinquance comme une source de préoccupation est plus importante à Bologne que dans le reste de la Province en 2005, alors que le rapport était inversé en 2000. La peur d'être victime d'un acte de délinquance apparaît à un niveau semblable dans la zone universitaire (22%). Par contre, la crainte de subir une agression physique connaît un écart significatif : elle touche 6,5% des résidents de la zone universitaire, contre 2,7% des Bolognais en moyenne (MeDeC, 2005a : 15).

En ce qui concerne le taux de victimisation des Bolognais, il s'avère depuis six ans nettement supérieur à celui des résidents du reste de la Province, à l'exception notable de l'année 2004 où les chiffres sont très proches. Si l'on excepte – une nouvelle fois – le pourcentage recueilli en 2004, la tendance semble se situer entre 15 et 20% de Bolognais victimes d'au moins un acte de délinquance au cours de l'année précédent l'enquête (MeDeC, 2005b : 16). Il n'existe pas de grands écarts, cette fois, entre le centre historique et le reste de la ville. Les résidents de la zone universitaire déclarent toutefois davantage avoir été victimes de vols à la tire (25%, contre 22,4% des Bolognais en moyenne) et de vols d'objets personnels (19,4% contre 8,9% en moyenne).

Le sentiment d'insécurité des Bolognais apparaît relativement stable au cours de la période 2000-2005, mais situé à un niveau élevé (plus de 40% de la population). En 2005, par ailleurs, le sentiment d'insécurité apparaît plus élevé en périphérie que dans le centre historique. Les résultats des enquêtes menées à Bologne sur le sentiment d'insécurité depuis 2000 sont riches d'enseignements. Tout d'abord, la sécurité apparaît comme un thème de préoccupation prioritaire sur toute la période. Ensuite, si les Bolognais sont victimes d'actes délictueux, ils n'en apparaissent pas moins préoccupés par les désordres physiques et sociaux qui contribuent, à leurs yeux, à la dégradation de leur cadre de vie, notamment dans la zone universitaire. Dans ce contexte, la persistance d'un sentiment d'insécurité situé à un niveau relativement élevé peut s'analyser comme le produit de ces deux facteurs.

Le couplage entre délinquance et immigration apparaît moins nettement dans les propos des leaders des comités bolognais – et dans leurs actions – qu'à Modène. Bologne concentre pourtant toutes les caractéristiques des villes dans lesquelles la crainte de l'immigration comme source de délinquance a le plus fortement augmenté à partir de la fin des années quatre-vingt-dix : elle se situe au Nord du pays, elle compte plus de 100 000 habitants, et un quart de sa population a plus de 65 ans (Bordignon & Diamanti, 2001).

D'après l'enquête annuelle sur le sentiment d'insécurité menée par le MeDeC, l'attitude des Bolognais envers l'immigration semble reposer sur une nette distinction entre

les immigrés qui commettent des actes de délinquance et les autres, se rapprochant en cela de l'attitude des comités modenais. En 2000, 30% des Bolognais surestiment la population des immigrés à Bologne, l'estimant à plus de 10% de la population résidante. Environ 70% des Bolognais mettent en relation immigration et augmentation de la criminalité. La grande majorité considère néanmoins les immigrés comme nécessaires et honnêtes et plus de 70% sont favorables à l'extension du droit de vote à leur égard. Ce « syndrome d'invasion », conclut l'enquête, n'entamerait donc pas la confiance des habitants dans les politiques d'intégration (MeDeC, 2000 : 36-37). En 2005, l'enquête annuelle du MeDeC inclut une question relative au sens qu'attribuent les Bolognais au terme « sécurité »¹²⁰. 57,2% d'entre eux choisissent l'item « contrôle de la criminalité ». Viennent ensuite la sécurité sociale (27,8%), la lutte contre les dégradations (21,6%) et « le contrôle des immigrés » (19,9%) (MeDeC, 2005b : 9). Près d'un enquêté sur cinq à Bologne effectue donc un couplage thématique entre « sécurité » et « immigration ».

Dans leur comparaison des protestations bolognaises recensées en 1991 et en 2000, R. Lewanski et L. Mosca (2003 : 72-73) mentionnent l'implication des comités dans les mobilisations en faveur de la sécurité et/ou contre l'immigration mais, en revanche, une moindre participation aux mobilisations en faveur des immigrés (en faveur de leurs droits politiques et sociaux). Par ailleurs, nous avons vu précédemment que le problème de la drogue fait partie des trois thèmes de mobilisation les plus fréquemment rencontrés à Bologne. Or Marzio Barbagli a montré que le nombre d'étrangers qui se livrent au trafic de stupéfiants est bien plus élevé qu'au début des années quatre-vingt-dix, notamment dans les grandes villes du Centre-Nord comme Turin, Milan, Bologne, Florence, où la part des étrangers sur le total des mis en cause pour ces délits a dépassé les 60%, y compris pour le premier semestre 2003 (Barbagli, 2003 : 38). Le couplage thématique entre sécurité et immigration repose donc essentiellement sur un type de problème : le trafic de drogue. C'est du moins la représentation dominante chez les acteurs que nous avons rencontrés.

II.2.5. Qui est compétent pour traiter les désordres ?

Les services de l'Etat et de la municipalité tendent à se rejeter la responsabilité du traitement des désordres selon que les faits sont définis comme relevant de la « sécurité » et donc de la compétence de l'Etat, ou comme des éléments du *degrado*, et ne relevant donc pas des missions des forces de l'ordre.

¹²⁰ « Pour vous, "sécurité" signifie surtout (deux possibilités de réponse parmi la liste) : contrôle de la criminalité, contrôle des immigrés (clandestins), lutte contre la dégradation, Etat-Providence et sécurité sociale, préservation des valeurs et de la moralité, réglementation du trafic, autre, toutes ces réponses ».

Du côté de la municipalité, les positions des maires successifs ont pu évoluer, se heurtant plus ou moins aux préfets et/ou préfet de police du moment. On se souvient que, dans la dernière partie de son mandat, Walter Vitali entame un *aggiornamento* sur les questions de sécurité. L'annonce qu'il fait, dans *La Repubblica* du 10 octobre 1997, de son soutien à la proposition de 14 maires de grandes villes de créer un « super maire », responsable des forces de l'ordre sur le territoire communal, tranche avec les propos qu'il a pu tenir précédemment. Le préfet de l'époque, Enzo Mosino, rejette fermement cette idée.

« Je suis en total désaccord, un tel projet est en opposition avec les normes actuelles. L'ordre et la sécurité publique sont de la compétence exclusive de l'Etat. Séparer les rôles et les responsabilités, en déplaçant certains pouvoirs dans les mains du maire, créera seulement un chaos indescriptible. Ordre et sécurité publique sont deux mots qui se complètent l'un l'autre, on ne peut pas dire que la police s'occupe du premier aspect et la Ville du second. On ne peut pas séparer les deux choses, comme le voudrait Vitali. Elles doivent être gérées ensemble et c'est l'Etat qui doit le faire, gouvernement, ministère de l'Intérieur, Préfectures... avec la collaboration, ça oui, des maires. » (Enzo Mosino, préfet de Bologne, *La Repubblica*, ed. Bologna, 10 octobre 1997).

Les rapports entre représentants de l'Etat et municipalité, mais également les partis politiques, semblent s'être progressivement tendus sur la question des responsabilités des institutions. A l'annonce du départ du préfet de police Aldo Gianni, Walter Vitali n'hésite pas à déclarer, dans *La Repubblica*, ed. Bologna du 28 février 1998, « Je compte beaucoup sur ce nouveau préfet de police, j'espère que l'on pourra collaborer de manière plus efficace que par le passé. ». Aldo Gianni attribuait au système judiciaire les limites imposées à l'action des forces de l'ordre :

« Pour résoudre les problèmes de la microcriminalité, comme place Verdi et dans le centre historique, selon les exigences des gens, nous devrions nous transformer en justiciers de la ville. Le fait est que nous devons respecter la loi, les gens doivent savoir que notre action a des limites. La répression des petits délits, ce sont les forces de l'ordre qui la font quasi entièrement, mais les temps des procès sont tellement longs que l'effectivité des peines est moindre. » (Aldo Gianni, préfet de police de Bologne, *La Repubblica*, ed. Bologna, 31 mai 1997).

Le 17 juillet 1998, dans un entretien accordé à *La Repubblica*, le préfet dédouane également les forces de police d'une quelconque responsabilité dans la diffusion de la drogue et de la prostitution mais souligne, au contraire, le rôle de la demande – et donc de la population – dans ces phénomènes.

« Les gens sont mécontents ? Ils ont raison de protester. Ne pas avoir de dealers sous ses fenêtres est une requête légitime. Mais nous, les forces de l'ordre, nous faisons ce que la loi nous permet. Nous ne pouvons pas empêcher que les jeunes se piquent, nous ne pouvons pas empêcher la libre circulation de quiconque. Cela ne veut cependant pas dire que nous sommes impuissants. Et puis ne faisons pas les hypocrites, ne me faites pas faire des discours de prêtre : s'il y a du trafic, de la prostitution, les deux plaies les plus graves de Bologne avec l'immigration clandestine, c'est parce qu'il y a une demande de drogue et de sexe payant des Bolognais. A l'Université, il y a les dealers extracommunautaires ? Il y a aussi les étudiants qui prennent de la drogue et qui trafiquent. Et les milliers d'automobilistes qui embouteillent les périphériques chaque soir, ils viennent de la lune ? Non, ce sont des habitants de cette ville et de cette province.

Et peut-être que ce sont aussi ceux qui protestent. En somme, une partie de notre société est complice de la dégradation.» (Enzo Mosino, préfet de Bologne, in *La Repubblica*, ed. *Bologna*, 17 juillet 1998).

Certains responsables du PDS (Alessandro Ramazza, le secrétaire provincial, Claudio Merighi, le coordonnateur des citoyens, et Roberto Mattuli, le responsable des questions institutionnelles), qui considèrent que les problèmes de sécurité relèvent uniquement de la compétence de l'Etat, critiquent ouvertement l'action des forces de l'ordre à Bologne. « C'est au préfet et au préfet de police de trouver la manière la plus appropriée », déclarent-ils dans *La Repubblica*, ed. *Bologna*, du 22 juillet 1998.

« [...] Le contrôle du territoire doit être effectif et continu. Le problème n'est pas la quantité des forces sur le terrain, même si on réclame toujours des renforts, mais la qualité. Les forces de l'ordre sont tellement nombreuses à Bologne, envoyées autrefois en mission anticommuniste. Maintenant elles doivent changer de mode d'intervention, s'adapter à la situation d'aujourd'hui pour affronter la microcriminalité. » (Claudio Merighi, coordonnateur citoyen du PDS, in *La Repubblica*, ed. *Bologna*, 22 juillet 1998).

Lors de la campagne électorale pour les élections municipales de 1999, la candidate des DS, Silvia Bartolini, soutient la même ligne que la fédération bolognaise :

« Sur la dégradation et la sécurité, il y a une mission spécifique qui revient à la police et aux forces de l'ordre, qui sont également en retard sur le front de la formation. Il y a une très faible capacité à affronter les questions de sécurité urbaine, il suffit de penser que les commissariats ne sont pas reliés. [...] Je rappelle que pour la prévention et la dissuasion, la Ville a la police municipale. Je m'engage, si je suis élue, à mettre sur le terrain 320 agents sur les 570 disponibles au total. » (Silvia Bartolini, candidate DS aux élections municipales de 1999, in *La Repubblica*, ed. *Bologna*, 4 juin 1999).

Avec l'élection de Giorgio Guazzaloca en 1999, et la nomination d'un policier, membre d'Alliance Nationale, comme assesseur à la sécurité, le discours de la municipalité sur le thème de la sécurité change profondément, en particulier quant au rôle que peut jouer la police municipale¹²¹. Pourtant, les critiques ne cessent pas. En 2003, par exemple, ce sont les représentants des intérêts économiques bolognais qui alimentent le débat :

« Je suis déconcerté par ce qui se produit dans la zone universitaire et je n'accepte pas la logique du "cela n'est pas de notre ressort". Dire "ce n'est pas de notre ressort" signifie tracer des limites, séparer les interventions, alors que les institutions, certes avec des compétences et responsabilités diverses – continue Filetti – ne peuvent pas opérer de manière autonome. Au contraire, il est nécessaire qu'il y ait le maximum de coordination et la municipalité, parmi ses missions, a aussi celle d'organiser des actions communes. Je n'entends pas séparer les responsabilités entre policiers municipaux, policiers, carabinieri... Autrement, si on continue à dire « ça n'est pas à nous » alors on dit clairement où sont les fautes, on cite des situations concrètes. Place Verdi, on a recueilli plus de 2000 signatures d'habitants qui se plaignent, mais qui ont aussi une attitude de proposition. Ce ne sont pas des gens à part, ce sont des gens qui attendent des réponses, ils représentent un morceau de la ville. » (Bruno Filetti, président de l'Ascom, in *La Repubblica*, ed. *Bologna*, 2 février 2003).

¹²¹ Nous abordons précisément ce point dans le chapitre 7.

« Mais comment ? Le maire n'a-t-il pas axé toute sa campagne électorale sur la sécurité ? Ils n'avaient pas lancé le slogan "reprenons-nous la ville" ? Penser qu'ils accusaient la précédente municipalité d'inertie justement sur l'ordre public ; avant, quand gouvernaient les autres, c'était la faute de la junta communale, maintenant que ce sont eux qui gouvernent, la mission de l'ordre n'est pas du ressort de la commune. » (Alberto Zanni, président de l'Uppi¹²², in *La Repubblica*, ed. Bologna, 4 février 2003).

Une fois élu maire, en 2004, Sergio Cofferati nomme Massimo Pavarini conseiller à la sécurité et le charge d'établir un plan d'intervention pour le centre historique. Une nouvelle politique de sécurité doit ainsi être impulsée. Les conflits interinstitutionnels ne cessent pas pour autant. Le 11 novembre 2004, dans un entretien accordé au *Resto del Carlino*, le préfet de police Fulvi, commente de la manière suivante le problème que posent à la répartition des compétences entre forces de l'ordre et municipalité les incivilités dans la zone universitaire :

« Mais quand un habitant passe place Verdi et voit d'un côté des policiers, des carabinieri et des policiers municipaux, et de l'autre du trafic, des squats et un parterre de bouteilles, vous ne croyez pas qu'il reçoit un message un peu confus ?

Je ne veux pas polémiquer mais il est certain que récolter les bouteilles n'est pas notre mission. Et en plus ces hommes ne sont pas statiques, ils patrouillent aussi les rues à pied. » (Interview de Marcello Fulvi, préfet de police de Bologne, *Il Resto del Carlino*, 11 novembre 2004).

Un an plus tard, le successeur du préfet de police Fulvi, Francesco Cirillo, dans un entretien accordé au même journal, indique que le « *degrado* n'a rien à voir avec la sécurité »¹²³.

Le dernier acteur institutionnel concerné par les difficultés du centre historique est l'Université. Si cette dernière place la lutte contre la drogue au premier chef des priorités depuis plusieurs années, elle n'en adopte pas moins une attitude parfois ambiguë quant à son engagement effectif dans la résolution des problèmes. Il faut dire que les rapports de cette dernière avec les pouvoirs publics ont connu une rupture en 1977, lorsque les heurts entre étudiants et forces de l'ordre du 11 mars se sont soldés par la mort d'un étudiant (Sebastiani, 2001 : 93).

Les déclarations du recteur, Fabio Roversi Monaco, à la presse en mai 1997, lors de l'annonce du transfert de 40 employés de l'Université place Verdi, dans un local surveillé par des vigiles, attestent de l'ancienneté des difficultés de la zone universitaire :

« Qu'est-ce que vous craignez ?

Des situations de différent type. De l'échange de seringues et de drogues aux menaces continues à des femmes mariées et aux jets de bouteilles. Les épisodes de violence sont à l'ordre du jour, la saleté est répugnante, les tambours qui jouent 24 heures sur 24 et qui empêchent de se concentrer pour travailler et étudier... Nous ne pouvons pas ne pas prendre de mesure pour défendre notre personnel. » (Interview de Fabio Roversi Monaco, recteur de l'Université de Bologne, *La Repubblica*, ed. Bologna, 29 mai 1997).

¹²² *Unione dei Piccoli Proprietari Immobiliari*, Union des Petits Propriétaires Immobiliers.

¹²³ *Il Resto del Carlino*, ed. Bologna, 16 octobre 2005.

L'Université, qui emploie des vigiles pour sécuriser ses employés, rejette la responsabilité du traitement des problèmes :

« "Vu que pour l'instant il n'existe pas de contrôle adapté place Verdi – a expliqué le recteur adjoint Ettore Verondini – le recteur a imaginé cette solution pour tranquilliser les employés. Ce n'est pas une surveillance mais un moyen de rendre moins angoissante l'idée de rentrer dans les nouveaux bureaux sur la place. [...] Il s'agit – a ajouté le professeur Verondini – d'un petit soulagement, même s'il ne résout pas le problème de la place Verdi, pour lequel l'Université n'a pas l'habit institutionnel". » (Ettore Verondini, recteur adjoint de l'Université de Bologne, in *La Repubblica*, ed. Bologna, 28 mai 1997).

Elle s'emploie, par contre, à requérir auprès des forces de police le renforcement de leur action. En 1999, le recteur annonce l'ouverture d'un poste de police municipale place Verdi, dont les locaux sont fournis par l'université.

« C'est une de mes idées, approuvée par les instances académiques avant l'été – dit Roversi Monaco – l'offre avait déjà été présentée au maire Vitali qui l'avait acceptée. Puis la municipalité a changé et j'ai réitéré ma proposition en juillet. Nous mettrons le local à disposition de toutes les forces de l'ordre : les carabinieri, la Police, la Garde des finances et les policiers municipaux. Ce sera la contribution de l'université à leur travail, dans la tentative de ramener le secteur à la normalité et à des conditions de vie acceptables. La situation ne s'est pas améliorée. Il faut une action de lutte continue. En cela, l'action des policiers municipaux, engagés place Verdi dans la lutte contre l'illégalité, est aussi importante. Pour nous, c'est aussi une réponse au malaise de notre personnel, effrayé par les personnages incroyables qui fréquentent la place Verdi, une situation qui nous contraint à dépenser des dizaines de millions [de lires] en agents de sécurité. » (Fabio Roversi Monaco, recteur de l'Université, in *La Repubblica*, ed. Bologna 21 octobre 1999).

En 2003, en pleine campagne électorale sur la sécurité, le nouveau recteur, Ugo Calzolari, se déclare prêt à collaborer et à rencontrer les comités promoteurs de la pétition qui vient de recueillir 2600 signatures, mais réfute l'attribution de la responsabilité du *degrado* aux étudiants¹²⁴. Il refuse de réitérer les « expérimentations généreuses mais non concluantes » d'ouverture des bibliothèques en soirée, menées les années précédentes. Un accord était en effet intervenu en 1998 entre la municipalité et l'Université, pour une ouverture des facultés de Lettres et d'Economie notamment¹²⁵. En 2000, le recteur Roversi Monaco, sur le départ¹²⁶, avait annoncé l'ouverture en soirée des musées universitaires et des salles d'études pour les étudiants, ainsi que le nettoyage des murs (effectivement lancé en août 2000, aux frais de l'Université¹²⁷). Il avait également invité professeurs, étudiants et résidents à porter plainte contre tout acte illégal, de l'affichage abusif au trafic de drogue¹²⁸.

¹²⁴ *La Repubblica*, ed. Bologna, 4 février 2003.

¹²⁵ *La Repubblica*, ed. Bologna, 19 juin 1998.

¹²⁶ Il quitte son poste de recteur en novembre 2000, pour être chargé en mars 2001, par le maire, Giorgio Guazzaloca, de la réforme des quartiers.

¹²⁷ *La Repubblica*, ed. Bologna, 1er août 2000. Le président de la faculté de Littérature tiendra d'ailleurs des propos critiques : « Mais maintenant, le problème appartient à la Ville, qui devra protéger les murs nettoyés à nos frais. »

¹²⁸ *La Repubblica*, ed. Bologna, 20 juillet 2000.

En 2005, le recteur Calzolari confirme le refus de tolérer le trafic de drogue dans la zone universitaire¹²⁹. Le conseiller pour la sécurité du maire de Bologne se heurte à la rectrice adjointe, Paola Monari. Pour Massimo Pavarini, si, depuis vingt ans, les recteurs demandent l'intervention des forces de l'ordre sur la drogue, ce n'est pas la faute du maire actuel, Sergio Cofferati, mais bien de l'absence d'investissement de l'Université dans le règlement des problèmes. L'Université a ainsi beau jeu de faire pression sur la Préfecture, l'Hôtel de police et la Ville pour l'élimination du trafic¹³⁰. Le débat se poursuit au mois de mars 2005: Massimo Pavarini rencontre Paola Monari à l'initiative d'associations étudiantes pour un face à face sur le thème « Dégradation, Université et Etudiants ». Le conseiller accuse l'Université de ne pas intervenir elle-même et d'attendre que les solutions arrivent¹³¹.

Parallèlement, le président DS du quartier *Santo Stefano*, Andrea Forlani¹³², présente un plan « autonome », indépendant de celui de Massimo Pavarini. Il réclame plus d'éclairage, des services hygiéniques mobiles pour les grandes manifestations publiques, des poubelles supplémentaires, et plus de police (à partir de 22h et dès mars quand le climat est clément). Il propose que l'Université et la municipalité signent ensemble « des projets adressés à la population étudiante [...] en élaborant éventuellement des punitions qui influent sur le parcours universitaire des étudiants. »¹³³.

*

La comparaison des cas modenais et bolognais illustre la catégorisation différente des problèmes qu'opèrent les résidents mobilisés. Alors que les premiers désignent explicitement la figure de l'immigré en situation irrégulière-délinquant, les comités bolognais problématissent l'insécurité en termes de *degrado*, dont la définition varie au gré des acteurs, désignant tantôt des désordres physiques, des désordres sociaux ou des actes de délinquance. Cette catégorisation fluctuante rend plus délicate la désignation explicite des autorités en charge du traitement des problèmes.

¹²⁹ *La Repubblica*, ed. Bologna, 6 février 2005.

¹³⁰ *L'Unità*, ed. Bologna, 6 février 2005.

¹³¹ *Il Resto del Carlino*, ed. Bologna, 11 mars 2005.

¹³² Notons qu'Andrea Forlani a été l'étudiant de Massimo Pavarini. Son mémoire de maîtrise portait sur l'inutilité de la prison pour les mineurs.

¹³³ *Il Resto del Carlino*, ed. Bologna, 5 février 2005.

III. Les dynamiques communes des mobilisations bolognaise et modenaise

Malgré une catégorisation et une mise en politique des problèmes qui varient d'une ville à l'autre, les mobilisations bolognaises et modenaises ne sont pas exemptes de points communs. Tout d'abord, les comités revêtent des caractéristiques sociologiques similaires. Ensuite, ils se meuvent dans une configuration politico-institutionnelle semblable, marquée par la crise de confiance à l'égard des partis politiques des années quatre-vingt-dix. Enfin, le ressort commun de leur mobilisation réside dans la relativisation initiale des problèmes de la part des pouvoirs publics.

III.1. La mobilisation des classes moyennes de gauche

Les différentes études italiennes disponibles sur les comités de citoyens apparaissent relativement concordantes quant au profil sociologique qu'elles établissent des individus qui se mobilisent : ils appartiennent pour l'essentiel à la classe moyenne, se révèlent politiquement proches de la gauche, sont résidents de longue date dans leur quartier et mobilisent leurs réseaux d'interconnaissance pour animer le mouvement.

Les membres des comités de citoyens sont en majorité issus des classes moyennes, avec de hauts niveaux d'instruction et de revenus (Della Porta, 2004b : 23-24). Les classes moyennes et supérieures tendent davantage que les autres catégories de population à réagir au sentiment d'insécurité par des actions collectives. En effet, une enquête de la ville de Turin sur le sentiment d'insécurité, utilisée par M. Barbagli¹³⁴, montre que la propension à signer une pétition ou à participer à une assemblée ou une manifestation augmente avec le niveau de diplôme (Barbagli, 1999 : 49).

Si les dirigeants des comités ont des niveaux élevés d'instruction, les membres peuvent, en revanche, apparaître plus hétérogènes socialement, car appartenant à des catégories socio-professionnelles différentes.

« Nous [les cinq membres fondateurs du comité] avons presque tous des professions libérales... et puis il y a quelques commerçants... le niveau d'instruction est moyen...moyen-élevé, disons presque tous avec une maîtrise. » (Coordinatrice du comité *Al Crùsel*, citée par Gazzi, 2002 : 213).

« Les promoteurs...disons...les 32 personnes qui initialement ont donné vie à ce comité...[...] c'était des professeurs universitaires [...] ou alors des commerçants [...], des étudiants, des résidents, des résidents en particulier de la rue *Zamboni*, de *Largo*

¹³⁴ Il s'agit d'une enquête sur la perception de la sécurité menée en 1998 par la Ville de Turin auprès d'un échantillon de 1421 personnes de 14 ans et plus résidant à Turin. Voir l'annexe 35.

Respighi, de rue *Belle Arti*...donc une composition mixte, hétérogène, de citoyens, de commerçants, de professeurs universitaires et d'étudiants, donc tous ceux concernés par le secteur. [...] » (Coordinateur du comité *Piazza Verdi*, cité par Gazzi, 2002 : 249).

L'étude de la Ville de Turin mentionnée ci-dessus montre que la propension à adhérer à un comité de citoyen n'augmente pas avec le diplôme. Les deux éléments ne semblent pas liés. Par contre, les membres des comités, même s'ils sont socialement hétérogènes, partagent une appartenance étroite à leur quartier. Les comités ont, en effet, un ancrage territorial extrêmement fort, et s'organisent le plus souvent à une échelle inférieure au quartier. L'intitulé des comités bolognais en atteste : il s'agit souvent de noms de rue (comité *Canossa*, comité *Irnerio*), ou de secteurs (*Associazione per il centro storico Scipio Slataper*), parfois accolés (comité *piazza Verdi-zona universitaria-Centro storico*). A Bologne, le comité le plus emblématique de cet attachement au quartier est certainement *Al Crùsel*, qui signifie « Au croisement » en vieux bolognais et désigne le carrefour de la rue du *Pratello* et de la rue *Pietralata*.

D'après les recherches existantes, les comités émergent fréquemment dans le centre historique des villes. C'est le cas à Turin, où le dépouillement de *La Stampa* de 1992 à 2001 révèle que les mobilisations de comités de citoyens sont plus fréquentes au centre historique qu'en « périphérie »¹³⁵ (Allasino et al., 2003 : 24). A Gênes, les comités naissent également au centre historique, à l'exception d'un seul (Petrillo, 2000), tout comme à Bologne (Sebastiani, 2001), où sur les 29 comités recensés en 2005, 22 sont actifs dans le centre historique (Ligato, 2005 : 59). Il est cependant difficile de savoir si la surreprésentation des comités au centre historique résulte des capacités de mobilisation plus importantes dans des secteurs qui ont connu des processus de gentrification, comme à Bologne (Anderlini, 1998) ou dans certaines zones du centre de Milan (IReR Lombardia, 2006), ou d'une surreprésentation de cette zone dans la presse locale. A Modène, en revanche, c'est une zone de friches industrielles qui cristallise les mobilisations. L'étude de la composition des comités de citoyens spécialisés à Modène sur le thème de la sécurité révèle la même appartenance à la classe moyenne de la majorité des membres. De plus, la plupart sont relativement âgés, de nationalité italienne, et natifs de la ville même, ou y demeurant depuis plusieurs années tout au moins¹³⁶. L'exemple de Modène invite à interroger la prégnance des mobilisations d'habitants dans les centres historiques des villes. Il semblerait que les mobilisations interviennent surtout dans les zones alliant présence de désordres (physiques ou sociaux) et

¹³⁵ En Italie, on a coutume de différencier le « centre historique » (« *centro storico* ») de la « périphérie » (« *periferia* »), à savoir le reste de la ville.

¹³⁶ L'enquête de 2002 sur le sentiment d'insécurité à Modène confirme cet élément, puisque 49,3% des personnes de l'échantillon ont toujours vécu à Modène, et 45,3% y vivent depuis plus de dix ans. Ce pourcentage est jugé conforme à celui relevé en 2001, et donc représentatif de la population. Ces chiffres illustrent la forte implantation territoriale de la population de Modène.

résidents de longue date, et/ou appartenant aux classes moyennes. La circonscription 2 n'apparaît pas, en effet, défavorisée par rapport au centre historique. Il n'existe pas d'écarts de revenus moyens significatifs entre les quatre circonscriptions (Baldini & Silvestri, 2003).

Dans les zones traditionnellement ouvrières du Nord, les comités de citoyens actifs contre la délinquance appartiennent généralement à la gauche (Melossi & Selmini, 2000). Malgré cette proximité avec la gauche, les comités affichent souvent leur apolitisme (Petrillo, 2000 ; Poletti, 2002).

« Il est clair que moi, par ma formation, j'ai un noyau d'amis, de connaissances, qui sont... ils sont ainsi, ils viennent plus ou moins d'une matrice commune...qui est celle d'un comportement génériquement de gauche mais... dans le nôtre il n'y a aucune idéologie, il n'y a aucune trame partisane, absolument. » (Entretien avec le coordinateur du comité *Piazza Verdi*, cité par Gazzi, 2002 : 253).

Nous avons vu le clivage qui existe à Bologne entre comités « apolitiques » et comités proches de la gauche, comme le comité *Piazza Verdi*. Pourtant, les leaders des comités qui se veulent apolitiques ne cachent pas leur sympathie partisane.

« Moi, par exemple, j'ai fait en sorte que la municipalité d'avant retourne à la maison, je suis de gauche. Mais cela ne me pose pas de problème pourtant, le fait qu'il y ait des droits à dormir qui soient défendus. Et cela ne veut pas dire que j'ai viré à droite, parce qu'il y a encore ici la mentalité, à Bologne, de la part d'une certaine... disons, "monde culturel", celui du spectacle aussi, pour qui ces thèmes sont des thèmes de droite. Ce n'est pas ainsi. Dans les comités, bien sûr qu'à l'intérieur des comités sur ces questions il y a des personnes de droite, mais moi je vois bien dans les réunions que 80% des gens sont de gauche. » (Entretien avec la coordinatrice du comité *Al Crùsel*, 1^{er} mars 2005)¹³⁷.

« Je dois dire que je m'attendais à un grand changement parce que moi, je le dis franchement, j'avais voté pour Cofferati, je suis une personne de gauche. » (Entretien avec le coordinateur du comité *Stop al Degrado*, 18 mars 2005).

Les mobilisations ne sont toutefois pas du seul ressort des comités proches de la gauche. Nous avons vu, à Modène, dans quelle mesure la Ligue du Nord avait contribué à la politisation de l'enjeu sécurité par la mise en œuvre de « rondes padanes » dans les zones à risque de la ville. Cependant, la littérature disponible suggère davantage une proximité idéologique des comités avec la gauche qu'avec le parti d'Umberto Bossi.

La structure informelle des comités a été soulignée par plusieurs auteurs (Petrillo, 2000 ; Della Porta et Andretta, 2002 ; Poletti, 2002)¹³⁸. Pour Cristian Poletti (2002 : 88), le comité est une structure flexible et informelle, qui regroupe à Modène rarement plus de dix

¹³⁷ Elle affirmait toutefois, en 2002, qu'une grande partie des inscrits de son comité n'avaient pas une idée bien définie de la politique : beaucoup avaient voté pour Giorgio Guazzaloca parce que la personne leur apparaissait sympathique (cité par Gazzi, 2002 : 215 ; cité par Floreani, 2003 : 174).

¹³⁸ D. Della Porta et M. Andretta (2002) ont examiné à Florence quatre indicateurs (nombre de membres actifs, budget et financement, statut légal, ressources matérielles). Ils notent que la plupart des comités n'ont pas plus de dix membres actifs ; qu'ils fonctionnent avec des budgets limités et provenant uniquement des cotisations des membres ; que seuls 5 comités (sur les 21 étudiés) ont régularisé leurs statuts et se sont constitués en associations ; que si les ressources matérielles utilisées sont difficiles à évaluer du fait de l'absence d'archives, il semble que les principales dépenses se résument aux frais de téléphone, fax et courrier.

personnes, affiche un apolitisme destiné à s'attirer le soutien du plus grand nombre, et fonde ses actions sur le pragmatisme. La définition qu'il donne des comités correspond donc aux résultats des recherches précédemment évoquées. A Bologne, les comités de citoyens se distinguent également par la faiblesse de leurs ressources organisationnelles, matérielles et financières (Lewanski & Mosca, 2003 : 78).

Dans son étude des comités de citoyens milanais et bolognais, Pierina Bonvecchio (1999) constate l'existence de leaders, plus actifs que les autres membres, et consacrant un temps conséquent à la résolution des problèmes. Elle distingue les « activistes par efficacité » et les « activistes par appartenance » (1999 : 66-67). La description qu'elle en fait suggère que les premiers ont acquis une capacité d'expertise et fondent leur légitimité sur la connaissance du sujet sur lequel ils se mobilisent et la capacité d'élaboration de propositions alternatives, tandis que les seconds semblent posséder une légitimité territoriale, qui repose sur la notoriété qu'ils ont acquise au sein du quartier du fait de leur activité, professionnelle ou associative. C. Poletti (2002) note également la présence de leaders décisionnels au sein des comités modenais, tandis que P. Petrillo (2000) mentionne exactement l'inverse à Gênes. C. Poletti qualifie même la structure organisationnelle des comités modenais de « leaderistique »: chaque comité dispose d'une figure charismatique, qui interprète les exigences, décide concrètement des stratégies opérationnelles et active les contacts et relations nécessaires.

Les comités sont fondés sur des réseaux relationnels préexistants, notamment ceux du leader. Beaucoup des leaders interrogés à Modène ont derrière eux une expérience dans le monde politique et/ou syndical de gauche, dans des organismes ou associations, dans les médias locaux, ou dans des activités professionnelles qui les ont amenés à développer des relations avec la municipalité (Poletti, 2002). Les membres des comités ont souvent eu des expériences préalables qui leur ont fourni les connaissances nécessaires pour l'organisation collective. Les réseaux constitués sur la base de l'amitié, lors de précédentes mobilisations, jouent également un rôle dans la formation d'un comité: les comités remobilisent en fait des expériences et des réseaux de participation précédents (Della Porta, 2004b : 23-24).

Cette conclusion n'est pas sans rappeler la théorie des ressources (Oberschall, 1973). Anthony Oberschall a montré, en effet, que la mobilisation se fonde sur une organisation collective, plus ou moins informelle et structurée mais qui existe au préalable. Des trois catégories de sa typologie (communauté, association, groupes peu ou pas organisés), il souligne que c'est l'organisation fondée sur des liens communautaires, qu'ils soient familiaux, villageois, ethniques ou autres, qui a l'emprise la plus durable sur ses membres (Mathieu, 2004 : 111-118).

Gianni Piazza (2004 : 138-140) utilise la notion de « capital » pour définir systématiquement les ressources internes que mobilisent les comités. Il distingue trois types

de capital : humain, social et politique. Par « capital humain », il désigne l'ensemble des propriétés (ressources) individuelles des membres des comités (niveau d'instruction, capacités cognitives, pratiques et de communication, capacités d'expertise)¹³⁹. Par « capital social », il entend « l'ensemble des ressources effectives ou potentielles liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées de connaissance et de reconnaissance réciproque ». Il s'agit donc de l'appartenance à un groupe et l'activation, ou la réactivation, de réseaux sociaux, amicaux, de parenté préexistants. Enfin, le terme « capital politique » désigne les ressources cognitives et pratiques (comme le capital humain) et relationnelles (comme le capital social) mais se distingue des deux autres par la spécificité du *know-how* et des relations nouées. Il s'agit ici de la capacité de « savoir faire de la politique » et donc de l'expérience militante, qui détermine la connaissance et la capacité d'entreprendre la protestation, toutes deux issues d'expériences politiques passées ou en cours.

De son étude, G. Piazza conclut que les ressources de capital social et/ou politique sont nécessaires pour former un comité et lancer une campagne de protestation, le capital humain n'étant pas une donnée préalable indispensable. Il remarque, par ailleurs, que le capital politique des comités étudiés provient presque toujours d'activistes ou d'ex-militants de partis, syndicats, groupes et mouvements de gauche (modérée et radicale), élément qui tend, selon lui, à souligner la congruence entre les valeurs de la gauche (surtout celle des mouvements) et la pratique de la participation directe et de la mobilisation par le bas des comités. En revanche, dans les différentes phases de la protestation, la disponibilité de capital social, couplée à celle de capital humain, augmente les chances de réussite en fournissant aux comités la capacité d'élargir les propositions et alliances, et ainsi d'affaiblir l'opposition en généralisant les cadres de pensées et revendications (2004 : 169-170).

III.2. L'essoufflement du modèle émilien

Bologne et Modène sont toutes deux situées en Emilie-Romagne, une Région rendue célèbre par différentes études : sur le modèle de développement économique de la « Troisième Italie » (Bagnasco, 1991) ; sur les « subcultures politiques » (Trigilia, 1986 ; Caciagli, 1995), qui ont souligné la forte implantation du Parti communiste en Emilie-Romagne, haut lieu de la résistance italienne au fascisme ; les travaux sur le rendement institutionnel des Régions italiennes, qui ont mis l'accent sur la « culture civique » de cette zone (Putnam et al., 1993). Toutes ces études ont en commun de mettre en exergue des

¹³⁹ Avec son concept de « citoyenneté professionnelle », P. Bonvecchio (1999 : 80-93) tente elle aussi de mettre en exergue l'importance du « capital humain » des comités, qu'elle conçoit comme une capacité cognitive à « créer des modèles alternatifs à la réalité » susceptibles de générer et structurer des projets d'intervention.

spécificités politiques, économiques et culturelles, propres à cette Région. Le modèle émilien se caractérise par une alliance originale entre classes ouvrière et « classes moyennes productives » (artisans, commerçants et petits entrepreneurs), toutes ces catégories d'électeurs émettant un vote d'appartenance au PCI. Il faut préciser que les classes moyennes productives sont souvent d'anciens ouvriers reconvertis après la crise économique, qui partagent donc la culture communiste (Baldini et al., 2000 : 86) et permettent par ailleurs une ouverture du parti au capitalisme (Jouve & Lefèvre, 1999a : 181). Particulièrement touchée par le climat de tension des « années de plomb »¹⁴⁰, Bologne symbolise également le réformisme de la gauche italienne puisqu'elle voit naître, dans les années quatre-vingt-dix, la coalition de l'Olivier, assimilable à la « gauche plurielle » française.

Ce modèle de régulation politique et économique particulier connaît, au cours des années quatre-vingt-dix, un essoufflement, sous la conjonction de plusieurs dynamiques : le vieillissement de la population, l'accroissement des flux migratoires et la crise de confiance dans les partis politiques qui caractérise l'ensemble du système politique italien, tant au niveau national que local. Ces éléments forment le contexte dans lequel se développent les comités de citoyens. Nous examinerons donc, dans un premier temps, les caractéristiques du modèle émilien, telles que mises en avant par les recherches mentionnées plus haut, avant de voir, dans un deuxième temps, l'impact des évolutions démographiques et politiques de la société locale sur les capacités de régulation des gouvernements locaux à Bologne et Modène.

III.2.1. Un modèle de régulation politique et économique original

L'Italie, dont la constitution en tant qu'Etat-nation est relativement récente (1871), se caractérise par de fortes diversités territoriales, tant sur le plan économique que politique. D'un point de vue strictement économique, la fracture Nord-Sud est particulièrement nette, entre un Nord urbanisé et industriellement développé et un Sud plus rural et économiquement dépendant des transferts financiers en provenance du Nord. L'implantation des mafias au Sud représente également une spécificité du *Mezzogiorno*, avec des répercussions en termes politiques, culturels et économiques. Cette fracture Nord-Sud doit toutefois être relativisée, du fait de l'existence de la « Troisième Italie » (Bagnasco, 1991). Cette expression a été utilisée pour désigner les Régions du Nord-Est et du Centre-Nord qui ont connu un fort développement économique dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Leur modèle de

¹⁴⁰ Dans cette période troublée, deux événements marquent la Ville de Bologne. Le 11 mars 1977, universitaires et étudiants manifestent place Verdi contre la police et le gouvernement : la répression des carabinieri fait un mort. Le 2 août 1980, un attentat perpétré par l'extrême droite fait 84 morts et près de 177 blessés à la gare : il s'agit de l'attentat le plus grave jamais commis en Italie.

développement s'est fondé sur des modes particuliers de régulation socio-politique, axés sur la flexibilité de la production industrielle, elle-même assurée grâce à un réseau très dense de petites et moyennes entreprises. C'est ce que Carlo Trigilia (1986) a appelé l'« économie diffuse ». C. Trigilia (1986) et Arnaldo Bagnasco (1991) ont montré qu'il existe un lien entre les prédispositions sociales de ces populations – façonnées par des « subcultures politiques territoriales » – et le mode de développement économique de ces Régions.

Les études menées en termes de « subculture politique territoriale » soulignent l'influence déterminante qu'ont exercé dans la vie quotidienne des Italiens les deux partis politiques majeurs de l'après-guerre : le Parti communiste italien (PCI) et la Démocratie chrétienne (DC), qui ont chacun ancré dans les territoires une tradition politique particulière, incarnée par un ensemble de groupes sociaux – partis politiques, associations, groupes d'intérêts – se réclamant de la même matrice politico-idéologique (Della Porta, 1999 : 114). La « subculture rouge » – communiste – se situe au Centre-Nord (Emilie-Romagne, Toscane, Ombrie et Marches), tandis que la zone de « subculture blanche » – démocrate-chrétienne – rassemble au Nord-Est la Vénétie, la Lombardie, le Trentin et le Frioul.

Les deux subcultures ont en commun plusieurs éléments (Caciagli, 1988). Sur le plan du comportement politique, la population est marquée par un haut niveau de participation politique, ainsi qu'un bon niveau d'information et une grande fidélité dans le vote – ce qu'illustrent les cartes de géographie électorale (voir par exemple Bagnasco, 1996). Les deux subcultures partagent, en outre, un attachement semblable à la famille, à l'éthique du travail et à la communauté locale. M. Caciagli (1995 : 60) résume les principaux éléments de la « subculture rouge » à l'antifascisme, une conception particulière de la médiation politique et des institutions, une identité territorialisée et un solidarisme communautaire. Le gouvernement local a constitué pour le PCI, parti exclus du gouvernement central¹⁴¹, une source majeure de légitimation. C'est ce qu'a souligné Ilvio Diamanti (1996), qui a explicité les modalités de régulation sociale et politique développées par le PCI et la DC dans leurs zones d'influence respectives, ou encore Walter Dondi (1998), qui retrace l'histoire politique de Bologne. Aussi les partis nés des cendres du PCI en 1991 – le PDS et le PRC – ont-ils délibérément maintenu une structure organisationnelle forte dans ces Régions, fondée notamment sur des réseaux associatifs liés à la gauche (Della Porta, 1999 : 120)¹⁴². Bologne, en outre, est célèbre pour l'ancienneté de ses structures de démocratie participative. Dans les années soixante-dix, la municipalité mène une politique de lutte contre la spéculation

¹⁴¹ Le PCI n'a jamais accédé au gouvernement. Ce n'est qu'en 1996 que la coalition de centre-gauche – comprenant des héritiers du PCI – remporte les élections législatives. Et plus récemment, en 2006, le DS Giorgio Napolitano, ancien membre du PCI, est élu président de la République, pour la première fois dans l'histoire de la République italienne.

¹⁴² Dans les années quatre-vingt-dix, par exemple, l'Emilie-Romagne et la Toscane comptent à elles seules la moitié des inscrits au PDS et aux organismes qui lui sont liés (Caglioli, 1995 : 58).

immobilière et de revalorisation du centre historique. Le processus de réhabilitation est conçu comme devant tenir compte de la ville dans sa globalité et de l'opinion de ses habitants. La ville apparaît ainsi comme un ensemble de pratiques sédimentées, qu'il convient de conforter en maintenant les classes populaires dans le centre-ville et en permettant aux résidents de participer aux choix urbanistiques via les conseils de quartiers mis en place (Pinson, 2002 : 51-52)¹⁴³.

L'Emilie-Romagne est également connue pour son « sens civique », depuis l'étude de Robert Putnam et de son équipe sur le rendement institutionnel des Régions italiennes (Putnam et al., 1993). Au début des années quatre-vingt-dix, les trois chercheurs évaluent le « rendement institutionnel » des vingt-deux Régions à l'aide d'un certain nombre d'indicateurs qu'ils ont eux-mêmes forgés, et placent l'Emilie-Romagne en tête de leur classement. Ils expliquent le (bon) fonctionnement des institutions locales dans cette Région par le concept de « *civicness* », que nous traduirons par « sens civique » : la structuration horizontale de la société et la confiance réciproque qui unit les habitants génèrent une coopération horizontale volontaire, que favorisent des mécanismes formels et informels de contrôle social. Dans cette étude, l'Emilie-Romagne se distingue donc des autres Régions par son mode de régulation politique et social particulier.

La critique majeure formulée à l'encontre de cette analyse réside dans la sous-évaluation de l'influence de facteurs politico-institutionnels pourtant considérés comme primordiaux (voir notamment Pasquino, 1994). Le modèle émilien repose sur un système de partis dans lequel le PCI, parti marqué par une cohésion et une hiérarchisation internes très fortes, apparaît le seul en mesure de recueillir un nombre de sièges proche de la majorité absolue, limitant ainsi les marges de manœuvre de ses alliés politiques. De plus, le statut du PCI au plan national, à savoir parti d'opposition, confère aux gouvernements locaux le statut de « vitrine » de ce que les communistes pourraient faire s'ils parvenaient à conquérir le pouvoir au niveau national. En surestimant les continuités historiques de longue période – qu'ils placent au fondement de la diffusion de la *civicness* – ainsi que le rôle de cette dernière comme facteur explicatif du rendement institutionnel, R. Putnam, R. Leonardi et R. Nanetti sous-estiment le rôle des partis, voire inversent la relation de causalité. C'est également ce que suggère l'étude de Valeria Fargion sur les politiques sociales (Fargion, 1997, citée par Della Porta, 1999 : 110), qui met en avant le rôle des partis politiques pour expliquer les différences des niveaux de prestation observées entre le Nord et le Sud. Si le montant des prestations sociales distribuées est plus élevé au Nord qu'au Sud, c'est parce que, d'une part, les Régions de gauche ont refondé par le bas le modèle du *welfare*, en s'appuyant sur les

¹⁴³ A l'époque, Bologne est subdivisée en 18 quartiers.

collectivités locales pour créer un réseau de services gérés par ces mêmes collectivités ; tandis que, d'autre part, les Régions gérées par la DC ont continué à promouvoir le rôle de l'Eglise dans la distribution des prestations sociales. En Emilie-Romagne, comme dans les autres Régions rouges, la solidarité serait donc le produit de ces exécutifs de gauche et non l'inverse. M. Caciagli (1995) voit même dans le « socialisme municipal », qui se met en place au début du XX^e siècle en Emilie et en Toscane, les prémises de cette solidarité caractéristique de l'Emilie-Romagne. On peut également ajouter que la notion de « capital culturel » qu'utilise R. Putnam n'est en rien nouvelle et rappelle fortement la « culture civique » considérée, de manière normative, dans les années soixante, comme une prémisses indispensable au bon fonctionnement de la démocratie (Badie et Hermet, 2001 : 72)¹⁴⁴.

Le modèle de la « Troisième Italie » a des implications en matière de sécurité. Des études ont montré que les taux de délinquance dans ces Régions étaient plus faibles que dans les Régions industrialisées du Nord-ouest et dans certaines du Sud (Bagnasco, 1991 : 197-198). Plus récemment, certains chercheurs (Gatti & Tremblay, 2000 ; Gatti et al., 2002) sont parvenus à spécifier la relation entre caractéristiques socio-économiques et délinquance, en montrant que certains délits étaient corrélés au « sens civique », entendu comme disponibilité des ressources de solidarité et capacité d'engagement politique. C'est pour l'homicide que cette relation apparaît la plus évidente : plus le « sens civique » augmente, plus le nombre d'homicides diminue. Ces chercheurs ont donc formulé l'hypothèse selon laquelle, après contrôle d'autres variables, le « sens civique » constitue un facteur de prévention ou de contention de certains faits violents.

Si le « sens civique » des Modenais est régulièrement mis en avant¹⁴⁵ pour expliquer la propension majeure à porter plainte qui caractériserait la population, on ne dispose pas de statistiques permettant d'en attester. En revanche, et contrairement à ce que soutiennent les autorités locales à Bologne¹⁴⁶, le « sens civique » des Bolognais ne se traduit pas par une

¹⁴⁴ Et que, par conséquent, l'apport de Robert Putnam se limiterait à avoir montré que ce type de communauté n'est pas uniquement protestant, puisqu'il s'observe aussi en Italie du Centre-Nord, latine et catholique.

¹⁴⁵ En témoignent les extraits suivants :

« A Modène [...] on signale même la bicyclette volée. » (Benedetto Pansini, préfet de police de Modène, in *La Gazzetta di Modena*, 2 mars 2004).

« Ici à Modène, il y a un nombre très élevé de délits, plus grand que dans d'autres zones d'Italie, parce qu'à Modène, nous avons l'habitude de porter plainte [...]. Ils me volent une bicyclette de... qui a trente ans, valeur commerciale dix euros, je vais porter plainte, ok ?

Et comment l'expliquer ?

Parce qu'il y a un fort sens civique. Enfin, si à moi, on me vole une bicyclette, même si c'est une vieille bicyclette qui n'a proprement aucune valeur, je vais chez les carabinieri porter plainte parce que c'est normal que, si quelqu'un me vole la bicyclette, c'est normal que les carabinieri le sachent. » (Entretien avec le directeur du secteur « Ville de Modène » de la CNA, 8 juin 2005).

¹⁴⁶ Dans *La Repubblica*, ed. *Bologna*, du 16 janvier 2002, par exemple, le préfet de police Romano Argenio se défend de la mauvaise position de Bologne dans le classement annuel sur la qualité de la vie dans les villes italiennes, établi par les quotidiens *Il Sole 24 Ore* et *Italia Oggi* (où Bologne apparaît dans les premières villes

propension majeure à porter plainte. La décision dépend, à Bologne comme ailleurs, de l'analyse du rapport coûts-bénéfices qu'en font les individus victimes de faits de délinquance (Barbagli & Pisati, 1995 : 217-220). Pour certains types de délits, il n'y a aucune différence entre la propension à porter plainte à Bologne et dans le reste de l'Italie ; pour d'autres, elle apparaît effectivement plus élevée. La véritable différence se trouve entre Bologne et l'Italie d'une part, et la grande majorité des pays européens de l'autre :

« Globalement, à Bologne et en Italie la part des victimes qui portent plainte est beaucoup plus basse que dans treize des quatorze pays occidentaux sur lesquels nous avons des données¹⁴⁷. Cette différence dépend en partie de la moindre fréquence avec laquelle, à Bologne et en Italie, les victimes potentielles sont assurées contre certains délits ; mais en partie probablement aussi de la moindre confiance que les Italiens (et dans une moindre mesure) les Bolognais ont à l'égard des autres en général et des autorités en particulier. » (Barbagli & Pisati, 1995 : 220).

Par exemple, en cas de vol de bicyclette, 27% des personnes à Bologne et en Italie portent plainte. Seule l'Espagne a un taux inférieur (24%), alors que dans les autres pays occidentaux, cette part tourne aux alentours de 65%, mais atteint des scores plus élevés en Suisse, en Australie et au Royaume-Uni¹⁴⁸.

Ces données permettent de relativiser les conclusions de S. Palidda (1998, 2000), qui considère que l'Emilie-Romagne s'est toujours caractérisée par un contrôle social endogène fort, qui s'appuie désormais sur le contrôle social exogène opéré par la police. Estimant que le rapport police-citoyen apparaît plus ténu dans cette Région qu'ailleurs – du fait notamment du terrorisme politique des « années de plomb », qui aurait conduit les habitants à collaborer avec la Police pour sauver la démocratie –, il qualifie l'Emilie-Romagne de « Suisse italienne » pour désigner un contexte où la majorité des habitants participerait activement au maintien de l'ordre et au respect des normes. Ces conclusions ne paraissent toutefois pas vérifiées empiriquement.

Le « modèle émilien » – capable de conjuguer dynamisme économique, niveau élevé de participation politique, tolérance et ouverture de la société, politiques sociales inclusives et

pour les taux de vols), en soulignant que les Bolognais, confiants en leurs institutions, portent plus plainte qu'ailleurs.

Plus récemment, le préfet Vincenzo Grimaldi, dans un entretien accordé au quotidien *Il Resto del Carlino*, ed. *Bologna*, du 21 décembre 2004, rappelle: « n'oublions pas qu'à Bologne, on dénonce tout. »

¹⁴⁷ Pour une confrontation entre l'Italie et les autres pays occidentaux, voir la présentation de E. Savona (1993) des résultats pour l'Italie de l'*International Crime Victim Survey* (ICVS) de 1992, conduite sur 30 pays européens et non européens (pour les détails méthodologiques de l'enquête, voir Van Dijk & Mahew, 1993).

¹⁴⁸ Il est intéressant de rappeler que l'Italie est le pays européen avec le plus grand taux de policiers pour 100 000 habitants et l'un des taux de criminalité les plus faibles. Ce double constat pourrait s'expliquer de deux manières : soit les forces de l'ordre sont très efficaces et dissuasives, soit elles sont particulièrement mal organisées et disposent d'un faible capital de confiance auprès de la population, dont la propension à porter plainte est ainsi limitée. Nous penchons pour la deuxième explication. Les résultats de l'ICVS de 1992 montrent ainsi que parmi les victimes italiennes qui se sont adressées à la police, 50,7% ont déclaré ne pas être satisfaites de leur traitement par la police, contre 41,2% de victimes satisfaites. Le taux de satisfaction exprimé par les victimes atteint en moyenne 66,4% pour les pays européens et 75,5% pour les pays nord-américains (Savona, 1993 : 104).

taux de délinquance plus faibles que dans le reste de l'Italie – connaît une certaine fragilisation du fait des évolutions démographiques et de la crise politique qui touchent l'Italie en général et la Région Emilie-Romagne en particulier.

III.2.2. Les facteurs de déstabilisation : évolutions démographiques, délinquance et crise du modèle d'intermédiation des intérêts

Les villes de Bologne et Modène, riches économiquement, ont connu des transformations démographiques et sociales remarquables : le vieillissement continu et la recomposition sociale de leur population du fait de mouvements migratoires importants (pour Bologne, voir Baldini et al., 2000 : 96-103), indispensables à l'économie locale¹⁴⁹.

Le taux de natalité à Bologne a toujours été le plus faible d'Italie (le taux de natalité italien étant lui-même l'un des plus faibles d'Europe) : en 2003, il était de 8,14‰ contre 9,67‰ en Italie. Bologne présente, en outre, l'indice de vieillesse¹⁵⁰ le plus élevé des treize plus grandes villes italiennes. En 2003, il s'élevait à 266,24 contre une moyenne nationale de 135,87. Avec, en 2003, un taux de natalité de 9,18 ‰ et un indice de vieillesse de 174,13, Modène se situe en deçà de la moyenne nationale mais elle en est moins éloignée que Bologne. Au final, retenons que les plus de 65 ans représentent, en 2003, 26,67 % de la population bolognaise et 21,90 % de celle de Modène, contre 19,22% en moyenne en Italie.

Dans ce contexte de vieillissement de la population, l'immigration apparaît indispensable aux deux villes, soutenant la croissance démographique de Modène, et ralentissant le déclin bolognais. L'Emilie-Romagne compte une proportion importante (et non une valeur absolue) de population étrangère. Les Provinces de Modène et Bologne sont, en revanche, parmi les quinze Provinces italiennes qui abritent le plus de résidents étrangers (Barbagli & Colombo, 2004 : 17).

L'Italie, avec le taux de natalité le plus faible d'Europe, ne doit sa croissance démographique qu'à ses immigrés¹⁵¹. Il s'agit d'un pays d'immigration récent, marqué par une longue tradition d'émigration (Colombo & Sciortino, 2004 : 12). Les seuls flux migratoires qu'ait connus l'Italie sont « internes », du Sud vers le Nord, pour des motifs économiques. L'Italie est ensuite confrontée à une soudaine hausse de l'immigration dès la fin des années quatre-vingt, qui s'accélère au cours des années quatre-vingt-dix. En 1980, le

¹⁴⁹ Voir la présentation des cas d'étude en annexe 2.

¹⁵⁰ L'indice de vieillesse est le rapport de la population de plus de 65 ans à celle de 14 ans et moins, multiplié par 100.

¹⁵¹ L'Italie a l'un des taux de natalité (9,6‰) les plus bas de l'Union européenne. En 2004, l'indice de fécondité par femme de nationalité italienne était de 1,26, contre 2,61 pour les femmes de nationalité étrangère résidant dans le pays. La fécondité est en légère reprise en Italie, après le minimum historique de 1995 (1,19 enfant par femme). Source : Istat, 2005.

ministère de l'Intérieur italien accordait 198 483 permis de séjours, contre 548 193 en 1990 et 1 503 000 en 2002. Le pays est aujourd'hui dépendant économiquement des flux migratoires. Certaines branches de l'économie italienne n'emploient pratiquement que des immigrés : les services aux personnes¹⁵², les travaux agricoles saisonniers, les emplois industriels peu qualifiés (Colombo & Sciortino, 2004 : 77).

L'augmentation de l'immigration tend à déstabiliser, au Centre-Nord, des populations qui n'avaient connu jusqu'alors qu'une immigration interne¹⁵³. Les propos de l'ancien maire de Modène illustrent, par exemple, la profondeur du changement induit par le phénomène migratoire.

« Evidemment une ville comme Modène, qui a vécu – bologne aussi – au cours des années 90 de profonds changements et transformations. A Modène, le pourcentage de la population immigrée est passé en dix ans de 2% du total de la population à près de 9%, donc environ 8-9000 personnes en plus, cela fait beaucoup. A Modène, il y a plus de 120, aujourd'hui elles seront peut-être... plus de 120 nationalités, pour une ville qui, jusqu'à il y a vingt ans, était une ville dans laquelle si quelqu'un venait de Bastiglia – une commune à 4 km de Modène – je dois dire, on le regardait comme s'il venait d'ailleurs en somme ! Donc ce sont des changements très profonds. Puis, au-delà du problème de l'immigration, la mobilité sociale s'est aussi, je dois dire, accélérée. Chaque année à Modène, il y a 5000 personnes qui partent et 5000 qui arrivent, en tant que nouveaux résidents. Et donc tout cela crée une forte dynamique et une grande fluidité qui, par exemple, rend donc difficile la sauvegarde d'éléments d'identité qui sont justement le sentiment d'appartenance, la cohésion sociale, le sens civique. » (Entretien avec l'ancien maire de Modène, 16 mai 2005).

Un sondage Ipsos, périodiquement administré entre 1997 et 2001, révèle que l'accroissement de l'immigration préoccupe la population italienne. A la question « selon vous, quels sont les thèmes les plus importants que le gouvernement doit traiter en ce moment ? », en janvier 1997, 16,2% des personnes interrogées indiquent la « délinquance en général » (en sixième position) et 5,3% l'immigration (onzième position), loin derrière le chômage, en première position avec 60,2%. En février 2001, le chômage est toujours en tête (46,8%), mais la « délinquance en général » passe en deuxième position (35,2%), suivie de l'« immigration (comme source de délinquance) » (20,5%) (Bordignon & Diamanti, 2001). En quatre ans, la préoccupation pour l'immigration, en tant que source potentielle de délinquance, se diffuse donc largement dans la population italienne.

Par ailleurs, les immigrés apparaissent surreprésentés dans certains pans de la délinquance, comme le trafic de drogue, une activité particulièrement visible dans l'espace public. Entre 1988 et 2002, la part des immigrés dans le total des personnes mises en cause pour production, trafic et commerce de stupéfiants augmente fortement, notamment dans les grandes villes du Centre-Nord (Barbagli, 2003). A Turin, par exemple, les étrangers représentent, en 1988, un quart du total des mis en cause dans les affaires de drogue ; en 2002,

¹⁵² Il s'agit essentiellement des auxiliaires de vie, les « *badanti* », qui s'occupent des personnes âgées.

¹⁵³ Voir en annexe 36 les données Istat de 1998 sur le sentiment d'insécurité et l'immigration.

cette part atteint les trois-quarts. L'existence d'un couplage thématique entre délinquance et immigration se comprend plus aisément à la lumière de ce constat.

Au sommet de l'Etat, le lien entre délinquance et immigration est publiquement affirmé. Le ministre de l'Intérieur Giorgio Napolitano (DS), dans un rapport présenté devant le Sénat en septembre 1997, soutient que la délinquance étrangère est alimentée par le nombre croissant d'étrangers extracommunautaires séjournant en Italie au-delà de la durée consentie par la législation (Napolitano, 1997, cité par Barbagli, 1998 : 56). Par ailleurs, G. Napolitano fait plusieurs fois référence aux « tensions » et au « malaise » que suscite la présence de groupes d'immigrés extracommunautaires dans certaines grandes villes italiennes (Napolitano, 1996, 1997).

Le deuxième facteur de déstabilisation du modèle émilien réside dans la hausse de la délinquance, et notamment des vols avec violence, au cours des dernières décennies (Barbagli, 1995, 1998, 2003). En 1998, dans les chefs-lieux de province, le taux de vols et d'homicides est trois fois supérieur à celui du début des années soixante ; celui des vols avec violence a été multiplié par 18. La hausse de ces crimes et délits a été particulièrement soutenue dans les grandes villes. De 1984 à 1998, par exemple, le taux de vols avec violence a été multiplié par 1,5 à Turin, par 3 à Milan et Gênes, par 4 à Florence et quasiment par 6 à Bologne (Barbagli, 1999 : 25-32).

L'évolution du sentiment d'insécurité des Italiens apparaît corrélé à celle des atteintes aux biens et des homicides au cours des années quatre-vingt-dix. Si la part des habitants qui déclarent que leur lieu de résidence est une zone à risque de délinquance est restée stable entre 1993 et 2001, dans les Régions – comme l'Emilie-Romagne ou la Vénétie – où les pickpockets, les vols avec violence et les cambriolages ont crû rapidement, le sentiment d'insécurité a augmenté. En revanche, dans les Régions où la fréquence de certains faits comme les homicides ou les vols avec violence a diminué (comme la Sicile), le sentiment d'insécurité a baissé (Barbagli, 2003).

Le troisième ensemble de facteurs de déstabilisation du modèle émilien est d'ordre politique. La chute des partis politiques traditionnels remet en question le modèle italien d'intermédiation des intérêts. La demande de politiques publiques s'organise alors d'une façon nouvelle, sous forme de mobilisations sociales : les comités de citoyens (Della Porta & Mosca, 2002). L'émergence des comités de citoyens intervient effectivement, temporellement, lors de la crise politique des années quatre-vingt-dix.

« If the phenomenon of citizens' committees can, as we have hypothesized, be understood within a more general process of the restructuring of political representation – evidenced mainly by the decline of the parties' capacity for social and territorial rootedness, the

loss of their hold on civil society and the weakening of their capacity to bring together demands and influence decision-making processes – then the birth of citizens' committees should obviously coincide neatly with the emergence of these elements of crisis in the political system. [...] the phase in which committees started to organize more often coincided with the years of the political crisis in Italy that has been defined in successive stages as "the crisis of the First Republic". » (Della Porta & Andretta, 2002: 250).

A Bologne, le développement des comités de citoyens s'expliquerait par la conjonction de plusieurs facteurs : une crise de la représentation politique (déclin des partis politiques traditionnels et de leur capacité à représenter les demandes de la société), la crise d'efficacité et de légitimation de la municipalité – que les réformes du gouvernement local des années quatre-vingt-dix n'auraient pas résolu –, le sentiment répandu parmi les habitants de fermeture du gouvernement local, dont découle une certaine méfiance (Selmini, 1997)¹⁵⁴ et une culture de la participation politique enracinée, contrairement à ce que laissait penser l'étude de 1984 sur la participation politique à Bologne (Barbagli & Macelli, 1985), qui mettait en avant une dynamique de réduction du potentiel de protestation de la population et une baisse de la participation non conventionnelle.

Au début des années quatre-vingt-dix, les études de l'institut Cattaneo¹⁵⁵ soulignent que les Bolognais font montre d'un fort taux de participation politique et de satisfaction vis-à-vis du fonctionnement des institutions (voir notamment Barbagli & Pisati, 1995) mais dix ans plus tard, la situation a changé : le tissu social s'est recomposé, le sentiment d'insécurité a augmenté, perçu par une population toujours plus âgée et sujette à une érosion démographique constante depuis vingt-cinq ans, tandis que la confiance des Bolognais en leur municipalité s'est effondrée, ces derniers l'estimant incapable de faire face aux nouvelles urgences sociales (Baldini et al., 2000 : 7). Symboles de cette transformation, les élections municipales de 1999, qui voient pour la première fois depuis 1945 un candidat de centre-droit remporter la mairie de Bologne.

L'équipe de G. Baldini, qui cherche à comprendre pourquoi un système de régulation et de représentation des intérêts qui a fonctionné pendant cinquante ans, avec le PCI puis avec ses héritiers, montre que la défaite du centre-gauche résulte de comportements électoraux explicites de défection (la candidate du centre-gauche perd des voix entre les deux tours), qui constituent une spécificité locale (et non l'expression d'une tendance générale de déclin du vote pour la gauche) et ne sont pas réductibles à une manifestation des transformations économiques et sociales d'ordre structurel.

¹⁵⁴ Pour R. Lewanski et L. Mosca, la difficulté de nouer des rapports entre habitants et municipalité semble remonter au mandat de W. Vitali. Ce dernier, s'il a instauré le forum pour la sécurité, dans lequel différents comités étaient représentés, n'aurait cependant en rien écouté les revendications des participants, rapportent les deux auteurs à partir d'une série d'entretiens conduits avec des membres de ces comités. Le problème se serait d'ailleurs posé de manière analogue avec les comités actifs sur les questions d'environnement.

¹⁵⁵ L'institut Cattaneo est un centre de recherches en sciences sociales, auquel est notamment rattaché le sociologue Marzio Barbagli.

La recherche part des résultats électoraux des municipales de Bologne pour déterminer quels facteurs peuvent expliquer la défaite de la gauche : les mutations sociales qui ont touché l'électorat bolognais, les facteurs contingents liés au cadre politique national, les caractéristiques de l'offre politique locale. L'analyse des votes PCI-PDS aux élections des différents niveaux de gouvernement (communal, national, européen) sur une longue période montre le caractère exceptionnel de la débâcle de 1999 : depuis la fin des années soixante-dix, le soutien au PCI au niveau communal avait toujours dépassé celui exprimé lors des élections législatives. La décomposition du vote communal par quartier permet de comprendre comment s'est structuré le vote en faveur du nouveau maire. L'analyse des résultats d'enquêtes effectuées par divers instituts de recherche et une série d'entretiens réalisée par les chercheurs de l'institut Cattaneo auprès d'électeurs qui, pour la première fois, ont voté autrement, ont permis de dégager les dynamiques et les motivations qui ont présidé à ce changement électoral (Baldini et al., 2000 : 8-9).

L'insatisfaction des Bolognais se limite à deux domaines : la sécurité et le trafic automobile. La sécurité arrive en tête des préoccupations des Bolognais dans deux sondages différents menés en 1999. Des entretiens menés émergent la peur personnelle et la préoccupation sociale pour la sécurité. Le problème de la sécurité touche les gens directement (une bonne partie de l'échantillon interviewé a été personnellement concerné). La responsabilité du problème est attribuée à la gauche, qui était au pouvoir à la municipalité, la Province et la Région. De plus, la gauche est critiquée pour son incapacité culturelle à comprendre ce problème. A ce titre, la candidate du centre-gauche apparaît moins crédible sur ce thème que le candidat de centre-droit (Baldini et al., 2000 : 111-116). La défaite du centre-gauche à Bologne, tout comme le phénomène des comités de citoyens, illustre la défection d'une partie de son électorat, qui ne l'estime pas crédible sur le principal enjeu des élections municipales : la sécurité.

III.3. Une hiérarchisation des problèmes différenciée par les pouvoirs publics

Les services de l'Etat (Préfecture et Police nationale), mais également les gouvernements locaux de gauche, tendent à relativiser l'ampleur des problèmes soulevés par les habitants. Cette hiérarchisation différenciée des priorités constitue, soutenons-nous, l'un des ressorts des mobilisations d'habitants dans les deux villes italiennes : les habitants, qui constatent une certaine surdité des pouvoirs publics à leurs requêtes, se mobilisent bruyamment, utilisent des répertoires d'action protestataires et, surtout, médiatisent leur action.

Dans les paragraphes qui suivent, nous défendrons l'idée que les habitants désignent explicitement l'Etat et la municipalité comme les acteurs compétents pour intervenir sur les problèmes qu'ils identifient. Nous montrerons, ensuite, que la hiérarchisation des priorités des services de l'Etat diffère de celle que présentent les comités de citoyens, à Bologne comme à Modène. Enfin, nous expliciterons le processus de politisation partisane de la sécurité dans les deux villes, en soulignant que le problème apparaît comme un « enjeu politique », utilisé par les partis politiques minoritaires, dans le cadre de la compétition politique locale, pour critiquer l'action du parti dominant : le PDS, puis les DS.

III.3.1. L'Etat et la municipalité, destinataires des protestations

Le répertoire d'action mobilisé par les comités de citoyens semble principalement dicté par l'orientation « résolution des problèmes » de leur mobilisation (Della Porta et Andretta, 2002 ; Petrillo, 2000). Ils cherchent avant tout à résoudre des problèmes concrets, et cet objectif influe sur les modalités d'action retenues. Le répertoire d'action des comités apparaît modéré pour deux raisons (Della Porta et Andretta, 2002 : 255): d'une part, la facilité d'accès aux médias limite la nécessité de recourir à des actions radicales ; d'autre part, l'accès aux institutions semble aussi relativement facile et il apparaît plus judicieux de choisir une logique d'interaction pour tenter d'influencer leur choix.

A Turin, le répertoire d'actions des comités repose notamment sur la protestation, la représentation politique (en commission ou lors de processus de concertation) et le lobbying. Les formes de protestation que les comités affirment le plus employer sont la distribution de tracts (*volantinaggio*), les lettres publiques et pétitions, les conférences de presse, les assemblées publiques (Allasino et al., 2003 : 31, tab. n°4 et 5). A Gênes, A. Petrillo (2000) mentionne des « retraites aux flambeaux », des conférences de presse, des rondes parfois. On retrouve à Modène les trois mêmes types d'actions (voir Chiodi, 1998 ; Poletti, 2002) – auxquels s'ajoute une virulente campagne de presse contre les immigrés-délinquants – tandis qu'à Bologne, ce sont les manifestations et conférences de presse qui semblent dominer le répertoire d'actions (d'après nos propres observations). Les comités bolognais ont en effet un répertoire d'actions majoritairement conventionnel, reposant sur un usage fréquent du lobbying.

« Dans la majorité des cas, les comités ne remplissent pas des missions formelles et continues de gestion, comme la fourniture de services conventionnée avec l'administration publique ou la production autonome de services pour leurs membres ; de ce point de vue, les éventuelles actions destinées à résoudre un problème – comme le nettoyage des rues ou les rondes pour lutter contre les présences et activités indésirables – sont interprétées comme des formes de protestation non conventionnelles mais

symboliquement alternatives à l'intervention publique. Les comités sont donc des groupes qui cherchent surtout à exercer des pressions par l'intermédiaire de protestations et propositions adressées aux administrations. » (Lewanski et Mosca, 2003 : 74).¹⁵⁶

A Bologne, les acteurs politico-institutionnels locaux apparaissent comme les principaux destinataires des protestations. C'est la municipalité qui constitue la cible privilégiée de ces mobilisations, et non le quartier, instance ignorée car manquant de pouvoirs et de ressources pour répondre aux demandes exprimées par les habitants (Lewanski et Mosca, 2003 : 76-77). Il en est de même à Modène, où le maire et les services de l'Etat sont les principales cibles des pétitions. La municipalité modenaise semble avoir développé une collaboration plus étroite avec ces rassemblements d'habitants que celle de Bologne.

« Mais ils nous ont donné un paquet d'idées, nos comités de citoyens ! [rires] Aussi parce que les comités de citoyens qui se sont formés, en général, étaient un peu des comités très, assez désireux de collaborer avec la municipalité... et pas avec des attitudes racistes ou autre, voilà. Donc... nous avons eu au début beaucoup de difficultés à leur faire comprendre que la contrepartie, enfin pas la contrepartie, que le responsable de l'ordre public, ce n'était pas la ville de Modène, mais c'était l'Etat. [rires] Ça, nous avons vraiment eu des difficultés et nous avons mis trois-quatre ans. Euh... parce que, évidemment, c'était pratique aussi au niveau politique, c'était pratique pour les forces de police... Je ne dis pas que c'était pratique pour les autorités de l'Etat mais ils ne se sont jamais beaucoup bougés, les premières années, pour dire que ce n'était pas de notre ressort et pour revendiquer, eux, leurs prérogatives. Maintenant, la situation a complètement changé. Tout le monde sait que s'il y a des problèmes d'ordre public, ce n'est pas à la municipalité d'intervenir. Ils peuvent aussi s'adresser à la Ville mais pour qu'elle sollicite le préfet et le préfet de police. Mais nous avons mis des années, hein, pour faire changer cette mentalité. » (Entretien avec l'ancienne responsable du cabinet du maire de Modène, 5 juillet 2005).

Même si, à Modène, les comités ont pu confondre les prérogatives du maire avec celles de l'Etat, il nous apparaît que l'une des raisons majeures pour lesquelles le maire est sollicité réside dans la relativisation, par les acteurs étatiques, des problèmes soulevés par les habitants, ces deux éléments n'étant pas mutuellement exclusifs. Cette tendance à la relativisation apparaît d'ailleurs nettement dans les discours des représentants de l'Etat à Bologne et à Modène, qui hiérarchisent leurs priorités en fonction de leur culture professionnelle : l'ordre public et la criminalité organisée font ainsi l'objet de toutes leurs attentions.

¹⁵⁶ Nous verrons que ce diagnostic ne s'applique pas tout à fait aux comités de Modène, où la municipalité leur a délégué un certain nombre de tâches.

III.3.2. L'autre hiérarchisation des problèmes des services de l'Etat

A Bologne, les représentants de l'Etat semblent minimiser certains aspects de la situation du milieu des années quatre-vingt-dix. *La Repubblica*, par exemple, rapporte les propos suivants du préfet de police Aldo Gianni lors d'une intervention auprès de conseillers municipaux en 1997 :

« A Bologne, la grande criminalité est pratiquement absente. Il existe des phénomènes évidents : le deal, la prostitution et l'immigration clandestine. Mais à un niveau physiologique, contre lesquels souvent il y a des limites à notre action. Ce sont des phénomènes qui ne dépassent pas le niveau d'alerte typique de toute ville et sont même ici inférieurs à la moyenne. C'est l'attention, la requête de sécurité de la part des citoyens qui est en revanche supérieure à la moyenne. » (Aldo Gianni, préfet de police de Bologne, in *La Repubblica*, ed. Bologna, 15 mai 1997).

Dans une interview à *La Repubblica*, son successeur, Domenico Bagnato (1998-2000), en plein débat public sur la prostitution à Bologne, relativise également le problème :

« Domenico Bagnato, vous pouvez répondre en connaissance de cause : à Bologne il existe une urgence en matière de prostitution ? »

Au sens quantitatif, je dirais non. Il n'y a aucune envolée des présences dans les rues ces derniers mois. Au contraire, avec cet été chaud et désert, je dirais que le phénomène s'est réduit de beaucoup. » (Interview de Domenico Bagnato, préfet de police de Bologne, *La Repubblica*, ed. Bologna, 19 août 1998).

Le directeur de cabinet du préfet, interrogé en 2005, place au sommet de la hiérarchie des problèmes le phénomène mafieux.

« En ce moment, on pourrait dire que Bologne n'est certainement pas une zone qui se caractérise par des phénomènes criminels, du moins en ce qui concerne la grande criminalité : la Mafia, la *Camorra*... [...] Bologne est au centre d'un environnement territorial très riche, selon des standards de niveau européen aussi, et donc pas seulement italien. Mais ce n'est pas [...] du point de vue de la Préfecture, du préfet, il n'y a pas de graves problèmes du point de vue du tissu social : il n'y a pas d'infiltration criminelle, surtout pour ce qui concerne ensuite le contrôle du territoire, donc en pratique sur le territoire. Le problème, c'est l'émergence de phénomènes illégaux [...] surtout la présence de nouvelles franges de marginalité... » (Entretien avec le directeur de cabinet du préfet de Bologne, 6 mai 2005).

Cette forme de relativisation du problème par les services de l'Etat repose sur une hiérarchisation des objectifs différente : l'échelle de gravité des faits ordonnée par la profession n'est pas celle des habitants (voir les analyses de D. Monjardet, 1996). En outre, la connaissance des policiers des actes de délinquance repose probablement plus sur les statistiques de la délinquance que sur leur expérience personnelle de riverain ; les facteurs

cognitifs¹⁵⁷ qui président à la perception des problèmes par les services de l'Etat diffèrent de ceux qui contribuent à la problématisation qu'opèrent les habitants.

La relativisation des problèmes que génère une hiérarchisation autre des priorités peut constituer l'un des ressorts qui ont conduit les habitants à se mobiliser et à élire un maire de centre-droit qui avait fait de la sécurité son cheval de bataille. Une fois élu, Giorgio Guazzaloca nomme d'ailleurs comme assesseur à la sécurité Giovanni Preziosa, un commissaire de police bolognais. Le maire le révoque cependant un an plus tard, du fait de ses méthodes jugées trop musclées, aussi bien par la gauche que par le maire. Il le remplace par Gianni Monduzzi, un assesseur beaucoup plus « calme », qui reprend les discours classiques de minimisation :

« La lutte contre la délinquance et un problème exclusif des forces de l'ordre et de toute façon, il ne me semble pas que Bologne soit particulièrement touchée. » (Gianni Monduzzi, deuxième assesseur à la sécurité de la Ville de Bologne, in *La Repubblica*, ed. *Bologna*, 29 janvier 2003).

En 2005, le discours de relativisation des problèmes semble toujours d'actualité du côté des forces de l'ordre, comme en attestent les propos du préfet de police Cirillo, après une visite des rues du *Pratello*, *Zamboni* et *Santo Stefano* un samedi matin¹⁵⁸ (premier extrait), et une sortie nocturne avec sa fille dans la même zone universitaire.

« Je continue à ne pas voir de personnes qui posent problème sous les portiques. Je comprends qu'à une autre heure de la nuit, c'est peut-être différent. » (Francesco Cirillo, préfet de police de Bologne, in *Il Resto del Carlino*, ed. *Bologna*, 16 octobre 2005).

« La place Verdi "n'est pas le trou du monde" et quand on s'y promène "on n'a pas l'impression de se mouvoir dans un néant absolu comme certains la décrivent". Le préfet de police Francesco Cirillo en a fait la démonstration. "Hier soir je suis allé place Verdi avec ma fille de vingt ans, qui vit dans une ville cahotique comme Naples. Et elle m'a dit : "Papa, si c'est ça la dégradation dont parlent les journaux, vive la dégradation !". Pour dire qu'il "ne faut pas se monter la tête, il y a beaucoup à faire, mais il ne me semble pas que ce soit le trou du monde". » (Francesco Cirillo, préfet de police de Bologne, cité par *Il Resto del Carlino*, ed. *Bologna*, 15 décembre 2005.)

Le directeur de cabinet du préfet apparaît, en revanche, plus soucieux du traitement de la problématique du *degrado*, même s'il souligne la définition lâche des problèmes qu'il recoupe et envisage au final un règlement en termes d'« ordre public ».

« Par exemple, la particularité de Bologne – qui constitue l'une des priorités qui sont traitées – ce sont ces phénomènes qui surviennent depuis quelque temps dans le centre historique, dans la zone universitaire. C'est difficile parce que ce ne sont pas toujours des phénomènes de délinquance au sens strict, ils ne peuvent pas toujours être considérés comme de vrais phénomènes de désordre, mais indubitablement, un centre historique qui, parce qu'il est un pôle d'attraction surtout des franges jeunes, [...] peut connaître des phénomènes de comportements vraiment, comment dire, dégradants, de vandalisme, ou

¹⁵⁷ Pierre Muller et Yves Surel (1998) suggèrent que la perception d'un problème est déterminée par des facteurs d'ordre cognitif, rhétorique et normatif. Les facteurs d'ordre cognitif peuvent être définis comme l'ensemble des sources d'information mobilisées par les acteurs pour se forger une connaissance du problème.

¹⁵⁸ Pour avoir vécu à Bologne, nous pouvons attester de la quiétude de ces rues le matin, qui contraste d'autant plus avec la foule qui l'envahit le soir pour y consommer de l'alcool et/ou de la drogue.

dérangeant, disons, le concept normal de vivre ensemble. Et ça c'est un peu la priorité, parce qu'il faut trouver un point d'équilibre à propos de l'ordre public, comme élément sur lequel maintenir le vivre ensemble pacifique de tous. Le point d'équilibre entre des aspirations légitimes, des attentes des habitants – avoir une vie tranquille – et, en même temps, avoir une vocation, désormais centenaire, de ville accueillante, ouverte, mais dans les limites de la légalité. » (Entretien avec le directeur de cabinet du préfet de Bologne, 6 mai 2005).

Les services de l'Etat, à Bologne, placent en tête de leurs interventions le phénomène migratoire. Le 6 février 2005 le préfet de police Cirillo, nouvellement arrivé à Bologne, accorde un entretien au *Resto del Carlino*, où il établit clairement un lien entre immigration et délinquance.

« **Chapitre extracommunautaires**

"Ils sont très présents, et ils commettent une bonne part des délits. La ville est riche, l'argent y circule, elle attire les pauvres, et peut-être aussi les délinquants, amorçant une spirale de microcriminalité." » (Interview du préfet de police Francesco Cirillo, *Il Resto del Carlino*, 6 février 2005).

Il en fait de même lors de l'entretien qu'il nous accorde le 15 mars 2005 (voir encadré n°1.5)

Encadré n°1.5. L'immigration, préoccupation du préfet de police de Bologne

Extrait du compte-rendu d'entretien avec le préfet de police de Bologne, 15 mars 2005

Nous prenons place dans les canapés. Sergio Bracco, le chef de cabinet du préfet de police est présent. Avant que j'aie pu commencer, le préfet de police tente de me déstabiliser en me demandant ce que je pense de Bologne et de la zone universitaire que je fréquente. Je lui réponds que j'ai été frappée par les propositions de « *fumo* », « *fumo* » que j'ai entendues¹⁵⁹. Il s'inquiète de savoir si c'était le jour ou la nuit, puis me demande si c'étaient plutôt des Italiens ou des Maghrébins. Je réponds que je n'ai pas fait attention car je n'ai fait qu'entendre ces mots. Il réplique qu'il s'agit d'un problème en Italie : le deal est souvent le fait de « personnes qui viennent de l'autre côté de la Méditerranée ». L'immigration pose un problème important au pays : l'Italie s'est transformée en terre d'accueil. Et de conclure à peu près en ces termes : « Il n'y a pas encore eu une intégration parfaite entre les habitants italiens et ceux qui viennent d'autres parties du monde. Et clairement, ceux qui ont besoin de travail sont [...] plus facilement les proies des mauvais coups. »

Le directeur de cabinet du préfet évoque lui aussi spontanément en entretien la question de l'immigration, tout comme les assesseurs à la sécurité successifs de Giorgio Guazzaloca et le conseiller pour la sécurité de Sergio Cofferati :

« **Quels sont les problèmes majeurs à Bologne ?**

[...] Concrètement sur le territoire, le problème c'est l'émergence des phénomènes illégaux [...] surtout la présence de nouvelles franges de marginalité... Le problème de l'immigration pour la communauté n'est pas un discours illusoire [...] mais ce n'est pas un problème en soi, pour une question d'ADN, de, de, de, de facteur problématique. Mais comme facteur d'alimentation des franges sociales les plus problématiques, concrètement les immigrés – les extracommunautaires – alimentent les franges sociales qui sont les plus sensibles, les plus problématiques, disons. » (Entretien avec le directeur de cabinet du préfet de Bologne, 6 mai 2005).

« **Et quels étaient les problèmes, à l'époque ?**

Mais les problèmes sont, étaient les mêmes qu'aujourd'hui, mais en plus accentué. Un : ce que l'on appelle injustement "microcriminalité" mais sur lequel la ville a peu à faire.

¹⁵⁹ Dans la zone universitaire, des dealers proposent ouvertement du cannabis aux passants, aux chuchotements de « *fumo, fumo ?* », que nous traduirions par « shit, shit ? ».

Des problèmes de dégradation, comment dire, générale de la ville : mendicité, le...la persistance d'une myriade de camps de nomades, une série d'installations plus ou moins abusives, des extracommunautaires clandestins ; le trafic de drogue ; c'est-à-dire tous ces phénomènes typiques des grandes villes et qui minaient le vivre ensemble, en somme, pour lesquels les gens ont une perception, non de sécurité, mais une perception très élevée d'insécurité en se promenant par la ville. Et donc le problème était de modif...non, je ne sais pas comment dire, d'intervenir sur la réalité de manière concrète. Mais c'était aussi, selon moi, celui de réussir à intervenir sur la perception de ces phénomènes [...] donc [...] l'insécurité perçue par les habitants. » (Entretien avec le premier assesseur à la sécurité du maire de Bologne, 17 mars 2005).

« Et selon vous, pourquoi le thème de la sécurité est apparu aussi important en 1999, pendant la campagne électorale ?

Le thème de la sécurité est très important parce qu'un fait nouveau s'est produit, qui s'est ajouté à d'autres : c'est [...] l'arrivée d'un grand nombre d'extracommunautaires, qui amènent des cultures, styles de vie, habitudes, systèmes juridiques différents. Et cela engendre un affrontement [...], entre d'une part les habitants qui sont nés là et de l'autre, ces personnes qui viennent de loin. Le fait est que Bologne a toujours accueilli des personnes venant d'ailleurs, mais disons que cette fois, le fossé culturel est beaucoup plus profond. Par le passé, ceux de la montagne sont venus en ville pour trouver du travail – moi je suis le fils de l'un d'entre eux : mon père vivait en montagne et est venu vivre en ville – et ils étaient clairement porteurs de cultures différentes, celle des montagnes et celle de la ville, différentes mais tout bien considéré, compatibles. Par exemple, je ne sais pas, les gens de la montagne avaient plus l'habitude d'aller au bar, de laisser la femme à la maison et de sortir ensemble, mais de petites choses. Puis il y a eu le phénomène des populations du Sud, qui sont venues au Nord ; Bologne l'a un peu ressenti mais des villes comme Milan, Turin, l'ont beaucoup plus ressenti. Là, c'étaient des cultures un peu plus différentes parce que là, les styles de vie étaient fortement diversifiés par rapport à la différence minimale entre montagnards et citadins. Et cette fois aussi, je me rappelle quand j'étais enfant, il y avait les "cul-terreux"¹⁶⁰, cette attitude de dédain de la part des citadins à l'égard de ces personnes qui venaient de l'extérieur. Cette fois, ça a été beaucoup plus fort, parce qu'il s'agit de personnes qui viennent de régions, de cultures totalement différentes, dans lesquelles même certains comportements habituels sont chez nous stigmatisés, du genre, je ne sais pas, le rituel de mise à mort des animaux, ou les comportements à l'égard de la femme mais aussi l'attitude envers l'ordre public sont très différents. Alors sans vouloir dire qu'une culture est supérieure à l'autre, il reste que, face à une population de 400 000 habitants, quand arrivent 3%, à savoir 15 000, 20 000 personnes différentes, cela se remarque, non, parce qu'ils ont [...], dans la façon de s'habiller, de parler et toute une série de faits qui peuvent aussi au quotidien poser des problèmes de vivre-ensemble. Qui s'en occupe de ces problèmes ? C'est le social qui s'en occupe, pour certains aspects et l'assesseur à la sécurité, pour d'autres aspects, avec l'aide des forces de l'ordre clairement. » (Entretien avec le deuxième assesseur à la sécurité du maire de Bologne, 3 mars 2005).

« En quoi consiste votre mission au sein de cette municipalité ?

[...] Je m'intéresse à toutes les problèmes, entre guillemets, de sécurité – j'utilise les guillemets – d'une ville comme Bologne... évidemment les problèmes du centre historique, mais aussi ceux des périphéries et tous les problèmes similaires à ceux que connaissent la France, l'Allemagne : des problèmes d'immigration, illégale, clandestine. Une part de ce projet concerne l'immigration bien sûr, la part plus ou moins compromise dans des activités illégales : prostitution, comme toujours ; deal ; quelques activités de vols, de blanchiment. [...] Processus de déclin urbain métropolitain lié à un processus de désindustrialisation en cours, donc je veux dire, processus qui marque la ville, comme toutes les villes du monde. » (Entretien avec le conseiller pour la sécurité du maire de Bologne, 1^{er} février 2005).

¹⁶⁰ Le terme « *terrone* » (« cul-terreux »), est utilisé pour désigner les Italiens méridionaux.

Si les acteurs municipaux et étatiques semblent partager le diagnostic d'une immigration au cœur du problème de la sécurité à Bologne, ils tendent, en revanche, à se renvoyer la responsabilité du traitement des incivilités, considérées comme un problème mineur.

A Modène, les propos du préfet de police Valentini suggèrent également une tendance des forces de l'ordre à relativiser l'ampleur des problèmes perçus par les habitants. Après l'annonce par la Ligue du Nord des futures « rondes padanes », le préfet de police répond de la manière suivante aux questions du journaliste du *Resto del Carlino* :

« Les rondes sont le fruit d'un malaise croissant parmi les citoyens à l'égard d'une situation de criminalité qui semble en expansion continue... »

Je ne voudrais pas sembler optimiste, mais je retiens qu'à part quelques épisodes particuliers qui se sont produits ces derniers jours, la situation de Modène n'a pas particulièrement changé par rapport à il y a deux-trois semaines. Nous effectuons – nous, les carabinieri, la Finance, la police municipale – une série d'activités d'extrême "pression" justement pour lutter contre cette situation. Tous les jours nous sommes présents dans les quartiers les plus à risque et en particulier à la *Sacca*. Des résultats de notre présence dans ces zones, vous de la presse en êtes témoins, quotidiennement nous faisons référence à des arrestations, arrêts et contrôles.

Ces derniers temps, pourtant, les rixes et les luttes entre factions d'immigrés opposées avec autant d'agressions au couteau semblent en augmentation.

Il s'agit d'épisodes qui peuvent se vérifier dans le cas où les interventions des forces de l'ordre influent sur ceux qui sont les points de référence de ces personnages. Il se crée des "vides" dans les organisations de ces dealers, qui donnent lieu à des luttes intestines pour la suprématie. En outre, notre présence commence à se faire pesante et leurs trafics sont dérangés. Justement récemment, au cours d'une opération, en parlant avec certains immigrés, il est ressorti que les dealers se passent le mot qu'à Modène les contrôles deviennent insoutenables. Beaucoup veulent changer d'air.

Les habitants, quotidiennement, téléphonent à la rédaction pour se plaindre d'une situation souvent définie comme insoutenable, les gens ne se sentent pas en sécurité, que vous sentez-vous de dire aux Modenais ?

De rester tranquille. Nous sommes présents sur le territoire, nous n'abandonnons pas un instant le contrôle. Les Modenais ne se retrouveront pas seuls. Il y a des problèmes, je ne le cache pas, nous cherchons à les affronter avec l'énergie nécessaire, mais je suis confiant. Nous y arriverons. » (Interview de Raffaele Valentini, préfet de police de Modène, *Il Resto del Carlino*, ed. Modena, 21 mars 1997).

De même, reconnaissant qu'il existe à Modène des « problèmes sérieux », il réfute toutefois la version alarmiste donnée par les industriels modenais en 1998:

« Nous ne sommes pas à l'alarme criminalité. Il y a des problèmes sérieux, mais l'action de lutte que nous avons intensifiée est en train d'obtenir des résultats. A Modène, nous n'avons pas de grandes organisations du crime enracinées, grâce notamment à l'activité d'investigation que nous sommes en mesure de mettre en œuvre. Je dois dire aussi que de la part des industriels ne sont jamais arrivés des signaux de nature à nous faire penser à des situations d'alarme. » (Raffaele Valentini, préfet de police de Modène, in *Il Resto del Carlino*, ed. Modena, 19 décembre 1998).

L'arrivée en 1999 d'Aldo Fiorioli, qui remplace le préfet de police Valentini, signifie la fin de l'ère de minimisation des problèmes de la part des forces de l'ordre. Le nouveau préfet de police impulse des interventions d'envergure qui suscitent l'appréciation de tous.

Tout comme le responsable de la CNA, Andrea Tosi, qui parle d'excellentes relations à l'époque, tant avec le préfet de police Alfo Fiorioli qu'avec le préfet Italia Fortunati¹⁶¹, l'ancien président du comité de citoyens de Modène Est, Ruggero Garagnani évoque une disponibilité maximale des responsables des services de l'Etat :

« Très honnêtement... en dix ans, de 1995 à 2004, avec les préfets de police et les préfets, à l'exception d'une période initiale, mais ensuite [...] la personne a changé, nous en avons eu une autre, c'est pour ça que les choses ont changé, les rapports ont été extraordinairement collaboratifs, entre les comités de citoyens et le préfet de police et le préfet. Quand nous appelions, s'ils n'y étaient pas, ils nous rappelaient une heure après et disaient "vous m'avez cherché, je peux vous aider ?" "Oui, j'aurais besoin..." "Et alors, vous êtes disponible pour venir ici ?" [...] Ils nous recevaient le jour même ou le lendemain, donc on ne pouvait pas demander plus. Les rapports avec le préfet de police, dans la première phase de notre activité, ont été un peu problématiques, parce que... [...] je le dis sincèrement : il y avait un préfet de police à Modène, avec lequel nous avons eu des affrontements terribles. Et puis Fiorioli est arrivé et les choses ont radicalement changé. Avec le préfet, au contraire – le préfet de l'époque est le préfet actuel du Président de la République, donc une personne qui atteint les sommets – et alors... nous avons eu des rapports extraordinaires, [...]. Donc les résultats obtenus sont tous dus à cette attention des plus hauts fonctionnaires de l'Etat à affronter les problèmes et à comprendre les problèmes tels que les vivaient les habitants. » (Entretien avec l'ancien président du comité de citoyens de Modène Est, 8 juin 2005).

Aujourd'hui encore, les acteurs étatiques continuent de relativiser la situation modenaise, mais en privé. La chef de cabinet du préfet de police nous indiquait, hors enregistrement, que Modène n'était pas « le Bronx » et que le niveau de préoccupation de la municipalité et de la Préfecture apparaissait finalement disproportionné par rapport aux problèmes de criminalité rencontrés¹⁶², tandis que l'ancien chef de cabinet du préfet (1991-2003) utilisait la comparaison avec Naples pour minimiser les problèmes bolognais :

« Attention ! La situation critique à Modène n'est pas celle de Naples ! Mais il y a avait une grosse pression des comités. » (Entretien avec l'ancien chef de cabinet du préfet de Modène, 24 mai 2005).

Les services de l'Etat tendent donc à relativiser l'urgence de la situation que mettent pourtant en exergue les différentes mobilisations d'habitants dans les deux villes. Leur culture professionnelle et leur appartenance organisationnelle les invitent à valoriser d'autres priorités, telles que la lutte contre les mafias et l'immigration.

¹⁶¹ Entretien avec le directeur du secteur « ville de Modène » de la CNA, 8 juin 2005.

¹⁶² Entretien avec la chef de cabinet du préfet de police de Modène, 31 mars 2003.

III.3.3. La gauche contre la sécurité ? Les usages partisans de l'insécurité

Les maires peuvent se trouver eux-mêmes en difficulté face aux mobilisations sociales car leur parti d'appartenance, héritier du Parti communiste, est idéologiquement rétif à ces questions. La comparaison entre les cas de Bologne, où Walter Vitali doit affronter les cadres provinciaux du PDS, et Modène, où le maire est soutenu par le secrétaire provincial, dans un climat similaire de politisation partisane de l'insécurité, est éclairante.

L'étude de la problématisation de la sécurité opérée par les acteurs politiques (élus et fonctionnaires de partis) révèle le processus de politisation partisane dont fait l'objet la sécurité. Philippe Garraud (1990) distingue les « problèmes » des « enjeux politiques », entendus comme les problèmes mobilisés dans le cadre de la compétition politique ou, pour le dire autrement, les usages partisans de ces objets (Lagroye et al., 2006 : 523). Les « problèmes », pour intégrer l'agenda électoral – ou politique – doivent faire l'objet d'une « politisation », entendue comme le processus par lequel un problème est mobilisé par des institutions dans le cadre de la compétition politique. Nous souscrivons ici à la conception de Jacques Lagroye, qui définit la « politisation d'un enjeu » comme :

« l'inscription d'un problème social, médical, culturel, voire "purement technique" (du point de vue des techniciens s'entend), dans la liste des questions traitées par les institutions explicitement politiques. » (Lagroye, 2003 : 367).

Nous entendons donc les « enjeux politiques » comme les « problèmes » sur lesquels les acteurs politiques débattent et expriment des positions, quel que soit le « forum » – ou l'« arène » (Jobert, 1992) – considéré.

On peut dire qu'à Bologne, depuis 1995, la question de la sécurité est difficilement appréhendée par la gauche¹⁶³. Si le maire, Walter Vitali, fait progressivement évoluer sa position sur le sujet, il ne s'en heurte pas moins aux représentants locaux du PDS : des conseillers municipaux, mais aussi la section bolognaise du parti. Nous présentons ici les différents épisodes qui nous semblent les plus révélateurs de la configuration politique bolognaise (les débats suscités par l'arrêté municipal de novembre 1996 et l'arrêté anti-prostitution de l'été 1998), tout en soulignant que les questions de sécurité ne sont pas les seuls sujets de discorde au sein de la majorité (Baldini et al., 2000 mentionnent notamment la réforme de l'administration municipale et la privatisation de certains services).

Pour lutter contre le phénomène du trafic de drogue dans la zone universitaire, Walter Vitali prend un arrêté municipal signifiant une surveillance constante de la place Verdi par la

¹⁶³ Voir en annexe 37 l'interview à *La Repubblica* du 19 septembre 1998 du sociologue Marzio Barbagli, responsable à l'époque de l'observatoire régional sur les problèmes de sécurité (constitué dans le cadre du projet « Villes Sûres »).

police municipale, mettant ainsi en œuvre un ancien règlement communal (Baldini et al., 2000 : 228). Outre la lutte contre le deal, la police municipale est également chargée de dissuader toute forme de désordre et d'en éloigner les auteurs. Cette décision donne lieu à un débat important au sein du Conseil municipal, Refondation Communiste, les Verts et Massimo Pavarini (alors élu du PDS) critiquant fortement la mesure. L'association d'aide aux SDF *Piazza Grande* organise une manifestation nocturne de protestation contre l'arrêté, à laquelle adhèrent Refondation et les Verts. Le 5 novembre, les syndicats Cgil, Uisl et Uil, unis au Forum du tiers secteur (qui regroupe de nombreuses associations), demandent la suspension de l'arrêté, arguant d'une absence de consultation au préalable. Le maire se montre très ferme dans sa réponse :

« Il est l'heure de regarder la réalité en face. La place Verdi est un lieu de malaise et cette gauche doit commencer à distinguer les sans domicile fixe de ceux qui vivent dans l'illégalité. J'ai pris une initiative à contre-courant, parce que j'ai touché un lieu symbolique pour une certaine gauche, une sorte de mythe inviolable. Mais je le répète : il est l'heure de regarder la réalité en face. Je suis prêt à discuter avec tous des modes d'application de l'arrêté, mais je ne retire ni n'arrête rien. » (Walter Vitali, *Il Resto del Carlino*, 7 novembre 1996, cité par Baldini et al., 2000: 229).

Trois jours plus tard, Lalla Golfarelli, l'assesseur aux services sociaux et à la sécurité, en charge de la délégation sécurité, signe avec syndicats et associations un document engageant la municipalité à ne pas donner suite aux points de l'arrêté les plus controversés et à instaurer un groupe de travail contre la marginalisation, auquel participent syndicats et associations. L'assesseur réussit une médiation avec ces organisations : les interventions des travailleurs sociaux, chargés d'approcher les populations marginalisées (SDF et toxicomanes), suivies de celles de la police municipale, peuvent ainsi débiter. Si le trafic de drogue est provisoirement déplacé à la zone de la *Montagnola* (au Nord du centre historique, à proximité de la gare), la situation de la place Verdi redevient la même quelques mois plus tard, une fois l'attention municipale dissipée. A l'été 1998, le maire tentera de proposer la réouverture de la rue *Zamboni* au trafic automobile, afin de lutter contre le deal, ce qui suscitera l'approbation des conseillers du Parti Populaire et l'opposition des Verts, considérant la proposition comme une concession aux thèses du Pôle des Libertés (Baldini et al., 2000 : 230-231).

Walter Vitali est ensuite confronté, le 17 juin 1997, à une lettre ouverte publiée par deux conseillères municipales, Milena Naldi et Gabriele Caccia, dans *La Repubblica*. Le journal titre, en première page : « Une dure lettre ouverte : "Vous courez après la droite et de cette manière, vous trahissez notre culture". "Place Verdi de la discorde : la base PDS attaque le maire et la junte" ». Les deux conseillères municipales reprochent au maire de faire le jeu de la droite en abordant le thème de la sécurité. Les positions de ce dernier apparaissent

encore toutefois très mesurées, proches des positions traditionnelles de la gauche, comme en attestent les propos qu'il tient à l'occasion de l'ouverture du festival « Bologne rêve »¹⁶⁴:

« La culture et l'art contre le désordre, la vitalité de la ville contre l'insécurité, le vivre ensemble contre l'illégalité, la socialité contre l'intolérance: voilà les meilleures réponses que les citoyens et citoyennes de Bologne peuvent donner pour combattre l'illégalité et sa première cause, le trafic, et pour garantir la sécurité et le vivre ensemble de la ville. » (Walter Vitali, *La Repubblica*, ed. Bologna, 27 juin 1997).

Le maire affiche cependant de plus en plus une posture réaliste qui va définitivement le mettre en porte-à-faux vis-à-vis du parti. Le 10 octobre 1997, il annonce, dans *La Repubblica*, son soutien à la proposition de 14 maires de grandes villes de créer un « super maire » avec les pleins pouvoirs pour conduire les forces de l'ordre sur des objectifs décidés en Mairie et non en Préfecture¹⁶⁵. Walter Vitali propose, pour Bologne, les quatre points suivants :

1. « Face aux nouveaux cas d'alarme sociale, nous sommes tous inadaptés. La Ville, une fois close la consultation syndicale – dans des temps brefs, je l'espère – mettra ses policiers municipaux dans les quartiers et là où ils seront requis, mais les forces de l'ordre doivent également faire plus.
2. Nous ne pouvons aller de l'avant en suivant les protestations, il faut être capable de les anticiper.
3. Les gens sont mécontents, je reçois chaque jour des paquets de lettres, au moins la moitié aborde des problèmes réels. Et s'ils écrivent au maire, cela veut dire qu'ils attendent de la Ville, et non de la police, des réponses précises. C'est pourquoi je dis qu'il y a quelque chose à revoir dans la coordination entre collectivité locale et Préfecture.
4. On peut, on doit même, faire mieux. [...] Nous devons reconnaître qu'en Italie, sur le thème de la dégradation et de la sécurité sociale, nous sommes en retard. Nous ne voulons pas nous substituer aux préfets, mais les forces de l'ordre doivent se saisir de cette demande. Je me demande s'il n'est pas nécessaire – continue Vitali – d'organiser des cours de formation, de confronter les différentes expériences. Le ministre de l'Intérieur ne devrait pas non plus être étranger à ce projet. » (Walter Vitali, *La Repubblica*, ed. Bologna, 10 octobre 1997).

C'est en février 1998, alors que Bologne est marquée depuis plusieurs mois par des règlements de comptes entre dealers, que Walter Vitali annonce la création du Forum pour la sécurité urbaine, auquel participeront comités et associations. Il considère que la cité se trouve dans une « situation sérieuse », dont il estime qu'elle a été jusque là sous-estimée¹⁶⁶. Les propos du maire que rapporte *La Repubblica* en juin montrent que ce dernier reconnaît la faiblesse de la municipalité sur le dossier sécurité :

« La situation place Verdi et dans les rues adjacentes est totalement hors de contrôle. Au cours des deux dernières années, nous avons cherché à mener des actions de bonification, sans obtenir de résultat. » (Walter Vitali, *La Repubblica*, ed. Bologna, 19 juin 1998).

¹⁶⁴ Il s'agit des 40 jours de manifestations culturelles dans le centre historique que nous avons mentionnés précédemment.

¹⁶⁵ Notons qu'il s'agit de la nouvelle génération de maires, apparue après la réforme de l'élection au suffrage universel direct de 1993. Parmi les soutiens de cette proposition se trouvent Antonio Bassolino (maire de Naples), Valentino Castellani (maire de Milan) et Gabriele Albertini (maire de Turin).

¹⁶⁶ *La Repubblica*, ed. Bologna, 28 février 1998.

Le virage est en revanche plus difficile à prendre pour la gauche, et notamment le PDS, le parti du maire. Par ses déclarations, Walter Vitali se permet d'aller à contre-pied de la fédération locale du parti, ce qui contribue à tendre les relations internes, d'autant plus que le secrétaire de la fédération bolognaise, Alessandro Ramazza, est un opposant au maire (Sainty, 2006 : 45). Le déroulement de la séance du conseil municipal d'avril 1998 illustre ces oppositions internes. Alors que Walter Vitali soumet au vote un document visant à rallier tous les partis sur la question de la sécurité, deux conseillers municipaux DS¹⁶⁷ en présentent un autre. Le maire – dont le texte propose entre autres un protocole Ville-Préfecture, un forum sur la sécurité, le renforcement du rôle des présidents de quartier dans la mise en œuvre du projet « *Bologna sicura* » – échoue doublement dans sa tentative d'unité car le Pôle des Libertés (centre-droit), mais aussi le PDS, refusent l'idée du front commun. Le document élaboré par les conseillers municipaux DS minimise le problème, s'inscrivant ainsi en faux par rapport aux propos du maire formulés le jour précédent. Les deux hommes rejettent l'idée d'une ville en état d'urgence en matière de sécurité – lorgnant ainsi du côté de Refondation Communiste – et provoquent la réplique suivante de la part de AN, CCD et CDU :

« C'est la vieille gauche, toujours tolérante envers l'illégalité. » (*La Repubblica*, ed. *Bologna*, 18 avril 1998).

Il convient en effet de noter l'existence, à Bologne, d'une forte tradition politique d'extrême gauche, avec la persistance de plusieurs centres sociaux (comme le *Link* ou le TPO¹⁶⁸) ainsi que des collectifs altermondialistes, auxquels le PRC exprime sa sympathie. Ces collectifs tendent à voir dans le *degrado* du centre-ville une forme d'expression de la jeunesse et revendiquent le droit pour les étudiants d'occuper la place Verdi, lieu de conflit symbolique entre l'Etat et les mouvements contestataires depuis le drame de 1977¹⁶⁹.

Le maire rencontre également une forte opposition de plusieurs membres du PDS sur la question de la prostitution, qui explose durant l'été 1998, tandis que des villes d'Emilie-Romagne comme Modène et Rimini promulguent des arrêtés visant à lutter contre le phénomène. Le 24 juillet, la commission santé révèle l'opposition entre un membre du Parti populaire, qui propose de sanctionner les clients par des amendes, et un Vert, tout à fait opposé à ce type de mesure. Les membres du PDS sont favorables aux amendes à condition que l'argent récolté serve aux projets de prévention et de réduction des risques. Ils proposent, en outre, la mise en place concertée de « *zone a luci rosse* » (« zones à lumières rouges »), c'est-à-dire de lieux de prostitution tolérés dans la ville. Le 27 juillet, à la veille du conseil

¹⁶⁷ Il s'agit de Carlo Castelli et Fausto Anderlini. Notons que ce dernier prendra la direction, quelques années plus tard, du MeDeC, le centre de recherches de la Province de Bologne qui mène, depuis 2000, l'enquête annuelle sur le sentiment d'insécurité des Bolognais.

¹⁶⁸ *Teatro Polivalente Occupato*, Théâtre Polyvalent Occupé.

¹⁶⁹ Les centres sociaux seront d'ailleurs fortement impliqués dans le débat sur la « légalité » voulu par le maire, Sergio Cofferati, à la fin de l'année 2005.

municipal, le groupe PDS se réunit et, à l'issue d'une rencontre houleuse, trouve un point d'équilibre quant à la mise en place de zones réservées à l'exercice de la prostitution dans la ville. Le lendemain, en conseil municipal, ce projet rencontre l'hostilité des conseillers socialistes et populaires, si bien que le vote du texte – ainsi que l'approbation de la nouvelle version du projet « Bologne sûre » – sont remis à septembre (Baldini et al., 2000 : 225-226). Le conflit interne se poursuit cependant au mois d'août, lorsque Walter Vitali annonce son intention de promulguer un arrêté contre la prostitution. Massimo Pavarini s'oppose fermement à la vision du maire :

« D'accord pour les contraventions si la raison relève de l'entrave à la circulation mais cela n'a rien à voir avec le problème de la prostitution. Pour cela nous avons proposé de trouver des zones sûres pour ceux qui exercent la prostitution volontairement. Il faut garantir le droit à se prostituer, les jugements laissons-les à la morale. Et puis il n'y a pas d'urgence prostitution à Bologne. Les prostituées dans la rue sont environ 200 : un nombre proportionné à la population. » (Massimo Pavarini, *L'Unità*, 17 août 1998, cité par Baldini et al., 2000 : 226).

En septembre, ce sont tour à tour le président de la Province et le président de la Région qui critiquent l'idée d'un arrêté municipal pour lutter contre la prostitution. L'examen du texte est reporté à septembre. Son contenu est alors réduit à la question des contraventions pour les clients, seul dénominateur commun entre les PDS et les « Démocrates pour Bologne », les Verts étant de toute façon opposés à cette mesure. Cependant, lors de la séance du conseil municipal, le texte est rejeté : 18 voix contre (PRC, Verts, et Pôle des Libertés) et 17 pour (nombre de conseillers DS étaient absents). Malgré cet échec, Walter Vitali prend toutefois son arrêté municipal, alors que l'été se termine. Seules 42 contraventions sont vraisemblablement dressées au cours des cinq mois qui suivent la promulgation (Baldini et al., 2000 : 227-228).

Ces deux exemples de débats – sur la drogue place Verdi et sur la prostitution sur les boulevards – illustrent clairement la difficulté du maire à s'affranchir des rapports de force au sein d'une configuration d'acteurs marquée par de fortes oppositions idéologiques, tant au sein du parti dominant (le PDS) que de la majorité municipale (entre socialistes, populaires et Verts). Le cas modenais révèle, à l'inverse, une configuration plus favorable au maire, qui parvient à imposer le thème de la sécurité à son parti et à sa majorité.

La question de la sécurité apparaît également fortement politisée et médiatisée à Modène, comme le rappelle le directeur de cabinet du maire.

« Durant ces années, le problème de la sécurité était très ressenti à Modène, c'était le problème numéro un pour les Modenais. Cela apparaît aussi dans les enquêtes qui ont été faites au cours de ces huit-neuf années euh... en somme, c'était le problème le plus important ces années-là, le plus ressenti par les Modenais. Parce que c'était un vrai

problème ; parce qu'à cette époque, le conflit politique entre centre-droit et centre-gauche se jouait surtout, il se jouait beaucoup sur le terrain de la sécurité. Et... et donc, cela accentuait aussi... l'attention des journaux, des *mass media*, des habitants, en somme, le débat était aussi alimenté par ce conflit, donc... le problème était là, et il était réel. Mais il était aussi très... disons que c'était aussi un objet d'affrontement entre des visions et des politiques opposées, entre des points de vue politiques opposés, pas seulement sur la sécurité, mais sur la ville à proprement parler. C'est-à-dire que le centre-gauche, la gauche, défendait le développement de cette ville des cinquante, soixante dernières années, parce qu'elle a toujours gouverné. La droite utilisait la sécurité pour dire que cette ville n'était pas bien gouvernée, qu'elle avait des problèmes, qu'elle fonctionnait mal. La sécurité était devenu un objet de conflit politique beaucoup plus généralisé par rapport au thème spécifique de la sécurité, criminalité, microcriminalité, vivabilité, toutes ces questions en somme. [...] Et cela a duré jusqu'en 2000. Et en 1999, il y a eu, 1999 a été l'année où la sécurité dans la ville a été vécue comme... un problème énorme. En 1999, il y a aussi eu le renouvellement de la municipalité, avec l'élection du maire et du conseil municipal. Et donc cela faisait deux-trois ans que le conflit politique était centré sur la sécurité. En 1999, on votait, et cela a donc encore accentué le conflit. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Modène, 27 mai 2005).

L'opposition considère, en effet, que le PCI et ses héritiers ont de tous temps minimisé le problème. Les commentaires des conseillers municipaux de *Forza Italia*, parus dans la presse de l'époque, en attestent.

« Les cadres modenais du Chêne¹⁷⁰ se sont rendus compte qu'à la *Sacca*, les citoyens sont assiégés par la microcriminalité. »

« Les néo paladins de l'ordre public à la *Sacca* doivent surtout s'en prendre à leur parti. Qui gouverne Modène depuis un demi-siècle ? Qui a toujours feint que le problème criminalité n'existait pas à Modène ? Qui s'est refusé jusqu'à hier à utiliser la police municipale dans la défense du citoyen ? La municipalité PCI-PDS. »

« Nous, de *Forza Italia*, nous nous battons depuis des années pour la sécurité de la ville. On nettoie les ex-fonderies ? Finalement. Mais si nous n'avions pas filmé les dealers en action à quelques mètres d'une maternelle rien n'aurait bougé. » (Conseillers municipaux de FI, in *La Gazzetta di Modena*, 29 janvier 1997).

« Pour le préfet aussi Modène, après 4 ans de batailles bleues, devient ce qu'elle est : une ville assiégée par la microcriminalité. Quand nous disions qu'à Modène l'urgence sécurité était présente, le duc Barbolini niait et nous tournait en ridicule. Maintenant le préfet considère Modène comme invivable. Alors, M. le maire, qui avait raison ? » (Isabella Bertolini, conseillère municipale FI, in *La Gazzetta di Modena*, 24 septembre 1998).

La droite n'est pas la seule à reprocher aux DS une minoration durable du problème. Le socialiste Andrea De Pietri, président du groupe SDI (*Socialisti democratici italiani*, Socialistes démocrates italiens) affirme l'importance du problème et dénonce l'inertie de la gauche. En 1998, il écrit au *Resto del Carlino* après un article paru dans le journal municipal intitulé « *una città bella, sicura, che funziona* » (« une ville belle, sûre, qui fonctionne ») pour souligner la réalité des problèmes de sécurité :

« Et alors parler péremptoirement de "ville sûre" est une erreur, un but contre son camp de quelqu'un qui se nourrit d'un optimisme inexistant, ou vit dans un monde qui n'existe plus. Ce titre fallacieux ne représente toutefois pas le jugement de la junte municipale sur la situation actuelle, ni celui d'aucune force politique et, au contraire, il a un goût amer

¹⁷⁰ Le Chêne (« *Quercia* ») est le symbole du PDS.

pour les si nombreux citoyens victimes de la criminalité. » (Andrea De Pietri, conseiller municipal SDI, in *Il Resto del Carlino*, ed. Modena, 9 décembre 1998).

Après l'appel du secrétaire provincial du PDS en faveur d'un front politique uni sur le thème de la sécurité, A. De Pietri réplique :

« L'urgence criminalité a été sous-évaluée de manière effrayante non seulement par le PCI-PDS, pour ne pas ternir l'image de la ville, mais aussi par une partie du monde catholique, par une sorte de pitié équivoque. » (Andrea De Pietri, conseiller municipal SDI, in *Il Resto del Carlino*, ed. Modena, 11 janvier 1999).

Les années 1997-1998 sont le théâtre d'une évolution progressive du discours du PDS modenais sur la sécurité, tant de la part du maire que de la hiérarchie provinciale du parti. Nous n'avons pas trouvé trace, dans la presse locale, de propos du maire pouvant être qualifiés d'angéliques : lorsqu'il s'y exprime, c'est pour souligner la gravité de la situation, tout comme le secrétaire provincial du PDS. Dès le 15 septembre 1997, après la révolte de la *Crocetta*, le maire expose clairement sa conception de la sécurité et de l'ordre lors d'une « *Festa dell'Unità* » (« Fête de l'Unité »)¹⁷¹ :

« Dans certains segments du secteur associatif, du monde du volontariat et de la gauche plus radicale s'est diffusée une attitude de tolérance excessive, au nom d'un certain tiers-mondisme, qui risque de gêner le sens de la vraie solidarité envers les plus faibles, dont Modène a su donner la preuve avec des plans de développement et d'intégration sociale. Dans un Etat de droit moderne il est inacceptable que persistent et se multiplient des poches d'illégalité diffuse, qui se substituent à l'Etat dans le contrôle du territoire. [...] Celui qui commet des délits doit être immédiatement repéré et mis hors d'état de nuire à la collectivité. » (Giuliano Barbolini, maire de Modène, in *La Gazzetta di Modena*, 15 septembre 1997).

Le 9 février 1998, à l'occasion de la présentation du troisième rapport annuel de la Région sur la sécurité en Emilie-Romagne, Giuliano Barbolini fait un discours qui reprend, pour la première fois, des considérations précédemment faites par les comités (voir *Coordinamento dei comitati cittadini per la vivibilità dei quartieri di Modena*, 2004) :

« Depuis le début du mandat, la municipalité a considéré que la demande de sécurité ne pouvait en aucun cas être sous-évaluée. Dans nos choix nous avons suivi une certaine coordination : la sécurité est un bien public à la production duquel doivent concourir plusieurs acteurs, publics, mais aussi privés ; en second lieu, la politique de la sécurité ne doit pas partir de l'urgence mais de la connaissance des problèmes, à recueillir via des professionnels mais aussi des habitants ; en troisième lieu, il est nécessaire que dans la prévention et la répression du crime collaborent les institutions publiques, communales et étatiques. » (Giuliano Barbolini, maire de Modène, in *La Gazzetta di Modena*, 10 février 1998).

Le maire ne cesse, dès lors, de s'exprimer dans la presse sur les questions de sécurité, d'une part, et avec fermeté, d'autre part, soulignant la gravité des problèmes et appelant à la mobilisation des services de l'Etat. En septembre 1998, la lettre qu'il rédige à l'attention du

¹⁷¹ La « Fête de l'Unité » est un rassemblement festif organisé par le parti.

préfet est publiée par le *Resto del Carlino*¹⁷². En janvier 1999, il lance un appel au gouvernement sur le thème de l'ordre public par l'intermédiaire du même journal¹⁷³. En février, en présence du ministre de l'Intérieur, Rosa Jervolino, en déplacement à Modène, il admet que :

« Les résultats ne sont pas du tout réconfortants, malgré les efforts généreusement accomplis. L'évolution des principaux délits de prédation tend à l'augmentation. Au sein de la Région, Modène apparaît comme une ville et une Province malheureusement très intéressants pour la délinquance. Dans notre ville perdure une situation d'alarme sociale concentrée sur les mêmes zones qu'il y a un an : la gare routière –[le parc] *Novi Sad*, la placette *Bruni* – le parc des *Rimembranze* et dans la zone Ouest, à la *Madonnina*, *Cittanova* et *Marzaglia*. En outre, depuis janvier plusieurs faits ont eu lieu – trois pizzerias incendiées, des actes de vandalisme à l'encontre de magasins, des vols dans des commerces, surtout des bureaux de tabac – qui ont fortement préoccupé l'opinion publique pour leur concomitance et leurs caractéristiques. [...] Il n'y a rien de plus dévastateur, pour le sens civique d'un citoyen, d'assister à l'arrogance croissante de ceux qui commettent des délits à répétition sur la voie publique sans aucune sanction, et de ressentir l'impression que les forces de l'ordre ont les mains liées, que les magistrats appliquent des lois inadéquates, que le Parlement ne réussit pas à prendre des mesures garantissant l'application des peines. » (Giuliano Barbolini, maire de Modène, in *La Gazzetta di Modena*, 16 février 1999).

Il convient de noter que dès 1997, le secrétaire provincial du PDS, Massimo Mezzetti, semble également prendre la mesure de la situation. Trois exemples nous apparaissent particulièrement significatifs : une lettre envoyée en juin 1997 à la coordination des comités, dans laquelle M. Mezzetti reconnaît la pertinence de certaines des positions du centre-droit sur la sécurité (premier extrait), le commentaire fait après la révolte de la *Crocetta* d'août 1997 (deuxième extrait) et la critique implicite au préfet de police, qui s'était déclaré « stupéfait » par les résultats du rapport régional « *Città Sicure* » qui pointait Modène comme un point névralgique du trafic de drogue détenu par la mafia calabraise *N'Dranghetta* (troisième extrait).

« Bien que j'aie critiqué et que je critique durement les positions politiques du centre-droit, certaines de leurs positions peuvent être compréhensibles, surtout si elles sont mues par un esprit constructif et unitaire. » (Massimo Mezzetti, secrétaire provincial PDS, in *Modena Mattina*, 10 juin 1997)

« Je trouve justifiée l'alarme donnée il y a quelques jours, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de la part des autorités compétentes la perception exacte du niveau d'alerte de la situation. Il y a la sensation que tandis que quelqu'un tisse la toile de jour, d'autres la défont de nuit. Si c'est un problème de coordination des efforts, que l'on trouve des instruments plus incisifs. » (Massimo Mezzetti, secrétaire provincial du PDS, in *Il Resto del Carlino*, ed. *Modena*, 3 septembre 1997).

« La lecture du verdict de l'enquête sur le thème de la sécurité et de la criminalité en Emilie-Romagne ne me surprend pas [...]. Depuis un moment je dis que dans la présence anormale de centaines de sociétés financières fantoches et dans l'adjudication peu claire de nombreux appels d'offre dans la province, j'entrevois les signaux du danger d'infiltration massive de la grande criminalité organisée. A tel point qu'à plusieurs

¹⁷² *Il Resto del Carlino*, ed. *Modena*, 24 septembre 1998. Le contenu de cette lettre est traduit en annexe 136.

¹⁷³ *Il Resto del Carlino*, ed. *Modena*, 14 janvier 1999. Le texte de la lettre est traduit en annexe 137.

reprises, j'ai mis en garde contre le fait de lire les phénomènes de prostitution ou de petit deal uniquement comme des phénomènes de microcriminalité qui peuvent être combattus avec la seule augmentation quantitative des forces préposées à la répression. [...] Une approche raisonnable est dure et déterminée avec le crime et avec ses causes ; elle cherche à punir et prévenir, à affirmer ensemble et en même temps légalité et solidarité, sachant que la première doit être garantie par les forces préparées à cette mission et non par le fait de se faire justice soi-même. » (Massimo Mezzetti, secrétaire provincial du PDS, in *La Gazzetta di Modena*, 19 octobre 1997, extraits).

En 1999, l'*aggiornamento* de la fédération modenaïse du PDS sur le thème de la sécurité est avéré. Les propos de Giorgio Pighi, président du groupe DS au conseil municipal – qui sera élu maire de Modène en 2004 – dans un entretien au *Resto del Carlino*, le confirment:

« Selon vous, donc, la Ville n'a jamais sous-évalué le problème sécurité et s'est mue efficacement? »

C'est seulement au cours des dernières années – lorsque la situation s'est aggravée pour des raisons concomitantes comme le flux migratoire et la diffusion du trafic de drogue – on a pris conscience que la Ville aussi devait intervenir, en donnant la parole aux exigences des citoyens.

Mais elle ne doit pas avoir rempli cette mission si bien que ça, vu que des comités civiques de protestation naissent dans de nombreux quartiers...

Je le répète: la compétence de la Ville ne peut pas aller au-delà de l'activité de stimulation et d'encouragement des forces de l'ordre. Il suffit de regarder à Milan, où le phénomène de la délinquance a des effets bien plus explosifs. Il y a là-bas une municipalité de centre-droit, différente de la nôtre. Mais la stratégie d'intervention de la collectivité locale – comme l'explique le vice maire AN De Corato – est tout à fait semblable à celle de Modène. » (Interview de Giorgio Pighi, président du groupe DS au conseil municipal, *Il Resto del Carlino*, ed. Modena, 22 juillet 1999).

Le directeur de cabinet du maire de Modène voit dans la cohésion de la majorité municipale l'une des clés de la réussite de la politique locale de sécurité, ce que confirme l'ancien maire, qui explicite la philosophie générale qui préside au consensus obtenu au sein du centre-gauche.

« A Modène, il y a avait assez d'unité, oui, assez d'unité. Je dirais même que le parti de gouvernement majoritaire, qui était... qui était les Démocrates de Gauche, qui s'appelaient à l'époque Parti démocratique de Gauche, euh... était tout à fait convaincu du choix du maire. Très convaincu, il a beaucoup épaulé, beaucoup soutenu le maire. Mais toute la majorité, il y avait une forte cohésion de la majorité sur ce... et puis, évidemment, le maire était très engagé parce qu'il avait la responsabilité à la première personne, mais... je dirais que... qu'il a véritablement tenu sa majorité, il n'y a pas eu de luttes dans la majorité sur ce, sur ce thème. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Modène, 27 mai 2005).

« Oui, non, il y a eu tellement de difficultés. Tellement parce que... un peu aussi... un peu aussi, disons, pour faire émerger une ligne hégémonique à l'intérieur de la majorité, et en particulier du centre-gauche... Nous, nous avons choisi une ligne, qui s'est finalement affirmée pour le centre-gauche au niveau national aussi. Mais nous avons choisi une ligne qui a toujours cherché à lier deux aspects. D'un côté, l'affirmation nette et rigoureuse de la valeur de la légalité et du principe, comment dire, de la non tolérance de comportements de transgression ou déviants. [...] Et cela a été aussi peut-être l'une des conditions pour établir un point d'accord avec le sentiment [...] de l'opinion publique et des citoyens, au sens où de trop nombreuses fois, y compris dans le passé, l'attitude des forces de gauche, [...] était, je dois dire, compréhensive euh... à l'égard de certains comportements ou de certaines situations. Elle tendait d'une certaine manière à la rationaliser, à l'expliquer, et cela pouvait donner l'idée [...] à des habitants tendus, que

c'était d'une certaine manière une sorte de justification, de compréhension. Et nous, au contraire, nous avons utilisé l'une des caractéristiques qui sont la force de ces territoires [...] – et qui est l'une des raisons qui explique aussi les grands résultats qui sont obtenus en termes de savoir faire, d'engagement, de participation – c'est le sens civique. Qui naît de, je dois dire, de l'acceptation commune d'un système de règles, de règles de vivre ensemble, de droits, mais aussi de devoirs du point de vue du comportement. Evidemment une ville comme Modène, qui a vécu – Bologne aussi – au cours des années quatre-vingt dix de profonds changements et transformations. A Modène, le pourcentage de la population immigrée est passé en dix ans de 2% du total de la population à près de 9%, donc environ 8-9000 personnes en plus, cela fait beaucoup. [...] Alors nous avons cherché euh... à affirmer fermement cet élément, qu'à Modène, tout le monde est bien accepté, tout le monde peut construire un projet de vie, en espérant d'améliorer ses propres conditions. A Modène, cependant, certaines questions, certains principes de légalité sont, je dois dire, sont... sont une pré-condition substantielle. » (Entretien avec l'ancien maire de Modène, 16 mai 2005).

Si la gauche a initié un tournant sur le thème de la sécurité dans sa ville, l'ancien maire de Modène doute toutefois du caractère général de cet *aggiornamento*.

« Moi je crois que la gauche a vraiment fait de grands euh... je dois dire, une grande maturation culturelle sur ces thèmes, et je crois euh... que le mérite de cette maturation culturelle, de cet affinement aussi de la capacité de compréhension, d'élaboration, on le doit pour beaucoup aux personnes qui ont travaillé autour du projet « Villes sûres » en Emilie-Romagne, dans des villes comme Modène, etc. C'est un grand patrimoine... que, que, que la gauche peut d'une certaine manière intégrer comme sien... Peut-être que cela ne s'est pas encore diffusé jusqu'au bout en somme, voilà. Peut-être que c'est un patrimoine qui existe, qui est dans la culture de la gauche, dans la gauche de gouvernement, mais qui ne se lit pas toujours et qui ne se, je dois dire, qui ne se voit pas déployé de manière cohérente quand la gauche se retrouve à devoir affronter ces questions. C'est encore peut-être un discours pour... un réseau de, de, de personnes, d'expériences, de situations euh... pas complètement généralisé en somme. » (Entretien avec l'ancien maire de Modène, 16 mai 2005).

Les maires italiens de gauche se trouvent donc confrontés, au milieu des années quatre-vingt-dix, à des situations problématiques, voire d'urgence, pris en étau entre un parti qui rejette idéologiquement le thème de la sécurité, et les services de l'Etat qui continuent de hiérarchiser les problèmes selon leurs propres priorités, définies par la culture professionnelle policière et leur hiérarchie centrale. Les maires tentent cependant de répondre à la demande qu'exprime, de manière plus ou moins protestataire, les classes moyennes mobilisées sur un enjeu fortement politisé et médiatisé : la sécurité. Cependant, si le maire de Modène se trouve face à un fort consensus de l'opinion, bâti sur la responsabilité de la figure de l'immigré en situation irrégulière-délinquant, le maire de Bologne doit traiter avec une pluralité de groupes sociaux, dont tous ne s'accordent pas sur le diagnostic de la situation.

*

A la lumière des éléments présentés, on peut dire que les dynamiques qui sous-tendent l'émergence des mobilisations sociales à Bologne et à Modène sont au nombre de trois.

Premièrement, la délinquance et les incivilités ont augmenté dans les deux villes étudiées et plus généralement dans le pays (Barbagli, 2003). Le vieillissement de la population, combiné à une hausse des flux migratoires, contribue également à expliquer la hausse du sentiment d'insécurité observée à Modène et à Bologne dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix (Comune di Modena, 2003 ; MeDeC, 2005a).

Deuxièmement, le phénomène migratoire joue un rôle prépondérant dans le déclenchement des mobilisations des comités de citoyens en Italie. Certaines mobilisations sociales imputent explicitement la responsabilité du désordre aux immigrés. Des travaux universitaires (Belluati, 1998 ; Chiodi, 1998 ; Allasino et al., 2000) rapportent des heurts entre des résidents et des immigrés à Gênes (1993), Turin (1996), Modène, le plus souvent pour des problèmes de drogue.

Troisièmement, dans la sociologie des mobilisations, le concept de « structure des opportunités politiques » sert à souligner que la mobilisation est étroitement dépendante de facteurs conjoncturels, et notamment du contexte politique (Tarrow, 1994). Cela est particulièrement le cas dans les deux villes qui nous occupent : les partis de gauche au pouvoir sont touchés par la crise de confiance à l'égard des partis politiques qui caractérise la décennie quatre-vingt-dix en Italie. Dans sa typologie des corporatismes, G. Lehmbruch (1984) classait l'Italie dans les corporatismes faibles, le seul canal de médiation des intérêts résidant dans les partis politiques. La disparition des partis politiques traditionnels signifie donc la fin du système italien d'intermédiation des intérêts tel qu'il existait depuis l'après-guerre. Le mouvement des comités de citoyens s'inscrit donc, de ce point de vue, dans le mouvement plus général de contestation des formes traditionnelles d'intermédiation des intérêts qui reposaient sur les partis.

A Bologne, de plus, la crise de la représentation politique se double d'une crise d'efficacité et de légitimation de la municipalité. La défaite du centre-gauche à Bologne lors des élections municipales de 1999 illustre la défection d'une partie de son électorat, tout comme la multiplication des comités de citoyens. D'une part, les héritiers du PCI ont quelques difficultés à condamner des actes de délinquance dont les déterminants sont, de leur point de vue, socio-économiques. Cette posture idéologique se traduit par une relativisation des problèmes : la lutte contre la délinquance passe davantage par la réduction des inégalités socio-économiques que par la sanction. D'autre part, selon la définition du *degrado* mise en avant, la responsabilité du traitement des problèmes passe d'une institution à l'autre : elle revient à l'Etat lorsque le terme désigne des actes illégaux et à la municipalité lorsqu'il désigne des désordres physiques et des activités déviantes.

Dès lors, on comprend mieux que le « sentiment de fermeture » du gouvernement local répandu parmi les habitants (Selmini, 1997) engendre, chez certains, une « prise de

parole » (Hirschman, 1970) bruyante, voire une « défection », plutôt que la « loyauté » (forcée) pour protester contre ce qu'ils perçoivent comme une dégradation de leur qualité de vie¹⁷⁴.

Parallèlement, l'organisation policière est hiérarchique et centralisée : ses priorités d'intervention sont définies par le centre et non par la population. Le risque mafieux constitue, dans la bouche des acteurs étatiques italiens que nous avons rencontré, *la* priorité d'action. Le cas de Naples¹⁷⁵ nous a été fréquemment cité pour minimiser l'importance quantitative (voire qualitative) de la délinquance à Bologne et à Modène. La deuxième priorité d'intervention concerne l'immigration irrégulière, présente, en revanche, dans les deux villes. De la réceptivité de la municipalité – et des services de l'Etat – aux demandes de sécurité exprimées dépend le sentiment qu'ont les habitants de l'ouverture (la fermeture) de leurs institutions, ce qui constitue un facteur notable d'action collective.

Conclusion

Ce chapitre a mis en évidence le rôle des mobilisations d'habitants dans le processus de politisation de la sécurité à Bologne et à Modène. La distinction majeure qui puisse être opérée entre les mobilisations modenaises et bolognaises réside dans l'impact de ces protestations sur la prise en compte des problèmes par les pouvoirs publics. Alors que se dessine à Modène un consensus sur la problématisation de la sécurité, qui permet le lancement d'interventions ciblées et la satisfaction des revendications des comités, la pluralité des catégorisations opérées à Bologne rend difficile la structuration d'un programme d'actions cohérent, si bien que les protestations des comités de citoyens sont encore en cours au moment où s'achève notre étude de terrain.

Si les mobilisations protestataires sont attribuables dans les deux cas à des résidents éмилиens de longue date, très attachés à leur qualité de vie, les revendications dont elles sont porteuses apparaissent largement différenciées. Les comités de citoyens modenais imputent la responsabilité des problèmes à une catégorie de population, la figure de l'immigré en situation irrégulière-délinquant, tandis que leurs homologues bolognais dénoncent davantage les

¹⁷⁴ Notons également que des habitants auraient choisi la défection : à partir des résultats de l'enquête Istat de 1998 sur le sentiment d'insécurité, M. Barbagli estime à environ 5000 le nombre de Bolognais qui ont déménagé à cause de l'insécurité ou par peur, soit 1,4% des personnes interrogées (*La Repubblica, ed. Bologna, 25 novembre 1998*).

¹⁷⁵ Au moment de notre enquête de terrain, la ville de Naples était le théâtre de règlements de comptes de type mafieux et d'assassinats commis dans l'espace public, que relayait largement la presse nationale.

actions (les diverses formes de dégradation dont souffre la zone universitaire) que les *acteurs* de ces désordres. A Modène, la catégorisation des problèmes opérée par les comités de citoyens – qui s'appuient notamment sur un syndicat policier – entre ainsi en congruence avec les préoccupations des services de l'Etat pour le phénomène de l'immigration illégale. A Bologne, en revanche, la pluralité des actes perçus comme problématiques au centre-ville multiplie les modèles de causalité (au sens de Muller & Surel, 1998 : 57-58) dessinés par les différents protagonistes et rend difficile l'obtention d'un consensus et la désignation de responsables.

L'absence de consensus à Bologne puise sa source dans le caractère plus fragmenté de la ville : alors que le degré d'intégration de la société locale apparaît encore très fort à Modène, où appartenance politique et appartenance économique continuent de se conjuguer en un vote d'adhésion au PDS (puis aux DS)¹⁷⁶, Bologne est traversée par des dynamiques de complexification de la société locale, au sens de diversification des identités sociales, politiques et économiques¹⁷⁷. Le centre historique est l'objet d'un débat mettant aux prises résidents, commerçants, étudiants et usagers, comités de citoyens divisés sur les actions à mener, le parti majoritaire des DS face à son aile extrême, l'Université, les services de l'Etat. La pluralité de ces points de vue rend difficile une formulation univoque de problèmes, regroupés sous le seul terme flou de *degrado*. Le modèle de régulation émilien a été ébranlé par la complexification de la société locale du fait de l'absence d'interlocuteurs considérés par le gouvernement local comme représentatifs des catégories de population composant la société locale. La sécurité apparaît particulièrement emblématique de ce défaut de régulation dans la mesure où aucune organisation n'est en mesure de véhiculer la demande politique (et d'opérer ainsi une fonction préalable d'agrégation) et où l'organisation municipale bolognaise ne s'accorde pas encore très bien sur ses possibilités d'intervention dans ce domaine, celles-ci variant au gré de la problématisation adoptée.

A Modène, en revanche, malgré le caractère nouveau de l'expression de la demande sociale – via un mode protestataire – les organisations représentatives traditionnelles des catégories de la population modenaise parviennent à se réapproprier la question sécurité: les organisations économiques qui s'unissent aux comités de citoyens, tout comme le PDS, qui soutient le maire dans ses démarches, que facilite l'absence de l'extrême gauche au sein de sa coalition. Le soutien apporté par ces organisations économiques et politiques à la pétition de

¹⁷⁶ Rappelons que le modèle émilien repose, depuis le milieu des années soixante, sur l'« échange politique » entre des décisions administratives négociées et le consensus établi entre les catégories économiques et politiques, qui partagent une identité ouvrière et émettent un vote d'appartenance au PCI (Baldini & al., 2000).

¹⁷⁷ Nous entendons la notion de complexité comme « la fragmentation croissante de la société sur la base de différentes configurations d'acteurs qui peuvent prendre la forme de secteurs professionnels, de communautés culturelles, religieuses ou politiques, qui vont poser le problème de la régulation d'ensemble du système politique. » (Muller, 2005 : 160).

1997 qui, rappelons-le, recueille plus de 18 000 signatures, atteste du processus de recomposition entamé – et réussi – par les organisations modenaises, là où leurs consœurs bolognaises ont, sinon échoué, du moins tardé.

La capacité différentielle de recomposition des organisations politiques traditionnelles influe sur leur capacité d'agrégation des intérêts et de mise en forme de la demande sociale (au sens d'élaboration d'une problématisation consensuelle), et par là même sur la capacité de pilotage de l'action publique locale. A Bologne, la problématisation en termes de *degrado* ne favorise pas la désignation d'une catégorie de population comme responsable des problèmes. Plus encore, les variations repérées dans la formulation des problèmes à Bologne ont pour conséquence connexe un brouillage des capacités d'action de la municipalité dans la mesure où ses compétences peuvent être sollicitées ou non selon la problématisation adoptée : les désordres peuvent être perçus différemment par les acteurs institutionnels, d'une part, et leur traitement comme n'incombant à aucun d'entre eux, d'autre part.

Considérer que l'impossibilité pour la municipalité de piloter l'action publique locale résulterait uniquement du caractère labile de la définition du *degrado* adoptée paraît toutefois une analyse simpliste. Si, à Bologne, les acteurs municipaux et étatiques tendent à se rejeter mutuellement les responsabilités par interviews à la presse interposées, à Modène, la problématisation retenue désigne l'Etat comme le principal responsable du traitement des problèmes, sans que la municipalité se considère pour autant impuissante à agir. La formulation des problèmes opérée par les acteurs modenais tend à solliciter l'Etat tant au niveau central – par le biais de la législation sur l'immigration – qu'au niveau local, un effort accru des forces de police étant attendu (effort que permet l'arrivée, en 1999, d'un nouveau préfet de police, Oscar Fiorioli, qui lance des opérations coups de poing contre deal et prostitution). Pourtant, malgré cette problématisation qui ne fait pas d'elle le responsable de l'intervention, la municipalité s'affirme comme l'animateur de la politique locale de sécurité, remplissant une fonction d'intercesseur auprès des services de l'Etat de la demande de sécurité. La confrontation des cas bolognais et modenais illustre ainsi l'inégale capacité des gouvernements locaux de centre-gauche à opérer la recomposition politique que leur impose l'émergence bruyante d'une demande de sécurité : admettre l'existence du problème, d'une part, et reconnaître à la municipalité une responsabilité dans son traitement, d'autre part. Ce processus d'*aggiornamento* est rendu plus difficile à Bologne par l'incapacité des structures traditionnelles d'intermédiation des intérêts de canaliser des demandes toujours plus diversifiées, pour en opérer une agrégation consensuelle.

CHAPITRE 3

La politisation des problèmes à Lyon et Grenoble

Introduction

L'étude des processus de politisation de la sécurité dans les villes de Bologne et Modène révèle le rôle clé des comités de citoyens dans la catégorisation et la mise en politique des problèmes. Qu'en est-il dans les deux cas français étudiés ? Dans ce troisième chapitre, nous tâcherons de déterminer, d'une part, le contenu de la demande de sécurité exprimée par les habitants à Lyon et à Grenoble et d'apprécier, d'autre part, son impact sur la prise en compte des problèmes par les pouvoirs publics.

Dans les deux villes françaises étudiées, les mobilisations d'habitants nous sont apparues, dans un premier temps, peu fréquentes du fait de la méthode retenue : le dépouillement de la presse locale et l'examen des diagnostics locaux de sécurité élaborés dans le cadre des CLS. A notre retour en France, il nous a semblé impératif de chercher à appréhender plus finement les demandes de sécurité exprimées dans ces deux villes. Cette étude s'est toutefois avérée plus délicate qu'en Italie. Nous avons, dans un premier temps, procédé à un dépouillement de la presse locale sur la période 1997-2006 pour nous familiariser avec nos cas d'étude, autrement dit pour recenser tout type d'événement lié au thème de la sécurité et susceptible d'avoir affecté notre objet. La lecture du *Dauphiné Libéré* et du *Progrès* n'a révélé, sur la période 1997-2006, que quelques mobilisations d'habitants, utilisant un répertoire d'action beaucoup moins protestataire que les comités italiens, essentiellement axé sur des marches et pétitions. Ce point méritant, à notre sens, des investigations, nous avons successivement élaboré différentes hypothèses explicatives.

Tout d'abord, considérer qu'il n'existe pas de demande de sécurité, ni à Lyon ni à Grenoble. Cette hypothèse nous apparaît difficilement tenable, à moins d'imaginer que les politiques de sécurité menées dans les deux villes ne soient que des interventions anticipatrices de problèmes futurs, voire des mesures totalement déconnectées des aspirations des citoyens.

Une deuxième hypothèse nous suggère qu'il existe des demandes de sécurité et autant de mobilisations d'habitants de part et d'autre des Alpes mais que le seuil de traitement médiatique est plus élevé en France : les « biais de sélection » médiatiques (Mc Carthy et al.,

citée par Contamin, 2007) varieraient d'un pays à l'autre¹ et conduiraient ainsi à une moindre médiatisation des protestations en France. L'absence de pluralité dans la presse locale française pourrait notamment constituer un frein au traitement médiatique de certains thèmes alors qu'en Italie, la forte concurrence entre un nombre élevé d'éditeurs locaux les inciterait davantage à aborder les questions de sécurité². Toutefois, nous avons pu noter que *Le Dauphiné Libéré* publiait régulièrement les faits divers portés à sa connaissance, notamment les épisodes de délinquance survenus à La Villeneuve³. De plus, un mémoire de fin d'étude de l'IEP de Grenoble relatif aux mobilisations des résidents du 16^e arrondissement parisien contre la prostitution (Delpech, 2004) utilise la presse comme source d'information, le quotidien local relatant les divers épisodes de protestation intervenus entre 2001 et 2002⁴. Si des actions collectives usant d'un répertoire d'actions protestataires – comme les rondes d'habitants survenues à Modène – avaient eu lieu, on peut raisonnablement penser qu'elles auraient été relayées par la presse locale.

Nous avons alors formulé une troisième hypothèse : il existe des mobilisations dans les deux villes françaises, mais qui utilisent des répertoires d'actions beaucoup plus modérés, une différence qu'il restait toutefois à expliquer. Deux éléments pouvaient alors être avancés : d'une part, un différentiel de capacité de mobilisation des résidents selon les villes et, d'autre part, une canalisation institutionnelle de la demande de sécurité plus forte en France qu'en Italie. Nous avons vu que les membres des comités de citoyens italiens concentrent capitaux économique, social et culturel ; la population des quartiers à problèmes en France ne possède peut-être pas tous les atouts pour mener des actions collectives organisées : les quartiers sensibles en France concentrent de plus en plus de populations fragilisées, socialement et économiquement. En revanche, le centre-ville lyonnais a connu un processus de gentrification similaires à celui observé à Bologne⁵, où c'est le centre historique qui concentre les doléances des habitants. Les centres-villes grenoblois et lyonnais font-ils l'objet de revendications et

¹ Les biais sont divers et attribuables aux caractéristiques propres aux événements eux-mêmes et à l'importance qu'ils peuvent revêtir au regard des standards de la profession journalistique, au mode de fonctionnement de l'univers médiatique et à des facteurs plus contextuels (degré de concurrence avec d'autres médias, place disponible dans l'édition pour ce type d'information, etc.).

² Notre étude ne portant pas précisément sur le traitement médiatique des mobilisations, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer l'influence des facteurs liés à la structure de la sphère médiatique locale sur la production de l'information.

³ Nous n'avons pas quantifié ce point dans la mesure où notre thèse ne porte pas sur le traitement médiatique de l'insécurité. Il nous a toutefois *semblé* que le journal parlait assez fréquemment de La Villeneuve pour y mentionner des faits de délinquance.

⁴ Il n'est pas à écarter que ces mobilisations d'habitants aient fait l'objet d'une attention médiatique particulière en période électorale, alors que les élections municipales de 2001 – à Paris notamment – et l'élection présidentielle de 2002 ont consacré le thème de l'insécurité. Toutefois, le mémoire montre bien qu'en 2001, seule la presse *locale* s'intéresse à ces mobilisations, avant que la presse nationale ne s'en empare pour élargir le débat à l'approche de l'élection présidentielle.

⁵ Voir la présentation des cas d'étude en annexe 1.

d'interventions municipales en matière de sécurité ? Ce point fait l'objet de nos investigations dans ce chapitre.

D'autre part, plusieurs analyses italiennes lient l'émergence des comités de citoyens à la crise de représentation politique des années quatre-vingt-dix. En France, les institutions municipales et les associations semblent remplir davantage le rôle d'intermédiation des intérêts que les partis politiques et ne connaissent pas une crise de confiance de l'ampleur de celle qu'ont connue les partis italiens. Les demandes de sécurité pourraient donc s'exprimer sur un mode moins protestataire, dont pourrait attester leur moindre médiatisation, et emprunter les divers canaux institutionnalisés qui conduisent à la municipalité et dont la capacité d'intermédiation n'est pas remise en cause par les habitants.

Une recherche sur le traitement des incivilités dans quatre villes du Val d'Oise a recensé trois grands modes de connaissances des désordres par les organisations : la recherche d'information directe par la structure elle-même, qui peut organiser des réunions ou utiliser ses relais présents sur le territoire pour recueillir les problèmes ; la remontée d'information par la population, via les plaintes, courriers et appels reçus par les différents services ; la transmission d'informations par d'autres organisations (Roché et al., 1995 : 34-37). Partant de ce constat, nous nous sommes interrogée sur les canaux de médiation des demandes de sécurité en fonction à Lyon et à Grenoble. Si la revue de presse effectuée n'a pas révélé des mobilisations d'habitants de l'ampleur que celles qu'ont connu (ou connaissent encore) Modène et à Bologne, elle nous a permis d'identifier des associations d'habitants ou des structures décentralisées de la mairie concernées par ces problèmes : les Unions de Quartier (UQ) à Grenoble, les Comités d'intérêt locaux (Cil) et les Comités d'initiative et de consultation d'arrondissement (Cica) à Lyon. A Grenoble, nous avons contacté l'Union de quartier Villeneuve 1 (UQV1), située dans un quartier sensible de la ville. Nous avons ainsi mené des entretiens avec certains de ses représentants et procédé au dépouillement de ses archives, parmi lesquelles figuraient des comptes-rendus de diverses réunions avec les pouvoirs publics qui se sont tenues sur le quartier de La Villeneuve entre 1998 et 2006, ainsi que les lettres et pétitions adressées aux pouvoirs publics dont l'association avait pu avoir connaissance. Nous avons mené le même type d'investigation auprès de l'Union de quartier Notre Dame (UQND) du centre-ville de Grenoble. Nous avons complété ce dépouillement par un examen des comptes-rendus des réunions semestrielles des Conseils locaux de Prévention de la Délinquance (CLPD) des six secteurs de la ville⁶. A Lyon, à la lumière du rôle des Cica révélé par la revue de presse, nous avons consulté les comptes-rendus des réunions disponibles sur les sites des mairies d'arrondissement (5^e, 6^e et 9^e). Nous avons également contacté une

⁶ Nous explicitons le fonctionnement de ces structures au chapitre 6.

association d'habitants du centre-ville lyonnais qui nous a autorisée à consulter ses archives en ligne. La lecture de travaux universitaires relatifs à la genèse de la vidéosurveillance à Lyon (Renard, 2001 ; Beetschen, 2004) nous a aussi renseignée sur la place des associations de commerçants dans le processus de production de l'action publique en matière de sécurité.

Il s'agit donc de retracer, dans ce chapitre, nos investigations concernant le contenu de la demande de sécurité exprimée par les habitants à Lyon et à Grenoble. Nous présentons, dans un premier temps, les stratégies d'identification des demandes de sécurité que nous avons déployées pour les cas français. Nous montrons ainsi dans quelle mesure la demande de sécurité apparaît canalisée par les organisations municipales françaises via différents types d'associations d'habitants et de commerçants ou de structures infra-communales, qui contribuent par leur mobilisation à politiser le problème, mais de manière moins médiatisée. Dans un deuxième temps, nous soulignons que les formulations des problèmes dont ces associations et structures sont porteuses concernent les désordres qui surviennent dans les espaces publics et qui interrogent les règles d'usage de ces lieux. Nous montrons que les mobilisations sociales concernent aussi bien des quartiers dits « sensibles » que le centre-ville mais qu'elles problématisent différemment les questions de sécurité selon la zone où elles sont exprimées, les catégories de population incriminées par les résidents n'étant pas les mêmes.

I. L'identification des demandes de sécurité à Lyon et à Grenoble

La revue de la presse locale effectuée à Grenoble et à Lyon n'a pas révélé de mobilisations sociales de l'ampleur de celles repérées à Bologne et à Modène. La démarche d'identification des demandes de sécurité exprimée par les habitants apparaît donc quelque peu différente, ce dont rend compte la restitution adoptée ici : nous examinons d'abord les diagnostics locaux de sécurité effectués à Lyon et à Grenoble dans le cadre des CLS, avant de présenter les structures institutionnalisées de canalisation de la demande de sécurité repérées par l'intermédiaire du dépouillement de la presse locale.

I.1. Les diagnostics locaux de sécurité

Les CLS de Grenoble et Lyon, respectivement signés les 24 avril et 27 novembre 1998, nous renseignent sur la conception des problèmes que retiennent les pouvoirs publics, puisque les diagnostics sont censés être établis de manière partenariale. Le CLS de Grenoble

est l'un des premiers signés en France. La majorité plurielle, emmenée par un maire socialiste, tient à s'afficher « bon élève » du gouvernement Jospin en mettant en pratique les annonces faites au colloque de Villepinte en octobre 1997. A Lyon, en revanche, il semble que le contexte de signature du texte soit marqué par des faits divers, d'une part, et des conflits entre le maire de centre-droit et l'Etat sur la question des effectifs de police. Ces éléments ne sont certainement pas sans incidence sur la problématisation de la sécurité opérée par les pouvoirs publics.

1.1.1. Le centre-ville contre sa périphérie ? « Importation » et « émission » de délinquance à Lyon

Avant d'aborder le contenu même du diagnostic du CLS lyonnais, il convient d'en préciser le contexte d'élaboration, marqué par des faits divers très médiatisés, qui surviennent à La Duchère, à l'hiver 1997, et dans le centre-ville, en 1998. Ce premier point permet de dégager une première piste explicative de la forte distinction opérée entre centre-ville et périphérie dans le contrat.

Le quartier de La Duchère, dans le 9^e arrondissement, connaît une fin d'année 1997 particulièrement agitée. Dans la nuit du 2 au 3 novembre, éclatent des émeutes au cours desquelles quatre personnes trouvent la mort. Le 18 décembre, un jeune homme est tué dans les locaux du commissariat du 9^e arrondissement, provoquant, en réaction, de nombreux incendies de véhicules⁷. 500 personnes auraient manifesté, par ailleurs, en réponse à l'appel à une marche silencieuse en mémoire du jeune homme décédé. La manifestation aurait dégénéré aux abords de la mairie du 9^e, point d'arrivée du cortège. En outre, deux délégations de résidents auraient rencontré le maire et le préfet délégué à la sécurité⁸ pour évoquer les problèmes du quartier en matière de sécurité.

En 1997, c'est l'actuel maire de Lyon, Gérard Collomb, qui est maire du 9^e arrondissement. Il se trouve en première ligne de ces événements et déclare notamment :

« Depuis que je suis élu ici, je n'ai cessé d'alerter la mairie centrale sur les difficultés grandissantes dans le quartier de La Duchère. Jusqu'en décembre, on ne me prenait pas vraiment au sérieux. » (Gérard Collomb, *Le Progrès*, 27 avril 1998).

Il s'exprime ensuite à plusieurs reprises dans la presse, soulignant sa volonté d'intervenir en profondeur dans le quartier⁹.

⁷ Voir, à ce sujet, les nombreux articles parus dans les éditions du *Progrès* des 20, 21, 22, 23, 24 décembre 1997 ; 17 et 18 janvier 1998 ; 31 août 1999 ; 9 et 11 décembre 1999 (sur l'issue du procès du policier).

⁸ La Préfecture lyonnaise compte un préfet de Région et un préfet délégué à la sécurité pour le département du Rhône.

⁹ Voir en annexe 38 l'entretien accordé à *Lyon Capitale*, en 1998.

Au cours de l'année 1998, c'est le centre-ville lyonnais qui connaît à son tour des faits divers médiatisés. Si la Presqu'île est épargnée par les émeutes¹⁰, elle connaît en revanche des casses à la voiture-bélier. Le phénomène est suffisamment important pour que la municipalité souhaite faire un état des lieux de la situation et que la DDSP mette en place, dès 1999, un plan spécifique de lutte contre le phénomène, fondé notamment sur des opérations ponctuelles de contrôle¹¹.

Ces précisions effectuées, il convient à présent d'aborder le contenu du diagnostic local de sécurité. Le diagnostic du CLS lyonnais (17 p.) se décompose en trois parties : la première présente rapidement des données socio-économiques relatives à la ville et aux quatre quartiers classés en politique de la Ville (DSU), la deuxième porte sur la délinquance dans chacun des arrondissements, la troisième sur le sentiment d'insécurité dans les quartiers sensibles et les réponses apportées par les institutions. Le texte fait ressortir une distinction majeure entre les quartiers où la délinquance est majoritairement commise par des non résidents de l'arrondissement (le centre-ville, économiquement attractif) et ceux qui concentrent des actes de délinquance, des délinquants et un fort sentiment d'insécurité (les zones sensibles de la ville).

Dans la première partie, plusieurs indicateurs sont utilisés de manière quasi systématique pour présenter les quatre quartiers en DSU de la ville (Mermoz, La Duchère, les Pentès de la Croix-Rousse, Guillotière-Moncey) : le taux de chômage, la part de populations étrangère, la part de familles de grande taille (cinq personnes et plus), la part de familles monoparentales. On peut toutefois regretter le manque de systématisation des comparaisons de données présentées : les statistiques mentionnées sont rapportées « au reste » (à la moyenne ?) tantôt de l'arrondissement, tantôt de la commune, voire de l'agglomération ou encore des quartiers DSU de Rhône-Alpes.

Mermoz, « quartier d'habitat HLM » du 8^e arrondissement, est scindé en deux sous-secteurs par l'auto-pont de l'autoroute A 43 : Mermoz Nord (500 logements HLM), en cours de réhabilitation, et Mermoz Sud (1000 logements HLM), qui « subit un processus d'enfermement plus important ». D'après les données Insee de 1990 qu'utilise le diagnostic, le quartier compte 4 348 habitants et connaît le taux de chômage le plus élevé des quartiers de l'agglomération classés en DSU, notamment chez les jeunes. Il concentre également une proportion plus forte que dans le reste de l'arrondissement de « populations de nationalité étrangère hors CEE » (22% de la population, soit deux fois plus que le reste de

¹⁰ Le centre-ville lyonnais connaîtra en revanche des émeutes en novembre 2005 (Voir, par exemple, l'édition du *Progrès* du 13 novembre 2005).

¹¹ Voir, par exemple, les éditions du *Progrès* des 6 mars et 15 novembre 1999, 12 novembre et 25 décembre 2000.

l'arrondissement), de familles de grande taille et familles monoparentales. « Les mouvements de population tendent à conforter la vocation sociale de Mermoz depuis 1982 », qui compte « davantage de chômeurs et d'étrangers parmi les emménagés sur le quartier que dans le 8^e arrondissement. »

La Duchère (13 966 habitants) compte, par rapport au reste du 9^e arrondissement, une forte proportion de jeunes (31% de moins de 20 ans, contre 26% dans l'arrondissement), un taux de chômage de 14%, une surreprésentation de résidents « de nationalité étrangère hors CEE » (17% contre 13% dans la commune), de familles de grande taille (13% contre 9% dans le reste de l'arrondissement) et monoparentales (17% contre 13% dans le reste de l'arrondissement). La population apparaît plus stable à La Duchère que dans le 9^e arrondissement mais trois tendances se dégagent : « renforcement de présence de la population étrangère, maintien de la proportion de chômeurs et d'une faible proportion d'actifs ».

Les Pentes de la Croix-Rousse couvrent quasiment l'ensemble du 1^{er} arrondissement, regroupant 90% de sa population, soit 23 116 habitants. Le quartier est marqué par la « mixité de l'habitat » et un renouvellement important de sa population (arrivée d'actifs et maintien d'un part modérée de chômeurs), ainsi que par une surreprésentation de personnes âgées (9% de 75 ans et plus, soit trois fois plus que dans la moyenne des sites de DSU).

Le quartier Guillotière et Moncey, situé entre la Part-Dieu et la Presqu'île, dans le 3^e arrondissement, compte une forte proportion de logements privés anciens pour partie dégradés et occupés par des ménages aux revenus modestes et en majorité d'origine étrangère hors CEE (jusqu'à 36% de la population sur certains îlots). Ce quartier de 10 093 habitants abrite une forte part de jeunes adultes (20-39 ans), mais moins de personnes âgées que le reste de la ville, pour un taux de chômage de 15%. Les tendances marquantes concernent la précarisation des ménages, la dégradation du bâti et la disparition des commerces de proximité et des activités traditionnelles.

La deuxième partie du diagnostic aborde les statistiques de la délinquance sur la ville¹². Il est indiqué qu'entre 1991 et 1995, une baisse de la délinquance de 23,4% est intervenue sur Lyon, suivie d'une hausse de 13,8% en deux ans. Les faits recensés à Lyon représentent 56% des faits commis dans l'agglomération. Les faits liés aux véhicules représentent plus du tiers des actes commis à Lyon et sont en augmentation. Les destructions et dégradations, dont le nombre apparaît stable, constituent plus de 18,5% des faits. Le texte

¹² Notons que les statistiques présentées indiquent de manière systématique les variations de la délinquance entre 1996 et 1997, ainsi que la variation de la part des mineurs sur le total des mis en causes entre – au choix – 1991, 1992 ou 1994, d'une part, et 1997, d'autre part. Nous n'avons pas repris les évolutions entre 1996 et 1997, une comparaison sur un an ne nous apparaissant pas très pertinente pour dégager une tendance.

identifie deux tendances inquiétantes : le durcissement de la délinquance – illustré par la hausse du nombre d’actes particulièrement violents – et hausse croissante de la part des mineurs dans le total des mis en cause depuis 1991. En outre, ces derniers se livrent de plus en plus à des actes violents.

Parmi les arrondissements les plus touchés¹³, le diagnostic distingue les arrondissements victimes d’une « délinquance de commission et d’importation » (2^e, 3^e, 6^e et 7^e) de ceux qui « demeurent intrinsèquement producteurs de délinquance et abritent des populations conséquentes de délinquants » (8^e et 9^e) (p. 11)¹⁴. Ainsi, le texte qualifie le 2^e arrondissement de « lieu de ressources pour les délinquants », ce qui n’est pas le cas des 8^e et 9^e arrondissements.

« Les 8^e et 9^e arrondissements présentent un particularisme certain. Possédant tous deux une importante population délinquante, sur-représentée au niveau des mis en cause, ils offrent un profil comparable à celui de certaines communes de la banlieue lyonnaise. Ce phénomène est particulièrement mis en évidence au sein de certains îlots, de composition sociologique identique et classés en Développement social urbain, qui retiennent l’attention moins en raison du nombre de faits commis localement, souvent en baisse, que de la concentration de populations délinquantes à l’origine d’un sentiment permanent d’insécurité issu d’incivilités et de comportements particuliers, très fréquemment en provenance des plus jeunes. » (*CLS de Lyon*, 1998, p. 14).

Les taux de délinquance énoncés par le CLS sont calculés par le nombre de faits constatés rapporté au nombre de résidents et non au nombre moyen de personnes fréquentant l’arrondissement (Renard, 2001 : 85-86). Or, dans le cas du centre-ville, le nombre d’usagers est bien supérieur à celui des résidents¹⁵. Avec ce mode de calcul, le centre-ville – et notamment le 2^e arrondissement – apparaît donc logiquement comme le secteur lyonnais le plus touché par la délinquance.

La troisième partie du diagnostic évoque le sentiment d’insécurité, évalué à partir d’une soixantaine d’entretiens ou rencontres collectives effectués auprès de « référents » sur les quartiers Mermoz, La Duchère, les Pentès de la Croix-Rousse, Moncey et Guillotière. Ces entretiens avaient pour but de situer l’interlocuteur dans le jeu institutionnel local, recueillir sa perception de la situation et connaître ses attentes et propositions¹⁶. Le diagnostic met l’accent sur quatre éléments, dont l’augmentation dans ces quartiers est pointée lors des entretiens: la

¹³ Les 2^e, 3^e, 6^e, 7^e, 8^e, 9^e arrondissements sont considérés comme les plus touchés. Les 1^{er}, 4^e et 5^e arrondissements se caractérisent par une délinquance « relativement stable ou factuellement moyenne ». (*CLS de Lyon*, 1998, p. 11).

¹⁴ Voir l’annexe 39.

¹⁵ Dans son mémoire de fin d’études relatif à la genèse de la vidéosurveillance dans la Presqu’île, Marie-Christine Renard, citant un commissaire de police du 2^e arrondissement avec lequel elle s’est entretenue en 2001, indique les flux suivants : 250 000 personnes par jour du fait de la présence de 1675 commerces et 100 000 passages par jour à la gare de Perrache (2001 : 85).

¹⁶ Dans ces conditions, il est difficile d’identifier le centre-ville comme générant un sentiment d’insécurité, puisqu’aucun entretien n’y a été mené.

délinquance des mineurs¹⁷, le trafic et la consommation de drogue, l'élevage et le dressage de chiens d'attaque, le caractère « mafieux » de certaines familles résidentes. Par ailleurs, en dehors de ces points sensibles, certains lieux (gares, stations de métro, espaces publics, piscines, patinoires, etc.) « concentrent une population jeune, à l'origine d'actes délictueux ou de vandalisme, ce qui concourt à une crainte de l'utilisateur de fréquenter le site ou l'équipement à certaines heures, notamment en soirée. » (CLS de Lyon, 1998, p.18).

Le point de vue des populations résidentes est appréhendé par le prisme de l'analyse des professionnels interrogés. Et le texte de pointer successivement différents problèmes : l'économie souterraine et la toxicomanie¹⁸, le déficit d'image de la Police et de la Justice auprès des populations (accueil non adapté dans les commissariats, présence insuffisante d'îlotiers, délai d'intervention trop long, traitement sans suite des plaintes, lenteurs des procédures judiciaires), le refus de certains habitants de déposer plainte par peur des représailles.

« Pour combler cette demande sécuritaire, des milices d'habitants semblent se constituer dans les secteurs d'habitation particulièrement exposés. Certains habitants sont armés et se servent de leurs armes. De leur côté, les commerçants et professions libérales souhaitent un renforcement de la surveillance et du gardiennage des parkings pour rester sur ces quartiers à risque. » (CLS de Lyon, 1998, p. 20).

En outre, pour les professionnels, les habitants sont confrontés à des réponses publiques sectorisées, peu lisibles et parfois concurrentes, ce qui génère le sentiment de ne pas être écoutés. Certaines familles en grande difficulté ne s'adressent même plus aux institutions. Or « elles sont souvent à l'origine de troubles sur le quartier ». Ainsi, certains élèves ne suivent plus à l'école et les parents ne sont pas en mesure de jouer leur rôle éducatif mais rejettent les rappels à l'ordre en provenance des institutions (Caf, Education nationale, etc.). Enfin, certains lieux sont considérés comme « marqués » au sein des quartiers : les halls et montées d'escalier, les parkings, les caves, etc., objets de squats et dégradations ; les autobus (et les chauffeurs), cibles de tirs de balles ou de jets de pierres sur certains sites ; la sortie des établissements scolaires, moment propice au racket, aux violences verbales ou physiques ; certains « espaces intermédiaires », comme les couloirs d'école, les salles d'attente à la Caf, etc.

« L'appropriation du territoire par des bandes de jeunes désœuvrés oblige les habitants et les professionnels à éviter certains sites, à certaines heures (notamment à partir de l'après-midi et en soirée. [...]) De cette appropriation du territoire, les bandes retirent une

¹⁷ Le CLS indique :

« Les jeunes sont de plus en plus nombreux à être victimes d'une perte de tous les repères moraux, sociaux, quand ce n'est pas d'une inversion totale des valeurs. » (CLS de Lyon, 1998, p. 17).

¹⁸ Le CLS indique :

« L'économie souterraine et la toxicomanie constituent dans certains cas la mise en place d'un nouvel ordre se substituant à l'ordre républicain. On observe par ailleurs des signes d'intégrisme religieux. » (CLS de Lyon, 1998, p. 20).

connaissance fine de la configuration des lieux, des immeubles, des passages...» (*CLS de Lyon*, 1998, p. 21).

Plus généralement, les quartiers sensibles connaissent communément des dégradations du bâti (éclairage défaillant, graffitis, épaves de voitures brûlées, rez-de-chaussée vacants, seringues usagées sur la voie publique, etc.) mais aussi des équipements publics, qui manquent de systèmes de protection adaptés¹⁹.

Les attentes des professionnels interrogés se résument à une meilleure coordination entre institutions et la valorisation des métiers exercés. Ainsi, sont mentionnés divers problèmes de coordination interorganisationnelle : le suivi médical (psychiatrique) de certains jeunes, qui peut intervenir trop tard et sans concertation avec les autres professionnels, ou le suivi d'un jeune par plusieurs éducateurs (associations, Département, PJJ, Education nationale, etc.) qui n'ont aucun contact entre eux et le rencontrent suivant des périodicités variables. Une coordination des professionnels de différents secteurs (logement, santé, insertion, etc.) est pourtant nécessaire pour répondre à des situations complexes. De plus, il est souligné que la majorité des structures publiques est fermée en soirée et que les professionnels quittent le quartier. Il est aussi signalé un manque de coordination des offices HLM entre eux pour lutter contre l'insécurité, du fait d'une concurrence pour attirer de nouveaux locataires. Du point de vue de l'exposition de certains professionnels, les agents logés sur place (gardiens d'immeuble, par exemple), s'ils constituent une source d'information riche, sont soumis aux menaces et pressions provenant de familles difficiles ou de jeunes délinquants. Les offices HLM demandent aussi à mieux connaître les services de règlement des conflits de voisinage. Plus généralement, un manque de connaissance de la Justice sous ses diverses formes est pointé, tant chez les habitants que chez les bailleurs. En dernier lieu, la police municipale est réclamée par les institutions qui reçoivent du public comme présence de proximité ou pour mener des actions de prévention au sein des écoles.

1.1.2. Le non ciblage territorial du diagnostic local de sécurité grenoblois

A Grenoble, le diagnostic local de sécurité du CLS est effectué par la coordinatrice du CCPD, de manière « artisanale ». Il s'avère beaucoup moins détaillé (4 pages) que le diagnostic lyonnais, et seules la Police nationale et l'Education nationale semblent avoir

¹⁹ Le CLS indique :

« En dépit de leur exposition aux dégradations et aux vols, certains équipements publics ne sont pas équipés de systèmes dissuasifs adaptés (vidéosurveillance, alarmes, ...). De même, un renforcement de la surveillance de l'accès aux établissements recevant du public et à leurs abords (parkings, ...) est demandé par tous (habitants, commerçants, professions libérales, agents publics, ...) ». (*CLS de Lyon*, 1998, p. 22).

fourni des données. Aucune information en provenance des bailleurs ou de la Justice – pourtant signataires – n’est indiquée. Contrairement au CLS lyonnais, le texte grenoblois ne distingue pas, dans les intitulés de ses paragraphes, le centre-ville des quartiers périphériques. Le diagnostic se décompose en deux axes : « les faits délictueux » et « le sentiment d’insécurité ». Pour chaque type de fait recensé, il est indiqué quelles sont les zones les plus concernées, mais sans que certains quartiers soient qualifiés d’« émetteurs » ou d’« importateurs » de délinquance. Des différences émergent cependant à la lecture, certains problèmes apparaissant spécifiques à certains secteurs. De fait, le centre-ville et trois quartiers sensibles concentrent l’essentiel des remarques formulées.

Après examen des statistiques de la délinquance sur la ville, deux ensembles de faits suscitent l’attention : les violences urbaines²⁰ et les violences en milieu scolaire. Elles se concentrent toutes dans les secteurs Villeneuve (Arlequin, Géants, VO), Teisseire et Libération (Mistral, Abry, Lys Rouge). Les auteurs de ces actes sont essentiellement de « jeunes délinquants ».

« Privilégiant les délits de voie publique²¹, les délinquants grenoblois sont majoritairement de jeunes adultes de moins de 25 ans. 1 délinquant sur 5 est mineur, cette part est en forte progression depuis l’année passée : +11,4%. » (*CLS de Grenoble*, 1998, p. 6).

Le document souligne la part jugée importante de récidivistes, puisqu’il est indiqué qu’en 1996, 15% des gardes à vue ont été le fait de 64 délinquants et que « la moitié avait été placée au moins 4 fois en garde à vue dans l’année. » (*CLS de Grenoble*, 1998, p. 6).

Ces actes sont plus précisément commis, nous dit le diagnostic, « dans certains lieux ». Il apparaît que les secteurs Villeneuve-VO et le centre-ville sont les plus touchés par la délinquance :

« Les bureaux de police les plus criminogènes sont ceux du Centre-ville et de Saint-Bruno, regroupant l’activité économique et commerciale.
Les quartiers les plus victimes de la délinquance sont :
Arlequin, Grand Place, Géants, Alpexpo²² : 1086 délits sur 10 mois
Jardin de Ville, Grenette, Victor Hugo²³ : 606 délits
Vaucanson-Lesdiguières : 586 délits
Berriat-Condorcet-Championnet : 496 délits
Préfecture-Hoche : 423 délits. » (*CLS de Grenoble*, 1998, p. 7).

²⁰ Définies, dans le texte, comme l’ensemble des violences commises sur la voie publique à l’encontre des institutions », qu’il s’agisse de la police (première visée), des bailleurs sociaux, des pompiers, des structures sportives et culturelles, des écoles, des transports en commun.

²¹ La délinquance de voie publique regroupe les cambriolages, les vols d’automobiles, les vols d’accessoires automobiles, les vols à la roulotte – commis dans les voitures –, les vols avec violence, les vols à main armée, les destructions et dégradations de biens (à l’exception des incendies et des attentats) (Bousquet, 1999 : 335).

²² Ces quatre quartiers constituent le secteur Villeneuve-Village Olympique. Voir la présentation des cas d’étude en annexe 1.

²³ Il s’agit de l’hyper centre. Les quartiers qui suivent constituent le centre-ville.

Par ailleurs, le sentiment d'insécurité, nous dit le texte, semble s'amplifier malgré la baisse de la délinquance enregistrée.

« Le sentiment d'insécurité est un phénomène difficilement quantifiable et pourtant bien réel. Il peut être appréhendé par le nombre et la nature des plaintes adressées au maire, aux bailleurs sociaux et à l'ensemble des pouvoirs publics. L'expression des habitants lors des permanences des élus ou des réunions publiques permettent (sic) également de percevoir l'importance de ce sentiment. » (*CLS de Grenoble*, 1998, p. 7).

Le sentiment d'insécurité se nourrit de « faits bien réels » : les « dégradations », qui sont en augmentation, l'« occupation abusive des espaces publics » et les rassemblements de différents types de populations (marginaux avec chiens, jeunes adultes dans les squats, nomades).

« – L'occupation abusive des espaces publics :

Le rassemblement de personnes désœuvrées dans les montées d'escaliers insécurisent la population, même s'il n'y a pas de délits manifestes. Ceci se retrouve notamment à :

Teisseire, Malherbe

Centre-ville : Jardin de Ville

Villeneuve, Village Olympique

Mistral, Lys Rouge.

– Le rassemblement de populations marginales :

La présence quasi permanente de personnes sans domicile fixe au centre-ville, parfois agressifs (sic), accompagnés (sic) de chiens, crée une tension importante pour les riverains (commerçants, habitants) et les passants.

– La création de squats :

Ces espaces où de jeunes adultes se créent un territoire, sont généralement propices aux dégradations et nuisances diverses (bruits-alcool). Les quartiers les plus touchés sont :

○ Mistral

○ Village Olympique

○ Arlequin

○ Géants

– Le regroupement des nomades : notamment sur les secteurs Alpexpo, Alfred de Musset-Vigny²⁴ contribuent à renforcer l'inquiétude. Ceux-ci respectent difficilement les règles et habitudes de fonctionnement collectif.

– Un phénomène nouveau vient encore amplifier les difficultés : il s'agit du développement de l'acquisition de chiens féroces bien souvent utilisés comme "arme de destination". Les secteurs les plus sensibles sont Teisseire et Villeneuve. » (*CLS de Grenoble*, 1998, pp. 7-8).

Des « phénomènes plus diffus », enfin, viennent amplifier les difficultés : le « trafic économique illégal » (recel, drogue), qui donne aux habitants le sentiment d'être impuissants et abandonnés face à cette économie parallèle, la rumeur, qui peut déclencher des troubles par la diffusion d'informations erronées ou tronquées, et la résonance médiatique qui peut aggraver le sentiment d'abandon des populations, « qui vivent parfois leur quartier comme un territoire de "seconde zone". »

²⁴ Il s'agit de quartiers jouxtant La Villeneuve et le VO. Ce problème apparaît également très présent dans l'agglomération lyonnaise, à Modène et à Bologne mais comme il ne concerne pas les quartiers que nous avons plus précisément étudiés dans les quatre villes, nous ne l'avons pas traité. Nous verrons toutefois, au chapitre suivant, que la Ville de Bologne a créé un service spécialisé sur ces questions.

Face au souci apparent de la municipalité grenobloise de ne pas stigmatiser certains quartiers, la dichotomie lyonnaise entre le centre-ville – importateur de délinquance – et ses quartiers périphériques – émetteurs de délinquants – apparaît frappante. Pourtant, un certain nombre de problèmes identifiés dans les deux textes apparaissent relativement semblables : la délinquance des mineurs, le trafic de drogue et plus généralement l'économie souterraine, les actes de vandalisme de la part de jeunes dans certains lieux publics ou ouverts au public, les occupations des montées d'escaliers, les problèmes rencontrés dans les transports en commun ou aux abords des établissements scolaires. Cependant, le diagnostic lyonnais du sentiment d'insécurité, ignorant le centre-ville pour se concentrer sur les quartiers sensibles, oublie un certain nombre de problématiques que l'on retrouvera pourtant traitées dans la politique municipale (les SDF au centre-ville, la prostitution, la vie nocturne). De même, le diagnostic lyonnais ne mentionne pas la question des violences urbaines qui secouent La Duchère à l'hiver 1997 et qui se trouvent en partie à l'origine de la mise à l'agenda de la sécurité à Lyon (Beetschen, 2004), alors que le CLS grenoblois identifie ce point comme l'un des problèmes majeurs à traiter.

I.2. Les structures institutionnalisées d'intermédiation des intérêts

Si les revues de la presse locale effectuées à Grenoble et à Lyon ne révèlent pas de mobilisations d'habitants de l'ampleur que celles qu'ont connu (ou connaissent encore) Modène et à Bologne, elles n'en signifient pas pour autant l'absence de médiatisation du thème de la sécurité : la question émerge régulièrement au cours de réunions de divers ordres, qu'il s'agisse des traditionnelles réunions publiques avec les élus, d'assemblées générales de structures participatives comme les Cica à Lyon, ou d'associations d'habitants anciennes, comme les UQ à Grenoble. Avant d'aborder le rôle de ces différentes structures dans la canalisation des demandes de sécurité, il convient de brosser le portrait du contexte politico-institutionnel et du mode d'intermédiation des intérêts des deux Villes françaises.

Contrairement à Bologne et Modène, capitales de la « Troisième Italie » (Bagnasco, 1991), gouvernées sans interruption par la gauche et ses héritiers depuis 1945 (à l'exception de la parenthèse 1999-2004 à Bologne), Grenoble et Lyon connaissent de nombreuses alternances politiques²⁵, si bien qu'il est plus difficile de parler de modèle en matière de

²⁵ Lyon a été successivement dirigée par Edouard Herriot (Parti radical, centre-gauche), de 1905 à 1957 ; Louis Pradel (non inscrit, proche du centre-droit), de 1957 à 1976 ; Francisque Collomb (Parti radical) de 1976 à 1989, Michel Noir (RPR, droite) de 1989 à 1995 ; Raymond Barre (UDF, centre-droit) de 1995 à 2001 ; Gérard Collomb (PS, gauche), depuis 2001. Grenoble a eu pour maires successifs Albert Michallon (UNR, droite) de 1945 à 1965 ; Hubert Dubedout (PS, gauche) de 1965 à 1983 ; Alain Carignon (RPR, droite) de 1983 à 1995 ; Michel Destot (PS, gauche) depuis 1995.

régulation politique. Malgré les alternances qui rythment la vie politique locale lyonnaise, une tendance se distingue néanmoins : au cours de la Cinquième République, Lyon s'affirme comme une ville de droite (Bacot, 2002). L'une des explications serait à chercher dans les dynamiques urbaines et démographiques que la Ville a elle-même impulsées : contrairement à d'autres, Lyon n'a pas absorbé ses banlieues, d'une part, et a vidé ses arrondissements « rouges » de leur électorat ouvrier par une politique urbanistique ségrégative, d'autre part. En 2001, le socialiste Gérard Collomb emporte la mairie grâce aux divisions de la droite locale²⁶ et dirige la Communauté urbaine de Lyon grâce à l'appui de l'UDF, auquel reviennent plusieurs vice-présidences²⁷.

Grenoble, en revanche, marquée pendant près de trente ans par l'expérience de la « nouvelle gauche » et le développement de nouvelles formes de démocratie participative²⁸, se caractérise par une culture politique particulière. Les années Dubedout ont fortement marqué le paysage politique, social et urbain²⁹, et participent d'une mémoire politique dont l'héritage pèse encore sur la vie politique locale. L'existence de l'association GO (Grenoble Objectif), composée essentiellement d'anciens socialistes implantés dans les milieux associatifs et proches de l'esprit du Gam de 1965, en atteste. L'implantation électorale de GO constitue une particularité grenobloise, unique en France, qui fait de la ville un laboratoire pour une partie de la gauche (Martin, 2002). La victoire, aux élections municipales de 1995, de la liste d'union de la gauche emmenée par Michel Destot, et comprenant des membres de GO, a pu préfigurer la victoire de la gauche plurielle en 1997 au niveau national. A ce titre, le cas grenoblois peut être rapproché de Bologne, connue pour les expériences de démocratie participative qu'elle a impulsées dans les années soixante-dix et l'avènement de l'*Ulivo*

²⁶ La droite lyonnaise n'a connu l'union que sous la houlette de Louis Pradel (1959-1971). Ce clivage interne a toujours été présenté comme un « affrontement entre des directions partisans réputées parisiennes et une dynamique locale autonome – une variante du clivage centre-périphérie » (Bacot, 2002 : 51). En 2001, la division s'incarne en trois listes concurrentes : celle de l'UDF qui, dans la perspective présidentielle de 2002, affirme son autonomie et veut pouvoir compter sur le futur maire de Lyon ; celle du gaulliste dissident Henri Chabert, adjoint sortant, et soutien de Michel Noir ; celle de Charles Millon, représentant de la droite catholique, ancien Président de la Région Rhône-Alpes, réélu en 1998 avec les voix du Front National et rejeté depuis par une partie du RPR et de l'UDF. A l'issue des élections, remportées par la liste du socialiste Gérard Collomb, les millonistes du groupe « Unir pour Lyon » constituent la première force d'opposition à droite.

²⁷ Cette pratique a été initiée par Raymond Barre, qui avait ouvert la gestion de la Communauté urbaine à l'opposition de gauche, lui offrant des vice-présidences.

²⁸ La « liste d'union socialiste et d'action municipale », composée du PSU (Parti Socialiste Unifié, créé en 1960) et d'un mouvement local, le Gam (Groupe d'Action municipale), né en décembre 1964 sur la structure des unions de quartier, apolitique à l'origine, arrive au pouvoir aux élections municipales de mars 1965. Cette union revêt l'intitulé de « nouvelle gauche » car c'est la première fois qu'une coalition de gauche conquiert une municipalité sans l'appui du PCF et qu'elle est le prolongement de mouvements revendicatifs qui existaient dans différents domaines de la vie sociale locale (Joly, 1995 : 27). Le maire élu en 1965, Hubert Dubedout, conserve son mandat jusqu'en 1983.

²⁹ Le quartier de La Villeneuve en atteste. Voir la présentation du cas grenoblois en annexe.

(l'Olivier) de Romano Prodi³⁰, la coalition de centre-gauche actuellement au pouvoir au niveau national. Les 22 Unions de Quartiers (UQ) grenobloises, dont la première date de 1921, demeurent des associations écoutées des élus, d'autant plus qu'elles sont fédérées, depuis 1961 en un Comité de Liaison des Unions de Quartiers (Cluq).

Similairement, l'une des spécificités lyonnaises qu'il convient ici de pointer concerne l'ancienneté de ses associations de quartier, les Cil (Comités d'Intérêts Locaux), nés dès la fin du XIX^e siècle de la mobilisation des résidents face à des problèmes relatifs à leur vie quotidienne (Amzert, 2001). En 1960, les comités se fédèrent en une Ucil (Union des comités d'Intérêts locaux), structure pyramidale dans laquelle s'emboîtent les Cil. L'Ucil s'emploie à favoriser la création, dans chacun des quartiers non représentés, d'un comité, afin de quadriller spatialement le territoire lyonnais. En 2006, nous avons recensé 34 Cil actifs sur le territoire communal.

« Le principe fondamental qui guide l'action et qui se trouve inlassablement réitéré c'est l'ouverture sur la collaboration avec les décideurs politiques locaux, sur "la concertation propositionnelle". Pour les associations la mise en œuvre de ce principe implique une attitude de veille collective, la connaissance intime de la ville, le développement de réseaux d'information et d'observation. C'est d'ailleurs cette activité de veille qui est la plus surprenante à l'Ucil, et probablement l'un des éléments fondamentaux de son efficacité. Ce dispositif de veille collective est calé sur la structure même de l'Ucil : des Cil dans tous les arrondissements de la ville et dans la plupart des cas plusieurs Cil par arrondissement. La longévité des présidents de Cil dans l'exercice de leurs responsabilités a un effet positif sur la connaissance intime des sites défendus. Ils se trouvent d'emblée à l'échelle de traitement des problèmes d'aménagement et d'urbanisme, et opèrent un suivi de fait des projets. Dans la plupart des cas ces personnes sont des autodidactes appuyés sur un réseau. » (Amzert, 2001 : 72).

Toutes ces structures (UQ, Cil, Cica) constituent autant de courroies de transmission de la demande de sécurité et de forces de lobbying à l'encontre de la municipalité. Nous examinons ainsi, dans les paragraphes qui suivent, le rôle des Cil et Cica à Lyon, ainsi que celui d'associations de commerçants du centre-ville (révélé par la revue des travaux universitaires sur la genèse de la vidéosurveillance à Lyon), avant d'aborder les UQ grenobloises et de présenter la seule mobilisation d'habitants que nous ayons pu identifier avec précision : celle du collectif grenoblois « le vandalisme, ça suffit », actif dans le quartier de La Villeneuve.

³⁰ La coalition de l'*Ulivo* a remporté les élections législatives de 2006, portant le Bolognais Romano Prodi à la présidence du Conseil italien. Cela avait déjà été le cas en 1996, où pour la première fois depuis l'avènement de la République (1948), le centre-gauche était arrivé au pouvoir.

1.2.1. Les Cil et les Cica, transmetteurs de la demande de sécurité lyonnaise

Les Cil sont, depuis la fin du XIX^e siècle, des associations d'habitants soucieux de défendre leur cadre de vie (Amzert, 2001). La sécurité peut ainsi logiquement s'inscrire au cœur de leurs préoccupations (voir encadré ci-dessous). La revue de presse du *Progrès* effectuée révèle, de plus, que les Cica (Comités d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement), créés par la loi de décentralisation PLM (Paris, Lyon, Marseille) du 31 décembre 1982, constituent également une courroie de transmission des demandes de sécurité vers la municipalité.

Encadré n°1.6. Le Cil Bellecombe et la sécurité à Lyon

« L'insécurité s'invite au Cil Bellecombe

Insécurité. Des scooters et des quads qui font du rodéo le soir rue Sainte-Genève et rue de la Gaité, des sons à fond, une personne, qui ne disposerait pas de tous ses moyens, qui empoisonne la vie des riverains de la rue d'Inkermann, des vélos à pleine vitesse sur les trottoirs de l'avenue Thiers, une troisième file dangereuse sous le pont de la rue Vauban, ou encore une police peu visible et difficile à faire déplacer lorsqu'on l'appelle. Ce n'était pas à l'ordre de la dernière réunion du Cil, mais plusieurs habitants étaient venus spécialement pour témoigner sur la montée du sentiment d'insécurité et sur leur exaspération, avec ses risques, face à des actes d'incivilités chroniques.

Les tags, peints la nuit précédente, visibles depuis la salle où ils étaient réunis, les narguant comme pour souligner la réalité de leur propos. Catherine Moullin, adjointe au maire, venue pour recueillir leur avis sur la propreté et les espaces verts, a d'abord été vivement et longuement interpellée sur l'insécurité.

Les présents, toutes sensibilités confondues, en appelant alors à une vidéosurveillance avenue Thiers et sous les passages SNCF, ainsi qu'à une présence plus dynamique de la police. Les rondes, avec des véhicules sérigraphiés, étant jugées peu efficaces et trop rares. » (*Le Progrès*, 13 mai 2004).

Quant aux Cica, ils réunissent des représentants d'associations, comme les Cil, et fonctionnent sur le principe de questions, adressées par les associations aux élus municipaux. La revue de presse recèle plusieurs articles rapportant des réunions au cours desquelles la sécurité fait l'objet de discussions (voir encadré n°1.7 en page suivante). A la lumière du rôle des Cica révélé par cette revue de presse, nous avons consulté les comptes-rendus des réunions disponibles sur les sites des mairies d'arrondissement (5^e, 6^e et 9^e). Alors que les quatre comptes-rendus mis en ligne sur le site de la mairie du 9^e ne mentionnent pas le thème de la sécurité, il n'en est rien pour ceux des 5^e et 6^e arrondissements. Le Cica du 6^e³¹ aborde entre autres, lors de la séance du 15 juin 2004, le problème de la dégradation du stade Edgar Quinet. Le compte-rendu de la réunion du 9 novembre 2004 mentionne, lors du traitement du point « tranquillité publique » de l'ordre du jour, la demande du maire du 6^e de prise d'un arrêté municipal pour l'interdiction de la pratique du skate board sur les trottoirs, s'agissant d'une demande émanant de l'association Le Droit des Piétons, des personnes âgées et des mamans avec des poussettes. Enfin, la séance du 9 mai 2006 est spécifiquement dédiée à la

³¹ Dans le 6^e arrondissement, Cica signifie « Comité d'Initiative et de Coordination des Associations ».

vidéosurveillance. Le responsable du Centre de Supervision Urbaine de la Ville de Lyon (Csul) y fait une présentation du dispositif. Quant au Cica du 5^e arrondissement, il consacre deux réunions au thème de la « sécurité ». Notons que si, lors de la séance du 24 février 2003, seul le Premier adjoint au maire de Lyon, délégué à la tranquillité publique et aux déplacements, est invité par le maire (PS) du 5^e, il est accompagné, lors de la séance du 30 janvier 2006, de la déléguée générale en charge de la sécurité, du directeur du service Sécurité, de deux représentants de la police municipale et d'un représentant des pompiers³².

Encadré n°1.7. Les Cica, transmetteurs de la demande de sécurité à la municipalité lyonnaise

« La sécurité, thème du jour du Cica

Réunion du Cica du 2^e arrondissement, en présence du maire d'arrondissement, de son conseil et des représentants des polices nationale et municipale.

Trente questions étaient posées par huit associations, d'ailleurs pas toutes représentées. Le stationnement sauvage de véhicules, l'éclairage des voûtes sous Perrache, la présence de SDF et de chiens peu engageants notamment sur les places Ampère et Carnot, la zone 30, les bacs à verre, la future zone Confluent, le nouveau revêtement du passage de l'Argue, telles sont les principales préoccupations des habitants du quartier. » (*Le Progrès*, 10 décembre 2004)

« La sécurité au cœur du Cica³³

"Nous sommes la cible de voleurs nocturnes qui n'hésitent pas à pénétrer dans des habitations habitées. Cela crée un traumatisme particulier. Pourrait-on avoir plus de rondes ?", a questionné le représentant du Comité d'intérêt local de Montchat. » (*Le Progrès*, 16 juin 2005).

« La sécurité à la loupe³⁴

Stationnement sauvage et incivilités à l'ordre du jour du dernier Comité d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement (Cica)

[...] Le comité de quartier Saint-Just, Saint-Irénée, Fourvière a ensuite évoqué les problèmes rencontrés par les habitants de la copropriété "Via Romana" aux Minimes. [...] "Les nuisances causées par les jeunes qui viennent là consommer de l'alcool et de la drogue sont de pire en pire. Tags, déchets, dégradations : les incivilités s'accumulent, il y a déjà eu des agressions. Nous avons beau appeler ou écrire au commissariat, la police ne se déplace pas. Nous souhaitons juste qu'une patrouille passe quelques fois par semaine, cela suffirait". [...]

Le Président de la Renaissance au Vieux Lyon Yves Neyrolles a interpellé les élus sur le devenir du jardin des Estrées qui longe la cathédrale Saint Jean, où la aussi trafic, consommation de drogue et agressions sont monnaie courante. [...] Enfin, Yves Neyrolles a pointé un nouveau phénomène : la fête de la Saint Patrick, le 17 mars. L'an dernier, des dizaines de jeunes avaient mis la pagaille jusqu'à 5 heures du matin, cassant des bouteilles et hurlant sous les fenêtres. Exaspérés que la police ne se déplace pas, les riverains avaient finalement fait partir les fêtards en les interpellant à plusieurs depuis leurs fenêtres. » (*Le Progrès*, 2 février 2006).

1.2.2. Les commerçants de la Presqu'île lyonnaise

Outre les Cil et les Cica, les commerçants semblent avoir joué un rôle important dans la problématisation de la sécurité au centre-ville. Deux travaux universitaires accréditent cette thèse ; nous les examinons ici successivement.

Pour Ch. Bégin, E. Martinais et M.-Ch. Renard, qui fondent leur analyse sur une étude de terrain conduite en 2001³⁵, la notion de « délinquance d'importation » du CLS lyonnais

³² Nous reproduisons, en annexe 40, des extraits de ces comptes-rendus.

³³ Il s'agit de la réunion du Cica du 3^e arrondissement.

³⁴ Il s'agit de la réunion du Cica du 5^e arrondissement.

puiserait directement sa source dans les conceptions de l'insécurité nourries par les riverains de la Presqu'île. Elle constituerait la traduction, par les pouvoirs publics, de la représentation-type du délinquant que définissent les commerçants et résidents du centre.

« Parce que l'insécurité se construit d'abord sur fond de rapports sociaux conflictuels, d'enjeux de domination et d'intérêts économiques, l'image du délinquant moyen définie par les représentations et les discours à l'œuvre au sein d'une partie de la population lyonnaise correspond finalement, à quelques détails près, à l'image du *jeune de banlieue*. Si l'on en croit les commerçants et les représentants des comités de quartier de la Presqu'île, le délinquant-type, celui dont il faut avoir peur et se protéger, est donc plutôt jeune, plutôt en provenance des quartiers dits *sensibles* et plutôt d'origine maghrébine. » (Bétin et al., 2003 : 7).

Les similitudes entre le contenu du diagnostic de sécurité présent dans le CLS et la problématisation adoptée par les commerçants que rapporte M.-Ch. Renard dans son mémoire de fin d'étude de l'ENTPE³⁶ (Renard, 2001) apparaissent trop frappantes pour être tout à fait imputables au hasard. Si l'analyse que développe l'étudiante est partielle (les références mobilisées se limitent aux travaux de Loïc Wacquant et de Laurent Mucchielli, ainsi qu'aux articles du *Monde Diplomatique*) et partielle (dans la mesure où elle ne met jamais en perspective de manière critique ces différents auteurs et se prononce de manière normative sur les processus qu'elle décrit), son matériau empirique, longuement exposé dans son mémoire, est du plus grand intérêt. « Le lobbying des commerçants est très très fort à Lyon », lui aurait indiqué le responsable de la mission CLS de l'époque (Renard, 2001 : 71-72) et les nombreux extraits d'entretien que reproduit l'étudiante illustrent clairement la désignation des « jeunes de banlieue » et des « SDF » (en particulier autour de la place des Terreaux) comme les populations posant problème dans la Presqu'île du point de vue de ces derniers³⁷. De plus, il convient de rappeler que des casses à la voiture bélier interviennent en 1998 sur l'axe piétonnier central de la Presqu'île, rue de la République, ce qui suscite également la préoccupation des élus d'arrondissement.

« Monsieur le maire, je me permets d'insister sur la sécurité en Presqu'île, et spécialement sur l'axe piétonnier Perrache-Terreaux. Je suis très inquiet car la dégradation globale, non seulement de la perception qu'en ont les gens, mais aussi des réalités, cela me paraît suivre une très mauvaise pente. » (Albéric de Lavernée, maire du

³⁵ Ils décrivent leur méthode comme suit :

« L'étude de terrain, limitée au centre-ville de Lyon (la Presqu'île), repose sur une série d'entretiens semi-directifs réalisés par M.-C. Renard au printemps 2001 auprès des principaux acteurs locaux de la sécurité publique (élus, techniciens municipaux, fonctionnaires de police, etc.) et de représentants associatifs de comités de quartier et de commerçants. Ce matériau oral, entièrement retranscrit, a été complété par un relevé systématique des matériaux écrits relatifs à la mise en place et à la gestion du dispositif de vidéosurveillance. Ce corpus est composé de délibérations du conseil municipal et de certains conseils d'arrondissements, de procès-verbaux de diverses commissions municipales, de documents officiels émanant des services de la Ville de Lyon (études, expertise, notes, documents de présentation, etc.), de courriers, de comptes-rendus de réunions entre élus et associations de riverains et de commerçants, d'articles de presse. » (Bétin, Martinais, Renard, 2003 : 4, note de bas de page n°1).

³⁶ Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat.

³⁷ Voir l'annexe 41.

2^e arrondissement, Séance de Commission générale du 6 juillet 1998, citée par Renard, 2001 : 74).

« Pour la deuxième fois en moins d'une semaine, la Presqu'île a fait l'objet de violences, de vols et de dégradations commises par des bandes organisées. Ces faits graves s'ajoutent aux scènes quotidiennes, agressions verbales ou physiques, menaces, trafics divers subissent les habitants riverains, commerçants, touristes dans la Presqu'île ou le bas des Pentes. » (Lettre de G. Buna, maire du 1^{er} arrondissement, au préfet de police, datée du 19 octobre 1998, citée par Renard, 2001 : 74).

Il est toutefois dommage que la recherche ne mette pas suffisamment en évidence les mécanismes par lesquels les représentants des commerçants transmettent aux autorités leur catégorisation des problèmes, ces processus apparaissant le plus souvent en filigrane dans les entretiens³⁸.

Un autre travail universitaire, relatif à la genèse de la vidéosurveillance à Lyon (Beetschen, 2004) pointe également le poids des commerçants dans le processus de mise à l'agenda municipal de la sécurité. Il mentionne une pétition des commerçants adressée au maire, qui aurait mis en cause la présence des forces de police sur l'axe piétonnier, et serait intervenu dans un contexte conflictuel entre le maire de l'époque (Raymond Barre) et les services de l'Etat sur la question des effectifs policiers. Certains commerçants auraient même menacé d'acquiescer des armes.

« La réalité, c'était qu'un certain nombre de commerçants parlaient de s'en aller. D'autres constituaient des milices, dont il y a eu des embryons. Je suis pour que l'espace reste un espace républicain. » (Entretien avec Gilles Buna, maire du 1^{er} arrondissement, cité par Beetschen, 2004 : 30)³⁹.

Les commerçants lyonnais de la Presqu'île auraient, par ailleurs, réclamé la mise en place d'un système de vidéosurveillance et consultés par la mairie lors de l'élaboration du dispositif.

« S'il en est qui ont réclamé la vidéosurveillance, ce sont les commerçants ! Parce qu'ils ont déjà testé l'efficacité du système. [...] Moi, j'avais déjà été victime plusieurs fois de cambriolages et de vols. Les délinquants étaient organisés, ils entraient toujours quand il y avait du monde. J'ai fait installer une porte sonnette, et un système de vidéosurveillance, avec un moniteur dirigé sur la vitrine. Ce qui a fait baisser de 99% la fréquentation de la clientèle douteuse. Moi, j'aimerais bien pouvoir laisser la porte ouverte. C'est une contrainte, la sonnette. En attendant, il s'agit de contrer une minorité qui coûte des millions. [...] La Ville de Lyon a consulté la Fédération, mais c'était surtout pour nous expliquer ce qu'ils allaient faire, pour se donner bonne conscience. En revanche, il y a eu des réclamations, ce qui a suscité des tensions entre les commerçants. Certains secteurs, par exemple derrière la gare Perrache, n'étaient pas concernés. La Ville de Lyon nous avait alors présenté leur démarche comme "un premier pas". » (Entretien

³⁸ Il est seulement mentionné que le président de l'association des Vitrines de Lyon aurait indiqué, lors d'un entretien, avoir rencontré le préfet (2001 : 80). Il en est de même pour le secrétaire du Comité de quartier Lyon-Terreux (dont nous reparlons un peu plus loin). Une analyse des canaux de transmission des revendications des commerçants aux pouvoirs publics aurait, de notre point de vue, affermi la démonstration proposée.

³⁹ Rappelons que le CLS comporte, en effet, une référence à des milices d'habitants en voie de constitution (*CLS de Lyon*, 1998, p. 20).

avec M. Cellier, président des Vitrites de Lyon Presqu'île, cité par Beetschen, 2004 : 31).

Ces éléments, recueillis en 2004 – auprès des mêmes acteurs il est vrai – confirment l'existence d'une mobilisation des commerçants de la Presqu'île en matière de sécurité ou, du moins, la consultation de ces derniers par la mairie lors du processus d'élaboration du projet de vidéosurveillance. Cela signifie que les associations de commerçants constituent effectivement, à Lyon, des organisations reconnues par la municipalité et qu'elles participent donc au processus d'intermédiation des intérêts. Si à Lyon, les associations de commerçants, les Cil et les Cica semblent donc constituer des canaux légitimes – aux yeux de la mairie – de la demande de sécurité, il apparaît qu'à Grenoble, ce sont les Unions de quartier qui remplissent notamment cette fonction.

1.2.3. Les Unions de quartier grenobloises, forces d'interpellation des pouvoirs publics sur la sécurité

A Grenoble, la revue de presse effectuée révèle un rôle des Unions de quartiers (UQ), similaire à celui des Cil lyonnais. Les articles attestent, d'une part, de la micro-territorialisation des problèmes à l'échelle de quartiers, en particulier du centre-ville et de La Villeneuve – bien que le CLS ait refusé de désigner explicitement ces secteurs comme les territoires prioritaires d'intervention – et, d'autre part, du rôle d'intermédiation joué par les UQ entre la demande de sécurité exprimée par les habitants et les pouvoirs publics, notamment la municipalité. Les annexes 42 et 43 présentent des extraits des articles relevés, classés thématiquement selon qu'ils concernent le centre-ville ou des quartiers périphériques.

A la lumière du contenu du diagnostic local de sécurité et de cette revue de presse, il nous a semblé opportun de focaliser nos investigations sur le centre-ville et le quartier de La Villeneuve, qui semblent concentrer les difficultés. La revue de la presse locale nous a permis d'identifier une mobilisation concernant La Villeneuve : en janvier 1998, entre 150 et 200 résidents s'étaient rassemblés pour protester contre la violence après l'agression dont avait été victime le coiffeur de l'Arlequin⁴⁰, avant que ne soit créé un collectif d'habitants intitulé « Le vandalisme, ça suffit », avec pour objectifs d'encourager les résidents à s'adresser à la police⁴¹. Cette découverte nous a incitée à contacter l'UQ Villeneuve 1 (UQV1), qui nous a ouvert ses archives⁴² et renseignée sur l'ensemble des mobilisations et actions menées par les

⁴⁰ *Le Dauphiné Libéré*, 11 janvier 1998.

⁴¹ *Le Dauphiné Libéré*, 15 avril 1998. Le collectif existe en fait depuis 1996. Voir § II.2.3.

⁴² Voir l'annexe 44, relative aux lettres et pétitions recensées, et l'annexe 45, relative aux articles traitant des questions de sécurité parus dans *Traits d'Union*, le journal de l'Union de Quartier Villeneuve 1 (UQV1).

résidents dont elle avait eu connaissance depuis 1995, et notamment sur le collectif d'habitants « Le vandalisme, ça suffit ! » et sa participation à l'avènement du projet des correspondants de nuit, le service de médiation mis en place à La Villeneuve⁴³. L'étude plus précise de la mobilisation de ce collectif, de 1996 à 1999, nous a permis de vérifier l'hypothèse de l'existence de mobilisations d'habitants canalisées par la municipalité.

1.2.4. Le collectif d'habitants de La Villeneuve : « Le vandalisme, ça suffit ! »

C'est le 29 mai 1996 qu'a lieu la réunion de lancement du collectif, à l'initiative de Claire Guy, l'orthophoniste du Centre de Santé du quartier⁴⁴. Le mouvement concerne l'ensemble du quartier : le secteur de l'Arlequin (Villeneuve 1) et celui de la place des Géants (Villeneuve 2). Le collectif compte au départ trois commissions⁴⁵ : une commission enfance, chargée des questions de l'information aux habitants et du civisme des enfants, que préside Claire Guy ; une commission « inter-communautés », qui doit réfléchir aux liens à renforcer, voire à établir, entre les différentes communautés du quartier, et suivre le projet des correspondants de nuit ; une commission « relations avec la préfecture », qui vise à une collaboration plus constructive avec la police, et que dirige François Pérez⁴⁶. Rapidement, le suivi du projet des correspondants de nuit est abandonné, tandis qu'une commission consacrée à la régie de quartier est créée.

Le collectif parvient à se réunir environ cinq fois par an, de 1996 à 1999. Le noyau actif compte une quinzaine de personnes, même si en 1998, le collectif totalise environ 70 membres⁴⁷. S'il participe à de nombreuses réunions et rencontres sur le quartier, le collectif ne réalise toutefois, au final, que peu d'actions d'envergure, au regard des mobilisations modenaises et bolognaises.

En 1997, la commission enfance lance un concours de logos avec le collège, pour la diffusion ultérieure de T-shirts lors de la fête anniversaire du quartier. 300 T-shirts « Jouons la carte Villeneuve » sont imprimés. En revanche, deux ans plus tard, le projet d'impression d'un jeu de cartes avec mentionné, sur l'étui, la « règle de vie du quartier » n'aboutit pas ; le budget alloué au projet sert à l'achat de livres de sensibilisation au problème de la violence.

⁴³ Voir § II.2.1.

⁴⁴ Voir en annexe 46 la chronologie de la mobilisation du collectif.

⁴⁵ Document d'information élaboré par le Collectif, février 1997.

⁴⁶ Militant communiste, il est l'époux de Gisèle Pérez, élue du secteur Villeneuve-VO (1995-2001) et conseillère générale PS.

⁴⁷ D'après la mise à jour du fichier en date du 16 avril 1998. Notons que Pierrette Payssot (membre de l'UQV1, et 7^e adjointe, déléguée à la politique sociale et aux relations avec les associations) et Gisèle Pérez (élue du secteur 6), en font partie, ainsi que Roselyne Vachetta (coordinatrice du CCPD) et Philippe Fauchaux (responsable de la mission DSU).

La commission en charge des relations avec la Préfecture parvient à obtenir une réunion avec les représentants de l'Etat. Le 25 février 1997, le collectif remet au préfet une pétition (500 signatures) rejetant le départ du médiateur de Justice, décidée par les pouvoirs publics⁴⁸. Le 30 septembre 1997, c'est avec le procureur que le collectif a rendez-vous. Il lui remet une pétition, lancée par le comité de parents de l'école maternelle La Fontaine, suite à l'agression à l'arme blanche de deux écoliers (9 et 10 ans), le 31 mai 1997, par deux enfants de 12 ans, pour un vol de vélo. Le 8 février 1999, une lettre est envoyée au maire pour dénoncer les rodéos qui ont lieu dans le parc Jean Verlhac de La Villeneuve. Elle est cosignée par le Collectif, les Résidences 2000 et 2002, le collège Villeneuve, les écoles primaires des Buttes, du Lacs, des Bouleaux, de la Fontaine ; les maternelles des Buttes et du Lac ; la crèche familiale La Bruyère. Le 22 février, le collectif cosigne également, avec différentes associations⁴⁹, un texte contre le vandalisme.

Le collectif d'habitants est également à l'initiative de plusieurs rassemblements sur le quartier. Le 10 avril 1997, le rassemblement citoyen de place des Géants regroupe, d'après *Traits d'Union* d'avril 1997, 100 personnes (alors que le *Dauphiné Libéré* du 12 avril 1997 en annonce 300). A l'hiver 1998, il lance un appel au rassemblement suite à l'agression dont est victime, le 7 janvier, le coiffeur de l'Arlequin. Une collecte permet, en outre, de récolter 5000 francs (soit environ 750 euros) pour la victime.

En septembre 1999, le collectif annonce sa dissolution : le nombre de participants aux réunions est en baisse depuis le début de l'année et aucun volontaire ne s'est manifesté pour prendre la suite de l'animation du groupe, la coordinatrice ayant émis le souhait d'arrêter.

Il ressort de l'analyse de l'action du collectif plusieurs éléments de comparaison avec les mobilisations d'habitants à Bologne et à Modène. Premièrement, la moindre médiatisation de leur action est avérée : le collectif est loin d'être inactif durant ses trois années d'existence sans que des articles du *Dauphiné Libéré* ne viennent relayer son action auprès du grand public. Il est toutefois à noter que leur répertoire d'actions apparaît moins protestataire : leur engagement consiste essentiellement davantage en un travail au quotidien avec la municipalité qu'en une protestation ouvertement hostile aux pouvoirs publics sur le modèle de celle des comités de citoyens italiens. A ce titre, la médiatisation de leur action apparaît moins utile.

Deuxièmement – et comme dans nos deux villes italiennes –, il semble que la plupart des initiatives impulsées à La Villeneuve soient à attribuer à un noyau d'activistes, composé de résidents à la fois membres de l'UQV1, de syndicats de copropriétaires, de militants

⁴⁸ Il semble que ce dernier, ancien policier ayant exercé sur le secteur de La Villeneuve, se serait permis de trop nombreuses critiques à l'égard des polices municipale et nationale.

⁴⁹ Le Codase, la Maison des Habitants, la MJC, KIAP (association de Taekwondo), Osmose (association pour les jeunes de la place des Géants), Solidarité Femmes, l'Union des Commerçants, l'UQV2, le centre social Baladins.

associatifs proches de la gauche⁵⁰. Les membres que nous avons rencontrés reprochent implicitement à l'UQV2, à laquelle participe Gisèle Pérez, élue PS de la municipalité et conseillère générale, sa proximité avec la mairie. Ils ne se reconnaissent pas non plus dans le mouvement GO de Jean-Philippe Motte (5^e adjoint au maire, en charge de la politique de la Ville), qui avait pour volonté initiale d'écouter les associations mais a été « happé par le système ».

Troisièmement, la mobilisation du collectif semble compter une dimension communautaire latente. Tout d'abord, le 22 septembre 1998, le rassemblement d'habitants change de nom et devient « Collectif Villeneuve contre le vandalisme ». L'ajout du mot « Villeneuve » doit marquer clairement la mobilisation du quartier dans son ensemble. Apparemment, du fait de son intitulé, le collectif aurait été perçu :

« comme émanant d'un groupe d'habitants qui se situent "contre les vandales" plus que contre le vandalisme... et nous sommes identifiés de la communauté "blanche" contre l'autre, la communauté immigrée. Terrible malentendu ! Il faut y réfléchir. » (Compte-rendu de la réunion du 18 mars 1998, notes manuscrites).

Ensuite, il peut être utile de mentionner une lettre datée de janvier 2001, envoyée au conseiller municipal Abderrhamane Djellal par la directrice de l'école des Frênes, et résidente de La Villeneuve, qui souhaite engager une réflexion de fond et propose une réunion :

« Je souhaite vivement que vous y veniez avec quelques jeunes adultes de la communauté un peu responsables et désireux de faire avancer la situation. Vous connaissez tout le monde et vous mesurez les enjeux d'une telle rencontre, permettez-moi d'espérer que vous serez présent. Il me semble évident que c'est à la communauté musulmane de La Villeneuve de prendre les choses en main en ce qui concerne les jeunes. » (Lettre du 10 janvier 2000, archives de l'UQV1).

Il n'est pas non plus anodin que lors de l'entretien collectif informel mené avec trois membres de l'UQV1⁵¹, l'une des personnes présentes nous signale que « deux Maghrébins » avaient rejoint l'UQ environ trois ans auparavant, ce qui signifiait – dans le contexte de la discussion – que cette catégorie de population en était auparavant absente. Une autre nous cite, au cours de la conversation, le cas de « familles africaines » qui n'ont pas l'habitude de vivre dans des logements collectifs. Utilisant des termes tels que « familles à problèmes » ou « délinquants notoires », les trois membres de l'UQ rencontrés ce jour-là ne nous donnent pas l'impression d'appartenir à une gauche angélique sur les questions de sécurité. Ce thème n'est toutefois jamais explicitement couplé à celui de l'immigration ou de l'ethnicité, contrairement au discours de certains acteurs italiens. Enfin, dernier élément notable, lors de notre entretien

⁵⁰ Lors de l'entretien collectif informel mené avec trois membres de l'UQV1 le 12 octobre 2006, ils se définissent comme des « nostalgiques de Dubedout ». Les rapports entre résidents et municipalité étaient beaucoup plus francs : « on cherchait ensemble » nous disent-ils. D'ailleurs, l'UQ n'existait pas sous le mandat de Hubert Dubedout, c'était inutile selon eux. La Villeneuve compte ainsi deux unions de quartier : l'Union de Quartier Villeneuve 2, dite Baladins-Géants (UQV2), créée en 1978, et l'UQV1, qui n'a été créée qu'en 1983, alors qu'Alain Carignon (RPR) venait de conquérir la mairie.

⁵¹ Entretien collectif informel avec trois membres de l'UQV1, 12 octobre 2006.

avec le directeur de cabinet du maire, ce dernier mentionne spontanément les « Petits Blancs de La Villeneuve », en réponse à notre question sur la participation des habitants dans ce quartier.

« Vous savez, à La Villeneuve, vous avez, malheureusement une majorité d'habitants qui est très très éloignée de la sphère publique et qui s'intéresse très peu à tout ça, vous avez une minorité très agissante, très marquée socialement – c'est ce qu'on appelle nous, en plaisantant, les p'tits blancs de La Villeneuve. Ils sont souvent marqués à gauche, très investis dans la sphère associative, ce sont souvent des gens remarquables, et ces gens-là, ils nous tannent, à juste titre d'ailleurs. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3 avril 2007).

Les mobilisations d'habitants observées à La Villeneuve semblent devoir être mises au crédit de résidents installés de longue date sur le quartier, appartenant aux classes moyennes et au militantisme associatif de gauche. Plusieurs membres du collectif ont d'ailleurs participé, à titre de représentants du groupement d'habitants ou de structures associatives, à la structuration d'un projet de médiation de nuit dans la galerie de l'Arlequin, à La Villeneuve, dont les objectifs révèlent clairement le contour des problèmes identifiés par les résidents.

II. La formulation des problèmes : catégories de population et espaces publics

Les canaux de recueil de la demande de sécurité apparaissent multiples dans les deux villes françaises⁵². Dans ce contexte, analyser de manière exhaustive la demande de sécurité sur la période qui nous intéresse aurait nécessité une recherche à part entière. Tel n'était pas l'enjeu de la présente étude. Nous avons davantage cherché à montrer que la population, et notamment les associations d'habitants, contribuaient au processus de problématisation des questions de sécurité et partant, au processus de production de l'action publique, en confrontant notamment leurs demandes aux diagnostics locaux de sécurité établis dans les CLS lyonnais et grenoblois. Pour ce faire, nous avons approfondi, dans chacune des villes, des cas précis d'intervention des habitants à la lumière des informations recueillies à la lecture des divers documents municipaux consultés et de la presse locale, et lors de nos entretiens. Il nous est alors apparu que les problèmes révélaient des points de comparaison dans les deux villes, et notamment qu'une forte différenciation pouvait exister entre les problèmes rencontrés au centre-ville et ceux des quartiers périphériques. Si les occupations abusives des espaces dédiés à la collectivité se déclinent au centre-ville et en périphérie, les catégories d'espaces (publics ou privés) et les populations jugées indésirables peuvent varier d'un secteur à un autre. Nous examinerons donc successivement, dans les paragraphes qui suivent,

⁵² Rappelons que Grenoble compte 22 UQ et Lyon 34 Cil.

les problèmes tels que les formulent résidents et pouvoirs publics dans les quartiers périphériques, d'une part, et au centre-ville, d'autre part.

II.1. L'occupation des espaces à usage collectif dans les quartiers périphériques

L'enjeu de ce paragraphe est de montrer dans quelle mesure les problèmes que rencontrent les quartiers périphériques à Lyon et à Grenoble présentent des similitudes dans la formulation dont ils font l'objet de la part des municipalités. Nous présentons les cas de La Villeneuve et de La Duchère et leur projet respectif de service de médiation, qui nous renseigne avec précision sur la catégorisation des problèmes propres à ces quartiers.

II.1.1. La Villeneuve de Grenoble et le projet des correspondants de nuit

Les résultats de l'enquête sur le sentiment d'insécurité réalisée en 2004 par l'Université (Cerdap-Pacte, 2005), pour le compte de la municipalité, nous donnent une première idée des préoccupations qui animent les résidents de La Villeneuve⁵³ et des informations sur lesquelles la mairie peut appuyer son action (voir tableau n°1.7).

Tableau n°1.7. Les problèmes perçus par les habitants à Grenoble en juin 2004 (%)

« Diriez-vous que dans votre quartier, le ... est un problème très important, assez important, peu important ou pas important du tout ? » (très + assez)	Villeneuve	Teisseire	Grenoble
Bruit	51,7	57,8	56,3
Violences physiques	51,1	27,8	20,8
Commerce illégal	33,5	25	13,8
Dégradations matérielles	69,5	52,2	42,2
Agressions verbales	41,2	28,9	16,5
Rassemblements de bandes de jeunes	56,1	35,6	21,6
Excès de vitesse	59,9	63,9	59,7
Problèmes de voisinage	35,7	25,6	21,7

Source : Cerdap-Pacte (2005).

Les habitants de La Villeneuve se révèlent plus sensibles aux problèmes des violences physiques, du commerce illégal, des dégradations matérielles, des agressions verbales et des rassemblements de jeunes que ceux des autres zones-tests. Les conflits de voisinage y apparaissent aussi plus fréquemment considérés comme problématiques.

Malgré des préoccupations plus répandues, le taux de victimisation des résidents de La Villeneuve est globalement moins élevé qu'à Teisseire et légèrement supérieur au reste de la

⁵³ Enquête réalisée du 19 au 26 juin 2004 par téléphone (selon la méthode du système aléatoire), sur une population cible de plus de 18 ans, sur trois zones : Villeneuve (182 interviews) ; Teisseire, choisie pour la proximité de sa composition sociologique (180 interviews) et Grenoble (231).

ville⁵⁴. Les dégradations matérielles apparaissent aussi fréquemment déclarées dans les trois zones (35,7% à La Villeneuve, 31,7% à Teisseire et 37,7% à Grenoble). Les habitants de La Villeneuve déclarent toutefois subir davantage de vols (15,4% indiquent que leur foyer a été victime d'un vol au cours de l'année précédent l'enquête, contre 12,8% à Teisseire et 10% à Grenoble) mais autant de cambriolages (6,6%) qu'à Grenoble (6,5%). Par contre, les agressions physiques sont moins fréquemment mentionnées (2,2%) qu'à Teisseire (4,9%) et dans le reste de la ville (6,9%).

L'examen de l'évolution des statistiques de la délinquance auquel nous avons pu procéder⁵⁵, entre 1999 et 2004, indique que le total des faits constatés dans le secteur du bureau de police (BP) Villeneuve-La Bruyère apparaît globalement en augmentation sur la période, passant de 2200 faits (dont 1339 relevant de la délinquance de voie publique) à 2508 (dont 1596 relevant de la délinquance de voie publique). Ce bureau de police est celui qui enregistre le moins de faits, à l'opposé de ceux du centre-ville et du secteur Saint-Bruno, qui totalisent environ la moitié des faits constatés (52,6% en 1999 ; 49,4% en 2004). Toutefois, au regard de la population de chaque secteur (d'après le recensement de 1999), le taux de faits constatés pour 1000 habitants à La Villeneuve est très proche, sur la période considérée, de celui de Saint-Bruno et de la moyenne grenobloise. Par exemple, en 2004, il se situe à 179 au centre-ville⁵⁶, à 110,6 à Saint-Bruno et à 110,3 à La Villeneuve. En revanche, pour la délinquance de voie publique, alors qu'entre 1999 et 2000, le taux de faits constatés à La Villeneuve est proche de celui de Saint-Bruno et de la moyenne grenobloise, il s'en détache en augmentant, au point de dépasser la moyenne grenobloise en 2002 et le taux de Saint-Bruno en 2003. Ainsi, en 2004, La Villeneuve compte un taux de 70,2 faits pour 1000 habitants, toujours derrière le centre-ville (96,7 ‰) mais devant Saint-Bruno (61,2 ‰)⁵⁷.

La perception d'insécurité semble plus répandue à La Villeneuve qu'à Teisseire ou dans le reste de la ville. 31,3% des habitants de Villeneuve déclarent se sentir « fréquemment » ou « quelquefois » en insécurité dans leur quartier, contre 20% des habitants de Mistral et 20,4% des Grenoblois. Les lieux qui concentrent les préoccupations sont les parkings (27,4% des habitants de La Villeneuve s'y considèrent comme peu ou pas du tout en sécurité), les parcs (19,9%) et les rues (14,8%). Par contre, ils ne sont que 3,8% à se sentir peu ou pas du tout en sécurité à leur domicile (contre 6% à Teisseire) et 6% dans leur immeuble.

⁵⁴ Voir annexe 47.

⁵⁵ Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir, à l'échelle de chaque commune, le détail de l'ensemble des faits constatés par la police sur une période aussi longue qu'à Bologne ou à Modène.

⁵⁶ Rappelons que le centre-ville attire davantage d'usagers que les autres quartiers d'une ville, aussi ce mode de calcul tend-il à surestimer le pourcentage de délinquance par résident dans cette zone.

⁵⁷ Voir l'annexe 48, relative à l'évolution de la délinquance à Grenoble.

Si les problèmes de sécurité apparaissent prégnants à La Villeneuve, l'analyse systématique de tous les numéros de *Traits d'Union*, le bulletin de l'UQV1 né en 1992, nous permet de constater l'ancienneté des préoccupations des résidents pour les questions de sécurité, puisque dès le deuxième numéro apparaît un article relatif aux doléances des habitants. Le deuxième thème récurrent concerne sans nul doute l'image négative du quartier que véhiculent la presse et les institutions. Au total, sur les 98 exemplaires consultés, nous avons recensé 60 numéros traitant de questions de sécurité au sens large (incluant les thèmes des « dégradations » et « incivilités », et de la « violence »), dont 20 lui consacrant leur éditorial. En 2006, ces questions étaient encore d'actualité, comme en atteste l'éditorial du n°98⁵⁸.

Nous avons, en outre, dépouillé les lettres et pétitions portées à la connaissance de l'UQV1, ainsi que les comptes-rendus des réunions auxquelles elle a pu participer. Il est ressorti de l'étude de ces divers documents que les problèmes identifiés par les habitants relèvent des règles d'usage de certains espaces publics (parcs, pieds d'immeuble) et lieux privés à usage collectif (cages d'escalier, ascenseurs, galerie de l'Arlequin, etc.), que certains groupes de jeunes tendent à s'approprier (rodéos de scooters ; consommation d'alcool, de drogue ; souillures et dégradations).

« La présence de nombreux jeunes, chaque jour, en bas des ascenseurs et dans les coursives dès qu'il fait froid, est source de bruits et de malpropretés. Si rien n'est fait pour leur trouver un lieu d'accueil, nous craignons que cela se termine mal. » (Pétition de locataires de l'Arlequin, 12 octobre 1995, 7 signatures).

Une copropriété de galerie de l'Arlequin, fait la liste suivante des nuisances subies :

« murs des ascenseurs volontairement dégradés par fusil à pompe et à plomb, plaques d'information des cages d'ascenseurs dessoudées, plaques de boutons d'ascenseur complètement arrachées, murs de l'ascenseur maculés d'excréments » (Copropriété 100 galerie de l'Arlequin, *Etat des lieux rapide*, 11 janvier 1997).

Une pétition de résidents de la Galerie indique, en 2000 :

- « [...] depuis quelques semaines, les actes de violence et d'incivilités se multiplient autour du 130 Arlequin, comme hélas, l'illustrent les faits suivants :
- plusieurs dizaines de véhicules brûlés ou dégradés depuis le début de l'année.
 - des agressions verbales quotidiennes des adultes par des enfants (insultes).
 - l'incendie de l'Ecole de la Rampe.⁵⁹
 - Fin mai, l'incendie de l'ascenseur puis du 130 et de ce fait du palier du 2^e étage qui venait juste d'être repeint. Un caddie rempli de cartons enflammés était la cause de cet incendie.
 - A l'entrée du parc, un enfant a été récemment renversé par un scooter, véhicules interdits dans le parc et dont la circulation permanente devient dangereuse pour tous.
 - Enfin un accident provoqué par un chien a nécessité l'hospitalisation d'un enfant pour traumatisme cérébral et coma associé. » (Lettre du collectif des habitants du 130 Galerie de l'Arlequin au maire, 14 juin 2000).

⁵⁸ Voir l'annexe 49.

⁵⁹ Voir l'annexe 50.

En mars 2001, une autre copropriété de la galerie, mentionne le bruit (« courses de chariot et coups contre les portes »), la saleté (canette, mégots, urine, « liquides et déchets variés entraînant la prolifération des cafards »), l'« insécurité (occasionnellement, trafic de haschich et présence de pitbull...) »⁶⁰. Les exemples pourraient être multipliés tant les faits décrits dans les lettres et pétitions apparaissent similaires. La régie de quartier, en 2001, dresse un bilan négatif de la situation du quartier, marqué par les rassemblements abusifs. Une étude sur les dispositifs de prévention à La Villeneuve, commandée en 2004 par la Ville à un cabinet de consultants (Berlioz et Dubouchet), résume en ces termes les problèmes du quartier, entendus comme l'absence de règles partagées de vivre ensemble:

« Les problèmes qui minent la tranquillité publique trouvent leur source dans l'éclatement des référentiels de vie des habitants. Comme beaucoup d'autres quartiers, La Villeneuve est devenue un "archipel social" où les systèmes de normes se multiplient, s'ignorent ou parfois s'affrontent. Face à cela, les équipements ne peuvent plus avoir une réponse pour "l'ensemble de la population". Ils sont obligés de décliner des réponses ciblées en fonction de types de populations (les personnes isolées, les jeunes filles, les parents d'élève en difficulté, les jeunes qui font du hip hop...). Aidés par le principe bien connu selon lequel une population chasse l'autre, on voit des équipements qui parviennent à trouver un équilibre et à maîtriser leur espace institutionnel. Il n'en va pas de même avec trois types de problèmes :

- les espaces collectifs qui ne sont pas l'apanage d'une seule institution (pas plus la police que d'autres) ;
- les populations flottantes qui ne parviennent pas à se fixer dans une position constante et qui font du "nomadisme institutionnel" en attisant les rivalités entre intervenants
- les réfractaires à l'offre publique qui s'enferment dans une attitude systématique de non-coopération, parfois agressive. » (Berlioz, 2004 : 21).

Les consultants voient donc dans la multiplication des « systèmes de normes » – autrement dit la complexification sociale du quartier – la source première des problèmes d'insécurité à La Villeneuve.

L'étude de la genèse du projet des « correspondants de nuit », un service de médiation nocturne mis en œuvre dans la galerie de l'Arlequin, confirme la primauté de l'occupation abusive de certains espaces à usage collectif comme préoccupation des résidents. Ces résultats sont confirmés par un mémoire étudiant réalisé à l'IEP sur les correspondants de nuit (Marchal, 2004).

Soucieuses d'apporter une réponse aux problèmes du quartier, plusieurs associations d'habitants, via la régie de quartier, s'investissent dans le projet des « correspondants de nuit »⁶¹. Les objectifs de ce projet nous éclairent sur la perception des problèmes véhiculée par les habitants. De plus, si les archives de l'UQV1 nous renseignent sur le contenu des pétitions dont avait eu connaissance l'association, elles nous fournissent également les comptes-rendus des réunions de la « coordination sécurité » Villeneuve qui se sont déroulées

⁶⁰ Pétition des résidents du 1^{er} mars 2001 (13 signatures).

⁶¹ Pour le détail de la genèse du projet, voir l'annexe 51.

de mars 1997 à février 2001⁶², ainsi que des trois cellules de crise convoquées en 1999 et 2000⁶³, dont la municipalité nous avait refusé l'accès. En combinant ces données au dépouillement des comptes-rendus d'activité du CCPD et des réunions conduites au niveau des secteurs de la ville, nous avons pu dresser un portrait plus complet de la demande de sécurité exprimée par les résidents de La Villeneuve, adressée directement – ou via l'UQ – aux pouvoirs publics⁶⁴.

En janvier 1994, la régie de quartier Villeneuve-VO débute une réflexion sur un projet de médiation de nuit, appuyant sa réflexion sur l'expérience développée par la régie de quartier Rouen, qui dispose de ce service depuis janvier 1992. En février 1994, la régie lance une consultation auprès de ses partenaires institutionnels et des habitants : le projet étant loin de faire l'unanimité, le dossier est provisoirement refermé. C'est à la demande des associations membres de la régie que le projet est relancé, soutenu notamment par l'UQV1, le collectif « le vandalisme, ça suffit », le Boxing Club Villeneuve, les Copropriétés de l'Arlequin et la CSF⁶⁵. Le projet est évoqué lors de la première réunion du CLPD du secteur 6, le 22 mai 1996. Après plusieurs réunions de discussion sur l'opportunité de créer un tel projet, il est décidé d'effectuer un voyage à Rouen, qu'organise la régie de quartier en octobre 1996 : y participent deux élus (Gisèle Pérez et Jean-Philippe Motte), le médiateur de justice (M. Grillo), le chef de projet DSU (Philippe Fauchaux), deux membres de la régie de quartier (un administrateur et la directrice) et quatre jeunes adultes du quartier. Plusieurs réunions se succèdent jusqu'au lancement de la phase opérationnelle du projet, au début de l'année 1997, qui assiste à la création d'un « comité de pilotage », auquel participent la Ville, les associations et la Police nationale⁶⁶.

L'objectif majeur du projet est d'« assurer une présence sur le terrain la nuit et le week-end pour recréer un climat de confiance indispensable à une cohabitation harmonieuse des habitants, et permettre l'accueil des visiteurs »⁶⁷. Deux types de mission sont envisagés pour les correspondants de nuit : des « fonctions de sécurisation » et des « fonctions de liaison et d'accompagnement » :

« 1. Fonctions de sécurisation

⁶² Les représentants des habitants ont ensuite été exclus de ces réunions pour avoir diffusé des informations via le bulletin de l'UQ, provoquant la colère de la Police nationale et de la Mairie. Nous explicitons cet épisode dans le chapitre 6.

⁶³ Nous présentons ces différents dispositifs au chapitre 6.

⁶⁴ L'annexe 52 constitue un condensé de toutes ces informations.

⁶⁵ Confédération Syndicale des Familles.

⁶⁶ Le comité se compose de représentants de la Ville (un élu et un chef de projet), de la Police nationale (un inspecteur), des bailleurs sociaux (deux), de l'UQV1 (un), de la CSF (un), du collectif « le vandalisme, ça suffit » (un), de l'association « Nouvelles Générations » (un), du conseil syndical des copropriétés (deux), de jeunes adultes (un), de la régie de quartier (deux).

⁶⁷ Régie de Quartier Villeneuve-Village Olympique, *Information aux habitants. Un projet de « correspondants de nuit » à l'Arlequin*, 1997.

- dissuader tout groupe de personnes, par l'écoute et la discussion, d'occasionner des nuisances envers les habitants dans les galeries, escaliers, coursives et halls d'immeubles,
- prévenir les squats dans les locaux vides des montées,
- prévenir le vandalisme.

2. Fonctions de liaison et d'accompagnement

- assurer une fonction de médiation dans les troubles de voisinage,
- assurer l'accueil d'urgence de toute personne en situation de détresse : jeunes expulsés de leur famille, femmes battues, toxicomanes ayant besoin de soins urgents, victimes de sinistres, etc....
- être en liaison directe, en cas de besoin, avec les pompiers, le SAMU, les médecins, la police,
- assurer l'accueil des personnes venant en visite dans le quartier
- être en liaison dans la journée avec la régie de quartier, les services sociaux, les écoles, etc. pour pouvoir assurer le suivi d'actions démarrées dans l'urgence.» (Régie de Quartier Villeneuve-Village Olympique, *Information aux habitants. Un projet de « correspondants de nuit » à l'Arlequin*, 1997).

Le comité retient rapidement le principe d'une participation financière des habitants et choisit comme périmètre d'intervention la galerie de l'Arlequin dans son ensemble. L'organisation de la consultation des résidents n'est pas sans poser des difficultés. Les réunions d'information organisées au mois de juin ne touchent que 200 à 250 personnes et laissent apparaître des points de divergence, certains habitants pensant que cette mission devrait être assurées par des éducateurs ou les forces de l'ordre, d'autres que ce service devrait être entièrement financés par la Ville. La consultation des locataires des offices HLM Opale et SDH, menée entre décembre 1997 et janvier 1998, ne recueille pas suffisamment de réponses pour permettre l'adoption du projet : sur 1292 logements occupés et pris en compte, seules 739 réponses ont été obtenues, dont 509 positives, soit 40% des logements occupés. La CSF refusant le principe d'une nouvelle consultation – qui reviendrait à déjuger la précédente – une nouvelle possibilité est envisagée : une association représentative a le droit de contacter individuellement les locataires pour qu'ils se positionnent sur le projet présenté. Cette consultation doit recueillir 20% d'avis favorables (soit 300 signatures) pour permettre la signature d'un accord entre l'organisation représentative et les bailleurs. L'accord peut être dénoncé si 20% d'avis contraires se manifestent. Après négociation entre la CSF, l'Opale et la SDH, il est décidé de fixer la participation à 10 francs (1,52 euro) par mois et par habitant. Les deux organismes HLM s'engagent à en financer la moitié la première année, ce qui revient donc à une contribution mensuelle de 5 francs (0,76 euro) pour chaque locataire. La nouvelle consultation individualisée des habitants se termine le 12 juin 1998. Un nouveau problème surgit avec la contestation du projet par un copropriétaire du 130-170 galerie de l'Arlequin. Il s'oppose au manque d'information préalable à la prise de décision en assemblée générale et au domaine d'intervention des correspondants de nuit. Si la procédure de justice peut durer plusieurs années, elle ne revêt toutefois pas de caractère suspensif de la décision. Le projet peut donc continuer.

Les correspondants de nuit sont lancés en novembre 1998. Le projet est subventionné par l'Etat à hauteur de 80 000 francs (12 196 euros), dans le cadre du contrat de Ville, le Département (160 000 francs, soit 24 392 euros) et la Ville de Grenoble (150 000 francs, soit 22 867 euros). Le coût total du service pour 2000 est estimé à 666 800 francs (101 653 euros), répartis comme suit : 200 000 francs (30 490 euros) pour la Ville de Grenoble, 151 344 francs (23 072 euros) pour les habitants (locataires et propriétaires) – soit 32, 03 francs (4,88 euros) par logement – et 98 496 francs (15 016 euros) pour les bailleurs sociaux (SDH et Opale).

La genèse du projet des correspondants de nuit à La Villeneuve nous apparaît riche d'enseignements. Premièrement, les habitants porteurs du projet sont d'accord pour financer en partie l'intervention des correspondants de nuit, selon un budget co-subventionné par différentes institutions, ce qui illustre le caractère coproduit de la sécurité. Deuxièmement, le montage du projet, auquel participent différentes associations et le collectif d'habitants « Le vandalisme, ça suffit ! », atteste de la capacité municipale de canalisation des revendications des habitants, qui se mobilisent, mais dont les actions apparaissent moins médiatisées que dans les deux villes italiennes. Enfin, elle révèle les lieux qui concentrent les difficultés : les espaces privés à usage collectif (les montées d'escaliers, coursives, halls, galeries) font l'objet d'une appropriation par des groupes de jeunes et sont trop souvent dégradés aux yeux des résidents.

Nous avons cherché à déterminer si, à Lyon, des problèmes formulés de manière semblable apparaissaient dans le quartier qui nous semblait le plus proche de La Villeneuve, en termes de composition sociale, d'urbanisme et de délinquance : La Duchère⁶⁸. Nous n'y avons pas trouvé de trace de mobilisations d'habitants pérennisées sous la forme de collectifs ou d'associations. Nous avons alors décidé d'inverser notre raisonnement pour tenter de valider notre hypothèse d'un problème formulé en termes d'occupation abusive de certains espaces à usage collectif. Nous avons ainsi analysé, sur La Duchère, une mesure qui nous a semblé, de prime abord, semblable à celle des correspondants de nuit de La Villeneuve : le lancement de l'Association lyonnaise de Tranquillité et de Médiation (ALTM). Après investigation, il s'est avéré que le problème visé relevait bien de l'usage de certains lieux, notamment privés à usage collectif. Il nous est apparu, par ailleurs, que ce problème était considéré comme en partie produit par les institutions elles-mêmes. Nous avons également examiné les résultats des enquêtes annuelles « écoute habitants », qui comportent un volet sécurité, ainsi que l'enquête du Cesdip sur le sentiment d'insécurité et la victimisation dans

⁶⁸ Il s'agit d'une ancienne Zup, qui concentre un grand nombre de logements sociaux et qui est incluse dans divers dispositifs de la politique de la Ville.

l'agglomération lyonnaise (Robert et al., 2006)⁶⁹, à la recherche d'éléments susceptibles de nous renseigner sur la formulation des problèmes opérée par les habitants, et ce afin de la comparer à celle des institutions.

II.1.2. L'insécurité à La Duchère et la réponse institutionnelle : l'ALTM

L'enquête sur le sentiment d'insécurité et la victimisation, réalisée dans l'agglomération lyonnaise de janvier à février 2005⁷⁰, ne nous a pas renseignée précisément sur ces phénomènes à La Duchère ou dans le 9^e arrondissement. En effet, la recherche portant sur l'agglomération, le découpage de la ville de Lyon ne pouvait se faire sur la base de l'arrondissement⁷¹. Par contre, depuis 2002, le quartier de La Duchère fait l'objet d'une enquête annuelle intitulée « écoute habitants », qui consiste à interroger par téléphone un groupe-témoin d'habitants, réinterrogé ensuite chaque année⁷² sur leur perception du quartier. Ces enquêtes nous intéressent dans la mesure où certaines questions abordent le thème de la sécurité et de la dégradation du quartier. Elles ne détaillent toutefois pas suffisamment les attentes des habitants pour nous renseigner précisément sur la perception qu'ont les résidents des problèmes de leur quartier.

Alors qu'en 2002, 62% des répondants déclarent ne pas se sentir en sécurité dans leur quartier, cette part croît régulièrement pour atteindre 83% en 2005, avant de fléchir en 2006 (76%). Ce pourcentage apparaît conforme à la moyenne des quartiers en contrat de Ville (77%) mais inférieur à celle des quartiers non concernés (85%)⁷³. En revanche, le « sentiment de dégradation » du quartier progresse entre 2005 et 2006, 38% des résidents estimant que leur quartier s'est dégradé, contre 33% en 2005, notamment du fait de la hausse de la délinquance et des dégradations⁷⁴. En 2006, cette part n'est que de 24% dans les quartiers lyonnais situés hors contrat de Ville, et atteint 33% en moyenne dans les sites en contrat de Ville.

⁶⁹ C'est le Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU) qui est à l'origine de la réalisation par une équipe du Cesdip d'enquêtes locales sur la victimisation et l'insécurité. Ces enquêtes devaient être conduites dans un certain nombre de collectivités territoriales adhérentes au Forum, notamment la Communauté urbaine de Lyon.

⁷⁰ Voir l'annexe 53.

⁷¹ Les arrondissements ont donc été regroupés en trois zones: les 2^e, 4^e, 5^e et 6^e forment la zone I ; les 1^{er}, 3^e et 9^e la zone II ; les 7^e et 8^e la zone III (pour le détail du protocole d'enquête, voir Robert et al., 2006 : 7-18).

⁷² L'échantillon de 450 personnes, tiré de manière aléatoire parmi les abonnés à France Telecom, est constitué selon des critères de sexe et d'âge. En juin 2006, lors de la cinquième enquête, le taux de renouvellement des répondants (suite à des refus, des déménagements, etc.) s'est élevé à 26%. Ont été interrogées 120 personnes à la Sauvegarde, 115 à Balmont, 125 au Plateau et 90 au Château.

⁷³ Voir l'annexe 54.

⁷⁴ Trajectoires, *Ecoute habitants La Duchère, année 2006. Commentaire*, Ville de Lyon, le Grand Lyon, Préfecture du Rhône, septembre 2006, p. 6.

La proportion de répondants qui déclarent avoir été eux-mêmes – ou un membre de leur foyer – victimes d'un acte de délinquance au cours des 12 mois précédant l'enquête baisse de 2002 (14%) à 2004 (9%) puis augmente jusqu'en 2006 (12%). La part des répondants indiquant avoir été témoins (eux-mêmes ou un membre de leur famille) d'un acte de délinquance suit une évolution plus irrégulière, marquée par une hausse entre 2002 et 2003 (de 18 à 23%), suivie d'une chute en 2004 (11%) et d'une nouvelle hausse (27% en 2006). La forte hausse, entre 2005 et 2006, de la part des résidents témoins ou victimes d'un acte de délinquance s'explique par la croissance du nombre de témoins ou victimes de dégradations de véhicules (de 18% en juin 2005 à 33% en juin 2006). Cette hausse pourrait ainsi être attribuée aux émeutes urbaines de novembre 2005.

Globalement, une amélioration de la sécurité constitue la première attente des répondants (citée par 47% d'entre eux), suivie de l'emploi dans le quartier (34%) et de la propreté (33%). Les priorités exprimées par les résidents varient toutefois d'un secteur à l'autre. A la Sauvegarde, c'est la réduction des nuisances sonores qui arrive en tête des préoccupations (citée par 41% des répondants), suivie de l'amélioration des logements (27%). La sécurité arrive en tête dans les trois autres secteurs (38% au Château, 59% au Plateau, 61% à Balmont), suivie de la propreté (46% au Plateau, 38% au Château, 31% à Balmont) et de l'emploi dans le quartier (en deuxième position à Balmont, avec 48%, et en troisième position au Château, avec 32%)⁷⁵.

Les statistiques de la délinquance que nous avons pu consulter⁷⁶ sur la période 2000-2004 montrent que le taux de délinquance (nombre de faits constatés pour 1000 habitants) est inférieur dans le 9^e arrondissement à la moyenne lyonnaise. Il en est de même avec la délinquance de voie publique. Du point de vue de ces chiffres, le 9^e compte une délinquance quantitativement moins importante que les 1^{er}, 2^e, 3^e et 7^e arrondissements, mais l'absence de données au niveau des quartiers nous empêche de tirer des conclusions fermes sur la nature de la délinquance à La Duchère.

Les résultats des enquêtes « écoute habitants » ne nous permettent pas d'appréhender avec précision la formulation des problèmes qu'opèrent les résidents de La Duchère. Ils confirment néanmoins l'existence d'une demande de sécurité plus affirmée que dans les sites lyonnais non situés en contrat de Ville. L'analyse de la genèse de l'Association lyonnaise pour la Tranquillité et la Médiation offre, en revanche, des possibilités d'investigation de cette question.

⁷⁵ Trajectoires, *Ecoute habitants La Duchère, année 2006. Commentaire*, Ville de Lyon, le Grand Lyon, Préfecture du Rhône, septembre 2006, pp. 21-22.

⁷⁶ Voir l'annexe 55.

La création de l'ALTM découle de l'une des préconisations du cabinet Suretis⁷⁷ dans son évaluation du CLS lyonnais et constitue l'une des mesures des avenants au CLS de 2003. Il s'agit d'un dispositif de médiation original, destiné à assurer une certaine continuité de la gestion des nuisances entre espaces publics et espaces privés⁷⁸, en charge des quatre quartiers de La Duchère, des gares de Vaise et Gorge de Loup, et de la station de métro Valmy.

Avant la naissance de l'ALTM, l'agglomération lyonnaise ne compte que deux dispositifs de médiation : le Top⁷⁹ de Vénissieux et l'Arradep⁸⁰. Créé en mai 2000, à l'initiative de la mairie, qui en constitue son unique financeur⁸¹, le Top est structuré sous forme de régie autonome personnalisée et compte 16 agents. Fonctionnant 24h sur 24, toute l'année, via un standard téléphonique, il n'opère toutefois que sur la commune de Vénissieux. L'Arradep, en revanche, travaille, entre autres, sur la ville de Lyon. Née de la volonté des bailleurs sociaux, cette association a pour objectif premier de tranquilliser le patrimoine des bailleurs, sur lequel elle limite ses interventions. Via l'Arradep, les bailleurs procèdent à des mesures de rappel à la loi, de rappel au bail, de lutte contre les dégradations internes. Il s'agit pour eux de gérer les dysfonctionnements et notamment de déplacer les groupes de jeunes qui occupent les espaces collectifs. Le directeur de l'ALTM estime même que les bailleurs instrumentalisent le dispositif dans la mesure où chacun des organismes essaie de fournir la meilleure prestation possible sur son parc sans se préoccuper du patrimoine des autres.

La configuration particulière de La Duchère rend toutefois inopérant ce type de pratique : les espaces publics et privés sont si étroitement entremêlés que déplacer un groupe gênant signifie l'envoyer immédiatement à une institution partenaire (la municipalité, les transports en commun, etc.). Fort de ce constat, le cabinet Suretis suggère alors une intervention globale sur le secteur, fondée sur une mutualisation des moyens des organisations partenaires. L'ALTM a ainsi pour membres fondateurs la Ville de Lyon, le Grand Lyon, les quatre principaux bailleurs sociaux⁸² présents sur La Duchère, la SNCF, Keolis-Lyon⁸³ et EDF⁸⁴.

⁷⁷ Le cabinet Suretis, dirigé par Eric Chalumeau (ancien commissaire divisionnaire de la Police nationale et ancien chef du Département ingénierie et conseil de l'Ihesi), est une filiale de la Scet (Groupe Caisse des Dépôts et Consignations), née en septembre 2001. Il a également mené une évaluation du CLS de Grenoble.

⁷⁸ Entretien avec le directeur de l'ALTM, 12 avril 2007.

⁷⁹ Office Public de la Tranquillité.

⁸⁰ Association Régionale Rhône Alpes pour le Développement des Emplois de Proximité.

⁸¹ *La Gazette des communes*, n°1774 du 24 janvier 2005 avance le chiffre de 638 000 euros de subvention municipale, auxquels s'ajoutent 30 000 euros au titre de la politique de la Ville.

⁸² Il s'agit de l'Opac du Rhône, qui possède un patrimoine sur tout le département, de l'Opac du Grand Lyon, dont le parc ne dépasse pas l'échelle de l'agglomération, d'Alliade, un regroupement de petits bailleurs, devenu numéro un sur la commune en termes de logements, et de la SACVL (Société anonyme de construction de la ville de Lyon).

⁸³ Il s'agit des transports en commun lyonnais.

⁸⁴ Le directeur de l'ALTM estime que la participation d'EDF est plus symbolique que financière.

Il apparaît fondamental de distinguer l'origine administrative de l'ALTM de l'origine associative du service des correspondants de nuit grenoblois. A Lyon, l'association dispose d'un conseil d'administration uniquement composé de représentants des organisations partenaires, tandis que celui de la régie de quartier Villeneuve-VO compte principalement des représentants d'association (les élus y sont en minorité). Le conseil d'administration de l'ALTM regroupe le Premier adjoint au maire de Lyon, délégué à la tranquillité publique, les directeurs généraux des différents bailleurs sociaux, le représentant de la direction sécurité de Keolis-Lyon et le représentant du directeur régional d'EDF. Il a pour président Thierry Kaepelin, un haut fonctionnaire en retraite, préfet de Région honoraire, ancien DGS et ancien secrétaire de mairie de la Ville de Lyon, où il a passé sept ans sous les mandats de Michel Noir et Raymond Barre. Cette nomination revêt un caractère politique fondamental : ancré à droite politiquement, le préfet Kaepelin est une figure respectée des élus – du fait de sa carrière nationale de haut-fonctionnaire – et des services administratifs, étant donné son parcours au sein de la mairie, où il connaît nombre de responsables. Pour le directeur de l'ALTM, le préfet Kaepelin est choisi par la municipalité pour calmer une opposition de droite (majoritairement milloniste) plus encline à réclamer un renforcement de la police municipale qu'un service de médiation, qu'elle qualifie d'ailleurs – négativement – de mesure de « prévention »⁸⁵.

C'est essentiellement la Micasep⁸⁶ de la Ville de Lyon qui procède au montage du projet, officiellement lancé en janvier 2003. Les délais d'obtention des financements et de formation des agents de médiation retardent la mise en œuvre effective du service, qui n'entre véritablement en fonction qu'au deuxième semestre 2004 (le directeur n'est d'ailleurs recruté qu'en septembre 2003). Les activités de l'ALTM sont essentiellement financées par la municipalité, l'Etat et le Feder⁸⁷. La subvention annuelle de la Ville de Lyon se monte, depuis 2003, à 228 763 euros⁸⁸.

Le directeur se félicite de l'implantation réussie de l'ALTM auprès des « jeunes » de La Duchère, alors que d'autres structures similaires – comme l'Arradep – avaient échoué, dans la mesure où plusieurs médiateurs avaient été agressés après une intervention, ce qui

⁸⁵ Amaury Nardone (groupe « Unir pour Lyon », opposition), lors de la séance du conseil municipal du 14 mai 2007, s'adresse au maire de Lyon en ces termes :

« Nous avons été très réservés sur vos dispositifs exclusivement axés sur la prévention, je pense notamment à l'ALTM. » (Déclaration disponible à l'adresse suivante : <http://www.millon.org/article-Intervention-dAmaury-NARDONE-au-Conseil-Municipal-du-14-Mai-2007-41-361.html>)

⁸⁶ Mission de Coordination des Actions de Sécurité et de Prévention. Voir chapitre 6.

⁸⁷ Fonds européen de développement régional.

⁸⁸ En 2006, est adressée une demande de financements complémentaires de 90 000 euros à la Communauté urbaine et de 111 976 euros au Feder. Ville de Lyon, *Extrait du registre des délibérations du Conseil Municipal*, délibération n°2006/6332, séance du 3 avril 2006.

avait motivé leur retrait du site. Le succès de l'ALTM tient pour partie à son refus de se spécialiser sur une tranche d'âge : la majorité de son public se situe entre 18 et 28 ans, indique le directeur.

L'association semble avoir connu davantage de difficultés, en revanche, à s'insérer dans le réseau de professionnels existant sur le quartier. Le directeur estime qu'un certain nombre de carences dans la présentation initiale du montage de l'ALTM sont à l'origine d'une méprise quant au rôle des médiateurs : ils ont été perçus soit comme des vigiles⁸⁹ soit comme des travailleurs sociaux. Les structures existantes (MJC, centres sociaux) ont ainsi mal vécu la création de l'ALTM, vis-à-vis de leurs propres moyens de fonctionnement et de leur mode de traitement de certains publics. D'une part, alors qu'elles réclamaient des moyens supplémentaires pour mieux fonctionner, elles ont vu émerger une structure dotée – sur le papier – de 25 animateurs, bénéficiant d'un budget beaucoup plus important qu'elles⁹⁰. D'autre part, la création de l'ALTM constitue, estime-t-il, une remise en question de l'offre que proposent ces structures de proximité à leurs publics. Si l'ALTM a pour mission première la gestion des dysfonctionnements – que le directeur qualifie de « symptômes » – les « causes » n'en doivent pas moins être traitées, de son point de vue. L'ALTM se rapproche ainsi de ses partenaires pour questionner l'« offre sociale locale », et constate un certain nombre de dysfonctionnements dans ces structures. Premièrement, la prévention spécialisée a rajeuni son public, n'intervenant plus que sur les jeunes âgés de 18 ans au plus, voire 21 ans s'ils sont connus des services. Le directeur de l'ALTM indique l'existence de 9 à 10 éducateurs présents sur La Duchère mais déplore ne jamais les voir. Deuxièmement, la MJC présente sur le quartier proposerait des loisirs en décalage par rapport aux attentes du public : elle « s'intéresse plus aux abdos fessiers qu'à autre chose » et aux « loisirs des Bobos » en général, estime-t-il⁹¹. Le personnel apparaît, en outre, peu à même de gérer les publics que traite l'ALTM. Troisièmement, les deux centres sociaux – par ailleurs en concurrence – n'offriraient rien à ces catégories de population, en dehors des activités traditionnelles de centres aérés. Ces éléments expliquent, du point de vue du directeur, la problématique d'intervention actuelle de l'ALTM.

Les missions de l'ALTM sont au nombre de trois : « la surveillance des espaces sensibles de La Duchère en soirée », « la gestion sociale de proximité », « l'insertion sociale

⁸⁹ Il relate l'épisode de l'invasion de la MJC par des jeunes : c'est l'ALTM qu'elle a contactée pour régler le problème. Or, à ce moment précis, le directeur se trouvait seul avec les quatre cadres de l'association. Que pouvaient-ils faire face à 30 jeunes, s'interroge-t-il encore.

⁹⁰ L'association comptait, en 2005, 22 employés.

⁹¹ Entretien avec le directeur de l'ALTM, 12 avril 2007.

et professionnelle des jeunes en particulière difficulté »⁹². Les médiateurs interviennent ainsi de 16h à 23h⁹³, du lundi au samedi.

« Ils contribuent par leur présence en tenue à rassurer les habitants circulant dans les espaces et lieux ouverts au public qui peuvent susciter leur appréhension en soirée, et à créer du dialogue dans les espaces provoquant des tensions (allées d'immeubles, attroupements et stagnation sur des espaces non réservés à cet effet). » (Site internet de l'association : <http://altm.fr/html/activite.htm>).

Les agents de l'ALTM assurent également une veille technique des équipements, ainsi qu'une forme de « gestion sociale de proximité » en constituant les premiers interlocuteurs d'habitants en difficultés (économiques, sociales, psychologiques, administratives).

« Ainsi, les médiateurs sont amenés à recueillir l'expression de toute la détresse sociale qui n'ose se faire connaître aux institutions » (Site internet de l'association : <http://altm.fr/html/activite.htm>).

Enfin, l'ALTM s'oriente vers des missions d'aide à l'insertion professionnelle.

« Parce qu'il est apparu assez rapidement que dissoudre les rassemblements de jeunes dans les coursives ou les repousser d'un espace à l'autre devenait absurde, et qu'il fallait s'attaquer aux causes et pas seulement aux symptômes d'un malaise social, l'ALTM a été amenée à s'intéresser aux jeunes qui paraissaient les plus en difficulté. » (Site internet de l'association : <http://altm.fr/html/activite.htm>).

Il semblerait que ce choix découlerait également de la nécessité, pour l'association, de trouver de nouveaux financements. L'ALTM avait obtenu des financements européens du Feder, dans le cadre de l'objectif 2⁹⁴, arrivés à terme en 2006. Plutôt que de solliciter une augmentation des subventions accordées par ses partenaires, l'association préfère élaborer un nouveau dossier auprès du Feder, ce qui implique – du fait du réagencement des objectifs – d'intégrer la question de l'insertion des jeunes. Aujourd'hui, la place acquise par l'ALTM, (son expérience, sa reconnaissance par le public) pose la question d'une évolution de ses missions. Ainsi, le projet proposé repose sur une « présence de proximité » (aller au devant des jeunes et non les attendre) ; une orientation prioritaire donnée à l'insertion professionnelle, avec des étapes intermédiaires avant de les amener vers l'emploi, pour ceux qui en sont le plus éloignés ; des permanences emplois-insertion, impliquant la mission locale, dont les conseillers en formation-emploi ne sont pas formés à ces publics. Le projet comporte également une proposition de « séjours de rupture », destinés aux jeunes éloignés de l'emploi, qui permettraient aux médiateurs d'identifier leurs envies pour fédérer un projet collectif dont ils seraient les acteurs. Un local de proximité, à défaut d'une structure ouverte, est également prévu. L'ALTM accueille habituellement entre 150 et 300 jeunes, parmi lesquels elle a

⁹² Site internet de l'association : <http://altm.fr/html/activite.htm>

⁹³ Le directeur aurait souhaité des interventions plus tardives encore, mais le double problème du financement et de la législation relative au travail de nuit du code du travail rendait l'extension des horaires difficile.

⁹⁴ Au titre de l'objectif 2, le Feder finance, pour la période 2000-2006, des initiatives relevant des infrastructures, de la revitalisation économique, de la protection et de l'amélioration de l'environnement, de l'éducation, de la santé, de la recherche.

sélectionné une liste nominative de 150 bénéficiaires potentiels. Le directeur insiste toutefois, en avril 2007, sur l'hostilité des structures traditionnelles (Mission locale, MJC, voire le GPV) au projet de l'LTM, de peur que cette dernière n'empiète sur leurs prérogatives. La mission locale, par exemple, devait mettre à disposition de l'ALTM un interlocuteur, ce qui n'était toujours pas le cas en avril 2007.

L'exemple du dispositif ALTM confirme l'hypothèse d'une demande de sécurité axée sur les modalités d'occupation des espaces publics ou privés à usage collectif, puisque la mission première des médiateurs consiste à dialoguer avec les personnes qui se regroupent dans ces lieux sensibles, tout comme les correspondants de nuit à La Villeneuve. La première différence qu'il convient de mettre en exergue concerne l'évolution escomptée des missions de l'ALTM vers la prise en charge de l'insertion des jeunes, qui résulte de la conjonction de la nécessité de traiter d'une partie des « causes » du problème et de celle de trouver de nouveaux financements. Le deuxième point fondamental de différenciation entre les deux dispositifs touche à leur genèse : alors que le projet est monté par des associations d'habitants à La Villeneuve, fédérées par la régie de quartier, ce sont des administrations qui sont à l'origine du projet à Lyon. Le diagnostic initial qui impulse la création de l'association comporte une dimension inédite : l'idée que les institutions, par leur manque de coordination, sont en partie génératrices des problèmes. Le cas de l'ALTM illustre ainsi la thèse de S. Roché sur la « stimulation des incivilités par les espaces et les organisations » (Roché, 2002 : 155-185, chap. 8).

« Les interstices [...] se construisent en relation avec l'impersonnalité de l'espace collectif en milieu urbain. Deux phénomènes se mêlent : d'une part, un phénomène de délégation passive de la population vers les professionnels qui est renforcé par l'anonymat dans l'espace urbain ; et d'autre part, le fait que cette délégation passive se construit en relation avec la déqualification à agir dans l'espace public pour les citoyens. » (Roché, 2002 : 158).

L'existence de ces interstices est imputable à l'urbain (certains quartiers ont été rendus inaccessibles aux forces de l'ordre par les choix urbanistiques opérés), au fonctionnement des organisations publiques ou privées (d'une part, la rationalisation technique a ôté des espaces collectifs nombre de personnels qui exerçaient une fonction de veille et, d'autre part, la division du travail intra et interorganisationnelle s'applique également au territoire) et aux vides créés par le cadre légal (il faut attendre, par exemple, 1994 pour que les tags soient incriminés en France).

« Les désordres se glissent dans ces interstices. Ils le font d'autant plus aisément qu'ils correspondent à des tâches n'incombant à personne ou dont nul ne veut. La division du travail ne facilite pas les réponses, bien au contraire. C'est encore plus net avec les incivilités qui sont le type même du problème indivisible, c'est-à-dire qui ne peut trouver de réponse dans le cadre d'une organisation unique. Les

incivilités sont perçues assez différemment par les divers acteurs. Les agents du pénal les reçoivent comme des insultes à leur mission : perte de temps, déphasage par rapport à leurs compétences, ce pour quoi ils ont été formés, et leurs aspirations de gardiens de la loi. Les logeurs et les transporteurs sont partagés entre le souci de les traiter, par la réorganisation et le recrutement d'agents spéciaux, et de les déléguer à la police. » (Roché, 2002 : 172).

Le découpage des espaces par les organisations selon leurs compétences constitue ainsi un facteur propice au développement des désordres.

Si la place des habitants apparaît quelque peu différenciée dans le processus de formulation des problèmes – très présentes à La Villeneuve, les associations se mobilisent dans la mise en place du projet des correspondants de nuit, alors que l'ALTM découle du diagnostic établi par le cabinet d'audit chargé de l'évaluation du CLS – il n'en demeure pas moins que la problématisation retenue par les pouvoirs publics apparaît relativement similaire. Il nous semble possible de qualifier les problèmes de conflits d'usage de certains lieux publics ou privés à usage collectif entre deux catégories de population : schématiquement les « jeunes » et les « résidents ». Le centre-ville, soutenons-nous, connaît des problèmes similaires de cohabitation dans l'espace public entre diverses catégories de population, mais qui ne sont pas forcément les mêmes que dans les quartiers périphériques.

II.2. Appropriation des espaces publics et vie nocturne : les maux des centres villes

Même si la presse locale grenobloise ne mentionnait pas de protestations d'habitants au centre-ville, nous avons contacté l'UQ Notre Dame (UQND), dans l'hyper centre, afin de déceler d'éventuelles différences dans la formulation des problèmes opérée au centre-ville, par rapport aux quartiers périphériques et à l'UQV1. Nous avons dépouillé le bulletin de l'UQND depuis 1986 (date de sa création), ainsi que les comptes-rendus des réunions menées sur le secteur dans le cadre du CCPD. Il nous est apparu que les préoccupations des résidents du centre-ville apparaissaient relativement conformes au diagnostic du CLS : la présence de SDF accompagnés de chiens et la multiplication des tags sont l'objet de toutes les préoccupations à la fin des années quatre-vingt-dix. Il en est de même à Lyon, même si le CLS ne traite pas spécifiquement de ces questions. Un autre thème de préoccupation, beaucoup plus ancien car remontant au début des années quatre-vingt-dix, apparaît de manière récurrente dans les revendications de l'UQND: les nuisances nocturnes et, d'une manière générale, la crainte d'une transformation du secteur en quartier de divertissement. Ce dernier élément, qu'une autre recherche française a mis en exergue (Beuparlant et al., 2006), n'est

pas sans rappeler l'enjeu des mobilisations bolognaises et nous aurons l'occasion de montrer la similitude des problèmes identifiés par les habitants de part et d'autre des Alpes. De même, nous verrons que la question de la vie nocturne fait l'objet, à Lyon, d'une charte publiée en 2006 après plusieurs années de gestation.

II.2.1. Les SDF

Au centre-ville de Grenoble

Le CLS de Grenoble considère la présence de rassemblements d'individus (jeunes, SDF, nomades, squats) comme source du sentiment d'insécurité, en particulier au centre-ville. Le dépouillement du *Bulletin de l'Union de Quartier Notre-Dame*, de 1986 à 2006, et des comptes-rendus de quatre réunions du CLPD⁹⁵ du secteur nous a permis de confirmer ce point, ces thèmes apparaissant de manière récurrente dans les documents consultés.

Alors que le thème des nuisances nocturnes (nuisances sonores, propreté du quartier) émerge dès 1991 dans le journal de l'UQ⁹⁶, il faut attendre 1998 pour que la question des tensions entre riverains et SDF soit mentionnée. A l'automne 1999, le diagnostic établi par le président de l'UQND de l'époque dans l'éditorial du *Bulletin de l'UQND* est sans appel, énumérant la prolifération des bars, pubs et discothèques avec des horaires de fermeture tardifs ; les stationnements gênants et dangereux ; « les incivilités multiples et variées » ; « les intimidations physiques, allant jusqu'aux menaces de mort proférées directement ou par téléphone... » ; « le comportement parfois gênant des SDF, et leurs meutes de chiens, qui effraient les piétons et plus particulièrement les femmes, les enfants et les personnes âgées qui n'osent plus se rendre dans certaines rues du quartier » ; « les îlots d'insécurité sur Très Cloîtres, Alma et Sainte-Claire ». Il mentionne les répercussions négatives pour les résidents : l'« exaspération des habitants », la fermeture de certains commerces de jour, remplacés par des commerces nocturnes, le refus de familles de s'installer dans le quartier et le départ d'autres.

Le problème des SDF et de leurs chiens est de nouveau mentionné en décembre 1999, lors de la réunion du CLPD : le président de l'UQND y voit une source du sentiment d'insécurité. De plus, certains lieux apparaissent particulièrement sensibles : les squats dans la laverie de la rue Très-Cloître, le squat des 400 couverts, le passage souterrain de la gare, pour

⁹⁵ Comptes-rendus des réunions du 3 décembre 1999, 7 novembre 2001, 29 mai 2002, 25 novembre 2002 et bilans des réunions CLPD de novembre-décembre 1998 et novembre-décembre 1999. Voir l'annexe 56.

⁹⁶ Le quartier compte une cinquantaine de bars, restaurants, sandwicheries, soit un établissement sur trois et plus d'un établissement tous les 30m. L'Association pour la mise en valeur du quartier du palais et alentour s'inquiète de cette spécialisation du quartier : les commerces qui ferment sont majoritairement remplacés par ce type d'établissement (*Bulletin de l'UQND*, novembre 1991).

lequel l'UQ propose l'installation de caméras. Le Codase, quant à lui, met en lumière la dégradation du climat observée dans le quartier Alma-Très Cloître, du fait du trafic de drogue et de l'usage d'armes à feu. Lors du CLPD de novembre 2001, les mêmes problèmes sont mis en avant : les 27 plaintes reçues par le maire, depuis janvier 2001, concernent essentiellement les regroupements d'individus (SDF ou jeunes) en centre-ville, en particulier place Grenette, place Claveyson, Grand Rue, rue Chenoise, ainsi que les tags et gravures au diamant sur les murs et vitrines des commerçants⁹⁷. En outre, si l'UQ s'inquiète de l'utilisation d'enfants à des fins de mendicité, le Codase note l'afflux de 30 à 40 personnes issues d'Europe de l'Est sur le quartier. Les squats demeurent également un sujet de préoccupation : lors de son assemblée générale de novembre 2001, l'UQ Centre-gare interpelle les élus sur le squat de la rue des 400 couverts, abusivement constitué en 2000⁹⁸.

En 2002, l'insécurité au centre-ville est toujours à l'ordre du jour : le *Bulletin* publie des croquis humoristiques sur l'insécurité, doublés d'une photo des tags du passage de la République⁹⁹, tandis que l'UHCV¹⁰⁰ organise une réunion ouverte au public, au cours de laquelle la présence des SDF au centre-ville est abordée¹⁰¹. Le CLPD de mai 2002 est l'occasion pour l'UQ de mettre en avant la perdurance de certains problèmes : tags, stationnement abusif, mendicité, population SDF. La Police nationale dit avoir mis l'accent sur les SDF de la place Grenette, afin de les déplacer, ainsi que sur la population roumaine du centre-ville. En juin est promulgué un arrêté municipal pour lutter contre le phénomène¹⁰².

Jusqu'en 2006, les préoccupations demeurent les mêmes au centre-ville : les nuisances sonores, les stationnements sauvages, les tags et la population des SDF, qui inquiète les riverains.

« La gestion [de l'espace public] a été l'objet de nombreux échanges. Sur la "compensation des incivilités", sur la relation salissement/nettoyage (je peux jeter mon mégot par terre, puisque la Ville va nettoyer) ; sur la sanction, notamment la fréquence et l'efficacité des contraventions et mises en fourrière ; sur "l'exagération" de l'utilisation de l'espace public (cf. fête du Beaujolais nouveau) ; et sur le cas particulier du centre-ville, où se succèdent les bruits nocturnes, où se concentrent les SDF et leurs chiens, ce qui amène la demande d'un arrêté municipal, lequel a été pris un été, mais n'a fait que déplacer les lieux de stationnement des SDF et a mis le maire en butte à l'opposition de diverses associations, sans recevoir le soutien de ceux qui avaient souhaité cet arrêté. La réponse semble être la coordination de toutes les autorités dont dépend la vie quotidienne diurne et nocturne de l'habitant moyen du centre-ville. » (« Compte-rendu de la réunion publique avec les élus du 19 mai 2006 », *Liaisons*, Bulletin du Cluq, n°14, juin 2006, p. 4).

⁹⁷ Voir en annexe 57 le recensement des lettres et plaintes adressées à la Ville de Grenoble.

⁹⁸ *Le Dauphiné Libéré*, 24 novembre 2001.

⁹⁹ Voir l'annexe 58.

¹⁰⁰ Union des Habitants du Centre-ville.

¹⁰¹ *Le Dauphiné Libéré*, 7 avril 2002.

¹⁰² Voir chapitre 4.

Enfin, à l'occasion du renouvellement – à venir – de la Commission « Vie sociale et culturelle » du Cluq, le *Liaisons* n°16 de novembre 2006 indique que, parmi les thèmes qui nourriront les débats, se trouvent la prévention de la délinquance et les populations de SDF, questions toujours d'actualité lorsque s'achève notre étude de terrain.

Sur la place des Terreaux à Lyon

Contrairement à son homologue grenoblois, le CLS lyonnais n'aborde pas le sentiment d'insécurité potentiellement éprouvé au centre-ville, préférant se concentrer sur les quartiers sensibles. Par conséquent, le diagnostic effectué ne mentionne pas certains problèmes que nos interlocuteurs ne manquent pourtant pas de nous signaler. Ainsi, le Premier adjoint et le conseiller sécurité du maire, lors de leur entretien respectif, indiquent spontanément la question des SDF stationnés place des Terreaux comme l'un des problèmes les plus emblématiques de la ville, non réglé par la municipalité de centre-droit malgré la mise en place de caméras de vidéosurveillance.

« Je vous ai parlé de la place des Terreaux, bon ben y'avait... des vrais délits, hein, des dealers de drogue, ben ceux-là, évidemment, c'est la répression, on peut pas permettre le deal nulle part dans la ville et *a fortiori* à proximité de l'hôtel de ville, donc ils ont été pourchassés, certains ont été arrêtés, d'autres ont senti le vent tourner et sont partis – peut-être qu'ils ont été arrêtés ailleurs où ils se livraient à leur coupable activité – mais y'avait aussi des SDF qui étaient avec leurs chiens et qui étaient là... qui faisaient un peu peur aux touristes qui passaient, bon, on a discuté avec eux, on a dialogué, on leur a demandé pour quoi ils étaient là, pourquoi ils étaient sur le bord de la fontaine Bartholdi en picolant et en laissant leurs chiens divaguer et menacer les passants. » (Entretien avec le Premier adjoint au maire de Lyon, 6 janvier 2005).

« Par exemple, ici on avait un gros problème de SDF place des Terreaux, on pouvait plus aller sur les terrasses des bars parce qu'ils vous agressaient, ils avaient des chiens, ils étaient agressifs. » (Entretien avec le conseiller à la sécurité du maire de Lyon, 22 novembre 2004).

Suite à ces déclarations, qui semblaient recouper de prime abord le contenu des entretiens avec les commerçants de la Presqu'île rapportés par M.-Ch. Renard (2001), nous avons tenté de déterminer si des associations de riverains avaient pu jouer un rôle dans la formulation du problème. C'est donc assez logiquement que nous nous sommes tournée vers le Cil Lyon-Terreaux.

Créée le 23 novembre 2000, cette association – initialement baptisée Comité de quartier Lyon-Terreaux – regroupe des résidents et professionnels du quartier soucieux de défendre et promouvoir la vie du quartier¹⁰³. Elle devient, le 10 février 2005, l'Association Lyon-Terreaux et compte désormais trois commissions : « sécurité-bruit » ; « propreté et

¹⁰³ *La lettre du comité de quartier Lyon-Terreaux*, n°1, juin 2001.

environnement » ; « circulation-stationnement »¹⁰⁴. La première commission nous intéresse plus particulièrement dans la mesure où elle traite des questions de « sécurité ». Nous avons ainsi contacté l'association, qui nous a ouvert ses archives en ligne¹⁰⁵.

Dès le premier numéro de son bulletin apparaît le problème des regroupements d'individus place des Terreaux et les revendications formulées par l'association. Début 2002, l'association dresse le bilan des interventions menées au cours de l'année 2001 (voir encadré n°1.8 en page suivante). Il ressort nettement du dépouillement des différents comptes-rendus de réunions que l'Association Lyon-Terreaux apparaît active dans le domaine de la sécurité. Si l'association mène un travail au quotidien avec les pouvoirs publics, formulant des revendications précises, adressées tant à la Ville qu'aux services de l'Etat, elle n'en exclut pas pour autant l'utilisation de pétitions et de courriers adressés aux pouvoirs publics. Il est frappant de constater que ses revendications concernent aussi bien les actes de délinquance (vols) que la propreté de certains lieux – qui concentrent canettes, tessons et détritrus –, le deal nocturne et les nuisances sonores (diurnes et nocturnes), ou encore certaines associations accueillant des publics en difficultés¹⁰⁶, sources de nuisances.

¹⁰⁴ Comme l'indique le site internet de l'association : <http://comite.lyonterreaux.free.fr/id/id23.htm>

¹⁰⁵ Nous avons ainsi pu consulter l'intégralité des comptes-rendus de l'activité du groupe de travail « bruit-sécurité », ainsi que les « lettres d'information » semestrielles de l'association et la revue de presse de cette dernière.

¹⁰⁶ Voir le recensement chronologique de l'activité de l'association en annexe 59 et le contenu de ses revendications en annexe 60.

Encadré n°1.8. Les revendications de l'Association Lyon-Terreaux

Extraits de *La lettre du comité de quartier Lyon-Terreaux (2001 et 2002)*

« La Place des Terreaux est l'un des plus beaux lieux de Lyon. Elle est la vitrine de l'Hôtel de Ville, de l'Opéra et du deuxième Musée National. Elle est devenue un lieu où la sécurité n'est plus assurée, le confluent de rues qui sont centres de regroupement d'individus et de bandes délinquantes, violentes et destructrices. Les Résidents, commerçants, artisans et entreprises aiment ce quartier où ils vivent et travaillent, souvent depuis longtemps. Ils savent que la Mairie et la Préfecture ont la responsabilité d'assurer leur sécurité, de protéger leur santé, et qu'elles ne le font plus depuis de trop longs mois, voire années. Ils refusent de se laisser agresser, de se laisser déposséder d'une grande partie de leur vie, de leurs biens. Ils veulent être écoutés, entendus, respectés. Ils n'entendent pas que le problème soit déplacé dans un autre quartier, mais qu'il soit abordé dans le fond et traité avec efficacité et rapidité, avant que la situation ne devienne incontrôlable. Ils craignent que la peur de bon nombre de personnes ne glisse vers un point de non-retour (autodéfense). [...]

Ce que nous demandons

- La présence permanente d'une voiture de police à l'angle de la place de 19 heures 30 jusqu'à une heure avancée, ainsi que les dimanches et jours fériés. En effet, nous avons pu constater une légère amélioration du climat pendant les horaires de présence de la voiture de police mixte. Cependant, dès 19 heures 30 nous avons remarqué une recrudescence des nuisances, ainsi qu'un déplacement des problèmes sur le bas des pentes.
- Que soient traités dans l'urgence les problèmes de drogues et de deals au carrefour des rues Saint Polycarpe, Romarin, Désiré.
- Que le local commercial situé entre le BF15 et le Bartholdi ne soit pas laissé fermé, mais réouvert à titre de local de la ville (par exemple: bureau de police et/ou d'aide aux victimes, office du tourisme...)
- De participer à des études de cas faites dans le cadre de la formation des policiers de proximité, afin de développer une meilleure connaissance et compréhension entre policiers et résidents. »

(*La lettre du comité de quartier Lyon-Terreaux*, n°1, juin 2001)

« 1°) SECURITE ET RESPECT DE LA LOI

Bilan :

Amélioration place des Terreaux grâce à la présence régulière d'une patrouille de la police municipale en journée jusqu'à 19 h, ainsi qu'à l'installation de caméras vidéo aux angles de la place et dans les rues avoisinantes.

Le "cahier de doléances" remis à la préfecture permet une relation suivie avec Mme Perrin Gilbert (Maire du 1^{er}), Mr Mercier (commissariat du 1^{er}) et Mr Châmes (adjoint de Mr Collomb à la sécurité de Lyon).

Suivi des réunions concernant le CLS (Contrat Local de Sécurité) avec Mr Butin, responsable municipal.

Nous allons poursuivre cette politique pour l'ensemble de nos réclamations liées à la sécurité, en étroite relation avec les services municipaux et le Commissariat de Police.

Nous souhaitons en cas d'agression, que les victimes portent plainte systématiquement et en avisent l'Association.

Nous réclamons :

- La présence régulière non seulement diurne, mais aussi nocturne (jeudi, vendredi et samedi), de la police, pour mieux faire appliquer la loi en ce qui concerne : les chiens errants, l'ébriété, le trafic de drogue et les nuisances sonores nocturnes. Nous souhaitons voir respecter les règles élémentaires du civisme de jour comme de nuit.

- Une annexe de l'office du tourisme ou de la mairie du 1^{er} dans le local situé entre le Bartholdi et le café des Beaux Arts au 6 place des Terreaux, ainsi que l'ouverture plus fréquente de la Galerie des Terreaux pour des expositions. Cela serait un plus pour l'animation de la place.

- La création d'un bureau d'aide aux victimes à la Mairie du 1^{er}, proposé par la Préfecture, proposition non suivie d'effet jusqu'à présent.

2°) HYGIENE ET PROPRETE

Bilan :

Malgré les contraintes liées à la vie nocturne agitée de notre quartier, nous constatons un laisser aller croissant concernant le nettoyage de nos rues et de la place des Terreaux. Nous allons donc prendre rendez-vous avec Mr Duport, responsable du Service propreté de la Ville de Lyon, et élaborer un cahier des charges.

Nous réclamons notamment :

- Des toilettes municipales et l'installation d'un point d'eau potable proche de la place des Terreaux, accompagné d'un éventuel "relais bébé" pour les mois d'été. Ce service paraît indispensable dans un lieu aussi touristique et fréquenté. »

(*La lettre du Comité de quartier Lyon-Terreaux*, n°2, mars 2002, p. 2).

II.2.2. La vie nocturne

Concertation entre associations de riverains et pouvoirs publics à Lyon

Engagée dans toutes les problématiques liées à la qualité de vie du quartier, l'Association Lyon Terreaux participe à l'élaboration de la « Charte pour la qualité de la vie nocturne »¹⁰⁷, qui entre en vigueur en mai 2006 après plusieurs années de gestation¹⁰⁸. L'association impulse, auprès de la Mairie du 1^{er} arrondissement, la rédaction d'une charte de la vie nocturne, une idée reprise ensuite par la Mairie centrale. Le problème de la cohabitation entre riverains et établissements de divertissement nocturnes dans le centre-ville lyonnais fait déjà l'objet, en 2003, d'avenants au CLS¹⁰⁹. La charte, qui concerne – dans un premier temps – les 1^{er}, 5^e et 9^e arrondissements, naît de la concertation entre les pouvoirs publics et les associations de riverains. Les associations Lyon-Terreux, Vivre au Vieux Lyon, Renaissance du Vieux Lyon et Bourgneuf Saint-Vincent en sont signataires, tout comme les présidents des conseils de quartier concernés. A titre d'exemple, nous présentons le rôle joué par l'association Vivre au Vieux Lyon (VVL) dans la rédaction de ce texte.

Le Vieux Lyon apparaît parmi les quartiers en proie aux nuisances nocturnes. *Le Progrès* relate, dans son édition du 18 novembre 2005, la circulation d'une pétition dans le Vieux Lyon dénonçant la saleté du quartier. Le chapeau de l'article intitulé « Le Vieux Lyon, c'est beau, mais c'est sale » est éloquent :

« Les habitants du centre historique font signer une pétition pour dénoncer la saleté des rues, déplorant entre autres les poubelles de restos qui fuient et les déjections humaines qui jonchent le quartier. "Le matin, je dois slalomer entre les poubelles, les tas d'immondices, les bouteilles vides, et le vomi". » (*Le Progrès*, 18 novembre 2005).

L'association VVL, créée en 1994, se définit comme apolitique et vise à « faire respecter les lois et les règles qui régissent la vie en communauté », voire à les faire évoluer si elles ne lui paraissent pas satisfaire aux intérêts des résidents¹¹⁰. Elle s'organise actuellement en trois commissions : « vie nocturne » (nuisances nocturnes), « cadre de vie » (environnement et espace public) et « urbanisme » (stationnement et circulation, respect du code d'urbanisme¹¹¹, fonctionnement des équipements publics). Elle considère ainsi « la lutte

¹⁰⁷ Voir, dans la rubrique « vie nocturne » du site de l'association, l'article « Exploitants, habitants, clients ... partenaires. Une utopie? », *La Lettre n° 9 de l'ALT*, Association Lyon-Terreux, janvier 2006, p.1

¹⁰⁸ Elle est disponible à l'adresse suivante :

http://www.culture.lyon.fr/culture/sections/fr/professionnels/professionnels_de_la_culture/charte_de_la_vie_nocturne4279/charte_de_la_vie_nocturne/ Voir l'annexe 61.

¹⁰⁹ Nous les présentons dans le chapitre 4.

¹¹⁰ Les citations qui suivent proviennent du site internet de l'association :

http://vivreavieuxlyon.free.fr/vvl_10.htm

¹¹¹ Le Vieux Lyon, dans le 5^e arrondissement, est un quartier inscrit au patrimoine mondial de l'humanité de l'Unesco depuis 1998. Il est soumis à un code d'urbanisme spécifique, ainsi qu'à une charte de qualité en vigueur depuis 2004 (mais dont l'association estime qu'ils ne sont pas toujours respectés).

contre les nuisances nocturnes (sonores notamment) et l'abus des autorisations d'ouverture tardive » parmi ses « chevaux de bataille ».

Les préoccupations que véhicule l'association apparaissent relativement proches de celles des comités bolognais ou de l'UQND grenobloise. En atteste ce texte de l'hiver 2005, consultable sur le site internet de l'association :

« Ville ou République Bananière ?

Les problèmes récurrents du Vieux-Lyon, entre autres celui du bruit lié à certains établissements nocturnes, toujours les mêmes, sont-ils insolubles ? Après chaque pétition, les nuisances diminuent pour repartir de plus belle quelque temps plus tard.

Sommes-nous condamnés à un certain type de commerce ? Force est de constater que oui. Faut-il alors déménager, comme osent nous le dire les tenanciers de certains établissements nocturnes ? Bien sûr que non ! Car à qui appartient le Vieux-Lyon sinon d'abord à ses habitants.

Ceux qui viennent de l'extérieur exploiter des établissements de nuit notamment, n'ont-ils aucun devoir ? Où va-t-on quand les résidents qui "osent" protester sont menacés de violences physiques et victimes de cambriolages ? Malheureusement, face à une telle situation, les autorités publiques, quelles qu'elles soient, sont permissives. Par négligence ? Par complicité ? Par corruption ?

Certains commerces de nuit, qu'ils soient montés en sociétés ou en associations (loi 1901, « à but non lucratif », de qui se moque-t-on ?) se contrefichent des simples citoyens qui demandent leurs droits les plus élémentaires : ceux du sommeil et de la sécurité. Que le Vieux-Lyon soit un quartier nocturne, c'est un fait. Qu'il devienne de plus en plus une zone de non-droit est une réalité qui n'est plus tolérable.

"Liberté, Egalité, Fraternité" : qu'attend la volonté politique pour faire ici appliquer la loi, la même pour tous ! Le droit de travailler certes, mais le respect des règles, de la personne et de son environnement. » (Vivre au Vieux Lyon, hiver 2005).

L'association semble avoir contribué activement à la rédaction de la Charte, comme le suggère un échange de courrier avec la municipalité de 2006, publié sur son site internet (voir encadré n°1.9 en page suivante). En effet, la Charte intègre plusieurs des recommandations de VVL. Ainsi, la deuxième préconisation du préambule n'est autre que le « respect sans faille de la tranquillité des riverains ». Au chapitre III, traitant de l'application des réglementations relatives aux nuisances sonores, il est indiqué que « la lutte contre le bruit constitue une des priorités de l'action municipale ». Enfin, l'article 3 mentionne que les demandes de dérogations individuelles pour l'extension des horaires seront examinées à la lumière des sanctions administratives qu'aurait pu connaître antérieurement l'établissement.

Encadré n°1.9.

L'échange de courrier entre VVL et le conseiller sécurité du maire de Lyon (février-mars 2006)

Lettre du 21 février 2006 adressée à M. Gérard Collomb, maire de Lyon :

« Monsieur le maire

Le Bureau de Vivre au Vieux Lyon a lu avec attention le projet de charte de la vie nocturne. Celle-ci a été initiée à la suite de trop nombreuses plaintes des riverains et doit avoir pour but essentiel la projection des riverains du bruit et des nuisances nocturnes.

Pour que cela soit bien clair, nous proposons plusieurs rectifications :

– Page 1 : inscrire prioritairement "un respect sans faille de la tranquillité des riverains"

– Page 2 : inscrire prioritairement "la lutte contre les nuisances sonores"

Car tous les autres points, notamment en matière de sécurité sont essentiellement du ressort des services publics aptes à faire appliquer la loi.

Egalement, à notre grand étonnement, rien n'est fait contre les associations loi 1901 débitrices de boisson alcoolisées et exerçant actuellement en toute illégalité, mais visiblement en toute impunité. De plus, elles représentent un nombre important d'établissements nocturnes ! à but non lucratif bien sûr ! Cette situation acceptée visiblement par tous les services publics, est un scandale qui doit cesser ! Si vraiment votre charte veut être efficace et juste envers tous les établissements nocturnes, il faut qu'il y ait une véritable intention de la Ville à demander la fermeture de ces établissements illégaux. En conséquence de quoi, nous ne comprenons pas pourquoi les Douanes (en charge des licences d'alcool), les Impôts (pour le but non lucratif) et l'Urssaf (pour le travail au noir) ne sont pas signataires de cette charte, car cela pourrait laisser penser qu'il y a des zones franches maffieuses acceptées par la Ville et par l'Etat.

De plus vous nous avez soutenus dans notre démarche de ne pas renouveler les autorisations d'ouverture tardive aux établissements ayant eu une fermeture administrative et qui pourtant aujourd'hui en bénéficient. Or rien n'est mentionné dans le projet de charte, nous vous demandons donc que cela y figure.

Pour conclure, le Bureau de VVL et moi-même vous demandons de bien vouloir répondre favorablement à nos requêtes qui se veulent justes et républicaines.

Vous souhaitant bonne réception de la présente et persuadés de votre compréhension, nous vous prions de recevoir, Monsieur le maire, nos salutations distinguées.

Le Bureau.....Lionel Vaganay
.....Président de Vivre au Vieux Lyon »

Réponse de la Mairie:

« Lyon, le 1^{er} mars 2006

Monsieur,

J'ai bien reçu votre courrier du 21 février 2006 qui a retenu toute mon attention. En effet, vos observations vont réellement dans le sens de notre démarche à savoir la mise en place pour améliorer la tranquillité de certains quartiers d'une "charte pour la qualité de la vie nocturne". Dans cette optique, l'application de la procédure envisagée permettra, j'en suis persuadé, de régler en amont bien des dysfonctionnements qui nuisent à la qualité de vie des riverains.

Vos recommandations ont donc été intégrées en totalité dans le texte de base et il vous sera possible de prendre connaissance dans quelques jours de la dernière mouture améliorée conformément à vos préconisations.

Pour l'instant les services juridiques sont consultés afin que la "Charte" soit irréprochable au regard de la législation et ne puisse pas faire l'objet de recours.

En vous remerciant de votre participation à la réflexion préalable, puis à l'élaboration du document, je vous prie d'agréer Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Jean-François Châmes
Conseiller technique pour la sécurité au cabinet du maire de Lyon. »

A Grenoble, la question de la vie nocturne fait également partie des préoccupations des résidents, et notamment de celles de l'UQND, dans le centre historique, où se concentrent bars, pubs et restaurants. Le dépouillement de tous les numéros du journal de l'UQND, à Grenoble, nous a fourni la preuve empirique de la persistance du thème des nuisances nocturnes parmi les préoccupations de l'association¹¹² depuis les années quatre-vingt-dix. L'extrait du *Bulletin de l'UQND* présenté en annexe 63 illustre, d'une part, l'ancienneté de la préoccupation des habitants pour des formes d'« appropriation de l'espace public » qu'ils rejettent et, d'autre part, la frappante similitude des thèmes des mécontentements grenoblois, lyonnais et bolognais.

Les nuisances nocturnes font actuellement l'objet de toutes les attentions à l'UQND¹¹³. La « commission bruit »¹¹⁴ organise, en 2006-2007, une consultation des habitants, fondée sur la distribution de 1800 questionnaires¹¹⁵. Elle recueille 177 réponses, représentant 415 personnes environ – dont un tiers des répondants membres de l'UQ – qui lui permettent de sélectionner plusieurs éléments de revendication¹¹⁶. Les revendications grenobloises apparaissent étonnamment proches de celles des comités bolognais : la réduction des incivilités et du bruit, les problèmes de propreté générés par toutes ces activités nocturnes, autant de thèmes pouvant être regroupés sous la bannière du *degrado* bolognais. Le respect des règles est également brandi par les comités bolognais à la suite des déclarations de Sergio Cofferati sur la « légalité » lors de la polémique qui l'oppose à l'aile extrême de sa coalition durant plus de six mois. Enfin, l'UQND fait le même constat que certains comités bolognais lorsqu'elle considère que le problème majeur touche à la difficulté de concilier la vie du centre-ville et la vie étudiante festive. Les propositions formulées relèvent tant de la compétence de l'Etat (plus de police la nuit) que de la municipalité (nettoyage), voire de l'établissement de coopération intercommunale (ramassage des ordures), ou d'une action conjointe de l'Etat et de la municipalité (respect des règles).

Ainsi, la responsable de la commission bruit de l'UQND considère que le problème est multi-factoriel : Grenoble, ville ancienne, compte de vieux immeubles, mal insonorisés, qui abritent des bars qui se désintéressent complètement de la vie des habitants, tandis que les

¹¹² Voir l'annexe 62, relative à la demande de sécurité des habitants du centre-ville.

¹¹³ Entretien collectif informel avec six membres de l'UQND, 14 octobre 2006.

¹¹⁴ L'UQND s'organise, depuis 2006, en trois commissions : bruit, espaces publics et patrimoine (elle ne compte toutefois qu'une dizaine de membres actifs).

¹¹⁵ Notons qu'un questionnaire « nuisances sonores » est également téléchargeable sur le site de l'association Lyon-Terreux, qui invite les résidents à le lui renvoyer.

¹¹⁶ Voir l'annexe 64.

autorités ne prennent pas en considération la question. Pourtant, les répercussions sur les habitants sont importantes, puisqu'elle estime que les appartements sont dévalués, qu'ils ne se vendent pas bien lorsqu'ils sont situés au-dessus des bars¹¹⁷.

« Tout ce que veut le maire, c'est l'image flatteuse d'une ville animée ! » (Entretien avec la responsable de la commission bruit de l'UQND, 18 octobre 2006).

La responsable de la commission bruit est persuadée que le bruit est « le dernier des soucis du maire », ce que lui aurait confirmé l'élue de secteur lors de l'assemblée générale de l'UQND de 2006. Pourtant, il existe un arrêté municipal contre le bruit, daté du 29 février 2000, qui réglemente les émissions sonores selon leurs sources. Les pouvoirs publics, estiment les membres de l'UQ, « se renvoient la balle » dans un jeu de « ping pong » qui dure depuis plusieurs années¹¹⁸. Si le service hygiène et salubrité de la mairie mesure le niveau de décibels et donne des recommandations après les constats effectués par ses agents, la Police nationale, le préfet et le procureur mettent de la mauvaise volonté à appliquer la réglementation en vigueur¹¹⁹.

La problématisation des nuisances nocturnes apparaît similaire à Grenoble, Lyon et Bologne. Toutefois, les membres de l'UQND n'en considèrent pas pour autant que ces problèmes relèvent de la « sécurité » ou de la « prévention de la délinquance ». Il est d'ailleurs significatif que le principal interlocuteur municipal qu'ils mentionnent soit le service hygiène et salubrité, et non le service Prévention de la délinquance, alors qu'à Lyon, la charte de la vie nocturne est élaborée par la Micasep et les rencontres avec les associations de riverains conduites notamment par le conseiller sécurité du maire. La question des nuisances nocturnes peut néanmoins entrer dans le domaine de la sécurité, comme l'illustre l'exemple de la « fête du Beaujolais », qui connaît une problématisation renouvelée en termes d'ordre public à partir de 2005.

La « fête du Beaujolais » cristallise les inquiétudes des résidents depuis plusieurs années. C'est lors du CLPD de novembre 2002 que cet événement émerge comme source de préoccupation. En 2005, notamment, l'arrivée du Beaujolais nouveau donne lieu à un affrontement entre étudiants avinés et forces de l'ordre en plein centre-ville, que relaient

¹¹⁷ Elle précisera, au cours de l'entretien, que l'appartement qu'elle occupe avec son mari était en vente depuis deux ans lorsqu'ils l'ont acheté. Ce point est aussi mis en avant par le comité bolognais *Al Crùsel* et l'Association Lyon-Terreaux.

¹¹⁸ Entretien collectif informel avec six membres de l'UQND, 14 octobre 2006.

¹¹⁹ Le préfet ne motiverait pas ses décisions d'accorder des extensions d'horaires jusqu'à deux heures du matin ; la Police nationale réclamerait des injonctions du maire pour pouvoir intervenir ; le substitut du procureur, spécialement chargé de cette question, aurait malheureusement été déplacé. Pour l'UQND, les bars disposent de syndicats puissants, qui permettent aux intérêts économiques de primer (Entretien collectif informel avec six membres de l'UQND, 14 octobre 2006).

certain médias nationaux¹²⁰. L'année suivante, deux arrêtés municipaux sont promulgués pour éviter que ne dégénère l'événement¹²¹.

Dans son édition du 19 septembre 2006, *Le Dauphiné Libéré* pose la question : « Grenoble se couche-t-elle trop tôt ? ». Les étudiants, nous dit l'article, sont déçus de la fermeture prématurée des bars à une heure du matin¹²². La municipalité tente, de son côté, de répondre aux demandes formulées par les soixante mille étudiants que compte l'agglomération : la circulation des lignes de tramway a été prolongée, par exemple, jusqu'à une heure du matin en fin de semaine. La confrontation de cet article au cas de la fête du Beaujolais montre bien que si la municipalité accède à certaines des requêtes étudiantes, elle n'en tolère pas pour autant les excès dès lors qu'ils ont des répercussions sur l'ordre public. La nouvelle problématisation de la fête du Beaujolais en termes d'ordre public, entamée avec la dégénération en affrontements de l'édition 2005, entre ainsi en congruence avec les priorités des services de l'Etat et permet la mise en place accélérée d'une réponse conjointe des pouvoirs publics. La question des nuisances nocturnes révèle donc les processus de problématisation différenciés qui interviennent à Bologne, Lyon et Grenoble, dans la mesure où ces désordres apparaissent plus ou moins intégrés au domaine de la sécurité.

II.2.3. La prostitution dans le 2^e arrondissement lyonnais

Le dernier problème qui tend à agiter riverains et municipalité concerne, à Lyon intra muros, la prostitution. Elle fait l'objet d'une forte attention de la part du *Progrès*, qui rapporte courriers et pétitions adressés aux pouvoirs publics. La mairie du 2^e, notamment, aurait reçu de nombreuses plaintes¹²³.

« Prostitution à la Confluence : les riverains alertent le gouvernement

Raffarin, Sarkozy, Perben, le préfet de Région, le maire de Lyon. Le conseil de quartier "Perrache-Confluent" vient d'envoyer une rafale de lettres. Objectif : sensibiliser les personnalités sollicitées "au problème de la prostitution" qui s'exerce aux alentours de la Confluence, côté Saône, problème qui a été maintes fois soulevé et qui n'a, à ce jour, trouvé aucune solution. » (*Le Progrès*, 26 juin 2004).

« Prostitution : "filmez les plaques et diffusez-les sur internet"

"Dehors les putains !" Les riverains sont toujours en colère et le font savoir à l'équipe municipale réunie dans le quartier Perrache pour dresser son traditionnel bilan. » (*Le Progrès*, 20 octobre 2004).

« Le ras-le-bol des riverains d'Ainay

"Nous avons de plus en plus de mal à calmer les riverains. Si nous n'agissons pas rapidement, ils menacent de descendre dans les rues photographier les clients !". Denis

¹²⁰ Voir l'édition de *Libération*, 18 novembre 2005. Le journal de TF1 a également mentionné le fait.

¹²¹ Voir chapitre 4.

¹²² Voir l'annexe 65.

¹²³ *Le Progrès*, 25 mars 2004.

Broliquier, le maire du 2^e, tire la sonnette d'alarme face à la recrudescence de la prostitution sur ses terres. » (*Le Progrès*, 21 octobre 2004¹²⁴).

« **Perrache-Confluent : le conseil de quartier inquiet des problèmes de sécurité**¹²⁵

La sécurité du côté de Perrache était le thème qui réunissait le bureau du conseil de quartier Perrache-Confluent, mardi soir. [...] Le problème clé débattu a été celui de la lutte contre la prostitution, concentrée dans le quartier de Perrache-Confluent. Il faut savoir aussi qu'en dehors de l'utilisation fréquente de camionnettes (près de 30 ces jours-ci), on trouve parfois les prostituées sur les terrains privés des VNF¹²⁶ où la police s'est vue encore récemment interdite de contrôle et de poursuite. » (*Le Progrès*, 24 décembre 2004).

« Mêmes plaintes, mêmes récriminations chez tous les commerçants qui s'insurgent "contre les éternels préservatifs, morceaux de mouchoir en papier". "Je dois en ramasser chaque matin" déplore l'un d'eux. Une autre s'étonne de la jeunesse des filles de l'Est qui viennent acheter des carambars avant d'ajouter : "La façon désinvolte avec laquelle on traite le problème me dérange". Même son de cloche chez tous les riverains quant à la propreté et autres désagréments du quartier : bacs poubelles débordants près du Luna Park, disputes, bagarres nocturnes interrompant tout sommeil. » (*Le Progrès*, 3 octobre 2005).

L'adjointe à la sécurité du maire du 2^e arrondissement confirme l'importance du problème de la prostitution en mentionnant spontanément ce thème lors de l'entretien.

« Je vais vous donner l'exemple, je l'ai là, je vais vous montrer. Voilà. C'est une dame qui m'écrit : "Je vous écris cette lettre car dans mon quartier, nous n'en pouvons plus. Tous les soirs, en bas de mon immeuble [...] deux à quatre prostituées sont en faction à l'angle de la rue Charlemagne [...], il y a une caméra..., nous avons beau leur dire de partir, elles se moquent de nous, elles restent bien en place, appuyées contre les voitures. [...]". Ils n'osent plus sortir la nuit de peur d'être accostés par les clients, parce que ça c'est une réalité [...]. "Nous avons appelé la police plusieurs fois mais ils ne font rien, ils rigolent avec elles..." Voilà la réalité, elle est là, la réalité. [...] Et si vous voulez, nous, on est en première ligne de ce genre de plaintes. » (Entretien avec l'adjointe à la sécurité du maire du 2^e arrondissement, 11 mai 2007).

Les propos des riverains rapportés par le journal ne condamnent pas tant la prostitution d'un point de vue moral que du fait des nuisances qu'elle génère en matière d'hygiène. Des articles plus anciens du *Progrès*, qui retracent l'historique de la prostitution à Lyon, attestent de cette problématisation : c'est l'arrivée de prostituées originaires d'Europe de l'Est (ex-Yougoslavie et Albanie notamment) qui aurait généré de nouvelles pratiques.

« Depuis quelques mois, les albanaises qui exercent de façon sauvage, posent de sérieux problèmes. [...] Elles sont actuellement une cinquantaine à "tourner" dans l'agglomération lyonnaise, où elles travaillent surtout le jour, en particulier dans le sud de la Presqu'île et à Gerland, autour des parcs d'activité, avenue Tony Garnier et rue Challemel-Lacour. Et leur façon de "travailler", sous les ponts, sur des parkings, sur les bas-ports, n'est du goût ni de leurs "collègues", ni des riverains, ni des élus locaux. Ainsi la SNCF a-t-elle dû barricader tous ses parcs, afin d'éviter que ces jeunes femmes n'y conduisent leurs clients, et certains accès aux bas-ports ont été fermés pour la même raison. » (*Le Progrès*, 22 décembre 1999).

¹²⁴ Le quotidien publie même, ce jour-là, une « carte » des secteurs de la prostitution dans le 2^e arrondissement.

¹²⁵ Précisons que le Conseil de quartier Perrache-Confluent est doté d'une « commission sécurité ».

¹²⁶ Voies Navigables de France.

« La présence de ces filles nous gêne professionnellement, c'est vrai. Les préservatifs usagés sont devenus monnaie courante dans certains quartiers et c'est insupportable pour les familles avec les enfants de voir traîner cela... Nous aimons notre ville et nous réagissons aussi en citoyennes : nous essayons dans la mesure du possible d'être discrètes dans notre travail ce qui n'est pas vraiment le cas de ces jeunes prostituées ! Nous sommes électrices et nous constatons à ce titre que la tranquillité dans les quartiers n'est plus la même. » (Interview de « Grignette », *Le Progrès*, 15 février 2001).

Nous n'avons pas davantage approfondi le problème de la prostitution à Lyon, dans la mesure où le choix initialement opéré consistait en une appréhension globale des politiques municipales de sécurité. Même en l'absence d'entretiens avec les principaux protagonistes (les associations, les prostituées, les riverains, la police) sur cette question précise – à l'exception de l'élue sécurité du 2^e arrondissement – il nous semble que les extraits de discours fournis par le dépouillement de la presse locale confirment une nouvelle fois la thèse développée au cours de ce chapitre : les problèmes de sécurité que rapportent à la municipalité les riverains relèvent bien des modalités d'occupation de l'espace public par certaines catégories de population. En ce sens, la prostitution à Lyon fait l'objet des mêmes types de récriminations qu'à Bologne.

Conclusion

En l'absence de travaux universitaires sur la demande de sécurité en France, en l'absence de couverture médiatique soutenue des mobilisations d'habitants, l'examen des demandes sociales à l'origine de l'action publique dans les deux villes françaises s'est avérée plus délicat que pour les cas italiens. Si les revues de la presse locale à Grenoble et à Lyon n'ont pas révélé de mobilisations aussi relayées médiatiquement que celles étudiées à Bologne et à Modène, elles n'en ont pas pour autant été inutiles : nous avons ainsi découvert à La Villeneuve, à Grenoble, plusieurs actions collectives, impulsées notamment par l'UQ et un collectif d'habitants. Après dépouillement des archives de l'UQV1, nous avons constaté le rôle de ces mêmes acteurs dans l'élaboration du projet de médiation des « correspondants de nuit » à la fin des années quatre-vingt-dix, un service visant à la régulation des comportements dans les espaces privés à usage collectif.

La confrontation de la formulation des problèmes dans les deux cas français révèle une forte différenciation entre le centre-ville et les quartiers périphériques (les « banlieues » ou « quartiers sensibles ») quant aux catégories de population ciblées par les résidents comme problématiques. Si ce sont les activités des « jeunes » dans les espaces à usage collectif qui génèrent l'expression d'une demande de sécurité dans les quartiers périphériques, ce sont

davantage les « jeunes » usagers des bars et pubs qui posent problème aux riverains dans les centres-villes, tout comme les « SDF » ou les « marginaux » avec leurs chiens. Le cas lyonnais se distingue du cas grenoblois sur la perception par les résidents et commerçants de la Presqu'île d'une délinquance en provenance des banlieues, élément que l'on ne retrouve pas dans le cas grenoblois.

Dans les deux villes françaises étudiées, les habitants mobilisés font le constat d'une dégradation de la qualité de vie dans leurs zones de résidence, qu'il s'agisse de quartiers sensibles ou du centre-ville. Les villes françaises disposent d'un réseau capillaire de canalisation des demandes des résidents, dont nous n'avons appréhendé qu'une dimension via l'étude des associations d'habitants telles que les UQ et les Cil, et peuvent ainsi négocier des réponses aux problèmes formulés, ce qui n'exclut cependant pas l'éclosion sporadique de certaines formes de mobilisation. A Grenoble, par exemple, l'agression du coiffeur de la galerie de l'Arlequin (Villeneuve) en 1998, donne lieu à une manifestation des habitants contre la violence dans leur quartier.

Si nous avons reconstruit les processus de mobilisation à La Villeneuve, nous n'y sommes pas parvenus à La Duchère, quartier du 9^e arrondissement que nous avons identifié comme relativement proche sociologiquement de La Villeneuve. La revue de presse du *Progrès* n'y a révélé qu'une seule mobilisation d'habitants : en décembre 1997, à la suite de la mort d'un jeune homme au commissariat du 9^e arrondissement, lors d'une garde à vue, 500 personnes auraient défilé dans le quartier. Nous n'avons toutefois pas été en mesure d'identifier des points de contact susceptibles de nous renseigner. Peut-être faut-il voir ici un élément de confirmation de la moindre capacité de mobilisation dans la durée de ces populations en général, La Villeneuve apparaissant comme un cas atypique car encore peuplée pour partie de militants associatifs de gauche, appartenant à la classe moyenne, attachés au projet social que véhiculait le quartier et soucieux de dénoncer la dégradation de leur qualité de vie¹²⁷.

Dans les centres villes gentrifiés, en revanche, la population se montre capable de se mobiliser pour peser sur les choix des pouvoirs publics, et le fait largement par l'intermédiaire des associations d'habitants, voire des unions de commerçants, que les maires français considéraient, dans les années quatre-vingt, comme l'un des groupes de pression les plus actifs au niveau municipal (Balme, 1989)¹²⁸. Ces associations apparaissent comme des

¹²⁷ Le profil des activistes de l'UQV1 que nous avons rencontrés en atteste : ces derniers, tous à la retraite et installés sur le quartier depuis plus de vingt ans, indiquaient regretter l'ère Dubedout (qui s'achève en 1983). Entretien collectif informel avec trois membres de l'UQV1, 12 octobre 2006.

¹²⁸ Un questionnaire avait été adressé aux maires et secrétaires généraux des villes de plus de 20 000 habitants. D'après les réponses obtenues, l'activité des groupes de pression apparaissait relativement modérée mais les associations de commerçants figuraient, au côté des associations culturelles, sportives et du troisième âge, parmi les plus actives.

interlocuteurs légitimes aux yeux des pouvoirs publics, qui les consultent durant le processus de production de l'action publique, comme l'illustre le cas de la mise en place de la vidéosurveillance à Lyon (Renard, 2001).

La confrontation du contenu des demandes de sécurité exprimées dans les quatre villes nous a permis de formuler l'hypothèse selon laquelle elle traduit l'existence de conflits sur les règles d'usage des espaces publics, entre différentes catégories de population. Alors que les travaux scientifiques français sur les politiques de sécurité tendent à mettre en exergue l'exclusion des habitants des processus de production de l'action publique, il nous a paru indispensable, au contraire, de les réintroduire dans l'analyse.

Sebastian Roché, par exemple, a explicité la logique de professionnalisation qui préside à la gestion de la sécurité et son corollaire, l'exclusion de la population de ces mécanismes, justifiée par les professionnels par l'absence de légitimité démocratique et de professionnalisme des habitants (Roché, 2002 : 183). S. Roché voit dans la complexité et l'opacité du système administratif français l'une des causes de sa distanciation vis-à-vis des citoyens (1994a, 1998c). Les résultats de la recherche de J. Donzelot et A. Wyvekens (2004) vont dans le même sens : ils considèrent que les institutions françaises sont davantage préoccupées par leurs problèmes de coordination, qui génèrent une réduction de leur emprise sur la population, que par la résolution des problèmes que rencontrent les habitants. Dans la troisième partie de leur ouvrage relatif aux politiques de sécurité, les deux auteurs comparent le modèle de « police communautaire » à la « coproduction de la sécurité » française. Alors que le modèle de « police communautaire » vise à rapprocher police et population, et notamment à soutenir les actions de cette dernière, le modèle française réside en un « partenariat interinstitutionnel », dont le mode d'action consiste en la résolution du problème du lien social, et non en la résolution des problèmes. La crise du lien social est attribuée à une perte d'emprise des institutions sur la population, une défaillance des institutions que diagnostiquait déjà le rapport Bonnemaïson. Aussi la solution ne consiste-t-elle pas tant à rapprocher police et population qu'à reconnecter les institutions entre elles. La notion de « proximité »¹²⁹ que développent les institutions françaises vise à un rapprochement entre les services de l'Etat (Police et Justice), du fait d'une crise de légitimité, mais ne va pas jusqu'à rendre des comptes à la population et chercher avec elle des solutions aux problèmes qu'elle soulève (Donzelot et al., 2002 : 172).

Alors que ces différentes analyses suggèrent une difficile participation des habitants à la « coproduction de la sécurité », l'étude du cas marseillais, présenté en annexe de l'ouvrage

¹²⁹ Il s'agit des politiques de « justice de proximité » et de « police de proximité » lancées par le Gouvernement Jospin en 1997.

de J. Donzelot et A. Wyvekens (2004), semble pourtant indiquer le contraire. A Marseille, les Ciq (Comités d'intérêt de quartier), très actifs dans les quartiers Nord, se révèlent des associations d'habitants suffisamment structurées pour se faire entendre des élus. Propulsés sur le devant de la scène avec le CLS, les Ciq font montre d'une grande capacité de lobbying et de suivi au quotidien des problèmes de sécurité, au point de se voir reconnaître par les élus et la police une fonction d'interlocuteur privilégié, au détriment d'autres catégories de résidents.

« Décrits comme "les relais et les oreilles de Gaston Defferre dans les quartiers", ils sont devenus au fil du temps les représentants des classes moyennes blanches et à ce titre répercutent le sentiment d'insécurité de ceux qui vivent dans les anciens quartiers populaires situés en centre-ville ou à proximité des cités. [...] Les habitants des cités des quartiers Nord, qu'ils soient maghrébins, comoriens, gitans, asiatiques ou autres, ne sont donc ni consultés ni représentés dans les réunions relatives à la sécurité. » (Donzelot & Wyvekens, 2004: 236-238).

En outre, les résultats d'une autre recherche conduite à Marseille¹³⁰ confirment ce point.

« Le choix de sécuriser telle zone plutôt que telle autre obéit dans la plupart des cas à des logiques politiques visant tout à la fois à donner satisfaction aux associations de quartiers les plus mobilisées et à soutenir des opérations d'aménagement urbain » (Le Naour, 2005 : 110).

Dans un contexte de campagne électorale – les municipales de 2001 – des acteurs auparavant exclus du partenariat (les maires d'arrondissement et les représentants d'association) auraient profité de réunions menées dans le cadre du CLS pour s'exprimer directement et influencer sur l'élaboration de la politique locale de sécurité¹³¹. D'autre part, une étude relative à la genèse de la vidéosurveillance dans le quartier central de la Presqu'île à Lyon tend à mettre en avant le poids des commerçants dans le processus de formulation des problèmes (Bétin et al., 2003 ; Bétin & Martinais, 2006). Ces résultats semblent rejoindre, enfin, ceux de recherches américaines, qui ont souligné que seule une minorité active, très organisée, participait aux réunions proposées par la police dans le cadre du *community policing* (police communautaire) (Skogan, 1990 ; Sadd & Grinc, 1994). Dans une perspective plus normative, des études britanniques ont critiqué les stratégies de prévention de la délinquance fondées sur l'exclusion des « outsiders » (Gilling, 1997 ; Crawford, 1999).

¹³⁰ L'auteur s'appuie sur l'analyse de documents officiels et comptes-rendus des réunions du CLS entre mars 1999 et mars 2002, l'observation non participante de plusieurs de ces réunions, un travail sur les articles de la presse locale et nationale concernant le traitement de l'insécurité à Marseille, des entretiens avec des acteurs concernés, une fréquentation régulière des sites de Saint-Charles et de Noailles (Le Naour, 2005 : 82).

¹³¹ Ces conclusions concernent les 1^{er} et 7^e arrondissements (le centre-ville) – où le maire a opté pour l'invitation d'une pluralité d'associations (Ciq, associations de locataires, associations de commerçants ou citoyens ordinaires) aux réunions trimestrielles du comité de suivi de secteur du CLS –, les divers représentants de ces associations ont transformé ces réunions en tribunes d'expression de leur mécontentement vis-à-vis de l'action des services de police et de justice. Au centre-ville, le groupe influent ne comprendrait donc pas que les Ciq mais l'ensemble des associations, y compris les commerçants. Elle mentionne par ailleurs plus précisément le cas du quartier de Noailles, où les commerçants se seraient particulièrement mobilisés sur le thème de la sécurité et qui, quelques mois après les élections, bénéficie de rondes de police plus fréquentes et devient un site pilote de la vidéosurveillance à Marseille.

Si les habitants peuvent sembler exclus du processus de mise en œuvre des politiques de sécurité, leurs demandes apparaissent, en revanche, prises en considération dans certains cas. Les exemples mentionnés ci-dessus, au même titre que les deux cas d'étude développés, invitent donc à s'interroger sur les formes que doit prendre sociologiquement la demande de sécurité pour être entendue des pouvoirs publics.

Conclusion de la première partie

Le point de départ de notre étude consistait en une interrogation : pourquoi les municipalités sont-elles amenées à intervenir dans un domaine récemment monopolisé par l'Etat ? A la lumière des acquis de cette première partie, qui s'est attachée à analyser les mécanismes de politisation des problèmes dans les quatre villes étudiées, nous sommes désormais en mesure de répondre à cette interrogation, mais également d'explicitier deux particularités des cas italiens au regard des cas français : l'implication des Régions dans ce domaine et les fortes mobilisations d'habitants qui ont contribué au processus de politisation de l'insécurité.

Le réinvestissement du domaine de la sécurité par les municipalités : traiter les conflits sur les règles d'usage des espaces collectifs

Dans chacune des quatre villes étudiées, la demande de sécurité est exprimée par les habitants les mieux organisés. Les problèmes, même si leur catégorisation présente des variations d'une ville à l'autre (dans le choix des termes utilisés et/ou des catégories de population ciblées), relèvent de ce que l'on pourrait qualifier de *variations sur le thème du vivre ensemble dans l'espace public* : les municipalités se préoccupent des conflits qui peuvent survenir dans des espaces publics ou privés à usage collectif, entre les résidents/commerçants et différents groupes sociaux.

Certaines utilisations de l'espace public sont condamnées parce qu'elles portent atteinte à la qualité de vie du quartier telle que l'entendent ses habitants. Des municipalités comme Grenoble ou Bologne qualifient d'ailleurs explicitement les enjeux de sécurité de conflits portant sur les règles d'usage des espaces publics du fait de la multiplicité des catégories et flux de population en présence (voir Berlioz, 2004 ; Pavarini, 2005). Les atteintes à la qualité de vie peuvent être juridiquement répréhensibles (trafic de drogue) ou non (s'asseoir dans la rue) et recouper ainsi partiellement la notion de désordre, qui conserve une part de subjectivité forte.

Les catégories de population indésirables varient d'une ville à l'autre, tout comme les lieux problématiques, que l'on peut toutefois distinguer selon qu'ils sont publics ou privés, situés en centre-ville ou dans les quartiers périphériques. Ainsi, en schématisant, on obtient la figure du « jeune » qui squatte les halls d'immeubles (privés) dans les quartiers périphériques français le soir et celle du consommateur nocturne qui parcourt les bars et génère des nuisances dans les rues du centre-ville. Le tableau n°1.8 en page suivante constitue une tentative de

récapitulation systématique – mais non exhaustive – des catégories de population en conflit que nous avons pu recenser.

Tableau n°1.8. La catégorisation des problèmes dans les quatre villes : une synthèse

		Lyon	Grenoble	Bologne	Modène
Catégories ciblées par les commerçants et résidents	Centre-ville	– Prostituées – SDF avec chiens – Usagers nocturnes	– SDF avec chiens – Usagers nocturnes (étudiants)	– Étudiants – Dealers – Immigrés – Prostituées – <i>Punkabestia</i>	
	Périphérie	– « Jeunes (de banlieues) »	– « Jeunes »		Immigré en situation irrégulière délinquant (prostituées, dealers)

N.B. Les cases grisées ne signifient pas une absence de problèmes mais une absence de problèmes recensés lors de l'étude.

Les chapitres 2 et 3 ont ainsi révélé la centralité de la problématique des règles d'usage des espaces publics dans la formulation des problèmes qu'opèrent les résidents, quelle que soit la catégorie de population « gênante », et quelle que soit la « nature » du fait incriminé.

Pourquoi cette demande de sécurité (portée par des catégories spécifiques de population) s'adresse-t-elle au maire ? La demande de sécurité est fortement alimentée par la perception des incivilités. L'enquête de Marzio Barbagli (1999) sur les lettres et pétitions relatives à la sécurité adressées au maire de Bologne entre 1990 et 1998 met ainsi en avant la perception croissante des désordres comme ressort de l'expression d'une demande de sécurité à l'égard du maire.

Les incivilités interrogent les règles du vivre ensemble dans les espaces publics. Or le maire n'est-il pas le garant du « bon ordre » au plan local ? Il dispose de compétences en matière de « police urbaine » et peut édicter, par exemples, des arrêtés municipaux qui contraignent les comportements individuels sur la voie publique pour le bien du plus grand nombre. Il est donc, à ce titre, concerné par les comportements qui peuvent intervenir sur le territoire communal, et ce d'autant plus que les réformes de décentralisation lui ont conféré, dans les deux pays, une légitimité et des compétences accrues. En Italie, les réformes des années 1990 rapprochent le gouvernement local italien du modèle français et confèrent au maire une légitimité et des compétences accrues.

En outre, il nous est apparu qu'une partie au moins de la demande de sécurité exprimée au maire visait en fait à la mobilisation des services de l'Etat par son intermédiaire. Nous avons vu dans quelle mesure le maire, en tant que « courtier de l'action publique » (Tarrow, 1977), cherche à capter des ressources en provenance du centre, par des canaux administratifs ou politiques. L'une des fonctions du maire consiste donc à obtenir de l'Etat des interventions sur son territoire. Il en est de même dans le domaine de la sécurité. Le cas de Modène est, à ce titre, significatif. Les habitants mobilisés parviennent, en 1998, à présenter une pétition rassemblant

plus de 18 000 signatures (pour une ville d'un peu moins de 180 000 habitants) qui demande une loi plus restrictive dans le domaine de l'immigration. La législation italienne leur apparaissant trop souple en matière de rétention des étrangers en situation irrégulière ayant commis un délit, ils en réclament le durcissement et demandent à leur maire de s'engager personnellement à soutenir cette pétition auprès d'autres institutions : la Région, dans un premier temps, puis le Parlement.

Deuxièmement, le maire peut être également contraint d'agir face à l'urgence que constitue une politisation médiatisée du problème. C'est notamment le cas à Bologne et à Modène, mais également à Lyon, où la sécurité constitue un enjeu électoral. En France, la légitimité politique du maire repose sur trois sources (Le Bart, 2003 : 23-41) : sa légitimité de représentant local de l'Etat¹, son élection au suffrage universel, qui le place en position de « monopole symbolique » sur son territoire, l'apolitisme longtemps affiché, qui lui a permis de se forger un rôle de « gestionnaire de proximité », auquel s'est ajoutée une légitimité managériale avec l'avènement de la figure du « maire-entrepreneur ». L'une des contraintes de son rôle réside dans l'action : il doit agir de manière concrète et conformément aux attentes supposées de ses administrés (Le Bart, 2003 : 71). Si le maire perçoit chez ses administrés une demande de sécurité, il peut se sentir contraint de se mobiliser sur cette question. La nature des ressources politiques du maire, élu d'un territoire, et les contraintes de son rôle permettent ainsi de comprendre dans quelle mesure la demande de sécurité s'adresse en partie à lui.

Troisièmement, le réinvestissement du domaine de la sécurité par le maire ne peut pas se comprendre sans référence à la hiérarchisation différente des problèmes qu'opèrent les services de l'Etat par rapport aux habitants. Le maire peut être appelé à jouer un rôle d'intercesseur de la demande de sécurité auprès des services de l'Etat, dans la mesure où les priorités d'une organisation comme la Police sont définies par le centre hiérarchique et non localement. Cependant, alors qu'à Modène la problématisation opérée par les résidents entre en congruence avec les priorités de la Préfecture et de la Police d'Etat (la question de l'immigration), ce n'est pas le cas à Bologne, où municipalité et services de l'Etat s'accordent sur le problème de l'immigration mais pas les comités de citoyens. A Modène, le maire parvient ainsi à mobiliser les services de l'Etat autour de la question des immigrés en situation irrégulière qui commettent des actes de délinquance, alors qu'à Bologne, le maire ne peut y parvenir, faute de consensus sur la problématisation de la question sécurité entre comités, municipalité et services de l'Etat, et donc sur la répartition de la responsabilité du traitement des problèmes entre les institutions.

*L'investissement du domaine de la sécurité par les Régions italiennes :
l'activité stratégique des entrepreneurs de politiques de la gauche émilienne*

¹ Avant d'être un élu, le maire est le représentant local de l'Etat (il détient, à ce titre, des responsabilités en matière d'état civil et des pouvoirs de police, qui en font une figure familière). Il en est de même pour le maire italien.

La comparaison franco-italienne a révélé une deuxième question que nous nous sommes attachée à étudier : pourquoi les Régions italiennes se sont investies dans le domaine de la sécurité et pas les Régions françaises ? Dans les deux pays, elles ne disposent pas de compétences directes en matière de sécurité. Les Régions italiennes détiennent bien des compétences de coordination des polices locales sur leur territoire, mais ne peuvent définir leurs missions. Dans l'architecture institutionnelle italienne, les Régions apparaissent cependant beaucoup plus puissantes, puisqu'elles possèdent des compétences législatives dans certains domaines et que les réformes institutionnelles successives des années quatre-vingt-dix les ont renforcées, tant dans leur légitimité politique que dans leurs prérogatives. L'étude de la genèse du projet « Villes Sûres » de l'Emilie-Romagne, puis du développement de sa politique de sécurité et de son activité au sein du Fisu, a révélé le rôle fondamental joué par des acteurs politiques stratégiques.

Adoptant la position de John Kingdon (2003) dans son analyse des processus de mise à l'agenda d'un problème, nous avons montré que la mobilisation de la Région Emilie-Romagne est en partie le fruit du « hasard », dans la mesure où la fenêtre d'opportunité politique s'ouvre à l'échelle régionale et non au niveau municipal, alors que c'est aux municipalités que s'adresse la demande de sécurité. L'élection à la tête de la Région, en 1993, d'un nouveau président, sensibilisé par les entrepreneurs de politiques émiens aux questions de sécurité, constitue une fenêtre d'opportunité politique que saisissent ces derniers. L'avènement initial du projet à l'échelle régionale et non municipale peut ainsi être attribué à l'activité stratégique des entrepreneurs de politiques du PDS.

Si la naissance d'une politique de sécurité au sein d'une Région peut apparaître comme partiellement due au hasard, le fait que d'autres Régions s'emparent de la question peut difficilement être considéré comme fortuit. La gauche (le PDS, puis les DS) a vraisemblablement contribué au processus d'émulation des politiques contractuelles formalisées pour la première fois en Emilie-Romagne. Rappelons que les collectivités qui fondent le Fisu, en 1996, sont toutes dirigées par le centre-gauche à l'époque. La Région Emilie-Romagne est chronologiquement la première à se doter d'un comité scientifique, puis à promulguer une loi régionale sur la « sécurité urbaine » (1999), et à conclure un accord avec l'Etat sur ce thème (2001). C'est également sur son territoire qu'apparaît, en 1998, le premier protocole d'entente signé entre maire et préfet. Ces différentes formes de contractualisation se multiplient dans le pays mais nous ne sommes pas en mesure de conclure à une exportation du modèle émilien aux autres collectivités. Au contraire, la diversité du contenu des lois régionales laisse supposer une grande variabilité des pratiques d'une Région à l'autre. Il semble plus vraisemblable que la gauche ait joué un rôle de vecteur de diffusion de ces nouvelles pratiques,

via le Fisu notamment, un processus renforcé par le contexte de débats sur les réformes fédéralistes.

Une capacité différenciée de canalisation des demandes sociales par les organisations municipales en France et en Italie

Le dernier questionnement issu de la comparaison franco-italienne concerne les capacités différenciées de canalisation de la demande de sécurité par les organisations municipales, révélées par la moindre médiatisation des mobilisations d'habitants dans les deux villes françaises au regard des cas italiens.

L'étude de la genèse des politiques locales de sécurité en Emilie-Romagne a montré l'impact, sur la production de l'action publique, des demandes de sécurité qui s'expriment de manière protestataire, sous la forme de mobilisations spontanées d'habitants. Nous avons tenté de définir si, dans nos villes françaises, de telles actions collectives avaient pu intervenir et ainsi influencer sur les politiques mises en œuvre, ce point n'étant apparu ni dans les diagnostics locaux de sécurité rédigés par les institutions ni dans la presse locale, dépouillée sur la période 1997-2006.

La comparaison franco-italienne révèle ainsi une différence de taille dans la médiatisation des demandes de sécurité (voir tableau ci-dessous).

Tableau n°1.9. La politisation de l'insécurité dans les quatre villes : une synthèse

	Lyon	Bologne	Modène	Grenoble
Demande de sécurité	+	+	+	+
Groupes organisés	commerçants Cil	comités de citoyens commerçants	comités de citoyens organisations professionnelles (petites entreprises)	commerçants UQ
Mobilisations	+	+	+	+
Médiatisation	-	+	+	-
Enjeu politique	+	+	+	-
Enjeu électoral	+	+	+	-

Alors qu'à Bologne et à Modène, les comités mobilisés utilisent un répertoire d'action protestataire et voient leurs actions fortement médiatisées par la presse locale, à Grenoble et à Lyon, les habitants ne manifestent que lors de crises graves (agressions violentes et assassinats). Les demandes de sécurité apparaissent davantage médiatisées à l'occasion des comptes-rendus de réunions de diverses structures associatives et/ou municipales. De plus, si la sécurité constitue à la fois un problème, un enjeu politique et un enjeu électoral à Modène, Bologne et Lyon, ce n'est pas le cas à Grenoble, où la sécurité constitue bien un problème, mais non un enjeu électoral en 2001. Quant à savoir s'il constitue ou non un enjeu politique, il est plus difficile de le déterminer étant donné la faible publicisation dont il fait en général l'objet à Grenoble.

A Lyon et à Grenoble, les associations d'habitants qui s'investissent dans les questions de sécurité sont des structures anciennes, habituées à collaborer avec la municipalité, de telle sorte que les revendications paraissent davantage canalisées par les organisations municipales (ce qui pourrait en partie expliquer leur caractère moins médiatique)². De plus, il semble que, plus encore que les mobilisations d'habitants, ce soit le thème de la sécurité en général qui ait fait l'objet d'une large couverture médiatique dans les deux villes italiennes. Une étude menée par l'observatoire de la presse locale à Modène, qui a dépouillé de manière systématique les 32 761 articles parus dans les pages locales de chroniques et faits divers, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1998, dans trois quotidiens locaux (*La Gazzetta di Modena*, *Il Resto del Carlino*, *ed. Modena* et *L'Unità*, *ed. Modena*), souligne que le thème des faits divers (« la sécurité et la criminalité »)³ constitue le sujet le plus présent en première page en 1998 (Osservatorio sulla stampa locale, 1999)⁴. La tendance semble d'ailleurs se poursuivre en 2004 et en 2005, comme en attestent les recherches ultérieures effectuées sur *La Gazzetta di Modena* et *Il Resto del Carlino* (Osservatorio sulla stampa locale, 2005, 2007)⁵. Nous ne disposons cependant pas de données relatives à la couverture médiatique des faits divers relatifs à l'insécurité pour *Le Dauphiné Libéré* et *Le Progrès*. Nous ne sommes donc pas en mesure de valider définitivement cette hypothèse.

Au regard de ce double constat d'une canalisation institutionnalisée des mobilisations dans les deux villes françaises et d'une forte médiatisation en général de la sécurité dans les deux villes italiennes, plusieurs éléments peuvent fournir un début d'explication de la moindre médiatisation des mobilisations d'habitants constatée dans les deux villes françaises⁶ : le contexte particulier de crise politico-institutionnelle des années quatre-vingt-dix en Italie et le décalage temporel dans la politisation du problème dans les deux pays.

D'une part, plusieurs analyses de l'émergence des comités de citoyens lient ce phénomène à la crise politico-institutionnelle des années quatre-vingt-dix (Della Porta & Andretta, 2001 ; Sebastiani, 2001). La disparition des partis politiques traditionnels signifie la fin du système italien d'intermédiation des intérêts tel qu'il existait depuis l'après-guerre. Les

² Cet élément tendrait à confirmer le caractère empiriquement fondé de la posture revendiquée par l'école française de sociologie des mobilisations, qui rejette la vision médiacentrique d'une partie de la sociologie américaine (Contamin, 2007) et le modèle dominant de *contentious politics* qu'elle sous-tend (Fillieule, 2007 : 220).

³ Ont été recensés dans cette catégorie les articles traitant d'épisodes de délinquance ainsi que de criminalité à un niveau plus général.

⁴ Le rapport est disponible à l'adresse suivante :

<http://www.centroferrari.it/public/quaderni/dummyviewer.php?ID=20>

⁵ Le thème sécurité et criminalité compte toujours le plus grand nombre d'articles en première page. Les rapports sont disponibles aux adresses suivantes :

<http://www.centroferrari.it/public/quaderni/dummyviewer.php?ID=81>

<http://www.centroferrari.it/public/quaderni/dummyviewer.php?ID=95>

⁶ Nous formulons ici uniquement des pistes explicatives, sans prétendre à l'explication d'un phénomène qu'il aurait notamment fallu étudier au prisme de la sociologie des médias.

mobilisations spontanées d'habitants, le caractère protestataire de leur répertoire d'action, la forte médiatisation dont ils bénéficient, constituent autant de coups de butoir aux gouvernements locaux des riches villes du Nord et du Centre de l'Italie (marqués par une subculture blanche ou rouge). Les villes de Bologne et Modène, gouvernées par la gauche depuis cinquante ans, ne sont pas épargnées par le phénomène.

Même si la France, comme d'autres pays occidentaux, connaît une crise de la représentation (voir par exemple le diagnostic concis de Perrineau, 2004), elle n'en connaît pas pour autant une crise généralisée de son modèle d'intermédiation des intérêts au niveau local, car ce dernier repose davantage sur l'institution municipale que sur les partis politiques. Dans les années quatre-vingt, une étude sur l'activité des conseillers municipaux de communes appartenant à la Communauté urbaine de Bordeaux soulignait le caractère formalisé des procédures de participation et constatait que « l'action politique quotidienne repose moins sur l'expression de demandes spontanées ou volontairement organisées que sur la coopération entre les élus locaux, les fonctionnaires communaux, les personnels des services publics et les bénévoles responsables d'associations. » (Balme, 1987 : 174). Dans le modèle français d'intermédiation des intérêts, les habitants s'expriment donc dans le cadre des multiples canaux de communication institutionnalisés entre population et municipalité (associations d'habitants, de commerçants, structures décentralisées au niveau infra-communal). Qu'en est-il vingt ans plus tard ?

En 2008, 72% des Français jugent que la fonction de maire est la plus digne de confiance, loin devant celle de député (30%), de conseiller régional (19%) et général (16%), de ministre (15%), de député européen (9%) et de sénateur (9%)⁷. Ce constat permet d'expliquer pourquoi, si l'on regarde au niveau agrégé du pays, l'ensemble du territoire français n'a vraisemblablement pas connu de mobilisations d'habitants aussi nombreuses que l'Italie dans un arc temporel limité à une petite dizaine d'années. Les Français font globalement confiance à l'institution municipale. En revanche, au niveau local, le processus d'intermédiation des intérêts peut connaître des remises en question dans certaines villes. A Lyon, la sécurité s'est révélée une préoccupation importante des habitants et s'est imposée comme un enjeu électoral central lors des élections municipales de 2001. Les mobilisations des associations de riverain du centre-ville contre les nuisances nocturnes ou celles des habitants du 2^e arrondissement contre la prostitution incarnent des formes d'insatisfaction vis-à-vis de la municipalité. Ces mises en cause du système local d'intermédiation des intérêts apparaissent cependant ponctuelles et non généralisables à l'échelle du pays.

⁷ Communiqué de presse de TNS-Sofres, 5 février 2008, disponible à l'adresse suivante : http://www.tns-sofres.com/presse_communique.php?id=550

D'autre part, le décalage temporel entre les deux pays dans la politisation du problème mérite d'être mentionné. Une comparaison rigoureuse du degré de médiatisation du thème de la sécurité nécessiterait, un examen de la presse lors des différentes phases du processus de production de l'action publique : mise à l'agenda, élaboration et mise en œuvre de la politique, pour reprendre grossièrement l'analyse séquentielle (Jones, 1970). Il apparaîtrait raisonnable de supposer, à la lumière de nos investigations, que la mise à l'agenda d'un problème génère davantage de médiatisation que la mise en œuvre de politiques traitant d'une question politisée depuis plus de vingt ans.

On peut ainsi faire l'hypothèse que, sur la période étudiée, le processus de canalisation des demandes sociales apparaît plus ancien, plus continu et plus invisible en France, alors que l'Italie est confrontée à un phénomène inédit : l'émergence de demandes de sécurité, sous la forme de mobilisations sociales médiatisées. La politisation de l'insécurité constitue un phénomène plus ancien en France où, dès la fin des années soixante-dix, Michel Poniatowski définit le ministère de l'Intérieur qu'il dirige comme celui de la « sécurité des Français ». En outre, dans les années quatre-vingt, le Front National fait de l'insécurité l'un des piliers de son ascension électorale, en couplant la problématique à celle de l'immigration (voir notamment Mayer, 2002). En Italie, la Ligue du Nord, qui effectue un couplage discursif similaire entre insécurité et immigration, et contribue au processus de politisation observé à Modène, n'est créée qu'en 1991. Dans un contexte où la délinquance est en hausse depuis plusieurs années (le pic est atteint en 1991), tout comme le sentiment d'insécurité, la hausse rapide des flux migratoires – qui préoccupe la population – et la crise de confiance à l'égard des structures partisans traditionnelles (qui peinent à canaliser les demandes en provenance des habitants) génèrent l'explosion des mobilisations sociales, les comités de citoyens. Le phénomène migratoire pourrait donc constituer le principal élément déclencheur du processus de politisation de l'insécurité et expliquer ainsi le décalage temporel de dix à quinze ans observé entre les deux pays. Les modalités d'expression de la demande de sécurité – les mobilisations sociales médiatisées en Italie – seraient imputables, en revanche, à la configuration particulière du système politique au moment de l'émergence de la demande sociale, marqué par une remise en cause généralisée de son modèle d'intermédiation des intérêts.

DEUXIEME PARTIE

Le contenu des politiques locales de sécurité

Introduction

Comparer les contenus : les typologies disponibles et leurs limites

Cette deuxième partie de notre recherche vise à montrer, d'une part, dans quelle mesure l'action publique développée en matière de sécurité répond aux processus de catégorisation différenciés qui interviennent dans les villes et à s'interroger, d'autre part, sur les similitudes et différences observées dans les quatre villes quant au contenu de l'action publique mise en œuvre. Nous avons vu, dans la partie précédente, que les territoires riches et urbanisés que nous avons observés rencontraient les mêmes types de problèmes liés à la définition des usages des espaces publics ou ouverts au public, même si la catégorisation de ces problèmes, en fonction des publics visés par les résidents, pouvait varier. Nous examinerons donc ici, grâce à nos quatre études monographiques, l'hypothèse selon laquelle les interventions des municipalités répondent aux problèmes tels qu'ils sont formulés par les résidents et se traduisent par le développement de mesures nouvelles visant à la régulation des lieux collectifs, dont le fonctionnement est perturbé par la multiplication d'actes questionnant les règles du vivre ensemble.

En confrontant cette hypothèse à la littérature existante, nous avons découvert un important vide empirique concernant le contenu des politiques de sécurité : il existe, en criminologie, une multitude de typologies théoriques du contenu de l'action publique mais leur faible fondement empirique les rend difficilement utilisables. Le champ de la « prévention de la délinquance » (« *crime prevention* ») a été dominé, à partir des années quatre-vingt-dix, par les études centrées sur l'évaluation de « ce qui marche », en termes de techniques et de programmes pouvant être transférés et appliqués d'un contexte à l'autre (Hughes, 2002 : 4). De nombreux développements ont créé des classifications, typologies et définitions de la prévention de la délinquance (pour une revue de la littérature, voire par exemple Tonry & Farrington, 1995 ; Gilling, 1997 ; Crawford, 1998 ; Hughes, 1998 ; Selmini, 2000a), que leur quête d'universalité rend difficilement opératoire dans le cadre de notre comparaison du contenu de l'action publique.

La typologie de P. Brantingham et F. Faust (1976) repose sur le découpage du problème en différentes phases de développement. La prévention primaire vise à réduire les opportunités de délinquance, en agissant sur le contexte physique et social : elle ne tient pas compte de l'auteur et repose sur la théorie des styles de vie (Hindelang et al., 1978)¹. La prévention secondaire se focalise davantage sur les auteurs potentiels (les groupes à risque) : il s'agit d'influencer leurs motivations avant qu'ils ne commettent un acte illégal. La prévention tertiaire intervient quand un fait de délinquance a déjà eu lieu, afin de prévenir d'éventuelles récidives : il s'agit d'interrompre la carrière du criminel² ou de réduire la gravité des faits. Ces différents auteurs avaient ainsi opéré une distinction entre deux cibles de l'action publique : le contexte et le public visé.

D'autres chercheurs décomposent ensuite le public visé en deux catégories : les auteurs et les victimes (Forrester et al., 1988). Une typologie à deux dimensions (Van Dijk & De Waard, 1991) combine alors ces catégories avec la catégorisation de P. Brantingham et F. Faust : cette typologie combine ainsi phases de développement du problème (primaire, secondaire, tertiaire) et destinataires de la mesure (auteur, victime, contexte)³.

La typologie la plus communément utilisée distingue prévention sociale et prévention situationnelle. Le concept de « prévention situationnelle » repose sur l'idée selon laquelle une intervention – même minimale – sur le contexte peut influencer les phénomènes de délinquance. Il s'agit de mesures qui s'adressent à des formes spécifiques de délinquance, en cherchant à intervenir sur l'environnement physique (Graham, 1990), de façon à réduire les opportunités et à augmenter les risques pour les auteurs potentiels (Clarke, 1983, 1995). La prévention situationnelle se comprend en regard de trois théories : celle du choix rationnel (Cornish & Clarke, 1986, 1987 ; Clarke & Felson, 1993)⁴, celle des routines (Cohen & Felson, 1979 ; Felson, 1998)⁵, celle des styles de vie (Hindelang et al., 1978). Elle repose sur l'idée que la

¹ Les auteurs définissent le style de vie comme « *routine daily activities, both vocational (work, school, keeping house) and leisure activities* » (Hindelang et al., 1978 : 241). Le style de vie détermine une exposition personnelle de l'individu, qui influe sur les risques de victimisation.

² La notion de « carrière criminelle » suggère l'existence d'étapes dans l'activité criminelle et une certaine intensification de la gravité des actes commis d'un stade à l'autre, de l'adolescence à l'âge adulte (voir par exemple Leblanc, 1986).

³ Voir en annexe 66 le récapitulatif de ces différentes définitions.

⁴ La théorie du choix rationnel reprend un postulat fréquemment utilisé en économie : un individu fait des choix pour maximiser ses bénéfices. Il dispose cependant d'une rationalité limitée : sa capacité de raisonner, prévoir et planifier a des limites ; il ne dispose pas de toutes les informations et son mode d'analyse est donc imparfait. Cela explique pourquoi, pour un bénéfice immédiat, un individu peut risquer d'être condamné. La disponibilité d'un individu à commettre des délits dépend de nombreux facteurs (psychologiques, familiaux, sociaux, liés à ses expériences précédentes), qui influent sur la façon dont il évalue les coûts et bénéfices de son comportement et donc les solutions qu'il perçoit comme les plus adaptées à ses besoins. En présence d'événements fortuits favorables, cette disponibilité porte à la décision de commettre un délit (Barbagli et al., 2003 : 40-42).

⁵ Pour la théorie des routines, un délit se vérifie lorsqu'il y a convergence, à un moment et en un lieu donnés, de trois éléments : un auteur potentiel, une cible intéressante, l'absence de gardien. Pour un auteur potentiel, l'intérêt

délinquance n'est pas tant le fruit de prédispositions individuelles que d'auteurs rationnellement motivés et de facteurs qui créent ou favorisent les opportunités de commettre des actes délictueux (les habitudes et styles de vie des victimes potentielles ; les caractéristiques physiques de l'environnement, et notamment l'urbanisme, depuis la théorie « de l'espace défendable » d'Oscar Newman (1973) ; l'absence de contrôle). R. Clarke a ainsi élaboré une typologie de douze « techniques » de « prévention situationnelle » (voir Clarke, 1992 : 108), ensuite étendue à seize (voir Clarke, 1997), puis à vingt-cinq mesures (voir Clarke & Cornish, 2003)⁶. La « prévention situationnelle » a connu un succès important, qui repose, d'une part, sur sa capacité effective de réduire la délinquance dans certains cas et, d'autre part, sur la possibilité de son évaluation. En outre, la rhétorique de la « prévention situationnelle » tend à impliquer la population dans la coproduction de la sécurité (dont la responsabilité n'incombe pas uniquement à l'Etat), notamment par un discours de responsabilisation des individus (Hughes, 1998 : 67). R. Clarke inclut ainsi dans sa typologie de la prévention situationnelle la surveillance naturelle par les habitants (« *neighbourhood watch* »).

La prévention sociale regroupe toutes les mesures qui ont pour objectif d'éliminer ou de réduire les facteurs de délinquance (sur l'émergence de la notion en France, voir Kaluszynski, 1986)⁷, c'est-à-dire de dissuader les auteurs réels ou potentiels de commettre des délits (Hughes, 1998 : 20). Cette idée se fonde sur une théorie étiologique de la délinquance⁸ et propose d'intervenir sur ses causes sociales, à travers des programmes d'intervention à caractère général, afin d'agir sur les motivations qui poussent à la délinquance. Pour J. Graham et T. Bennet (1995), qui ont passé en revue ces programmes, les interventions de prévention sociale touchent différents domaines de politiques : politiques urbaines (requalification urbaine, politiques du logement, etc.), sanitaires, d'éducation, en faveur de la famille, de l'emploi, de l'intégration sociale en général. En Europe et en Amérique du Nord, les mesures de prévention sociale visent les groupes considérés comme marginaux ou vulnérables et les jeunes.

d'une cible dépend de quatre facteurs : tout ce qui facilite son repérage (visibilité) ; la capacité de défense de la victime potentielle ou les caractéristiques de l'objet et de ce qui sert à le protéger (inertie) ; la valeur symbolique, affective ou matérielle de la cible ; la facilité avec laquelle la cible peut être atteinte (accessibilité). Les variations dans l'espace et le temps du nombre de délits dépendent de la part respective d'auteurs potentiels, de cibles intéressantes disponibles et enfin de gardiens, et de la fréquence avec laquelle ces trois éléments convergent. Cette fréquence dépend, à son tour, de la distribution spatio-temporelle des activités habituelles des membres d'une société et des styles de vie. Cette théorie ne s'intéresse pas aux motivations des auteurs mais partage deux postulats avec la théorie du choix rationnel : la décision de commettre un délit naît de l'analyse du rapport coût-bénéfice ; tout le monde peut commettre un délit quand les tentations de le faire sont fortes, c'est-à-dire quand la cible présente un grand intérêt et qu'il n'y a pas de gardien. Ce sont les évolutions des styles de vie qui expliquent la hausse des atteintes aux biens observée pendant les Trente Glorieuses (Barbagli et al., 2003 : 43-44).

⁶ Nous les détaillons en annexe 66.

⁷ Les origines de la prévention sociale remonteraient aux débats qui ont opposé, sous la Troisième République, Waldeck-Rousseau à Clémenceau : le premier doutait de la possibilité d'amendement pour le récidiviste, tandis que le second croyait à la capacité d'éducation de l'individu.

⁸ Les théories étiologiques considèrent la délinquance comme le produit de carences dans le développement individuel, de nature biologique, psychologique ou sociale (du fait de conditions de vie difficiles).

Des auteurs critiques vis-à-vis de la distinction entre prévention primaire, secondaire et tertiaire⁹ – comme P. Elklblom (1996), J. Graham et T. Bennet (1995), M. Tonry et D. Farrington (1995b) – préfèrent distinguer trois types de prévention : prévention situationnelle, prévention développementale (*developmental crime prevention*) et prévention communautaire (*community crime prevention*) (Selmini, 2000a : 47).

La « prévention développementale » se fonde sur l'idée que les activités de délinquance sont déterminées par des modèles de comportement et des attitudes apprises par l'individu au cours de son développement et qu'il faut donc agir précocement sur ces facteurs de risques (Tremblay & Craig, 1995).

Les définitions de la « prévention communautaire » sont loin d'être unifiées (Selmini, 2000a : 51). Dans une première acception, la prévention communautaire comprend des mesures relevant de la prévention sociale et de la prévention situationnelle. Une deuxième acception la considère indépendamment de ces deux modèles et la définit comme un ensemble d'actions tournées vers l'intervention sur les conditions sociales à l'origine de la délinquance dans une communauté résidentielle donnée (Hope, 1995 : 21). Une troisième acception la superpose au *community policing*, à savoir l'ensemble des activités de contrôle de la police en contact étroit avec les habitants ou sur des zones géographiques bien définies. Enfin, précisons que M. Tonry et D. Farrington (1995b) considèrent la prévention sociale comme la combinaison des actions relevant d'une part de la prévention développementale et d'autre part de la prévention communautaire (Gilling, 1997 : 6).

Cette rapide revue de la littérature criminologique sur le contenu de l'action publique illustre la confusion que peut générer la multiplication des typologies théoriques. Des typologies empiriquement fondées ont tenté de remédier à ce type de problèmes. Nous avons recensé trois études de contenu de l'action publique en France, contre une en Italie. Toutefois, les résultats de ces analyses doivent être traités avec circonspection du fait des biais méthodologiques qu'elles comportent. Nous les examinons ici successivement.

Les typologies de la prévention de la délinquance empiriquement fondées

Dans leur étude sur les politiques locales de sécurité mises en œuvre dans quatre villes des Pays de Loire (Angers, Cholet, Nantes et Saint-Herblain), Philippe Estèbe et Hervé Léon (1998) ont tenté de classifier les politiques locales de sécurité à l'occasion d'une étude – conduite en 1997 et commandée par la Préfecture de Région des pays de Loire – qui portait sur

⁹ Sur le plan théorique, ils lui reprochent de se référer à des modèles conceptuels qui ciblent l'intervention sur des pathologies physiques et non sur la délinquance et, d'un point de vue opératoire, ils lui reprochent tout simplement son manque d'utilité.

les volets « prévention-sécurité » des contrats de ville du XI^e Plan¹⁰. Les deux auteurs ont utilisé trois critères binaires pour bâtir leur typologie : le diagnostic relatif aux phénomènes observés, l'orientation générale des actions et la stratégie d'affichage de la politique (1998 : 139-140)¹¹. Outre le manque de précisions quant au protocole d'enquête qui a guidé le travail, il convient surtout de souligner que les auteurs ne s'intéressent pas aux modalités effectives de mise en œuvre des mesures, mais uniquement aux textes programmatiques des politiques, ce qui invite à mettre en question les conclusions qu'ils formulent : on comprend peut-être mieux pour quelles raisons ils voient dans la stratégie d'affichage municipal le principal critère de différenciation des politiques étudiées.

Dans sa thèse de sociologie relative aux évolutions du contenu de l'action publique en France en matière de sécurité, Franck Sina (2002) s'interroge sur l'émergence d'un nouveau paradigme politique : les représentations du traitement de la délinquance auraient évolué, et avec elles les actions qu'elles sous-tendent. F. Sina veut ainsi vérifier l'hypothèse d'une prise en considération récente de l'espace public dans les programmes d'intervention des contrats locaux de sécurité (CLS). Le paradigme de la prévention sociale aurait dominé les politiques de 1977 à 1994, avant que n'apparaisse en 1995 la prévention situationnelle. L'auteur explique l'avènement de ce nouveau paradigme par la volonté des élus locaux d'adapter la politique menée aux évolutions sociales – à savoir : hausse quantitative de la délinquance, effondrement des réponses institutionnelles (baisse des taux d'élucidation et désengagement des réponses assurancielles sur les faits les plus nombreux) et diffusion des incivilités et violences urbaines – dans un contexte de décentralisation accrue (2002 : 351). L'émergence de ce nouveau paradigme se traduirait par le déplacement des objectifs de ces politiques, qui s'observerait à deux niveaux. D'une part, au sein des actions relevant de la prévention sociale – ou à côté d'elles – se développeraient des actions dont le paradigme de référence est la prévention situationnelle et la cible principale, l'espace public. D'autre part, l'absence d'articulation des CLS avec les autres politiques contractuelles confirmerait le mouvement d'autonomisation entamé en 1990¹².

¹⁰ Le XI^e Plan couvre la période 1994-1998.

¹¹ Le premier critère repose sur l'appréhension des facteurs de la délinquance et comporte deux possibilités : soit ce sont les auteurs de trouble qui sont identifiés, avec un diagnostic insistant sur les motivations ou la carrière délinquante, soit ce sont les facteurs de risque, à savoir les caractéristiques de l'espace public ou des relations sociales qui favorisent le passage à l'acte, ainsi que des situations, qui sont mis en avant. Le deuxième critère distingue les stratégies de sécurité déconnectées des politiques de solidarité urbaine de celles qui sont intégrées dans ces mêmes politiques, autrement dit la distinction ou la continuité entre prévention et répression. Le troisième et dernier critère, relatif aux stratégies d'affichage, différencie les villes qui assument publiquement leurs responsabilités en matière de sécurité des villes qui opèrent de manière plus discrète par régulation institutionnelle.

¹² Pour l'auteur, de 1982 à 1988, la prévention de la délinquance et le Développement social urbain (DSU) évoluent différemment, avant que la prévention de la délinquance ne se dilue dans la politique de la Ville (1988-1990) avec la fusion du Conseil national de Prévention de la délinquance (CNPDP) et de la Commission nationale de Développement social des quartiers (CNDSQ) en une seule instance, la Délégation interministérielle à la Ville (Div). A partir de 1990, avec les émeutes qui surviennent dans la banlieue lyonnaise, la politique de prévention de

Cette étude quantitative repose sur le dépouillement des « fiches-actions »¹³ de 51 CLS, touchant 173 communes, soit 1767 actions, auquel l'auteur a ajouté des entretiens, ainsi que des observations participantes à des groupes de travail¹⁴. L'essentiel de sa recherche porte sur le traitement quantitatif des intitulés des actions recensées. Chaque fiche-action contient cinq critères : référent de l'action¹⁵, cibles visées¹⁶, objectif¹⁷, territoire concerné, coût. Le chercheur a utilisé les trois premiers critères de manière systématique et y a ajouté un critère supplémentaire, le « rapport au temps »¹⁸. Il distingue trois « configurations » – une configuration se définissant comme l'intersection entre des objectifs et des cibles (territoire et population) – grâce à une analyse factorielle des correspondances. La première (type A, 17,7% du total de la variance) concentre des actions orientées vers le long terme dans une logique de prévention sociale, touchant deux cibles privilégiées (parents et enfants scolarisés), selon trois objectifs (la prévention primaire, l'animation sociale et la prévention de l'absentéisme). La deuxième configuration (type B), qui rassemble 26,4% des actions, ne vise qu'un objectif (la saturation de l'espace public), mais concerne les deux cibles, population et territoire : il s'agit d'utiliser des moyens technologiques, comme la vidéosurveillance, et des moyens humains, comme les agents de médiation ou les correspondants de nuit, pour réguler l'espace public, à savoir protéger certaines populations et prévenir la délinquance. Enfin, la troisième configuration (type C, 56,1% des actions) relève de la prévention sociale classique mais regroupe des actions ciblant cette fois les victimes et les délinquants, avec des mesures touchant à l'aide aux victimes ou à la prévention de la récidive notamment (voir tableau n°2.1 en page suivante).

la délinquance se démarque de la politique de la Ville et recherche une meilleure efficacité en ciblant davantage les publics repérés en difficultés.

¹³ Les « fiches-actions » constituent des interventions prévues dans le cadre d'un CLS. Ainsi, l'analyse effectuée porte sur des prévisions mais en aucun cas sur la mise en œuvre des politiques.

¹⁴ On ignore toutefois quel est précisément le protocole de recherche suivi, ainsi que les guides d'entretien et d'observation utilisés.

¹⁵ L'auteur distingue sept catégories de référents : services de l'Etat, Ville, associations, bailleurs, sociétés de transport, Département, commerçants.

¹⁶ Il distingue trois groupes de cibles : les professionnels, l'espace public, les individus ou groupes, qui regroupent eux-mêmes différents types de cibles. Le groupe « espace public » comprend ainsi le contexte physique, les transports, les espaces commerciaux, le cadre de vie, la présence de chiens dangereux, les facteurs du sentiment d'insécurité.

¹⁷ Il distingue 18 catégories d'objectifs, dont les plus significatives sont les suivantes : l'amélioration des aménagements, la prévention de la récidive, le recrutement de maîtrise d'œuvre et le développement d'observatoires, la prévention primaire (logique éducative), le renforcement de la présence humaine, la justice de proximité, l'animation sociale, les polices de proximité.

¹⁸ L'auteur distingue ainsi les actions de long terme, qui s'étalent sur plusieurs années (prévention sociale), les actions de court terme, qui consistent à réagir à une situation donnée, et les actions de moyen terme, à destination des professionnels ou qui ciblent indirectement un public. On peut objecter à l'auteur qu'il ne définit pas tant ces catégories par rapport à une durée que par rapport au contenu même de l'action, ce qui invite à s'interroger sur la pertinence de ce dernier critère.

Tableau n°2.1. Les trois types de configurations identifiés par Franck Sina

	Type A	Type B	Type C
« Rapport au temps »	long terme	court terme	long terme
Objectif(s)	prévention sociale	saturation de l'espace public	prévention sociale
Cible(s) privilégiées	individus/groupes (parents ; enfants scolarisés)	individus/groupes espace public	individus/groupes (victimes et délinquants)
Exemple	animation sociale prévention de l'absentéisme	vidéosurveillance	aide aux victimes prévention de la récidive

Source : D'après Sina (2002).

L'auteur catégorise ensuite les CLS en fonction du pourcentage d'actions relevant des trois types identifiés (A, B, C). Il obtient trois groupes. Le premier se caractérise par la volonté d'agir sur un public ciblé, proche de la délinquance effective. Le deuxième, le plus important numériquement, se compose des CLS jouant sur les trois types d'actions. Le troisième est marqué par un nombre plus réduit d'actions de prévention très larges et peu ciblées sur la délinquance effective ou les groupes à risque, et une majorité d'actions tournées vers la prévention de la délinquance effective (mais sans pour autant remettre en cause la prévention sociale). Ce troisième groupe voit l'émergence d'un type de politique fondé sur un paradigme différent, focalisé sur les marques du désordre dans l'espace public. Les actions du type C, centrées sur un public mieux défini, sont les plus nombreuses. De plus, la dimension d'intervention sur le contexte apparaît en proportion relativement importante dans les trois groupes de CLS. L'auteur en conclut que les CLS illustrent l'émergence d'un nouveau paradigme, qui se traduit par le déplacement des objectifs poursuivis par ces politiques : au sein des actions relevant de la prévention sociale (ou à côté d'elles) se développent des actions dont le paradigme de référence est celui de la prévention situationnelle et la cible principale l'espace public.

Cette étude, qui a le mérite de rechercher l'établissement de critères systématiques, apparaît néanmoins quelque peu biaisée dans la mesure où F. Sina analyse – comme Ph. Estèbe et H. Léon – des *intitulés* d'action et non des mesures mises en œuvre concrètement. Or différentes recherches sont parvenues à mettre en évidence les décalages qui peuvent exister entre l'énonciation d'une politique et sa mise en œuvre. Une recherche belge sur les politiques partenariales de sécurité menées au niveau local a révélé l'existence d'« effets de champs » (Cartuyvels et al., 2000 : 10-11)¹⁹ : les politiques sont centrées sur le local, ce qui confère aux municipalités une grande marge d'interprétation, variable en fonction de leurs propres intérêts et contraintes ; elles sont mises en place dans des quartiers particuliers, marqués par des traditions, des configurations spatiales, des tensions propres ; elles sont retravaillées par les différents agents institutionnels chargés de leur mise en œuvre.

¹⁹ Il s'agit d'une recherche sur la politique belge de « prévention globale intégrée », une politique partenariale qui allie un volet d'intervention socio-sanitaire et un volet d'intervention policière. L'étude s'est déroulée sur quatre années (1996-1999) et a consisté en une investigation des « raisons pratiques » des agents de terrain, appartenant à l'institution policière, à la gendarmerie, à l'appareil judiciaire en charge des stupéfiants ; des associations de quartiers ; des travailleurs sociaux.

Une deuxième limite de l'analyse concerne le nouveau paradigme que F. Sina croit déceler, et qui n'est peut-être pas aussi récent que l'auteur semble le penser. En effet, il a pu apparaître en France dès les années quatre-vingt (et non dans les années quatre-vingt-dix). F. Bailleau et G. Garioud notent à Orly la mise en œuvre de mesures relevant de la prévention situationnelle dès cette époque²⁰. De même, dans sa description de la politique de sécurisation des bâtiments menée par la mairie communiste de Saint-Martin d'Hères (banlieue grenobloise), S. Roché indique que l'achat d'équipements et de services dits « de sécurité passive » pour la protection des bâtiments municipaux remonte au début des années quatre-vingt, s'accéléralant même en 1984 pour culminer, en termes d'investissements financiers, en 1986 (Roché, 1994b : 25-48). Le problème méthodologique majeur de F. Sina est qu'il prétend démontrer une évolution mais sans mener de comparaison synchronique du contenu de l'action publique.

Le point de référence de F. Sina (puisqu'il cherche à démontrer une évolution) est la recherche quantitative sur les publics visés par les Contrats d'Action de Prévention pour la Sécurité dans la Ville (Caps)²¹ dirigée par Christine Lazerges (1991). Dans cette étude, l'équipe de recherche a analysé dans cinquante villes²² le contenu des Caps signés en 1987 et en 1989²³. Ce sont, encore une fois, les *intitulés* des projets qui ont été étudiés et non leur mise en œuvre. Les chercheurs ont néanmoins complété leur analyse quantitative par des entretiens semi-directifs, menés dans dix villes avec des acteurs locaux de la prévention, à savoir des élus, des chargés de mission, des représentants de la police, de la justice, d'associations, etc. Ils précisent que la première partie de leur étude ne prétend pas donner une image définitive de la répartition de l'ensemble des actions, mais restitue une phase de recherche qui a contribué à nourrir le questionnement en vue des entretiens. Les auteurs soulignent d'ailleurs autant que possible les limites de leur enquête. Il semble que la Div se refuse, à l'époque, à financer des mesures qui ne relèvent pas de la prévention telle qu'elle la conçoit elle-même, c'est-à-dire dans une acception sociale assez large²⁴. Cependant, Ch. Lazerges et son équipe mettent en avant les

²⁰ Les deux chercheurs indiquent :

« La municipalité mène toujours une politique d'amélioration des conditions de vie de l'ensemble de la population: santé, éducation, formation professionnelle, emploi, restructuration urbaine... dont les résultats ne sont socialement perceptibles qu'à long terme; elle n'en conduit pas moins, désormais, d'une part des actions plus ponctuelles centrées sur le sentiment d'insécurité renforcé par certaines pratiques délinquantielles, d'autre part une politique de prévention dite "situationnelle": construction de parkings fermés, surveillance des établissements scolaires, flottage, installation d'interphones et protection des appartements... » (Bailleau et Garioud, 1990 : 139-140).

²¹ Ils ont été lancés par la circulaire du Premier Ministre du 27 février 1985. Précisons que dans leur rapport, les auteurs utilisent l'acronyme « Cap ».

²² L'échantillon a été défini selon des critères géographiques (représentation de la plupart des régions), démographiques (taille de la population), urbanistiques (densité de population). De plus, les chercheurs voulaient étudier les Caps rédigés en 1987 et en 1989. Or sur les 600 villes disposant d'un CCPD au moment de l'étude, seules 150 avaient signé un Caps en 1987 et en 1989.

²³ On peut d'ailleurs déplorer que F. Sina n'ait pas adopté la même démarche pour démontrer l'évolution du contenu des CLS et cibler, par exemple, des CLS de différentes générations.

²⁴ Ce point rejoint la difficile articulation au niveau national entre Ministère de l'Intérieur et Ministère de la Ville, qu'illustre la rédaction du guide méthodologique d'élaboration des CLS, promue par l'Institut des Hautes Etudes

effets pervers de la logique de guichet de ce dispositif (1991 : 25-30) : tous les projets présentés visent à montrer combien ils s'inscrivent dans le champ d'action de la Div pour espérer obtenir un financement. Des mesures d'animation sportive (un mur d'escalade, par exemple) peuvent ainsi être formulées comme relevant de la prévention, ce qui constitue un phénomène de dilution de la prévention dans un vaste ensemble d'interventions municipales, dont certaines restent somme toute assez traditionnelles. Elles sont, par ailleurs, souvent destinées à un public de jeunes bien plus large que celui des seuls délinquants. Enfin, ajoutons que l'un des enjeux pour les municipalités consiste en la pérennisation de certaines mesures par un financement de droit commun, ce qui signifie la disparition de ces actions de ces programmes reposant sur les fonds exceptionnels que représente la politique de la Ville. Seule une vue globale des différentes politiques municipales peut donc permettre d'appréhender les évolutions du contenu de l'action publique.

D'autre part, beaucoup des mesures financées par la Div semblent concerner les « jeunes désœuvrés » et visent à les occuper. Allons jusqu'au bout du raisonnement que sous-tend une telle analyse : comment repère-t-on un « jeune désœuvré » ? La question de l'occupation de l'espace nous semble ici exprimée de manière implicite mais néanmoins centrale : le jeune désœuvré se trouve dans l'espace public mais n'y fait « rien ». Les projets sont toutefois formulés de manière à coller le plus possible aux attentes supposées de la Div, et donc en termes de prévention au sens large, ce qui constitue la réponse politique des CCPD à la pression institutionnelle exercée par la Div. Ainsi, les auteurs suggèrent que dans les grandes villes, « la politique de prévention se fait beaucoup en dehors des CCPD » (1991 : 44), ces derniers ne portant que les actions les plus spécialisées, tandis que dans les villes moyennes et plus petites, le CCPD constitue le dispositif central de la prévention, « au risque de répondre aux besoins les plus évidents et les plus globaux ». Les auteurs reconnaissent donc ici implicitement que pour appréhender la politique de « prévention de la délinquance » d'une grande ville, l'étude des Caps ne suffit pas. On peut, selon toute vraisemblance, appliquer cette remarque aux CLS pour les politiques de sécurité. Enfin, ils soulignent que dans certaines villes, les actions présentées sous le label « prévention » ne se différencient pas de la politique socioculturelle globale de la commune, tandis que dans d'autres, le travail du CCPD apparaît complémentaire de la politique municipale.

Au final, la démonstration de F. Sina nous semble fragile. Ainsi, si les demandes des politiques nationales menées en France ont pu évoluer, cette évolution n'est pas démontrée et, de plus, rien ne nous assure qu'elle soit à l'origine de la modification des pratiques locales. A la

sur la Sécurité intérieure (Ihesi) – organe de recherche rattaché au Ministère de l'Intérieur – sans que le Ministère de la Ville y soit invité. Cela s'est traduit par une moindre prise en considération de la prévention dans le texte, ce que n'a pas manqué de dénoncer le Ministère de la Ville (Sina, 2002 : 229).

lumière des critiques présentées précédemment, on peut tout à fait envisager que la rhétorique développée par la politique nationale des CLS se trouve désormais plus en phase avec les pratiques existantes, qui pouvaient déjà en partie cibler l'espace public bien avant l'avènement des CLS, selon des modalités que les études mentionnées ne permettent d'ailleurs pas d'appréhender.

La recherche de Rossella Selmini (2000b) relative aux politiques locales de sécurité, menées dans les 103 chefs-lieux italiens, constitue l'unique enquête systématisée sur le sujet en Italie. Cette étude repose sur l'auto-administration de trois séries de questionnaires – destinés respectivement aux maires, aux responsables de projets pour la sécurité et aux commandants de police municipale – doublée d'entretiens semi-directifs. L'analyse est fondée sur les représentations des acteurs qui ont la responsabilité politique et/ou technique de ces politiques.

L'auteur distingue les actions essentiellement selon leurs « objectifs prioritaires » : l'intervention sur l'« effet d'un problème » et l'intervention sur ses « causes » ; il s'agit donc, au final, d'une distinction classique entre prévention situationnelle et prévention sociale. Elle subdivise ensuite chaque type de prévention en fonction d'« objectifs intermédiaires ». Pour la prévention situationnelle, elle emprunte aux techniques de R. Clarke les catégories « augmentation des risques » et « augmentation des difficultés » ; pour la prévention sociale, elle distingue les « mesures visant des sujets considérés comme désavantagés ou vulnérables » des « mesures visant l'environnement physique et/ou social »²⁵. A partir de sa typologie, R. Selmini obtient la classification suivante des principales mesures recensées (voir les tableaux en page suivante).

²⁵ La différence avec la prévention situationnelle touche à l'objectif prioritaire des interventions : dans le cas de la prévention situationnelle, une intervention urbanistique a un objectif défensif ; dans le cas de la prévention sociale, elle vise à améliorer la qualité de l'environnement physique et la perception qu'en ont les habitants.

Tableau n°2.2. La typologie de la prévention situationnelle de R. Selmini

Prévention situationnelle		
Objectif général	Intervenir sur les circonstances, le contexte et les effets provoqués par des formes de désordre et de délinquance	
Objectif intermédiaire	<i>augmenter les risques</i>	<i>augmenter les difficultés</i>
Mesures adoptées	Surveillance formelle – réorganisation des polices municipales dans l'espace et le temps – collaboration avec les forces de l'ordre pour le contrôle du territoire – professionnalisation de la PM : spécialisation croissante (donc division du travail accrue) – utilisation croissante de caméras de vidéosurveillance, reliées au PC des PM	Contrôle du mouvement des personnes – barrières architecturales + déplacement de bancs dans les parcs, utilisation de vernis anti-graffitis, débroussaillages – arrêtés dissuasifs : anti-prostitution et anti-squats surtout
	Surveillance informelle – campagnes d'information – « numéros verts » pour signaler délits et incivilités – distinctions décernées aux habitants qui se sont distingués dans leur collaboration aux activités de surveillance – formes de prévention communautaire	
	Mesures de surveillance confiées à des sujets particuliers qui, par leur activité quotidienne, peuvent contribuer à la prévention. Ex. retraités à la sortie des écoles	
	Surveillance « naturelle » amélioration de l'éclairage	

Source : D'après Selmini (2000b)

Tableau n°2.3. La typologie de la prévention sociale de R. Selmini

Prévention sociale		
Objectif général	Intervenir sur les causes sociales de la délinquance : éliminer ou réduire les causes qui poussent à l'accomplissement d'actes de délinquance ; ou éliminer ou réduire les situations de malaise ou de souffrance en général	
Objectif intermédiaire	<i>Mesures visant des sujets considérés comme désavantagés ou vulnérables</i>	<i>Mesures visant l'environnement physique et/ou social</i>
Mesures adoptées	Réduction des risques – toxicomanie : les interventions ne s'adressent pas seulement aux sujets vulnérables (toxicomanes) et à la prévention de la délinquance mais à la collectivité qu'on veut rassurer . On essaie d'intégrer les « fauteurs de trouble » et le reste de la communauté – prostitution	Reconstitution des liens sociaux – médiation des conflits – gestion de l'espace public : activités d'animation (rencontres d'habitants, initiatives culturelles, manutention des parcs, animation sociale)
	Assistance sociale générale pour les sujets à risque activités de prévention sociale traditionnelle : – réinsertion des détenus – intervention sociale sur les jeunes en difficultés	
	« Services intégrés » : – bureaux uniques – centres d'assistance juridique pour favoriser l'exercice légal de certaines activités (vente ambulante)	
	Mesures visant les victimes de délits (réelles ou potentielles) : – accompagnement (des femmes seules, des personnes âgées) dans les banques, bureaux de poste. – assistance directe pour les victimes – lignes téléphoniques les femmes, enfants, etc. ou fournissant des infos sur des délits spécifiques – services d'intervention rapide après un délit (assistance matérielle et organisationnelle) – instruments de type technologique (télésecours pour les personnes âgées) – réunions d'information ; campagnes de promotion de l'autodéfense, etc.	

Source : d'après Selmini (2000b)

D'après cette étude, les contenus des actions recensées apparaissent relativement proches de ceux des interventions menées en France : en effet, l'implication croissante des maires italiens se traduit notamment par une tendance à la professionnalisation des polices municipales, à l'utilisation croissante des arrêtés municipaux et à la mise en place de projets combinant mesures de prévention sociale et mesures de prévention situationnelle. Par ailleurs, les chercheurs mettent en avant une variable politique dans leur analyse. Sur les 28 projets pour la sécurité recensés en 1998, 20 relèvent de municipalités gouvernées par le centre-gauche, soit près des trois-quarts des programmes alors que les municipalités de centre-gauche ne représentent qu'un peu moins de 60% de l'échantillon (60 villes sur 102)²⁶. Les auteurs en concluent que les municipalités de centre-gauche semblent plus enclines à lancer des projets structurés sur le thème de la sécurité que leurs homologues du centre-droit (36 villes) et de la Ligue du Nord (6 villes)²⁷. Les auteurs notent également une prédominance des mesures de prévention situationnelle face à celles relevant de la prévention sociale dans les municipalités de centre-droit, cet écart se creusant en comparaison des municipalités administrées par la Ligue du Nord.

Pour originale qu'elle soit, cette recherche n'en comporte pas moins plusieurs limites. Tout d'abord, la taille réduite de l'échantillon complique les recoupements statistiques pertinents. En effet, le nombre de réponses aux 103 questionnaires composant chacun des échantillons a été de 91, 84 et 97 respectivement. Sur les 91 maires ayant répondu au questionnaire, 35 ont déclaré mettre en œuvre un projet relatif à la sécurité mais les auteurs n'en ont retenu que 28 correspondant aux critères d'identification fixés au préalable, à savoir l'existence d'un contrat de sécurité et le caractère structuré et coordonné des activités menées. Opérer des recoupements statistiques sur un échantillon de 28 villes apparaît délicat.

D'autre part, la typologie retenue pour catégoriser les mesures identifiées repose sur un seul critère, l'objectif prioritaire de l'action, à savoir : intervenir sur les effets ou les causes d'un problème. Certaines catégorisations apparaissent dès lors contestables. Par exemple, en quoi les « services intégrés » relèvent-ils de la prévention sociale ? Il s'agit plutôt de mesures de simplification administrative, ce qui pourrait s'apparenter à l'idée de proximité au sens de rapprochement entre habitants et administrations. A l'inverse, les projets relatifs à la police municipale sont exclus de la typologie et la dichotomisation des missions qu'elle effectue apparaît empiriquement difficilement observable²⁸.

²⁶ La ville d'Isernia n'a pu être incluse dans ces statistiques car au moment de l'enquête, elle était administrée par un commissaire du gouvernement, le maire ayant été démis de ses fonctions.

²⁷ Cet élément n'est pas sans rappeler le cas de la France, où les maires de gauche se sont les premiers mobilisés sur ces questions dans les années quatre-vingt.

²⁸ R. Selmini distingue deux types de policiers municipaux : la « figure mixte », qui combine activités de préventions sociale et situationnelle, et l'« agent de communauté », qui n'effectue que des missions relevant de la prévention sociale. La « figure mixte » a pour objectifs la surveillance (contrôle) et la reconstitution des liens entre

Les ambiguïtés et lacunes de la typologie de R. Selmini se comprennent aisément à la lumière de la méthodologie employée par l'auteur. En effet, l'envoi aux 103 municipalités d'un questionnaire que devaient remplir les responsables des projets sécurité dénote une étude *centrée sur les représentations des acteurs* et non sur la mise en œuvre des actions, de sorte qu'il apparaît difficile de tirer des conclusions quant aux mesures effectivement produites. Le caractère auto-administré du questionnaire présente également une limite importante, dans la mesure où il peut empêcher la contextualisation des informations recensées.

Que nous apprennent ces recherches empiriques sur le contenu de l'action publique? Leurs limites méthodologiques invitent à considérer leurs conclusions avec prudence.

Elles soulignent unanimement, d'une part, la croissance quantitative des actions dites de prévention situationnelle. Cependant, l'observation concrète de la prévention situationnelle permet moins bien de l'opposer à la prévention sociale que ne le fait la théorie. En effet, un « garant des lieux » (Roché, 2002 : 186) chargé de réguler l'espace public sans être pour autant doté d'un pouvoir de sanction peut-il être assimilé à un policier national effectuant une mission d'îlotage ou à une caméra de vidéosurveillance commandée à distance par un opérateur municipal ? De notre point de vue, pour appréhender quantitativement un phénomène, il convient avant tout de savoir ce que l'on mesure : il s'agit donc, dans un premier temps, d'isoler une fraction de la réalité et d'établir les catégories pertinentes pour l'analyser. Or les études quantitatives mentionnées n'ont pas réussi à affiner les catégories d'analyse des typologies existantes, plus théoriques qu'empiriquement fondées. Cette imprécision a motivé notre volonté de procéder à une étude qualitative du contenu de l'action publique mise en œuvre, selon une perspective comparée à la fois diachronique et synchronique, afin de comprendre ses évolutions et de les expliquer.

D'autre part, les explications qu'avancent les recherches mentionnées ne sont pas toujours satisfaisantes, soit qu'elles reposent sur des fondements méthodologiques discutables, soit qu'elles apparaissent incomplètes ou non démontrées empiriquement. Par exemple, à partir d'enquêtes de terrain réalisées aux Mureaux (De Maillard, 2005b), ainsi qu'à Grenoble et Lyon (Bailleau et al., 2004)²⁹, J. de Maillard défend l'hypothèse suivante :

« Sous la pression d'une demande sociale de sécurité, ils [les élus locaux] ont déplacé les référents et les jugements en fonction desquels ils orientent la conduite des politiques publiques, se souciant de la gestion de l'insécurité et de ses conséquences plutôt que du seul traitement de ses causes sociales. » (De Maillard, 2005a : 107).

habitants et administration (écoute). Il a pour mission la prévention, le recueil d'informations, la dissuasion, le fait de rassurer les habitants. L'« agent de communauté » a seulement pour mission de reconstruire les liens de la communauté. Il doit coordonner l'activité de quartier et entretenir des rapports constants et directs avec les habitants. La reconstitution des liens de la communauté est l'un des objectifs de la prévention sociale, tandis que l'amélioration de la surveillance est un objectif de la prévention situationnelle.

²⁹ Il s'agit d'une enquête conduite pour le compte de la Div (voir également Faget & De Maillard, 2000).

Ce glissement dans la problématisation de l'insécurité se traduirait par une remise en cause du modèle de primauté de la prévention sociale, notamment dans les mairies de gauche, et des modifications dans les systèmes d'alliance noués au plan local, la municipalité entretenant désormais des relations privilégiées avec les institutions régaliennes et les « nouveaux experts » de la sécurité. Dans son article, J. de Maillard se contente de suggérer l'hypothèse d'une évolution chez les maires des perceptions de la demande de sécurité, mais sans la démontrer empiriquement. Il en est de même de l'analyse proposée par F. Sina³⁰. Qui exprime cette demande de sécurité ? Quelles sont les revendications ? Comment les problèmes sont-ils formulés ? La première partie de cette recherche s'est attachée à expliciter ces éléments restés obscurs dans les études précédemment citées, afin de préciser les mécanismes de changement de l'action publique.

Ainsi, la comparaison systématique des contenus de l'action publique, dans le temps et dans l'espace, révèle effectivement une prise en considération croissante du territoire par les politiques municipales sur la période étudiée. Ce constat établi, nous avons cherché à l'expliquer en étudiant de manière approfondie la genèse des politiques mises en œuvre dans chacune des villes. Cet examen comparé a mis en lumière des mécanismes de problématisation certes différenciés selon les contextes locaux mais centrés sur la question des règles d'usage des espaces publics – ce que restitue la première partie de la thèse. Si ce constat a précédé, lors de nos investigations, l'examen de la genèse des politiques locales de sécurité, nous avons estimé préférable, pour le confort du lecteur, de ne le restituer qu'après la présentation des processus différenciés de formulation des problèmes dans chacune des villes. La deuxième partie de notre recherche s'attache donc à montrer dans quelle mesure l'action publique conduite dans chacune des quatre villes prend effectivement davantage en considération le territoire, validant ainsi la thèse d'une réorientation de l'action publique par les municipalités, sous la pression de la demande de sécurité qu'expriment les résidents mobilisés.

Les chapitres 4 et 5 détailleront ainsi respectivement le contenu de l'action publique mise en œuvre dans les deux villes françaises et les deux villes italiennes sur la période 1997-2006. La présentation par pays des cas d'étude vise à rappeler au lecteur une différence d'ordre institutionnel majeur : l'existence en France d'une politique nationale en matière de sécurité,

³⁰ Dans les conclusions de la recherche dirigée par Ch. Lazerges apparaissent des pistes explicatives du contenu de l'action publique plus tangibles : les chercheurs considèrent que le choix des publics visés par les Caps (et donc la problématisation de l'insécurité) résulte du système de contraintes dans lesquels sont enchâssés les CCPD (1991 : 49). Ce système de contraintes articule cinq éléments : la taille de la ville, qui influe généralement sur les héritages existants en termes de prévention générale et de public ciblé ; sa puissance financière, qui détermine le type de besoins restants à satisfaire ; le nombre d'instances partenariales ou l'existence d'une « tradition socio-culturelle » municipale riche détermine le caractère plus ou moins innovant de la politique du CCPD ; le volontariat des jeunes ciblés ; le rapport aux associations des mairies, qui leur donne une marge de manœuvre différente. Cette analyse adopte toutefois uniquement le point de vue des professionnels de la prévention et pâtit par conséquent d'une absence de connexion à l'environnement dans lequel évoluent ces professionnels.

qui se traduit au niveau local par une multitude de dispositifs, organisation que ne connaît pas l'Italie. D'autre part, la restitution de l'étude sous forme de monographies permettra de mettre en exergue, pour chaque contexte local, les évolutions du contenu de l'action publique effectivement mise en œuvre au cours des dix années étudiées et de valider ainsi la thèse d'une attention renouvelée des municipalités pour le territoire, sous l'influence des mobilisations sociales d'habitants. Une comparaison synchronique n'aurait présenté aucun intérêt pour saisir les processus d'évolution ; elle n'interviendra donc qu'en conclusion, afin de préciser ce qu'apportent nos investigations empiriques aux controverses évoquées.

CHAPITRE 4

Le contenu de l'action publique : Grenoble et Lyon

Introduction

Les CLS lyonnais et grenoblois en perspective

L'étude du contenu de l'action publique mise en œuvre à Grenoble et à Lyon entre 1997 et 2006 repose sur l'examen de documents municipaux internes, que les entretiens semi-directifs, conduits avec des acteurs politico-administratifs, ont pu compléter.

A Grenoble, nous avons procédé au dépouillement des archives du service Prévention de la délinquance, comprenant les conventions et contrats signés par la municipalité, les études et évaluations qu'elle a commanditées sur la période, les rapports d'activité des services, les notes de service relatives au fonctionnement des emplois-jeunes municipaux (ALMS, Gardes verts et correspondants de nuit)¹.

A Lyon, nous avons essentiellement dépouillé les délibérations du conseil municipal, dont le contenu est disponible en intégralité sur le site Internet de la Ville de Lyon (contrairement à la municipalité grenobloise, qui ne met en ligne que la délibération, sans le contenu des exposés et échanges qui la précèdent). De plus, nous avons examiné les programmes d'interventions en matière de prévention et de sécurité financés par le contrat de Ville sur la période 1998-2006. Enfin, nous avons également étudié les différents contrats et conventions passés par la municipalité lyonnaise, ainsi que le rapport final d'évaluation du contrat local de sécurité, rédigé par le cabinet Suretis².

Les interventions en matière de sécurité que nous avons étudiées à Lyon et à Grenoble puisent essentiellement leur source dans la signature, en 1998, de contrats locaux de sécurité. Une présentation synthétique, en guise d'introduction, des éléments de similitude et de distinction repérables à la lecture de ces documents est nécessaire pour baliser notre propos.

Alors que le CLS de Grenoble consacre dans son préambule la sécurité comme « facteur de la cohésion sociale et de la qualité de vie de la population » et considère son maintien comme « inséparable d'un effort constant d'amélioration générale des conditions de vie, de réduction des inégalités et d'encouragement à la participation et à la responsabilisation de toute

¹ Voir en annexe 3 le détail des documents consultés à Grenoble.

² Voir en annexe 4 le détail des documents consultés à Lyon.

la population » (p. 2), celui de Lyon n'évoque en rien les causes socio-économiques de la délinquance mais insiste sur « l'accroissement sans précédent des actes de violences urbaines, des incivilités et des délits commis par des mineurs de plus en plus jeunes, engendrant un sentiment d'insécurité de plus en plus fort » (p. 3). La différence de ton est notable dès l'introduction du texte. Par ailleurs, si ces CLS identifient tous deux comme objectif la lutte contre le sentiment d'insécurité, ils diffèrent sur la nature de leur deuxième priorité : le texte grenoblois met ensuite l'accent sur la *prévention* de la délinquance, tandis que le document lyonnais privilégie sa *réduction*.

Le CLS lyonnais se veut, en apparence, opérationnel, reposant dès le départ sur des fiches-actions, alors qu'il faut attendre, à Grenoble, septembre 2002 pour leur rédaction. Il apparaît aussi plus complet, avec 70 pages contre 21. Le CLS lyonnais comprend un calendrier de mise en œuvre, qui distingue les actions mises en œuvre immédiatement, à court terme ou à moyen terme, et propose – pour certaines actions – des indicateurs d'évaluation et de suivi plus ou moins précis. Le document s'appuie souvent sur des chiffres bruts ou des statistiques simples, voire des notions non explicitées par les indicateurs (par exemple les expressions « mobilisation des chefs d'agence », dans la fiche n°39 ou « qualité du chantier », dans la fiche n°29). En outre, les coûts des actions ne sont pas systématiquement chiffrés. Enfin, le CLS lyonnais fait l'objet d'avenants, régulièrement ajoutés au texte initial, alors qu'à Grenoble, les plans d'actions élaborés par la suite s'en dissocient.

Du point de vue des contenus, le CLS lyonnais consacre l'utilisation de moyens techniques et technologiques comme stratégie d'intervention, avec la mise en place d'un schéma directeur de vidéosurveillance sur le territoire communal. Alors que le CLS grenoblois consacre les emplois-jeunes comme sa mesure phare, le texte lyonnais y accorde beaucoup moins d'importance. Ainsi, la Ville de Lyon annonce le recrutement de 250 emplois-jeunes, lorsque la Ville de Grenoble, dans le contrat d'objectifs signé avec l'Etat en septembre 1997, envisage de créer 200 postes et d'aider financièrement à la création de 300 postes par des associations locales³. Le nombre d'emplois-jeunes recrutés est donc loin d'être proportionnel à la taille de la ville ou à son budget.

Les deux textes partagent une faiblesse commune : un diagnostic de sécurité « maison ». Si celui de Lyon apparaît tout de même plus complet, il repose sur la présentation de données socio-démographiques parfois floues dans leurs intitulés et dont la comparaison manque de rigueur : par exemple, le taux de chômage ou la proportion d'un groupe social dans un quartier est tantôt comparé à la moyenne de l'arrondissement, tantôt à celle de la ville ou encore à celle des quartiers de Rhône-Alpes en DSU, sans raison donnée à ces choix. Le diagnostic classe les

³ ID Dauphiné, *Bilan d'un an de fonctionnement du dispositif « nouveaux services / nouveaux emplois »*, Mairie de Grenoble, décembre 1998, p. 3.

arrondissements en trois catégories: ceux de « commission et d'importation de délinquance » (le centre-ville), les « lieux d'émission de délinquance, au fort sentiment d'insécurité » et les « arrondissements les moins touchés »⁴. Notons, enfin, que le CLS de Grenoble pointe la part de récidivistes dans les statistiques des mis en cause mais ne mentionne pas leur lieu de résidence : le diagnostic indique les territoires où se concentrent les délits mais sans distinction entre délinquance d'importation et « délinquance d'autochtones ».

Ces éléments de comparaison pointés, il nous appartient à présent de détailler le contenu de l'action publique déployée à Grenoble, puis à Lyon.

I. Le contenu de l'action publique grenobloise (1997-2006)

Si la présentation du contenu de l'action publique grenobloise répond, tout d'abord, à un souci de clarification, les préoccupations d'ordre chronologique n'en sont néanmoins pas absentes. L'exposé qui va suivre tentera donc d'articuler ces deux dimensions de manière aussi claire que possible. En effet, si le CLS constitue, à partir de 1998, le principal dispositif municipal en matière de sécurité, la ville n'en mène pas moins d'autres actions, notamment via le CCPD et les financements de la politique de la Ville. Nous exposerons donc successivement les mesures prises dans le cadre du Caps, le contenu du CLS, et les fiches-actions qui découlent de l'évaluation de 2001-2002, avant d'aborder, en dernier lieu, l'ensemble des interventions lancées spécifiquement sur le de La Villeneuve depuis 1997.

I.1. Les mesures financées par la politique de la Ville (Cap)

Le CCPD est financé par la politique de la Ville, via le Contrat de Ville. A Grenoble, le Contrat de Ville en Agglomération (CVA) est signé le 8 septembre 2000, au niveau intercommunal⁵. En effet, la structure intercommunale (Grenoble-Alpes-Métropole, la Metro), devenue communauté d'agglomération en 1999, dispose désormais d'une compétence en matière de politique de la Ville.

La Métro indique, dans le CVA, vouloir s'engager dans une politique de sécurité, par l'intermédiaire du programme de prévention de la délinquance⁶. La convention thématique d'application du CVA, intitulé « prévention collective et sécurité », se décline en trois axes :

⁴ Voir chapitre 3.

⁵ Il associe la préfecture, le Département de l'Isère, la Région Rhône-Alpes, la Communauté d'agglomération, la Caisse d'allocations familiales et le Fonds d'action sociale pour travailleurs immigrés.

⁶ *Contrat de Ville de l'Agglomération grenobloise 2000-2006*, p. 8

« prévenir et réprimer la délinquance », mener une « politique de prévention forte », mettre en place un « cadre d'intervention des différents partenaires signataires au niveau de l'agglomération ». La « commission prévention », qui réunit les élus et les responsables de services municipaux, en présence du procureur de la République et de l'élue communautaire en charge de la prévention de la délinquance, constitue le lieu de réflexion et d'impulsion des actions.

Dans les territoires concernés par la politique de la Ville, les CLS deviennent une composante des 247 Contrats de Ville du XII^e plan (2000-2006), puisqu'ils en constituent le volet prévention et sécurité⁷. Les crédits de la politique de la Ville doivent servir à financer l'ingénierie, la conduite et l'animation des CLS. Ils visent également à soutenir des projets élaborés dans le cadre du CCPD⁸. Le CCPD grenoblois finance ainsi un certain nombre de mesures par l'instrument financier de la politique de la Ville qu'est le Cap (Contrat d'Actions de Prévention), dénommé ensuite Plap (Programme Local d'Actions de Prévention) à partir de 2003⁹. Par exemple, la mairie lance en 1997 une campagne de prévention des incivilités, intitulée « T'as vu ta ville »¹⁰.

Différentes mesures sont reconduites d'année en année via le Cap, puis le Plap (voir tableau n°2.4 en page suivante). La signature du CLS en 1998 ne met ainsi pas fin à l'activité du CCPD, qui continue d'accorder ou non des subventions aux projets proposés dans le cadre de la prévention de la délinquance. Les Cap et Plap menés entre 1998 et 2003 regroupent des interventions relevant de la prévention sociale traditionnelle, visant à intégrer les publics à risque (« les jeunes ») aux activités socio-éducatives existantes. A partir de 2002, de nouvelles expressions sont utilisées pour désigner les problèmes (« cohabitation difficile », « tensions » entre jeunes et résidents, « jeunes qui s'approprient les espaces »). Cela ne signifie pas forcément que ces termes n'étaient pas utilisés auparavant mais, en tout cas, ils ne figuraient pas dans les programmes d'intervention que nous avons consultés. Ainsi, la dimension spatiale des problèmes apparaît plus nettement dans certains intitulés d'action, tels que « l'animation en pied d'immeuble à Lys Rouge ». Les conflits d'usage des espaces publics ou privés à usage collectif sont donc visés par les mesures financées par le CCPD et la politique de la Ville, même si la problématisation retenue reste principalement formulée en termes de groupes de jeunes qu'il faut « occuper ». L'examen des Cap et Plap de la ville de Grenoble de 1998 à 2004 suggère donc une évolution des termes désignant les problèmes auxquels répondent des interventions dont le contenu n'a, en revanche, pas changé.

⁷ La circulaire du 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité le mentionne.

⁸ Circulaire interministérielle du 29 mars 2001 relative à la mise en œuvre des décisions du conseil de sécurité intérieure du 30 janvier 2001.

⁹ Voir en annexes 67 et 68 le détail des Cap et des Plap grenoblois.

¹⁰ Le coût des incivilités est estimé, pour 1996, à 2,2 millions de francs (soit 335 388 euros environ). *Le Dauphiné Libéré*, 20 septembre 1997.

Tableau n°2.4.

Récapitulatif du budget annuel du Cap, puis du Plap grenoblois, en francs et en euros (1998-2005)

	Intitulé	Axes d'intervention	Budget total
			Ville + Etat
1998	CAP	<ul style="list-style-type: none"> – Médiation – Lutte contre la récidive – actions en direction des jeunes – Actions en direction des adultes chargés de l'éducation des ados et pré-ados – Campagne contre les incivilités 	700 000 F (106 714 €)
1999	CAP	<ul style="list-style-type: none"> – Médiation – Lutte contre la récidive – Actions en direction des jeunes – Actions en direction des adultes – Actions pour la citoyenneté 	700 000 F (106 714 €)
2000	CAP	<ul style="list-style-type: none"> – Développement de la médiation – Lutte contre la récidive – Actions en direction des jeunes – Actions en direction des adultes chargés de l'éducation des mineurs – Actions pour la citoyenneté 	700 000 F (106 714 €)
2001	CAP	<i>Document non consulté (manquant)</i>	600 000 F (91 469 €)
2002	CAP	Axes d'intervention non précisés	91 469 €
2003	PLAP	<ul style="list-style-type: none"> – Jeunes (mineurs) – Adultes chargés de l'éducation des mineurs – Favoriser la mobilisation des habitants – Favoriser le développement du lien social 	91 469 €
2004	PLAP	<ul style="list-style-type: none"> – Jeunes (mineurs) – Adultes chargés de l'éducation des mineurs – Favoriser la mobilisation des habitants – Favoriser le développement du lien social 	81 750 €
2005	PLAP	<ul style="list-style-type: none"> – Actions en direction des jeunes (mineurs et jeunes adultes) – Médiation et responsabilisation des adultes – Actions en direction des victimes 	données non disponibles

Sources : Ville de Grenoble, *Extrait du registre des délibérations du conseil municipal*, séances n°22-B008 du 18 février 2002, n°36-B002 du 14 avril 2003, n°64-D007 du 16 juin 2003, n°B014 du 10 juillet 2003 et n°53-B004 du 19 avril 2004.

Jusqu'en 2000, la prévention de la récidive constitue le premier poste budgétaire du Cap, avec 260 000 francs (39 639 euros environ) en 1999, reconduits en 2000. Cet axe d'intervention disparaît ensuite des plans d'action successifs. En effet, à partir de janvier 2002, la thématique de la réinsertion des sortants de prison est gérée au niveau intercommunal. De la convention thématique « prévention collective et sécurité » du CVA de Grenoble est issu un « groupe sortants de prison », qui réunit différents services de l'Etat¹¹, la Préfecture, la Métro, le Conseil Général et l'Arepi¹², et qui gère la réinsertion des sortants de prison dans l'agglomération grenobloise (Suretis, 2002a). Ce thème constitue, en effet, une priorité au niveau de l'agglomération grenobloise. Le CVA 2000-2006 donne lieu au financement d'une cinquantaine d'actions par an pour la thématique « prévention collective et sécurité » (sur un

¹¹ Il s'agit du service pénitentiaire d'insertion et de probation de l'Isère (Spip), de la direction départementale de la Protection judiciaire de la jeunesse (DDPJJ), du Juge d'application des peines, d'un substitut du procureur de la République et de la direction départementale de l'Action sociale et sanitaire (Ddass).

¹² Association Régionale Pour l'Insertion.

budget global de 7 millions d'euros), portant principalement sur les jeunes, les victimes et les sortants de prison, et mises en œuvre au niveau communal ou communautaire¹³.

Il apparaît important de préciser que la Métro nourrit une conception traditionnelle de la prévention de la délinquance. Des banlieues communistes comme Fontaine, Saint-Martin d'Hères ou Echirolles restent attachées à une politique classique de prévention de la délinquance, souvent encadrée par le service du DSU. Au moment de notre étude de terrain, la Métro disposait ainsi d'un service Prévention de la délinquance animé par l'ancien chargé de mission prévention de Fontaine¹⁴, ancien éducateur spécialisé de l'Apase¹⁵. Les propos du directeur prévention et sécurité de la Ville de Grenoble, arrivé en 2005, confirment la prégnance d'une acception traditionnelle de la prévention dans l'agglomération.

« [...] A ma connaissance. Oui le bassin grenoblois n'est pas très branché sécurité nouvelles technologies. C'est un bassin où les gens sont très impliqués sur la question de l'associatif, du lien social. D'ailleurs un des éléments très positifs – moi je ne critique pas, mes collègues de Lyon étaient venus me voir – en matière de prévention il y a des choses tout à fait intéressantes qui se font ici. On est certainement bien moins bons sur d'autres aspects, notamment plus sur la sécurité, que dans d'autres grandes villes, d'autres grandes agglomérations, mais sur la prévention, il y a des choses intéressantes qui se font. » (Entretien avec le directeur prévention et sécurité de la Ville de Grenoble, 20 octobre 2006).

La Métro, constitue donc un acteur de la politique locale de prévention et de sécurité menée à Grenoble, dans la mesure où elle gère les thèmes de l'aide aux victimes et de la prévention de la récidive via la réinsertion des sortants de prison. La Communauté d'Agglomération est orientée à gauche mais le maire de Grenoble n'en détient pas la présidence¹⁶. La politique grenobloise s'insère dans une agglomération où les banlieues rouges se montrent attachées aux politiques de prévention traditionnelles, axées sur le travail de l'éducation spécialisée et restées aux mains des acteurs de la politique de la Ville. A côté de ces mesures financées par la politique de la Ville, au niveau municipal ou intercommunal, sont développées d'autres actions, dans le cadre du CLS signé en 1998.

I 2. Les emplois jeunes, mesure centrale du CLS

¹³ Le bilan de la thématique prévention collective et sécurité du CVA est disponible à l'adresse suivante : http://www.la-metro.org/fr/developpement/dev_contrat.htm#bilan.

¹⁴ Il a suivi à la Métro le Premier adjoint à la politique de la Ville de Fontaine, en charge de la prévention à la communauté d'agglomération.

¹⁵ Association pour la Promotion de l'Action Socio-Educative. Née à Fontaine en 1976, financée par le Département, cette association coordonnait les activités de prévention bien avant l'avènement de la politique de la Ville.

¹⁶ M. Destot est concurrencé en Isère par André Vallini, député et président du Conseil Général, et Didier Migaud, député-maire de Seyssins et président de la Métro (la communauté d'agglomération), qui ont tous deux plus de visibilité au niveau national. A l'époque de l'étude de terrain, A. Vallini est au bureau du PS chargé des institutions et de la justice et présidera la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire d'Outreau ; D. Migaud est président de la Commission des Finances à l'Assemblée Nationale ; Michel Destot est président du Gart (Groupement des Autorités Responsables de Transport).

Le Contrat Local de Sécurité est signé à Grenoble le 24 avril 1998, par le préfet de l'Isère, le procureur de la République, le maire, l'inspecteur d'académie de l'Education nationale et le directeur de l'association Absise, représentant les bailleurs sociaux. Le CLS de Grenoble est l'un des premiers signés en France et le troisième de l'Isère (Urli & Gantzer, 2002 : annexe 2)¹⁷. La majorité plurielle, emmenée par un maire socialiste, tient à mettre en pratique les annonces faites au colloque de Villepinte, en octobre 1997, par le gouvernement Jospin. La rédaction du texte se fait sur le même modèle que les autres CLS de l'agglomération mais dissimule difficilement la faiblesse de son contenu. Le procureur de la République en poste à Grenoble jusqu'en 2002 se rappelle d'une « course à l'échalote »¹⁸ à Grenoble pour bénéficier des avantages de la loi et pouvoir recruter des emplois jeunes, principal enjeu du CLS pour les signataires.

Les partenaires grenoblois s'engagent sur quatre points : la conduite d'un diagnostic sur la délinquance des mineurs et le sentiment d'insécurité, la mise en œuvre de moyens humains nouveaux, une démarche de suivi et d'évaluation du CLS, une communication efficace. Le texte définit comme axes d'interventions prioritaires la voie publique, l'école, le logement et les transports en commun.

L'action sur la voie publique cible certains types de publics et de lieux : les regroupements de jeunes dans les parcs et jardins, qui nécessitent une présence dissuasive, et les sorties de collèges, lycées et écoles primaires, qu'une présence adulte pourrait réguler. La question des SDF du centre-ville est également mentionnée.

Les interventions dans le domaine de l'école visent à maintenir la sécurité dans l'enceinte des établissements – les faits devront être systématiquement et immédiatement signalés à la police – et concerner la prévention de la violence, par l'intermédiaire de l'éducation à la citoyenneté et la rescolarisation systématique des moins de seize ans exclus en conseil de discipline. L'implication des parents est requise.

Au sujet des logements, il est envisagé de renforcer la sécurité passive, par des équipements nouveaux, tout en augmentant la présence humaine sur les quartiers, notamment en vue de répondre le plus rapidement possible aux dégradations.

Pour les transports, il s'agit d'augmenter la présence humaine et développer une « communication de proximité ».

La méthode retenue à Grenoble se décompose en cinq axes hétéroclites, allant de la déclaration d'intention à l'affirmation du rôle d'instances existantes et nouvelles. Le premier

¹⁷ L'Isère compte actuellement 10 CLS, dont 5 CLS intercommunaux et un qui porte spécifiquement sur les transports de l'agglomération grenobloise. 9 des 10 CLS ont été signés en 1998, tandis que le CLS intercommunal du pays roussillonnais (22 communes) date de janvier 2002.

¹⁸ Entretien avec l'ancien procureur de la République de Grenoble, 29 avril 2003.

axe, qui s'intitule « adapter la réponse judiciaire », semble particulièrement flou¹⁹. Le deuxième axe, « développer la prévention de la délinquance », consiste en fait à reconduire le CCPD dans son rôle de définition des orientations. Le troisième axe, « développer la coopération interinstitutionnelle », passe par la création des groupes « coordination-sécurité » et la poursuite des coopérations formulées dans différents protocoles précédemment conclus²⁰. Le quatrième axe, « développer la coopération intercommunale », concerne de futures « collaborations intercommunales fortes » à mettre en place sur des phénomènes touchant plusieurs territoires, tels les transports, le « stationnement des gens du voyage » et la toxicomanie. Enfin, le dernier axe, intitulé « assurer un suivi commun du CLS », stipule qu'une cellule de suivi – comptant la Ville, la Justice, l'Education nationale, les bailleurs sociaux et la Semitag²¹ – s'acquittera de cette tâche, en utilisant un « tableau de bord » mensuel, un « bilan semestriel des mesures et moyens mis en œuvre » et une « actualisation annuelle du diagnostic de référence ».

Le CLS grenoblois comprend en annexes les différentes composantes des tableaux de bord, pour les secteurs Centre-ville, Teisseire-Abbaye-Jouhaux, Mistral et Villeneuve-VO. La fiche relative au sentiment d'insécurité doit être régulièrement compilée par les « Groupes Locaux de Sécurité ». Les cinq catégories répertoriées sont les suivantes : « squats », « rassemblement de jeunes », « courriers plaintes adressés au maire », « graffiti », « combats de chiens »²². Les deux autres types de tableaux de bord doivent permettre le recensement sous forme de graphiques de différents types de délits, effectué par la Police nationale, ainsi que celui des violences scolaires, effectué par l'Inspection d'académie. En bref, il s'agit de mettre en graphique des données déjà recueillies régulièrement par les corps concernés.

Parmi les moyens à mettre en œuvre énumérés, les emplois jeunes sont considérés comme « la » solution. Tous les services de l'Etat disposeront donc de ces nouvelles recrues, qui constituent les seuls moyens nouveaux mis en œuvre dans le cadre du CLS (Suretis, 2002a :

¹⁹ Le CLS de Grenoble indique, p. 12 :

« Apporter une réponse judiciaire à tout acte de délinquance commis par un mineur quelle que soit sa gravité constitue l'objectif prioritaire de l'institution judiciaire. Pour garantir une plus grande efficacité de la démarche, il faut systématiquement rechercher l'association des parents à la démarche. »

²⁰ Une convention Police-Justice-Education nationale, suscitée par le PDS de l'Isère, a été signée le 1^{er} septembre 1994, par exemple. Elle vise à traiter les questions de sécurité au sein et aux abords des établissements scolaires (Suretis, 2002a : 31).

²¹ Société d'Economie Mixte des Transports de l'Agglomération Grenobloise.

²² La directrice prévention et sécurité de la Ville de Grenoble, lors de l'entretien du 26 mai 2003, s'insurge contre l'inscription de tels indicateurs dans le CLS, indicateurs dont elle critique – *a posteriori* – la pertinence et la formulation. Elle indique que l'expression « rassemblement de jeunes » symbolise la désignation dont une classe d'âge peut faire l'objet, puisque ce terme est vague et ne désigne pas de faits répréhensibles. D'autre part, elle considère les phénomènes tels que les squats plus ponctuels que réguliers à Grenoble et s'interroge sur la nécessité de les traiter sur le même plan que des problèmes endémiques. Enfin, si les combats de chiens se sont avérés problématiques en 1997-1998, elle considère que la loi de 1999 relative aux animaux dangereux et à la protection des animaux domestiques a fortement endigué le phénomène. Elle considère le problème comme quasiment réglé depuis la promulgation de cette loi.

28) : 33 ADS – sur les 74 recrutés pour la circonscription de Police de Grenoble²³ –, 60 emplois jeunes de l'Education nationale²⁴, des employés de la ville²⁵, des emplois jeunes de la Semitag²⁶, des emplois jeunes des bailleurs sociaux²⁷.

Dès septembre 1997, la Ville de Grenoble signe avec l'Etat un contrat d'objectifs qui prévoit le développement de services de proximité dans les domaines de l'éducation, de l'action sociale et de la famille, du logement, de l'environnement, de la vie des quartiers, des nouvelles technologies, de la création d'entreprises par les jeunes, de l'action culturelle, du tourisme. La Ville envisage de créer 200 postes et d'aider financièrement à la création de 300 postes (créés par des associations locales). 500 postes sont prévus, ouverts par des associations sans soutien financier de la ville et par des établissements d'enseignement, la Police nationale, la Poste, la SNCF²⁸. Rien n'apparaît sur la sécurité : les futurs emplois-jeunes mentionnés concernent divers secteurs, mais pas celui de la sécurité ou de la prévention de la délinquance.

Avec le CLS, la ville crée neuf ALMS²⁹ et trois animateurs sportifs, tous rattachés au CCPD, ainsi que quatre Gardes verts, rattachés au service des espaces verts de la ville³⁰. Deux binômes d'ALMS sont affectés sur les zones Hoche et Marcellin Berthelot aux établissements scolaires, intervenant à leur demande ou à celle du CCPD. Leur mission vise à favoriser les relations entre jeunes, habitants et commerçants (Suretis, 2002a : 32).

Le cas des médiateurs de rue mis en place au centre-ville de Grenoble nous intéresse particulièrement : à l'origine, le poste est conçu pour répondre aux conflits sur l'espace public entre les SDF, commerçants et riverains³¹. Ces trois catégories d'utilisateurs du centre-ville sont celles qui apparaissent le plus fréquemment dans les plaintes adressées à la mairie. Les interventions concernent des « situations-événements » et se situent en complémentarité du travail d'éducation spécialisée. Il n'est pas inintéressant de souligner les décalages existant entre le bilan tiré par la mission CCPD sur l'utilité et le rôle des ALMS et certaines des conclusions rendues par le cabinet Optika lors de l'évaluation du dispositif (Optika, 2001). Ainsi, la mission CCPD estime que les médiateurs de rue ont « réalisé un gros travail vis à vis des commerçants, pour la plupart rassurés par la présence des médiateurs (certains n'hésitent

²³ La circonscription de Police de Grenoble regroupe les six communes suivantes : Grenoble, Saint Martin d'Hères, Echirolles, Fontaine, Saint Martin le Vinoux et La Tronche, soit 256 843 habitants en 1999.

²⁴ Précisons néanmoins que ces emplois jeunes n'entrent pas dans le cadre du CLS et « appartiennent » uniquement à l'Education nationale.

²⁵ Ont été créés 17 postes d'agents de médiation, dont 4 Gardes verts et 3 animateurs sportifs.

²⁶ Aucune précision n'est mentionnée dans le CLS de Grenoble, car deux mois plus tard, la Semitag se dote de son propre CLS, signé le 8 juin 1998.

²⁷ Les bailleurs sociaux avaient créé, en 1996-1997, 20 agents de secteurs, auxquels s'ajoutent les 45 nouveaux emplois jeunes destinés à lutter contre le sentiment d'insécurité.

²⁸ ID Dauphiné (1998), *Bilan d'un an de fonctionnement du dispositif « nouveaux services / nouveaux emplois »*. Mairie de Grenoble, décembre, p. 3.

²⁹ Agents Locaux de Médiation Sociale.

³⁰ L'annexe 69 récapitule les postes d'emplois-jeunes employés par la mairie de Grenoble entre 1998 et 2003.

³¹ Ce problème était mentionné dans le diagnostic du CLS de Grenoble (voir chapitre 3).

plus à aller discuter avec les SDF). »³² Le cabinet Optika souligne, au contraire, la moindre proximité des médiateurs de rue avec les commerçants et habitants, par rapport aux populations de SDF.

« Les agents n'ont pas souhaité être identifiables avec le logo Ville sur leur tenue. Cette volonté de ne pas être repéré "Ville" par le logo figurant sur le blouson, marque bien la représentation que se font les agents du métier : ils sont là pour le public de la rue (SDF, jeunes...) pour lequel le logo est plutôt "répulsif" et renvoie à une parole institutionnelle qu'ils récusent. La tenue civile ne prend pas en compte le rôle de médiation envers les commerçants et riverains qui, eux, ont besoin de cette identification pour légitimer l'intervenant. » (Optika, 2001 : 10-11).

« Quels sont les besoins ? Existent-ils réellement ? Quelle est exactement la demande ? Les médiateurs disent chercher la demande. Selon eux, les commerçants et les riverains n'ont pas de demande particulière ni de souhait précis. Ils remarquent que bien souvent les plaignants ont eux-mêmes des comportements induisant peu de civilités. » (Optika, 2001 : 11).

Dans une note de janvier 2002, le responsable de la prévention considère d'ailleurs l'activité de médiation au Carré des Clercs comme un échec, dans la mesure où la librairie Décitre s'est résolue à engager un vigile avec un chien³³. Les métiers de médiation apparaissent pris entre plusieurs référentiels (De Maillard, 2004a : 206) : un référentiel de sécurité, proche de celui des polices nationale et municipale, des entreprises de sécurité privée ; un référentiel social, pour lequel le dialogue et l'assistance aux populations en difficulté rencontrées dans la rue donne son sens à la médiation ; un référentiel d'animation, fondé sur le développement d'actions d'animation ; un référentiel administratif, propre aux jeunes généralement diplômés qui occupent ces fonctions. Il semble que le référentiel social ait guidé l'action des médiateurs, ce qui n'a pas satisfait la librairie, qui souhaitait probablement l'éloignement de ces populations.

La pérennisation de ce type d'emploi n'est pas sans poser de problèmes : les municipalités ont pu profiter d'un effet d'aubaine pour engager des agents à faible coût car cofinancés par l'Etat, tandis que certains recrutements ont pu avoir lieu sous la contrainte institutionnelle émanant des autorités centrales, comme dans le cas des offices HLM (De Maillard, 2004a : 207). A Grenoble, la ville – qui a décidé de ne pas pérenniser ces postes – cherche à favoriser la reconversion de ces agents avant le terme du contrat, qui doit intervenir en juin 2003³⁴. Ainsi, en 2003, sur les douze ALMS rattachés au CCPD, il n'en reste que cinq, dont un devenu éducateur spécialisé³⁵. Les Gardes verts, en revanche, sont pérennisés dans leur fonction et leur effectif sera même porté à huit agents.

³² Ville de Grenoble, Mission CCPD, *Bilan de l'action des agents locaux de médiation sociale (ALMS)*, 26 janvier 1999, p. 3.

³³ Ville de Grenoble, service Prévention de la délinquance, *Point sur le dispositif ALMS*, 14 janvier 2002.

³⁴ Entretien avec la directrice prévention et sécurité de la Ville de Grenoble, 31 janvier 2003.

Entretien avec le responsable du service Prévention de la délinquance de la Ville de Grenoble, 4 février 2003.

Cf. également J.-P. Chambon, « Vers l'intégration des emplois-jeunes en service à la Ville », *Les nouvelles de Grenoble*, Ville de Grenoble, n°66, novembre 2002, p. 27.

³⁵ Entretien avec le responsable du service Prévention de la délinquance de la Ville de Grenoble, 4 février 2003.

Le CLS de Grenoble, dont la faiblesse originelle est reconnue par tous, connaît ainsi un renouvellement après l'évaluation conduite par le cabinet Suretis. Les objectifs initiaux sont réorientés car le CLS grenoblois est marqué par les travers classiques des CLS de la première génération (objectifs flous, faiblesse du diagnostic de sécurité, absence de procédures d'évaluation, manque d'opérationnalité). Le texte grenoblois n'innove pas, en 1998, lorsqu'il se fixe comme objectifs la « prévention de la délinquance des mineurs » et la « lutte contre le sentiment d'insécurité »³⁶. En revanche, les fiches-actions formulées à l'issue de l'évaluation apparaissent nettement plus précises.

I.3. Les fiches-actions de 2002 : vers davantage d'interventions physiques sur le territoire

L'évaluation conduite par le cabinet Suretis donne lieu à une réorientation du CLS via la rédaction de fiches-actions, qui doivent préciser les interventions à mener³⁷. L'encadré ci-dessous les présente brièvement.

Encadré n°2.1. Les treize fiches-actions du CLS de Grenoble (septembre 2002)

1. « Lutte contre les occupations abusives des halls »
2. « Reconquête des caves et parties souterraines »
- 2 bis. « Sécurisation des caves au VO »
3. « Mise en place d'une procédure de lettre-plainte »
4. « Sensibilisation des gardiens à la remontée d'information »
5. « Transmission d'informations des bailleurs à la DDSP »
6. « Lutte contre les jets d'ordures par les fenêtres »
7. « Prévenir et sanctionner les jets d'objet dangereux »
8. « Lutte contre le stationnement abusif »
9. « Améliorer l'éclairage public à La Villeneuve et VO »
10. « Lutte contre les scooters »
11. « Sécurisation des parkings »
12. « Sécurisation d'équipements publics »

Source : Suretis (2002b)

Le plan d'action, rédigé en septembre 2002, n'est pas entièrement budgété : le coût effectif pour la ville de Grenoble n'est mentionné que dans deux fiches (soit un coût total chiffré à 188 000 euros).

Sur les treize fiches-actions retenues, sept sont animées par la Ville de Grenoble, cinq par la DDSP et une par les bailleurs sociaux³⁸. La municipalité et la Police apparaissent donc

³⁶ D'après les statistiques du ministère de l'Intérieur relatives aux CLS, réalisées sur un échantillon de 500 CLS, et disponibles sur le site : www.interieur.gouv.fr
Au 31 décembre 2001, 89% des CLS, soit 446 CLS, avaient pour objectif la lutte contre la délinquance des mineurs.

³⁷ Voir en annexe 70 le détail des fiches.

comme les deux protagonistes essentiels de la conduite des opérations. Chaque fiche associe néanmoins un certain nombre de partenaires. La municipalité s'implique dans toutes les actions, ainsi que la Police nationale, qui n'est toutefois pas concernée par la fiche-action relative à la sécurisation des caves à La Villeneuve. Les bailleurs sociaux, particulièrement impliqués sur le papier, sont mentionnés dans huit fiches, dont une est sous leur responsabilité. Par ailleurs, cinq fiches-actions ont explicitement pour thème l'« amélioration du partenariat Police-Bailleurs » et visent à lutter contre des occupations abusives (tout particulièrement de halls d'immeubles), à favoriser la remontée de l'information et à faciliter la procédure de dépôt de plainte pour les bailleurs³⁹. Le recadrage du CLS semble donc prendre en compte les objectifs affichés par les bailleurs quant à leurs relations avec les forces de l'ordre. En revanche, la Justice n'apparaît que dans trois fiches⁴⁰ et l'Education nationale dans deux seulement⁴¹. Ces deux acteurs demeurent donc, sur le papier, plus en retrait dans le partenariat. Quant aux habitants, ils sont associés à deux fiches-actions : celle concernant les jets d'ordures (n°6) et celle relative à la sécurisation des parkings (n°11), qui mentionne les copropriétaires comme partenaires.

La localisation des actions proposées apparaît comme le deuxième élément notable de cette réorientation. En effet, les treize fiches ciblent le secteur Villeneuve-Village Olympique. Les fiches-actions se focalisent également sur les quartiers Teisseire (sept fiches⁴²) et Mistral (six fiches⁴³). Il apparaît donc clairement que, même si le CLS concerne toute la ville, les actions sont prioritairement orientées sur des quartiers identifiés comme problématiques à plusieurs égards, et notamment le secteur de La Villeneuve.

³⁸ Les bailleurs sont en charge de la fiche n°2 bis, qui concerne spécifiquement la sécurisation des caves au Village Olympique.

³⁹ Fiches-actions n°1, 2, 3, 4 et 5.

⁴⁰ Il s'agit des fiches-actions relatives aux jets d'ordures par les fenêtres (n°6) et aux jets d'objets dangereux (n°7), ainsi que de la fiche-action n°10 sur la lutte contre la circulation de scooters dans les espaces piétons.

⁴¹ Il s'agit des fiches n° 6 et 7 sur les jets d'ordures et d'objets dangereux.

⁴² Fiches-actions n°1, 2, 3, 4, 5, 8 et 10.

⁴³ Fiches-actions n°1, 2, 3, 4, 5 et 8.

I.4. Dix ans d'interventions sur La Villeneuve : des correspondants de nuit au « plan Villeneuve »

Avec le CLS, nous l'avons vu, plusieurs interventions concernent spécifiquement le secteur de La Villeneuve. Cette attention particulière portée au quartier n'est pas nouvelle, puisqu'il existait déjà, avant la signature du CLS, un dispositif sur ce périmètre. Elle ne se dément pas puisqu'à partir de 2003, un plan d'action spécifique est élaboré, remodelé par la suite après la désignation du quartier comme l'un des sites prioritaires ciblés par le plan du ministre de l'Intérieur en 2004.

I.4.1. Le service des correspondants de nuit

Le service des correspondants de nuit, qui débute en novembre 1998 à La Villeneuve, puise sa source dans des réflexions initiées par la régie de quartier Villeneuve-Village Olympique dès janvier 1994. Le projet est élaboré par les syndicats de copropriétés de la galerie de l'Arlequin, l'Union de quartier, la Confédération Syndicale des Familles (CSF), la municipalité, la Société Dauphinoise pour l'Habitat (SDH) et l'Opale⁴⁴. Ce n'est toutefois qu'en 1996 que le projet est véritablement impulsé, pour être finalement mis en œuvre en 1998. Quatre correspondants de nuit sont alors chargés de déambuler du 10 au 170 de la galerie de l'Arlequin, 7 jours/7, de 20h à 3h en automne et en hiver, et de 21h à 4 h du matin au printemps et en été, afin d'y réguler la vie nocturne⁴⁵.

L'évaluation des dispositifs de médiation à La Villeneuve, menée en 2004 par le cabinet Berlioz et Dubouchet, fait apparaître deux faiblesses majeures dans le service des correspondants de nuit : un manque de rigueur dans la rédaction et la diffusion des tableaux de bord et une absence d'articulation avec les autres intervenants sociaux et les polices municipale et nationale. En effet, les tableaux de bord sont rédigés à la main – ce qui en rend la lecture difficile – et de manière plus ou moins détaillée selon les auteurs, sans présentation standardisée par « catégorie » de faits. D'autre part, la diffusion des documents aux bailleurs sociaux et au service prévention de la ville a lieu à un rythme aléatoire. Ces compilations d'informations ne font pas l'objet de synthèse et ne répondent pas aux besoins des destinataires, obligés de lire transversalement « la liasse » pour y trouver des informations utiles. En second lieu, les correspondants de nuit, qui ne disposent pas d'une tenue spécifique permettant leur identification, n'articulent pas leur action avec les autres intervenants sociaux, ni avec les

⁴⁴ En 2000, l'Opale prend le nom d'Actis.

⁴⁵ Voir l'annexe 71, relative à l'activité des correspondants de nuit de décembre 1999 à janvier 2000.

forces de police (municipales et locales). Le cabinet conclut son analyse par une mise en doute de l'efficacité réelle du dispositif :

« Si personne ne remet en cause leur existence pour répondre aux tensions entre les habitants la nuit, cette adhésion s'obtient sur une hypothèse de leur utilité et non sur la preuve de leur efficacité réelle. » (Berlioz, 2004 : 16).

Les correspondants de nuit sont également utilisés, à leur origine, pour surveiller un parking du secteur de La Villeneuve, dans le cadre du projet parking Géants, lancé en 1997. Il s'agit essentiellement de mettre en place un gardiennage 24h/24 et 7 jours/7. Le dispositif doit permettre la création de 17 emplois⁴⁶. Le service de surveillance du parking est mis en place en janvier 1998. Les douze gardiens sont employés par la régie de quartier Villeneuve-VO, en liaison avec l'antenne des services techniques du secteur 6. Il ne s'agit pas de professionnels mais d'habitants du quartier avec un rôle de dissuasion et de médiation, en cas de besoin. Les aménagements définitifs (contrôle d'accès et vidéosurveillance) doivent être réalisés au plus tard le 31 janvier 1998, pour une mise en service le 1^{er} février 1998⁴⁷. Notons que le choix d'une gestion par une association devait permettre l'utilisation des dispositifs CEC (Contrat Emploi Consolidé) et emplois de ville, et donc un engagement de la Ville, de l'Etat et de la Région (alors que le choix d'une société privée aurait généré un coût uniquement supporté par la Ville)⁴⁸.

A la fin de l'année 2003, l'éclairage et le système de vidéosurveillance du parking font l'objet d'une réfection. La gestion du parking est ensuite confiée à la société Q-Park, qui s'engage à embaucher huit des « correspondants de parking »⁴⁹. En 2004, lors de l'étude des services de médiation en place à La Villeneuve, G. Berlioz note que ce transfert a été vécu comme un échec par les correspondants de nuit, dont le service se limite désormais à cinq personnes : les quatre correspondants, en poste depuis la création du service, et un responsable, embauché en février 2002. Le budget du service est toutefois en légère augmentation (109 766 euros en 2003⁵⁰ contre 101 653 euros en 2000), mais les horaires d'intervention apparaissent légèrement réduits: de 18h30 à 1h30 en semaine et de 20h à 3h le week-end.

⁴⁶ Ville de Grenoble, Mission DSU, *Note de présentation du Projet Parking Géants*, texte adopté par le groupe de travail le 14/01/1997, 11 mars 1997.

⁴⁷ Ville de Grenoble, Mission DSU, *Information aux utilisateurs*, 1997.

⁴⁸ Ville de Grenoble, Mission DSU, *Etude du projet de gardiennage du parking des Géants à La Villeneuve*, novembre 1996.

⁴⁹ *Le Dauphiné Libéré*, 13 octobre 2003.

⁵⁰ Ville de Grenoble, *Extrait du registre des délibérations du conseil municipal*, séance n°B014 du 10 juillet 2003. Le financement se répartit comme suit : Ville de Grenoble (30 500 euros) ; locataires, propriétaires et bailleurs (44 507 euros) ; DDE (13 720 euros) ; Département (18 000 euros).

1.4.2. Le « plan Villeneuve » et l'expérimentation de vidéosurveillance (2004)

Une aubaine saisie par la municipalité

Dans le cadre du projet global de renouvellement urbain intitulé « Grenoble Sud »⁵¹, la mairie réfléchit à un plan d'action spécifique à La Villeneuve en matière de sécurité. En janvier 2004, le ministre de l'Intérieur lance le plan « 25 quartiers »⁵², qui désigne La Villeneuve comme site d'action prioritaire. La municipalité se saisit de cette occasion pour réélaborer son plan d'intervention de manière à profiter des financements étatiques et imposer un « équilibre entre prévention et répression ».

« Non non, la réalité c'est qu'on moulinaït, on réfléchissait etc., mais on ne savait pas trop par quel bout prendre le problème, parce que La Villeneuve c'est un problème..., on est tout de suite dans les grands nombres. [...] Et d'une certaine manière, Sarko nous a rendu service parce qu'en lançant son truc, on a appris par l'AFP, nous, en plus, qu'on faisait partie des 25 quartiers..., bon... Donc au départ, on a fait un communiqué de presse du maire un peu mécontent pour dire que c'était stigmatisant pour les quartiers, que c'était scandaleux et tout et tout. [...] on a accepté d'y aller sous conditions. Les conditions qu'on a posées, c'est 1/ que ça ne soit en aucun cas..., qu'on ne communique pas dessus de manière à ne pas stigmatiser les quartiers, donc que ce soit un travail relativement discret etc. etc. Et 2/, que l'équilibre soit total entre la prévention et la répression. Et la façon dont ça s'est traduit en terme de pilotage, comme vous le savez, puisque visiblement vous avez travaillé là-dessus, c'est que le maire présidait le comité de pilotage Prévention et le préfet, via son directeur de cabinet, le comité de Répression. [...] l'initiative de Sarkozy..., nous on l'a bien utilisée, pas du tout pour ce que voulait en faire Sarko, parce que comme d'habitude avec lui, ça a été un fait d'annonce et personne n'a vraiment su ce qu'était devenu ce Plan, d'ailleurs qui n'existe plus dans aucun document du ministère et dont plus personne ne parle, du Plan sur les 25 quartiers. Mais nous on en a fait notre miel et localement on s'est créé notre petit dispo avec l'Etat et tout le monde. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3 avril 2007).

En 2004, un « plan de prévention contre la violence et les actes de délinquance dans le quartier de Villeneuve et Village Olympique » est ainsi élaboré. Il comprend dix fiches-actions à court terme (voir tableau n°2.5 en page suivante) et quatre à moyen terme (voir tableau n°2.6), qui se distinguent des documents issus du CLS. Le plan prévoit un budget supérieur à 1,2 million d'euros, cofinancé par l'Etat (389 000 euros), le Département (15 000 euros), la Région (70 000 euros), la Métro (139 600 euros), la Ville (485 000 euros) et la Caf (20 000 euros).

⁵¹ Ce projet participatif, démarré en 2003, concerne quatre quartiers adjacents (Villeneuve, VO, Vigny-Musset et Malherbe) – soit 52 000 habitants environ – mais vise surtout à réintégrer le secteur Villeneuve-VO dans le reste de la ville. Comme pour le GPV lyonnais de La Duchère, la démarche participative grenobloise a donné lieu à des propositions (274), dont la ville a retenu 74 « engagements ». La municipalité a lancé une politique de communication importante autour de ce projet, auquel toute une rubrique du site municipal est consacrée : http://www.grenoble.fr/jsp/site/Portal.jsp?page_id=132

⁵² Aux 23 quartiers initialement désignés s'en ajoutent ensuite deux autres.

Tableau n°2.5. Les 10 actions à court terme du Plan de prévention contre la violence et les actes de délinquance dans le quartier de Villeneuve et Village Olympique à Grenoble (2004)

Fiche		Action	Responsable	Coût total (€)	Dont Ville
n°1	Sécurisation des immeubles	Poursuite du service des correspondants de nuit (4)	Régie de quartier Villeneuve-VO	131 303	35 500
n°2	Sécurisation des espaces	Eclairage pour les circulations	Ville de Grenoble	150 000	60 000
		Travaux (bouchages de fosses, sécurisation des abords des caves au VO, etc...)	Ville de Grenoble	408 000	163 000
		Test de vidéosurveillance sur certains équipements publics du quartier	Ville de Grenoble	31 500	15 750
		Mise en place de lieux de convivialité ouverts en soirée	Ville de Grenoble	100 000	40 000
n°3	Sécurisation et maintien des services publics et des services de proximité	Accueil et orientation des chauffeurs livreurs	Ville de Grenoble	130 000	50 000
		Réfection de locaux et façades arrières de commerces	Ville de Grenoble	150 000	75 000
		MJD ⁵³	Ministère de la Justice	une assistante juridique ⁵⁴	
n°4	Nouvelles relations entre les établissements scolaires et les services de police	convention de partenariat entre chef d'établissement et responsable de police du secteur	non mentionné	non mentionné	non mentionné
n°5	Lutte contre l'absentéisme et le décrochage scolaire	Dispositif relais Olympique	Inspection d'académie	non mentionné	5000
n°6	Actions de conduite citoyenne en milieu scolaire	Création d'un conseil des jeunes	MJC Villeneuve	9 916	3140
		Sensibilisation des élèves du Collège Villeneuve aux violences scolaires et aux incivilités	AIV, Police, Collège Villeneuve	10 482	6000
		Prévention de la violence : intervention de professionnels dans les écoles	Ville de Grenoble	19 176	9 600
		Formation des parents délégués : assumer leur rôle	Confédération syndicale des familles	4000	1000
n°7	Soutien à l'action parentale	Enfants en difficultés accueillis avec leurs parents par les travailleurs sociaux	Espace Parents Prémol	23 490	4240
		soutien aux habitants dans les démarches administratives	Régie de quartier Villeneuve-VO	54 591	7500
n°8	Prévention des conduites addictives	Actions en direction des 12-25 ans	Ville de Grenoble	19 500	3000
n°9	Aides aux victimes d'infractions	permanences (Bureau de police de La Bruyère Villeneuve et MJD)	AIV	9463	1416
n°10	Opération VVV et CLJ	Prévention de la délinquance par des activités sportives, culturelles, ...	CLJ Police	52 718	non mentionné ⁵⁵
		Actions éducatives de proximité pendant les vacances scolaires	MJC Villeneuve et Prémol, Maison des Habitants	Financement à parité avec l'Etat	
TOTAL chiffré				1 304 319	465 971 ⁵⁶

Source : Ville de Grenoble, Direction Prévention et Sécurité, *Plan de prévention contre la violence et les actes de délinquance dans le quartier de Villeneuve et Village Olympique*, 2004, 50 p.

⁵³ Maison de la Justice et du Droit. La loi n°98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits encourage la création de ce type de structure.

⁵⁴ Cet emploi est co-financé par les collectivités locales (Metro, Ville, Région et Département).

⁵⁵ Partenariat avec les MJC Prémol et Villeneuve

⁵⁶ Le budget estimé de la ville se monte à 485 000 euros.

Tableau n°2.6. Les « actions à moyen terme » du Plan de prévention contre la violence et les actes de délinquance dans le quartier de Villeneuve et Village Olympique à Grenoble (2004)

Fiche	Action ⁵⁷
N°1 : Programme pluriannuel d'éclairage sur le quartier	Accélération du programme d'éclairage sur le quartier, notamment sur les parkings sud de l'Arlequin et de Constantine
N°2 : Programme pluriannuel de sécurisation des espaces publics	<p>– « Faire un inventaire des améliorations à apporter sur l'ensemble du quartier en termes de sécurité publique et de prévention situationnelle (circulation coursive ; passage à ouvrir ou fermer ; stationnement à faciliter ou au contraire à interdire)... par la mise en place d'une commission de sécurité publique associant la mairie, les services de police, les bailleurs sociaux, les associations de quartier... et procédant à une expertise systématique de chacun des territoires du quartier. »</p> <p>– « Améliorer la sécurité des bâtiments publics à l'égard notamment des risques d'effraction et de dégradations : la ville devrait contracter une société de surveillance (chargée des levées de doutes), qui intervienne rapidement et qui alerte tout aussi vite. »</p> <p>– « Mieux définir les obligations des gestionnaires des parkings » (notamment pour le parking des Géants)</p>
N°3 : Dispositif spécifique de vidéosurveillance ⁵⁸	<p>Expérimentation d'un dispositif de vidéosurveillance (préconisation issue de l'évaluation du CLS réalisée en 2002)</p> <p>Calendrier :</p> <p>– avril 2004 : choix en partenariat avec la DDSP d'une cible-test (objectifs précis et mesurables)</p> <p>Parmi les orientations possibles : surveillance des parkings de stationnement extérieurs pour prévenir les vols à la roulotte et les incendies de véhicules ; prévention des infractions (intrusions, dégradations...) commises à l'encontre de bâtiments ciblés</p> <p>– détermination des conditions d'exploitation pour les équipes de police municipale et nationale (juin 2004)</p> <p>– choix de la société prestataire (mai 2004)</p> <p>– phase administrative d'autorisation préfectorale (juin 2004) et information des habitants</p> <p>– finalisation de l'outil (adaptation de la programmation informatique en partenariat avec la DDSP) et installation technique, phase de tests et formation des exploitants (juillet-août 2004)</p> <p>– mise en œuvre (automne 2004)</p> <p>– évaluation du dispositif (automne 2004-automne 2005) par un prestataire indépendant</p> <p>– en fonction des résultats de l'évaluation (2006), extension et/ou transfert de l'expérimentation</p>
N°4 : Plan de renouvellement urbain	<p>Étude en cours, menée par le cabinet Yves Lion, sous forme d'élaboration d'un schéma directeur prévoyant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'ouverture du parc sur la ville - « l'ouverture et l'accroche sur le tissu urbain limitrophe »

Source : Ville de Grenoble, Direction Prévention et Sécurité, *Plan de prévention contre la violence et les actes de délinquance dans le quartier de Villeneuve et Village Olympique*, 2004, 50 p.

Préfecture et municipalité semblent, en effet, s'être accordées sur la mise en œuvre de mesures relevant de la prévention situationnelle, comme l'indique le directeur de cabinet du maire.

« Il y a le volet des coordinations des politiques de sécurité pour lesquels on veille à chaque fois à ce que les priorités soient réellement partagées entre les politiques. Il n'y a pas la politique du maire d'un côté, la politique du préfet de l'autre, et le Parquet qui de son côté a ses propres lubies, ses propres... Par exemple, on a beaucoup travaillé ces derniers temps sur les quartiers Villeneuve Village Olympique, et par exemple, parmi les

⁵⁷ Le responsable et les coûts de ces mesures ne sont pas précisés.

⁵⁸ Le coût de l'expérimentation du dispositif se monte finalement à 68 000 euros, dont un tiers financé par l'Etat (Roché et al., 2007 : 207).

grands axes, sur lesquels on s'était mis d'accord avec le préfet, il y avait ce qu'on appelle la prévention situationnelle, c'est-à-dire travailler sur l'espace public et la façon dont l'espace public est organisé, ce qui pose la question de la vidéosurveillance, ce qui pose la question aussi, par exemple, de mettre des barrières en haut de coursives pour éviter que les gamins puissent jeter des choses sur les policiers, c'est renforcer l'éclairage, enfin tout ce type de choses auxquelles..., parfois même de supprimer des voies de circulation parce qu'on sait qu'elles sont dangereuses ou qu'elles sont des échappatoires [...]. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3 avril 2007).

Le directeur de cabinet du maire, cependant, déplore la vision centrée sur les interventions physiques que développe le ministère de l'Intérieur et, par suite la Préfecture. La municipalité, comme nous l'avons vu, n'en abandonne donc pas pour autant les mesures traditionnelles de prévention.

*L'expérimentation de la vidéosurveillance*⁵⁹

C'est en février 2004 que la directrice prévention et sécurité présente son projet d'expérimentation d'un dispositif de vidéosurveillance sur le quartier de La Villeneuve. L'originalité du projet tient à son origine purement administrative : il ne s'agit pas d'une demande des élus, la vidéosurveillance n'apparaissant pas comme un axe majeur de la politique locale de sécurité, mais d'une initiative de la directrice, une commissaire de police en détachement.

Le dispositif grenoblois se compose de trois caméras couleur, et d'un dôme caméra central, avec un balayage central plus large, situés sur une portion d'avenue (environ 100 mètres), dans le quartier de La Villeneuve, qui compte 43 places de parking. Ces caméras ont été configurées à l'aide d'un logiciel de détection des mouvements conçu par un start-up grenoblois, la société Blue Eye Video. Les caméras sont reliées au PC radio de l'hôtel de police, équipé d'un écran situé au centre de la salle, qui doit s'allumer lorsque les caméras ont détecté un comportement suspect. L'objectif affiché est la lutte contre le vol à la roulotte, l'un des plus gros postes de délinquance dans le quartier. Tout individu qui reste trop longtemps à proximité d'un véhicule doit être repéré par les caméras, qui transmettent l'image au PC radio.

Le projet de vidéosurveillance repose sur la nécessité de dépasser quatre contraintes, initialement connues⁶⁰. La première concerne la situation particulière de La Villeneuve, marquée par une grande complexité du bâti, un secteur piétonnier très étendu et des bâtiments aux multiples accès, dont la surveillance nécessiterait de nombreuses caméras. La deuxième touche au coût habituellement élevé des dispositifs de vidéosurveillance : d'après les calculs effectués par la municipalité, l'exploitation 24h/24 des images nécessite la création de 14 postes

⁵⁹ Ce paragraphe est repris du rapport de recherche sur les usages de la vidéosurveillance (Roché et al., 2007), pour lequel nous avons assuré le terrain grenoblois, en collaboration avec Laurence Dumoulin.

⁶⁰ Ville de Grenoble, Direction prévention et sécurité, *Projet d'expérimentation d'un dispositif spécifique de vidéosurveillance sur le quartier de La Villeneuve*, 9 février 2004, 2 p.

d'agents de surveillance, ce que refuse la mairie. La commissaire, qui n'ignore pas que l'enregistrement des images est peu efficace dans des lieux ouverts, exclut donc l'objectif général de surveillance de la voie publique. La troisième contrainte réside dans la difficulté d'évaluation de l'impact du dispositif. La directrice souhaite donc une cible test précise et des objectifs mesurables. La dernière difficulté identifiée consiste en « une mise en place du dispositif sans réelle association des partenaires », aussi la Police nationale sera-t-elle associée, tant pour la conception que pour l'exploitation de l'outil.

Le calendrier fixé prévoit une approbation du projet par le conseil municipal et la réalisation du cahier des charges en partenariat avec la DDSF pour le mois d'avril 2004. La procédure d'appel d'offre pour le choix de la société prestataire est fixée au mois de mai, la phase administrative d'autorisation préfectorale au mois de juin (ainsi que l'information des habitants) et la phase d'installation technique (finalisation de l'outil, paramétrage, phase de test et formation des fonctionnaires) aux mois de juillet et août. La mise en œuvre doit ainsi débiter à l'automne 2004. Une évaluation est confiée à un prestataire extérieur (la faculté de droit de Grenoble) dès la mise en œuvre : il s'agit d'adapter l'outil en fonction des difficultés rencontrées et de déterminer les points forts et faibles du dispositif en vue d'une éventuelle extension et/ou d'une évolution vers d'autres objectifs.

L'expérimentation doit durer, au total, trois ans. Elle débute avec un an de retard, en novembre 2005. Le projet est marqué par de longs débats politiques internes. Le directeur de cabinet du maire reconnaît la volonté initiale de ne pas faire de la réflexion sur la vidéosurveillance un enjeu du débat politique, malgré l'acuité du sujet au niveau local et national.

« A l'époque il y a eu un débat qui était compliqué parce que à la fois c'était assez indéfendable pour nous de ne pas aller vers la vidéosurveillance à une époque où toutes les grandes villes de France le faisaient. On était interpellé par les habitants qui nous disaient : "Comment se fait-il que... ?", etc. etc., en réunions publiques, en réunions d'unions de quartier ou autres, les habitants nous disaient : "Vous devez tout essayer", etc. Donc nous, [...] on a écrit tout ça. Nous on a écrit que d'une certaine manière, on avait moralement le devoir de l'expérimenter, quelles que soient les réserves qu'on pouvait avoir, notre [...] politique responsable ne peut pas délibérément se passer d'une solution possible ou en tout cas de quelque chose qui peut être bénéfique. Donc on l'a traité sous l'angle de l'expérimentation. Et voilà. Mais c'est vrai qu'on a hésité d'en faire un enjeu politique. Et de façon générale on hésite de faire des questions de sécurité des enjeux du débat politique, c'est vrai. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3 avril 2007).

A Grenoble, le thème de la sécurité est effectivement peu publicisé par la Ville⁶¹. La sécurité n'a pas constitué un enjeu électoral en 2001 et la Ville préfère développer une

⁶¹ Les comptes-rendus des débats municipaux ne figurent pas sur le site Internet de la municipalité, ni sa politique de sécurité, contrairement au cas lyonnais.

stratégie de canalisation des demandes de sécurité, afin d'éviter une politisation médiatisée de la question.

« C'est un tournant très classique que le PS a opéré il y a cinq ans, sur les questions de sécurité, il y a même un peu plus de cinq ans, et que Destot a complètement accompagné, alors que les communes PC sont plus traditionnelles de ce point de vue-là⁶². Mais je ne suis pas sûr que les politiques soient différentes. Je pense que c'est vraiment en effet plutôt des symboles et de la sémantique. Les politiques publiques sont à peu près les mêmes. Et on ne peut pas dire nous, par rapport à Lyon par exemple, qu'on soit dans une ville particulièrement répressive où le maire fasse de sa politique de sécurité un argument. Il en parle extrêmement peu en réalité...

C'est vrai.

C'est un peu un truc à son honneur, si vous voulez. Il n'y a pas plus simple pour un politique que d'instrumenter l'idée de la question de sécurité en permanence et d'en faire un fond de commerce électoral. A gauche aussi maintenant malheureusement. Donc nous ce n'est pas la pratique. On fait beaucoup de réunions publiques, le maire en fait une à deux par semaine. Dans les unions de quartier, les questions de sécurité viennent très régulièrement, on est là. Sur La Villeneuve et le Village Olympique, on avait même fait plusieurs réunions publiques assez exceptionnelles, en présence du préfet. On a fait des réunions publiques avec le préfet, le procureur de la République, le maire, le directeur départemental de la Sécurité publique, salle 150 galerie de l'Arlequin, où il y avait 200 habitants de La Villeneuve, les collectivités et les responsables institutionnels étaient là pour répondre pendant deux heures, deux heures et demi, aux habitants, sur les questions de sécurité, mais directement. Et on n'a pas médiatisé, on ne s'est pas..., voilà. Mais concrètement ça a eu lieu. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3 avril 2007).

L'absence de médiatisation du thème de la sécurité à Grenoble se double d'une faible publicisation du sujet de la part de la municipalité. Le directeur de cabinet du maire de Grenoble estime qu'il s'agit d'une stratégie de banalisation du traitement de la sécurité, visant en fait à la dépolitiser, contrairement aux choix lyonnais.

« Nous on va chercher vraiment à banaliser en fait. Je crois d'ailleurs qu'un des vrais..., enfin..., un des vrais enjeux, pour les politiques, c'est de faire des politiques de sécurité, au sens noble du terme, des politiques avalisées. Ce ne sont pas des politiques institutionnelles. Il faut arrêter d'y mettre une charge symbolique et politique excessive à tout bout de champ, il faut arrêter de considérer que tout ce qui concerne ça est politique [...]. Non. Il y a des fonctionnaires qui font ça très bien. Il faut banaliser ces politiques-là. Et je crois que c'est ce qu'on est en train de faire. De ce point de vue-là, je pense en effet qu'on est précurseur. D'une certaine manière, Lyon, les questions de sécurité, c'est vraiment l'adjoint au maire très dynamique, le maire, Jean-François Châmes, et voilà. On est vraiment dans une charge politique très lourde. [...] Mais nous on n'a pas du tout cette vision-là. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3 avril 2007).

Ainsi, à Grenoble, l'élue en charge de la sécurité, Agnès Hugonin, n'est que la 18^e adjointe, et n'est nommée en tant que telle qu'en mars 2003, le maire n'ayant pas au départ considéré cette délégation comme nécessitant un adjoint⁶³. En outre, nous n'avons recensé dans le journal municipal grenoblois, de 2003 à 2006, que trois articles portant explicitement sur la sécurité : le

⁶² Il fait allusion aux communes de la banlieue grenobloise.

⁶³ Entretien avec l'élue sécurité de la Ville de Grenoble, 29 novembre 2006. Elle était initialement l'élue représentant le secteur 6 (qui comprend La Villeneuve), avant d'obtenir en plus la délégation à la Sécurité.

premier rédigé à l'occasion de la création du CLSPD, intitulé « Sécurité et prévention »⁶⁴ ; le deuxième, daté de 2004, intitulé « Villeneuve-Village Olympique : un plan d'action qui porte ses fruits »⁶⁵ et un dossier paru après les émeutes urbaines de novembre 2005, intitulé « Ville, Etat, associations, citoyens : des énergies au service du lien social »⁶⁶. Le thème de la sécurité a toutefois pu être abordé dans des articles plus larges portant sur le projet de renouvellement urbain « Grenoble Sud » mais n'est jamais mis en avant dans la presse municipale.

Les raisons de cette faible publicisation par la municipalité des questions de sécurité à Grenoble sont à rechercher dans les divisions de la majorité municipale de gauche plurielle. Le maire apparaît fragilisé par l'opposition de ses alliés écologistes et alternatifs sur certains points de sa politique, comme la vidéosurveillance. Le groupe politique écologistes-alternatifs – deuxième force de la majorité municipale⁶⁷ – est, en effet, opposé au projet, tandis que le maire, socialiste, apparaît réservé sur le sujet.

« Pour autant on a eu de longs débats politiques, très longs débats politiques à l'intérieur de la majorité municipale [...] les Ecologistes qui sont hostiles par principe à la vidéosurveillance. On a un maire, Destot, qui est plutôt réservé sur la vidéosurveillance par culture, parce qu'il vient plutôt d'une culture libertaire, socialiste libertaire, enfin en tout cas pas du tout chevènementiste, on va dire. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3 avril 2007).

Albert Mabileau (1989 : 33-35) soulignait déjà dans les années quatre-vingt que l'autonomie du maire vis-à-vis des partis politiques était réelle, en France, mais pouvait être entamée par les affrontements internes entre courants au sein des municipalités socialistes, d'une part, et/ou des tensions (communes) entre PC et PS, d'autre part. Le degré de consensus des majorités de gauche continue d'influer sur les possibilités d'action du maire et de son équipe, comme l'explique le directeur de cabinet du maire de Grenoble.

« Aujourd'hui, une majorité municipale, même plurielle et même un peu bordélique comme la nôtre, elle fixe un peu en début de mandat sa vue politique sur un certain nombre de sujets, donc elle acte les accords et les désaccords, et après elle avance. Donc non, on n'a pas débattu depuis très longtemps de ces questions-là parce que tout le monde connaît les positions des uns des autres, enfin... C'est vrai qu'on n'en fait pas de publicité, donc pour vous, de l'extérieur, c'est difficile à lire, mais bon, grosso modo, vous avez une ligne prévention de la délinquance, anti-vidéosurveillance, anti-flics pour dire les choses, qui est dans la frange plutôt extrême gauche de la majorité, parce que vous savez que les Ecologistes sont plutôt à la gauche de la gauche. On n'a pas d'Ecologistes modérés, nous [...]. Le PC qui était un peu sécuritaire à un moment à une période est maintenant complètement..., là aussi sur des théories très hostiles au point de vue de la sécurité, en tout cas sémiologiques. Et puis le reste est plutôt..., comment dirai-je ? la gauche responsable, à la fois qui n'a pas peur d'utiliser le mot "sécurité", qui n'a pas peur non plus d'utiliser le mot "répression", et qui n'a pas non plus envie de faire le Georges Frêche ou...,vous voyez... On n'est pas des gens excessifs. Donc vous n'entendez pas Destot, qui n'est pas vraiment un idéologue, faire des grandes déclarations pour dire : "Moi je suis pour la vidéosurveillance et je trouve ça formidable". Il a une forme quand même de...,

⁶⁴ *Les Nouvelles de Grenoble*, n°77, décembre 2003, p. 13.

⁶⁵ *Les Nouvelles de Grenoble*, n°84, octobre 2004, p. 36.

⁶⁶ *Les Nouvelles de Grenoble*, n°96, décembre 2005-janvier 2006, p. 28-35.

⁶⁷ Voir en annexe 97 la composition des conseils municipaux grenoblois et lyonnais.

dans ses gênes politiques, il a une forme de gêne vis-à-vis de ça. Ce n'est pas son truc. Voilà.

D'accord.

Pour autant, il n'est pas hostile. Et je pense que si les questions de finances et de politique de finances n'avaient pas été plus aiguës, probablement qu'on aurait été un peu plus loin. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3 avril 2007).

Or, au sein de la majorité municipale, le PS compte 17 représentants, les écologistes et alternatifs 11 et GO Citoyenneté 7, auxquels s'ajoutent un membre du MRC et deux du PRG. Face à leurs alliés, les socialistes apparaissent donc en minorité au sein de la majorité plurielle, ce qui rend difficile l'imposition de leur point de vue en matière de sécurité.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que le projet de vidéosurveillance ne fasse finalement l'objet d'aucun vote en conseil municipal, contrairement à ce qui était prévu. Les socialistes, minoritaires au sein de leur majorité, auraient pu voir leur projet rejeté en cas d'alliance des écologistes et alternatifs et de GO Citoyenneté avec les élus d'opposition. Après un an de fonctionnement, l'expérimentation est finalement stoppée, l'ensemble des acteurs municipaux la considérant comme un échec (pour une analyse détaillée de la mise en œuvre, voir Roché et al., 2007). En effet, aucun vol à la roulotte n'a pu être repéré grâce aux caméras. L'évaluation prévue n'a pas lieu et le projet est abandonné.

Les acteurs municipaux grenoblois tendent à relativiser l'efficacité de mesures relevant de la prévention situationnelle telles que la vidéosurveillance ou les interventions physiques sur l'environnement. Le directeur de cabinet du maire de Grenoble n'hésite d'ailleurs pas à distinguer très nettement la politique grenobloise de celle menée à Lyon en matière de vidéosurveillance, un outil qu'il n'estime pas indispensable à Grenoble :

« Jean-François Châmes⁶⁸ à Lyon. J'ai été le rencontré, il nous avait montré la Centrale de vidéosurveillance, on avait été... J'ai passé toute une journée avec lui pour travailler sur ce qu'ils font à Lyon. Mais là pour le coup, c'est vraiment le traitement de cheval. [...] De la même façon, tous les gens qui nous racontent que demain la vidéosurveillance serait la solution à tous les problèmes se foutent de la gueule du monde. Donc bien évidemment que la délinquance n'a pas baissé subitement, dans des proportions délirantes dans les villes qui font de la vidéosurveillance. C'est totalement faux. D'ailleurs ce n'est pas ce qu'ils disent. Ils disent : "A Lyon, place des Terreaux, le jour où on a mis la vidéosurveillance, les dealers ont quitté la place des Terreaux", oui c'est vrai, c'est vrai. Ils sont partis, deux places plus loin, faire la même chose de toute façon. Mais le Plan de Barre-Colomb, parce que c'est Barre qui avait lancé les choses, sur la vidéosurveillance, c'est 50 millions d'euros, je crois – j'avais ressorti les chiffres. Ils ont fait je ne sais plus combien de centaines de caméras. Ils ont installé sur l'espace public. Voilà En même temps, les enjeux d'une ville comme Lyon, qui est une grande ville européenne, avec des ambitions etc. ne sont pas du tout les mêmes que ceux d'une ville comme Grenoble. Et nous on a une qualité de..., on est une ville à taille humaine, on a une qualité de vie, une qualité de connaissance des habitants entre eux, un maillage associatif qui fait qu'on n'est pas forcément obligé d'en passer par ces outils. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3 avril 2007).

⁶⁸ Il s'agit du conseiller à la sécurité du maire de Lyon, Gérard Collomb. Nous précisons ses fonctions dans le chapitre 6.

De manière similaire, le directeur prévention et sécurité de la Ville de Grenoble apparaît sceptique quant à l'approche développée par le ministère de l'Intérieur – et relayée par la Préfecture et l'Hôtel de police – essentiellement axée sur la prévention situationnelle :

« Je vous ai parlé du plan de prévention situationnelle que voulait nous faire faire l'Etat, du recensement ? [...] Alors là, je vais être hyper critique. Parce que... je suis jamais critique, mais là je vais être très critique ! [...] Dans l'Isère, l'Etat nous a réuni – les 16 villes répertoriées comme étant les villes où y a des violences urbaines, essentiellement les incendies, dégradations, destructions par... voilà tout ça – et nous a dit : "en Isère, la spécificité, c'est l'incendie de véhicule et de poubelle". Je pense que pour les deux zones, gendarmerie et police, on a dépassé les 2000 véhicules en 2005. C'est énorme. Et du coup, l'Etat s'est dit : "ce qui serait bien, ce serait de démarrer une démarche de visite de chacun de ces quartiers sensibles et de voir tout ce qui peut être amélioré, qui peut concerner à la fois l'intervention des services de secours et de sécurité, rassurer la population", en gros la prévention situationnelle. Donc, la DDSP a fait un cahier, un cahier de recensement où tout, qui distingue espace public et espace privé, et qui recense un certain nombre d'items [il lit le document et énumère les items].

[...] Donc en fait, moi j'ai souhaité participer à chacune des visites, donc Abbaye, Jouhaux, Teisseire, Mistral, Villeneuve et Village Olympique, ça m'a permis de faire tous les quartiers en long, en large, [...]. Mais en plus avec le commentaire policier. Et donc voilà, ça normalement, ça doit nous permettre de recenser sur chacun des quartiers tout ce qui va pas et de faire un plan derrière qui nous permette d'améliorer l'éclairage... Et donc moi j'ai déjà alerté la DDSP et la préfecture en leur disant : "mais là, actuellement, vous êtes en train de vous fourvoyer, c'est-à-dire vous êtes en train de penser que... c'est un vrai débat d'ailleurs, vous pensez que c'est l'urbanisme qui est criminogène⁶⁹ et qu'à partir du moment où vous avez amélioré l'éclairage public, forcément le délinquant va rentrer dans le droit chemin et..." Hors aujourd'hui, on voit qu'on est quand même souvent – à Grenoble on a peu de problèmes, moi depuis que je travaille, je trouve... objectivement, hein, je trouve, et c'est conforté par cette visite – par contre, on a des noyaux très durs de familles délinquantes, des gros délinquants, sur lesquels on est démunis. Quand vous prenez les... la vingtaine, la trentaine des gars de l'Arlequin, les X⁷⁰, les X et compagnie, vous prenez les gars très connus de Jouhaux, Abbaye ou vous prenez – très connus – ceux de Mistral, on sait très bien que les gars qui sont complètement déstructurés, c'est pas parce que demain je vais mettre une alarme au gymnase, que demain je vais rabaisser l'éclairage pour l'améliorer ou que je vais renforcer le digicode à l'entrée du bâtiment que forcément les choses vont s'améliorer. » (Entretien avec le directeur prévention et sécurité de la Ville de Grenoble, 10 janvier 2006).

Le directeur prévention et sécurité de la Ville de Grenoble suggère que le problème touche plus au peuplement du quartier qu'à son environnement physique. Ses propos soulignent que si l'approche en termes de prévention situationnelle est soutenue par le Ministère de l'Intérieur et, au niveau local, par la DDSP, ce n'est toutefois pas l'axe principal d'intervention que revendique la Mairie. La composition du plan Villeneuve, d'ailleurs, en atteste, puisqu'il comprend des mesures de prévention sociale traditionnelle et des interventions physiques sur le territoire.

⁶⁹ Il est, à ce titre, intéressant de noter que dans une première ébauche du projet, qui établit un diagnostic de sécurité, le paragraphe intitulé « principales causes de cette situation » évoque, en premier lieu « un urbanisme propice », et en second lieu, « une concentration de personnes en difficultés ». (Direction prévention sécurité, document daté du 11 février 2004, 21 p.)

⁷⁰ Nous avons volontairement retiré de la retranscription les noms cités.

Le plan Villeneuve doit faire l'objet d'une évaluation. Ainsi, en juin 2004, la Ville, la Métro et l'Etat signent une convention pour en conduire une évaluation – qu'ils financent respectivement à hauteur de 22 000, 15 000 et 20 000 euros – confiée au Centre d'Etudes et de Recherche sur le Droit et l'Administration Publique (Cerdap), de la faculté de droit de Grenoble. Il s'agit de mesurer l'impact de trois actions (dont le redéploiement d'effectifs de police municipale sur La Villeneuve), ainsi que l'évolution du sentiment d'insécurité sur le quartier (l'évaluation du dispositif de vidéosurveillance n'aura pas lieu). Une enquête est menée auprès des habitants, renouvelée en 2005⁷¹. La politique locale grenobloise repose désormais de plus en plus sur la conduite d'évaluation par des prestataires externes. Au diagnostic de professionnalisation des emplois-jeunes réalisé en 2001 par le cabinet Optika, il convient d'ajouter l'évaluation du CLS menée, en 2002, par le cabinet Suretis ; celle du plan Villeneuve, en 2004 ; et l'étude des dispositifs de médiation à La Villeneuve, confiée au cabinet Berlioz et Dubouchet, qui rend son rapport final en juillet 2004.

I.5. Les arrêtés municipaux

La mairie de Grenoble n'emploie que très peu l'outil réglementaire. En effet, au cours des dix années étudiées, nous n'avons recensé que trois arrêtés municipaux concernant la lutte contre les désordres au centre-ville : l'un en 2002, les deux autres en 2006.

En 2002, alors que les habitants et commerçants du centre-ville se plaignent de la présence de SDF avec des chiens⁷², est promulgué un arrêté « interdisant la consommation de boissons alcoolisées sur la voie publique et le stationnement de personnes accompagnées de plus de deux chiens, même tenus en laisse, dans le centre de la ville et dans les parcs et jardins publics ». Cet arrêté prévoit la confiscation « de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction », autrement dit les bouteilles d'alcool, ainsi que la mise en fourrière des chiens, les frais d'accueil et de garde étant à la charge du propriétaire de l'animal. Ces mesures prennent effet du 22 juin au 30 septembre 2002. Le maire prend toutefois soin de préciser « qu'il ne faut pas faire de confusion avec un arrêté anti-mendicité »⁷³.

L'annonce du projet d'arrêté municipal interdisant la consommation de boissons alcoolisées dans les parcs et jardins publics, lors d'une réunion du Conseil local de Prévention

⁷¹ Pour le détail de l'enquête, voir l'annexe 47.

⁷² Voir chapitre 3.

⁷³ « Le maire de Grenoble prend un arrêté municipal interdisant la consommation de boissons alcoolisées sur la voie publique et le stationnement des chiens », 24 juin 2002. Disponible sur <http://www.Maire-info.com/articles>.

de la Délinquance (CLPD⁷⁴) en mai 2002, suscite la satisfaction des UQ et associations de commerçants, alors que le Codase est plus circonspect dans la mesure où cet arrêté, estime-t-il, ne règle pas le problème humain. Le bilan de l'arrêté municipal dressé lors du CLPD de novembre 2002 laisse entrevoir son inefficacité : les polices nationale et municipale indiquent que son application n'a donné lieu à aucune contravention, tant et si bien que les populations en question sont revenues, avec leur chiens, au-delà de la date d'expiration de la mesure. Elles constatent, en outre, la continuation de la « mendicité agressive » de la part de « Roumains » au centre-ville.

La deuxième vague d'arrêtés intervient en novembre 2006, pour éviter les débordements de l'année précédente, lors de la Fête du Beaujolais⁷⁵. Au cours d'une réunion, organisée le 12 mai 2006 en mairie, la Police nationale indique qu'elle est en mesure d'empêcher les gens d'entrer au centre-ville avec des bouteilles à condition que soit promulgué un arrêté du maire ou du préfet⁷⁶. La Police nationale propose ainsi un arrêté limitant les possibilités de vente d'alcool dans la rue et d'accès au centre avec des bouteilles. A l'automne, les quatre UQ du centre-ville (Notre-Dame, Saint Laurent, Centre-ville, Centre-Gares) se coordonnent pour réclamer cet arrêté que le maire tarde à prendre à leurs yeux : elles écrivent à ce dernier, ainsi qu'au préfet, et sollicitent une rencontre avec un journaliste du *Dauphiné Libéré*. A l'issue de la réunion finalement organisée en préfecture le 9 novembre (soit une semaine avant la fête du Beaujolais), elles obtiennent du maire les mesures demandées⁷⁷. Ce dernier prend ainsi deux arrêtés municipaux. Le premier vise à interdire la vente d'alcool le jeudi 16 novembre 2006, à partir de 16h, au centre-ville. Le second stipule l'interdiction – le même jour – de détenir, transporter ou consommer de l'alcool sur la voie publique dès 19h, dans tous les quartiers de la ville, et ce jusqu'au lendemain, 7h. Des points de contrôle sont mis en place, notamment en centre-ville, assurés par un effectif policier renforcé (près de 300 agents), déployé préventivement.

*

Que révèle l'examen de ces dix années de politique grenobloise ? Le tableau n°2.7 en page suivante constitue une récapitulation du budget prévention et sécurité de la Ville de Grenoble de 1998 à 2006.

⁷⁴ Les CLPD sont les organes décentralisés du CCPD sur les secteurs de la ville. Nous détaillons leur fonctionnement au chapitre 6.

⁷⁵ Voir chapitre 3.

⁷⁶ Entretien collectif informel avec six membres de l'UQND, 14 octobre 2006.

⁷⁷ *Liaisons*, Bulletin du Cluq, n°16, décembre 2006, p. 4.

Tableau n°2.7.

Récapitulatif du budget prévention et de sécurité de la Ville de Grenoble (1998-2004), en euros

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CAP/PLAP (Ville + Etat)	106714	106714	106714	91 469	91 469	91469	81750		
Gardes verts (Ville + Etat)	186811	186811	186811	186811	186811	pérennisation			
ALMS (Ville + Etat)	109763	109763	109763	109763	109763	suppression			
Correspondants de nuit (Ville)	30 490	30 490	30 490	30 490	30 490	pérennisation 30 500 (budget annuel)			
Fiches-actions 2002					188 000				
Plan Villeneuve						485 000			
Etudes/évaluations				Suretis 30 000 Optika (montant inconnu)			Cerdap 22000 Berlioz et Dubouchet (montant inconnu)		

NB. Les cases grisées représentent les données manquantes.

De 1998 à 2001, sous le premier mandat de Michel Destot, la priorité est clairement donnée au maintien de l'« ordre en public » par de nouvelles figures : des ALMS, des Gardes verts et des correspondants de nuit. Leur mise en place, en 1998, résulte de la conjonction de demandes sociales (le cas des correspondants de nuit en est emblématique, puisque des associations de résidents participent à la formulation du projet) et d'une fenêtre d'opportunité : la politique des « emplois-jeunes » du gouvernement Jospin, qui permet la création de ces nouveaux métiers à moindres coûts du fait du co-financement étatique. Si les Gardes verts sont ensuite pérennisés par la municipalité sous forme de service, au sein de la direction Prévention et Sécurité, ce n'est pas le cas des ALMS, qui disparaissent avec la fin du co-financement de l'Etat, en 2002. Les correspondants de nuit perdurent mais leur utilité est largement questionnée par l'évaluation du cabinet Berlioz et Dubouchet (2004).

L'examen du contenu des Cap et Plap co-financés par la Ville et l'Etat entre 1998 et 2004 révèle, par ailleurs, la prégnance des mesures relevant de la prévention sociale traditionnelle, c'est-à-dire centrées sur les publics risquant de basculer dans la délinquance : les « jeunes » essentiellement. L'étude du contenu des Cap et des Plap montre nettement, en revanche, l'absence d'interventions matérielles et physiques sur le territoire. Ces dernières apparaissent, en effet, avec les fiches-actions du CLS, en 2002. C'est également dans ces fiches-actions que figurent, pour la première fois, des mesures visant à la modernisation de la police municipale et au renforcement de la coopération interorganisationnelle, alors qu'auparavant, dans les Cap et Plap, les mesures concernant les professionnels de l'action publique se concentraient sur les acteurs socio-éducatifs municipaux.

L'apparition d'interventions physiques sur le territoire dans la politique locale grenobloise ne signifie cependant en rien un abandon des mesures de prévention sociale traditionnelle. En effet, le plan Villeneuve de 2004, co-financé par l'Etat, comprend un volet «prévention» et un volet «répression», dont une partie repose sur des mesures portant sur l'environnement physique. De plus, les programmes d'interventions financés par la politique de la Ville (Cap, Plap) se poursuivent, malgré cependant un budget en baisse, qui peut traduire les nouvelles priorités du gouvernement, plus axées sur la prévention situationnelle que sur la prévention sociale, comme l'illustre le plan 25 quartiers du ministère de l'Intérieur. Enfin, si la prévention de la récidive et l'aide aux victimes ne disparaissent pas du panorama grenoblois mais sont désormais mises en œuvre au niveau communautaire par la Métro.

Quelle que soit la nature des actions engagées, il est frappant de constater qu'au cours des dix années étudiées, un même secteur de la ville concentre les interventions : La Villeneuve-Village Olympique, soit les quartiers sud de Grenoble. En 1997, de petites mobilisations d'habitants y surviennent, et c'est dans ce quartier que naissent les correspondants de nuit, à l'initiative des habitants. Les mesures du Plap concernent également principalement ce secteur. En 2002, 18 actions (sur 36 au total) concernent le secteur 6 (Villeneuve-VO), soit la moitié de l'ensemble des interventions financées. En 2003, 9 actions (sur 28 au total) interviennent sur le secteur 6 (soit un tiers des mesures), alors qu'un plan Villeneuve spécifique est en cours d'élaboration. Ce secteur de la ville constitue donc l'objet essentiel de la politique municipale en matière de prévention et de sécurité.

L'examen du cas grenoblois démontre l'ampleur des biais que peut comporter une étude du seul contenu des fiches-actions du CLS pour appréhender l'action publique en matière de sécurité. Elle conduit, en effet, à surévaluer la portée du changement en masquant la persistance des mesures relevant de la prévention sociale traditionnelle, que continue de financer la politique de la Ville, d'une part, et les mesures qui peuvent être pérennisées par les municipalités et ainsi disparaître des programmes co-financés par l'Etat, d'autre part. Les critiques adressées à la recherche portant sur les intitulés des fiches-actions des CLS (Sina, 2002), évoquée précédemment, se trouvent ici empiriquement validées.

L'étude de la politique locale sur dix ans révèle néanmoins une évolution du contenu de l'action publique similaire à ce qu'a tenté de démontrer F. Sina. A la prévention sociale traditionnelle s'ajoutent des actions nouvelles visant à la régulation des espaces publics. On constate, d'une part, des interventions physiques et matérielles : la sécurisation des caves à La Villeneuve, par exemple, ou l'expérimentation de la vidéosurveillance. D'autre part, la création – et la pérennisation – des différentes figures de médiation (correspondants de nuit, Gardes verts), l'embauche occasionnelle de vigiles pour la surveillance de la piscine Jean Bron durant

l'été⁷⁸, les arrêtés municipaux pris en 2002 et 2006 participent d'une logique de renforcement de la présence humaine dans les lieux collectifs, pour surveiller et/ou punir. L'amélioration de la coopération interorganisationnelle apparaît également comme un axe majeur de la politique locale grenobloise à partir de 2002.

L'année 2002 peut ainsi être identifiée comme une période charnière dans le processus de réorientation de l'action publique grenobloise vers la régulation du territoire (comme nous le verrons dans la troisième partie). Cependant, il convient de souligner, une nouvelle fois, que ces mesures visant davantage les espaces publics que les publics délinquants viennent s'ajouter aux interventions de prévention sociale traditionnelle et non pas s'y substituer.

II. Le contenu de l'action publique lyonnaise (1997-2006)

Il est frappant de constater qu'à Lyon, le CLS constitue le creuset de la politique locale, dans la mesure où au texte initial sont régulièrement ajoutés des avenants, tant sous la municipalité de Raymond Barre que sous celle de Gérard Collomb. Il convient de rappeler que la sécurité constitue, à Lyon, un fort enjeu électoral en 2001, dont le candidat socialiste fait une priorité de sa campagne. Le CLS lyonnais se caractérise ainsi par la continuité d'un certain nombre de dispositifs, initiés par la mairie de centre-droit et mis en œuvre – ou approfondis – par celle de gauche. La municipalité Collomb développe une politique de sécurité axée sur une combinaison d'interventions d'ordre technique sur l'environnement, que symbolise l'extension du dispositif de vidéosurveillance, et de mesures de traitement sanitaire et social des populations problématiques, alliant à des financements importants une communication municipale importante. La Ville cherche, en outre, à renforcer la coopération avec les services de l'Etat et élargir le partenariat aux acteurs parapublics, tels que les bailleurs sociaux.

Parallèlement à ces actions nouvelles, les interventions relevant de la prévention de la délinquance perdurent, comme à Grenoble. Nous nous attacherons donc, dans un premier temps, à présenter les mesures financées par la politique de la Ville. Nous traiterons ensuite successivement le contenu des fiches-actions du CLS et des avenants signés en 2000, 2003 et 2004, avant d'aborder les interventions physiques sur le territoire que mène la municipalité.

⁷⁸ L'autorisation de marché avec la société Securipro date du 24 mai 2005, pour un montant maximal de 90 000 euros. Cette mesure n'est pas répertoriée dans les programmes d'action de la municipalité en matière de sécurité. A Grenoble, parmi tous les acteurs administratifs rencontrés, seul le directeur prévention et sécurité nous a déclaré être en contact avec des entreprises de sécurité. En effet, certains bâtiments municipaux sont placés sous téléalarme et ainsi surveillés par l'entreprise Securitas, mais ce sont les services auxquels ces bâtiments sont rattachés qui gèrent ces marchés.

II.1. Les mesures financées par la politique de la Ville

Le CVA de Lyon est signé le 9 octobre 2000 par l'Etat, le Département du Rhône, la Région Rhône-Alpes et la Communauté urbaine de Lyon (le Grand Lyon). En matière de prévention de la délinquance, il a notamment pour objectifs la mise en cohérence des pratiques et le renforcement de la capacité professionnelle des acteurs. Trois axes sont identifiés dans le texte : assurer la sécurité et la tranquillité publique, prévenir et lutter contre la délinquance, promouvoir la connaissance et l'exercice des droits⁷⁹.

Bien que le thème prévention-sécurité soit mentionné dans plusieurs documents du Grand Lyon⁸⁰ et qu'il existe un vice-président délégué à la tranquillité publique (André Gérin, député-maire de Vénissieux⁸¹), aucun transfert effectif de compétences ne semble être intervenu en faveur de la Communauté urbaine.

« Il n'y a pas de transfert de compétences aujourd'hui à Lyon sur les questions de sécurité et de prévention de la délinquance. Il y a un vice-président, qui est André Gérin, maire de Vénissieux, qui est chargé des questions de sécurité et de prévention de la délinquance sous ce mandat et malheureusement – moi j'ai assisté à deux séances de travail sur la possibilité de transfert des compétences – et c'est resté lettre morte. Aujourd'hui il n'y a ni service, il y a un vice président qui à mon avis se plaint de ne pas avoir les moyens de travailler, mais je pense que pour des raisons politiques, il n'y a ni service, ni support technique pour travailler. » (Entretien avec le responsable de la Micasep de la Ville de Lyon, 27 octobre 2004).

Différents acteurs interrogés à Lyon s'accordent – le plus souvent hors enregistrement – à souligner le caractère fantôme de la vice-présidence assurée par le maire de Vénissieux, obtenue pour des raisons d'ordre politique mais sans véritables moyens d'action. Le sous-préfet à la politique de la Ville estime, en outre, que la taille trop importante de la Communauté urbaine de Lyon, qui compte 55 communes, rend inadéquate une gestion de la prévention de la délinquance à ce niveau.

« Enfin, ils se sont pas saisi de cette compétence mais s'il y a un "vice-président chargé de", ils n'ont pas utilisé la compétence... Gérin peut se féliciter mais encore une fois, je suis pas encore convaincu par la prévention dans sa ville, heu, mais ils n'ont pas la compétence stricto sensu, et à la limite, je crois pas qu'il faut qu'ils l'aient. Parce que 55 communes, y a pas la stratégie commune globale sur 55 communes. Va y avoir des stratégies globales communes sur trois communes, quatre communes, là où les phénomènes sont continus. Mais sur l'ensemble d'une agglomération, les problématiques de délinquance à...à Craponne sont pas les problématiques de délinquance de Vaulx-en-Velin. Ça n'a rien à voir, c'est pas les mêmes populations, quand les mecs de Vaulx-en-Velin vont frapper, ils vont pas frapper à Craponne, ils vont dans le 6^e, c'est plus proche. Qu'il y ait une stratégie commune de Vaulx-en-Velin et du 6^e, ça aurait du sens ; au niveau de l'agglomération, même si on y réfléchit éventuellement, c'est pas le bon niveau. Ça n'a pas de plus-value opérationnelle. Le bon niveau, c'est la ville, de Lyon, euh pour des problèmes de mutualisation des moyens, notamment de police municipale heu... et puis pour un certain

⁷⁹ *Contrat de Ville de l'Agglomération lyonnaise*, 2000, pp. 108-118.

⁸⁰ Le thème apparaît dans le plan de mandat 2001-2007 du Grand Lyon (pp. 64-68), dans le CVA 2000-2006 (pp. 108-118) et dans la convention communale d'application du CVA.

⁸¹ Ce dernier a toutefois démissionné en novembre 2006.

nombre de stratégies sur les établissements scolaires qui sont de la compétence communale, mais au-delà de l'agglomération, 55 communes ça n'a pas de sens. » (Entretien avec le sous-préfet à la politique de la Ville de Lyon et le commissaire divisionnaire chargé du suivi des CLS au sein du cabinet du préfet délégué à la sécurité de Lyon, 22 novembre 2004).

Le conseiller sécurité du maire de Lyon, qui partage ce point de vue, estime que la fonction d'André Gérin consiste en une « politique d'information » à l'égard des différents maires de l'agglomération sur les questions de sécurité.

« Et alors quelle est la fonction d'André Gérin à l'heure actuelle ?

Ben c'est moi, je suis en contact avec lui, d'autant plus que j'étais en poste à Vénissieux il y a quelques années et que je le connais bien, donc, si vous voulez, ça facilite les choses. Il fait remonter, il a une politique d'information envers les différents maires. C'est une politique d'information. Et après, il appartient au maire de régler en fonction. On s'aperçoit souvent que les maires qui veulent avoir des politiques sécuritaires mais alors au sens où, je dirais, avec une connotation un petit peu malsaine, ben ça ne marche pas. Le cas de Saint-Fons, par exemple, ben c'est eux qui ont les plus mauvais résultats. Ils sont à plus 13% de la délinquance alors que nous ici on est à moins 14, ça fait une différence de 27. » (Entretien avec le Conseiller sécurité du maire de Lyon, 22 novembre 2004).

Ainsi, contrairement au cas grenoblois, l'accueil et l'aide aux victimes, la prévention de la récidive, la promotion de l'accès au droit, qui figurent parmi les axes prioritaires d'intervention du CVA, ne sont pas mis en œuvre au niveau communautaire, mais au niveau municipal (voir infra).

Le contrat de Ville 1994-2000 de Lyon repose sur cinq objectifs étroitement imbriqués : le renforcement du lien social et de la vie quotidienne (la gestion de proximité); l'insertion par le sport, la culture, l'emploi, la formation et l'éducation ; la mise en réseau des acteurs et le soutien aux initiatives locales ; la prévention de la délinquance et la lutte contre les toxicomanies ; l'aménagement et les espaces publics.

En 2001, le contrat de Ville de l'agglomération lyonnaise, le nouveau contrat de Ville (2000-2006), se décompose en plusieurs volets : insertion et emploi, logement, santé, projet éducatif local, culture, prévention et sécurité. Dans ce dernier volet sont plus précisément identifiés sept thèmes d'intervention :

- 1 – Prévention de la récidive
- 2 – Renforcement de la justice de proximité
- 3 – Développement de mesures alternatives aux poursuites
- 4 – Actions de soutien aux adultes
- 5 – Actions de médiation sociale et de gestion des conflits
- 6 – Renforcement des actions d'accueil, d'écoute et d'orientation des jeunes en grande difficulté ou en situation de rupture
- 7 – Développement des activités proposées aux jeunes en soirée et pendant les week-ends

Si la programmation 2002 identifie les mêmes thèmes qu'en 2001, celle de 2003 les modifie légèrement :

- 1 – Médiation de quartier et gestion des conflits
- 2 – Aide, soutien et accompagnement des victimes
- 3 – Prévention de la récidive (plate-forme en direction des sortants de prison)

- 4 – Accueil des publics en grande difficulté ou en phase de marginalisation
- 5 – Appui aux initiatives locales en matière de soutien à la fonction parentale
- 6 – Appui aux initiatives locales en matière de communication et de citoyenneté
- 7 – Justice de proximité et accès au droit

Les programmations de 2004, 2005 et 2006 reprennent ces mêmes thèmes.

De 1998 à 2001, les volets prévention de la délinquance et santé des deux contrats de ville successifs sont administrés par le CLPDT⁸². En 2001, le mot « santé » disparaît toutefois, la thématique restant celle de la « prévention des conduites à risque ». A partir de 2002, c'est le Conseil Lyonnais pour la Santé qui s'occupe de la ligne budgétaire « santé » (et de ses déclinaisons comme la prévention des conduites à risques) du contrat de Ville ; le CLPDT ne s'occupe plus que du volet « prévention de la délinquance ». Rappelons qu'à partir de 2002, c'est le plan de mandat de Gérard Collomb qui est mis en œuvre.

A partir de 2001, la présentation des actions financées se fait par arrondissement (par quartier plus précisément). Sont ciblés les quartiers des Pentes de la Croix-Rousse, Moncey/Voltaire, Ménival/Sœur Janin/Jeunet, Centre Guillotière, Cités sociales de Gerland, Etats-Unis/Pressensé, Langlet/Santy, Mermoz, Moulin à Vent, La Duchère, Centre Vaise, Vergoin, Rochechardon/Dargoire. Une autre catégorie concerne les actions non territorialisées, qui s'appliquent à toute la ville (« tout Lyon »). En termes de financements consentis, le 8^e arrondissement arrive en tête, suivi du 9^e, avec respectivement 240 000 francs (36 588 euros) et 200 000 francs (30 490 euros) investis sur les 2 458 500 francs (374 796 euros) du budget total du CLPDT pour l'année 2001⁸³.

Avec la mise en place du CLSPD, les mesures territorialisées et les mesures plus transversales sont apparemment dissociées : ne sont désormais recensées dans les actions financées au titre du CLSPD que celles relevant des sept thèmes identifiés précédemment, tandis que les actions sur les quartiers – classés par ligne d'intervention stratégique – font l'objet d'une programmation-cadre séparée. Les fonds du CLSPD contribuent peut-être au financement de ces actions territorialisées mais le détail des sources de financement ne permet pas d'en attester. En 2005, à la suite des sept thèmes d'intervention apparaît une nouvelle rubrique, intitulée « actions développées dans les quartiers en contrat de Ville ». Une petite part du budget du CLSPD y est en effet consacrée, mais de manière résiduelle comme nous le verrons.

A ces mesures, menées dans le cadre du volet prévention-sécurité du CVA, pourraient être ajoutées d'autres mesures dont on pourrait considérer qu'elles relèvent de la prévention de la délinquance, telles les Opérations Prévention Vacances (OPV), financées par le Pel (Plan

⁸² Conseil Lyonnais de Prévention de la Délinquance et des Toxicomanies. Nous explicitons le rôle de cette instance au chapitre 6.

⁸³ Voir les annexes 72 à 79 qui présentent la programmation du CLPDT de 1998 à 2002.

éducatif local) – le volet éducatif du CVA –, ou les opérations « jobs été », menées annuellement par la Ville de Lyon depuis 1992. En outre, les cinq objectifs du contrat de Ville sont étroitement imbriqués, si bien que dans la gestion urbaine de proximité apparaissent des mesures relevant de la médiation, qui pourraient être considérées comme appartenant à la prévention de la délinquance. Ainsi, par exemple, dans le programme d'interventions de 1998, l'axe n°1 « actions d'amélioration de la vie quotidienne et du lien social » comprend une rubrique « animation/prévention », dont certaines mesures (médiation, animations pour les jeunes) sont financées par la ligne « prévention de la délinquance » du CLPDT et d'autres non. Notons qu'en 2000, la rubrique « prévention et sécurité » est intégrée dans l'axe « amélioration de la vie quotidienne », ce qui illustre la proximité des deux thématiques.

De la même manière, dans le programme 1999, la rubrique « prévention de la délinquance » compte trois catégories (« présence éducative de proximité », « prévention de la délinquance », « santé et lutte contre les toxicomanies ») mais dont seules les deux dernières relèvent de la ligne budgétaire « CLPD »⁸⁴. Le total des financements attribués à la « prévention » par la Ville de Lyon cette année-là se monte à 489 209 euros, dont 278 692 euros financés par le CLPDT. Le tableau n°2.8 en page suivante présente les programmes d'intervention du CLPDT puis du CLSPD.

L'examen des programmes annuels d'interventions du CLPDT, puis du CLSPD, révèle donc l'existence d'actions qui paraissent similaires dans leurs intitulés mais sont financées par les différentes lignes budgétaires du contrat de Ville⁸⁵. Par souci de simplification, nous avons choisi de présenter uniquement, dans le tableau en page suivante, les mesures estampillées prévention de la délinquance et financées successivement par une ligne budgétaire « DSU⁸⁶ », puis « CLPD » et enfin « CLSPD ». Les budgets présentés dans ce tableau constituent donc une évaluation *a minima* du coût des mesures relevant de la prévention de la délinquance, au sens où ne sont prises en compte que les mesures financées par le CLPDT. Les intitulés des mesures financées dans le cadre du CLPDT puis du CLSPD ne permettent pas de tirer des conclusions fermes quant à leur contenu. En effet, à l'inverse des rapports d'activité consultés à Grenoble, les délibérations du conseil municipal ne contiennent pas de résumé des mesures. Au vu des intitulés, il semble toutefois qu'une large part des interventions se compose de subventions à des associations et de mesures d'animation socio-éducative. En outre, jusqu'en 2001, le volet prévention du contrat de Ville finance des interventions étiquetées « santé ». Il s'agit essentiellement de mesures relevant de la réduction des risques pour les prostituées et toxicomanes (c'est-à-dire visant à limiter les divers risques sanitaires qu'ils encourent par leurs

⁸⁴ Conseil Lyonnais de Prévention de la Délinquance.

⁸⁵ Voir en annexe (72 à 83) les programmes annuels d'intervention du CLPDT puis du CLSPD.

⁸⁶ Développement Social Urbain.

pratiques) : accès aux soins, échanges de seringues, distribution de préservatifs, information sur les maladies sexuellement transmissibles et le sida, etc. A partir de la programmation 2002 apparaît un volet « santé », dissocié de la prévention de la délinquance, mais constitué des mêmes ensembles de mesures.

Tableau n°2.8. Evolution du budget du CLPDT puis du CLSPD de Lyon (1998-2006), en euros

	Intitulé des axes d'intervention		Ville	Total
1998	4. Prévention de la délinquance et lutte contre les toxicomanies	a) prévention de la délinquance	156 794	281 192 €
		b) toxicomanie/santé	102 827	
	Programmation complémentaire	a) prévention de la délinquance	15 245	
		b) toxicomanie/santé	21 572	
1999	4. Prévention de la délinquance et lutte contre les toxicomanies	b) prévention délinquance (CLPD)	171 292	278 692
		c) santé et lutte contre les toxicomanies (CLPD)	107 095	
	Programmation complémentaire	subvention association	457	
2000	3. Amélioration de la vie quotidienne dans les quartiers	c) prévention et sécurité	80 188	297 885
		d) santé prévention des conduites à risque	30 109	
	Programmation complémentaire	c) prévention et sécurité (CLPD)	111 593	
		d) santé prévention des conduites à risque (CLPD)	75 996	
2001	CLPD – prévention de la délinquance	total arrondissements	98 101	373 272
		tout Lyon	107 477	
	CLPD – prévention des conduites à risque		167 694	
2002	CLPD – prévention de la délinquance	total arrondissements	27 395	170 603
		Tout Lyon	101 988	
	CLPD – programmation complémentaire		41 160	
2003	CLSPD		173 648	173 648
2004	CLSPD		180 796	184 996
	Programmation complémentaire		4 200	
2005	CLSPD	thèmes	142 483	197 221
		actions développées dans les quartiers en contrat de Ville	24 288	
	Programmation complémentaire (subventions dans le cadre du CLSPD)		8 500	
	Programmation complémentaire		21 950	
2006	CLSPD	thèmes	79 871	172 346
		actions développées dans les quartiers en contrat de Ville	5 600	
	programmation complémentaire		16 275	
	Programmation complémentaire		500	
	programmation complémentaire (Le Mas Infos Victimes)		70 000	

Sources : voir les annexes 72 à 83 pour le détail.

Le budget annuel de la politique de la Ville consacré à la prévention de la délinquance à Lyon connaît une légère inflexion en 2002 : la ligne CLPD du contrat de Ville passe de 205 593 euros en 2001 (son maximum sur la période 1998-2006) à 170 603 euros, avant d'augmenter régulièrement jusqu'en 2005, retrouvant des niveaux comparables à ceux de la période précédente. Cette inflexion de la ligne budgétaire du CLPD en 2002 semble correspondre au recentrement de ses actions sur les sept thèmes mentionnés plus haut. La redéfinition des axes d'intervention du CLPDT se traduit par l'abandon des mesures centrées sur les auteurs potentiels d'actes de délinquance, désormais financées par d'autres lignes budgétaires du CVA. Ainsi, à partir de 2002, la priorité est donnée à l'aide aux victimes et à l'accès aux droits, comme l'atteste le budget consacré par le CLPDT, puis le CLSPD, au financement d'associations spécialisées dans ce domaine (voir tableau n°2.9).

Tableau n°2.9.

Financement de l'aide aux victimes et de l'accès aux droits par la Ville de Lyon (1998-2006), en euros

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Justice de proximité/accès aux droits		Boutique de droit 29 728	Boutique du droit 24 392	Boutique de droit 24 392	Boutique de droit 28 356	Boutique de droit 35 097	Boutique de droit 40 000	Boutique de droit 40 000	Boutique de droit 40 000
Aide aux victimes	Boutique de droit 29 886	Boutique de droit 25 916	permanence à la MJD 9 299	Le Mas 25 916 Lyon aide aux victimes 3 811	Le Mas 38 112	Le Mas 40 000 Cargo 4 500	Le Mas 45000	Le Mas 40000	Le Mas 70 000
Budget total « prévention » (CLPD)	172 039	171 749	181 781	205 578	170 603	173 648	184 996	197 222	172 346
% du budget total	17,4	32,4	19,6	26,3	38,9	45,8	45,9	40,6	63,8

Sources : voir les annexes 72 à 83 pour le détail.

Vient ensuite la thématique de la prévention de la récidive, qui apparaît comme le deuxième poste budgétaire du CLSPD, et dont la part s'accroît sous le mandat de G. Collomb, dépassant largement les 15% (voir tableau n°2.10).

Tableau n°2.10. Financement de la prévention de la récidive par la Ville de Lyon (1998-2006), en euros

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aide à la réinsertion	12 196	12 196	18 599	18 294	21 342	27 746	35 145	32 271	33 271
Budget total « prévention » (CLPD)	172039	171749	181781	205578	170603	173648	184996	197222	172346
% du budget total	7,1	7,1	10,2	8,9	12,5	16	19	16,4	19,3

Sources : voir les annexes 72 à 83 pour le détail.

Enfin, quelques actions territorialisées (par arrondissement) – de type chantier éducatif pour adolescents – restent financées par la ligne CLSPD mais de manière résiduelle. En 2004, par exemple, trois « chantiers jeunes », un chantier Ville Vie Vacances (VVC), une association luttant contre le « décrochage scolaire » et une action de « boîte éducative » sont subventionnés, pour un coût total de 18 200 euros (soit environ 10% du total de la ligne budgétaire).

Parallèlement à ces différentes mesures, financées par la ligne budgétaire prévention de la délinquance du contrat de Ville, la municipalité met en œuvre d'autres interventions, impulsées par les fiches-actions du CLS qu'elle signe en 1998.

II.2. Les 25 fiches-actions du CLS

Le CLS de Lyon est signé le 27 novembre 1998 par le maire, le préfet de la Région Rhône-Alpes et du Département du Rhône, le procureur de la République près le TGI de Lyon et le recteur de l'académie du Rhône. Le Département du Rhône, compétent en matière de prévention spécialisée, rejoint le partenariat en 1999. Le maire de l'époque, Raymond Barre, s'engage sans grande conviction dans cette politique partenariale, contrairement à son homologue grenoblois soucieux de suivre la politique nationale de la gauche plurielle⁸⁷. En comparaison du texte grenoblois, le CLS de Lyon apparaît pourtant plus complet et plus précis, car doté de fiches-actions. Surtout, il semble davantage axé sur l'emploi de techniques et technologies de surveillance, comme la vidéosurveillance.

Le CLS conclut à la nécessité d'intervenir tant sur les zones attractives en matière de délinquance que sur les quartiers qui concentrent un fort sentiment d'insécurité.

« La phase d'élaboration du diagnostic sur Lyon a permis de mettre en lumière la particularité de ville-centre jouée par certains quartiers de la ville. Sur ces lieux, la proportion des actes délictueux commis est beaucoup plus importante que dans les autres quartiers, y compris ceux inclus dans les périmètres de Zone Urbaine Sensible. Pourtant, c'est sur les quartiers sensibles de la ville, auprès des populations les plus démunies socialement et économiquement que le sentiment d'insécurité est le plus fort. » (*CLS de Lyon*, 1998, p. 22).

Deux objectifs prioritaires sont dégagés (p. 23) : il s'agit de « réduire la délinquance dans les zones de forte activité de la ville, là où les actes de délinquance sont les plus élevés » (Part-Dieu, Presqu'île, Saint-Jean) et « renforcer la cohésion sociale, diminuer le sentiment d'insécurité et réhabiliter le rôle des institutions dans les quartiers sensibles de la ville » (La Duchère, Mermoz, Les Pentès de la Croix-Rousse, Moncey et Guillotière).

Ces objectifs sont déclinés en quatre axes thématiques :

- « 1 – actions visant à renforcer les réponses policières et judiciaires
- 2 – actions visant à renforcer l'efficacité, la mise en réseau et la sécurité des professionnels opérant dans les quartiers sensibles
- 3 – actions visant à diminuer le sentiment d'insécurité auprès des populations résidentes
- 4 – actions visant la "sécurisation" des espaces et équipements publics. »

⁸⁷ Raymond Barre reproche notamment à l'Etat le manque d'effectifs policiers à Lyon. Il s'agit d'un point de blocage qui a pour conséquence de différer à plusieurs reprises la signature du CLS, refusée par le maire tant qu'aucun engagement n'est pris par l'Etat. Dans son mémoire de fin d'étude relatif au système lyonnais de vidéosurveillance, Marion Beetschen montre bien que la question de l'insuffisance des effectifs policiers est un thème récurrent dans les débats en conseil municipal (Beetschen, 2004 : 23).

Contrairement au CLS grenoblois, le CLS lyonnais se dote de fiches-actions dès sa signature (même si toutes ne sont pas mises en œuvre sous le mandat de R. Barre). Les 25 fiches-actions⁸⁸ sont classées selon les quatre axes thématiques mentionnés ci-dessus. L'ensemble des actions est également décliné territorialement pour quatre secteurs de la ville : La Presqu'île, les 3^e et 6^e arrondissements (la Part-Dieu et Moncey), La Duchère et Mermoz⁸⁹. Le tableau n°2.11 présente synthétiquement ces différentes fiches-actions.

Tableau n°2.11. Les 25 fiches-actions du CLS lyonnais (1998)

N°	Fiche-action	Axe	Mise en œuvre
1	Observatoire du CLS	1	effective (voir infra)
2	Une action de proximité du Parquet de Lyon	1	effective
3	Traitement en temps réel par le Parquet de Lyon des infractions et incidents commis en milieu scolaire	1	effective
4	Institution de GLTD	1	effectif
5	Actions de dissuasion et répression de la Police nationale	1	effective
6	Police nationale : création de trois districts	1	effective
7	Partenariat PN-PM-SLTC-SNCF	1	effective
8	Participation de la mairie à des mesures favorisant la réinsertion	1	effective ⁹⁰
9	Création dans le 9 ^e d'une antenne délocalisée de la MJD ⁹¹	1	effective (ouverture en avril 1999)
10	Lutte contre les comportements générateurs d'insécurité	1	effective ⁹²
11	Constitution et pilotage des groupes locaux CLS	2	effective
12	Valorisation des métiers exercés au sein des quartiers sensibles	2	effective : Duchère et Mermoz (1999 à 2001), extension à Gerland et Etats-Unis
13	Création d'une cellule interface entre les centres hospitaliers spécialisés et autres professionnels	2	effective (Interface 9 ^e)
14	Renforcement du nombre d'agents de médiation sociale dans les équipements et espaces publics	2	effective ⁹³
15	Renforcement des activités proposées aux jeunes (soirée)	3	effective (jusqu'à 20h30 et non 23h)
16	Police de proximité : complémentarité PM-PN	3	effective (convention de coordination en 2000)
17	Restauration du sentiment de sécurité auprès des commerçants et artisans ⁹⁴	3	effective : vidéosurveillance et guide pratique publié par la CCI
18	Amélioration de l'accueil dans les commissariats de la PN	3	effective : coordonnateur social à l'hôtel de police ⁹⁵ mais rien sur l'aménagement
19	Prévention des violences en milieu scolaire	3	effective (intervention de la PM)
20	Gestion de proximité dans les quartiers sensibles	3	effective ⁹⁶
21	Renforcement du gardiennage et redéfinition de ses fonctions dans les équipements municipaux exposés	3	non effective
22	Traitement rapide des épaves dans les quartiers sensibles	3	effective (arrêté municipal 2004)
23	Schéma directeur vidéosurveillance et alarmes	4	effective
24	Mise en place d'un groupe de travail prévention situationnelle	4	inconnue ⁹⁷
25	Schéma directeur lumière des espaces publics à La Duchère	4	non effective (interruption par le GPV)

Sources : comptes-rendus des réunions du Comité de pilotage du CLS (voir en annexe 4 la liste des documents consultés) et Suretis (2004) (voir en annexe 86 la méthodologie utilisée).

⁸⁸ Pour une présentation détaillée des fiches-actions, voir l'annexe 84.

⁸⁹ Voir l'annexe 85.

⁹⁰ Le cabinet Suretis (2004 : 12) déplore toutefois une baisse du nombre de Tig prononcés : 385 transmis au Service de Probation et d'Insertion Professionnelle (Spip), dont 212 mis en place en 1998 ; contre 186 transmis au Spip, dont 156 mis en place en 2001. Sur les 30 postes conventionnés dans les services municipaux, seuls 10 sont activés.

⁹¹ Il existe une MJD à Mermoz depuis 1992. Pour la création de l'antenne de Vaise (Lyon Nord), la Ville de Lyon intervient pour la mise à disposition gratuite et l'aménagement de locaux, l'achat de mobilier (hormis informatique et télécommunications), la mise à disposition d'une secrétaire à plein temps et le recrutement de deux juristes comme emplois-jeunes (Ville de Lyon, *Extrait du registre des délibérations du Conseil Municipal*, délibération n°1998/3359, séance du 14 décembre 1998).

⁹² 28 arrêtés municipaux ont été pris durant la période 2000-avril 2004 (Suretis, 2004 : 14).

⁹³ Malgré des difficultés de recrutement (en mai 1999, seuls 14 postes étaient pourvus sur les 80 prévus par le CLS), la Ville a finalement proposé 301 postes, en plus des 80 contrats emplois-villes transformés en emplois-jeunes (Suretis, 2004 : 15).

⁹⁴ Ce point confirme l'importance des commerçants dans le processus de mise à l'agenda de la sécurité à Lyon.

⁹⁵ Le Conseil de Sécurité intérieure du 19 avril 1999 préconisait de mettre en place une permanence de correspondants sociaux dans les huit plus grandes circonscriptions de police du territoire. Le comité de pilotage du CLS a acté avec le Département et la DDSF la mise en place de ce poste depuis la rentrée de septembre 2001.

⁹⁶ L'Opac du Grand Lyon a créé deux postes de médiateurs sur La Duchère et Mermoz (Suretis, 2004 : 18).

⁹⁷ Une commission communale consultative de prévention situationnelle est toutefois mise en place sous le mandat de Gérard Collomb. Voir infra.

A partir de ces fiches-actions, on peut essayer d'estimer les moyens apportés par la Ville de Lyon, même s'ils ne sont pas toujours chiffrés de manière précise. Il apparaît nettement que la municipalité est décidée à apporter, dès 1998, 2 millions de francs (soit environ 305 000 euros), sans compter le dispositif de vidéosurveillance, dont le coût est estimé à 13 millions de francs (soit près de 2 millions d'euros) sous le mandat de R. Barre (contre 4,6 millions d'euros sous l'ère Collomb).

II.3. Les avenants au CLS

Le CLS lyonnais connaît une série de renouvellements, en 2000, 2003 et 2004. Nous examinons ainsi successivement les avenants prévention de 2000, « habitat », « vie nocturne » et « sécurité routière » de 2003, et enfin, l'observatoire local de la sécurité de 2004.

II.3.1. Les « actions visant à prévenir les actes de délinquance » (2000)

Les avenants de septembre 2000 consacrent l'avènement d'un cinquième axe d'intervention du CLS, relatif à la *prévention* de la délinquance. Intitulé « actions visant à prévenir les actes de délinquance », cet avenant englobe des mesures relevant de la tranquillité publique (problèmes de tags, SDF, prostitution, piscines), mais aussi de l'aide aux victimes et de l'aide à la réinsertion⁹⁸. Le tableau n°2.12 en page suivante présente ces fiches-actions.

⁹⁸ Voir le tableau n°2.12 et l'annexe 87.

Tableau n°2.12. Avenants au CLS de Lyon de septembre 2000 (fiches-actions n°26-37)

N°	Fiche-action	Axe	Mise en œuvre ⁹⁹
26	Mise en place de cellules de veille sur des territoires identifiés de la Ville de Lyon	1	effective
27	Mise en place d'une cellule de suivi et d'une cellule de crise relative aux violences urbaines sur la ville de Lyon	1	non effective ¹⁰⁰
28	Tags et affichages sauvages	3	effective ¹⁰¹
29	Création de chantiers pour les sortants de prisons	3	non effective (difficultés budgétaires et absences de détenus candidats)
30	Création d'une commission communale de suivi des phénomènes de prostitution	3	effective jusqu'en janvier 2003 ¹⁰²
31	Prévention des vols par ruse	3	effective (groupe de travail et réunions ; opération tranquillité vacances)
32	Aide aux victimes	1	effective (convention entre la Ville de Lyon et Le Mas ¹⁰³ info victimes)
33	Médiation sociale	2	effective (Convention Ville de Lyon – Boutique du Droit ¹⁰⁴)
34	Prise en charge du public SDF dans les équipements et les espaces publics	3	effective (dispositif de Veille sociale ¹⁰⁵)
35	Création d'une commission « prévention des conduites à risque »	5	non effective ¹⁰⁶
36	Tranquillité et sécurité dans les piscines d'été de la ville de Lyon	1	effective dès l'été 2001
37	Groupe Local de Prévention	5	non effective

Sources : *Avenants au CLS de Lyon*, septembre 2000.

Des entreprises de sécurité dans les piscines lyonnaises

Le premier point marquant de cet avenant réside dans le recours affiché aux entreprises de sécurité. Ainsi, la fiche-action n°36 relative à la tranquillité et à la sécurité des piscines lyonnaises l'été concerne l'emploi de vigiles pour la « sécurisation des sites les plus exposés »¹⁰⁷. Les piscines lyonnaises, notamment celles de Mermoz et de La Duchère, connaissent de nombreux incidents au cours de l'été 2000 (agressions de personnels, intrusions nocturnes, dégradations, etc.), à tel point que le personnel exerce son droit de retrait, organisant

⁹⁹ Les informations de cette colonne proviennent des comptes-rendus des réunions du Comité de pilotage du CLS (voir en annexe 4 la liste des documents consultés), de l'évaluation du CLS menée par le cabinet Suretis (2004) et de nos propres investigations.

¹⁰⁰ Cette fiche n'a pas été mise en place du fait de la « qualité du partenariat institutionnel » qui permet aux décideurs une communication rapide en cas de besoin ; de l'existence de multiples instances de concertation ; de l'absence de violences urbaines sur la commune depuis 1998 (Suretis, 2004 : 21).

¹⁰¹ La police municipale est chargée de photographier et d'identifier les signatures des taggeurs, ce qui permet l'augmentation des taux d'élucidation : l'individu interpellé est mis en cause non pour un tag mais pour l'ensemble des tags qu'il a dessinés. (Entretien avec le conseiller sécurité du maire de Lyon, 22 novembre 2004).

¹⁰² Créée en novembre 1999, elle se réunit quatre fois jusqu'à novembre 2000, puis à nouveau en 2002 à deux reprises, avant de décider de sa dissolution en janvier 2003. Elle a connu trois présidents différents et de nombreux changements de participants, qui ont conduit à des dysfonctionnements (Suretis, 2004 : 22).

¹⁰³ Mouvement d'Action Sociale.

¹⁰⁴ La Boutique du Droit compte sur Lyon 40 médiateurs en 2003, contre 8 en 1997 (Suretis, 2004 : 40).

¹⁰⁵ Ce dispositif est mis en œuvre par un collectif d'associations. Les éducateurs interviennent sur tous les arrondissements en privilégiant toutefois les secteurs de Perrache-Cordeliers (Presqu'île), Croix-Rousse-Terreaux, Part-Dieu et Saint-Jean (Vieux Lyon). La Veille sociale vise à l'accueil d'urgence de ces populations et leur accès à l'hygiène et aux soins, ainsi qu'à leurs droits sociaux (Suretis, 2004 : 24). La conclusion de Suretis est cependant à nuancer dans la mesure où la veille sociale préexistait à cet avenant.

¹⁰⁶ La commission ne s'est réunie qu'une seule fois, en décembre 1999.

¹⁰⁷ Voir en annexe 88 les extraits du débat de la séance du conseil municipal du 18 janvier 2001.

une grève le 24 juillet, suivie par la totalité des employés. Une réunion de crise organisée à la mairie débouche sur la décision d'affecter des CRS à la sécurisation de la piscine Mermoz. L'été 2001 connaît également un certain nombre de troubles¹⁰⁸. Le Premier adjoint au maire problématise comme suit les difficultés rencontrées par les usagers et le personnel des piscines municipales.

« Je donne l'exemple des piscines, hein, par exemple, où petit à petit, dans les années antérieures, on voyait que petit à petit, les femmes en particulier, n'allaient plus dans certaines piscines d'été, parce que elles se sentaient menacées, pas à l'aise ; des enfants en bas âge n'y allaient plus, parce que les mères ne les emmenaient plus pour apprendre à nager, parce qu'il y avait une sorte d'appropriation par des groupes de garçons de 12 à 20 ans et qui, d'ailleurs, entraînent de façon pas toujours autorisée [...] De la même façon pour les piscines, je vous disais, bon ben on a, on a vu le problème et on a été dialoguer avec les gens et on dit "voilà, on va faire un contrat, une charte avec vous, donc vous avez le droit maintenant, notamment des jeunes, à un accès à très bas prix, avec une carte d'abonnement, mais en échange de quoi vous acceptez le règlement intérieur". Le règlement intérieur, c'est pas de prendre l'animateur sportif, ou le maître-nageur, et puis de le foutre dans le bassin de la piscine ; c'est pas, dès qu'une femme arrive, de sauter sur elle, de lui faire des gestes obscènes, et de l'inquiéter, hein bon. Donc heu, voilà, le règlement intérieur définit les avantages qu'on leur donne, qu'on leur octroie, parce que... ils ont des besoins, ils ont de faibles revenus, ils ont droit à disposer de ça, mais, on dit c'est donnant-donnant. » (Entretien avec le Premier adjoint au maire de Lyon, 6 janvier 2005).

Cet exemple illustre, une nouvelle fois, la conflictualité que peut susciter l'usage de certains lieux. Il ne s'agit pas ici d'espaces publics, mais d'équipements ouverts au public, dont les règles d'utilisation ont dû être précisées, et leur application surveillée, pour en permettre une utilisation par le plus grand nombre.

L'emploi d'entreprises de sécurité pour la surveillance des piscines résulte clairement d'une volonté d'économie des agents de police municipale.

« Si vous prenez l'exemple des piscines : les piscines, l'été, c'était invivable à Lyon il y a quelque temps. Maintenant, le problème est réglé. Il y a plus, très peu d'incidents dans les piscines mais c'est pas pour autant qu'il faut se désengager. Donc si on met la police municipale en statique, c'est une perte d'effectifs, et c'est tout, donc on peut faire appel là à une société privée pour le maintien de la situation et nous, on peut faire autre chose. De plus en plus, comme on dit "aide-toi, le ciel t'aidera". » (Entretien avec le conseiller sécurité du maire de Lyon, 22 novembre 2004).

Toujours par souci d'économie, des agents de sécurité sont également recrutés lors d'événements nécessitant un renforcement des effectifs.

« On a aussi beaucoup de contacts avec les sociétés privées puisque on fait de plus en plus appel à eux pour nous aider dans le cadre de mise en place de gros dispositifs lors de grosses manifestations : pour barrer des rues, ou des choses comme ça, donc on met une barrière et un agent de sécurité parce que nous on n'a pas les moyens de mettre des fonctionnaires de police municipale à tous les croisements lors des manifestations donc on fait appel à eux. » (Entretien avec le responsable des services opérationnels de la police municipale de Lyon, 27 octobre 2004).

¹⁰⁸ Voir les articles du *Progrès* des 26 juillet, 17 et 18 août 2000 et 27 juin 2001.

C'est la Micasep qui rédige les cahiers des charges nécessaires aux appels d'offre pour le choix des prestataires de sécurité, les procédures étant ensuite administrées par les services municipaux concernés.

Il semble qu'à Lyon se dessine une relation pyramidale entre Police nationale, police municipale et entreprises de sécurité, d'après les propos du responsable de la police municipale.

« La sécurité, je crois que c'est une grande chaîne où y a plein de maillons et puis il faut que les maillons soient bien reliés les uns par rapport aux autres et puis voilà. Non, non mais nous, y a pas de rivalités. Y a pas nous à notre niveau une volonté de se substituer à la Police nationale et les sociétés privées – celles qu'on prend en tout cas – n'ont pas une volonté de se substituer à la police municipale. Donc c'est une pyramide qui est bien mise en place et ça fonctionne très bien. » (Entretien avec le responsable des services opérationnels de la police municipale de Lyon, 27 octobre 2004).

On observe ici un effet domino : la police municipale étant amenée à suppléer de plus en plus la Police nationale (voir chapitre 6), elle est elle-même de plus en plus suppléée par les entreprises de sécurité. En outre, il convient de souligner que la ville emploie nombre de sociétés privées pour la surveillance des bâtiments municipaux. Par exemple, en 2003, l'opération « surveillance et gardiennage des sites municipaux, protection par vigile, télésurveillance » dispose d'un budget municipal de 2 170 000 euros¹⁰⁹. En 2004, les entreprises Securitas France et Main Sécurité obtiennent le marché de la surveillance des sites des Subsistances, des Halles de Lyon, du Palais Bondy et de la Bourse du Travail, la société Prosegur obtient le gardiennage de bâtiments et Byblos Sécurité la sécurité événementielle.

Réinsertion, aide aux victimes et implication des acteurs socio-éducatifs

Les avenants « prévention » du CLS signifient également l'apparition des acteurs socio-éducatifs dans la politique locale de sécurité, avec la création prévue des « Groupes locaux de Prévention », qui doivent rassembler des professionnels de l'action sociale du Département, les éducateurs spécialisés, les éducateurs de la PJJ, les conseillers d'éducation des établissements scolaires, la Mission locale, etc. Ces groupes n'ont cependant jamais été mis en place. De même, les mesures concernant la réinsertion des sortants de prison n'ont pu être réalisées.

En revanche, le renforcement de l'aide aux victimes semble avoir constitué une priorité de la politique partenariale lyonnaise, comme l'indique le Premier adjoint au maire (même s'il considère qu'elle n'a pas encore atteint son optimum).

« Oui alors on a beaucoup travaillé avec le procureur... essayer d'amplifier un peu le système, c'était un peu un de nos... je sais pas si on peut dire engagements, enfin en tout cas de voir qu'on s'était, qu'on s'était, qu'on s'était... fixé... d'améliorer l'accès de la part des victimes. » (Entretien avec le Premier adjoint au maire de Lyon, 6 janvier 2005).

¹⁰⁹ Ville de Lyon, *Extrait du registre des délibérations du Conseil Municipal*, délibération n°2004/3676, séance du 19 avril 2004.

A ces fiches-actions, il convient d'ajouter la création, en septembre 2002, d'un poste de référent justice en milieu ouvert, cofinancé par la municipalité et l'Etat, chargé de l'accompagnement social des jeunes (16 à 25 ans) faisant l'objet d'une décision de justice, dans les 3^e, 7^e, 8^e et 9^e arrondissements (Suretis, 2004 : 51).

II.3.2. Les avenants « habitat » (2003)

En janvier 2003, sont ajoutés au CLS des avenants « habitat », relatifs à la participation des bailleurs sociaux au partenariat¹¹⁰. Ce texte fait suite à la convention de sécurité du 30 octobre 2001, signée entre l'Etat et les bailleurs du Rhône, qui constitue elle-même une déclinaison locale de l'accord-cadre du 21 mars 2000 entre l'Etat et l'UNFOLHLM, destiné à associer les organismes bailleurs aux politiques contractuelles de sécurité¹¹¹. Les fiches-actions des avenants habitat (voir le tableau n°2.13 en page suivante) reprennent ainsi le contenu de la convention signée en 2001, élaborée suivant les demandes émises par les différents bailleurs, particulièrement nombreux à Lyon¹¹².

Une première série de fiches concerne l'axe 2 et vise à renforcer l'efficacité, la mise en réseau et la sécurité des professionnels opérant dans les quartiers d'habitat social de la ville. Il s'agit de mettre en place des « fiches incidents bailleurs », d'identifier un référent bailleur auprès de la Police nationale; d'informer en continu les personnels de proximité, d'élaborer un « guide outils » pour ces personnels et de faire participer les bailleurs aux instances et dispositifs liés à la prévention et à la sécurité.

Une deuxième série de fiches-actions vise à la prévention des actes de délinquance grâce à la « sécurisation passive des pieds d'immeuble », au rappel à la loi par la MJD, ou à la mise en œuvre d'un partenariat pour lutter contre les individus atteints de problèmes d'ordre psychiatrique, responsables de troubles de voisinage.

Une troisième série de fiches-actions concerne le troisième axe d'intervention du CLS, à savoir la réduction du sentiment d'insécurité des populations résidentes, grâce au traitement des occupations abusives dans les parties communes d'immeubles et des véhicules en stationnement abusif (épaves).

La dernière série d'avenants aborde le renouvellement des autorisations accordées à la Police nationale et à la police municipale de pénétrer dans les parties communes des

¹¹⁰ Voir l'annexe 89.

¹¹¹ Voir en annexe 90 le résumé de la convention de sécurité entre l'Etat et ABC-HLM. Créée en 1993, l'Association des Bailleurs Constructeurs HLM (ABC-HLM) du Rhône regroupe trente bailleurs sociaux, représentant un parc de 130 000 logements dans le département du Rhône

¹¹² Voir l'annexe 91.

immeubles¹¹³ et la mise en place d'un dispositif de tranquillité et de médiation au sein des quartiers d'habitat social, mesures destinées à sécuriser les espaces et équipements publics de ces sites.

Tableau n°2.13. Avenants « habitat » au CLS de Lyon de janvier 2003 (fiches-actions n°38-49)

N°	Fiche-action	Axe	Mise en œuvre
38	Mise en place d'un dispositif de médiation et de tranquillité au sein des quartiers d'habitat social	4	effective création de l'ALTM ¹¹⁴ en avril 2004 sur le plateau de La Duchère, Gare de Vaise et Gorge de Loup
39	Création de fiches incidents bailleurs ¹¹⁵	2	effective
40	Autorisation accordée à la PN et à la PM de pénétrer dans les parties communes	1	effective
41	Occupations abusives des parties communes des immeubles d'habitation	3	effective ¹¹⁶
42	Traitement des véhicules en stationnement anormal au sein de quartiers d'habitat social	3	effective
43	Identification d'un référent bailleur auprès de la PN	2	effective ¹¹⁷
44	Formation et information en continu des personnels de proximité	2	inconnue
45	Élaboration d'un guide outils en direction des personnels de proximité	2	inconnue
46	Sécurisation passive des pieds d'immeubles	5	effective
47	Participation des bailleurs aux instances et dispositifs liés à la prévention et à la sécurité	2	effective ¹¹⁸
48	Rappel à la loi par la MJD de Lyon	5	inconnue
49	Mise en œuvre d'un partenariat dans le domaine des troubles d'ordre psychiatrique	2	inconnue

Source : *Avenants au CLS de Lyon*, janvier 2003.

¹¹³ La loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne permet aux polices nationale et municipale de pénétrer dans les parties communes des immeubles, sous couvert d'une autorisation des responsables des organismes bailleurs.

¹¹⁴ Association Lyonnaise de Tranquillité et de Médiation. Elle bénéficie, en 2003, d'un financement municipal de 228 763 euros (Ville de Lyon, *Extrait du registre des délibérations du Conseil Municipal*, délibération n°2003/2348, séance du 17 mars 2003).

¹¹⁵ Un exemplaire de chaque type de fiche est joint à l'avenant.

¹¹⁶ La transmission des fiches-incidents n'est toutefois pas toujours régulière selon les bailleurs :

« C'est toujours les mêmes qui répondent » (Entretien avec la référente des bailleurs pour le CLS de Lyon, 20 décembre 2004).

¹¹⁷ Comme l'indique la référente des bailleurs :

« Avant, j'étais pas capable de vous donner un nom de policier par arrondissement, j'en savais rien. Aujourd'hui, je mets au défi chaque bailleur de ne pas pouvoir en citer au moins un : on a tous un nom, d'une personne à appeler en cas de souci, et si il est pas là, on a le nom du remplaçant. » (Entretien avec la référente des bailleurs pour le CLS de Lyon, 20 décembre 2004).

En effet, la Micasep a élaboré un document intitulé *Correspondants bailleurs sociaux et suppléants pour les commissariats des neuf arrondissements de Lyon*, daté de novembre 2004.

¹¹⁸ Aujourd'hui, il existe, selon la référente des bailleurs pour le CLS,

« Un bon noyau de bailleurs qui est présent : à force de relance et de réunions, ils pensent maintenant aux fiches-incidents... et ils participent plus aussi aux réunions d'arrondissements. » (Entretien avec la référente des bailleurs pour le CLS de Lyon, 20 décembre 2004).

II.3.3. L'avenant « vie nocturne » (2003)

La fiche-action n°50 constitue l'avenant « vie nocturne », relatif à la cohabitation des usagers de débits de boissons et des riverains dans certains quartiers¹¹⁹. Elle est datée de janvier 2003. Depuis le début de l'année 2002 avait été engagée une réflexion de la part de la Ville et de la Préfecture sur la gestion de la vie nocturne dans les 1^{er} et 5^e arrondissements de Lyon¹²⁰, suite au constat selon lequel les nombreuses doléances reçues par les autorités publiques – en particulier le maire – concernaient les nuisances engendrées par les établissements de nuit, notamment sur le Vieux Lyon et les Pentes de la Croix-Rousse. De cette réflexion naît une cellule de « suivi opérationnel » liée à la vie nocturne et à ses nuisances. Cette instance réunit chaque mois les services de la Police nationale des 1^{er} et 5^e arrondissements, les mairies de ces arrondissements, la direction de l'écologie urbaine, la direction de la sécurité et de la prévention et la direction de l'administration générale de la Ville de Lyon ; elle a pour mission d'instruire les doléances transmises durant le mois écoulé et d'y apporter des réponses adaptées. Par ailleurs, un mode d'emploi a été édité et remis aux gérants de débits de boissons lors de rencontres en mairies des 1^{er} et 5^e arrondissements. Il vise à sensibiliser les gérants sur le respect des réglementations en vigueur (sur le bruit et les établissements recevant du public) et à améliorer le délai de traitement des demandes de dérogation permanente d'ouverture tardive.

La « Charte pour la qualité de la vie nocturne »¹²¹ a finalement été promulguée en mai 2006. Elle affirme la nécessité pour Lyon, « métropole européenne dont le rayonnement économique et culturel s'accroît de jour en jour », de « développer les conditions propices à une vie nocturne de qualité ». Elle concerne, dans un premier temps, les 1^{er}, 5^e et 9^e arrondissements, énonçant un certain nombre de règles regardant le respect des horaires, des réglementations relatives aux nuisances sonores, de l'environnement urbain ; la prévention des troubles à l'ordre public, des incendies, des conduites à risque; la lutte contre les discriminations. La Ville s'engage, parallèlement, à faire respecter ces réglementations et à créer un « Conseil de médiation et de conciliation », chargé d'étudier les doléances formulées à l'encontre d'établissements signataires de la charte.

¹¹⁹ Voir l'annexe 92.

¹²⁰ Contrat Local de Sécurité, *Comité de pilotage*, 8 juillet 2004, p. 3.

¹²¹ Voir l'annexe 61.

II.3.4. L'avenant « sécurité routière » (2003)

Un avenant de juillet 2003 concerne la sécurité routière (fiches-actions n°51 à 55)¹²². La sécurité routière est traitée dans le cadre de différents dispositifs partenariaux : le Conseil départemental de Prévention (CDP), présidé par le préfet, et dont les vice-présidents sont le président du Conseil Général et le procureur de la République, et le CLSPD, présidé par le maire et dont le préfet et le procureur sont membres de droit. Toute politique de sécurité routière est définie à partir d'un document général d'orientation (DGO) élaboré pour cinq ans. Chaque département doit élaborer son DGO pour la période 2004-2008 et cette démarche doit être menée dans le cadre du CDP.

L'avenant au CLS comprend cinq fiches-actions qui traduisent les objectifs arrêtés par l'ensemble des acteurs de la sécurité routière, suite au diagnostic local qui fait le bilan des accidents corporels à Lyon de 1999 à 2001. Les cinq fiches-actions visent à la coordination des actions de contrôle du stationnement entre police municipale et Police nationale ; à la création – au sein de la municipalité – d'une unité de contrôle du stationnement (UCS), spécifiquement dédiée au traitement du stationnement payant et gênant dans le centre-ville ; à la mise en œuvre de mesures relevant de la « prévention situationnelle » dans les « lieux accidentogènes » ; à la mise en place de campagnes de sensibilisation auprès des scolaires ; à la création d'une commission extracommunale de sécurité routière.

II.3.5. L'avenant « observatoire de la sécurité » (2004)

Le dernier avenant au CLS concerne la transmission des données de la Police nationale à l'observatoire de la sécurité. Avant d'explicitier le contenu de cet avenant, il convient de faire un rapide point sur le fonctionnement de cet observatoire.

Lors de la signature du CLS, le diagnostic de sécurité est établi à partir des chiffres de la Police nationale (et donc des dépôts de plainte), ce qui constitue, d'une part, une vision partielle de la réalité, et traduit, d'autre part, le monopole d'informations détenu par la Police nationale. L'idée principale qui sous-tend la constitution de l'observatoire consiste donc à enrichir le diagnostic d'une pluralité de visions, en mettant en parallèle les données recensées par les différents partenaires, afin de fournir à la municipalité son propre outil de connaissance des faits et renforcer ainsi sa capacité de négociation face à ses partenaires étatiques :

¹²² Voir l'annexe 93.

« Alors oui, puisque un des enjeux de cet observatoire au début de sa création, c'était, déjà un enjeu politique : permettre au maire de Lyon et à ses représentants de se doter d'un outil d'aide à la décision pour entreprendre une discussion avec le préfet et le DDSP. Il faut savoir qu'à l'époque, le transfert des données 4001 n'était pas quelque chose de complètement naturel mais il l'est aujourd'hui. » (Entretien avec le responsable de la Micasep de la Ville de Lyon, 27 octobre 2004).

Doté d'un financement de 26 678 euros en 2002¹²³ et créé avec l'appui de l'Ihesi, l'observatoire est conçu selon trois axes : quantitatif, spatial, qualitatif. Le rapport semestriel¹²⁴ se compose ainsi de trois parties¹²⁵ : un axe quantitatif, fondé sur des « données graphiques » (statistiques), une analyse spatiale de la délinquance (« cartographie ») et une partie plus qualitative, intitulée « commentaires », qui constitue une synthèse des courriers, mails et appels reçus par les mairies d'arrondissement et la mairie centrale¹²⁶, ainsi que des entretiens menés tous les deux ans auprès d'agents de terrain. Le rapport annuel de l'observatoire présente, en revanche, les thèmes les plus significatifs de l'année, collationnant les indicateurs fournis par les partenaires : « Police nationale », « Justice », « Ville de Lyon », « Acteurs sociaux », « SLTC », « Sdis¹²⁷ »¹²⁸.

Jusqu'à l'été 2004, les données en provenance de la Police nationale étaient transmises à l'observatoire de la sécurité sur papier. Grâce à l'avenant au CLS, acté en juillet 2004¹²⁹, les données sont transmises mensuellement par voie informatique. Les données comportant l'adresse, le jour et l'heure de commission – mais purgées des informations nominatives – sont extraites de la base Odyssée. Dans un premier temps, le cabinet Suretis les avait obtenues pour l'évaluation du dispositif de vidéosurveillance dans les zones concernées, avant que ce type d'extraction ne soit généralisé pour toute la ville. L'objectif est de pouvoir, à terme, éditer des cartes pour la police municipale et le Csul¹³⁰, afin d'orienter leur intervention dans l'espace et dans le temps¹³¹.

« Plus que le partenariat très effectif aujourd'hui avec la Police nationale, c'est que nous avons – je crois que nous sommes la première ville en France à avoir un transfert de données du fichier Odyssée. Le fichier Odyssée, pour votre information, reprend toutes les interventions de la Police nationale sur le territoire de la ville. Donc nous avons une

¹²³ Ville de Lyon, *Extrait du registre des délibérations du Conseil Municipal*, délibération n°2002/1524, séance du 27 juin 2002.

¹²⁴ La périodicité des rapports a été calée sur celle des réunions des Groupes Locaux de Sécurité, afin de leur permettre l'élaboration, à chaque nouvelle réunion, d'un plan local de sécurité.

¹²⁵ Nous avons pu consulter un rapport semestriel (juillet-décembre 2003) daté du 1^{er} mai 2004 et un rapport annuel de 2003 mais nous n'avons pas été autorisés à faire une copie desdits documents.

¹²⁶ Certaines mairies d'arrondissement tiennent une main courante où elles consignent ces éléments.

¹²⁷ Service Départemental d'Incendie et de Secours.

¹²⁸ Pour plus de détails, voir l'annexe 94 consacrée aux données recueillies par la Micasep dans le cadre de l'observatoire sur la sécurité.

¹²⁹ Contrat Local de Sécurité, *Comité de pilotage*, 8 juillet 2004, p. 3.

¹³⁰ Centre de supervision urbaine de Lyon. Il s'agit du service municipal en charge de l'exploitation du système de vidéosurveillance.

¹³¹ Entretien avec le chargé de mission pour l'observatoire de la sécurité au sein de la Micasep de la Ville de Lyon, 6 janvier 2005.

approche îlot par îlot, adresse par adresse, toutes les interventions de police¹³². Et ça pour nous, c'est une lecture qui vient de ... qui a été établie dans le cadre d'un partenariat et d'un protocole d'accord, convention et avenant du contrat local de sécurité, et qui nous permet, nous, deux gestes opérationnels : on essaie de voir nous la concentration des interventions de la police à un moment donné sur certaines parties du territoire communal mais aussi cela nous permet aussi pour les opérateurs de vidéosurveillance pour les sites vidéosurveillés et pour la Police nationale, pardon, la police municipale compte-tenu des concentrations de faits dans certains secteurs. [...] Donc on a un observatoire qui est sur un aspect plus diagnostic et puis on a une mécanique de géocodage avec la police – nous faisons les cartes pour la police qui n'est pas tout à fait équipée aujourd'hui – pour une connaissance, on va dire, un peu plus réactive et opérationnelle.» (Entretien avec le responsable de la Micasep de la Ville de Lyon, 27 octobre 2004).

Le responsable de l'observatoire ne manque pas d'exemples pour lesquels les données de l'observatoire pourraient servir à réorienter l'action des services : l'opération Tranquillité Vacances, qui consiste pour la Police nationale et la police municipale à visiter les adresses des propriétaires partis en vacances, pourrait voir ses patrouilles envoyées prioritairement dans les zones où le nombre de cambriolages apparaîtrait supérieur à celui des années précédentes, tout comme les campagnes de prévention des vols par ruse, qui pourraient être davantage ciblées territorialement. Surtout, il indique un autre objectif à terme de l'observatoire: devenir, outre un outil d'orientation des interventions, un outil d'évaluation des actions du CLS¹³³.

II.4. L'approfondissement de la politique de R. Barre par G. Collomb

Elaboré par l'ancien chef d'état-major de la Police nationale à Lyon, Jean-François Châmes, le programme du candidat Collomb repose sur trois axes : la lutte contre la délinquance, l'aide aux policiers et l'aide aux victimes¹³⁴. Cette politique se distingue de la précédente sur deux points essentiels. Tout d'abord, la municipalité de gauche revendique une différence de « méthode » dans son approche des problèmes, qu'elle entend traiter de manière « globale », c'est-à-dire en combinant mesures de sanction et traitement sanitaire et social. D'autre part, la municipalité va plus loin que celle de Raymond Barre dans son utilisation des interventions physiques sur le territoire, comme en attestent la création de la Commission communale de prévention situationnelle et l'élargissement du dispositif de vidéosurveillance né sous le mandat du centre-droit.

¹³² En effet, nous avons pu constater que la cartographie du rapport annuel de 2003 reprenait le découpage par îlot de la Police nationale (56 au total).

¹³³ Ce qui ne serait pas sans poser les problèmes caractéristiques des évaluations menées en interne.

¹³⁴ Entretien avec le conseiller sécurité du maire de Lyon, 12 avril 2005.

II.4.1. Une approche globale des problèmes revendiquée : « prévention » et « sanction »

La politique de sécurité lancée en 2001 par la gauche se situe au cœur de la stratégie de rayonnement international de la cité, entamée par R. Barre et poursuivie par G. Collomb (premier extrait) mais vise également à défendre « les plus faibles », en agissant sur les pans de la prévention et de la dissuasion/répressions (deuxième extrait).

« Si vous voulez, c'est un problème de stratégie, c'est pas... nous, on a mis la sécurité au cœur de la politique de développement de la ville parce que vous pouvez pas développer une ville économiquement, vous ne pouvez pas demander un rayonnement culturel si elle n'est pas sûre, c'est clair. Si y a un congrès, je sais pas moi, des chefs d'entreprise, experts-comptables, ce que vous voulez, et si les types en sortant se font casser leur bagnole et tout, l'année d'après, ils iront faire leur congrès à l'autre bout de la France. C'est tout à fait normal donc, si vous voulez, vous pouvez pas, si vous faites une manifestation culturelle, notamment sur la voie publique, qui sont perverties par quelques crétins qui vont se balader, qui vont tout casser, qui vont casser des bagnoles, y a pas de vie culturelle possible donc la sécurité, c'est un socle sans lequel on peut rien faire d'autre. C'est pas être sécuritaire, c'est une ânerie de dire ça. Non, il faut dire que la sécurité, c'est un paramètre du bon fonctionnement de la société, comme l'Education nationale... » (Entretien avec le conseiller sécurité du maire de Lyon, 22 novembre 2004).

« C'est pas une politique sécuritaire, c'est la prise en compte d'un problème de sécurité. Parce que, en plus de ça, quand on est maire d'une ville, notamment un maire de gauche, je dirais que plus que les autres c'est d'être à l'écoute de la sécurité. Parce que qui c'est qui est victime ? C'est les plus faibles. Jusqu'à preuve du contraire, la gauche elle défend les plus faibles, hein, c'est plutôt les plus faibles économiquement et physiquement. Y a plus de femmes qui sont agressées que d'hommes : pourquoi ? Parce que vous, vous avez pas un gabarit... Moi je fais 95 kilos : on me cassera moins les pieds ce soir si je traverse la ville que vous ! D'abord je suis pas femme, a priori c'est encore un autre truc. Donc vous voyez, ce sont les enfants, les personnes âgées, les handicapés. Donc, on doit se pencher sur ces gens-là. Y en a qui l'ont compris ; ceux qui l'ont pas compris, c'est dommage. [...] mais ça n'empêche pas la prévention. On a, si vous voulez, dans notre politique municipale, on a pris tous les volets possibles : la prévention, la dissuasion, la répression. Mais la répression est entendue non pas comme y en a qui sont engagés parce que ce sont le côté malsain des choses, non, non, tout simplement parce qu'il y a des services qui sont faits pour ça. C'est la Police qui arrête, c'est la Justice qui juge. Si c'était nous, on le ferait mais bon, les textes en France, c'est comme ça : c'est la Police, la Justice. Mais si c'était nous, je vous garantie, on le ferait. Mais c'est tout. Mais on fait de la prévention aussi. Dans les quartiers, justement, quand on envoie une présence policière plus forte quand il y a des SDF, on met des éducateurs de rue aussi. Donc si vous voulez, on joue sur tous les problèmes. » (Entretien avec le conseiller du maire de Lyon pour la sécurité, 22 novembre 2004).

L'équipe de gauche s'attelle au règlement de problèmes que la municipalité précédente n'est pas parvenue à endiguer, comme l'occupation de la place des Terreaux par des SDF ou la prostitution. La reconquête de la place des Terreaux constitue le premier ensemble d'interventions de la municipalité et le symbole de l'engagement électoral de Gérard Collomb

sur le thème de la sécurité¹³⁵. Le Premier adjoint explicite l'approche employée pour traiter le problème, alliant sanction et mesure sociale.

« [...] y avait aussi des SDF qui étaient avec leurs chiens et qui étaient là... qui faisaient un peu peur aux touristes qui passaient, bon, on a discuté avec eux, on a dialogué, on leur a demandé pour quoi ils étaient là, pourquoi ils étaient sur le bord de la fontaine Bartholdi en picolant et en laissant leurs chiens divaguer et menacer les passants. Donc ben ils nous ont dit... que les lieux d'hébergement ne leur convenaient pas puisqu'ils n'acceptaient pas leurs chiens. Et que quelque part, c'est leur compagnon, ils ont le droit, c'est pas parce qu'ils sont SDF qu'ils ont pas le droit à, à l'affection vis-à-vis d'un animal de compagnie et donc on a développé un système pour accueillir simultanément euh on leur a proposé d'aller dans ces lieux où ils peuvent être eux-mêmes accueillis, leurs chiens accueillis, etc. On en a profité pour leur délivrer des soins et bon, on leur a expliqué que on leur veut pas de mal, au contraire, on veut les aider, mais que par contre, on est obligé d'appliquer la loi, c'est-à-dire que l'ivresse publique est réprimée, le fait de laisser aller des chiens heu sans contrôle, susceptibles de mordre des gens, c'est réprimé, donc on leur fait cette éducation pour leur dire "attention, ne vous exposez pas à ce risque, parce que la police, elle, elle appliquera la loi, donc...". » (Entretien avec le Premier adjoint au maire de Lyon, 6 janvier 2005).

En effet, dès l'été 2001 est ouverte une structure à bas seuil d'exigence, d'une capacité d'accueil de vingt places, destinée « aux personnes en très grande exclusion qui ne trouve (sic) plus de réponse auprès des centres d'hébergement traditionnels et qui occupent les espaces publics du centre-ville de Lyon »¹³⁶, en particulier la place des Terreaux¹³⁷. Il s'agit de bungalows, installés sur un terrain du quartier Montrochet, dans le 2^e arrondissement, dont le coût est estimé à 20 300 euros par jour¹³⁸. Le Premier adjoint revendique ainsi une différence de « méthode » dans l'approche mise en œuvre par la nouvelle municipalité socialiste.

« La différence, la différence, c'est peut-être plus dans la méthode, c'est-à-dire qu'on se dit toujours : bien sûr, y a une part nécessaire de contrôle et de répression, hein, on peut pas y échapper malheureusement, c'est dans la nature humaine que si y a pas de surveillance, y a des dérapages, mais mais, toujours on se dit, ça ne peut pas aller sans une part sociale d'aide aux publics en difficulté, voire même aux publics marginaux... On peut pas dire seulement "ils sont menaçants, dangereux, inopportuns" ; on peut pas dire ça. On n'a pas le droit de dire, parce que c'est dans nos convictions, c'est, sur le plan – j'allais presque dire idéologique – c'est dans nos convictions que tous les êtres humains méritent une attention, même s'ils sont perçus négativement par certains, on peut pas, on peut pas les déconsidérer et leur enlever leur dignité humaine. » (Entretien avec le Premier adjoint au maire de Lyon, 6 janvier 2005).

Le Premier adjoint applique la même démarche de réflexion au problème de la prostitution, dont nous avons vu – dans le chapitre 3 – qu'elle constituait également un problème récurrent à Lyon.

¹³⁵ Voir notamment l'article du *Progrès* du 31 mai 2001 intitulé « Autour des Terreaux, un grand nettoyage en perspective », qui propose des extraits d'entretiens de J.-L. Touraine et J.-F. Châmes similaires, sur le fond, à ceux que nous reproduisons ici.

¹³⁶ Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance de la Ville de Lyon, *Séance du 6 juin 2003*, p. 5.

¹³⁷ Ville de Lyon, *Extrait du registre des délibérations du Conseil Municipal*, délibération n°2001/0808, séance du 17 décembre 2001.

¹³⁸ Le conseiller sécurité du maire nous précise, lors de l'entretien du 12 avril 2005, que ce centre a été financé sur le budget des affaires sociales et non sur celui de la sécurité.

« Et puis bon c'est pareil dans les discussions avec les prostituées, [...] on leur dit "on vous veut pas de mal à vous personnellement, femmes, que vous soyez de telle ou telle origine, peut importe, ni même si vous voulez faire cette activité, c'est pas nous qui allons vous imposer un ordre moral. Simplement, nous on... réprime, la loi réprime [...] le proxénétisme, donc vous pouvez pas nous empêcher d'essayer de traquer et d'emprisonner les proxénètes", parce que un, c'est inadmissible, surtout s'ils sont violents avec elles, etc. Et deuxièmement, "il faut pas que dans l'environnement où vous êtes, ça dégénère en bagarre." Donc ce dialogue... puis en même temps, on leur donne, via les associations qu'on subventionne, des moyens de protection sanitaires, des préservatifs, surveillance médicale. Donc vous voyez, la méthode, c'est celle de dire "c'est pas de la répression pure", ça ne peut être que par le dialogue qu'on peut leur dire, leur faire comprendre, les persuader qu'il y a des choses qui sont, qui sont pas bonnes, mais que en échange, on peut leur accorder des conditions plus confortables de vie, enfin moins dures en tout cas. » (Entretien avec le Premier adjoint au maire de Lyon, 6 janvier 2005).

La municipalité revendique donc une association de mesures d'accompagnement et de sanction dans son approche « globale » de traitement des problèmes.

II.4.2. Les arrêtés municipaux

Le cabinet Suretis a recensé, entre 2000 et 2004, 28 arrêtés municipaux. Des arrêtés municipaux interdisent, par exemple, la vente à emporter de boissons alcoolisées de 22h à 6h du matin dans les commerces ouverts la nuit dans certaines zones des 1^{er}, 2^e et 5^e arrondissements¹³⁹. Le cabinet Suretis s'interroge toutefois sur l'utilité de ces arrêtés, dans la mesure où le nombre de verbalisation par la police municipale est mince (460 au total en 2003) et où l'on ne connaît pas les suites données par la Justice (Suretis, 2004 : 14).

Les deux arrêtés municipaux anti-prostitution pris entre 2002 et 2006 illustrent ce problème d'efficacité dans la mesure où ils semblent déplacer le problème et non le régler, malgré les réclamations des riverains¹⁴⁰. Dès le 29 juillet 2002, un arrêté municipal interdit la prostitution dans le centre-ville, à proximité des écoles, le long des quais du Rhône, dans le quartier Perrache et Gerland¹⁴¹. Il aurait fait suite à une mobilisation de riverains du Sud de la Presqu'île¹⁴². Entré en vigueur le 1^{er} août 2002, il prend fin le 1^{er} février 2003.

Les prostituées se déplacent alors dans la zone de Perrache, où elles installent notamment des camionnettes dans la friche industrielle de la rue Montrocher, à l'extrémité de la Presqu'île. Le quartier du Confluent concentre déjà nombre d'activités que rejette le centre-ville voisin : les industries polluantes, les abattoirs, la gare de triage (Perrache), les prisons Saint-Paul et Saint-Joseph. Il fait d'ailleurs l'objet d'un projet ambitieux de réhabilitation de la

¹³⁹ Association des maires de France, *Enquête sur les nuisances sonores engendrées la nuit par les débits de boissons et les établissements de nuit*, étude n°209, novembre 2004, 11 p. ; disponible à l'adresse suivante : <http://www.grandesvilles.org/IMG/Etude209.pdf>

¹⁴⁰ Voir chapitre 3.

¹⁴¹ *Le Progrès*, 3 et 14 août 2002.

¹⁴² *Le Progrès*, 10 juillet 2002.

part de la Communauté urbaine. En 2003, à l'approche de la Biennale d'Art Contemporain, la rue Montrochet et le quai Rambaud sont interdits aux prostituées par arrêté municipal¹⁴³. Elles se déplacent dès lors derrière la gare de Perrache.

En octobre 2005, les riverains et commerçants du quai Perrache adressent une pétition au préfet, tandis que les élus d'arrondissement tentent de convaincre la mairie centrale de prendre un arrêté municipal pour interdire les camionnettes stationnées dans le secteur. Le maire du 2^e arrondissement, Denis Broliquier, publie, en novembre 2005 un éditorial dans le journal municipal, intitulé « Prostitution : ça suffit ! »¹⁴⁴ pour dénoncer le problème dans le secteur de Perrache et réclamer un arrêté municipal au maire de Lyon. Environ 150 camionnettes se trouvent, à cette époque, sur le quai Rambaud¹⁴⁵. En décembre 2005, ce sont les forains du Luna Park qui interpellent mairie et préfecture sur les fourgonnettes qui entourent la fête foraine, décourageant les clients, pour l'essentiel des familles. Ils auraient d'ailleurs obtenu leur évacuation¹⁴⁶.

En septembre 2006, à l'occasion d'une rencontre avec des habitants du 2^e arrondissement, le maire de Lyon évoque la possibilité d'un nouvel arrêté¹⁴⁷, ce qui fait réagir le maire du 2^e qui prône une « verbalisation systématique et suivie dans le temps du stationnement abusif » et rappelle que le maire a « le pouvoir d'interdire ou sanctionner toute activité ou situation entraînant des troubles au bon ordre, à la sécurité, à la salubrité publique. »¹⁴⁸. Le 4 octobre, une délégation municipale, comprenant notamment l'adjointe à la sécurité du maire du 2^e arrondissement et des représentants d'associations du quartier, et emmenée par le maire, rencontre le préfet de police¹⁴⁹. A l'issue de cette réunion, un renforcement des contrôles effectués par la Police nationale – aidée dans cette tâche par la municipalité – est annoncé, ainsi que la promulgation rapide d'un arrêté municipal. Ce dernier intervient, en effet, le 14 octobre 2006 : il interdit le stationnement des camionnettes quai Perrache. Les prostituées, mécontentes, sont reçues en délégation à la mairie de Lyon, tandis que l'association du Nid critique durement cette mesure¹⁵⁰. Dans son éditorial de novembre 2006, « Prostitution moderne »¹⁵¹, le maire du 2^e se réjouit, en revanche, de cet arrêté, mais réclame une intervention globale, au plan national, sur le problème de la prostitution. Avec

¹⁴³ *Le Progrès*, 23 septembre 2003.

¹⁴⁴ *Lyon Citoyen*, n°37, novembre 2005, p. 32.

¹⁴⁵ *Le Progrès*, 26 octobre 2005.

¹⁴⁶ *Le Progrès*, 8 décembre 2005.

¹⁴⁷ *Le Progrès*, 27 septembre et 11 octobre 2006.

¹⁴⁸ *Le Progrès*, 29 septembre 2006.

¹⁴⁹ *Le Progrès*, 3, 4, 5 et 10 octobre 2006.

¹⁵⁰ *Le Progrès*, 30 octobre 2006.

¹⁵¹ *Lyon citoyen*, n°48, novembre 2006, p. 32.

l'arrivée du nouveau préfet, en juillet 2007, il semble que la lutte contre la prostitution ait pris un nouvel essor dans la ville¹⁵², ce dont se félicite Denis Broliquier.

« Prostitution: Denis Broliquier appelle à une réflexion nationale

Dans un communiqué, Denis Broliquier, maire du 2^e arrondissement, se félicite de l'opération menée jeudi soir à Perrache par les forces de l'ordre. "Cette intervention montre qu'il y a désormais à Lyon une volonté politique forte de lutter contre la prostitution." Le maire milloniste fait référence à la nomination de M. Géralt à la Préfecture de Région. Et en appelle à une réflexion nationale. "La prostitution s'exerce dans un cadre législatif qui doit absolument évoluer. Il faut que la loi réponde aux nouvelles formes de prostitution, qu'elle donne enfin les moyens d'agir à ceux qui ont pour mission de lutter contre cette forme esclavage". » (*Le Progrès*, 14 juillet 2007).

Les conclusions du cabinet Suretis soulignent la fréquence du recours aux arrêtés municipaux pour réguler les usages des espaces publics à Lyon. Cependant, l'exemple des arrêtés prostitution invite à en relativiser l'efficacité, dans la mesure où ils semblent davantage déplacer les problèmes que les régler.

II.4.3. Les interventions physiques et matérielles sur l'environnement

Le troisième trait caractéristique de la politique de sécurité lyonnaise consiste en une utilisation croissante des techniques d'intervention sur l'environnement physique via le réaménagement urbain, qu'illustrent la mise en place de la Commission communale de prévention situationnelle et l'extension du dispositif de vidéosurveillance.

La Commission communale de prévention situationnelle

Créée par un arrêté municipal du 28 février 2002, la commission communale de prévention situationnelle regroupe des représentants de la municipalité, de l'Etat et du Grand Lyon¹⁵³. Elle est chargée de se prononcer sur les aspects relatifs à la sécurité avant la construction de bâtiments ou le réaménagement d'espaces publics.

Après plusieurs mois de fonctionnement, la Commission formalise les procédures à respecter, en rédigeant un véritable « guide à l'usage des chefs de projet », qui propose une

¹⁵² Voir notamment *Le Monde* du 8 août 2007, *Libération* du 14 juillet 2007, *Le Progrès* du 29 août 2007. Le nouveau préfet fait du problème sa priorité et décide la multiplication des contrôles de police dans le secteur. De son côté, le maire prend, le 31 juillet 2007, un arrêté municipal interdisant le stationnement des « véhicules équipés pour le séjour ou l'exercice d'une activité ne bénéficiant pas d'une autorisation exceptionnelle et temporaire » sur le cours Charlemagne.

¹⁵³ Présidée par le Premier adjoint, elle se compose de l'adjoint à l'urbanisme et au développement durable (président), du conseiller technique sécurité du maire (vice-président), du préfet honoraire Kaepelin, président du Groupe central des grandes opérations d'Urbanisme, du DDSP (ou de son représentant), du DDE (ou de son représentant), du DDSIS (ou de son représentant), du directeur de la police et des déplacements urbains de la Ville (ou de son représentant), du délégué général au développement urbain du Grand Lyon (ou de son représentant), du directeur de l'aménagement urbain de la Ville (ou de son représentant), du directeur sécurité et de la prévention de la Ville (ou de son représentant), du chef de projet du CLS (ou de son représentant), d'un représentant de l'agence d'urbanisme du Grand Lyon, d'un ingénieur sécurité de la Micasép. Des personnalités ou membres qualifiés peuvent être invités en fonction des dossiers examinés.

méthodologie précise de présentation du dossier à soumettre à la commission. Elle travaille essentiellement avec les services de la Communauté urbaine et les services de la mairie de Lyon, sur les projets de création d'établissements recevant du public.

Si la fiche-action n°24 du CLS prévoyait la création d'un groupe de travail sur la prévention situationnelle qui aurait pu préfigurer cette commission¹⁵⁴, le conseiller sécurité du maire réfute cette idée, en revendiquant la paternité exclusive.

« Donc toutes les actions qui étaient mentionnées n'ont pas été mises en œuvre ? Par exemple, le groupe de travail qui a pu donner naissance (à mon sens) à la commission communale consultative de prévention situationnelle [Il m'interrompt].

Ah non ! Ah non ! La prévention situationnelle, c'est quelque chose de très net, c'est nous qui l'avons créée en arrivant puisque c'est moi qui l'ai souhaitée, je peux vous dire, ça n'a rien à voir avec le contrat local de sécurité, ils se sont dit "bon, c'est bien qu'ils nous fassent des immeubles mais ce serait mieux si on faisait des immeubles où y ait pas de travaux, où y ait pas de trucs, ou y ait pas de passages souterrains, où y ait pas ceci cela". Ça, ça n'a rien à voir. » (Entretien avec le conseiller sécurité du maire de Lyon, 22 novembre 2004).

La réhabilitation du quartier Péri-Moncey (ou Guillotière), constitue l'exemple le plus emblématique de l'application de techniques urbanistiques et d'aménagement à des fins d'évitement de certains faits et de réassurance de la population. Le réaménagement général de la place Gabriel Péri a été pensé dans un premier temps, avant que ne soit ensuite installée la vidéosurveillance. Le réagencement de la place a constitué l'un des premiers travaux de la commission. Un mémoire de DEA consacré à la réhabilitation de la place Gabriel Péri résume en ces termes les modifications apportées au lieu (Basille, 2004) :

« Le réaménagement a débuté en 2002, par la modification des accès au métro. La multiplicité des accès rendait la sécurisation des lieux difficile ; des entrées ont donc été condamnées, rendant la visibilité plus simple et réduisant la possibilité pour les éventuels délinquants de jouer à cache-cache avec la police. La sortie de métro se situant sur la place Gabriel Péri a également été réorientée de façon à ce que les usagers sortant sur la place ne se trouvent pas directement au milieu des rassemblements et du marché sauvage car ceux-ci provoquaient chez eux un sentiment d'insécurité. Le secteur proche de la place a également connu et connaît encore des modifications urbanistiques au niveau de ses traboules.

« On rentrait dans le quartier et par un système de passages d'immeubles en immeubles, on pouvait aller à l'autre bout [...] sans jamais traverser une route »
(Lieutenant Bar, du Commissariat divisionnaire centre, entretien du 1er juillet 2004)

échappant ainsi à la police. Aujourd'hui, ces traboules commencent à être fermées.

Autre point important, l'aménagement de la place a été revu de façon à rendre l'espace propice à une meilleure circulation. Pour ce faire, l'espace que s'approprièrent les "hommes debout de la place du pont" tel qu'on les appelle souvent, a été réduit par la présence d'arbres qui apportent, par la même occasion, un peu de verdure. Un ensemble de fontaines a également été installé, il donne une impression de mouvement. Ces jets d'eau sortent du sol en plusieurs endroits sur la place et limitent donc l'utilisation de cet espace comme d'un marché aux puces.

Enfin, le traitement de la place évite les recoins, le sol y est recouvert de granit et parsemé de fibres optiques ; des lampadaires sont installés, offrant au site un éclairage sécurisant.

« Dans la conception même on a pensé à faciliter la lutte contre la délinquance, l'accès des pompiers, à prévoir un nettoyage facile, une bonne organisation de la mixité

¹⁵⁴ Voir la fiche-action n°24 et Contrat Local de Sécurité, *Comité de pilotage*, 6 décembre 2001, p. 2

sociale qui intègre une grande transparence dans la séparation de l'espace, avec des lieux clairement définis pour les piétons par exemple, [on a pensé à] réduire les passages obscurs propices aux trafics comme par exemple place Ballanche » (Jean-Louis Touraine, Premier adjoint au maire, cité par Agnès Benoît, « De l'air autour du CLIP¹⁵⁵ », *Lyon Figaro*, 16 mai 2002, p. 4) ».

La municipalité Collomb utilise ainsi les interventions physiques et matérielles sur l'espace public afin de réduire les opportunités de délinquance et tente de systématiser cet usage avec la mise en place de la commission communale de prévention situationnelle.

L'extension de la vidéosurveillance

Le dispositif lyonnais compte 60 caméras à la fin du mandat de Raymond Barre, alors que l'objectif de la municipalité de Gérard Collomb est d'arriver à 210 caméras environ d'ici la fin de la mandature. Pour l'heure, le dispositif municipal de vidéosurveillance, d'après nos estimations, compte 182 caméras¹⁵⁶.

Les caméras utilisées sont en couleurs et de type « dôme » disposant d'une rotation horizontale à 360° et d'un débattement vertical de 90°. Les possibilités de zoom permettent d'observer une situation à environ 150 mètres. Les caméras ont été programmées par le Csul selon un cycle précis, qu'interrompent les opérateurs lorsqu'ils prennent la main sur les caméras. Afin de respecter la loi, toutes les parties privées situées dans le champ de vision des caméras sont automatiquement occultées par un masquage dynamique qui s'adapte aux déplacements de la caméra. De petits panneaux spécifiques signalent les espaces vidéosurveillés.

Le premier site équipé a été celui de La Duchère, suivi de la Presqu'île, sous le mandat de Raymond Barre. L'extension du dispositif s'est ensuite opérée de manière régulière sous le mandat de Gérard Collomb, avec l'installation de caméras place Gabriel Péri (quartier Péri-Moncey), dans le Vieux Lyon, dans le quartier Péri-Moncey, à Gerland, à Mermoz puis à la Cité internationale et sur les berges du Rhône¹⁵⁷.

Le Vieux Lyon, quartier datant de la Renaissance italienne, dont une partie est classée au Patrimoine mondial de l'Humanité, connaît des problèmes d'altercations la nuit entre gens ivres, de mendicité, de présence de populations marginales. Le Premier adjoint au maire de Lyon parle d'une « mauvaise appropriation » du quartier, risquant de nuire, à terme, à l'attractivité touristique du secteur.

« Ce n'est pas exactement le même type de délinquance, mais cela avait quand même un effet pénible pour le quartier. D'une part, pour les gens qui y habitent, et qui ne sentent plus en sécurité ; mais aussi pour les visiteurs venus de l'étranger qui recherchent ce

¹⁵⁵ Le Clip est un immeuble de grande hauteur construit dans le cadre du plan de réhabilitation du quartier.

¹⁵⁶ Pour une présentation détaillée du dispositif, voir le rapport collectif rédigé dans le cadre d'une recherche sur les usages de la vidéosurveillance, financée par l'Inhes et coordonnée par Sebastian Roché (2007).

¹⁵⁷ Voir en annexe 95 la chronologie des décisions du conseil municipal sur la vidéosurveillance.

quartier historique, qui risquait de perdre son attractivité s'il y avait une impression de mauvaise appropriation. » (Entretien avec le Premier adjoint au maire de Lyon, in Beetschen, 2004).

La place Gabriel Péri (dans le quartier Péri-Moncey) bénéficie d'un traitement prioritaire (les caméras y sont implantées avant celles du Vieux Lyon), dans le cadre du projet de prévention situationnelle que nous avons évoqué plus haut, visant à lutter contre les trafics qui s'y déroulent (stupéfiants et marchés sauvages). En revanche, au moment où s'achève notre étude de terrain, si les travaux sur les secteurs Péri-Moncey et Gerland sont achevés, ce n'est pas encore le cas pour Mermoz. Les projets d'implantation concernant la Cité Internationale et la Part-Dieu, mis à l'étude et validés, sont également en cours de réalisation¹⁵⁸.

Le conseiller sécurité du maire revendique une approche différente de celle de la municipalité Barre, estimant que les premières caméras de vidéosurveillance avaient été implantées sur les grands axes de manifestation.

« La vidéo était implantée sur l'itinéraire des manif'. Regardez-les. [...] moi je peux vous le dire, c'était les manif' qui les intéressaient. » (Entretien avec le conseiller sécurité du maire de Lyon, 22 novembre 2004).

Le conseiller sécurité sous-entend ici que c'est une logique policière d'ordre public qui aurait présidé à l'implantation des premières caméras et revendique ainsi une rupture par rapport à la municipalité précédente, comme dans l'exemple de la commission de prévention situationnelle. Surtout, il revendique une utilisation « professionnelle » du dispositif, fondée sur une intégration avec les moyens policiers humains, contrairement aux usages uniquement « politiques » qui en sont souvent faits.

« La vidéosurveillance, oui, mais dans un ensemble. Si c'est pour mettre une caméra et qu'y ait pas de flics, c'est pas la peine, hein. Il faut qu'y ait un suivi. [Il me cite l'article paru dans la presse du jour : "la vidéosurveillance reste un outil dans une politique globale et n'est en aucun cas une fin en soi"]. C'est notre politique depuis le début parce que, on a eu une politique, si vous voulez, qui est pas une politique politicienne : on réagit en professionnels. Parce que très souvent la vidéosurveillance est mise en place comment ? Dans des mairies où les maires sont des sécuritaires et ils basent leur réélection éventuelle sur le fait...en surfant un petit peu sur les peurs. Et je parle pas d'une formation politique en particulier mais vous connaissez... De l'autre côté, vous avez des élus qui sont frileux vis-à-vis de la sécurité, genre "Big Brother", là aussi je ne donne pas leur appartenance politique mais vous voyez, hein. Et puis vous avez des gens qui sont réalistes, qui, comme Collomb, qui disent "moi la sécurité, pour moi, c'est un pan de mon action aussi important que de goudronner les routes ou d'améliorer les crèches, ou de créer des lits, [...] c'est mon activité à moi". » (Entretien avec le conseiller sécurité du maire de Lyon, 22 novembre 2004).

Si le dispositif de vidéosurveillance a été initialement mis en œuvre pour lutter contre la délinquance (premier extrait), il semble être utilisé, à l'occasion, dans une acception plus large de « sécurisation de la voie publique », pour le responsable de l'exploitation du Centre de Supervision Urbaine de Lyon (Csul), qui mentionne l'exemple du rôle qu'a pu jouer le

¹⁵⁸ Voir en annexe 96 la carte des implantations de la vidéosurveillance à Lyon.

dispositif de vidéosurveillance dans le signalement de SDF en difficultés à la veille sociale (deuxième extrait).

« A priori, il n'existe pas d'échelle des faits. Il y a peut-être... il faut faire la part entre le côté sécurité et le côté contraventionnel. La priorité, c'est la sécurité. Le fait de voir une voiture mal stationnée, ça pourrait intéresser la police municipale, mais on sépare complètement ces deux aspects. Ils ne sont pas là pour diriger la police municipale. C'est comme s'ils voyaient un papier sur un trottoir, et qu'ils appelaient le service propreté. » (Entretien avec Thierry Elmassian, cité par Renard, 2001 : 119).

« On a un regard très large de la voie publique et on participe entre guillemets à la sécurisation de la voie publique. Je vous donne un exemple. Pour la veille sociale en période de grand froid, quand on voit les SDF qui sont transis de froid, on a des partenariats avec la veille sociale, on les sollicite parce qu'ils ont des circuits bien déterminés, donc il est préférable qu'ils soient sollicités à chaud, comme ça ils interviennent directement sur les gens qui sont plus impliqués, ça fait gagner du temps aux gens de la veille sociale. Ça sécurise les SDF également. » (Entretien avec le responsable du centre d'exploitation du Csul, 4 avril 2007).

Le Csul s'impliquerait également dans les domaines de la gestion urbaine de proximité, d'après son responsable, Emmanuel Magne, en signalant, par exemple, une montée des eaux sur les quais, des incendies, des dépôts d'encombrants ou de détritiques, des dysfonctionnements techniques divers (éclairage, débordement de fontaine, etc.). La recherche coordonnée par S. Roché (2007 : 82-85) – dont nous avons assuré le terrain lyonnais – suggère en effet qu'une partie de l'activité du Csul ne concernerait pas la lutte contre la délinquance *stricto sensu* mais sans être en mesure de préciser les contenus des interventions concernant la « tranquillité publique ».

La lutte contre les désordres ne semble cependant pas constituer une priorité pour le Csul. En témoignent les propos de l'adjointe au maire du 2^e arrondissement, qui déplore que les problèmes récurrents des skaters de la place de la République – qui détériorent le mobilier urbain et dont se plaignent les riverains – ne soient pas pris en considération par le Csul.

« Sur la démarche de la vidéo, je pense que pour des faits un peu graves, le système fonctionne bien. La personne dépose plainte au commissariat, la Police vérifie le secteur, et s'il y a une caméra, il remonte au Csul pour obtenir les images et à ce moment-là ça peut servir à élucider des faits. Sur le petit problème, qui est quand même pour moi l'essentiel de mes plaintes, ce sont des actions sur la voie publique limite délinquantes. Et là, pour moi je trouve qu'il y a peu de retours. Je vous donne un exemple précis pour vous expliquer. On a depuis quatre ans ou cinq ans des plaintes riverains – moi je suis confrontée à ça, les plaintes riverains qui se plaignent de skaters qui font du skate sur la place de la République. Je vous donne un exemple précis pour vous expliquer là où je trouve que ça manque un peu de réactivité. On a des skaters qui font du skate sur les entourages d'arbres. Bon, ça fait cinq ans que ça dure. J'ai réussi, avec le service de la voirie, à faire disposer des dispositifs anti-skates. Ce sont des petits morceaux de pierre, sous cette forme-là ou sous une autre, qu'on colle sur les encadrements, à espaces réguliers pour éviter que ça devienne des rampes. Trois jours après la pose de ça, voilà ce qui s'est passé : ils sont arrivés avec des marteaux, ils ont tapé dessus, ils les ont cassés, ils les ont enlevés pour pouvoir faire du skate. Il y a une caméra juste au-dessus. J'ai demandé au service de la caméra de faire en sorte que ces personnes soient interpellées puisque c'est de la dégradation du mobilier urbain. Je n'ai aucun retour à ce sujet-là. Ils continuent... On en remet, ils continuent à les casser. Donc là à un moment donné, j'ai envoyé un mail à Monsieur Magne en lui

demandant [...] une intervention : qu'ils surveillent avec la caméra et que quand ça arrive, ils appellent la police, qu'ils se fassent interpeller. C'est quand même là la limite du système parce que ce ne sont pas des faits graves, effectivement, mais c'est quand même très gênant pour les riverains, nous c'est du mobilier urbain qu'on met en place, on aimerait bien que ça ne soit pas dégradé. Ça a un coût quand même pour la collectivité. Et sur le résultat je ne le l'ai pas.» (Entretien avec l'adjointe à la sécurité du maire du 2^e arrondissement de Lyon, 11 mai 2007).

La vidéosurveillance demeure essentiellement utilisée à des fins policières de prise en flagrant délit et d'identification des auteurs (voir Roché et al., 2007 : 85-96), ce qu'illustrent les propos du conseiller sécurité du maire de Lyon.

« L'utilité comme ça, c'est pas uniquement pour dire aux gens "on met de la vidéo", là c'est vraiment une aide à l'enquête, de ce que les flics appellent une enquête de voisinage. C'est une participation totale mais on va beaucoup plus loin, à savoir que, on a la vidéo, on la met nous dans nos quartiers où y a pas uniquement les manif' hein, où y a des problèmes judiciaires qui se posent. Nos opérateurs voient quelque chose qui est pas normal, ils avertissent la Police nationale : "attention, dans telle rue, y a ceci". Non seulement on les avertit mais, par la technique, on passe nos images à la salle de commandement de la police, donc à ce moment-là, c'est un officier de la police qui prend en compte la situation et qui envoie ses troupes. Hein. Ça, c'est nous, parce que nous sommes à l'origine. Quelques fois, c'est la Police nationale qui nous dit "là, on a un type qui nous fait, je sais pas moi, le portefeuille, par exemple, c'est un grand blond ou un petit brun, il a une chemise à carreaux". Ben nous on la cherche, hop ils trouvent une belle chemise à carreaux et ils appellent la Police nationale et ils disent "eh, oh, votre type avec la chemise à carreaux, il est rue untel". Ils envoient la BAC, ils serrent le type. Si vous voulez...c'est de la vidéosurveillance. Parce que si vous montez une vidéosurveillance comme ça et si vous avez pas des forces au sol, c'est un petit peu comme si les Américains, ils avaient de beaux satellites d'observation en haut et s'ils avaient pas les GI's en bas. » (Entretien avec le conseiller sécurité du maire de Lyon, 22 novembre 2004).

L'extrait mentionné ci-dessus révèle une nouvelle fois, d'une part, la hiérarchie des normes policières, qui place la police judiciaire en tête, et d'autre part, la volonté municipale de soutenir la Police nationale dans l'exercice de ses missions premières. Le programme d'action de Gérard Collomb en matière de sécurité a été élaboré par un ancien commissaire de Police. Il n'est donc pas étonnant que la philosophie municipale d'usage de la vidéosurveillance apparaisse similaire à celle qui préside à l'utilisation de la police municipale, c'est-à-dire visant à faciliter au maximum le travail de la Police nationale.

Alors que la municipalité lyonnaise cible ses interventions sur les quartiers en difficulté et le centre-ville (comme en atteste le positionnement des caméras), celle de Grenoble préfère se concentrer sur un seul secteur sensible, celui de La Villeneuve-Village Olympique, ce qui la différencie de la Ville de Lyon :

« Il faut bien distinguer deux choses – mais ça vous le savez pertinemment. Il y a les faits constatés qui sont..., la majorité des faits, les faits constatés sont en centre-ville, qui sont les plus nombreux, bien évidemment, puisque c'est là qu'il y a le plus d'événements, de manifestations, des choses comme ça. On est vraiment dans l'ordre public et en plus on est bien souvent dans des faits constatés de nuit. Donc la police municipale par rapport à ça, sauf avoir une stratégie à la lyonnaise de vidéosurveillance etc. – on en parlera sûrement – ce n'est pas la nôtre. Donc clairement, c'est vrai que sur le côté ordre public du centre-ville, on n'est pas très impliqué. C'est-à-dire lorsque la Police nationale nous a demandé de

mettre à disposition des locaux, on l'a fait ; lorsqu'il s'agit de prendre telle ou telle mesure, toujours en terme de prévention situationnelle, on le fait. Par contre, ce n'est pas le lieu d'investissement politique le plus fort dans la municipalité. Nous on considère que notre rôle à nous, il est lié aux questions sociales, et donc il est d'abord un problème de sécurité des habitants dans les quartiers en difficulté. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3 avril 2007).

Ces déclarations invitent à s'interroger sur la répartition des compétences entre municipalité et Etat dans la coproduction de sécurité. Il semble régner une conception fondamentalement différente du rapport à l'Etat dans les deux villes : alors qu'à Lyon, la municipalité n'hésite pas à financer elle-même un dispositif de vidéosurveillance que la Police nationale utilise systématiquement pour le maintien de l'ordre mais de manière plus ponctuelle pour ses missions de sécurité publique, la municipalité grenobloise se refuse à fournir aux services de l'Etat un tel dispositif (Roché et al., 2007). La municipalité accepte, en revanche, la mise en place, à ses frais, de dispositifs visant à assurer la protection des bâtiments municipaux, tels que la vidéosurveillance du stade de football¹⁵⁹ ou la sécurisation de la piscine d'été Jean Bron par le recrutement d'agents de sécurité, sans que ces mesures n'apparaissent dans les programmes d'intervention municipaux relevant du CLSPD.

A ce stade de la recherche, on peut donc poser l'hypothèse que la conception du rapport à l'Etat que nourrit, en France, la municipalité, influe sur le contenu de sa politique. La comparaison des cas grenoblois et lyonnais invite également à s'interroger sur les stratégies municipales de publicisation de leurs actions en matière de sécurité.

II.5. Une stratégie de communication offensive : la publicisation de la politique lyonnaise de sécurité

La stratégie de communication déployée par la municipalité lyonnaise constitue le dernier axe de sa politique de sécurité. La revue de la presse municipale (effectuée sur la période 2004-2006) et la consultation des sites Internet municipaux révèlent une publicisation inégale selon les villes. Alors qu'à Lyon, la sécurité constitue un enjeu électoral central des élections municipales de 2001 et, par suite, l'une des priorités du nouveau maire socialiste, il n'en est rien à Grenoble. Ainsi, la municipalité lyonnaise développe une stratégie de communication municipale sur le sujet, là où celle de Grenoble reste quasiment muette.

A Lyon, le socialiste Gérard Collomb n'hésite pas à faire de la sécurité son cheval de bataille électorale, dans une ville acquise au centre-droit depuis des années. Maire du 9^e arrondissement sous le mandat de Raymond Barre, il a été confronté à la réalité des problèmes de sécurité, notamment dans l'emblématique quartier de La Duchère. Lors de la campagne

¹⁵⁹ L'autorisation du marché est datée du 19 juillet 2005, pour un montant de 150 000 euros.

municipale de 2001, il doit apparaître crédible sur les questions de sécurité : il insiste donc sur les bons résultats des statistiques de la délinquance dans les arrondissements gérés par la gauche entre 1995 et 2001¹⁶⁰. Favorable à la vidéosurveillance¹⁶¹, il cherche à se forger une légitimité sur les questions de sécurité en faisant de Lyon un modèle reconnu au plan national¹⁶² et en contribuant au renouvellement du discours de la gauche sur la sécurité. Il semble donc combiner des préoccupations locales à une recherche de visibilité nationale. Il a ensuite su s'imposer au sein de sa majorité municipale de gauche plurielle, ainsi qu'à la Communauté urbaine, grâce à une stratégie d'ouverture à l'opposition initiée par son prédécesseur.

Une fois élu, Gérard Collomb confie à son Premier adjoint, le socialiste Jean-Louis Touraine, une délégation « tranquillité publique », en charge des questions de sécurité. Le symbole est fort puisque c'est le Premier adjoint qui gère ces questions, alors qu'à Grenoble c'est la 18^e adjointe qui s'en occupe. La Ville de Lyon publicise également le thème de la sécurité via sa presse municipale, dont les articles utilisent les termes « sécurité » et « police » de manière explicite. Ainsi, nous avons recensé, sur la période 2004-2007, neuf articles : « Lyon plus sûre »¹⁶³, « Le "Gom" en alerte »¹⁶⁴, un éditorial du maire intitulé « Sécurité et citoyenneté », suivi d'un dossier, « La sécurité dans le bon sens »¹⁶⁵, « 55, v'là la Police »¹⁶⁶, « La police encore plus proche »¹⁶⁷, « Vidéosurveillance sans excès »¹⁶⁸, « Sécurité. Vraie mobilisation »¹⁶⁹, « Plus de sécurité »¹⁷⁰. A ces articles s'ajoutent deux entrefilets (« Vidéo (sous) surveillance »¹⁷¹ et « Vidéosurveillance éthique »¹⁷²) et des éditoriaux rédigés par les maires d'arrondissement : Denis Broliquier, maire d'opposition du 2^e arrondissement (« Vous dites OUI à la verbalisation ! », « Prostitution : ça suffit ! », « Prostitution moderne »,)¹⁷³ ;

¹⁶⁰ *Le Progrès* du 20 février 1999 lui consacre déjà un article intitulé « Lyon : forte baisse de la délinquance dans le neuvième arrondissement ». Gérard Collomb y présente les réponses apportées au lendemain de l'embrasement de La Duchère, à la fin de l'année 1997.

¹⁶¹ Il vote le projet de vidéosurveillance pour La Duchère alors qu'il est maire du 9^e arrondissement, et membre de l'opposition municipale.

¹⁶² Ainsi, par exemple, l'actuel responsable du Csul nous a-t-il déclaré avoir participé à la rédaction du décret du ministre de l'Intérieur de 2006, relatif aux dispositifs de vidéosurveillance (Entretien réalisé avec le responsable du CSUL, 4 avril 2007).

¹⁶³ *Lyon citoyen*, n°44, juin 2006, p. 10.

¹⁶⁴ *Lyon citoyen*, n°43, mai 2006, p. 10.

¹⁶⁵ *Lyon citoyen*, n°32, mai 2005, p. 7 et pp. 16-19.

¹⁶⁶ *Lyon citoyen*, n°28, janvier 2005, p. 22.

¹⁶⁷ *Lyon citoyen*, n°26, novembre 2004, p. 12.

¹⁶⁸ *Lyon citoyen*, n°25, octobre 2004, p. 14.

¹⁶⁹ *Lyon citoyen*, n° spécial 2004, le point à mi-mandat, p. 21.

¹⁷⁰ *Lyon citoyen*, n°18, février 2004, p. 24.

¹⁷¹ *Lyon citoyen*, n°21, mai 2004, p. 14.

¹⁷² *Lyon citoyen*, n°23, juillet-août 2004, p. 29.

¹⁷³ *Lyon citoyen*, n°22, juin 2004, p. 32 ; *Lyon citoyen*, n°37, novembre 2005, p. 32 ; *Lyon citoyen*, n°48, novembre 2006, p. 32.

Patrick Huguet, maire d'opposition du 3^e arrondissement (« Sécurité à Montchat »)¹⁷⁴ ; Alexandrine Pesson, maire du 5^e arrondissement (« Promesse tenue ! »)¹⁷⁵.

Il ressort ainsi nettement de cette revue exhaustive de la presse municipale sur trois ans que le thème de la sécurité fait l'objet d'une communication plus offensive à Lyon qu'à Grenoble, tant du point de vue du nombre d'articles parus que de leurs intitulés, qui n'hésitent pas à utiliser les mots « sécurité » et « police »¹⁷⁶.

La politique locale de sécurité peut être menée de manière « offensive », tant au niveau du budget accordé qu'à la communication municipale déployée sur le sujet¹⁷⁷, dans la mesure où l'opposition municipale est acquise à la politique locale de sécurité et les alliés des socialistes trop peu nombreux pour s'y opposer frontalement avec efficacité. Le cas de la vidéosurveillance illustre clairement ce point.

Gérard Collomb est élu au second tour des élections municipales de 2001 grâce à une liste d'union PS/PCF/Les Verts/ Gaec¹⁷⁸. Les Socialistes demeurent la force dominante au sein de la majorité, avec 25 élus au conseil municipal contre 6 aux « Communistes et Intervention citoyenne », 5 aux Verts, 3 aux Gaec et 3 aux Radicaux¹⁷⁹. Les alliés des Socialistes ne disposent pas d'un poids suffisant en conseil municipal pour s'opposer à l'extension de la vidéosurveillance. En outre, une alliance avec l'opposition de droite apparaît impossible dans la mesure où le dispositif a été mis en place par une municipalité de centre-droit : l'opposition municipale ne peut, à ce titre, rejeter son extension. La question de la vidéosurveillance, objet de discordes à Grenoble, ne connaît donc pas d'opposition frontale à Lyon : seuls les Verts votent contre certains projets ou s'abstiennent¹⁸⁰. Les Verts et le Gaec obtiennent même la création d'un collège d'éthique de la vidéosurveillance, qui permet ainsi aux socialistes de pallier les critiques de leurs alliés. Les Verts, en outre, obtiennent satisfaction dans un certain nombre de dossiers comme Velo'v ou l'aménagement des berges du Rhône.

¹⁷⁴ *Lyon citoyen*, n°34, juillet-août 2005, p. 33.

¹⁷⁵ *Lyon citoyen*, n°22, juin 2004, p. 35.

¹⁷⁶ A Bologne et à Modène, la médiatisation du thème de la sécurité est, nous l'avons vu précédemment, beaucoup plus importante, si bien que les élus communiquent assez régulièrement dans la presse sur ce sujet. À ce titre, la communication via le bulletin municipal apparaît comme un indicateur moins pertinent du degré de volontarisme de la politique municipale de sécurité. En revanche, dans un contexte italien où les municipalités ont particulièrement développé l'outil internet pour communiquer avec leurs administrés, l'existence d'un site dédié à la politique municipale de sécurité constitue un indicateur beaucoup plus significatif. La Ville de Modène se distingue nettement, à ce titre, de celle de Bologne, avec l'existence d'une rubrique « *Modena, città sicura* », sur laquelle figure la présentation des différentes mesures en cours, des comptes-rendus d'activité, mais aussi le plan des caméras de vidéosurveillance implantées dans la ville (disponible à l'adresse suivante : <http://www.comune.modena.it/cittasicura/index.php>).

¹⁷⁷ Le site Internet de la Ville de Lyon (<http://www.lyon.fr/>) comprend une rubrique « sécurité », accessible dès la première page, ce qui n'est pas le cas de celui de Grenoble (<http://www.grenoble.fr/jsp/site/Portal.jsp>).

¹⁷⁸ Gauche alternative et citoyenne.

¹⁷⁹ Voir en annexe 97 la composition des conseils municipaux de Lyon et Grenoble en 2001.

¹⁸⁰ Voir en annexe 98 le récapitulatif des positions des partis politiques sur les différents votes en conseil municipal relatifs au dispositif de vidéosurveillance.

*

En guise de synthèse, il convient de rappeler ici les principaux traits de la politique lyonnaise de sécurité menée entre 1998 et 2006. Elle repose essentiellement sur le CLS, signé en 1998, auquel sont ajoutés des avenants, tant sous le mandat de R. Barre que de G. Collomb. Malgré l'alternance de 2001 et l'arrivée d'une équipe de gauche plurielle à la tête de la ville, la politique locale de sécurité se caractérise par de notables éléments de continuité. Ainsi, la politique d'interventions matérielles sur l'espace public (réaménagements urbains, vidéosurveillance) entamée par la municipalité Barre est confirmée et approfondie par la municipalité Collomb, comme l'illustre le budget consacré à la vidéosurveillance, deux fois plus élevé sous le mandat de G. Collomb (voir en page suivante le tableau récapitulatif du budget de la politique locale de sécurité conduite entre 1998 et 2006).

Le budget lyonnais consacré à la sécurité est ainsi largement plus élevé qu'à Grenoble : aux 180 000 euros en moyenne engagés annuellement par la municipalité dans le cadre du CLPDT puis du CLSPD au titre de la seule prévention de la délinquance, entre 1998 et 2005, doivent être ajoutés les programmes d'équipement en vidéosurveillance de l'espace public (environ 2 millions d'euros sous le mandat de R. Barre et 4,6 millions d'euros sous celui de G. Collomb) et de surveillance des bâtiments municipaux à partir de 2002 (rénovation de la vidéosurveillance au stade de Gerland pour 418 600 euros, emploi d'entreprises de sécurité pour le gardiennage de sites municipaux pour 2, 17 millions d'euros). Les mesures financées par la politique de la Ville, qui relèvent d'une conception traditionnelle de la prévention de la délinquance (mesures socio-éducatives centrées sur les jeunes), disposent donc d'un budget nettement moins important que les programmes de vidéosurveillance successifs. La vidéosurveillance constitue sans nul doute la priorité budgétaire de la politique de sécurité de la municipalité Collomb, qui étend le dispositif à plusieurs secteurs du centre-ville entre 2002 et 2006.

La deuxième priorité de l'équipe de G. Collomb concerne la mise en œuvre de l'ALTM, l'association chargée de réguler les conflits dans le secteur de La Duchère. La municipalité la subventionne ainsi à hauteur de 228 763 euros annuels depuis 2003. La Ville mène donc une politique de sécurité qui cible à la fois le centre-ville et les quartiers plus périphériques, comme La Duchère.

Tableau n°2.14.

Récapitulatif du budget prévention et sécurité de la Ville de Lyon (1998-2006), en euros

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Budget CLPDT/CLSPD : « prévention de la délinquance »	172038	171749	191781	205593	170603	173648	184996	197221	172 346
Vidéosurveillance	2 000 000 ¹⁸¹				4 600 000				
Surveillance bâtiments/équipements municipaux					stage Gerland, vidéo 418 600	entreprises sécurité 2 170 000			
Recrutements CLS	chef de projet CLS agent de développement animation-prévention		chargé mission sécurité		chargé de mission CLS				chargé de mission prévention 22 195
Emplois jeunes	301 postes budget inconnu								
ALTM						228 763 ¹⁸²	228 763	228 763	210 000
Accès aux droits aide aux victimes					coordonnateur social DDSP 19 056	coordonnateur social DDSP 19 056 MJD	coordonnateur social DDSP 19 056 MJD	coordonnateur social DDSP 20 223 MJD	coordonnateur social DDSP 25 331 MJD
Etudes/évaluation			évaluation actions d'animation prévention 30 490	évaluation présence tranquillité 13 720	enquête écoute habitants 22 222 observatoire délinquance 26 678	évaluation CLS 45 000 enquête écoute habitants 23 000 observatoire délinquance 26 678	observatoire délinquance 26 678	observatoire délinquance 19 056	observatoire délinquance 19 056
Fonctionnement interorganisationnel					lettres info CLS/CLSPD 2 287	lettres info CLS/CLSPD 2 287	gestion vie nocturne 1 500 lettres info CLS/CLSPD 2 287	guide sécurité et prévention 5 000	

L'aide aux victimes et l'accès aux droits, via les subventions accordées aux associations spécialisées sur ces thématiques (Le Mas infos victimes, Lyon aide aux victimes et la Boutique de droit), le financement de la MJD et la mise en place du coordonnateur social de l'hôtel de police, constituent la troisième priorité municipale (voir tableau n°2.15 en page suivante).

¹⁸¹ Cette année-là, la ville demande un financement à la Commission départementale d'accès au droit de 22 000 euros.

¹⁸² L'ALTM n'ayant commencé à fonctionner qu'en 2004, la Ville de Lyon lui a demandé le remboursement de la subvention versée en 2003 (Ville de Lyon, *Extrait du registre des délibérations du Conseil Municipal*, délibération n°2006/6987, séance du 18 septembre 2006).

Tableau n°2.15.**Les financements lyonnais pour l'aide aux victimes et l'accès aux droits (1998-2006), en euros**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Justice de proximité		BD ¹⁸³ 29 728	BD 24 392	BD 24 392	BD 28 356	BD 35 097	BD 40 000	BD 40 000	BD 40 000
Aide aux victimes	BD 29 886	BD 25 916	permanence à la MJD 9 299	Le Mas 25 916 Lyon aide aux victimes 3 811	Le Mas 38 112	Le Mas 40 000 Cargo 4 500	Le Mas 45 000	Le Mas 40 000	Le Mas 70 000
MJD			8 690	8 690		107 754	107 754	79 540 ¹⁸⁴	101 430
Coordonnateur social DDSP				19 056	19 056	19 056	19 056	20 223	25 331
TOTAL	29886	55644	42 381	81 865	85 524	206407	211810	179763	236761

NB. Les cases grisées correspondent aux années où nous n'avons pas trouvé trace de financement.

Les cases barrées signifient que la mesure n'était pas encore mise en œuvre.

Une nouvelle fois, la municipalité Collomb poursuit une politique entamée sous le mandat de Raymond Barre avec la signature du CLS : la création d'un coordonnateur social à l'hôtel de police constituait l'objet de la fiche-action n°18 du CLS et la création d'une antenne de la MJD dans le 9^e arrondissement l'enjeu de la fiche n°9. L'effort de financement municipal apparaît cependant nettement accru à partir de 2003.

Le mandat Collomb se caractérise également par une redéfinition des interventions financées par la ligne budgétaire CLPDT de la politique de la Ville. En effet, à partir de 2002, les mesures relevant de la prévention sociale traditionnelle sortent de la ligne budgétaire du contrat de Ville intitulée « CLPD », puis « CLSPD ». Le budget des mesures financées par la politique de la Ville, en hausse constante entre 1998 et 2001, connaît ainsi une baisse en 2002, avant de repartir à la hausse. La contraction de cette ligne budgétaire en 2002 correspond à des réajustements internes dans les modes de financement des actions. La pérennisation des financements de l'aide aux victimes et de l'accès aux droits pour la municipalité Collomb atteste de l'importance de ces thèmes. En effet, les mesures impulsées par le CLS et financées par la politique de la Ville, tel le coordonnateur social DDSP, chargé d'améliorer l'accueil dans les commissariats, sont désormais financées sur d'autres lignes budgétaires (le développement social urbain, en l'occurrence. Il en est de même avec les deux MJD, dont le financement par la ville sort de la ligne budgétaire CLPDT/CLSPD pour entrer dans celle des dépenses de fonctionnement du DSU.

En dernier lieu, il convient de noter la régularité avec laquelle la municipalité commande à des prestataires extérieurs des études destinées à améliorer la connaissance des phénomènes d'insécurité (observatoire de la délinquance), du fonctionnement de ses dispositifs (évaluation du CLS) et de l'impact de sa politique sur la population (enquêtes écoute habitants). Ces différentes études ont lieu principalement sous le mandat de G. Collomb, alors que le CLS a déjà plusieurs années d'existence.

¹⁸³ Boutique de Droit.

¹⁸⁴ La municipalité demande en 2005 22 000 euros de subvention à la Commission Départementale d'Accès au Droit.

Conclusion

La comparaison entre les cas grenoblois et lyonnais permet de faire avancer la réflexion amorcée sur les facteurs de standardisation/différenciation de l'action publique. En effet, dans deux villes concernées par une même politique nationale de contractualisation et dirigées par une coalition de gauche, des différences et points communs notables peuvent être observées.

Nous avons évoqué, en introduction de ce chapitre, les diagnostics différenciés des CLS et l'avènement plus tardif des fiches-actions à Grenoble. Alors qu'en 1998, le diagnostic de sécurité du CLS de Lyon se donne comme objectif la *réduction* de la délinquance, celui de Grenoble cible la *prévention* de la délinquance (les deux documents visant tous deux également la réduction du sentiment d'insécurité). L'objectif de « prévention » n'intervient, à Lyon, qu'avec les avenants au CLS de 2000, et compte plus de mesures visant à la régulation des espaces publics (arrêtés municipaux) et collectifs (agents de sécurité dans les piscines) que de mesures relevant de la prévention sociale traditionnelle.

De ces acceptions différentes de la prévention découlent des politiques différenciées. L'utilisation de dispositifs techniques (vidéosurveillance, alarmes, réaménagement urbain) intervient ainsi plus rapidement et plus massivement à Lyon qu'à Grenoble. La municipalité lyonnaise investit – à ses frais – dans un dispositif de vidéosurveillance, dès 1998 (à hauteur de 2 millions d'euros puis de 4,6 millions d'euros), à Grenoble, il faut attendre 2004 et le plan Villeneuve, cofinancé par l'Etat dans le cadre du programme « 25 quartiers » du ministère de l'Intérieur, pour qu'une expérimentation soit lancée, pour un coût total de 60 000 euros environ. Les interventions physiques sur l'espace n'apparaissent, à Grenoble, qu'à partir de 2002, avec la mise en œuvre des fiches-actions du CLS, puis dans le cadre du plan Villeneuve, mais dans des proportions budgétaires bien moindres qu'à Lyon.

C'est également en 2002 qu'intervient, à Grenoble, l'arrêté municipal concernant la consommation d'alcool dans les parcs et la présence de chiens. Il faudra ensuite attendre 2006 et les débordements de la fête du Beaujolais de l'année précédente pour que deux nouveaux arrêtés interdisant la vente, la consommation et le transport d'alcool dans le centre-ville soient promulgués. La Ville de Lyon, en revanche, utilise beaucoup plus fréquemment les arrêtés municipaux que celle de Grenoble, puisqu'elle en promulgue 28 entre 2000 et 2004, dont deux particulièrement médiatisés, concernant la prostitution.

L'emploi plus tardif des interventions physiques sur l'espace public et le maintien de l'îlotage comme priorité de la police municipale à Grenoble ne signifient pas pour autant

qu'une réorientation de l'action publique n'a pas lieu sous la pression de la demande de sécurité. La ville de Grenoble, en effet, met l'accent, dès 1998, sur la mise en place de figures nouvelles, chargées de rappeler les règles d'usage des lieux publics ou privés à usage collectif, profitant de la politique nationale des emplois jeunes. Les ALMS, priorité de la municipalité grenobloise, disparaîtront avec la fin du dispositif national mais les correspondants de nuit et les Gardes verts seront pérennisés. A Lyon, la municipalité utilise également le dispositif des emplois jeunes mais n'axe pas sa politique sur cette seule mesure : elle ne constitue que l'une des 25 fiches-actions du CLS. En revanche, la municipalité lyonnaise investit, en 2003, dans la création de l'ALTM, une association chargée de réguler les espaces publics et communs dans le 9^e arrondissement, qui entre en fonction en 2004.

Les deux villes développent donc des figures nouvelles de médiation, profitant dans un premier temps de la politique nationale des emplois-jeunes, cofinancés par l'Etat, puis pérennisant ou créant des services, seules ou en partenariat avec d'autres organisations. La ville de Grenoble axe cependant essentiellement sa politique sur ce type de mesure entre 1998 et 2002, alors qu'il ne constitue qu'un pan parmi d'autres du programme d'interventions du CLS lyonnais.

La dernière différence notable entre les deux villes concerne l'aide aux victimes et l'accès aux droits. Alors que la municipalité lyonnaise met l'accent sur ces deux thèmes dès 1998, via le CLS, à Grenoble, cette thématique fait également l'objet d'un traitement prioritaire, mais au niveau intercommunal. Une politique communautaire est ainsi menée dans le cadre du CVA 2000-2006, dont la Métro est signataire.

La prévention de la récidive constitue également une politique communautaire à Grenoble. Elle constitue le premier poste de dépense des Cap de la municipalité en 1999 et 2000 (39 639 euros environ), avant de faire l'objet d'une politique intercommunale, à partir de 2002. A Lyon, le budget municipal des mesures en faveur des sortants de prison augmente sur la période 1998-2006, et leur part dans le total des mesures financées par la ligne prévention de la délinquance de la politique de la Ville s'accroît sous le mandat de G. Collomb.

La comparaison du contenu de l'action publique mise en œuvre par les deux municipalités entre 1997 et 2006 fait apparaître deux politiques municipales distinctes du point de vue de la répartition financière entre prévention sociale et interventions physiques et matérielles sur le territoire. A Lyon prévaut une distribution financière favorable aux interventions matérielles sur les espaces, tandis que la politique grenobloise apparaît beaucoup plus équilibrée entre les deux ensembles d'interventions, comme en atteste le contenu du plan Villeneuve. Ce constat signifie-t-il que la municipalité lyonnaise a abandonné les mesures traditionnelles de prévention au profit de nouvelles formes d'intervention, relevant de la prévention situationnelle ? Nous ne le croyons pas. En effet, les mesures relevant de la

prévention sociale n'ont pas disparu mais leur financement s'opère via d'autres lignes budgétaires municipales, dans le cadre de la politique de la Ville. La réorientation de l'action publique en matière de sécurité repose, à Lyon, sur une autonomisation de cette dernière par rapport à la politique de la Ville, dans laquelle avait été encastrée la prévention de la délinquance au cours des années quatre-vingt-dix. Quant à la municipalité grenobloise, en introduisant dans sa politique des interventions physiques sur le territoire, elle fait figure de précurseur au sein d'une communauté d'agglomération dont la conception de la prévention de la délinquance reste très traditionnelle, fortement ancrée dans la politique de la Ville, qu'elle utilise pour développer des mesures en faveur de l'aide aux victimes et de la prévention de la récidive.

Qu'apporte alors la comparaison des deux cas français au questionnement de recherche sur les facteurs de standardisation/différenciation de l'action publique ?

Premièrement, la politique nationale menée peut apparaître comme un facteur de standardisation au vu des incitations financières qu'elle offre pour promouvoir certains dispositifs. Ainsi, la politique des emplois-jeunes a sans nul doute constitué un effet d'aubaine pour les municipalités de Grenoble et Lyon, qui ont créé des postes d'agents locaux de médiation. De même, parmi les axes prioritaires des contrats de ville 2000-2006 figurent clairement l'aide aux victimes, l'accès au droit et le développement des MJD (Div, 2000). Il n'est donc pas étonnant de retrouver ces priorités dans les politiques locales étudiées.

Cependant, une fois les financements étatiques terminés, la question de la pérennisation des postes et des dispositifs se pose pour les municipalités. La ville de Grenoble choisit, par exemple, de pérenniser les Gardes verts, qu'elle considère comme utiles à la surveillance des parcs et espaces verts de la ville, mais pas les ALMS. A Lyon, la municipalité finance l'ALTM avec d'autres organisations (les bailleurs sociaux, la SNCF, etc.) mais sans aide de l'Etat. La nécessité de réguler la gestion des espaces publics ou privés à usage collectif, mise en avant par les résidents ou les organisations, apparaît donc comme un facteur de standardisation de l'action publique plus puissant que les dispositifs de l'Etat. L'exemple de la vidéosurveillance à Grenoble met en lumière, par ailleurs, les limites de la capacité d'homogénéisation par l'Etat des politiques locales : il incite à la mise en place de dispositifs mais les collectivités conservent une large part d'autonomie dans leur mise en œuvre.

Deuxièmement, la mise en place du dispositif de vidéosurveillance offre un espace de réflexion sur le rôle de l'orientation politique des équipes municipales dans la production de l'action publique. Si les municipalités de droite paraissent avoir joué, en France, un rôle moteur

dans l'implantation de dispositifs de vidéosurveillance¹⁸⁵, le positionnement des équipes municipales de gauche sur ce sujet semble plus ambigu, variant au gré des équilibres politiques au sein des majorités. En effet, le degré de cohésion des différentes composantes des majorités de gauche plurielle influe sur l'éventail des possibles, en termes de budget et de mesures envisageables. Alors que les alliés des socialistes sont, à Grenoble et à Lyon, réticents à la vidéosurveillance, ils ne peuvent s'y opposer avec la même vigueur dans les deux villes. A Grenoble, les écologistes et la gauche alternative, première force de la majorité derrière le PS, demeurent hostiles au projet et s'en trouvent écartés. L'exécutif municipal préfère éviter un débat et un vote en conseil municipal risquant de le mettre en difficulté. A Lyon, les Verts et les alternatifs n'ont pas un poids électoral suffisant pour s'opposer frontalement à leurs alliés et ne peuvent espérer le soutien de l'opposition, acquise à la vidéosurveillance, aussi préfèrent-ils négocier leur ralliement au projet contre différentes mesures. On pourrait objecter une critique à cette analyse, dans la mesure où le dispositif de vidéosurveillance constitue un héritage à Lyon, alors qu'il s'agit, à Grenoble, d'une innovation : il serait plus aisé pour les Verts et la gauche alternative d'accepter l'extension d'un projet plutôt que sa création. Cet argument ne nous semble pas recevable étant donné les coûts respectifs des projets. L'expérimentation grenobloise coûte 60 000 euros, dont un tiers financé par l'Etat, alors que les extensions successives du dispositif lyonnais de vidéosurveillance se chiffrent à 4,6 millions d'euros. Pour les écologistes et les alternatifs, le vote d'une extension de la vidéosurveillance à Lyon constitue un enjeu financier beaucoup plus important qu'à Grenoble.

¹⁸⁵ C'est l'une des conclusions que propose la recherche sur les usages de la vidéosurveillance à Grenoble, Lyon et Saint-Etienne (Roché et al., 2007).

CHAPITRE 5

Le contenu de l'action publique : Modène et Bologne

Introduction

La comparaison des cas lyonnais et grenoblois suggère l'importance de la variable politique sur la production de l'action publique. La cohérence idéologique de la majorité contraint la latitude d'action du maire en matière de sécurité. Qu'en est-il dans les deux villes italiennes ? La sécurité apparaît effectivement comme un enjeu électoral fondamental lors des élections municipales de 1999. A Modène, le maire sortant est réélu, au terme d'une campagne marquée par une médiatisation quasi quotidienne du sujet, tandis qu'à Bologne, le centre-gauche perd la ville sur l'enjeu sécurité (Baldini et al., 2000). Avant d'aborder le contenu de l'action publique mise en œuvre dans les deux villes en matière de sécurité, il convient donc de présenter une analyse de la politisation dont elle fait l'objet lors de la campagne électorale des municipales.

A Bologne, la candidate du centre-gauche, Silvia Bartolini, est mise en ballottage au premier tour, obtenant 46,5% des voix, contre 41,5% à son principal rival, Giorgio Guazzaloca, le candidat « civique » soutenu par le centre-droit. Au deuxième tour, G. Guazzaloca est élu, avec 50,7% des suffrages, tandis que FI, AN et la liste civique du maire « *La Tua Bologna* » (« Ta Bologne ») totalisent 26 sièges sur 46 au conseil municipal¹. La candidate du centre-gauche, en revanche, a perdu des voix entre les deux tours.

Pour G. Baldini et al., qui ont analysé les raisons de la défaite de la gauche, le phénomène qui frappe la gauche et les Régions rouges est le même que celui qui a frappé les Régions blanches et la DC (l'avènement des Ligues sur la scène politique). Les classes moyennes (artisans et commerçants notamment), après des années de protection, protestent contre la perte de ces privilèges. Le modèle émilien se caractérisait par une alliance originale entre classes ouvrière et classes moyennes productives (d'anciens ouvriers devenus artisans, commerçants et petits entrepreneurs). Ces électeurs émettaient un vote d'appartenance au PCI. Or Carlo Trigilia (1998) montre que le vote des zones rouges n'est plus majoritairement un vote d'appartenance (il le demeure seulement pour les électeurs les plus âgés) mais un vote

¹ Voir l'annexe 99.

d'adhésion aux capacités de la politique locale de soutenir un développement fondé sur les petites et moyennes entreprises et sur les districts industriels. Le vote pour la gauche, de la part de cet électorat, comporte désormais une forte dimension instrumentale (Baldini et al., 2000 : 86-87).

Parmi les raisons de la défaite du centre-gauche à Bologne, la perte de confiance à l'égard de la municipalité apparaît prégnante². S'y ajoutent des éléments d'insatisfaction concernant deux domaines : la sécurité³ et la circulation automobile. La sécurité constitue la première préoccupation des Bolognais en 1999, comme l'illustrent les résultats du sondage présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n°2.16. La sécurité, première préoccupation des Bolognais en 1999

Réponse à la question : « Je vais vous donner certains aspects de la vie dans la ville de Bologne. Pour chacun de ces aspects, dites-moi si vous considérez qu'il s'agit d'un problème et, si oui, dites-moi le degré de gravité que vous lui attribuez en répondant " très grave", "assez grave", "pas très grave" ».

	Très grave	Assez grave	Pas très grave	Ce n'est pas un problème	Total	(N)
La sécurité des habitants et la répression de la criminalité	58,2	29,9	7,9	4,0	100,0	(975)
Le nombre d'immigrés extracommunautaires présents	51,1	26,6	11,2	11,1	100,00	(962)
La situation du trafic	36,9	47,0	10,4	5,7	100,00	(979)
La possibilité de trouver un logement ou d'en changer	42,4	32,4	8,9	16,3	100,00	(787)
La possibilité de trouver un travail	39,1	31,2	12,6	17,2	100,00	(841)
Le pavage/goudronnage des rues	26,4	34,9	17,7	20,9	100,00	(966)
La propreté de la ville	16,3	25,5	24,8	33,5	100,00	(996)
La qualité des services sanitaires et des hôpitaux	14,8	20,3	20,8	44,1	100,00	(894)
Le service des autobus	11,2	18,0	21,2	49,6	100,00	(838)
Le fonctionnement des bureaux municipaux	8,3	15,9	22,1	53,7	100,00	(819)
L'éclairage public	4,7	15,8	21,4	58,00	100,00	(957)

Source : Bpa-Institut Cattaneo, 1999, in Baldini et al., 2000 : 110, tab. 27.

De même, un sondage du 3 juin 1999 pose la question suivante : « selon vous, parmi les thèmes que je vais vous énoncer, lesquels sont fondamentaux pour l'avenir de Bologne ? ». La sécurité et l'ordre public arrivent largement en têtes des enjeux cités prioritairement par les sondés (voir tableau n°2.17 en page suivante).

² Les auteurs montrent, en comparant les enquêtes de l'institut Cattaneo de 1984 et 1994 avec celle l'institut Cattaneo – BPA de 1999 (même formulation) que cette crise de confiance ne concerne que la Junte Vitali et non l'institution municipale en général, qui obtenait toujours des scores de confiance plus élevés que ceux du gouvernement (Baldini et al., 2000 : 106-107).

³ En 1995, l'enquête de l'institut Cattaneo avait mis en évidence que parmi les « problèmes les plus urgents », la sécurité arrivait en sixième position derrière la circulation et l'immigration extracommunautaire. En 1999, la sécurité arrive en tête des préoccupations, suivie de l'immigration extracommunautaire et de la circulation.

Tableau n°2.17. La sécurité, premier enjeu à Bologne à la veille des élections municipales de 1999

Pourcentage de réponses à la question « Selon vous, parmi les thèmes que je vais vous énoncer, lesquels sont fondamentaux pour l'avenir de Bologne ? »

Sécurité et ordre public	45,8
Services sociaux et santé	18,0
Mobilité, transports, parkings	16,4
environnement	8,5
Culture et formation	4,3
Développement économique	3,9
Rendement des services publics (efficienza)	3,1
Total	100
(N)	(773)

Source : Swg 1999, in Baldini et al., 2000 : 111, tab. 28.

Les entretiens approfondis révèlent que la gauche, qui détient la municipalité, la province et la Région, est critiquée pour son incapacité culturelle à comprendre le problème de la sécurité. A ce titre, la candidate Silvia Bartolini apparaît moins crédible sur ce thème que le candidat de centre-droit pour une large part des interviewés. Les commerçants, une catégorie particulièrement préoccupée par ce thème, font tout particulièrement confiance à Giorgio Guazzaloca, boucher de profession. Le candidat du centre-droit est président de l'association des commerçants de Bologne depuis 1985 et président de l'association nationale des bouchers (*Fedecarni*) depuis 1989. Il a, en outre, présidé la chambre de commerce de Bologne de 1991 à 1998. Il est donc connu du milieu économique bolognais.

La sécurité apparaît donc comme un enjeu électoral central lors de la campagne. La revue de presse de l'édition locale de *La Repubblica* le confirme. Dans son édition du 24 avril 1999, le quotidien titre « Délinquance : tout le monde doit en faire plus ». La candidate Bartolini propose la signature d'un « contrat de sécurité » avec la préfecture (Walter Vitali avait signé, en 1998, un protocole d'entente) et la réaffectation des agents de la police municipale en charge des questions de circulation à la sécurité dans le centre historique. La mise en place du système de surveillance électronique du stationnement dans le centre historique doit permettre ce réagencement organisationnel. Le 8 mai 1999, Giorgio Guazzaloca déclare, dans un entretien au journal, que « si Vitali n'a pas réussi, cela ne veut pas dire que les autres ne peuvent pas ». Il annonce la création, s'il est élu, d'un assessorat à la sécurité, c'est-à-dire un service municipal spécifiquement dédié à ces questions. Dans *La Repubblica* du 13 mai, qui titre « Bartolini-Guazzaloca : le défi est sur la sécurité », les deux candidats y réaffirment leurs engagements.

La sécurité constitue également un enjeu électoral majeur à Modène. La revue de presse effectuée révèle la prégnance du thème de la sécurité lors de la campagne électorale. Les

mobilisations d'habitants sont, à cette époque, toujours en cours⁴ et le thème apparaît fortement politisé, à l'initiative des partis politiques de droite. En janvier 1999, par exemple, des conseillers municipaux AN et FI déposent au conseil municipal une motion pour la création d'un assessorat à la sécurité⁵, qui sera rejetée en mars⁶. Les problèmes de sécurité apparaissent, en outre, très médiatisés. Le 15 janvier 1999, *La Gazzetta di Modena* débute une campagne de publication des lettres des habitants concernant le problème de la sécurité, qui s'étend jusqu'au mois de février. Dans ce contexte de politisation et de médiatisation des questions de sécurité, les principaux partis politiques expriment régulièrement leurs suggestions dans la presse, tout comme les comités de citoyens, certains syndicats et les services de l'Etat.

Dès le 14 janvier 1999, *La Gazzetta di Modena* publie les propositions pour la sécurité d'AN, des comités de citoyens et du maire sortant, Giuliano Barbolini⁷. La campagne électorale modenaise revêt une visibilité nationale lorsque le 16 février, la ministre de l'Intérieur (DS) Rosa Jervolino intervient à Modène, en réponse à la requête formulée par la délégation de maires émiiliens lors de leur déplacement à Rome. L'édition nationale de *La Repubblica* titre, en page 8, « La colère de la ville rouge : "seuls aux mains des bandits" ». La ministre se montre notamment favorable à la proposition de Giuliano Barbolini de transférer aux communes des missions administratives, afin d'en décharger les forces de l'ordre nationales⁸.

Le 11 mars 1999, *Il Resto del Carlino*, dans ses éditions nationale et locale, annonce la création par la Ville, au sein de la police municipale de Modène, d'un service de police scientifique, destiné à l'identification des étrangers arrêtés. Le service devra prendre photos et empreintes, pour constituer des dossiers prêts à être utilisés par l'hôtel de police lors des procédures d'identification. Il s'agit du premier service de ce type en Emilie-Romagne et du second en Italie (après Turin). Le même jour, le Sulpm (Syndicat Unitaire des Agents de Police Municipale), majoritaire à Modène, réclame que les polices municipales soient davantage utilisées pour des missions de contrôle du territoire. Le 26 avril, il annonce deux jours de grève pour réclamer la restructuration du siège de la police municipale⁹.

C'est également le 11 mars que choisissent les DS pour annoncer leur programme électoral en matière de sécurité. Le lendemain, Isabella Bertolini, conseillère municipale FI, reproche aux DS et au maire de reprendre les propositions de FI en matière de sécurité, comme la réorganisation de la police municipale (le découpage du territoire en zones plus petites, confiées chacune à un agent), le fonds de garantie pour les victimes de la délinquance (une

⁴ Voir en annexe 15 la chronologie des mobilisations d'habitants à Modène. Le « décalogue » des comités est notamment publié le 12 février 1999.

⁵ *La Gazzetta di Modena*, 19 janvier 1999.

⁶ *Il Resto del Carlino*, ed. Modena, 27 mars 1999.

⁷ Voir en annexe 100 le tableau récapitulatif des propositions des principaux partis politiques modenais.

⁸ *Il Resto del Carlino*, ed. Modena, 16 février 1999.

⁹ *Il Resto del Carlino*, ed. Modena, 26 avril 1999.

proposition de FI qui daterait de 1995, rejetée à l'époque) ou les dégrèvements fiscaux pour les commerçants qui laisseraient leurs vitrines allumées la nuit¹⁰.

En mars, à l'occasion de la fête annuelle de la police, le préfet de police Valentini annonce de nouvelles mesures, parmi lesquelles des caméras de vidéosurveillance dans les zones à risque et l'interconnexion des postes de commandement de la police municipale, de la Police d'Etat et des carabinieri¹¹. Le 31 mars, c'est le maire sortant, Giuliano Barbolini, qui annonce, dans les colonnes de *L'Unità*, des mesures : un renforcement de l'éclairage public et la création d'un fonds de 100 millions de liras (environ 52 000 euros) pour subventionner les commerçants qui acceptent de laisser leur vitrine éclairée entre 20h et 2h du matin, ainsi que des tarifs d'électricité préférentiels.

Les propositions de la gauche et de la droite convergent sur un certain nombre de points : la création d'une centrale opérationnelle unique pour les forces de l'ordre et la police municipale, l'obtention d'effectifs de police et carabinieri supplémentaires, le renforcement de l'éclairage public et le subventionnement des commerçants qui laisseraient leur vitrine allumée la nuit. En revanche, à droite, AN réclame la création d'un assessorat à la sécurité ; la mise en place de caméras de vidéosurveillance ; l'utilisation de vigiles pour la surveillance du territoire ; la fin de la politique d'accueil des immigrés ; des mesures d'« éducation à la légalité »¹² des immigrés. FI suggère essentiellement la surveillance continue des points à risque, tant par les forces de police que par des vigiles ou des retraités des forces de l'ordre ; une réorganisation de la police municipale, fondée notamment sur le recrutement d'agents supplémentaires, le redéploiement des effectifs dans la rue, une étude sur l'utilisation des dix auxiliaires du stationnement à peine recrutés et un véritable fonctionnement des policiers municipaux de proximité¹³. Quant au maire et aux DS, ils se distinguent essentiellement de la droite sur quatre points : la création d'un CPT (centre de rétention pour les étrangers en situation irrégulière en attente d'expulsion parce qu'ils ont commis un délit), l'avènement d'une conférence provinciale pour la sécurité (sur le modèle du Comité Provincial pour l'Ordre et la Sécurité Publique, mais présidée par le maire et non par le préfet), l'extension du service d'aide aux victimes à toutes les circonscriptions, pour les particuliers et les entreprises, la création d'un « médiateur de conflit » pour le règlement des problèmes mineurs, qu'ils surviennent dans les espaces publics (parcs) ou privés (immeubles).

¹⁰ *Il Resto del Carlino*, ed. Modena, 12 mars 1999.

¹¹ *La Gazzetta di Modena*, 26 mars 1999.

¹² Nous explicitons cette notion un peu plus loin dans le chapitre.

¹³ Ce point est abordé dans la troisième partie de la thèse.

G. Barbolini est finalement réélu dès le premier tour des élections municipales et dispose d'une majorité confortable au sein du conseil municipal¹⁴. Le centre-gauche perd toutefois l'une des quatre circonscriptions de la ville. La circonscription 1 (centre historique), qui avait failli basculer à droite en 1995, se dote cette fois-ci d'un président de droite.

La médiatisation du thème de la sécurité ne s'arrête pas à l'élection municipale. Au lendemain de sa réélection, Giuliano Barbolini s'engage auprès des comités de citoyens à inviter, à Modène, les ministres de l'Intérieur et de la Justice afin d'accélérer la création du CPT et d'impliquer la justice dans le traitement des problèmes de drogue et de prostitution¹⁵. Lors de sa première intervention en conseil municipal, il annonce, outre la mise en place de l'aide aux victimes dans chaque circonscription, la mise en place d'un service d'escorte pour les personnes âgées au cimetière monumental de San Cataldo¹⁶ et l'installation de quatre bornes de secours, dans le souterrain menant au cimetière et aux abords du parc Storchi¹⁷.

A Bologne comme à Modène, la sécurité fait l'objet d'une médiatisation telle durant la campagne électorale que les principaux candidats ne peuvent qu'émettre des propositions sur le sujet. Ces mesures sont-elles effectivement mises en œuvre par les candidats victorieux ? Constituent-elles une rupture par rapport à la politique locale précédente ou s'inscrivent-elles, au contraire, dans sa continuation ? Quelle est l'influence de la variable partisane sur la politique locale de sécurité ? L'examen du contenu de l'action publique mise en œuvre dans les deux villes de 1997 à 2006 doit permettre de répondre à ces questions.

Pour appréhender de manière systématique le contenu de l'action publique produite à Bologne et Modène entre 1997 et 2006, nous avons dépouillé les documents internes que nous ont fournis les services municipaux¹⁸ et mené des entretiens avec les acteurs politico-administratifs en charge des questions de sécurité dans les deux villes.

A Modène, nous avons analysé les accords signés avec la Région pour le financement de projets urbains, ainsi que les accords conclus avec la préfecture en matière de sécurité. Nous avons, en outre, systématiquement dépouillé les rapports annuels sur la sécurité de la municipalité (*Lo stato della sicurezza*), publiés entre 1997 et 2003, puis les rapports rédigés par le cabinet du maire en 2005 et 2006. La plupart des projets conduits par la municipalité ont, de plus, fait l'objet d'une mise en ligne sur le site Internet de la mairie, en 2006, et sont donc désormais facilement consultables. Enfin, nous avons examiné la comptabilité analytique de la

¹⁴ Voir l'annexe 99, relative à la composition du conseil municipal de Modène en 1999.

¹⁵ *La Gazzetta di Modena*, 30 juin 1999.

¹⁶ Le 7 juillet 1999, *La Gazzetta di Modena* indiquait que la *Confraternità della Misericordia* (Confraternité de la Miséricorde) avait recueilli plus de 2000 signatures pour la transformation du passage souterrain et la restauration de l'entrée monumentale du cimetière.

¹⁷ *L'Unità et Ultime Notizie*, 9 juillet 1999.

¹⁸ Voir en annexe 6 et 7 les listes des documents consultés respectivement à Modène et à Bologne.

municipalité, également disponible en ligne, afin de chiffrer le plus précisément possible sa politique de sécurité.

A Bologne, nous avons dépouillé les rapports d'activité du projet « Bologne sûre » (1995-1999), puis les divers documents produits par le « Secteur de la Sécurité » de la Ville de Bologne, ainsi que les protocoles d'entente et contrats successivement conclus par la municipalité avec la préfecture, d'une part, et la Région, d'autre part, au cours de la période étudiée. Nous avons également procédé au dépouillement de la comptabilité analytique de la municipalité, afin d'établir un chiffrage de sa politique de sécurité.

Il convient d'ajouter qu'en septembre 2006, une comparaison des politiques de sécurité bolognaise et modenaise, sur la période 2000-2005 (Malucelli, 2006), paraît dans un ouvrage collectif dirigé par Massimo Pavarini. Si cette recherche ambitieuse, comme la nôtre, d'examiner avec rigueur le contenu programmatique des politiques – ainsi que les acteurs mobilisés par leur mise en œuvre – elle repose cependant sur des fondements méthodologiques beaucoup plus minces et fait montre d'une certaine partialité dans ses conclusions. L'auteur a dépouillé des projets, des comptes-rendus d'activité, ainsi que des rapports de recherche, et conduit cinq entretiens, deux avec des responsables de services à Modène, et trois avec des acteurs administratifs à Bologne, dont le coordinateur de l'ouvrage lui-même¹⁹. Le choix des interviewés, tout d'abord, nous semble particulièrement problématique à Bologne, où la taille du Secteur « politiques pour la sécurité » – qui compte trois services – et l'alternance intervenue au cours de la période étudiée invitaient à une sélection d'entretiens plus large, par souci de diversification des points de vue. Le recensement des interventions conduites par les deux villes, ensuite, apparaît loin d'être exhaustif. Bien que l'auteur convienne des limites de son étude en introduction, soulignant que les documents obtenus à Bologne comportent peu d'informations sur les mesures prises et leur mise en œuvre (2006 : 258), on peut légitimement s'interroger sur la rigueur scientifique de cette étude. L'auteur dénonce, par exemple, les arrêtés municipaux bolognais pris entre 1999 et 2006²⁰, qui reposent sur

« une idée de sécurité et d'ordre social fondé sur le rétablissement d'une notion abstraite (ou du moins non adaptée au défi de la globalisation et des transformations sociales plus profondes de la postmodernité) des normes supposées partagées par la communauté. L'analyse de certains des arrêtés nous a amenés à mettre en avant leur nature critique, au-delà de leur contenu spécifique, au vu de la manière dont elles ont été écrites et utilisées politiquement, délégitimant non seulement la participation et la négociation entre les intérêts en course, mais également une conception du bon gouvernement et des politiques publiques fondées sur les connaissances scientifiques et sur l'énorme patrimoine de compétences et de pratiques sociales dont la ville dispose. La forte visibilité médiatique qu'un arrêté peut obtenir pallie, dans ce style de gouvernement, l'incapacité même de gouverner de manière stratégique, cohérente et globale, et d'éviter des effets négatifs

¹⁹ Rappelons que Massimo Pavarini est l'ancien coordinateur du projet « Villes Sûres » de la Région Emilie-Romagne et a été conseiller pour la sécurité du maire de Bologne, Sergio Cofferati, de 2004 à 2005.

²⁰ Ils concernent, pêle-mêle, la prostitution sur la voie publique, les SDF et jeunes en errance avec chiens, le vandalisme, la vente d'alcool à emporter, etc. Nous les examinons en détails dans ce chapitre.

encore plus dévastateurs que les problèmes que l'on entendait résoudre. » (Malucelli, 2006 : 287-288).

Cette conclusion est critiquable sur plusieurs points : elle repose sur un jugement de valeur, elle ne démontre pas les arguments qu'elle mobilise, elle est partielle dans la mesure où la Ville de Modène a également promulgué des arrêtés municipaux – comme nous le verrons dans ce chapitre – que l'auteur ne prend même pas la peine de mentionner dans sa description de la politique locale. Quel crédit apporter aux conclusions d'une étude lacunaire et, de surcroît, partielle, visant à la dépréciation de la politique bolognaise en comparaison d'une politique modenaise encensée ?

Cette recherche, parue alors que s'achevait notre étude de terrain, ne sera donc mobilisée qu'avec parcimonie dans notre présentation du contenu de l'action publique conduite dans les deux villes, que nous espérons exhaustive et axiologiquement plus neutre. Dans ce chapitre, nous examinerons successivement les politiques modenaise et bolognaise menées entre 1997 et 2006, dont nous retracerons, pour chacune, la genèse théorique, avant d'aborder les mesures concrètement mises en œuvre au cours de cette période.

I. Le contenu de l'action publique modenaise (1997-2006)

La mise en place des projets « Ville sûre », tant à Modène qu'à Bologne, symbolise la prise en compte par les municipalités d'un problème nouveau, la sécurité. Il s'agit surtout de répondre à la demande sociale qui s'exprime, comme l'explique le directeur de cabinet du maire de Modène :

« Pour les villes italiennes, la sécurité n'avait jamais été jusqu'alors une priorité, c'est-à-dire que la sécurité, jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, était considérée par toutes les villes, toutes les collectivités locales, comme un problème qui ne relevait pas de leur compétence mais de celle des forces de l'ordre – le préfet, le préfet de police, les carabinieri, la Garde des finances – mais pas des villes, pas des municipalités, pas des élus locaux. Au milieu des années quatre-vingt-dix, il y a eu cette explosion dont je vous parlais tout à l'heure [la révolte de la *Crocetta*], ce problème, et donc les municipalités ont commencé, les maires – pas tous, certains – ceux qui avaient vu, qui avaient entraperçu derrière le problème de la sécurité un problème différent, un problème de mise en discussion d'un modèle de développement, un problème de... de crise aussi du rapport entre électeurs et municipalité. Ceux qui ont vu ce problème... certains ont aussi vu le risque d'effondrement de leur ville... dans les classements de qualité de la vie, mais pas dans les classements que font les journaux²¹, dans les classements que les habitants, dans les rôles que les habitants, dans la considération que les habitants ont de leur ville, en somme, non ? Ceux qui ont vu ça se sont engagés sur le thème de la sécurité, ils ont pris, ils ont assumé eux-mêmes la charge de ce problème sécurité. Dans une logique différente de celle des forces de l'ordre, d'une logique qui a plus de points communs avec le social,

²¹ Une fois par an, le quotidien économique *Il Sole – 24 ore*, par exemple, publie un classement de ce type, qui donne lieu à de nombreux commentaires dans la presse locale émilienne.

avec... mais ils l'ont pris en charge. Et ici cela a donné le projet "Modène, ville sûre". »
(Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Modène, 27 mai 2005).

Nous avons pu établir, grâce aux rapports annuels élaborés par le Comité technique du projet « *Modena, Città sicura* », une synthèse des interventions conduites et renouvelées entre 1997 et 2003²². La politique locale modenaise repose sur des mesures qu'impulse la municipalité elle-même, et/ou pour lesquelles elle peut obtenir des financements régionaux. Nous tenterons ici de les présenter de manière exhaustive et par ordre chronologique. Nous examinerons ainsi le projet municipal « Modène, ville sûre », avant d'aborder les interventions physiques sur l'espace, via les programmes de requalification urbaine.

I.1. Le projet « *Modena, città sicura* »

I.1.1. Les origines du projet

Le projet « Modène, ville sûre » vise à répondre aux mobilisations d'habitants survenues depuis le début des années quatre-vingt-dix dans la ville. Les acteurs municipaux de l'époque établissent le diagnostic d'une nécessité, pour la ville et ses habitants, de se réappropriier certains espaces publics, une réponse conforme à la problématisation opérée par les acteurs de la mobilisation modenaise :

« Nous n'avons jamais pensé que les politiques de sécurité se résoudraient uniquement par des actions, disons, de police de proximité ou de lutte. Nous avons toujours pensé que la clé de voûte était la capacité de la ville à vivre ses espaces et à construire les conditions de participation, de vivacité, de... et donc, nous avons mis, appelé en substance, mais en obtenant des réponses aussi, les énergies, les ressources de la ville : les quartiers, les circonscriptions, les associations... à se réapproprier en substance euh... des espaces de la ville publique, en substance, des parcs, des places. Plus les lieux... plus les lieux étaient, risquaient d'une certaine manière d'être ghettoisés, plus nous sur ça, directement ou par l'implication d'autres acteurs, nous investissions. » (Entretien avec l'ancien maire de Modène, 16 mai 2005).

L'élaboration du projet repose sur la consultation des comités de citoyens, mais aussi des acteurs associatifs et des circonscriptions, qui seront ensuite associés à sa mise en œuvre.

« Et nous avons consulté les circonscriptions, les associations... du domaine social disons ; euh je dirais qu'essentiellement, les personnes que nous avons rencontrées furent celles-là, ah ! les comités de citoyens, je les oubliais, un acteur fondamental ! [elle sourit] Les comités de citoyens ! [elle rit] Les acteurs principaux impliqués, je dirais que c'était : les comités de citoyens, les associations du domaine social, disons, les circonscriptions, et puis, petit à petit, nous avons commencé à impliquer les forces de l'ordre... » (Entretien avec l'ancienne responsable du cabinet du maire de Modène, 5 juillet 2005).

²² Toutes les informations qui suivent proviennent du dépouillement de ces rapports annuels d'activité.

La philosophie d'intervention de la ville s'inspire pour beaucoup du projet régional « Villes sûres », sur lequel elle a modelé son propre projet, d'une part, puis profité des opportunités de financement, d'autre part.

« Donc le référent majeur pour nous, ça a été ce projet "Villes sûres" de la Région, avec Cosimo Braccesi qui est en somme le tuteur, le responsable. » (Entretien avec l'ancienne responsable du cabinet du maire de Modène, 5 juillet 2005).

« Le rapport avec la Région a ensuite permis d'expérimenter dans différents contextes... du territoire régional, des initiatives peut-être similaires, de voir aussi quels effets elles avaient, en somme. Aujourd'hui, ce rapport qu'il y a entre Région... Villes, et les unités territoriales décentralisées, fait qu'il y a une forte contamination, une forte... une forte influence de la Région sur les villes, mais aussi des villes sur la Région. On a construit un système en partant aussi de ces expériences, pour lesquelles la Région a joué un rôle, celui de soutenir économiquement certains projets, et celui de stimuler... la recherche, l'innovation dans les politiques de sécurité. Ça c'est le rôle que la Région a joué, c'est-à-dire systématiser et expérimenter, et systématiser des processus d'innovation. [...] Certaines villes en Emilie-Romagne, beaucoup de villes euh... se sont prêtées à l'expérimentation concrète de ces innovations – elles ont utilisées les contributions de la Région, elles ont mis aussi de leurs ressources – et donc cela a été, je crois que cela a été l'une des expériences les plus belles du rapport Villes-Région, beaucoup plus que dans d'autres – même en Emilie-Romagne – beaucoup plus que dans d'autres domaines d'activité. Cela a été, aussi parce que c'était nouveau pour tout le monde, et donc personne n'avait la vérité en poche, personne ne savait comment il fallait faire exactement, aujourd'hui non plus, hé, aujourd'hui non plus on ne sait pas exactement, c'est encore un thème nouveau pour les Villes. Dix ans, on a l'impression que c'est une vie qui est passée, mais en réalité, [...] pour un processus historique... dix ans c'est court. » (Entretien avec l'actuel directeur de cabinet du maire de Modène, 27 mai 2005).

Conformément aux orientations régionales, les mesures mises en place par la municipalité de Modène se réclament de la « nouvelle prévention » (« *nuova prevenzione* »), définie comme :

« Toutes les actions qui sont destinées à réduire la possibilité qu'interviennent des comportements déviants et à réduire l'insécurité urbaine, en recourant à des ressources diverses de celles de la réponse pénale. » (Rondinone, 1997 : 129).

Il s'agit donc, pour la municipalité, de lutter contre les comportements déviants et le sentiment d'insécurité par la mise en œuvre de mesures nouvelles, ne relevant pas du système judiciaire.

La ville fait ainsi mener dès 1996 une enquête annuelle sur le sentiment d'insécurité²³, dans le but d'orienter son action. L'un des enjeux, pour la ville, consiste à réduire la perception d'insécurité, car elle alimente, de son point de vue, la demande sociale de sécurité. Au cours des entretiens, les acteurs municipaux mesurent d'ailleurs le succès de leurs interventions à la baisse du sentiment d'insécurité qu'enregistrent les enquêtes à partir de 2000 et à la moindre médiatisation du sujet. A titre d'exemple, mentionnons les propos de l'ancienne responsable du cabinet du maire :

« Et au bout de combien de temps y a-t-il eu les premiers résultats concrets ?

Mais... après trois-quatre ans, quand nous avons commencé à voir... le changement dans les sondages. Nous, toutes les années, nous faisons un sondage sur la sécurité. Maintenant,

²³ Voir chapitre 2. Nous ne développons pas de nouveau ce point ici, même si la conduite de ces enquêtes fait évidemment partie de la politique menée par la ville de Modène.

je ne me rappelle plus très bien, mais, en somme, selon moi vers 99. En 99, on a commencé à voir un changement dans l'attitude des habitants, la perception de sécurité des habitants. C'est l'instrument que nous avons... maintenant, il n'y a plus, cela fait des années que les comités – à part quelques cas exceptionnels – ne se font plus voir. Mais avant, c'était tous les jours, hein ! Donc...

Donc l'élément principal pour connaître l'évolution des choses était ce sondage ?

Du point de vue de la perception des habitants, sans aucun doute. Parce que c'est ça qui nous restituait le sentiment de sécurité des habitants. Ca et rien d'autre. [...]

Et rien d'autre ? Je ne sais pas, les lettres reçues par le maire [elle m'interrompt]

Euh... je ne sais pas. Tant que je suis restée, jusqu'en 1999, euh... oui, déjà là les lettres baissaient, les protestations des comités baissaient aussi. Ça aussi. Maintenant, je ne sais pas comment c'est. Non, certainement, les lettres et les initiatives des comités. Ça aussi, c'est un indicateur, mais les articles dans les journaux aussi, je veux dire. » (Entretien avec l'ancienne responsable du cabinet du maire de Modène, 5 juillet 2005).

Il convient de préciser qu'avant l'avènement du projet « Ville sûre » existent déjà deux programmes d'interventions sur les comportements déviants, gérés par les services sanitaires et sociaux : la lutte contre la toxicomanie et la prostitution.

A Modène, les interventions concernant la toxicomanie (depuis 1994) et la prostitution (depuis décembre 1995) sont traitées dans une optique de « *riduzione del danno* » (« réduction des risques »), et financées dans le cadre de projets régionaux. Ces deux projets sont sous la responsabilité de l'assessorat aux services sociaux de la municipalité, dont dépendent les « *Unità di strada* » (littéralement les « unités de rue ») qui vont au contact de ces populations, et sont coordonnées au niveau des circonscriptions.

En 1995, la Ville de Modène lance le projet « *rete* » (« réseau ») de lutte contre la prostitution, que reprendra la Région en 1999, sous l'intitulé « *Oltre la Strada* » (« En dehors de la rue »). Ce projet concerne le service toxicomanie (SerT) de l'Ausi²⁴, la Province de Modène, des associations²⁵, des cliniques et le Centre des Etrangers de la Ville, qui met à disposition deux médiateurs culturels pour faciliter le contact avec les prostituées, majoritairement étrangères. Ce projet s'articule en trois axes d'intervention : une activité de réduction des risques socio-sanitaires pour les prostituées, menée par les travailleurs sociaux des unités de rue ; une aide à la sortie de la prostitution, par l'orientation vers des formations professionnelles, des bourses de travail, etc. ; un travail de coopération avec les forces de l'ordre (les parcours de réinsertion sont soutenus par ces dernières pour les prostituées qui dénoncent leurs proxénètes)²⁶.

Lancé à Modène en 1994, le projet toxicomanie²⁷ s'intègre dès 1995 dans le « projet régional toxicomanie ». Depuis le début des années deux mille, il repose sur l'action d'un groupe de travail interorganisationnel – composé de la municipalité, des forces de l'ordre et de

²⁴ *Azienda Unità Sanitaria Locale*, Agence du service sanitaire local.

²⁵ Le Centre contre les violences faites aux femmes, les associations Marthe et Marie et Communauté Nigériane, la coopérative Sortie de sécurité, le Centre de Solidarité, la Charité Diocésaine, la coopérative sociale Solidarité et le Comité pour les Droits civils des prostituées.

²⁶ Voir en annexe 101 le bilan de l'activité de l'unité de rue à Modène sur la période 1996-2005.

²⁷ Voir annexe 102.

la Préfecture – qui coordonne les activités de répression du trafic et de réduction des risques, en tenant compte notamment de l’impact sur le sentiment d’insécurité de ces différentes activités²⁸.

Ajoutons qu’en 1996, est lancé le projet « *Buonalanotte* » (« Bonne nuit »), promu par la municipalité et les organisations professionnelles modenaises, et visant à la prévention de la consommation d’alcool et de drogues chez les jeunes par des interventions dans les boîtes de nuit, par exemple, ou l’administration de questionnaires sur la consommation d’ecstasy pour saisir les ressorts de ces pratiques²⁹. Depuis les années 2000-2001, ce projet s’inscrit dans le cadre de la politique provinciale de lutte contre la délinquance routière³⁰ et n’est plus mis en avant par la Ville de Modène comme l’un des axes de sa politique de sécurité.

Le projet « Modène, ville sûre » intègre donc, à l’origine, les interventions de réduction des risques en matière de toxicomanie et de prostitution, qui demeurent gérés par les services sociaux. La Ville améliore ensuite sa connaissance des problèmes, grâce à son enquête annuelle sur le sentiment d’insécurité et la victimisation des Modenais et à l’analyse des statistiques de la délinquance fournies par la Préfecture de police.

1.1.2. Un projet pluriel et évolutif

La politique de sécurité de la ville de Modène, via son projet « Ville sûre », se compose de sept axes d’interventions, que nous présentons ici par ordre chronologique de mise en œuvre.

Dès 1995, la Ville institue un fonds de 200 millions de lires (soit environ 104 000 euros), réparti entre les quatre circonscriptions et destiné à financer des projets liés à la sécurité et à l’amélioration de la qualité de vie. Ce fonds est reconduit chaque année par la municipalité, qui considère la circonscription comme l’échelon territorial le plus apte à faire émerger les problèmes et à les résoudre³¹. Leur action se fonde sur un partenariat avec les associations présentes dans les quartiers concernés, et notamment les comités de citoyens³².

²⁸ Nous développons ce point au chapitre 7.

²⁹ Pour une présentation détaillée du projet, voir Sergio Ansaloni, *La sperimentazione delle linee guida per il progetto Buonalanotte*, Comune di Modena, 2001, 12 p.; disponible à l’adresse suivante : <http://www.provincia.modena.it/retesicurezza/allegato.asp?ID=39612>.

³⁰ La province y consacre d’ailleurs un site internet : <http://www.provincia.modena.it/retesicurezza/default.asp>.

³¹ *Lo stato della sicurezza a Modena*, 1997, p. 129.

³² Pour le détail des animations effectuées, de 1997 à 2003, voir annexe 103.

Les circonscriptions impulsent essentiellement des actions d'animation du territoire – notamment l'été – sur des lieux et quartiers spécifiques qui attisent le sentiment d'insécurité des habitants, essentiellement les nombreux parcs de la ville qui attirent les toxicomanes³³. Comme en France, les mesures se caractérisent donc par un certain niveau de territorialisation, inférieur à l'échelle du quartier.

La gare routière, surtout, fait l'objet de toutes les attentions car elle attire nombre de trafics et de marginaux. Le projet d'animation de la gare (« *progetto Animastazione* »), lancé en octobre 1996, consiste à organiser des activités ludiques et culturelles de type concerts, spectacles, représentations théâtrales, etc. Il est renouvelé chaque année et bénéficie en 1999 d'un financement régional par l'intermédiaire de l'association *Porta Aperta* (Porte Ouverte). En 2000, le site fait également l'objet d'une restructuration et un bureau de banque, disposant de son propre vigile, est ouvert à proximité de cette zone³⁴.

A partir de 1999, la ville contribue également chaque année, à hauteur de 50 millions de lires (26 000 euros), au financement du fond instauré par la Chambre de Commerce dans le but de soutenir les commerçants souhaitant se doter de dispositifs de défense passive – conformément aux orientations du protocole d'entente de 1998 – et créé en 2000 un fond de 70 millions de lires (46 800 euros) pour aider les associations sportives et de loisirs, ainsi que les paroisses, à la mise en place de tels dispositifs.

La ville attache une importance particulière aux campagnes de sensibilisation et d'information sur les arnaques et escroqueries car les délits de ce type sont très fréquents à Modène. La lutte contre les arnaques comprend, dès 1996, une campagne d'informations, basée sur la réalisation d'un dépliant, l'activation d'un numéro de téléphone spécial au sein de la Police municipale et la mise en place d'un projet d'étude du phénomène en lien avec des associations de consommateurs et de retraités³⁵.

En 1999, des associations de consommateurs impulsent un projet intitulé « Les saisons de la sécurité », destiné à la prévention des vols par ruse, notamment parmi les jeunes et les personnes âgées, considérés comme les catégories de population les plus à risque. Plusieurs partenaires y sont associés : la municipalité, la Région, les Villes de Carpi et Sassuolo, la Province de Modène. Le projet se décline en quatre ensembles de mesures : des interventions dans les écoles et dans les clubs pour personnes âgées pour les sensibiliser au problème ; la

³³ Dès 1996, le parc du 22 Avril bénéficie d'animations car il est considéré par la population comme un lieu de trafics de drogues, attirant des groupes de jeunes, souvent sortis du système scolaire. De même, les anciennes fonderies de la Ville accueillent de mai à juillet 2000 diverses manifestations.

³⁴ Rappelons que c'est également dans cette zone qu'est ouvert, en 2000, le poste de police intégré police municipale-Police nationale.

³⁵ En comparaison de la campagne sur le vol par ruse impulsée à Grenoble par le procureur de la République (Suretis, 2002a : 34), il semble que la démarche ait été plus complète et plus aboutie, ne se contentant pas de faire distribuer des dépliants.

réalisation d'un fascicule sur la prévention des vols par ruse et les services d'aide aux victimes ; la production de matériel audio et vidéo pour une campagne de communication par le biais des médias ; une formation des agents des services municipaux de relations avec le public et de la police municipale sur les évolutions des vols par ruse.

La lutte contre le crime organisé reste présente dans les objectifs que se fixe la ville, puisque l'Observatoire provincial sur les appels d'offre, mentionné dans le protocole d'entente de 1998, est opérationnel depuis 1999³⁶. En outre, la Ville de Modène conclut en mai 1999 un protocole d'entente avec tous les acteurs concernés par ces pratiques, à savoir la Préfecture, la Province, des associations d'entrepreneurs, des syndicats, etc.

En 2005, la Province obtient de la Région un financement de son projet d'« institution d'un réseau provincial pour le suivi et la prévention de la criminalité économique ». Il s'agit d'une déclinaison, à une échelle territoriale supérieure, de l'expérience de prévention des escroqueries menée par la Ville de Modène et les associations de consommateurs, qui vise cette fois à la prévention des atteintes aux entreprises, et plus largement au tissu économique local. Le projet entend améliorer la connaissance du phénomène et repose sur la conduite d'une enquête de victimisation à l'échelle de la province – sur les escroqueries, le travail au noir, l'usure et l'extorsion –, sur des entretiens approfondis avec des témoins privilégiés du problème (acteurs économiques, policiers, leaders d'opinion) et sur une étude des cas traités par le Tribunal de Modène. Il consiste également en l'activation d'un numéro vert (gratuit) intitulé « SOS arnaque », destiné à aider les victimes, mais aussi renseigner consommateurs et usagers³⁷. Enfin, il prévoit, d'une part, une formation spécifique pour les opérateurs téléphoniques en charge de ce numéro vert, et, d'autre part, une formation pour les policiers municipaux, en collaboration avec l'école régionale de police locale.

Pour faire face au taux élevé de victimisation révélé, en 1996, par la première enquête menée par la Ville de Modène (12,3% des résidents interrogés estimaient avoir été victime d'un acte de délinquance au cours de l'année précédent l'enquête), la municipalité réfléchit à la mise en place d'un service d'aide aux victimes. En 1997 est ouvert, dans la circonscription 2, le premier bureau d'aide aux victimes, géré par le comité de citoyens de Modène Est, subventionné par la ville. Deux autres services sont ensuite mis en place, en 2001, dans les circonscriptions 3 et 4³⁸.

³⁶ Précisons que les provinces peuvent participer aux politiques locales de sécurité de diverses manières : elles peuvent constituer des observatoires de la délinquance ou octroyer des crédits aux corps de police, par exemple (voir Ventura, 2002 : 292).

³⁷ Il fonctionne du lundi au samedi, de 9h à 13h et de 15h à 18h, à l'exception du samedi après-midi et du dimanche. Voir l'annexe 104.

³⁸ Voir l'annexe 105.

Le service, qui s'inspire de l'expérience bolognaise de l'association *San Bernardo*³⁹, offre plusieurs prestations : reproduction des papiers dérobés (carte d'identité, permis de conduire), prise de rendez-vous pour le dépôt de plainte et information sur les documents nécessaires, aide au dépôt de plainte en ligne, orientation vers des artisans conventionnés pour les réparations à effectuer (tarifs préférentiels), aide juridique, soutien psychologique, informations diverses (conduite à tenir en cas d'accident de la route, politique de sécurité de la commune, mise en contact avec les services sociaux de la commune, etc.), transmission des dossiers adressés au fond d'indemnisation des victimes⁴⁰.

Il convient de noter, en outre, que le 23 mars 2007 est conclu un protocole d'entente, signé par le préfet de police, le commandant provincial des carabinieri et le maire, visant à la promotion des services d'aide aux victimes⁴¹. Les forces de l'ordre s'engagent notamment à renseigner les victimes sur l'existence de ces bureaux et à participer aux séminaires de formation sur le sujet, que doit organiser la Municipalité.

Un autre axe de prévention s'articule autour du thème de « l'éducation à la légalité » (« *educazione alla legalità* »). En 1999, ce projet comprend, par exemple, des rencontres entre le maire et les enfants, tandis que lors de l'année scolaire 2000-2001, sont organisées des visites des centres opérationnels de l'Hôtel de police ou du Commandement des carabinieri pour les scolaires⁴².

Le projet est reconduit chaque année selon des modalités similaires, et est enrichi de nouvelles mesures. Ainsi, des formations sont également dispensées aux enseignants du secondaire qui souhaitent aborder le thème de la délinquance des jeunes en classe, sous l'angle des auteurs et des victimes, avec des intervenants de la police municipale, du service des politiques pour la sécurité urbaine ou des forces de l'ordre⁴³. Un questionnaire, élaboré par le service des politiques pour la sécurité urbaine est en outre administré aux élèves qui ont bénéficié de ces cours de sensibilisation, afin d'en améliorer le contenu en fonction de leurs attentes⁴⁴. En 2005-2006, par exemple, huit classes de collégiens et quinze classes de lycéens

³⁹ Voir infra.

⁴⁰ Mis en place de manière expérimentale par la Ville, et co-financé par la Région, il permet à la victime d'obtenir un remboursement des coûts de reproduction des papiers d'identité, des plaques d'immatriculation et des éventuelles réparations à hauteur de 70%.

⁴¹ *Protocollo d'intesa finalizzato a migliorare i servizi di aiuto alle vittime di reato tra Questura di Modena, Comando provinciale dei Carabinieri, Comune di Modena, 23 marzo 2007, 3 p., disponible à l'adresse suivante: [http://webadmin.comune.modena.it/monetnews/upload/93_1176730927_Aiuto%20vittime%20reato%20\(23marzo07\).pdf](http://webadmin.comune.modena.it/monetnews/upload/93_1176730927_Aiuto%20vittime%20reato%20(23marzo07).pdf)*

⁴² La fiche récapitulative du projet est disponible à l'adresse suivante : http://www.comune.modena.it/cittasicura/legalita/controllo_territorio.pdf

⁴³ Le projet est disponible à l'adresse suivante : http://www.comune.modena.it/cittasicura/legalita/giovani_e_legalita.pdf

⁴⁴ Le questionnaire 2005-2006 est disponible à l'adresse suivante : <http://www.comune.modena.it/cittasicura/legalita/queststudentiscuolesuperiori.pdf>

sont concernés par le projet⁴⁵ et 126 d'entre eux répondent au questionnaire proposé par la municipalité.

En dernier lieu, il convient de noter que la municipalité conduit, à partir de 2001, une recherche-action sur le thème des violences scolaires (« *bullismo* »), intitulée « Diversité, droits personnels et prévarications », fondée sur l'auto-administration d'un questionnaire aux enfants et adolescents (auquel répondent 712 élèves), des rencontres avec des classes (31 réalisées au total), des rencontres avec le personnel des établissements (42 « *focus group* » avec 103 enseignants et 40 personnels non enseignant), l'auto-administration d'un questionnaire à des parents d'élèves (599)⁴⁶.

En 1998, est lancé un projet de médiation des conflits qui vise à instituer dans chaque quartier des référents, susceptibles de relever les points de conflits afin de les signaler aux travailleurs sociaux de la Mairie. Ces référents suivent un stage de formation, en compagnie de travailleurs sociaux et de *vigili di quartiere*⁴⁷ de la police municipale. Ce projet doit permettre à la police municipale, aux services sociaux et à l'office HLM de l'Emilie-Romagne d'exercer un travail de « monitoring » des conflits de voisinage qui peuvent survenir et que les *vigili di quartiere* sont chargés de repérer⁴⁸. Parallèlement, des initiatives favorisant l'intégration des immigrés sont envisagées, mais elles concernent seulement la participation de l'instance de représentation de la population étrangère à Modène (« *Consulta per l'immigrazione del Comune di Modena* », « Consultation pour l'immigration de la Ville de Modène ») aux actions menées par la ville⁴⁹.

Le projet prend un nouvel essor lorsqu'en octobre 2002, la gare routière accueille le premier centre de médiation sociale d'Emilie-Romagne (et la deuxième structure de ce type en Italie, après celle de Turin), dédié à la résolution des petits conflits. Soutenu par la Ville de Modène, le Centre de services pour le volontariat (*Centro servizi per il volontariato*) et Acer

⁴⁵ Comune di Modena, Ufficio Politiche per la Sicurezza urbana, *Scheda di rapporto attività Azioni di educazione alla legalità. Anno 2005/06*, 2005, p.2 ; disponible à l'adresse suivante:

http://www.comune.modena.it/cittasicura/legalita/Scheda_rapporto_itinerari_scol.pdf

⁴⁶ Comune di Modena, *Diversità, diritti personali e prevaricazioni. Una ricerca nelle scuole di Modena*, aprile 2004, 235 p.; disponible à l'adresse suivante:

<http://www.comune.modena.it/~mopra64/sicura/monitoraggio/ricercabullismo.pdf>

⁴⁷ Il s'agit des policiers municipaux de proximité. Voir le chapitre 7.

⁴⁸ Sur ce thème, il existe une spécificité à Grenoble où le bailleur Actis a créé un poste de médiateur, qui intervient au bout de la chaîne interne de traitement du problème en cas de non résolution du contentieux de voisinage.

⁴⁹ *Lo stato della sicurezza a Modena*, 1999, p. 102. Notons que le thème de l'intégration des étrangers n'apparaît que dans ce rapport.

Modena⁵⁰ (le bailleur social de l'Emilie-Romagne), le centre « *Punto d'accordo* » (« Point d'accord ») ouvre ses portes de 9h30 à 12h le lundi et de 15h30 à 18h le mercredi⁵¹.

La problématique des conflits d'usage du territoire atteint cependant à Modène un niveau tel que la municipalité décide, en 2005, de regrouper l'ensemble des interventions de médiation menées en un projet intitulé « De l'ordre public à l'ordre en public : interventions structurelles et sociales destinées à la médiation des conflits » (voir encadré n°2.2)⁵².

Encadré n°2.2. Les huit axes du projet « De l'ordre public à l'ordre en public : interventions structurelles et sociales destinées à la médiation des conflits » de la Ville de Modène (2005)

1. La définition des différents instruments d'intervention et la répartition des rôles entre les différents acteurs qui interviennent sur le terrain (travailleurs sociaux, policiers municipaux, agents du centre de médiation), ainsi que les modalités de raccordement avec les Circonscriptions.
2. Le suivi systématique des conflits par un échange d'information entre les secteurs municipaux : mise en place d'une fiche⁵³ permettant de compiler les informations sur chaque cas (nombre de signalements relatifs à ce cas, plaignants, interventions effectuées)
3. L'expérimentation et l'évaluation d'un projet d'aménagement d'un espace par un groupe de jeunes, élaboré avec ces derniers, l'absence de lieu de regroupement ayant été mentionné à plusieurs reprises par ces jeunes.
4. La production d'un support audiovisuel pour l'activité de médiation, sur le modèle de ce qu'on réalisé les travailleurs sociaux de l'Informabus⁵⁴.
5. La promotion, auprès des groupes de jeunes impliqués dans des conflits, des activités qui leur sont proposées (tournois de football, stage d'informatique, stage de photographie, etc.)
6. L'implication des résidents dans la gestion et l'animation des espaces publics
« L'attitude première des résidents impliqués dans des situations conflictuelles est de déléguer aux institutions la solution du problème. Il s'agit d'un problème qui se présente souvent dans les nouveaux ensembles et qui pose le problème plus général, pour la ville, de ne pas créer des périphéries anonymes, privées de sentiment d'appartenance. L'acteur qui a joué ce rôle d'activation de la communauté dans la résolution des problèmes a été la Circonscription, conformément à son propre rôle. »
7. Le renforcement des activités de médiation pour la gestion des cas de conflits. Depuis l'ouverture du centre de médiation « Point d'accord » en octobre 2002, l'activité des opérateurs n'a cessé d'augmenter.
8. L'expérimentation d'un projet de requalification d'un espace vert, le parc San Giovanni Bosco, avec l'objectif de réduire les causes de conflits relevées⁵⁵.

Source : http://www.comune.modena.it/cittasicure/mediazione/conflitti_intergenerazion.php

Ce projet regroupe des mesures de médiation de différents types de conflits (« intergénérationnels », « interethniques », « entre résidents et activités commerciales ») et associe différents services de la Ville (police municipale, services sociaux, espaces verts, décentralisation), supervisés par un sociologue, responsable du Centre d'Etude des Politiques de jeunesse. Le coût total du projet est estimé à 221 500 euros.

⁵⁰ Azienda Casa Emilia-Romagna, Société Logement Emilie-Romagne, nouveau nom de l'IACP (*Istituto Autonomo Case Popolari* (Institut Autonome des Logements Sociaux). L'Acer gère les logements appartenant à la commune.

⁵¹ « Litigi ? C'è un "punto d'accordo" », *Modena mensile*, aprile 2003, p. 8.

⁵² Comune di Modena, Gabinetto del Sindaco, Ufficio politiche per la sicurezza urbana, *Scheda di progetto per gli enti locali*, 2005, 19 p.; disponible à l'adresse suivante:

<http://www.comune.modena.it/cittasicura/mediazione/progettoordinepubblico.pdf>

⁵³ Disponible à l'adresse suivante: <http://www.comune.modena.it/cittasicura/mediazione/schede.pdf>

⁵⁴ L'informabus est un service né à Modène en 1992, dans le cadre de la politique municipale pour la jeunesse, qui va à la rencontre des jeunes pour recueillir leurs besoins et les informer des services offerts par la ville.

⁵⁵ Le parc, situé à proximité d'une école, d'une paroisse, d'une maison de retraite et abritant des jeux pour enfants de tous âges a fait l'objet de nombreux signalements de la part des résidents en 2005. Voir annexe 106.

Les conflits que la Ville qualifie d'« intergénérationnels » résultent du regroupement fréquent, du printemps à l'automne, de groupes d'adolescents (entre 14 et 19 ans) dans certains lieux (parcs, parkings, salles communes de logements sociaux), qui suscitent le mécontentement des riverains, incommodés par le bruit.

En ce qui concerne les conflits entre résidents et activités commerciales que traite la municipalité modenaise, précisons qu'ils n'ont jamais atteint le niveau de médiatisation que ceux rencontrés à Bologne⁵⁶. Il semble, en effet, que les activités nocturnes soient plus dispersées sur le territoire modenais. Des conflits sont toutefois survenus dans des zones abritant des centres d'appels et des magasins d'alimentation, ainsi que certains débits de boissons. Nous verrons (cf. infra) que le maire a pris plusieurs arrêtés limitant les horaires de ces activités commerciales en imposant une fermeture à 22h. Un groupe de travail municipal – associant plusieurs services – continue néanmoins de réfléchir à un plan d'intervention structurelle.

Les conflits qualifiés d'« interethniques » concernent tout particulièrement les *badanti* (un terme générique qui désigne les auxiliaires de vie de nationalité étrangère) depuis le début des années deux mille. Les services aux personnes sont de plus en plus assurés, en Italie, par des femmes provenant de différents pays de l'Est, tels que la Moldavie, la Russie, l'Ukraine, la Roumanie ou encore la Pologne. A Modène, la population des *badanti* a fait du parc historique de la Ville, le parc des *Mura*, un lieu de rencontre et de socialisation depuis trois à quatre ans, ce qui génère un certain nombre de craintes de la part de certains résidents, inquiets de l'utilisation qu'elles font de ce espace⁵⁷. Le programme de médiation des conflits a donc intégré cette problématique, organisant ses interventions en quatre axes. Premièrement, la police municipale et les médiateurs culturels effectuent une activité de sensibilisation de ces communautés à l'usage des parcs de la Ville. Deuxièmement, des associations d'étrangers ont été impliquées afin d'orienter leurs ressortissants vers des structures récréatives et sportives, qui fassent office de lieux de socialisation. La communauté ukrainienne, notamment, a réussi à déplacer l'activité de réception et d'envoi de colis du parc des *Mura* à un autre secteur de la ville, à proximité d'un terrain de sport. Troisièmement, la police municipale continue de suivre le phénomène, tant par des activités de contrôle du territoire que par une approche plus sociale, en lien avec les autres services municipaux. Quatrièmement, la municipalité tente de promouvoir des initiatives destinées à favoriser l'intégration des populations étrangères⁵⁸. Ce

⁵⁶ Nous n'avons pas eu connaissance de mobilisations de résidents sur ce thème et la revue de la presse locale effectuée sur place n'a pas révélé d'épisodes particuliers à ce sujet.

⁵⁷ Dans l'entretien mené le 18 mai 2005 avec le Commissaire de police municipale Carlo Romandini, responsable des *agenti di prossimità* et associé à ce projet de médiation, ce dernier a longuement détaillé ce problème (hors enregistrement), en grande partie dû à l'absence de lieu de rencontre pour ces femmes, d'une part, et à la méconnaissance de leur culture de la part des résidents italiens, d'autre part.

⁵⁸ Voir en annexe 107 l'exemple de la célébration des fêtes traditionnelles ukrainiennes.

dernier point constitue d'ailleurs un axe à part entière de la politique de sécurité de la municipalité, telle qu'elle est présentée sur son site internet.

Pour la municipalité, le phénomène migratoire important qu'a connu la ville de Modène a pu déstabiliser la société locale, mais aussi compliquer le travail des agents municipaux. Aussi la mairie a-t-elle en partie axé sa politique de sécurité sur la question de l'intégration des populations étrangères résidentes. Rappelons que dès 1996, la municipalité crée une « Consultation Communale des Citoyens Etrangers hors Union européenne et Apatrides » élue, afin d'avoir un interlocuteur représentatif des résidents étrangers. La politique de promotion de l'intégration des étrangers se décompose en cinq ensembles d'intervention : la connaissance du point de vue que nourrissent les résidents étrangers sur leur commune d'accueil ; sur la base des informations acquises, des mesures destinées à améliorer la connaissance réciproque entre étrangers et Modenais ; la réduction des barrières linguistiques, culturelles et organisationnelles qui limitent les possibilités des résidents étrangers d'intégrer les espaces de socialisation publics et privés existants ; la prévention des conflits sur le territoire entre résidents étrangers et autochtones (cf. supra) ; l'expérimentation de parcours d'accueil et d'information pour les résidents étrangers arrivés depuis peu.

Ainsi, en 2004 notamment, une étude est menée par la Ville de Modène, intitulée « Ville et citoyenneté : le point de vue des immigrés », co-financée par la Région, dont le compte-rendu est publié en 2006⁵⁹. Fondée sur la méthode des « *focus group* » (cinq rencontres, 52 participants étrangers) et l'administration en face à face de questionnaires par les médiateurs culturels⁶⁰, la recherche permet à la municipalité de dégager plusieurs pistes de travail, dont la constitution de groupes de discussion avec des représentants des différentes communautés et de la société modenaïse, chargés d'identifier des possibilités d'intervention pour favoriser l'intégration des communautés étrangères.

Le dernier domaine d'intervention de la municipalité concerne la prévention des heurts entre supporters de football. En 2001, la ville élabore un projet intitulé « Le supporter protagoniste de la sécurité », qui obtient un financement régional. La saison de football 2000-2001, en effet, est marquée par des incidents entre supporters à l'occasion de matches disputés par l'équipe modenaïse, qui évolue à l'époque en série C1 (troisième division). Au terme de la saison, elle intègre la série B (deuxième division) puis enfin, en 2003, la série A (première

⁵⁹ Comune di Modena, *Città e cittadinanza. Il punto di vista dei cittadini stranieri. Rapporto di ricerca*, 2006, 226 p.; disponible à l'adresse suivante: <http://www.comune.modena.it/cittasicura/monitoraggio/ricerca-cittae-cittadinanza.pdf>

⁶⁰ L'échantillon de 300 résidents étrangers a été tiré au sort, puis subdivisé en 32 groupes selon des critères de sexe, durée de résidence à Modène, âge et pays de provenance. 286 entretiens ont pu être réalisés, auxquels ont été ajoutés 80 entretiens réalisés avec des résidents non tirés au sort, soit un total de 332.

division)⁶¹. En 2001, alors que l'équipe doit faire son entrée en deuxième division, les autorités s'inquiètent des futures rencontres entre supporters « ennemis »⁶² et la Ville de Modène souhaite envisager une réponse complémentaire à l'intervention des forces de l'ordre. Le projet associe ainsi clubs de supporters, municipalité et forces de l'ordre, et vise à développer un partenariat entre groupes de supporters et institutions. En avril 2003 est ouvert un « centre de supporters », destiné à regrouper tous les clubs de supporters modenais, afin de favoriser la socialisation inter-groupe et sensibiliser les individus à la violence dans les stades. Ce centre fonctionne désormais durant toute la durée du championnat. En outre, lors de la saison 2002-2003, des jeunes des clubs de Bologne, Modène et Piacenza participent à des opérations de jumelage, dans le cadre du projet « Petits footballeurs de la Rue Emilia⁶³ ». La présence de ces jeunes lors des derbys opposant ces villes contribue à limiter le climat de tension, à tel point que l'initiative est reconduite lors des saisons ultérieures. Enfin, diverses initiatives ponctuelles, comme le séminaire « l'intervention sociale au sein de la prévention de la violence footballistique – confrontation d'expériences politiques » en avril 2002, ou les journées de sensibilisation au racisme dans le sport en novembre 2003, sont encouragées par la Ville et la Région.

En 2005, un nouveau projet (« Ultras au-delà des 90° »), co-financé par la Région, voit le jour⁶⁴, dans un contexte marqué par la contestation, de la part des supporters modenais (soutenus par d'autres associations sportives et des municipalités), de la décision de la ligue professionnelle de déplacer les matches de la série B du dimanche au samedi. Le projet, qui reprend les mesures mises en œuvre entre 2001 et 2004, inclut dès lors la poursuite de la campagne de protestation contre le nouveau calendrier des matches et de nouvelles interventions. Entre avril et juin 2006 sont ainsi organisés trois moments de rencontres et débats sur l'activité de supporter. Le projet prévoit, en outre, la réalisation d'autres rencontres avant la fin de l'année 2007, que présente le compte-rendu du projet publié en avril 2007⁶⁵.

⁶¹ Comune di Modena, Ufficio Politiche per la Sicurezza urbana, *Il tifoso protagonista della sicurezza*, 2005, 5 p.; disponible à l'adresse suivante: http://www.comune.modena.it/cittasicura/legalita/progetto_tifoso.pdf

⁶² Bologne apparaît notamment comme un club rival.

⁶³ La rue Emilia est l'axe historique reliant Bologne à Milan (qu'empruntent aujourd'hui les réseaux ferroviaire et autoroutier) et sur lequel se trouvent les villes de Modène et Piacenza.

⁶⁴ Comune di Modena, Ufficio Politiche per la Sicurezza urbana, *Ultras...oltre il 90°*, 2006, 3 p.; disponible à l'adresse suivante: http://www.comune.modena.it/cittasicura/legalita/ultras_oltre_il90.pdf

⁶⁵ Comune di Modena, *Ultras oltre il 90°*, aprile 2007, 40 p.; disponible à l'adresse suivante: http://webadmin.comune.modena.it/monetnews/upload/Ultras_Relazione_Finale.pdf

I.2. La lutte contre les désordres physiques et sociaux

Par l'intermédiaire du projet « Modène, ville sûre », qui développe de nouveaux programmes d'actions au gré des problèmes découverts (conflits d'usage des espaces publics, violence dans les stades), la municipalité mène également des interventions d'entretien des espaces publics avant d'obtenir de la Région, en 2000, le financement d'un programme de requalification urbaine des friches industrielles de la circonscription 2.

I.2.1 L'entretien de l'espace public : centralisation des signalements et interventions

En 1998, le « projet entretien » (« *progetto manutenzione* ») est mis en place : il vise à lutter contre les phénomènes d'incivilités et de dégradations par la constitution d'un bureau qui centralise les demandes des habitants relatives à l'entretien de la ville. Le bureau, situé au sein du service technologie et entretien de la ville, réceptionne ainsi les signalements provenant des URP (*Ufficio Relazione con il Pubblico*, Service des Relations avec le Public) des quatre circonscriptions et des policiers municipaux de proximité, les *vigili di quartiere*. Le bureau est ensuite chargé de transmettre les requêtes aux services municipaux compétents. En outre, à partir de 2000, l'association *Vivere Sicuri* – très active lors des mobilisations d'habitants – se spécialise dans la lutte contre les graffitis : elle effectue une surveillance continue du territoire et transmet ensuite les signalements aux services municipaux compétents. Dès 1998, sont aussi lancées d'autres mesures visant à l'entretien de l'espace public, telles que le renforcement de l'éclairage public ou la récolte des seringues usagées, assurée par la société Meta⁶⁶.

En 1999, est lancée une campagne de prévention des incivilités, dont les thèmes apparaissent très semblables à ceux développés dans la campagne grenobloise de 1997 intitulée « T'as vu ta ville ? » : il s'agit de traiter des problèmes de déjections canines, abandons de déchets, dégradations du mobilier urbain, usage des espaces verts essentiellement. Une opération extraordinaire de renouvellement de l'éclairage public intervient ensuite au centre historique entre mars et juin 1999⁶⁷. De plus, un fond de 100 millions de lires (52 000 euros) est mis à disposition des commerçants du centre-ville qui acceptent de laisser leur vitrine éclairée la nuit, entre 20 h et 2 h.

⁶⁶ *Modena Energia Territorio Ambiente*, Modène Energie Territoire Environnement. Il s'agit de l'entreprise chargée de la propreté urbaine à Modène.

⁶⁷ Remplacement de 1102 lampes.

Notons, en dernier lieu, que la Ville de Modène – comme celle de Bologne – participe au projet Rilfedeur⁶⁸, lancé en 2003 par la Région Emilie-Romagne, qui consiste à relever, de manière systématique, les désordres présents sur le territoire⁶⁹. Le projet vise à améliorer la connaissance des municipalités afin d’orienter plus efficacement leur action.

I.2.2. Le projet-pilote de requalification urbaine « Qualité urbaine, sécurité, contrôle social du territoire » (2000)

La municipalité de Modène débute dès 1997 des travaux de requalification urbaine des friches industrielles de la circonscription 2. Il s’agit essentiellement de réaménager les différents sites touchés par le trafic de drogue. La ville soumet ensuite, à un appel d’offre régional, un projet global de requalification, accepté en décembre 2000 : le projet pilote de requalification urbaine, intitulé « Qualité urbaine, sécurité, contrôle social du territoire », qui comprend la mise en place d’un système de vidéosurveillance⁷⁰.

La requalification des friches industrielles

Dès 1997, les anciennes fonderies de la *Crocetta* sont réaménagées (construction d’une enceinte clôturant la zone et fermeture des accès), tandis que celles de la *Sacca* sont démolies. Les places *Liberazione* et *Pomposa*, ainsi que la rue *Taglio* et les abords du cimetière monumental *San Cataldo*, font l’objet de réaménagements, tout comme une partie du centre historique. Les établissements scolaires *Collodi*, marqués par la drogue et le vandalisme, ainsi que le parc du *22 Aprile* voient leur éclairage renforcé. Un passage souterrain est, par ailleurs, doté de caméras de vidéosurveillance. En outre, la municipalité obtient de l’entreprise Fiat qu’elle sécurise les abords de ses bâtiments, par l’éclairage du parking clients et l’élagage des branches masquant les lampadaires.

En décembre 2000, la Région retient le projet modenais de requalification urbaine du quadrant nord de la Ville⁷¹, dans le cadre d’un appel à projets de restructuration de caractère structurel (voir encadré n°2.3 en page suivante).

⁶⁸ *Rilevazione dei Fenomeni di Degrado Urbano*, Relevé des phénomènes de dégradation urbaine.

⁶⁹ Voir l’annexe 118 qui présente les programmes de relevés des désordres mis en œuvre à Bologne.

⁷⁰ Voir en annexe 108 la carte du programme de requalification de la ville de Modène.

⁷¹ Il s’agit d’une zone de la circonscription 2, située au-delà de la voie ferrée qui tend à la couper du reste de la ville, à tel point que les habitants la surnomment « *l’Altrà città* » (« l’Autre ville ») ou « *la città del Nord* » (« la ville du Nord »). Voir en annexe 109 des photographies de certaines de ces zones en voie de requalification.

Encadré n°2.3.

Le projet-pilote « qualité urbaine, sécurité, contrôle social du territoire » de la ville de Modène (2001)

Le projet, d'un coût total de 6 944 597,96 euros, est co-financé à hauteur de 50% par la Région.

Il repose sur onze ensembles d'intervention :

– **la requalification d'un hôtel particulier rue Morandi (408 000, 96 euros)**

Il sera destiné à accueillir des événements culturels et musicaux pour les jeunes. Sa situation devrait ainsi permettre d'éviter les nuisances sonores que provoque ce genre de lieu.

– **la requalification de l'hôtel particulier du Marché (2 355 043, 46 euros)**

« L'objectif est de stimuler la fréquentation de la zone à travers le renforcement de « points de surveillance » sociaux, insérés dans les bâtiments et dans un contexte urbain agréable, qui soient attractifs pour les résidents du secteur en soirée. »

– **la requalification du parc du 22 Avril (129 114, 22 euros)**

« La requalification de ce dernier est cruciale pour maintenir un haut niveau de fréquentation que l'on était parvenu à atteindre ces dernières années grâce aux améliorations progressives de caractère structurel et à la stimulation d'activités d'animation de la part de la Circonscription, en collaboration avec les nombreuses associations présentes sur le secteur. »

– **la requalification des espaces verts du quartier Sacca (103 291, 38 euros)**

Même objectif que pour le parc du 22 Avril

– **la requalification de l'autopont Mazzoni⁷² et des alentours (1 160 000 euros)**

Il s'agit de faciliter le passage du centre historique au Nord de la ville, pour rendre ce dernier plus attractif.

– **la requalification d'un établissement scolaire (149 772,50 euros)**

L'objectif est d'en encourager la fréquentation en dehors des horaires scolaires.

– **la construction d'un nouveau collège (828 359, 06 euros)**

Il sera implanté à côté de l'hôtel particulier du Marché.

– **la démolition de l'ancien marché de gros (206 582, 76 euros)**

Elle a pour objectif d'éliminer « des structures qui peuvent potentiellement faire l'objet d'occupation abusive de la part d'immigrés clandestins ou de toxicomanes, comme cela a déjà eu lieu par le passé pour des structures similaires situées dans la zone de la ceinture ferroviaire ».

– **la mise en sécurité des anciennes fonderies et leur requalification externe (258 228, 45 euros)**

Elles doivent désormais abriter les nouveaux bureaux de l'USL de Modène. Elles avaient connu « une situation grave de malaise pour les résidents due à l'occupation abusive de la structure de la part de dizaines d'immigrés clandestins dédiés au trafic de stupéfiants, situation qui avait abouti aux événements de la *Crocetta*. »

– **un système de localisation des moyens mobiles de la police municipale (210 000 euros)**

– **l'expérimentation d'un système de vidéosurveillance (1 136 205,18 euros)**

Source : Comune di Modena, *Lo stato della sicurezza a Modena*, 2003, pp. 119-125

Le laboratoire « qualité urbaine et sécurité » du département Science du territoire de l'Université de Milan est sollicité par la Région pour la finalisation du projet. L'accord de programme Ville-Région est signé en juin 2003, entérinant un financement régional à hauteur de 50%, soit 3 367 298 euros.

Les leviers d'intervention retenus par le projet relèvent essentiellement de mesures sur l'espace physique, mais aussi d'*empowerment* de la population, pour qu'elle soit elle-même actrice de sa sécurité. Dans cette perspective, la vidéosurveillance ne doit intervenir que lorsque les autres formes de surveillance ne peuvent être mises en œuvre :

« En dépit d'approches différentes, les études de sécurité urbaine indiquent que :

- a) l'on obtient la sécurité à travers la vitalité des lieux, dans la mesure où la fréquentation des espaces publics fournit de la surveillance spontanée ;

⁷² L'autopont enjambe la voie ferrée : il s'agit du seul point de passage entre la « *Città del Nord* » et le reste de la ville.

- b) l'on influe beaucoup sur la sécurité et sur la perception de sécurité en renforçant l'identification et le sens d'appartenance aux lieux de la part des habitants, pour qu'ils respectent et contrôlent les lieux qu'ils considèrent comme les leurs
- c) la clarté de la structure spatiale et la visibilité des lieux influent fortement sur la sécurité et sur la perception de sécurité ;
- d) pour améliorer la sécurité, il faut éviter les espaces "morts", indéfinis, non caractérisés, parce que c'est dans ces lieux que tendent à se concentrer les actes de vandalisme et de criminalité
- e) pour améliorer la sécurité, il est nécessaire de soutenir les mécanismes de surveillance spontanée notamment à travers la surveillance organisée, réalisée par des organismes préposés à cet objectif
- f) la vidéosurveillance sera utilisée seulement dans les cas pour lesquels d'autres formes de surveillance spontanée ou organisée ne sont pas possibles ;
- g) la sécurité environnementale s'obtient aussi en organisant les services d'accueil pour les populations marginales (qui tendent à se concentrer dans certains lieux publics comme les gares, par exemple) ;
- h) les situations et installations temporaires (chantiers, barrières, déviations) créent non seulement une gêne, mais également des lieux potentiellement dangereux. Il faut donc projeter et veiller en termes de sécurité aux installations temporaires durant les chantiers. » (Regione Emilia-Romagna e Comune di Modena, con la collaborazione del Politecnico di Milano – Laboratorio Qualità urbana e sicurezza, *Progetti pilota per la sicurezza urbana. Comune di Modena: Progetto "Qualità urbana, sicurezza, controllo sociale del territorio"*, PRU Modena Nord (aree ex mercato bestiame e consorzio agrario). *Considerazioni a seguito delle riunioni tecniche congiunte del 07.02.2002 e 28.02.2002*, p. 2).

Le dispositif de vidéosurveillance

En 1999, débute l'expérimentation d'un dispositif comprenant quatre bornes de secours, dotées de caméras, permettant d'appeler n'importe quel service d'urgence, y compris la police⁷³. En 2000, cette expérimentation est incluse dans le projet-pilote de requalification urbaine, qui prévoit en outre l'expérimentation d'un dispositif de vidéosurveillance sur une partie de la zone ferroviaire⁷⁴. Le système de vidéosurveillance mis en place par la Ville de Modène se compose de 42 caméras situées dans l'espace public, et 10 sur les bus des lignes 6 et 7 pour prévenir les pickpockets.

« La réalisation et la gestion du système de vidéosurveillance est destinée à :

- Prévenir les actes de délinquance à travers une action de dissuasion que la présence de caméras est en mesure d'exercer
- Surveiller en prise directe les zones qui de temps en temps présentent des éléments particulièrement critiques ou en concomitance d'événements relevant de l'ordre et de la sécurité publique
- Favoriser la répression des actes criminels qui surviennent dans les zones contrôlées par les caméras en recourant aux informations que le système sera en mesure de fournir
- Rassurer les habitants par une communication claire sur les zones surveillées. »

(*Protocollo di intesa tra la Prefettura e il Comune di Modena per la gestione del sistema di videosorveglianza*, 2 marzo 2006, p. 3).

⁷³ Ces bornes, implantées respectivement dans deux parcs, un cimetière et sur une place, sont reliées en 2000 au poste opérationnel du commandement des carabinieri.

⁷⁴ *Lo stato della sicurezza a Modena*, 2000, p. 106.

Les caméras implantées dans l'espace public sont dotées de zooms et offrent une capacité de rotation à 360 degrés. Les images sont envoyées par un réseau de fibre optique, 24h/24, aux salles de contrôle de la police municipale, de la Police d'Etat et des carabinieri, ainsi qu'à un centre de gestion, chargé de les enregistrer. Les agents habilités sont en mesure de visualiser en temps réel les images, ou de consulter celles enregistrées et conservées pendant sept jours, grâce à des clés personnelles d'accès. Les bus sont équipés d'un système de vidéosurveillance embarqué (et non d'un dispositif permettant le visionnage en direct), d'une capacité d'enregistrement de sept jours (au bout desquels les images sont automatiquement effacées).

Le positionnement des caméras dans l'espace public a été défini par un travail conjoint des services de la municipalité, de la police municipale, de l'Hôtel de police et des carabinieri, en fonction des plaintes et requêtes formulées par les habitants. Si certaines caméras ont principalement pour objectif de rassurer la population ou de décourager certaines présences (toxicomanes, prostituées, dealers), d'autres visent plus explicitement à prévenir des actes de délinquance : les vols de voitures et les vols à la roulotte dans les zones de stationnement autour du parc *Novi Sad*. Fidèle à sa politique de communication, la municipalité a mis en ligne sur son site internet une carte interactive permettant de connaître très précisément l'emplacement des 42 caméras de vidéosurveillance⁷⁵.

Il semble que les comités de citoyens, ainsi que les syndicats d'artisans et de commerçants, aient joué un rôle prépondérant dans la genèse du dispositif. D'une part, la première utilisation de la vidéosurveillance remonte à l'année 1997 : des passages souterrains, à la gare et dans un cimetière, sont équipés chacun d'une caméras à la demande des comités.

« Nous avons fait une seule expérimentation dans un souterrain à côté de la gare et nous avons mis une caméra, ah et aussi dans un cimetière. Mais c'était une requête des habitants, pour moi, ils étaient tous d'accord parce que c'était deux lieux vraiment considérés comme dangereux, parce que les gens avaient vraiment peur de traverser, c'était deux souterrains. Et donc là, ce sont les habitants qui l'ont demandé et des problèmes, il y en avait eu. [...]

Donc au début, ce sont les habitants qui ont clairement demandé des caméras ?

Ah ben sinon les gens ne passaient plus. L'un est un tunnel pour arriver au cimetière. C'est la voie ferrée qui nous crée ces problèmes, non ? Alors l'un c'était un tunnel qui permettait d'aller au cimetière. L'autre euh...permettait de passer de l'autre côté de la rue, au-dessus il y a la voie ferrée. C'était deux passages que les gens avaient peur d'emprunter. Et donc, tout est parti d'une requête des comités de citoyens, ce discours hein. L'idée est venue des comités de citoyens. Mais ils nous ont donné un paquet d'idées, nos comités de citoyens ! [rires] » (Entretien avec l'ancienne responsable du cabinet du maire de Modène, 5 juillet 2005).

D'autre part, la CNA aurait mené une action de lobbying auprès de la Région, dont elle aurait rencontré des conseillers, ainsi que le président, afin que cette dernière finance l'installation de dispositifs de vidéosurveillance.

⁷⁵ Voir l'annexe 110.

« Parce qu’au cours de ces années-là, il arrivait de tout : il y a quelqu’un qui a incendié la porte du Dôme de Modène. Alors, là aussi, quand on a décidé où installer des caméras, on a inséré des caméras pour contrôler le Dôme de Modène, qui est au patrimoine de l’Humanité. [...] La CNA a fait pression, une action de lobby, à l’égard de la Région, afin que notre territoire soit doté de caméras, avec des financements aussi de la part de la Région Emilie-Romagne.

Mais auprès de qui ?

Le président de la Région. Nous avons appelé le président de la Région – il y avait le maire de Modène – nous l’avons appelé à la Chambre de Commerce, à notre initiative, et il y avait les élections régionales à l’époque, et nous avons demandé, dans le programme que nous avons présenté comme CNA à la Région, entre autre chose, il y avait ce point-là des caméras, parce que l’une des choses que la Région pouvait faire, c’est que dans son budget, il pouvait y avoir des financements pour les communes qui veulent installer des caméras pour améliorer la sécurité. (Entretien avec le directeur du secteur « ville de Modène » de la CNA, 8 juin 2005).

A ce projet-pilote s’ajoute, en 2004, un nouveau programme de requalification urbaine, intitulé « *Fascia Ferroviaria Quadrante Nord. Riqualificazione urbanistica e sociale del condominio R-Nord e aree limitrofe* » (« Ceinture ferroviaire Quadrant Nord. Requalification urbanistique et sociale de la copropriété *R-Nord* et des zones limitrophes »). Mené dans le cadre du programme national « Contrat de quartier II »⁷⁶, il s’agit d’un plan d’intervention portant sur un secteur situé dans la zone du PRU et délimité par les rues *Canaletto*, *Attiraglio*, *Fanti* et le secteur du consortium agricole, et donc limitrophe du quartier de la *Crocetta*⁷⁷.

I.2.3. Le « Contratto di Quartiere II » (2004)

Composés de 260 logements de une à deux pièces, les deux immeubles de l’ensemble *R-Nord* ont toujours eu vocation à accueillir la main d’œuvre immigrée, dans l’acception italienne du terme, c’est-à-dire en provenance du Sud du pays, dans un premier temps, puis des pays non membres de l’Union européenne à partir des années quatre-vingt⁷⁸. La situation se serait progressivement détériorée, sous la pression du phénomène des sous-locations, générant une surpopulation importante, mais aussi des activités productrices d’insécurité, comme la prostitution et le trafic de drogue, facilités par la présence de galeries et parkings couverts.

« Il est évident qu’au cours du temps, la présence d’activités en marge de la légalité est allée croissante, comme la prostitution, l’immigration clandestine et la vente de stupéfiants. Les épisodes de délinquance sont répétitifs et désormais constants, tout comme les interventions des forces de l’ordre, dans un climat d’insécurité totale, même pour les simples visiteurs. La revue de presse en annexe, menée à partir de 2001, est réellement impressionnante et décrit la copropriété *R-Nord* comme le lieu de dégradation le plus important de toute la ville. » (Comune di Modena, Gabinetto del Sindaco e delle politiche delle sicurezze, *Programma innovativo in ambito urbano “Contratti di Quartiere II”*,

⁷⁶ Le programme national des contrats de quartier II est co-financé par l’Etat et les Régions. L’Emilie-Romagne participe à hauteur de 9 millions d’euros. L’élaboration de ces contrats, au niveau local, doit inclure la population.

⁷⁷ Voir en annexe 111 la localisation précise de ce secteur.

⁷⁸ Voir en annexe 111 la diversité de nationalité des 536 résidents.

“*Fascia Ferroviaria Quadrante Nord. Riqualificazione urbanistica e sociale del condominio R-Nord e aree limitrofe*”, *Relazione generale*, 2004, p. 6).

C’est en janvier 2001 qu’explose, dans la presse locale, la situation de l’« *hotel eroina* » (« hôtel héroïne »), comme elle le surnomme⁷⁹. De plus, l’observatoire sur la presse locale de Modène estime que la première place du thème de la sécurité et de la criminalité dans les unes de la presse locale (*La Gazzetta di Modena* et *Il Resto del Carlino*) doit beaucoup aux articles relatifs aux interventions des forces de l’ordre dans ce secteur (Osservatorio sulla stampa locale, 2005 : 17).

Le diagnostic établi par la mairie, à partir des résultats de ses enquêtes annuelles sur le sentiment d’insécurité, semble confirmer le caractère préoccupant de la situation. En outre, les chiffres des seringues récoltées dans la circonscription 2 attestent du problème de la toxicomanie : d’octobre à décembre 2002, un parc (*22 Aprile*) et trois rues (rue du *Mercato*, rue *Attiraglio* et rue *Canaletto*) limitrophes au *R-Nord* concentrent 60% des seringues récoltées dans la circonscription 2, qui arrive par ailleurs en tête face aux trois autres circonscriptions pour le nombre de seringues ramassées. D’autre part, les deux caméras de vidéosurveillance présentes rue *Canaletto* et rue *Attiraglio* n’empêchent pas le trafic de drogue : il s’est au contraire déplacé dans les parties souterraines et fermées de la copropriété.

Il nous semble pertinent de développer quelque peu la philosophie d’intervention qui préside à ce projet de requalification, dans la mesure où certains éléments du diagnostic établi ne sont pas sans rappeler le cas de La Villeneuve à Grenoble. Lors de réunions du CPOSP, au cours desquelles le maire et le président de circonscription exposent les problèmes du *R-Nord*, les forces de l’ordre expliquent, en retour, les difficultés techniques à intervenir dans des bâtiments offrant, d’une part, de nombreux lieux de squats et, d’autre part, de multiples voies de fuite en cas de contrôle (le problème des galeries). La première tentative d’intervention municipale consiste alors en un arrêté – pris à la demande du préfet – imposant au syndicat de copropriété l’installation de grilles au sein de la galerie, mais aussi aux accès des locaux souterrains. Ce sont donc les services de l’Etat qui suggèrent les premiers des interventions matérielles sur l’espace. Suite aux recours engagés par les copropriétaires contre l’arrêté municipal, la Préfecture prend elle-même un arrêté similaire, mais infructueux, dans la mesure où les copropriétaires refusent d’investir pour des motifs de sécurité. La municipalité dresse alors le constat suivant, qui apparaît relativement proche de celui du directeur prévention et sécurité de la Ville de Grenoble : c’est le peuplement de la copropriété qui pose problème.

« L’absence d’une communauté en mesure d’exprimer des ressources positives rend extrêmement difficile toute intervention dans ce contexte. L’implication de la communauté

⁷⁹ Voir l’annexe 112.

dans les politiques de sécurité est un élément stratégique quand on réussit à impulser un mécanisme de responsabilisation des individus par rapport aux problèmes et d'implication dans les interventions, notamment de nature préventive. Il apparaît évident que, dans ce cas spécifique, c'est la communauté elle-même qui est productrice de problèmes de sécurité. Sur cette considération repose la conviction que pour pouvoir influencer sur les problèmes de sécurité dans ce contexte, il apparaît essentiel d'introduire une typologie de résidents différente de celle qui existe actuellement. » (Comune di Modena, Gabinetto del Sindaco e delle politiche delle sicurezze, *Programma innovativo in ambito urbano "Contratti di Quartiere II", "Fascia Ferroviaria Quadrante Nord. Riqualificazione urbanistica e sociale del condominio R-Nord e aree limitrofe"*, *Relazione generale*, 2004, p. 9)

La Ville met alors en œuvre tous les leviers à sa disposition pour contribuer à la diversification des catégories de population utilisant le lieu. Elle acquiert ainsi les appartements que les propriétaires souhaitent céder du fait des problèmes de sécurité mentionnés, les locaux de l'Ausi⁸⁰ de Modène – qui souhaite déménager – et des places de parking. La Ville veut également renforcer l'offre en équipements publics du secteur. Le tableau ci-dessous recense les principales mesures que comprend le projet, et les subventions apportés conjointement par l'Etat et la Région, dans le cadre du Contrat de Quartier II.

Tableau n°2.18. Coût du projet « R-Nord » de la Ville de Modène (2004), en euros

Mesures	Financements Etat-Région	
	%	soit montant
Acquisition 23 logements	50	558 600, 00
Acquisition des bureaux de l'Ausi et transformation en logements étudiants	70	1 728 058, 43
26 nouveaux logements sur le site de l'ancien marché de gros	70	2 493 754, 61
Requalification espaces extérieurs et souterrains	50	464 477, 50
Acquisition de places de parkings	50	394 695, 00
Ouverture du centre de formation pour l'agriculture et la promotion des produits du terroir	50	329 828, 60
Ouverture du centre de formation et de documentation sur la culture agricole modenaïse	50	806 374, 06
Crèche	50	526 785, 12
Poste de police municipale	50	144 607, 68
Gymnase	50	593 924, 40
Services sociaux (site de l'ancien marché de gros)	50	292 829, 99
TOTAL		8 333 935,39

Source : Comune di Modena, Gabinetto del Sindaco e delle politiche delle sicurezze, *Programma innovativo in ambito urbano "Contratti di Quartiere II", "Fascia Ferroviaria Quadrante Nord. Riqualificazione urbanistica e sociale del condominio R-Nord e aree limitrofe"*, *Relazione generale*, 2004, 39 p.

Le coût total du projet est estimé à plus de 19 millions d'euros, dont près de 3,2 millions d'euros par la Ville de Modène, soit 16,7% du coût total (voir tableau ci-dessous).

Tableau n°2.19. Co-financements du projet de requalification du secteur « R-Nord » à Modène, en euros

	Etat-Région	Ville de Modène	Autres acteurs publics	Financements privés	Reste à financer	TOTAL
Montant	8 953 633, 41	3 193 036, 76	1 809 348, 45	919 085, 59	4 204 227, 56	19 079 331, 76
%	46,93	16,74	9,48	4,82	22,04	100

Source : Comune di Modena, Gabinetto del Sindaco e delle politiche delle sicurezze, *Programma innovativo in ambito urbano "Contratti di Quartiere II", "Fascia Ferroviaria Quadrante Nord. Riqualificazione urbanistica e sociale del condominio R-Nord e aree limitrofe"*, *Relazione generale*, 2004, p. 28.

⁸⁰ Azienda Unità Sanitaria Locale, Société Unité Sanitaire Locale. Il s'agit du nouveau nom des USL, les services de santé gérés par la Région, mais organisés sur une base provinciale.

1.2.4. Des arrêtés municipaux pérennes

La promulgation d'arrêtés municipaux constitue le dernier levier activé par la municipalité pour lutter contre les désordres qui surviennent dans l'espace public. Trois arrêtés sont pris entre 1998 et 1999, pérennisés par le règlement de police urbaine de 2002. Deux autres arrêtés interviennent ensuite en 2003 et 2005.

Dès le 31 juillet 1998, le maire de Modène prend un arrêté municipal relatif aux entraves à la circulation, qui prévoit des amendes pour les automobilistes qui arrêtent leur véhicule – selon un temps plus ou moins long – pour requérir des prestations sexuelles auprès des prostituées⁸¹. Il réitère son action à l'été 2002.

Un deuxième arrêté, entré en vigueur le 9 juin 1999, concerne tout particulièrement le Dôme du centre historique⁸², qu'il est interdit de tagger et dégrader, auprès duquel il est formellement interdit de jouer au ballon, et aux abords duquel il est interdit de s'asseoir.

Le 6 septembre 1999, c'est un arrêté global « vivabilité » qui est promulgué, en remplacement de plusieurs mesures prises successivement entre 1998 et 1999 :

« Prenant acte que de nombreux lieux publics, surtout au centre historique, les parcs, abribus, arrêts de transports en commun et autre mobilier urbain public, sis sur le territoire communal, font l'objet d'une fréquentation de la part de personnes se dédiant à la prostitution, oisives ou sans domicile fixe, qui stationnent et/ou squattent, créant des troubles à la sécurité, à la libre jouissance des espaces verts, à la pratique d'activités ludiques et sportives et générant une situation de dégradation et contraire à l'hygiène, qui empêchent ou rendent difficile la pleine jouissance de ces espaces publics de la part des habitants [...]

Il est fait interdiction à quiconque sur le territoire de la Commune de Modène, y compris les rues, parcs, espaces verts, mobilier urbain et à usage public, abribus et arrêts de transport en commun, murets, pas de porte, marches, de :

1. Squatter et/ou abandonner des déchets ;
2. Créer des troubles et déranger à l'exercice régulier des activités qui s'exercent à l'intérieur des structures publiques et à usage public, ainsi qu'utiliser ces dernières de manière non conforme à celle établie ;
3. Satisfaire dans des espaces et lieux publics des besoins corporels, en dehors des lieux prévus à cet effet par la Commune ;
4. Abandonner et/ou laisser sans surveillance des effets ou autre matériel non reconductibles à la catégorie des déchets. »⁸³

Toutes ces mesures sont pérennisées par le règlement de police urbaine de la police municipale, daté du 15 avril 2002, qui abolit les arrêtés municipaux précédents et stipule également l'interdiction de la mendicité causant des troubles aux passants⁸⁴.

⁸¹ Le texte est disponible à l'adresse suivante :

<http://www.comune.modena.it/ordinanze/Ordinanzaintralciocircolazione-prostituzione.pdf>

⁸² *Ordinanza Piazza Grande*, maggio 1999, 2 p., disponible à l'adresse suivante:

<http://www.comune.modena.it/ordinanze/OrdinanzaPiazzaGrande.pdf>

⁸³ Le texte est disponible à l'adresse suivante :

<http://www.comune.modena.it/ordinanze/Ordinanzavivibilita.pdf>

Il convient de noter, par ailleurs, que la police municipale est signataire d'une convention avec deux associations – les Gev⁸⁵ et les Rangers d'Italie – qui exercent une activité de surveillance dans les parcs (ils peuvent dresser des contraventions pour non respect des règles en vigueur dans les espaces verts). Au moment de l'enquête, le commandant de la police municipale avait participé à plusieurs rencontres avec la police provinciale naissante, afin d'élaborer un protocole fixant la répartition des compétences avec les polices municipales⁸⁶.

Enfin, d'autres réglementations continuent de voir le jour, respectivement en 2003 et 2005 : la vente à emporter – de nourriture et boissons – est ainsi interdite au-delà de 1h du matin⁸⁷, tandis que les centres téléphoniques et Internet ne peuvent exercer après 22h⁸⁸.

*

En guise de conclusion, examinons l'évolution du budget global de la politique locale de sécurité que nous sommes parvenus à reconstruire pour la période 2001-2006, et qui montre l'effort financier de la Ville de Modène dans ce domaine (voir tableau n°2.20 en page suivante). Les chiffres du tableau ci-dessus représentent le budget de la politique de sécurité tel que défini par la municipalité elle-même, dans sa comptabilité analytique. Ces données, disponibles à partir de 2001 seulement, montrent que le budget annuel de la politique modenaise se situe aux alentours de 10 millions d'euros entre 2001 et 2004.

⁸⁴ Comune di Modena, *Regolamento di polizia urbana*, 15 aprile 2002, 18 p., disponible à l'adresse suivante: http://www.comune.modena.it/regolamenti/urbanistici_igiene/polizia_urbana/poliziaurbana.pdf

⁸⁵ Gardes Ecologiques Volontaires.

⁸⁶ Rappelons que la loi régionale n°24 de 2003 impose la création en Emilie-Romagne de polices provinciales, compétentes en matière de protection de l'environnement.

⁸⁷ *Ordinanza Esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande. Orario di attività*, 22 dicembre 2003, 3 p., disponible à l'adresse suivante: http://www.comune.modena.it/ordinanze/ordinanza_orari_pe.pdf

⁸⁸ *Ordinanza Phone center – Orario di attività dei centri di produzione servizi meglio conosciuti come phone center, internet point e servizi trasmissione fax, dove sono messi a disposizione del pubblico apparecchi terminali utilizzabili per comunicazioni anche telematiche*, 18 novembre 2005, 2 p., disponible à l'adresse suivante : <http://www.comune.modena.it/ordinanze/phonecenter2005.pdf>

Tableau n°2.20.**Evolution du budget de la politique de sécurité de la Ville de Modène (2001-2006), en euros**

	2001 ⁸⁹	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses (courantes et d'investissement)	7 959 581	11 360 398 (prévision)	10 904 883 (prévision)	14 913 029	12 040 870	11 994 887
Autres investissements (travaux publics)				4 674 021 (siège police municipale)	580 000	813 243
Autres investissements	333 838			75 000	1 046 000	
TOTAL	8 293 419	11 360 398	10 904 883	19 662 050	13 666 870	12 808 130

N.B. Les cases grisées représentent les données manquantes.

Sources :

- Comune di Modena, *Relazione Previsionale Programmatica 2002-2004*, 2002.
- Comune di Modena, *Rapporto di attività 2001*, 2002, pp. 31-32.
- Comune di Modena, *Rapporto di attività 2004*, 2005, p. 26.
- Comune di Modena, *Rapporto di attività 2005*, 2006, pp. 26-27.
- Comune di Modena, *Rapporto di attività 2006*, 2007, p. 17.

Les interventions de requalification urbaine et la vidéosurveillance constituent les deux axes d'intervention majeurs de la Ville, avec des financements municipaux d'environ 3,5 millions d'euros pour le projet-pilote et de près de 3,2 millions d'euros pour le Contrat de quartier II. La lutte contre les désordres, physiques et sociaux, constitue la priorité de la municipalité, qui y consacre, en plus des programmes de requalification, plusieurs arrêtés municipaux entre 1998 et 2005. Les arrêtés anti-prostitution de 1998 et « vivabilité » de 1999 sont notamment pérennisés par le nouveau règlement de police urbaine de 2002.

Nous ne connaissons pas le détail des coûts des différents programmes financés dans le cadre du projet « *Modena, città sicura* », au cours de la période étudiée. Il convient toutefois de rappeler que la Ville développe des programmes d'actions s'apparentant au traditionnel accompagnement socio-sanitaire des populations à risque de la prévention sociale: la réduction des risques pour les prostituées et toxicomanes, la lutte contre les escroqueries, la médiation des conflits survenant sur le territoire, l'aide aux victimes, l'éducation à la légalité auprès des enfants, la lutte contre les violences dans le football.

En dernier lieu, soulignons que la municipalité cherche à impliquer les associations, résidents et commerçants dans la mise en œuvre de sa politique. En 1995, elle instaure un fonds de 104 000 euros, répartis entre les quatre circonscriptions, pour subventionner les mesures d'animation du territoire par les associations d'habitants. En 1997, elle ouvre un service d'aide aux victimes, assuré par le comité de citoyens de *Modena Est*, dans la circonscription 2. Les habitants, acteurs des mobilisations au cours des années quatre-vingt-dix, sont également encouragés par la mairie à s'organiser pour la mise en œuvre de l'action publique. En outre, la municipalité mène une politique d'aide à l'installation de dispositifs de sécurité : en 1999, elle met en place un fonds de 26 000 euros annuels pour aider les commerçants désireux de

⁸⁹ Les chiffres étaient donnés en liras ; nous avons procédé nous-mêmes à la conversion. Rappelons que ces chiffres sont donnés à titre indicatif.

s'équiper en systèmes d'alarmes et, en 2000, un fonds annuel similaire de 46 800 euros pour les associations.

II. Le contenu de l'action publique bolognaise (1997-2006)

En 1999, Bologne est marquée, comme Lyon en 2001, par une alternance politique. Elle constitue, à ce titre, un cas privilégié pour étudier l'impact du *politics* sur la *policy*, d'autant plus que notre étude s'étend sur trois mandats : Walter Vitali pour le centre-gauche (1995-1999), Giorgio Guazzaloca pour le centre-droit (1999-2004), et Sergio Cofferati (depuis 2004), de nouveau pour le centre-gauche. Lors des entretiens menés à Bologne, certains acteurs administratifs, tel le directeur du Secteur de la Sécurité, n'hésitent pas à souligner les différences entre gauche et droite dans l'approche de la question de la sécurité.

« Pourquoi lors de la campagne électorale du 2004, le thème de la sécurité n'a pas été mis en avant comme en 1999 ? »

C'est un choix qui a été fait par le maire actuel et son équipe. Le thème de la sécurité concerne toutes les activités produites par la municipalité : la sectorialiser signifie d'une certaine façon attirer l'attention des habitants sur des problèmes euh...de comment dire ? évidents comme drogue, drogués et trafic de drogue, des jeunes qui sont dans la rue avec des chiens – des Punks – qui ne sont pas beaux à voir mais qui ne font rien [...], d'autres questions qui touchent la sensibilité des habitants parce que visiblement elles dérangent, créent des éléments de dégradation non traités. Mais face à ces manifestations, il y a des réalités plus complexes derrière, qui sont : comment faire pour trouver des solutions pour les SDF ; comment faire pour prévenir les phénomènes de prostitution et permettre aux femmes d'en sortir, comment faire ; plus que réprimer, cette administration dit : "cherchons à anticiper les phénomènes", pour pouvoir y remédier, il faut de grands moyens, il faut de grosses ressources financières. L'année dernière, le budget était déjà fait et il était absolument minimal. Cette année, par ce que l'institution de la financière a permis de penser à certains investissements, l'intention des politiques et donc les priorités ont changé. [...] Les phénomènes existent. Le maire dit qu'ils vont être traités dans une logique essentiellement de prévention. Il faut anticiper les phénomènes, agir pas tant sur les effets que sur les causes. Les effets comptent aussi mais sur les effets, il y a la Police d'Etat. [...] » (Entretien avec le directeur du Secteur des politiques pour la Sécurité de la Ville de Bologne, 7 février 2005).

Au-delà de ces propos, qui ne parviennent pas toujours à se départir des opinions politiques de leurs auteurs, il existe pourtant des formes de continuité entre les politiques du centre-droit et du centre-gauche. Il nous semble donc opportun de présenter le contenu de l'action publique locale mise en œuvre entre 1997 et 2006 au prisme du questionnement rupture/continuité, afin d'examiner la thèse des politiques publiques façonnées par la politique (« *politics makes policy* »).

II.1. Du projet « *Bologna sicura, vivere insieme la città* » au service des Activités sociales de prévention du Secteur de la Sécurité

La création du Secteur de la Sécurité (*Settore sicurezza*), en 1999, repose sur l'amputation de certaines missions du Secteur des services socio-sanitaires et de la sécurité (SSSS), au sein duquel était né, en 1995, le projet « *Bologna sicura* ». Avec l'éviction du premier assesseur à la sécurité, Giovanni Preziosa, en 2000 et l'arrivée de Gianni Monduzzi à la tête de l'assessorat, les thématiques relevant autrefois de *Bologna sicura*, délaissées par le premier assesseur, font l'objet d'un retour en grâce avec le second, et sont désormais traitées par le service des Activités sociales de prévention, l'une des composantes du Secteur de la Sécurité. Avant d'examiner le contenu de ces politiques, il apparaît nécessaire d'en préciser les origines : le projet « *Bologna sicura* ».

II.1.1. Le projet « *Bologna sicura* » : fondements théoriques

Lancé en 1995, le projet « *Bologna sicura* » identifie plusieurs causes à la dégradation de la situation : la baisse du contrôle social, due à la fragmentation croissante des liens sociaux ; le déplacement de l'activité des organisations criminelles sur le territoire bolognais, attribué aux succès des autres Régions dans la lutte contre les mafias ; la « crise profonde du sens de la légalité, entendue comme pacte social fondé sur la gestion des conflits [...] plutôt que sur l'exclusion, la négation et la pure répression. »⁹⁰. S'appuyant sur les conclusions du rapport sur la situation sociale de Bologne (Barbagli & Pisati, 1995) et les statistiques de la délinquance de l'« observatoire sur la sécurité », soutenu logistiquement par le projet « *Città Sicure* » de la Région Emilie-Romagne, le document souligne le décalage entre les lieux qui cristallisent le sentiment d'insécurité et les statistiques de la délinquance, qui montrent qu'il ne s'agit pas des zones où le risque d'être victime d'un acte de délinquance est le plus élevé. Le texte mentionne également comme facteur d'accroissement du sentiment d'insécurité la dégradation de la sécurité routière à Bologne depuis les années quatre-vingt⁹¹.

Le projet « *Bologna sicura* » repose sur des postulats théoriques qui relèvent du *left realism*. Tout d'abord, la définition de la « sécurité » que propose le texte apparaît plus proche de la notion de « sécurité existentielle » que d'une conception plus étroitement formulée en termes de délinquance et de sentiment d'insécurité.

« Avec le concept de sécurité, on se réfère, dans ce contexte, à cet ensemble de conditions matérielles, perceptions et représentations individuelles et collectives qui permettent, à un

⁹⁰ Comune di Bologna, *Bologna sicura. Il progetto*, 1999, p. 12.

⁹¹ La ville a progressé dans le classement des villes de plus de 250 000 habitants qui enregistrent le plus grand nombre d'accidents, de blessés et de morts sur les routes.

individu et à un groupe, d'avoir la conviction d'être en mesure de faire face à un événement qui, potentiellement, pourrait être une menace ; plus précisément d'avoir les capacités et compétences de prévision et manipulation destinées à répondre [...] de manière efficace, à une perturbation définie indépendamment des données réelles, comme une menace. » (Comune di Bologna, *Bologna sicura. Il progetto*, 1999, p. 5).

La notion de « menace » se trouve au cœur de l'analyse : il s'agit d'un « sentiment », auquel le processus de formulation d'une réponse appropriée n'est pas linéaire ou rationnel. Au contraire, des « erreurs » peuvent survenir lors des différentes étapes de ce processus, si bien que le texte propose de définir l'insécurité comme « le résultat des opérations « défectueuses » [de ce processus] »⁹². Dans cette perspective, une politique de « prévention » consiste à « rendre plus complexes les mécanismes de définition, manipulation et prévision [des menaces] » et, ensuite, à « créer les conditions, y compris matérielles, de réponses qui ne court-circuitent pas le processus »⁹³.

La différence de genre est également mise en avant comme un élément central du programme d'intervention⁹⁴. D'une part, il est affirmé que « la culture au féminin est productrice de sécurité », dans la mesure où « l'acceptation de l'altérité, la tendresse, la clémence comme vertu, etc. sont des expériences féminines par excellence »⁹⁵. D'autre part, il est souligné que les problèmes de sécurité que rencontrent les femmes diffèrent en partie de ceux que connaissent les hommes. La famille, et notamment sa composante féminine, doivent ainsi apparaître comme une cible privilégiée de l'action municipale.

Le projet conçoit la ville comme un « écosystème complexe », dont toutes les composantes sont interconnectées. Dans cette perspective, la sécurité apparaît comme une problématique transversale que chaque secteur municipal doit prendre en considération lorsqu'il prend une décision⁹⁶. De plus, ce thème doit faire l'objet de recherches visant à la connaissance et l'évaluation des problèmes et des mesures mises en œuvre⁹⁷. Ainsi, pour gérer la complexité, la Ville recommande de procéder de manière incrémentale afin de pouvoir adapter à tout moment la stratégie d'intervention à l'évolution du phénomène.

La municipalité prône la conduite d'une « politique de prévention et de construction de la sécurité » qui n'a pas pour objectif la disparition des phénomènes de déviance ou de délinquance mais leur maintien à un niveau acceptable. Il s'agit, pour la municipalité, d'accroître ses capacités de gestion et de contrôle des phénomènes déviants ou délinquants⁹⁸.

⁹² Comune di Bologna, *op. cit.*, p. 5.

⁹³ Ibid., p. 6.

⁹⁴ Ibid., p. 20.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid., p. 10.

⁹⁷ Le projet s'appuie ainsi sur les résultats de l'observatoire sur la sécurité, qui étudie les statistiques de la délinquance à Bologne, et le *Rapporto sulla situazione sociale a Bologna*, rédigé par M. Barbagli et M. Pisati en 1995.

⁹⁸ Ibid., p. 9.

Dans cette optique, elle développe une définition de la notion d'« ordre public » différente de son acception classique : pour la municipalité, l'« ordre public » doit être entendu, dans la perspective systémique qui est la sienne, d'une part comme une « absence des perturbations que la moyenne (ou la majorité, ou la minorité qui détient le pouvoir) d'une collectivité définit comme indésirables et de l'autre [comme] la présence de systèmes de protection qui contiennent et préviennent autant que possibles ces dernières »⁹⁹. Le « niveau d'ordre public acceptable » apparaît alors comme le point d'équilibre du système. Ce « niveau d'ordre public acceptable » est considéré comme un moyen d'atteindre la sécurité et non comme une fin en soi.

Pour la Ville, les normes du vivre ensemble apparaissent plus larges que celles définies par le code pénal, aussi apparaît-il nécessaire d'appréhender les transgressions qui sont acceptables et celles qui ne le sont pas¹⁰⁰. A ce titre, si la municipalité n'évoque pas (encore) le terme générique de « *degrado* », elle n'en pointe pas moins les incivilités comme des transgressions perçues comme inacceptables :

« Jeter des bouteilles vides dans la rue, faire ses besoins dans des lieux non appropriés, les actes de petit vandalisme, le tapage nocturne, le deal dans la rue, etc. sont des comportements qui sont parfois, paradoxalement, perçus comme des violations de cette règle fondamentale [...], plus que le deal fait en appartement, le non respect des espaces verts, les escroqueries, etc. » (Comune di Bologna, *Bologna sicura. Il progetto*, 1999, p. 29).

Ces incivilités, parce qu'elles sont particulièrement visibles et qu'elles comportent une dimension de conflictualité entre groupes sociaux, sont perçues par la population comme « de graves violations des normes du vivre ensemble »¹⁰¹.

Puisque les rédacteurs du projet se refusent à faire de leur ville une « cité fortifiée », le seul chemin possible est celui de l'approche réaliste qui consiste à contenir les phénomènes en des limites acceptables et non à les supprimer. Le problème de la sécurité risque en effet de s'accroître dans les années à venir, sous la pression conjuguée de trois éléments : les inégalités Nord-Sud et Est-Ouest, qui génèrent des flux migratoires et conflits en augmentation, le chômage structurel des années à venir dans les pays riches, l'accroissement du conflit interne à la ville entre des personnes âgées toujours plus nombreuses et des jeunes toujours plus marginalisés et sur qui pèsera la contrainte du « maintien » des premières. Les politiques sociales en général apparaissent donc comme un corollaire indispensable à la réalisation du projet, même si elles n'y sont pas directement traitées.

A partir de ce constat, la Ville suggère de réfléchir au processus éducatif de discussion du pacte social qui régit la ville (et ainsi lutter contre l'affaiblissement des normes, la crise du sens

⁹⁹ Ibid., p. 27.

¹⁰⁰ Ibid., p. 29.

¹⁰¹ Ibid.

de la légalité) – c'est la notion d'éducation à la légalité – mais aussi d'encourager les « formes organisées alternatives au pacte social », qui le mettent en discussion mais sans générer directement ou indirectement des formes de violence.

La stratégie d'intervention présentée par le texte repose sur plusieurs types de mesures, précisément définies, dont les combinaisons possibles sont au nombre de cinq : « *prevenzione attuale* » (« prévention effective »), « *prevenzione situazionale* » (« prévention situationnelle »), « *prevenzione primaria* » (« prévention primaire »), « *riduzione del danno* » (« réduction des risques ») et « *cambiamento dei modi di costruzione sociale della sicurezza* » (« changement des modes de construction sociale de la sécurité »)¹⁰².

La « prévention effective » consiste à « surveiller le territoire » afin de « dissuader la commission d'actions définies comme productrices d'insécurité ». La « dissuasion » est ici comprise comme l'ensemble des « modalités d'action qui tendent à faire en sorte qu'un acteur social potentiellement menaçant ne réalise pas matériellement la menace dans la mesure où il évalue le rapport coût-bénéfice de son acte comme désavantageux. »

La « prévention situationnelle » est définie de manière restrictive, comme l'ensemble des interventions structurelles sur l'environnement, destinées à réduire les opportunités de commission d'actes de délinquance.

La « prévention primaire » regroupe les interventions à caractère social et culturel visant à réactiver le lien social, afin d'accroître au quotidien le sentiment et les conditions de sécurité des habitants. Ces mesures de renforcement de la communauté (*empowerment*) reposent notamment sur la « gestion », définie comme l'ensemble des « modalités d'action qui tendent à faire en sorte qu'un acteur social potentiellement menaçant gère son comportement en transformant les aspects menaçants de manière à ce qu'ils ne se réalisent pas ».

La « réduction des risques » est entendue dans une double acception. D'une part, elle englobe, selon la définition usuelle de la notion, toutes les mesures visant à limiter, pour ceux qui commettent – ou pourrait commettre – des délits, les risques sanitaires et sociaux de certaines de leurs pratiques (toxicomanie, prostitution, etc.). D'autre part, elle concerne également les interventions destinées à réduire les dommages subis par les habitants suite à la commission d'un délit (aide aux victimes, projets de médiation sociale). Elle repose sur la « contention », définie comme l'ensemble des « modalités d'action qui tendent à faire en sorte qu'un acteur potentiellement menaçant se comporte de manière à réduire les aspects menaçants de son comportement ». Il convient de préciser que la « médiation » est utilisée dans une double acception : pour qualifier les interventions visant à trouver aux conflits des issues autres

¹⁰² Les définitions qui suivent proviennent des pages 7-8 et 32-34.

que l'affrontement et pour désigner les mesures alternatives de réparation qui rétablissent une relation satisfaisante entre auteur et victime.

Le « changement des modes de construction sociale de la sécurité », enfin, comprend l'ensemble des interventions sur les représentations sociales et les formes de réaction aux phénomènes d'insécurité. Il s'agit de « réduire les effets négatifs des pratiques sociales d'exclusion symbolique ou réelle de l'altérité »¹⁰³. La « persuasion », entendue comme l'ensemble des « modalités d'action qui tendent à faire en sorte qu'un acteur social potentiellement menaçant modifie son mode d'action parce qu'il estimera la nouvelle solution plus avantageuse que la première », joue ici un rôle clé, comme dans les autres stratégies définies précédemment.

Toutes ces stratégies reposent sur des « diagnostics locaux », qui identifient les éléments d'insécurité, les acteurs à impliquer et les mesures d'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité des mesures.

Le projet « *Bologna sicura* » s'articule en onze axes d'interventions (voir encadré ci-dessous), déclinés tour à tour en différents projets¹⁰⁴.

Encadré n°2.4. Les onze axes d'intervention du projet « *Bologna sicura* » (1999)

1. Intervention dans la communauté
2. Différence de genre (Tolérance Zéro)
3. Toxicomanie
4. Toxicomanie en prison
5. Extracommunautaires
6. Prostitution
7. Recherches
8. Mineurs
9. Projets spéciaux
10. Victimes de délits
11. Crises locales

Nous examinerons l'évolution du traitement de ces différents axes au gré des alternances politiques qu'a connu la municipalité bolognaise. Les annexes 114 à 116 présentent un récapitulatif de chacune des trois politiques municipales successivement menées entre 1997 et 2006.

¹⁰³ Comune di Bologna, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰⁴ Ces projets sont présentés en détail dans l'annexe 113.

II.1.2. Continuités et ruptures dans le contenu de l'action publique

Le premier axe du projet « *Bologna sicura* », intitulé « intervention dans la communauté », comprend des mesures de formation professionnelle (pour les assistants sociaux, les médiateurs interculturels, etc.), des campagnes de prévention et de sensibilisation à destination des jeunes (drogue, sécurité routière, communication entre parents et enfants), ainsi que la création des « *vigili di quartiere* » au sein de la police municipale¹⁰⁵. Sous le mandat de G. Guazzaloca, nous n'avons recensé, en revanche, qu'une seule campagne de prévention, intitulée « *la sicurezza in tasca* » (« la sécurité en poche »), destinée à prévenir les risques d'être victime d'un vol¹⁰⁶. Une formation conjointe pour travailleurs sociaux et policiers, financée par la Province¹⁰⁷, a vu le jour en 2003, comme l'explique la responsable des projets prostitution du service des Activités sociales de prévention :

« Et puis, hum... en plus de ça, nous avons un groupe, un groupe sécurité ; c'est un groupe intersectoriel mais aussi interinstitutionnel, qui se rencontre environ une fois par mois, dont nous faisons partie, nous – nous sommes aussi les coordinateurs de cette activité – avec les services sociaux et y participent également l'immigration, les mineurs, les adultes¹⁰⁸... ; police municipale, et puis les autres forces de l'ordre : les carabinieri et la Police d'Etat. On traite de situations particulières, de cas particuliers ; il y a des échanges d'information et... il est très important ce groupe, parce qu'il a donné lieu au développement d'un cours aussi... disons une formation pour les travailleurs sociaux et les agents des forces de l'ordre, et ça toutefois coordonné par le Secteur des services sociaux ; c'est Monica Brandoli qui s'en est occupée. C'est... l'un des premiers en Italie. Le premier est né à Turin, Pérouse... je ne voudrais pas me tromper, et... financé par la province de Bologne en grande partie. L'année dernière, il y a eu la première édition, donc 2003-2004. Puis il y a la deuxième édition, prévue complètement. [...]. » (Entretien avec la responsable du projet prostitution du service des Activités sociales de prévention de la Ville de Bologne, 16 mai 2005).

Le deuxième axe d'intervention du projet touche à la différence de genre, avec la mise en œuvre d'une campagne de lutte contre les violences faites aux femmes, intitulée « Tolérance Zéro », reprise au niveau national en 1999 et faisant l'objet d'un co-financement européen en 2000. En 2006, le service des Activités sociales de prévention traite toujours de cette problématique des femmes victimes de violences, notamment domestiques. Par délégation, une association spécialisée gère un service téléphonique d'information et de signalement, disponible 24 h/24. Il s'occupe aussi des abus sur mineurs en soutenant un centre d'insertion professionnelle pour les mineurs victimes de mauvais traitements et/ou violences sexuelles. Au moment de notre étude, la municipalité de Bologne tentait par ailleurs, dans le cadre de la

¹⁰⁵ Il s'agit des policiers municipaux de proximité. Nous aborderons les différentes réformes de la police municipale dans le chapitre 7.

¹⁰⁶ Comune di Bologna, Programma Bologna serena, *La sicurezza in tasca. Tutti i consigli per vivere sicuri*, aprile 2002, 16 p.

¹⁰⁷ Dans l'architecture institutionnelle italienne, c'est la province qui détient les compétences en matière de formation professionnelle.

¹⁰⁸ Il s'agit des intitulés des différents services qui composent le Secteur des services sociaux à Bologne.

convention sur l'aire métropolitaine de Bologne, d'impliquer la province dans des programmes d'intervention en faveur des femmes victimes de violences sexuelles et des prostituées¹⁰⁹. Ce thème fait ainsi l'objet d'un traitement continu entre les municipalités Vitali, Guazzaloca et Cofferati.

Les troisième et quatrième axes du projet concernent le traitement de la toxicomanie, notamment en prison. Lors du redécoupage du SSSS, en 1999, le service qui gérait ces questions revient aux services sociaux¹¹⁰. Ainsi, la gestion de la réduction des risques en matière de toxicomanie apparaît dissociée des questions de sécurité depuis la création du Secteur de la Sécurité par le centre-droit.

Le cinquième axe du projet « *Bologna sicura* » aborde la question des étrangers extracommunautaires. Il se décline en projets de prévention de la toxicomanie, de gestion des réfugiés d'Ex-Yougoslavie, de suivi des incidents racistes, d'orientation et d'insertion professionnelles pour les mineurs.

Les thèmes de la toxicomanie et des mineurs étant passés aux services sociaux lors de la création du Secteur de la Sécurité, il apparaît donc logique que ces projets aient disparu du champ de compétences du service des Activités sociales de prévention. Ce dernier s'occupe toutefois, via un projet expérimental né en 2005, des mineurs extracommunautaires en errance. Une coopérative sociale conventionnée est chargée de surveiller et signaler aux services sociaux municipaux la présence de ces mineurs en errance dans la zone universitaire. De plus, depuis 2005, le camp de *Santa Caterina di Quarto* accueille une centaine de ressortissants roumains, expulsés par les forces de l'ordre des baraquements de fortune construits sur les berges du fleuve *Reno*, dans les quartiers *Borgo Panigale*, *Reno* et *San Donato*¹¹¹. Il est géré par une coopérative sociale conventionnée avec le service, qui assure une présence permanente sur les lieux et veille au bon fonctionnement du site.

Le problème de la prostitution, qui relève du sixième axe du projet « *Bologna sicura* », est traité dans une optique de réduction des risques, telle que définie par le projet, c'est-à-dire adressée aux populations cibles et aux résidents : prise de contact avec les prostituées et orientation vers des services d'aide à la sortie de la prostitution, campagnes de sensibilisation

¹⁰⁹ Les négociations étaient en cours mais la province n'avait toujours pas accordé de financement, souhaitant piloter elle-même un dispositif réunissant les différentes villes, alors que le projet était géré par la Ville de Bologne.

¹¹⁰ Entretien avec la responsable du projet prostitution du service des Activités sociales de prévention de la Ville de Bologne, 16 mai 2005.

¹¹¹ Le 15 novembre 2005, le maire a pris un arrêté d'évacuation (*Ordinanza per l'allontanamento e l'accoglienza delle persone che dimorano negli insediamenti abusivi e a rischio sulle sponde del fiume Reno*, 15 novembre 2005, 3 p.) Ces expulsions, critiquées par une partie de la gauche, ont été particulièrement relayées par la presse locale durant le mois de novembre.

de la population et des clients potentiels, médiation des conflits avec les résidents et les usagers de la ville

Ce thème fait l'objet d'une remarquable continuité de traitement entre les deux municipalités de centre-gauche mais connaît une phase de ralentissement sous le mandat Guazzaloca. Supprimé en 1999, le projet aurait continué à fonctionner de manière réduite, avec le soutien de certains quartiers et communes limitrophes. Il n'aurait été pleinement réactivé qu'en 2005, sous le mandat de S. Cofferati (Malucelli, 2006 : 293, note de bas de page n°6). Ainsi, en 2006, le projet « Artemide » traite de la réduction des risques pour les personnes qui se prostituent (femmes, mineurs, transsexuels et hommes) sur l'ensemble du territoire de Bologne, ainsi que dans les communes limitrophes¹¹². L'activité effectuée par les unités de rue conventionnées relève toujours de la réduction des risques en matière de santé et de sécurité. Comme l'explique l'actuelle responsable des projets prostitution au sein du service des Activités sociales de prévention, la prostitution ne dérange pas tant d'un point de vue moral que du point de vue des pratiques qui se déroulent dans l'espace public, ce qui justifie l'activité de réduction des risques, entendue comme médiation entre prostituées et résidents :

« Il s'agit de sensibiliser les femmes à... à un usage correct des espaces, [...] on cherche à les sensibiliser à avoir un comportement, entre guillemets, sans menace, qui à la fin finisse par susciter à leur égard des comportements plus corrects pour le vivre ensemble... Et maintenant, probablement, si tu as vu la presse, et la proposition de zonation [...] c'est au niveau politique, décisionnel, ce n'est pas technique [...] mais ce sont des analyses que nous sommes en train de mener ; évidemment l'habitant qui habite dans tel immeuble dira "je n'en veux plus", [...] mais... tu ne peux pas déplacer le problème. Il doit être affronté. OK. C'est ça la réduction des risques. » (Entretien avec la responsable du projet prostitution du service des Activités sociales de prévention de la Ville de Bologne, 16 mai 2005).

Le service des Activités sociales de prévention suit également le projet « *Oltre la strada* » (« En dehors de la rue ») d'aide à la sortie de la prostitution, cofinancé par la Région Emilie-Romagne et le ministère de l'Égalité des Chances. Ce sont des associations religieuses et spécialisées qui gèrent – pour tout le territoire bolognais – l'accueil, le soutien psychologique, l'accompagnement social et sanitaire, ainsi que l'aide à la recherche d'emploi pour les femmes qui suivent le programme. Elles assurent également l'assistance juridique de celles qui dénoncent leurs proxénètes¹¹³. Ce projet constitue une généralisation, à l'échelle du territoire de la Région, des projets d'aide à la sortie de la prostitution expérimentés par la municipalité de Modène dès 1995. Son activité semble avoir été poursuivie de manière régulière sous les différents mandats.

¹¹² *Anzola dell'Emilia, Calderara di Reno, Casalecchio di Reno, Castelmaggiore, San Lazzaro di Savena, Zola Predosa.*

¹¹³ La loi Bossi-Fini du 30 juillet 2002 permet l'obtention d'un titre de séjour pour la prostituée qui dénonce son proxénète. Le bilan d'activité de l'année 2005 fait état de 31 permis de séjour obtenus, dont 27 par la dénonciation des proxénètes. Seuls cinq titres de séjour ont été refusés, dont trois malgré dénonciation.

Les deux ensembles d'interventions relatives à la prostitution (réduction des risques et aide à la sortie de la prostitution) ne paraissent pas avoir été remis en question par la municipalité Cofferati. Dans son rapport au maire toutefois, le Pr. Pavarini estime ces services désormais inadaptés, et donc inefficaces, du fait des transformations du marché de la prostitution générées par l'existence de réseaux criminels transnationaux (Pavarini, 2004 : 81-82).

L'axe 7 du projet « *Bologna sicura* » prévoit la mise en place d'un protocole d'évaluation de l'efficacité des mesures développées ; une évaluation du rapport coût-bénéfice des interventions relevant de la prévention de l'usage des stupéfiants ; la création d'un « observatoire sur la microcriminalité », chargé d'analyser les données en provenance de la Préfecture¹¹⁴ ; une recherche-action sur la sécurité et la différence de genre¹¹⁵. La production de données sur les phénomènes à traiter constitue donc un axe à part entière du projet municipal.

Si le service des Activités sociales de prévention ne s'occupe pas de ces questions à la création du Secteur de la Sécurité, il n'en demeure pas moins que les recherches et les évaluations constituent une préoccupation de la municipalité Guazzaloca. En effet, la junta municipale décide, au début de l'année 2001, de créer un comité scientifique en charge de l'évaluation de l'impact des projets de la municipalité en matière de sécurité¹¹⁶. Le comité, coordonné par Fabio Roversi Monaco (l'ancien recteur de l'Université de Bologne) est uniquement composé d'universitaires¹¹⁷. Le budget annuel du comité se monte à 20 000 000 liras à l'époque, soit 10 329 euros environ : il s'agit d'assurer à chaque membre une indemnité forfaitaire de présence.

« Nous avons créé – et ça c'était une idée à moi – dès le départ de Preziosa (je suis très fier de la dire parce que Preziosa pensait être le dépositaire de toute la science de la sécurité) je veux dire, je le dis en termes ironiques, mais dès qu'il est parti, le nouvel assesseur est arrivé – qui, je vous l'ai dit, n'aurait pas fait de mal à une mouche [...] ! – [et] nous avons créé un comité scientifique de la sécurité. Ce comité était composé de huit illustres enseignants universitaires dans les disciplines les plus variées, qui d'une manière ou d'une autre pouvaient avoir un rapport avec la sécurité. Le président de ce comité évidemment était le président politique, c'était l'assesseur ; le président scientifique était Roversi Monaco [...] et nous avons les présidents de la faculté d'ingénierie, de la faculté de sociologie [...] Il y avait aussi le responsable des cours sur la sécurité de l'Université de Forlì. Comment s'appelait-il ?

Balloni ?

Oui Balloni, il y était aussi. Donc il y avait ce comité qui, périodiquement, au moins une fois par mois, traitait un peu ces questions et nos projets. Nos projets étaient soumis

¹¹⁴ En lien avec le service de Promotion et développement des politiques locales de sécurité de la Région.

¹¹⁵ Que conduira le sociologue bolognais Dario Melossi, membre du Comité scientifique de « *Città sicure* ».

¹¹⁶ Comune di Bologna, *Costituzione di un comitato scientifico per attività di studio e valutazione dei progetti di sicurezza urbana*, Delibera di giunta, 23 gennaio 2001.

¹¹⁷ Giandomenico Amendola, professeur de sociologie urbaine à Florence ; Gilberto Antonelli, professeur d'économie politique à Bologne ; Augusto Balloni, professeur de criminologie à Bologne ; Gabriele Falciasacca, ingénieur et professeur de micro-ondes ; Franco Frabboni, professeur de pédagogie à Bologne et Pio Enrico Ricci Bitti, directeur du département de psychologie de l'Université de Bologne.

d'abord à ce comité sur la sécurité. » (Entretien avec l'ancien directeur du Secteur de la sécurité de la Ville de Bologne, 11 mai 2005).

La création de ce comité scientifique peut être interprétée comme une tentative de constitution d'une capacité d'expertise indépendante de celle de la Région, et donc de la gauche. Elle n'en illustre pas moins la volonté municipale d'évaluation de ses mesures, même si elle est loin d'avoir pu toutes les mettre en œuvre. Quant à la nouvelle municipalité de centre-gauche, élue en 2004, rappelons qu'elle recrute l'ancien coordinateur du Comité scientifique de « *Città sicura* » à la Région, Massimo Pavarini, pour l'élaboration d'un plan d'intervention en matière de sécurité. Conseiller à la sécurité de Sergio Cofferati, il dispose d'un an pour mener à bien sa mission.

L'expertise universitaire apparaît donc comme une constante de la politique municipale – et régionale – bolognaise depuis 1995, via la conduite de recherches visant à orienter l'action publique.

L'axe 8 du projet « *Bologna sicura* » concerne les mineurs. Tous les projets de cet axe sont intégrés, à l'époque, aux programmes d'intervention sociale en faveur des mineurs que développent les services sociaux. Ce thème revient donc logiquement aux services sociaux lors du démantèlement du SSSS, sous le mandat de G. Guazzaloca.

Il est toutefois à noter qu'un projet de lutte contre les violences en milieu scolaire (*bullismo*) est actuellement suivi par le service des Activités sociales de prévention. Une coopérative sociale conventionnée, qui intervient dans un collège de *San Donato* et un lycée du quartier *Saragozza*, assure des modules en classe sur le sujet, ainsi qu'une permanence accessible aux élèves, enseignants et parents.

L'axe 9, relatif aux « projets spéciaux », est sans nul doute le plus hétéroclite, puisqu'il regroupe trois interventions différentes : un observatoire des représentations de l'insécurité véhiculées par la presse, une coordination des recherches de la Ville avec celles de la Région et une réflexion avec les associations sur l'éducation à la légalité, c'est-à-dire sur les règles qui doivent régir les relations sociales à Bologne. La coordination des interventions bolognaises avec le projet « Villes sûres » de la Région demeure une constante de la politique municipale malgré l'alternance de 1999. En effet, la Région offre un certain nombre de subventions aux communes désireuses de mener une politique de sécurité, si bien que les interactions avec cette organisation semblent inévitables pour une municipalité.

L'axe 10 du projet concerne l'aide aux victimes. En 1997, la mission « *Bologna sicura* » gère trois projets liés à l'aide aux victimes, pérennisés par la suite : les associations Saint-Bernard et Maison des femmes continuent leurs activités, tandis que l'assurance contre le

vol pour les personnes âgées que prévoyait le projet « Saint-Bernard »¹¹⁸ est finalement mise en place par la municipalité Cofferati.

Sous le mandat de G. Guazzaloca, le quartier *Reno* expérimente la mesure à partir de 2002¹¹⁹, puis le quartier *Borgo Panigale*, avant que le dispositif ne soit généralisé, en 2005, à l'ensemble des personnes âgées de plus de 65 ans par l'équipe de S. Cofferati (soit plus de 100 000 personnes), en collaboration avec la société de nettoyage Hera¹²⁰. Notons que la municipalité Cofferati met également en place une assurance contre le vol pour les abonnés aux transports en commun de l'ATC (*Azienda Trasporti Pubblici*, Société de Transports en Commun)¹²¹.

Le service des Activités sociales de prévention suit en outre, pour le compte de la Ville de Bologne, la fondation d'Emilie-Romagne pour les Victimes, créée en 2003. Cette fondation, que subventionne la municipalité de Bologne, vise à aider les victimes de délits en cas de mort ou de graves dommages à la personne commis volontairement. Elle intervient à la demande du maire de la commune dans laquelle est intervenu l'acte ou du maire de la commune de résidence de la victime et limite ses interventions aux cas les plus problématiques.

Le dernier axe du projet « *Bologna sicura* », relatif à la gestion des crises locales, prône des interventions de soutien aux initiatives des comités de citoyens, ainsi que des interventions concertées pour résoudre les problèmes soulevés en certains points précis du territoire : Galerie du *2 Agosto*, place Verdi, chemin *Paglietta*. Les quatre programmes d'intervention qui composent cet axe comprennent plusieurs ensembles d'interventions concertées avec les comités de citoyens mobilisés : des interventions physiques et matérielles sur l'espace (fermeture le soir de la galerie du *2 Agosto* et installation de caméras, restructuration des abords de la place Verdi), le soutien aux mesures d'animation du territoire mise en œuvre par les

¹¹⁸ Nous ne sommes pas sûres que ce point ait été mis en place sous le mandat de Walter Vitali : d'une part, un article de *La Repubblica*, ed. *Bologna* du 17 juillet 1998 indique que la convention n'avait pas encore été signée et, d'autre part, la généralisation d'une police d'assurance de ce type pour tous les retraités fait partie des mesures proposées par la candidate du centre-gauche aux élections municipales de 1999 (*La Repubblica*, ed. *Bologna*, 16 mai 1999).

¹¹⁹ *La Repubblica*, ed. *Bologna* du 14 juillet 2000 rapporte que la présidente du Quartier *Reno*, Silvia Zamboni, avait proposé en conseil municipal un projet d'assurance contre le vol pour les retraités de plus de 60 ans (soit 11 000 personnes dans son quartier), soutenu par l'Association Saint-Bernard qui aidait notamment les victimes à refaire leurs papiers ou leurs clés en cas de vol. L'Association aurait, à l'époque, contacté l'Assesseur Preziosa pour demander l'extension du projet à toute la ville mais ce dernier n'aurait jamais répondu.

¹²⁰ Comune di Bologna, *Indirizzi in tema di governo integrato della sicurezza e primi interventi operativi per il centro storico*, p.11, non daté. En 2005, la société Hera a accepté de financer le projet à hauteur de 159 380 euros (la participation de la Ville se monte à 70 000 euros, en échange d'une participation des retraités au tri sélectif des déchets. L'entreprise est en charge de la propreté urbaine et du service de l'eau, ainsi que de la maintenance de l'éclairage public et des feux de signalisation à Bologne.

¹²¹ *Estratto di Polizza protezione abbonati ATC*, 2006, 1 p. L'assurance prévoit, en cas de vol lors d'un déplacement en transport en commun, le remboursement des frais de reproduction des papiers (carte d'identité, permis de conduire, carte vitale, carte d'étudiant, etc.) et de la valeurs des biens subtilisés (téléphone portable, carte de crédit, etc.), ainsi qu'une indemnité journalière forfaitaire en cas d'hospitalisation. Rappelons que les pickpockets ont connu une croissance exponentielle à Bologne de 1984 à 2003.

comités (galerie du 2 *Agosto*, place Verdi, chemin *Paglietta*), un entretien de la voie publique accrue (place Verdi), voire des interventions de la police, d'une part, et des travailleurs sociaux, d'autre part (place Verdi).

Sous le mandat de G. Guazzaloca, les interventions physiques et matérielles sur l'espace public se multiplient (voir infra). En outre, si la municipalité semble se fermer aux comités de citoyens, elle n'en tente pas moins de réguler les usages des espaces publics par la création de médiateurs bénévoles, les « Assistants civiques » (voir infra). Ces derniers sont d'ailleurs conservés par la municipalité Cofferati.

En outre, le service des Activités sociales de prévention mène un projet de « médiation communautaire », qui intervient sur les quartiers *Borgo Panigale*, *Navile*, *Reno*, *San Vitale*, *Savena* et *Porto*. Il s'agit d'un service destiné à prévenir les problèmes de sécurité urbaine et leur dégénération, activé sur signalement de situations de conflits. Une coopérative sociale est en charge, d'une part, de promouvoir des moments de socialisation citoyenne et, d'autre part, d'activer les ressources humaines et sociales du territoire pour une prise en charge des problèmes urbains par les résidents eux-mêmes. Ce service, initié par le projet « *Bologna sicura* », aurait toutefois été redimensionné sous la mandature de G. Guazzaloca, avant d'être supprimé par la municipalité Cofferati (Maluccelli, 2006 : 285).

Malgré les velléités de rupture portées par l'Assesseur Preziosa, la municipalité de centre-droit est loin d'avoir renié l'héritage du projet « *Bologna sicura* ». Elle s'attelle, de plus, au traitement d'un problème nouveau : celui des *punkabestia*, ces jeunes en errance avec leurs chiens, très présents dans la zone universitaire. Ainsi, dès 2000, dans les quartiers *San Vitale*, *Porto*, *Santo Stefano* et *Saragozza*¹²², la population marginale est suivie par un regroupement de coopératives sociales, dont les interventions visent à réduire le niveau des tensions sociales que peuvent provoquer les *punkabestia*. Les coopératives assurent ainsi la gestion de la structure d'accueil à bas seuil d'exigence « *l'Isola che non c'è* »¹²³, les interventions d'information, de prévention et d'orientation vers les services existants, et enfin la surveillance systématique de la présence des *punkabestia*, de leur condition sanitaire et de celle de leurs animaux. Le service affirme avoir réussi, en 2005, à réduire le nombre de squats diurnes et nocturnes de cette population et souligne que onze *punkabestia* ont entamé un parcours de réinsertion. D'autre part, le projet « *Sfrido* » (littéralement « Déchet ») cherche à sensibiliser les résidents au phénomène des *punkabestia* par la mise en place d'une exposition de photos prises par les *punkabestia* eux-mêmes et par un photographe professionnel. Un livre

¹²² Rappelons que le centre historique se trouve à cheval sur ces quatre quartiers (Voir l'illustration n°2).

¹²³ « L'île imaginaire ». Ouverte le 15 juin 2001, elle regroupe plusieurs algecos : 9 servent de dortoir, 2 de salles de bains, 1 de cuisine, 1 de salle commune. Deux médiateurs sont présents en permanence pour veiller au bon fonctionnement du site.

est ensuite édité. Au moment de notre enquête de terrain, la structure à bas seuil d'exigence « *l'Isola che non c'è* » apparaît toutefois menacée, faute de financement. Elle ferme d'ailleurs effectivement ses portes en octobre 2006¹²⁴.

Les « Toilettes du Théâtre » (« *Il Bagno del Teatro* ») constituent le deuxième projet novateur développé sous le mandat de G. Guazzaloca. Il s'agit de toilettes publiques gratuites, situés dans le quartier *San Vitale*, au cœur de la zone universitaire, ouverts de 13h à 20h toute l'année. Lancé en novembre 2003, avec le soutien logistique de Hera et de l'Ausl, ce service est cofinancé par la Région à partir de 2004. La gestion des toilettes est déléguée par conventionnement à une coopérative sociale. Elles sont en partie gérées, sur place, par des personnes en voie de réinsertion¹²⁵. Le coût du service pour 2005 se monte à 60 000 euros¹²⁶.

Sous le mandat de Sergiob Cofferati, le service des Activités sociales de prévention semble élargir certaines de ses interventions, abordant notamment des thèmes nouveaux comme le racisme et la violence dans les stades. Il aurait également obtenu davantage de projets financés par l'Union européenne¹²⁷. En revanche, la structure d'accueil des *punkabestia*, créée par le centre-droit, est fermée et le budget global du Secteur des politiques pour la Sécurité est – comme nous le verrons – revu à la baisse.

II.2. Connaître les problèmes des habitants et les traiter : la lutte contre les désordres, priorité de l'équipe Guazzaloca

La politique de sécurité de la municipalité Guazzaloca approfondit celle du centre-gauche sur trois points. Premièrement, elle mène trois recherches sur les phénomènes de désordres (physiques et sociaux) alors que le projet « *Bologna sicura* » avait ciblé ses études sur les questions du genre, des troubles provoqués par l'usage de stupéfiants chez les adolescents ou encore sur la création d'un observatoire des représentations des phénomènes d'insécurité dans la presse. Deuxièmement, la mairie cherche à recueillir, de manière

¹²⁴ *La Stefani*, *settimanale bolognese di inchieste e servizi*, n°23, 24 maggio 2007; disponible à l'adresse suivante: <http://www.lastefani.it/settimanale/article.php?directory=070524&block=2&id=2>. Le 28 mai 2007, *La Repubblica*, ed. Bologna, indique que le Président du quartier *San Vitale*, le Vert Carmelo Adagio, s'engage auprès de la vingtaine de *Punkabestia* concernés par la fermeture de « L'île imaginaire » et du centre social « Livello 57 » à leur trouver un nouveau lieu d'accueil, tout comme le coordinateur du comité *Piazza Verdi*, Otello Ciavatti. C. Adagio aurait dénoncé, d'après cet article, la politique de démantèlement progressif du Secteur de la sécurité et la fonte de son budget (article disponible à l'adresse suivante : <http://bologna.repubblica.it/dettaglio/articolo/1310654>).

¹²⁵ Comune di Bologna, Settore Politiche per la sicurezza, *Relazione sulla valutazione finale del progetto "Bagno del Teatro"*, 28 aprile 2005, p. 2. Voir l'annexe 117.

¹²⁶ Comune di Bologna, Settore Politiche per la Sicurezza, *Servizi svolti dal Settore Politiche per la Sicurezza presso il Quartiere San Vitale*, 2006, p. 9

¹²⁷ Entretien avec la responsable du projet prostitution du service des Activités sociales de prévention de la Ville de Bologne, 16 mai 2005.

systematique, les demandes des habitants en matière de sécurité. Elle crée ainsi des « guichets sécurité », auxquels les habitants peuvent se rendre pour signaler les problèmes. Troisièmement, la municipalité Guazzaloca cherche à impliquer les habitants dans la production de la sécurité de manière systématique, via la création de médiateurs bénévoles, chargés de veiller au respect des règles d'usage des espaces publics : les Assistants civiques.

II.2.1. Le relevé et l'analyse des désordres : de l'étude pionnière de 1999 au projet régional Rilfedeur

Une partie de la politique de sécurité bolognaise est dédiée à des activités de recherche sur les problèmes sur lesquels la municipalité entend intervenir, en particulier le phénomène protéiforme du *degrado*. C'est ce que rappelle le directeur du Secteur de la Sécurité lors de l'ouverture du séminaire de clôture du projet SUD (*Survey on Urban Disorder and Feeling of Insecurity*) :

« Les signalements des habitants et les enquêtes d'opinion réalisées ces dernières années nous disent que les problèmes de sécurité, en particulier dans le centre historique, puisent leur source dans la présence visible de dealers et dans les désordres connexes, comme les seringues abandonnées, mais aussi la mendicité agressive des *punkabestia* et les épisodes de vandalisme comme les moteurs bruyants, la dégradation des bennes à ordures ou des cabines téléphoniques. » (Aurelio Massafra, directeur du Secteur de la Sécurité, in Comune di Bologna, Settore Sicurezza, *Progetto europeo SUD "Survey on Urban Disorder and Feelings of Insecurity"* (Hippokrates project 2001/HIP/043). *Atti del seminario*, 26 marzo 2003, p. 2).

Lors de l'arrivée au pouvoir du centre-droit en 1999, la problématique composite du *degrado* fait l'objet d'investigations approfondies de la part de la nouvelle municipalité. L'« Etude sur les conditions de l'aire urbaine de Bologne » de 1999 est ensuite suivie du projet SUD (*Survey on Urban Disorder and Feelings of Insecurity*), co-financé par l'Union européenne, et enfin du projet Rilfedeur (*Rilevazione dei Fenomeni di Degrado Urbano*, Relevé des phénomènes de dégradation urbaine), financé par la Région¹²⁸. Pour le premier assesseur à la sécurité de G. Guazzaloca, le relevé systématique des phénomènes qui génèrent un sentiment d'insécurité sur le territoire doit permettre d'orienter l'action ultérieure de la municipalité¹²⁹.

Ces études aident effectivement la municipalité dans ses prises de décision. Le traitement des désordres constitue l'une des priorités de son mandat. Elle consacre, en trois ans, 6 millions d'euros à la réfection de l'éclairage public, 13 millions d'euros à l'entretien des espaces verts, 19 millions d'euros à la réfection des rues et 4 millions d'euros à l'amélioration

¹²⁸ Voir la présentation de ces différentes études en annexe 118 et le détail du projet SUD en annexe 119.

¹²⁹ Entretien avec le premier assesseur à la sécurité de la Ville de Bologne, 17 mars 2005.

de la signalisation¹³⁰. Elle obtient, en outre, la réorganisation du service nocturne de propreté urbaine effectué par la société Hera, dont les effectifs augmentent de 120 à 250 personnes¹³¹.

La municipalité Vitali s'était elle aussi montrée soucieuse d'objectiver le phénomène de *degrado*. Dès 1995, la mairie de centre-gauche avait lancé le projet « antennes » afin d'améliorer sa connaissance des désordres survenant sur le territoire municipal. Officiellement lancé à la fin de l'année 1997¹³², le projet repose sur la constitution – dans chacun des neuf quartiers – d'un groupe formé d'un inspecteur de police municipale, d'une assistante sociale et d'un technicien de la sécurité urbaine, chargé de relever tous les dysfonctionnements observés et d'activer les interventions nécessaires auprès des médiateurs, policiers municipaux de quartiers et travailleurs sociaux. Cette expérience peut être considérée comme l'une des prémisses de ce qui constitue l'un des piliers de la politique de G. Guazzaloca : le traitement systématisé des désordres. Il convient toutefois de noter que les antennes, composée de plusieurs services municipaux, sont dotées d'une plus ample capacité de résolution des problèmes que les « guichets sécurité » (voir infra), dans la mesure où elles décident des interventions là où les guichets ne font que transmettre les signalements (Malucelli, 2006 : 280).

II.2.2. Recueillir des demandes : les « guichets sécurité » du centre-droit

Les « guichets sécurité » constituent des points de recueil des signalements effectués par les habitants¹³³. Ouverts de 9 à 13h du lundi au jeudi (9h-17h pour le guichet central), ils sont tenus par des étudiants de l'Université de Bologne¹³⁴, chargés d'accueillir les habitants et de noter leur requête, quel que soit le domaine de compétence qu'elle concerne. Le guichet sécurité se situe en première ligne et doit ensuite rediriger les demandes aux services adéquats. Il existe ainsi une procédure précise qui doit suivre tout agent du guichet¹³⁵.

« [...] L'objectif, plus ou moins, était de construire, de constituer des terminaux sur le territoire, dans tous les quartiers, pour recueillir les requêtes des habitants sur la question de la sécurité ; recueillir des informations, les traiter, être les collecteurs de ces informations et les transmettre au centre qu'était le Secteur de la Sécurité et qui devait

¹³⁰ Comune di Bologna (Gian Guido Nobili), *I progetti di sicurezza urbana del Comune di Bologna*, 31 marzo 2003, pp. 14-17.

¹³¹ Comune di Bologna, Direzione Generale, Settore Programmazione, controlli e statistica, *Resoconto attività del mandato amministrativo, 1999-2004*, aprile 2004, p. 9.

¹³² *La Repubblica*, ed. Bologna, 17 juillet 1998.

¹³³ Les informations mentionnées dans ce paragraphe proviennent du document récapitulatif suivant : Comune di Bologna (Gian Guido Nobili), *I progetti di sicurezza urbana del Comune di Bologna*, 31 marzo 2003, pp. 8-10.

¹³⁴ Il s'agit de doctorants ou d'étudiants en master de psychologie, de pédagogie ou de victimologie, des filières encadrées par le criminologue Augusto Balloni qui, rappelons-le, fait partie du Comité scientifique créé par la municipalité Guazzaloca. Une convention lie la municipalité à l'Université.

¹³⁵ Voir l'annexe 120, relative à l'activité des guichets sécurité.

recueillir les signalement et les analyser, les gérer selon l'importance du signalement, la gravité, le thème traité, selon une échelle de priorités. [...] Le Secteur de la Sécurité avait pour mission institutionnelle une gestion centralisée de tous les signalements des habitants et des rapports avec les habitants, notamment à travers cette présence sur le territoire des guichets sécurité. » (Entretien avec l'ancien responsable des projets co-financés du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 4 février 2005).

Malgré les démarches de publicisation entamée par le Secteur de la Sécurité, il semble que les guichets sécurité soient encore relativement peu connus des habitants, comme l'explique Dante Forni, le responsable du service relations avec les habitants et les quartiers :

« Je dois dire qu'encore aujourd'hui, ils ne sont pas très connus parce que la municipalité précédente n'avait pas insisté dessus [...] on a essentiellement fait des réunions *ad hoc*, où on distribuait un dépliant, qui s'appelait "la sécurité en poche", qui prévoyait quelques petites solutions – peut-être banales mais toujours intéressantes – des éléments à suggérer aux gens par rapport à certains problèmes, comme les escroqueries, les vols par ruse. » (Entretien avec le responsable du service des Relations avec les habitants et les quartiers de la Ville de Bologne, 9 mai 2005).

La municipalité Cofferati conserve ce service des guichets sécurité mais en confie sa gestion aux quartiers¹³⁶. Nous verrons dans la troisième partie de cette thèse que la municipalité Guazzaloca avait centralisé sa politique de sécurité pour se doter de marges de manœuvre face aux quartiers d'opposition. Avec le retour du centre-gauche au pouvoir, et sa victoire dans chacun des neuf quartiers, la politique municipale revêt de nouveau des accents décentralisateurs.

II.2.3. Coproduire l'ordre en public avec les habitants : les Assistants civiques

La municipalité Guazzaloca approfondit le principe de coproduction de la sécurité avec les habitants avec le lancement, le 1^{er} octobre 2001, du projet des Assistants civiques, des bénévoles missionnés pour surveiller l'espace public.

« La mise en place des Assistants civiques représente, selon moi, l'initiative de prévention communautaire, l'initiative de prévention sur laquelle la Junte Guazzaloca a le plus investi, aussi bien en terme de temps investi que de ressources humaines. Je ne dis pas ressources économiques, parce qu'elles sont clairement allées à la vidéosurveillance. La vidéosurveillance a eu des coûts majeurs par rapport aux conventions en vigueur avec les associations de citoyens. [...] Ce n'est pas une innovation totale, les Assistants civiques, parce que déjà, la Ville de Bologne, avec la Junte Vitali, prévoyait la possibilité d'impliquer la société civile, les associations, dans des formes de contrôle des sorties d'écoles, [...] surtout comme présence rassurante dans les parcs et les écoles. Mais c'était encore un projet modeste, dont toutes les potentialités n'avaient pas été exploitées. La Junte Guazzaloca a innové de la façon suivante : elle a cherché à centraliser au sein du Secteur de la Sécurité [...] avec Massafra, puis Sassi, en particulier avec le service dédié

¹³⁶ Comune di Bologna, 1956-2006. *A cinquant'anni dal Libro Bianco, una nuova fase del decentramento e della partecipazione. Politiche della comunicazione e rapporti con la cittadinanza. Politiche della sicurezza*, 2006, p. 18. Dans son rapport de décembre 2005, Massimo Pavarini avait questionné l'intérêt d'un service ne recueillant, en moyenne, que trois requêtes par jour, dont une seulement « véritablement » relative à la sécurité urbaine (Pavarini, 2005 : 90-91).

aux rapports avec les institutions, avec les associations, un contrôle plus centralisé et de coordination des associations. J'ai l'impression que, par rapport à l'expérience sous Vitali, l'activité de la Ville, à travers le Secteur de la Sécurité, a été plus marquée en matière d'orientation et de gestion de l'activité des associations. Cela a été très soutenu, d'un point de vue politique et économique et en peu de temps, on est passé de quelques centaines, trois cents, cinq cents jusqu'à arriver, à la fin du mandat, à 750 volontaires. Aujourd'hui, ils sont environ 800 et ils garantissent une présence sur le territoire ; je te donne un chiffre mis à jour au 20 janvier de cette année, 233 agents par jour. » (Entretien avec l'ancien responsable des projets co-financés du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 4 février 2005).

C'est le service des Relations avec les habitants et les quartiers qui coordonne l'activité des Assistants civiques, projet doté d'un budget initial de 410 000 euros¹³⁷. Les 780 volontaires, membres de 22 associations, sont chargés de surveiller les abords des écoles, les parcs et espaces verts, ainsi que lieux attirant la foule. Les quartiers peuvent également demander leur intervention dans des zones rencontrant des problèmes particuliers. En outre, les Assistants civiques ont noué une collaboration directe avec le théâtre municipal de Bologne – situé dans la zone universitaire – pour qui ils peuvent assurer des services lors des représentations.

Les agents portent une tenue spécifique ou un brassard, avec la mention « Assistants civiques » et le logo de la Ville, et disposent d'une carte spécifique avec leur photographie et leur identité. Ils sont dotés d'un téléphone portable et peuvent ainsi contacter la police municipale, les forces de l'ordre (en cas d'urgence) ou le service des Relations avec les habitants et les quartiers, dans la mesure où ils sont également chargés de signaler tous les désordres qu'ils peuvent repérer. Le responsable du service définit, avec les quartiers et la police municipale, les lieux à surveiller en priorité.

L'actuel directeur du Secteur des politiques pour la Sécurité relativise cependant le caractère innovant du projet, soulignant que les *Nonni civici* (Grands-parents civiques), fondés sur un principe analogue à celui des Assistants civiques, existaient avant la mise en place de ces derniers par la municipalité Guazzaloca :

« Ils ont dit "nous, nous avons fait, nous avons donné naissance aux Assistants civiques" mais ce sont les enfants d'une initiative prise par des associations d'habitants : les Grands-parents civiques, qui sont issus du volontariat des personnes âgées, qui régulièrement surveillent l'entrée et la sortie des écoles pour que les enfants ne se trouvent pas en difficulté face au trafic automobile ou face à des personnes mal intentionnées à leur égard. » (Entretien avec le directeur du Secteur des politiques pour la Sécurité de la Ville de Bologne, 7 février 2005).

¹³⁷ Les informations mentionnées dans ce paragraphe proviennent de plusieurs sources :

– Entretien avec l'ancien responsable des projets co-financés du Secteur de la sécurité de la Ville de Bologne, 4 février 2005

– Entretien avec le responsable du service des Assistants civiques de la Ville de Bologne, 16 mars 2005

– Comune di Bologna, Settore Sicurezza, *Servizio Assistenti Civici. Organizzazione e modalità operative. Sintesi*, 16 giugno 2003, 36 p.

– Comune di Bologna, Settore Politiche per la Sicurezza, U.I. Rapporti con le Istituzioni e Associazioni di Volontariato, *Assistenti Civici 2005*, 20 gennaio 2005, 12 p.

– Comune di Bologna, Settore Politiche per la Sicurezza, U.I. Rapporti con le Istituzioni e Associazioni di Volontariato, *Assistenti Civici, Formazione dei volontari*, 2005, 3 p.

« Les Grands-parents civiques peuvent être considérés comme les ancêtres des Assistants civiques. Et ils existent toujours, les Grands-parents civiques ; ils opèrent essentiellement dans le quartier *Reno*. » (Entretien avec le responsable du service des Assistants civiques de la Ville de Bologne, 16 mars 2005).

En effet, les *Nonni civici* existaient déjà sous la municipalité Vitali¹³⁸ et, lors de notre étude de terrain, ce dispositif fonctionnait encore dans le quartier *Reno*¹³⁹.

Lors de la création du projet des Assistants civiques, c'est un ex-fonctionnaire de la Police d'Etat qui coordonne les agents et leur enseigne des techniques opérationnelles de contrôle du territoire (*presidio del territorio*), mais aussi les droits fondamentaux, l'organisation institutionnelle de la Commune, et les modalités de relations interorganisationnelles entre Ville et Police d'Etat ou carabinieri. Il ne s'agit pas d'une formation particulièrement complète, dans la mesure où elle ne comprend qu'une demi-journée. La formation des bénévoles, qui est donc majoritairement assurée en interne, se consolide néanmoins avec la nécessaire mise en conformité aux dispositions fixées par la loi régionale de 2003 et le décret d'application de 2005¹⁴⁰. En effet, sur la base de l'expérience bolognaise des Assistants civiques, la Région prend la mesure de la nécessité de donner un cadre aux formes d'implication des habitants bénévoles dans le contrôle du territoire. L'article 8 de la loi régionale n°24 du 4 décembre 2003, relative à l'organisation de la police administrative locale et la promotion d'un système intégré de sécurité, régit l'utilisation du volontariat par les communes, spécifiant la nature des activités qui peuvent être exercées et une obligation de formation des volontaires. La loi régionale innove en désignant le commandant de la police municipale comme le seul responsable possible de l'activité de contrôle du territoire qu'exercent les volontaires¹⁴¹. Elle impose, en outre, un minimum de 20 heures de formation et une série de thèmes obligatoires: connaissance des droits fondamentaux, organisation de l'administration, relations interpersonnelles, intégration. D'autre part, l'article 8 de la loi régionale fait l'objet, le 14 février 2005, d'une directive d'application qui précise encore les *minima* de formation requis¹⁴².

¹³⁸ *La Repubblica*, ed. Bologna, 17 juillet 1998. A Lyon, *Le Progrès* du 12 octobre 2005 mentionne l'existence, depuis une quinzaine d'années, des « mamies trafic », qui remplissent le même type de fonction.

¹³⁹ Comune di Bologna, Settore Quartiere Reno, *Discussione ed approvazione del programma obbiettivo e dei progetti allegati del Quartiere Reno per l'anno 2005*, 26 octobre 2004.

¹⁴⁰ Il s'agit de la loi régionale n°24 du 4 décembre 2003 relative à l'organisation de la police administrative locale et la promotion d'un système intégré de sécurité, qui comporte un volet relatif aux modalités d'utilisation des volontaires (article 8) et de la directive d'application de l'article 8 de la loi régionale n°24/2003 « utilisation du volontariat » du 14 février 2005.

¹⁴¹ Ce qui impose une modification de l'organigramme, les Assistants civiques devant être rattachés au Secteur de la police municipale (Entretien avec une inspectrice du service de coordination des unités territoriales de la police municipale de Bologne, 8 mai 2006).

¹⁴² *Direttiva di applicazione dell'art. 8 della legge regionale n. 24/2003 « utilizzazione del volontariato »*, Giunta della Regionale Emilia-Romagna, 14 febbraio 2005.

Le service des Assistants civiques est conçu afin d'exercer une fonction de dissuasion et de contrôle du territoire. D'ailleurs, les premières associations adhérentes sont des associations de retraités de la Police d'Etat et des carabinieri, dont certains membres participent, en outre, à la surveillance de la circulation – en renfort de la police municipale – lors d'événements particuliers, tels que des matches de basket ou de football¹⁴³.

Parmi les associations engagées dans le service des Assistants civiques, certaines disposent par ailleurs déjà de compétences particulières. D'une part, les Gardes Ecologiques Volontaires (*Guardie Ecologiche Volontarie*, GEV) et les membres de la Société Nationale de Protection des Animaux (*Ente Nazionale Protezione Animali*, ENPA), tout d'abord, sont dotés d'un pouvoir de sanction des infractions en matière d'environnement, que définissent les règlements et arrêtés municipaux. Leurs membres apparaissent donc particulièrement indiqués pour la surveillance des espaces verts. D'autre part, le Corps des patrouilles citoyennes¹⁴⁴, de par son expérience, effectue un service de surveillance du patrimoine communal dans certaines zones de la ville, de jour et de nuit. En 2005, il assure également une surveillance nocturne dans les jardins *Margherita*, un grand parc situé en bordure du centre historique.

En dernier lieu, il convient de mentionner la participation au dispositif des Assistants civiques du Forum métropolitain des citoyens non communautaires, une association qui regroupe des résidents étrangers de diverses nationalités. A l'heure actuelle, 150 des 780 Assistants civiques ne sont pas de nationalité italienne. L'enjeu d'une telle participation est exposé par un ancien collaborateur du Secteur de la Sécurité :

« Il existe un forum des citoyens non communautaires qui associe l'association des Albanais, l'association des Argentins, l'association des Roumains, l'association des Ghanéens ; il y a plus de cinquante associations nationales étrangères au sein de ce forum, des Argentins aux Camerounais. Cette association a sa propre représentation et représente

¹⁴³ Au moment de notre étude de terrain, l'équipe de basket de Bologne est en pro A et celle de football en série B depuis plusieurs années.

¹⁴⁴ Créé en 1813 pour effectuer des patrouilles nocturnes dans la ville, chacune sous la direction d'un gendarme, le corps fut reconnu comme une « force » volontaire auxiliaire des forces de police par un décret préfectoral en 1945, en reconnaissance de son activité de résistance durant le régime mussolinien. Le décret autorisait le port d'armes pour les membres de l'association. Dans les années soixante, le corps s'éloigne de la population pour n'exercer que des fonctions auxiliaires de police (Il se dote même, à cette époque, d'une centrale radio reliée au poste central du 113, le numéro d'appel de la police). Dans les années soixante-dix et quatre-vingt, le corps dégénère, sous la coupe de dirigeants qui le constituent en pouvoir autonome, qui n'obéit plus qu'à une faction du parti au pouvoir. Les membres « se révoltent » et adoptent un nouveau statut en 1986, après avoir élu un nouveau responsable. Le ministère de l'Intérieur se rend compte de l'anomalie créé par le décret préfectoral de 1945 (le corps constitue le seul exemple de force armée volontaire, auxiliaire de la police) et l'annule. Privée de sens, l'association cherche alors à se rapprocher de la population, selon l'esprit qui avait présidé à sa naissance. Avec le programme « *nella città, per la città* » (« dans la ville, pour la ville »), l'association reprend son service de patrouille avec une fonction de prévention et se rend utile lors de manifestations. Elle signe alors des conventions avec les collectivités locales, les hôpitaux et universités pour la surveillance nocturne des abords des bâtiments. Elle signe enfin une convention avec la Ville de Bologne pour la surveillance nocturne des bâtiments scolaires, afin de lutter contre le vandalisme et prévenir les petits trafics de drogues. Aujourd'hui, le corps s'est constitué en association de volontaires. L'association ne se finance donc que par le biais des cotisations de ses membres et n'est pas rétribuée pour ses services. Chaque année, les patrouilles arrêtent un certain nombre de personnes prises en flagrant délit (comme tout citoyen peut le faire) et signalent par radio à la police tout événement suspect (Braccesi & Iuvone, 1993).

toutes ces associations comme structure unitaire. A travers ce contact, avec le directeur Massafra, il nous vint l'idée – il me sollicita – de prendre contact avec le président du Forum, qui à l'époque était un Nigérian [...] pour impliquer des étrangers dans le projet. Dans une double optique : d'une part, ce projet qui était né avec l'idée de favoriser le contrôle du territoire, [...] risquant de devenir un projet dans lequel les Bolognais contrôlent le territoire, et donc les associations locales, en impliquant les associations étrangères, cela devenait un projet qui favorisait aussi l'intégration des étrangers. Parce que les étrangers devenaient Assistants civiques, même les Chinois, les Africains, qui sont dans la ville depuis des temps récents. [...] Comment dire...le risque que je voulais éviter, c'est que [...] parmi les Assistants civiques, il n'y ait que des Blancs reconnus comme Bolognais, non ? Et qu'ils apparaissent donc comme les surveillants (*vigilantes*) locaux. Avoir, avec la tenue, des personnes de couleur, des Chinois, des Africains, donnait l'idée au contraire d'une implication des volontaires quels qu'ils soient pour promouvoir le sens civique de la ville. D'autre part, nous avons un autre objectif, [...] en impliquant les étrangers à peine arrivés, nous aurions aussi obtenu plus facilement le consensus de leur communauté dans l'activité de contrôle du territoire. L'idée, c'est qu'un conseil, une suggestion, émanant de quelqu'un appartenant à la communauté est vécu comme moins dérangeant, moins inquiétant, que si cela vient de la communauté autochtone, ce qui était un peu le risque, que le Bolognais blanc veuille indiquer les bonnes manières aux étrangers. » (Entretien avec l'ancien responsable des projets co-financés du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 4 février 2005).

Les volontaires couvrent, en 2003, 69 parcs et jardins et public, 43 écoles et 54 zones particulières. Au printemps 2004, juste avant les élections, le projet se structure en service, ce que ne remet pas en question la junte Cofferati. Les orientations qui découlent de la nouvelle municipalité incitent le service à recentrer la présence des Assistants civiques aux abords des écoles et collèges aux horaires d'entrée et sortie de classe, et dans les parcs et espaces que compte la ville, toujours de manière concertée avec les quartiers¹⁴⁵. Le total des zones couvertes se monte, en 2005, à 185. Le coût annuel du service se situe désormais autour des 300 000 euros.

II.3. Dix ans d'interventions sur le centre historique

Le centre historique est marqué, depuis dix ans, par la prolifération des mobilisations d'habitants. Il n'est pas étonnant qu'il concentre les interventions municipales en matière de sécurité. Nous examinons successivement les plans de requalification, le dispositif de vidéosurveillance et les arrêtés municipaux anti-désordres qui y sont mis en œuvre.

II.3.1. Les plans de requalification

¹⁴⁵ Comune di Bologna, 1956-2006. *A cinquant'anni dal Libro Bianco, una nuova fase del decentramento e della partecipazione. Politiche della comunicazione e rapporti con la cittadinanza. Politiche della sicurezza*, 2006, p. 19.

Le centre historique fait l'objet de plusieurs plans globaux de requalification, destinés à lutter contre les phénomènes de *degrado*, tant sous la municipalité Guazzaloca que sous celle de Sergio Cofferati. Le plan de requalification urbaine du centre historique 1998-1999 du centre-droit¹⁴⁶ cible plusieurs secteurs : la zone située entre la gare et la galerie du 2 Août, place du 20 Septembre et rue Gramsci ; le parc de *la Montagnola* et la place du 8 Août ; le secteur composé des rues *Irnerio*, *Finelli*, *del Pallone*, *del Borgo* et des rues limitrophes ; une partie de la zone universitaire, composée de la place Verdi, de la rue *Zamboni* et du jardin *del Guasto*. Doté d'un montant global de 3 500 028, 41 euros, il prévoit la requalification des rues, canaux, belvédères et jardins, l'illumination des monuments, des interventions ponctuelles de requalification, des interventions pour dissuader le stationnement sauvage, le réagencement de certaines places, la rénovation des façades et arcades, le réaménagement de cimetières, le pavement des rues et trottoirs, le renforcement de l'éclairage public, la mise en place de toilettes publiques.

Les assesseurs Preziosa (sécurité) et Raisi (activités commerciales) font de la place du 20 Septembre, sur laquelle se retrouvent des dealers, le symbole de leur action : ils proposent ainsi une restructuration complète du lieu, fondée sur une « guerre aux espaces morts », une fragmentation de l'espace pour éviter les regroupements et la modification du plan de circulation. L'Assesseur Preziosa veut également rouvrir la via *Zamboni* à la circulation pour lutter contre le trafic de drogue¹⁴⁷. En 2004, le matériel de campagne électorale de Giorgio Guazzaloca se fait largement l'écho de ces réalisations¹⁴⁸.

Une fois élu, Sergio Cofferati charge Massimo Pavarini d'une mission de réflexion sur les possibilités d'intervention en matière de sécurité. Pendant un an, le consultant rencontre tour à tour comités de citoyens et commerçants de la zone universitaire, parfois en présence de l'assesseur aux activités commerciales, Silvana Mura. Cette dernière élabore, fin 2005, un plan global de requalification du centre historique, adopté par la Junte municipale le 15 novembre, qui dresse un constat similaire à celui des comités de citoyens¹⁴⁹ :

« Les conditions qui ont fait le succès de la zone universitaire, ce lieu d'agrégation, ont également engendré des phénomènes de détérioration auxquels la zone est actuellement soumise : l'offre de services, parmi les plus connues et fréquentées pour le divertissement nocturne bolognais, ne se caractérise pas par la qualité, mais privilégie le secteur de la restauration, avec débit de boissons alcoolisées et soirée musicale, qui globalement génère le stationnement de personnes dans les rues jusque tard le soir. L'utilisation et l'abus, de la part d'une minorité de consommateurs de substances alcoolisées et de stupéfiants,

¹⁴⁶ Comune di Bologna, Forum per la sicurezza e la vivibilità urbana, *Piano di riqualificazione urbana del centro storico 1998-1999 e programma di attuazione*, 27 maggio 1998, 40 p.

¹⁴⁷ *La Repubblica*, ed. Bologna, 24 juillet 1999. La rue Zamboni sera effectivement rouverte à la circulation, et ce malgré le référendum local de 1984 sur la piétonisation du centre historique, qui avait recueilli 70% de suffrages favorables.

¹⁴⁸ Lista civica La Tua Bologna, 1999-2004. *Bologna. I progetti realizzati dall'Amministrazione Comunale e quelli in corso di realizzazione*, 2004, 61 p.

¹⁴⁹ Voir chapitre 2.

provoquent un trouble à la tranquillité publique, et en particulier aux résidents. Au niveau commercial, les travailleurs bolognais, qui vivent et se plaignent de ces conditions de résidence, ont progressivement abandonné la zone, avec pour conséquence l'installation de commerces d'alimentation et de *call centers*, gérés principalement par des citoyens non communautaires, particulièrement concentrés dans des portions spécifiques du secteur. Cette modification du système commercial ne tient pas compte des exigences et potentialités de tous les usagers du secteur : résidents, employés d'entreprises privées et publiques, étudiants, usagers des théâtres et musées de la zone, touristes. » (Comune di Bologna, Settore Economia e Attività Turistiche, *Proposta di progetto di valorizzazione commerciale e qualificazione "Piazza Verdi e dintorni"*, novembre 2005, p. 1).

La composition commerciale du secteur est marquée par la croissance ininterrompue depuis 1998 du nombre de magasins d'alimentation, « caractérisés par des horaires prolongés d'ouverture et une vente considérable de boissons alcoolisées »¹⁵⁰, et un nombre élevé de débits de boissons (126, soit 19% du total des activités commerciales du secteur), dont un bon tiers dispose d'une dérogation et ferme ses portes entre 3 et 5 heures du matin. Pour faire face à ce processus de déséquilibre de la composition commerciale de la zone universitaire, le plan propose sept axes d'intervention (voir encadré ci-dessous). Le coût total pour la Ville de Bologne de la première tranche des interventions se monte à 6 623 000 euros¹⁵¹.

Encadré n°2.5.

Les sept axes d'intervention du plan municipal bolognais « Place Verdi et alentours » (novembre 2005)

- 1. Qualification de l'offre commerciale, intégrée avec les services**
 - réalisation d'un « centre commercial naturel urbain » : projets élaborés collectivement par les quartiers, organisations patronales professionnelles, comités de citoyens et entrepreneurs individuels
 - régulation cohérente des horaires et jours d'ouverture des différentes activités ; frein à l'ouverture des magasins d'alimentation, de reprographie et des *call centers* ; développement de commerces de qualité pour les étudiants.
- 2. Coordination de l'offre culturelle**
- 3. Amélioration de la viabilité**
- 4. Interventions à caractère social**
 - renouvellement de la formation des gérants de débits de boissons, déjà mis en œuvre en 2004
 - présence de travailleurs sociaux, médiateurs culturels pour réguler les pratiques des usagers nocturnes et prévenir la consommation de drogues et d'alcool.
- 5. Activités en soutien de la sécurité et de l'ordre public**
 - vidéosurveillance
 - surveillance du secteur par les forces de l'ordre
- 6. Nettoyage du secteur**
 - effacement des tags et enlèvement des déjections canines
 - accords avec les gérants d'établissement : tri des déchets, cendriers extérieurs, etc.
 - création d'espaces d'affichage pour lutter contre l'affichage sauvage
 - extension des horaires d'ouverture des « toilettes du théâtre »
- 7. Entretien de la ville**
 - requalification de bâtiments publics et privés
 - éclairage public

Bien qu'élaboré par l'assessorat aux activités commerciales, le plan se revendique comme le cadre de référence tant des actions de requalification des activités commerciales que de celles

¹⁵⁰ Comune di Bologna, Settore Economia e Attività Turistiche, *Proposta di progetto di valorizzazione commerciale e qualificazione "Piazza Verdi e dintorni"*, novembre 2005, p. 7. Ces magasins font partie de la typologie des établissements « à risque » identifiés par le Secteur des politiques pour la Sécurité.

¹⁵¹ Voir en annexe 121 le détail des interventions budgétées.

destinées à renforcer la propreté et la sécurité de la zone universitaire, qui attire environ 50 000 personnes par jour. Les interventions proposées relèvent ainsi de différents secteurs (entretien, travaux publics, activités commerciales, sécurité)¹⁵².

II.3.2. La vidéosurveillance : une innovation du centre-droit, poursuivie par le centre-gauche

Dès octobre 2000, la Ville de Bologne lance un projet intitulé « Système – Réseau intégré de protection et sécurité ». Après la conduite d'une enquête auprès de 753 habitants, en avril 2000, par le Secteur de la Sécurité, la municipalité décide – au vu des résultats – d'implanter un système de vidéosurveillance dans le nord-est du centre historique, qui correspond au périmètre de la zone universitaire¹⁵³.

« L'objectif principal est de combattre le sentiment d'insécurité qui touche les citoyens qui se sentent de plus en plus menacés par la délinquance (vols, trafic de stupéfiants, agressions), par la présence de SDF, par la dégradation urbaine et par les incivilités. [...] Le projet de "réseau intégré de prévention et de sécurité" naît de la volonté de trouver des solutions à un problème considéré comme prioritaire : le sentiment d'insécurité, lié à la présence de groupes de dealers et la dégradation de certains espaces publics dans le centre historique de la ville. » (Nobili, 2004b : 95-96).

En juin 2000, le projet est présenté par la municipalité à la Région pour un financement, obtenu en décembre à hauteur de 50%, pour un coût total estimé à 3,6 millions d'euros environ. Il entre ainsi dans le programme régional des projets-pilotes, au même titre que celui de la Ville de Modène, et prévoit deux ensembles d'intervention : le dispositif de vidéosurveillance et les guichets sécurité, dont nous avons déjà parlé. Le texte du projet résume ainsi les problèmes que doit contribuer à résoudre le système de vidéosurveillance :

« Le problème identifié comme prioritaire concerne la condition d'insécurité et de dégradation de certains espaces publics fondamentaux du centre historique (la place Verdi et les rues limitrophes, la place *Medaglia d'oro* et la gare, la place du *8 Agosto* et le parc de *la Montagnola*, la place du *20 Settembre* et les rues limitrophes), notoirement marqués par la présence de personnes porteuses de désordres sociaux importants (alcooliques, toxicomanes, sans domicile fixe) et de groupes, pour la plupart nord-africains, dédiés au trafic de stupéfiants. Les interventions prévues s'articulent en deux actions. La première consiste en la réalisation d'un système diffus de vidéosurveillance et de télé-secours dans les zones déterminées, accompagnée de la mise en place d'un système de radiolocalisation pour les véhicules de la police municipale ; la seconde en la mise en place, au sein des quartiers, des guichets sécurité, entendus comme lieux d'interface avec les habitants,

¹⁵² Notons également qu'en octobre 2007, la Ville de Bologne lance un « projet de valorisation commerciale *Pratello* et alentours », qui puise sa source dans un partenariat entre Région et municipalité. Le projet prévoit une réflexion sur les possibilités des requalification urbaine et de réduction de la consommation d'alcool et de stupéfiants dans ce secteur de la ville. La présentation du projet est disponible sur le site de la Ville :

http://www.comune.bologna.it/pratello/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=47

Voir en annexe 29 les photos du *degrado* de la rue du *Pratello*.

¹⁵³ Prefettura di Bologna, *Regolamentazione degli scopi e delle modalità di utilizzazione dei sistemi di videosorveglianza*, Verbale della seduta del Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica del 15 giugno 2001, 4 p.

d'examen des requêtes et des signalements, de première solution aux problèmes. Le guichet opère de manière intégrée dans les domaines de la police administrative, de l'entretien, du social. » (Regione Emilia-Romagna, Politiche per la sicurezza e la polizia locale, *I progetti pilota. Bologna. Descrizione e valutazione del progetto*, 2003, p. 2).

L'accord de programme nécessaire à la réalisation du système de vidéosurveillance – conclu par la municipalité et la Région – n'est toutefois signé qu'en septembre 2002, ce qui retarde la mise en œuvre du projet. Cette année-là, 44 caméras sont installées. En février 2004, 201 sont mises en place, dont 150 activées. Le dispositif est opérationnel fin 2004 ; il aurait coûté à la ville, au total, 2,2 millions d'euros¹⁵⁴.

La particularité du dispositif de vidéosurveillance de la Ville de Bologne réside dans la conception même des objectifs et leur traduction dans l'espace : l'enjeu pour la municipalité est de rassurer les catégories de résidents les plus exposées (femmes, enfants, personnes âgées), aussi les caméras sont-elles positionnées dans des lieux particulièrement fréquentés par la population des résidents et des usagers (la gare, la galerie du 2 Août, la zone universitaire, etc.). La première logique de sécurisation est celle des « parcours sûrs » : des caméras installées sur les axes piétonniers les plus fréquentés. La deuxième concerne les principaux parcs publics, également mis sous surveillance¹⁵⁵. La troisième est celle des « arrêts sûrs » : des caméras placées à certains arrêts de bus, situés sur les « parcours sûrs » identifiés. Il convient néanmoins de préciser qu'il ne s'agit pas d'un système de vidéosurveillance mais d'un système vidéo d'information aux usagers, qui peuvent contacter gratuitement les agents de l'ATC pour demander de l'aide ou s'enquérir d'une information.

« Le choix qu'a fait la Ville de Bologne, à la différence de nombre d'autres villes de l'Emilie-Romagne – je pense à Modène – qui ont installé des systèmes de vidéosurveillance – Modène c'est environ une quarantaine de caméras, toutes mobiles – la Ville de Bologne a choisi la technologie des caméras fixes pour favoriser l'idée des parcours sûrs, c'est-à-dire de parcours vidéosurveillés en continu. Une caméra qui tourne laisse à certains moments des espaces dans l'ombre, ou sans couverture. Mais la philosophie voulue a été de mettre des caméras fixes pour avoir des parcours sûrs, des parcours vidéosurveillés en continu. » (Entretien avec l'ancien responsable des projets co-financés du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 4 février 2005).

« J'avais imaginé de relier [...] un réseau de vidéosurveillance des points les plus dangereux de la ville... et dans certains cas de créer ce que j'ai défini comme des "parcours sûrs", c'est-à-dire d'identifier les zones de circulation des piétons les plus fréquentées pour les mettre en sécurité. Pour faire en sorte que ceux qui veulent sortir [...] ou aller à pied tard le soir savent qu'ils ont des trajets qui vont du centre vers les lignes principales d'autobus, du centre vers certaines directions plus sûres que les autres parce que vidéosurveillées. [...] Si tu veux être libre de rentrer à 3 heures du matin, de ne pas avoir peur parce que tu es une fille [...] cela me semblait une solution... facultative, en plus : tu peux la choisir ou pas, mais aussi efficace, parce que si tu relies ce système au PC de la police municipale plutôt qu'à celui de la police ou des carabinieri, tu n'as pas besoin d'appeler à l'aide si tu es agressée : il y a déjà quelqu'un qui regarde le secteur, et il t'envoie quelqu'un. Donc certains parcours surveillés dans les secteurs les plus empruntés

¹⁵⁴ Comune di Bologna, Direzione Generale, Settore Programmazione, controlli e statistica, *Resoconto attività del mandato amministrativo, 1999-2004*, aprile 2004, p. 17.

¹⁵⁵ Voir l'annexe 122 consacrée à la vidéosurveillance à Bologne.

par les piétons auraient résolu, pour moi, ce problème. » (Entretien avec le premier assesseur à la sécurité de la Ville de Bologne, 17 mars 2005).

Au-delà des « parcours sûrs », il semble que l'Assesseur Preziosa ait souhaité un dispositif de surveillance intégré à l'échelle de la ville, incluant tous les acteurs travaillant sur l'espace public (taxis, autobus, ambulances, pompiers, agents municipaux, police municipale, etc.), afin de développer une gestion en temps réels des problèmes.

« Il y avait un projet plus ambitieux qui était le suivant: sur la ville, il fallait étendre une sorte de réseau, [...] parce qu'il existe, à Bologne comme à Milan, comme à New York, une série de structures qui peuvent servir la sécurité mais qui sont autonomes, et auxquelles personne ne pense. Si une voiture qui vient de participer à un hold-up s'enfuit et que nous avons la description de la voiture, parce que l'employé de banque l'a notée, au jour d'aujourd'hui, ou on a un policier qui la suit ou il n'y a pas d'autres possibilités. Mais si on pense que dans cette ville tournent : les autobus, les taxis, les voitures de location, les ambulances, les voitures de la municipalité, euh... que sais-je encore, les pompiers, la police municipale... sur la ville, il y a un réseau d'yeux et d'oreilles incroyable, qui n'est pas exploité. [...] Alors que s'ils étaient tous mis en réseau, on résoudrait avec une espèce de modem un problème... énorme ! Si chaque jour, tu mets tout ce qui se produit – que ce soit l'acte de vandalisme, le vol à l'arraché ou le crime – sur un même fichier, que font les services, le jour suivant tu as une carte mise à jour en temps réel des lieux où se produisent les faits, que tu peux suivre. [...] Si tu identifies une tendance en temps réel et bien le lendemain, au lieu de mettre la voiture là où elle ne sert à rien, tu la mets là où tu t'es aperçu qu'il y en avait besoin. [...] Tu réussis à faire une prévision. Si à ça tu relies toutes les structures : policiers municipaux, carabinieri, gardes des Finances, alors tu as une sorte de mega PC qui peut se servir de tout ça... c'est un avantage. Et là non plus, il n'y a pas beaucoup de frais. » (Entretien avec le premier assesseur à la sécurité de la Ville de Bologne, 17 mars 2005).

L'utilisation de la vidéosurveillance apparaît plus modeste. Le dispositif fait l'objet, le 15 juin 2001, d'un protocole entre la Préfecture de police et la Ville de Bologne avec l'approbation du Parquet de la République. Il y est notamment indiqué la durée de conservation légale des images enregistrées (20 jours), ainsi que les procédures d'accès. Pour chacune des polices – nationale et municipale – une clé d'accès au système permet au détenteur d'un mot de passe personnel d'accéder à la visualisation des images en direct. Seul le responsable du système est autorisé, en revanche, à visualiser les images enregistrées. Enfin, le document stipule que l'entretien du système dans sa globalité incombe à la municipalité.

Les caméras installées dans le centre historique transmettent simultanément leurs images aux PC centraux de la police municipale et de la Préfecture de police, puis des carabinieri, qui demandent, entre temps, le raccordement au dispositif.

« Le système a été pensé pour donner les images aussi bien à la police municipale qu'à la préfecture de police, la préfecture de police place *Galileo*. Mais jusqu'à il y a peu de temps, les durées dont je t'ai parlé ont fait que les images ont été visibles par la Préfecture de police seulement fin 2003-début 2004. [...] Puis les images ont dû aussi arriver aux carabinieri [...]. Les carabinieri pendant un moment n'ont pas voulu savoir puis quand ils ont su que la Police d'Etat avait les images, ils ont dit "nous les voulons aussi !" et depuis, les images peuvent être visionnées par les carabinieri également. Pour être plus précis, la Ville de Bologne suite à la suggestion, suggestion forte, de la Région Emilie-Romagne – de Braccesi – a pris des mesures pour installer la fibre optique, donc un système de raccordement des caméras jusqu'au siège des carabinieri et au siège de la Préfecture de

police. Et a rendu techniquement possible le contrôle des caméras par les deux forces de police nationales. » (Entretien avec l'ancien responsable des projets co-financés du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 4 février 2005).

Les trois agents affectés à la surveillance des monitors, dans chacun des PC, peuvent transmettre les images aux postes de police périphériques. Ils peuvent également prendre la main et diriger les caméras à distance grâce à la fonction zoom¹⁵⁶. En effet, certaines caméras sont fixes et d'autres mobiles.

« La fonction de la Police d'Etat est principalement répressive en temps réel (suite à l'alerte déclenchée par les images des caméras) mais elle permet également une forme de "pistage" des personnes suspectes par l'activation des zooms des caméras¹⁵⁷. La fonction préventive est évidemment liée à l'augmentation du risque pour les délinquants de commettre vols ou actes d'incivilités. Une plus grande surveillance du territoire permet de donner aux citoyens le sentiment d'une meilleure protection et d'une possibilité d'intervention plus rapide de la Police. » (Nobili, 2004b : 97).

Il semble cependant que l'utilisation du dispositif de vidéosurveillance n'ait pas été optimale : si les caméras fonctionnent à partir de la fin de l'année 2003, il apparaît que la police municipale n'en fait pas un usage systématique, tandis que les forces de l'ordre l'utilisent essentiellement à des fins d'investigation – et non de prévention.

« Le centre historique est entièrement vidéosurveillé. 36 km de vidéosurveillance, très efficace, technologiquement très avancée, en couleur, avec zoom, très mobiles, avec des mémoires électroniques infinies. Qui ont coûté beaucoup d'argent, à la Ville et à la Région. On a fait ça et ensuite, qu'est-ce qu'a fait la municipalité ? Elle l'a offerte à la police et elle l'a offerte aux carabinieri. [...] Je suis très perplexe d'un point de vue juridique et éthique sur la vidéosurveillance mais l'argent était dépensé, on a dépensé des millions et des millions d'euros pour faire cette chose-là [...] et la police, elle ne la regarde jamais. Voilà ce que je veux dire. Et pourquoi est-ce qu'elle ne la regarde jamais ? Il y a l'argument comme quoi pour regarder un système comme ça il faut beaucoup de personnes et qu'ils sont en manque de personnel. Moi je pense que les personnels pourraient se trouver. Elle ne les regarde pas parce que contrairement à la France, contrairement à l'Angleterre, [...] l'Italie est un pays où l'obligation d'intervenir existe. Ce n'est pas comme chez vous le caractère facultatif. [...] Tout officiel qui voit un délit, est obligé d'intervenir, sinon c'est un manquement. Un œil sur tous les points de la ville : points critiques de deal, de prostitution, si tu laisses le système allumé, tu vois tout le temps des délits ! Et donc ils doivent répondre. Et donc ils l'éteignent. Je voulais te montrer le paradoxe de la situation. » (Entretien avec le conseiller pour la sécurité du maire de Bologne, 1^{er} février 2005).

« Ce que dit Pavarini, qui revient à ce que nous avons dit – nous nous sommes interrogés sur le système de vidéosurveillance – d'une part, la société remporte l'appel d'offre en 2003, et il y a les travaux. Ces travaux se sont prolongés jusqu'à la fin de 2003, où ont été allumées les caméras. Et en particulier, il y a eu une opportunité parce que les caméras étaient reliées à un central situé place Verdi – place Verdi, il y a un poste de police municipale – d'où ils pouvaient utiliser les caméras. Ces caméras ont été très bien utilisées pendant un temps puis, du fait d'une décision que je ne sais pas expliquer, le commandant de la police municipale a de fait rendu cet espace inutilisable parce qu'il était le seul à

¹⁵⁶ Comune di Bologna e Regione Emilia-Romagna, Servizio Politiche per la sicurezza e la polizia locale, *Progetto "Sistema-Rete integrato di protezione e sicurezza": sistema di videosorveglianza*, 24 novembre 2003, 2 p.

¹⁵⁷ Nous aurons l'occasion de voir, au chapitre suivant, que l'utilisation de la vidéosurveillance par la Police d'Etat essentiellement à des fins d'investigation (« intelligence ») suscite une certaine irritation chez certains acteurs municipaux.

avoir accès aux images et donc les agents ne pouvaient pas l'utiliser et il est donc devenu difficile d'utilisation [...] et nous sommes arrivés aux dimensions dont je te parlais en avril 2004, donc juste avant les élections. A l'arrivée des élections, le système était quasiment installé mais les temps n'étaient probablement plus opportuns – on était trop proche de l'élection – pour expérimenter le système sérieusement, de manière adaptée. Les élections ont été perdues, la nouvelle Junte de centre-gauche a fait montre d'une certaine résistance culturelle à admettre que la vidéosurveillance puisse être un instrument de prévention utile, et donc, actuellement, c'est un système de vidéosurveillance – dont je peux aussi te donner les coûts [...] incroyables, de 3,8 ou 4 millions d'euros – dont il sera très coûteux, à mon avis, qu'il soit exploité aujourd'hui ne serait-ce qu'à 10% de son potentiel... » (Entretien avec l'ancien responsable des projets co-financés du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 4 février 2005).

Au sein des forces de l'ordre et de la police municipale, aucun agent n'est affecté en particulier à la surveillance en continu des caméras, ce qui conduit le responsable de la « cellule sécurité » de la police municipale à qualifier le système de « passif », c'est-à-dire essentiellement utilisé *a posteriori*, dans le cadre d'investigations :

« Fondamentalement, le système de vidéosurveillance [...], moi je le définis comme de la vidéosurveillance passive, au sens où il n'y a pas un agent de la police municipale qui est constamment devant l'écran et contrôle ce qui arrive dans les rues de la ville, celles qui sont couvertes par les caméras ; ce serait un travail assez lourd et donc le système est utilisé... de manière passive : quand un événement criminel se produit, on demande la copie de l'enregistrement pour vérifier comment cela s'est passé, les horaires et ces choses, et qui était présent. Donc ce n'est pas un système de type actif, c'est un système de type passif. [...] » (Entretien avec le responsable de la cellule sécurité de la police municipale de Bologne, 5 mai 2005).

Les jugements respectifs de l'ancien et de l'actuel directeur du Secteur de la Sécurité sur le dispositif apparaissent sévères. Pour le premier, qui a quitté la mairie avant le terme de son contrat, le manque de volonté politique expliquerait l'utilisation sous-optimale du système; pour le second, même l'activité d'investigation que permet la vidéosurveillance ne contribue pas à la réduction de la délinquance :

« Les caméras sont, selon moi, l'une des choses les plus exceptionnelles qui puissent être. Mais elles doivent être surveillées, alors que personne – vraiment personne – ni la police municipale, police locale, ni la Police d'Etat ne les ont surveillées. Franchement, à mon avis, ça ne pouvait pas être la Police d'Etat mais la police municipale. Et je dis une chose très simple : si vous vivez dans le centre-ville, place Verdi, rue *Petroni*, c'est rempli de graffitis – parfois ils sont beaux aussi, je veux dire [...] les graffitis sur le mur de la gare ou sur les murs, ils peuvent être beaux. Mais sur des monuments historiques, c'est horrible. [...] Alors, une chose très simple, on n'a même pas besoin d'un policier qui soit derrière les caméras pour regarder qui fait les graffitis, non ? Il est suffisant, simplement [...], de débobiner la caméra qui regarde cet angle spécifique, de voir, et de mettre ensuite une amende. Mais il n'y a jamais eu cette volonté politique. Celle des instruments pour faire les choses. Je parle des murs, mais la même chose vaut pour les agressions, le trafic de drogue et d'autres délits. Donc l'instrument est bon, mais il faut la volonté de l'utiliser, pas la volonté de l'abandonner là parce que, dans ce cas, c'est un délit contre notre société, parce que ce truc a coûté de l'argent. Et si ce truc t'a coûté de l'argent et que tu ne l'utilises pas, tu manques à ton devoir civique. » (Entretien avec l'ancien directeur du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 11 mai 2005).

« C'est une grande illusion...c'est une grande illusion. [...] En réalité ni la police ni les policiers municipaux ne s'occupent de la visualisation des zones d'une manière qui

permette une intervention immédiate. [...] Il y a eu une série de faits dans la zone des dealers mais c'est au vu et su de tous. Il n'y a pas besoin de caméras. Mais avec la caméra, j'ai un visage, je le photographie et je le mets en mémoire. De ce visage, j'en ai dix occurrences et c'est la preuve du fait, quand j'en ai besoin, je prends le coquin, je le mets dedans et puis j'ai le document qui prouve que ces jours-là il accomplissait une activité illégale. Si je fais ça, c'est utile. [...] Cela en réalité n'a pas lieu, quasiment jamais, parce que normalement le dealer est le dernier des individus arrêtés : le dealer permet à la police de remonter à la tête du trafic. Il vaut mieux arrêter les chefs plutôt que les dealers. Et puis les dealers souvent, on les met là, on les envoie ailleurs. Souvent, ce sont des clandestins, qui sont en Italie pour faire...euh ça. On en enlève mais comment dire, immédiatement, il y en a d'autres. Alors l'action de répression de ce point de vue pourrait être favorisée par les caméras... » (Entretien avec le directeur du Secteur politiques pour la la sécurité de la Ville de Bologne, 7 février 2005).

Du côté des forces de l'ordre, le thème de la vidéosurveillance s'est avéré délicat à aborder. Lors de l'entretien mené, le préfet de police Cirillo signale que le dispositif de vidéosurveillance bolognais n'est pas achevé et formule des considérations générales sur ce type d'outil. Son directeur de cabinet de cabinet, Sergio Bracco, avec lequel nous nous entretenons ensuite, refuse d'évoquer le sujet : « C'est en discussion, comme l'a dit le préfet de police ». Enfin, le directeur de cabinet du préfet, interrogé sur ce point, se montre agacé, accélérant son débit de parole et baissant la voix – réduisant ainsi volontairement notre capacité de compréhension – pour fournir une réponse vague :

« C'est un système de la Ville – la propriété et la disponibilité des équipements relèvent de la Ville de Bologne – mais il peut être utilisé par les forces de police, qui doivent pouvoir en définir les possibilités d'usage sur la base d'un critère d'optimisation [...]. Alors nous sommes en train de réfléchir justement sur comment optimiser, comment s'entendre avec la Ville à partir de certains raccords technologiques [...]. Ce sera justement l'objet de l'accord. » (Entretien avec le directeur de cabinet du préfet de Bologne, 6 mai 2005).

Le protocole d'entente signé en septembre 2005 par le maire, Sergio Cofferati, et le préfet, prévoit formellement l'utilisation de la vidéosurveillance, à des fins de prévention (c'est-à-dire de manière proactive) et d'investigation, tout comme le rappelle le « Pacte pour Bologne sûre » de 2007¹⁵⁸. *La Repubblica*, ed. *Bologna* du 27 avril 2007 rapporte d'ailleurs les propos suivants de Sergio Cofferati, soucieux d'obtenir des effectifs de police supplémentaires pour sa ville et d'améliorer le dispositif de vidéosurveillance par la mise en place de caméras plus sophistiquées.

« L'innovation est fondamentale : les instruments de vidéosurveillance ont besoin d'être renforcés, pas nécessairement en quantité, mais par une amélioration de leur qualité. » (Sergio Cofferati, maire de Bologne, *La Repubblica*, ed. *Bologna*, 27 avril 2007).

Cependant, dans son rapport au maire sur l'éventail des possibles en matière de politique de sécurité, Massimo Pavarini (2005 : 82-83) indique que la rédaction du texte a pris plus de dix mois et que l'expérimentation d'une utilisation « active » de la vidéosurveillance ne doit débiter qu'en 2006. Or, il estime que durant le temps nécessaire à la rédaction du

¹⁵⁸ Voir chapitre précédent. Nous avons cependant achevé notre étude de terrain avant de pouvoir appréhender l'impact de ce nouveau protocole sur l'utilisation du système de vidéosurveillance.

protocole, les dealers de la zone universitaire ont changé : il s'agit désormais de mineurs étrangers isolés, utilisés par les trafiquants car moins soumis au risque d'expulsion que les majeurs. Repérer grâce aux caméras des dealers contre lesquels on ne peut au final rien faire ne constitue pas, de son point de vue, une intervention efficace.

L'utilisation du dispositif de vidéosurveillance apparaît donc, à Bologne, largement restreinte. Ce thème constitue vraisemblablement un point d'achoppement entre la municipalité (le financeur) et les services de l'Etat (les utilisateurs), dans la mesure où les usages des images que font les forces de l'ordre ne semblent pas correspondre aux attentes des acteurs municipaux, qui espéraient une réduction des désordres et de la délinquance dans le centre historique. Pourtant, avec un coût initial de 2,2 millions d'euros, cette mesure constituait l'un des axes prioritaires d'intervention de la Junte Guazzaloca.

II.3.3. Les arrêtés municipaux contre les désordres

Le centre historique fait également l'objet, outre les plans de requalification, d'arrêtés municipaux visant à lutter contre les désordres, tant physiques que sociaux, et ce dès le mandat de W. Vitali. L'examen des arrêtés promulgués par les trois municipalités successives depuis 1995 révèle des éléments notables de continuité. L'encadré ci-dessous récapitule les arrêtés recensés entre 1998 et 2006.

Encadré n°2.6. Principaux arrêtés municipaux concernant les débits de boissons et la consommation sur la voie publique à Bologne (1998-2006)

05.1998 – Interdiction d'abandonner sur la voie publique des bouteilles et autres objets en verre et modalités de vente de boissons en soirée et durant les heures nocturnes.
28.10.2003 – Arrêté *Antidegrado* du 3 novembre 2003 au 30 avril 2004
http://www.comune.bologna.it/pianificazionecommerciale/pagine/normativa/ordinanze_storico/docs/PGN186045.rtf
22.12.2004 – Interdiction de vente à emporter de boissons dans des bouteilles en verre à l'occasion de la manifestation du 31 décembre 2004.
23.03.2005 – Interdiction de vente à emporter de boissons alcoolisées durant les heures nocturnes dans le centre historique
http://www.societacivilebologna.it/gruppo_cons/odg/05/odg_divieto_bevande_asporto_230305.htm
23.03.2005 – Horaires d'ouverture et de fermeture des magasins de vente à emporter
http://www.societacivilebologna.it/ser/documenti/05/ordinanza_orari230305.htm
05.07.2006 – Interdiction de vente d'alcool à emporter de 21h à 6h dans le secteur de la place Verdi
http://www.societacivilebologna.it/ser/documenti/06/lug06/pg%20155236_2006.rtf
05.07.2006 – Interdiction de vente d'alcool à emporter de 21h à 6h dans le secteur du *Pratello*
http://www.societacivilebologna.it/ser/documenti/06/lug06/pg%20155257_2006.rtf

Sous le mandat de Walter Vitali, trois arrêtés municipaux interviennent. Le premier, pris en novembre 1996, est surnommé « antibivouac » (« *antibivacco* ») car il concerne les modalités inadéquates d'occupation de l'espace public place Verdi (Nobili, 2004a : 322). Le

deuxième, entré en vigueur en juillet 1998¹⁵⁹, concerne la surveillance par les gérants de débits de boissons du comportement de leurs clients. Le troisième intervient à l'automne 1998 : il s'agit d'un arrêté interdisant les entraves à la circulation pour lutter contre la prostitution, annoncé dès le mois d'août¹⁶⁰. Il entre en vigueur le 10 octobre, mais vidé de sa substance (voir encadré ci-dessous).

Encadré n°2.7. La controverse sur l'arrêté anti-prostitution de Bologne (août-septembre 1998)

Le maire, Walter Vitali, annonce dans les colonnes de *La Repubblica* du 15 août, la promulgation d'un arrêté municipal anti-prostitution, fondé sur l'interdiction des entraves à la circulation. Cette mesure s'inscrit dans un programme plus large d'intervention pour lutter contre la prostitution.

Le parti de droite Alliance Nationale critique la prise tardive d'une mesure qu'il avait proposé un an plus tôt. Au sein de la majorité de centre-gauche, les Démocrates de gauche (DS, majoritaires) se félicitent, tandis que les Verts (écologistes) rejettent la mesure. Dans l'édition de *La Repubblica* du 18 août, l'adjointe au maire aux services sociaux et à la sécurité, Lalla Golfarelli, qualifie l'arrêté de « digue », soulignant que la municipalité doit s'engager à aider les prostituées à sortir de la rue et aider celles qui y demeurent à s'organiser. Les travailleurs sociaux déplorent, pour leur part, de ne pas avoir été consultés.

Dans les rangs de la police municipale, chargée d'appliquer l'arrêté, le commandant se montre sceptique, estimant que la mesure déplacera le problème sans le résoudre. Le préfet de police de Bologne exprime un point de vue similaire: il indique que ses hommes effectuent le même type de mission nocturne, qui consiste à déranger les clients, et prévient qu'il ne faut pas attendre de « miracles »¹⁶¹.

Les débats se poursuivent au sein du conseil municipal. Les Verts et les DS demandent que l'arrêté municipal concerne tous les types d'entraves à la circulation, tandis que le groupe des « Femmes DS » s'oppose à tout arrêté¹⁶². Le maire tient bon et annonce son arrêté pour le 14 septembre. Parallèlement, son adjointe à la sécurité précise la mise en place d'une campagne d'information sur la mesure pour les prostituées.

Le président de la Région se déclare opposé à l'arrêté bolognais, dans *La Repubblica* du 15 septembre. Dans les rangs des DS, le président du groupe au conseil municipal, assisté du conseiller municipal Massimo Pavarini, se montre favorable à la sélection d'une portion du territoire spécifiquement dédiée à la prostitution, tout comme l'adjointe à la sécurité. L'opposition de droite accuse la majorité de « schizophrénie »¹⁶³.

L'entrée en vigueur de l'arrêté est finalement annoncée pour le 10 octobre mais lors du vote en conseil municipal du programme d'intervention des DS sur la prostitution, la partie relative à la sanction des clients est rejetée, par 18 voix contre 17. Au sein de la majorité, les Verts ont voté contre et le groupe DS a connu des défections (des conseillers absents et des abstentions). Le Parti de la Refondation Communiste (extrême gauche) et l'opposition de droite ont également voté contre¹⁶⁴. L'arrêté ne sera jamais appliqué.

Sous le mandat de Giorgio Guazzaloca, un nouvel arrêté « antibivouac » est pris le 21 juin pour lutter contre les phénomènes de « *degrado urbano* » (Selmini, 2003 : 626). Le 1^{er} février 2002 intervient un arrêté anti-vandalisme et le 5 août 2002, des arrêtés anti-bruit pour limiter les horaires d'ouverture nocturne des magasins de vente d'alimentation et de boissons à emporter. Le 28 octobre 2003 paraît un arrêté municipal *antidegrado*, en vigueur du 3 novembre 2003 au 30 avril 2004. Par ce texte, le maire interdit, de 19h à 7h, sur un secteur

¹⁵⁹ *La Repubblica*, ed. Bologna, 5 juillet 1998.

¹⁶⁰ Le Commandant de la police municipale de l'époque, Enrico Rossi, se déclarera relativement perplexe quant à son utilité, arguant d'un déplacement du problème et non d'une résolution (*La Repubblica*, ed. Bologna, 15 août 1998).

¹⁶¹ *La Repubblica*, ed. Bologna, 19 août 1998.

¹⁶² *La Repubblica*, ed. Bologna, 1^{er} et 4 septembre 1998.

¹⁶³ *La Repubblica*, ed. Bologna, 15 septembre 1998.

¹⁶⁴ *La Repubblica*, ed. Bologna, 16 septembre 1998.

précis de la zone universitaire, la consommation d'alcool sur la voie publique, l'utilisation de tout instrument de musique ou sonore, l'occupation abusive des espaces collectifs, la mendicité, l'abandon sur la voie publique de tout type de déchet. Les faits incriminés sont passibles d'une amende allant de 25 à 500 euros.

Si Giorgio Guazzaloca semble donner les moyens à la police municipale d'agir contre les désordres, il convient cependant de rappeler qu'en 1998, Walter Vitali avait déjà pris un arrêté stipulant l'interdiction d'abandonner sur la voie publique des bouteilles et autres objets en verre et réglementant les modalités de vente de boissons en soirée et durant la nuit¹⁶⁵. La portée du texte apparaissait cependant plus limitée, puisque la consommation d'alcool sur la voie publique n'y était pas interdite, ni le tapage nocturne en tout genre.

L'élection de Sergio Cofferati ne signifie aucune rupture, au contraire : les arrêtés municipaux se succèdent. Le 22 décembre 2004, un texte interdit la vente à emporter de bouteilles en verre pour le Nouvel an. Le 23 mars 2005, un arrêté – signé de l'assesseur aux activités commerciales, Silvana Mura – interdit, du 7 avril au 30 novembre 2005, dans le centre historique, la vente à emporter de boissons alcoolisées de 21h à 6h. Il fixe également des horaires limites de vente : minuit pour les magasins d'aliments à emporter et 2h30 pour les débits de boisson. Le 5 juillet 2006, enfin, deux nouveaux arrêtés interdisent, du 8 juillet au 30 septembre 2006, la vente à emporter de boissons alcoolisées de 21h à 6h dans la zone du *Pratello* et de la place Verdi.

D'autre part, le 15 novembre 2005, le maire de centre-gauche prend un arrêté municipal signifiant l'évacuation des baraquements de fortune qui abritent des Roms sur les berges du fleuve *Reno*, dont le retentissement politique et médiatique est important. En effet, depuis le printemps 2005 – et ce jusqu'au mois de janvier 2006 – la coalition de centre-gauche au pouvoir se déchire sur le thème de la « légalité », définie par le maire comme « le respect de la loi » :

« Avec ma définition je veux dire que « théoriser » le non-respect de la loi comme méthode de résolution d'un problème est, de mon point de vue, inacceptable » (Sergio Cofferati, cité par Paolo Foschini, « Cofferati a Milano : nessun alibi per l'illegalità », *Il Corriere della sera*, 24 novembre 2005).

Le maire bataille pendant six mois contre ses alliés d'extrême gauche, favorables aux occupations illégales de bâtiments publics¹⁶⁶. Ces derniers reprochent au maire l'application

¹⁶⁵ Comune di Bologna, Forum per la sicurezza e la vivibilità urbana, *Nuova regolamentazione per i pubblici esercizi*, 27 maggio 1998, 18 p.

¹⁶⁶ *Le Resto del Carlino*, ed. *Bologna* du 19 mai 2005 dresse une rapide rétrospective des occupations :
– 27 avril 2004 : au cinéma *Capitol*, plus de 100 précaires, au cri de « cinema gratis, tout gratis », entrent sans payer.
– 5 mars 2005 : des militants des collectifs « Crash » et « Mao » occupent une propriété de la Ville rue *Avesella*. Ils dénoncent la gestion des bâtiments communaux laissés vides et non restructurés. Le 15 avril, les occupants quittent les lieux et laissent les clés à la municipalité.

des règlements qu'ils considèrent comme injustes, comme l'évacuation de campements, squats ou bâtiments. Le débat est largement médiatisé, dans un contexte national marqué par la proximité des élections législatives, pour lesquelles le Bolognais Romano Prodi se présente à la tête d'une coalition de centre-gauche également élargie à son extrême. La coalition bolognaise fait ainsi figure de test, au niveau local, des capacités de gouvernement d'une telle alliance (pour le détail du débat, voir Sainty, 2006 : 92-113).

II.4. Evolution du budget dévolu à la sécurité sous les trois mandats

L'examen des budgets dévolus à la sécurité par les trois municipalités successives nous renseigne sur le caractère plus ou moins prioritaire de cette politique. Nous ne sommes pas parvenus à reconstruire avec précision le budget du projet *Bologna sicura*, qui a bénéficié de différents types de co-financements, tant régionaux qu'euro-péens. Cependant, lors de leur étude des raisons de la défaite électorale du centre-gauche à Bologne, G. Baldini et al. (2000) ont réussi à retracer l'évolution des dépenses du projet sur la période 1995-1998 (voir tableau ci-dessous).

Tableau n°2.21.

Evolution du budget total du projet « Bologne sûre » (1995-1998), en milliers de lires et en euros

	1995	1996	1997	1998
Prévention, réhabilitation et réinsertion	143 630 (74 179 €)	545 135 (281 538 €)	693 540 (358 184 €)	1 551 058 (594 472 €)
Aides économiques	35 907 (18 544 €)	136 284 (70 385 €)	277 416 (143 273 €)	310 211 (160 211 €)
Projets expérimentaux en matière de prévention et sécurité	143 630 (74 179 €)	545 135 (281 539 €)	1 414 820 (730 694 €)	2 585 097 (1 335 091 €)
Lutte contre les violences faites aux femmes	345 283 (178 324 €)	303 575 (156 783 €)	388 382 (200 583 €)	723 827 (373 825 €)
Évaluation des services sanitaires	35 907 (18 544 €)	136 284 (70 385 €)		
Total	704 357 (363 770 €)	1 666 412 (860 630 €)	2 774 158 (1 432 733 €)	5 170 193 (2 670 182 €)
Part sur le total des dépenses du Secteur des services socio-sanitaires et de la sécurité	1,7%	3,8%	5,8%	9,5%

Source : Comune di Bologna, 1999, cité par Baldini et al. (2000: 220, tab. 4).

G. Baldini et al. soulignent le flou entourant ces chiffres, un fonctionnaire de l'époque leur ayant affirmé que la dépense municipale annuelle n'aurait jamais dépassé le milliard de lires (516 457 euros environ), le reste étant comblé par les différents co-financements obtenus, notamment communautaires (ce qui expliquerait le pic de dépense de 1998). Entre 1995 et

– 26 avril 2005 : des « désobéissants » (« *Disobbedienti* ») et le collectif Passepartout occupent des locaux rue du *Guasto*, empêchant l'entrée des propriétaires. Le lendemain, deux policiers, chargés de faire évacuer les locaux, sont blessés dans une confrontation avec les *No Global*.

– 28 avril 2005 : place Verdi et rue *Petroni* a lieu, dans la nuit, un sabotage de caméras installées sous les portiques. Sur les murs, des écrits anti-Cofferati sont inscrits.

Ajoutons que le 20 août 2005, le collectif « Crash » est évacué des bâtiments occupés dans le quartier *San Donato*.

1998, le budget total du projet « *Bologna sicura* » est multiplié par sept, passant de 363 770 à 2 670 182 euros. Il nous est impossible de connaître la part du financement municipal dans le budget total mais la comparaison avec le total des coûts des projets de la municipalité Guazzaloca est néanmoins possible (voir le tableau n°2.22).

Tableau n°2.22.

Les cofinancements régionaux de la politique de sécurité du centre-droit à Bologne (2000-2004), en euros

		Coût total	Dont Ville	Montant cofinancé	%
Projets européens					
« <i>Zero Tolerance against violence against women</i> », 2000		100 000	50 000	50 000	50
Mime (« <i>Multicultural Integration in Mass Events</i> »), 2000		80 000	0	4 000	5
Programme Odysseus – « <i>Ex-O, Exchanges of Officials to compare best practices in welcoming new foreigners</i> », 2000-2002		133 000	26 600	80 000	60
Programme Daphne – « Répertoire des organismes luttant contre la disparition et l'exploitation sexuelle des enfants (Belgique, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni) », 2001-2002		117 000		7 000	6
Programme Agis – « <i>Securities School and Local Authorities</i> », 2003		75 000		4 500	6
Programme Hypokrates – SUD, « <i>Survey on Urban Disorder and Feelings of Insecurity</i> », 2001-2003		95 512	19 102	47 756	50
Projets régionaux					
« <i>Oltre la strada</i> », 2000-2004 ¹⁶⁷		456 822,25	91 365	365 457,80	80
Réduction des risques, 2000-2004 ¹⁶⁸		154 937,1	77 468,55	77 468,55	50
Rilfedeur		1 897 500			
Financement de projets					
« Contrôle et surveillance du Parc de la Montagnola », 2000		51 646	30 987	20 658,27	40
« Ecoles et enfants en sécurité », 2001-2002		218 203	130 921,83	87 281,22	40
Pôle Saffi, 2003-2004		206 367,54	107 311, 12	99 056,42	48
Projet-pilote CCTV « Système-réseau de protection et sécurité », 2002-2004		3 339 549,76	1 169 774,88	1 169 774,88	50
Projet expérimental d'intervention sur la « population <i>punkabestia</i> » présente sur le territoire de Bologne	2001	162 528,86			
	2002	123 640	37 092	86 547,85	70
	2003	162 910	84 713, 2	78 196,96	48
« Les Toilettes du théâtre »	2003	51 000	25 500	25 500	50
	2004	98 400		49 200	50
Total indicatif 1999-2004		7 524 017	1 766 122	2 252 398	

N.B. Les cases grisées représentent les données manquantes.

Le coût total des projets menés par la municipalité de centre-droit entre 2000 et 2004 se monte à 7 524 017 euros, dont 1 766 122 euros financés par la Ville de Bologne. Si l'on ajoute le plan de requalification urbaine du centre historique, subventionné à hauteur de 3,5 millions d'euros par la Ville de Bologne, le total dépasse largement le coût total de 2,7 millions d'euros du projet « *Bologna sicura* » en 1998. En outre, l'équipe Guazzaloca consacre respectivement 7,23 millions et 19 millions d'euros à la réfection de l'éclairage public et des rues, 4 millions

¹⁶⁷ Précisons que ce projet est financé par le Secteur des services sociaux de la Région.

¹⁶⁸ Ce projet est également financé par le Secteur des services sociaux de la Région.

d'euros à l'amélioration de la signalisation routière et 13 millions d'euros à l'entretien des espaces verts. Enfin, la municipalité Guazzaloca crée, au sein du Secteur de la Sécurité, des services nouveaux, tels que les Assistants civiques, un projet initial de 410 000 euros, dont le coût pour la Ville de Bologne est estimé, en 2005, à 300 000 euros annuels. Au total, nous estimons le coût des mesures mises en œuvre sous le mandat de G. Guazzaloca (entre 2000 et 2004) à environ 3 358 189 euros¹⁶⁹ pour la Ville, auxquels peuvent être ajoutés 43, 23 millions d'euros pour la réfection et l'entretien des espaces publics.

Pour compléter l'étude du coût de la politique de sécurité des juntes successives, il convient d'examiner également l'évolution du budget du Secteur de la Sécurité. Nous avons tenté de reconstruire ce dernier à partir de la comptabilité analytique municipale. Cependant, il convient de noter plusieurs limites à l'exercice. Des évolutions organisationnelles sont intervenues au sein de la municipalité (le projet « *Bologna sicura* » se trouvait dans le Secteur des services socio-sanitaires et de la sécurité ; le Secteur de la Sécurité est créé en 2000 et en 2005, il quitte la direction « communication et relations avec les habitants » pour entrer dans le giron du cabinet du maire¹⁷⁰). Il apparaît difficile d'additionner des lignes budgétaires différentes (la municipalité a d'ailleurs elle-même tenté de présenter une série historique en modifiant ses calculs). De plus, les chiffres peuvent également varier d'un document à l'autre, selon les rallonges financières votées et/ou le lissage opéré d'une année sur l'autre. Nous avons donc indiqué précisément les variations selon les sources consultées (voir tableau n°2.23 en page suivante)¹⁷¹.

¹⁶⁹ Voir l'annexe 115.

¹⁷⁰ Nous détaillons ces évolutions au chapitre 7.

¹⁷¹ Les budgets totaux présentés dans l'annexe 123, pour 2005 et 2006, ne correspondent pas à ceux présentés ci-dessous, qui datent de 2007.

Tableau n°2.23.

Evolution du budget du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne (1997-2006), en milliers d'euros

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL (b/** et c/***)	688	737	1 074	874	1 068	1 720	1 728	1 391	1 261	757
<i>Dont cofinancements</i>										
<i>a/* et b/**</i>	0	1309	329	350	150	295	344	157	251	
<i>c/***</i>		227	300	350	150	294	345	157	251	407
– direction/ autre						222	45	123		
– Relations avec institutions, associations, volontariat						238	437	374		
– Relations avec les habitants, comités et Quartiers						479	393	256		
– service technique						85	69			
– activités sociales de prévention						696	784	638		

N.B. Les cases grisées représentent les données manquantes ; les cases barrées celles pour lesquelles le poste budgétaire n'existe plus.

Sources :

* a/ Comune di Bologna, Settore programmazione, controlli e statistica, *Schema di budget. Consuntivo 2005.*

Allegato alla relazione al conto consuntivo, giugno 2006, p. 7

** b/ Comune di Bologna, Settore programmazione, controlli e statistica, *Entrate: serie storica (1997-2003)*, 7 p.

*** c/ Comune di Bologna, Settore programmazione, controlli e statistica, *Consumi specifici: serie storica riclassificata (1998-2006)*, disponible à l'adresse suivante:

<http://www.comune.bologna.it/iperbole/piancont/ssc19982006/tavole/consumi%20specifici.xls>

L'examen de l'évolution du budget du Secteur de la Sécurité révèle trois phases. Avant l'avènement du Secteur, entre 1997 et 1999, le budget connaît une hausse, passant de 688 000 euros à 1 074 000 euros. En 2000, alors que le Secteur de la Sécurité commence à fonctionner, le budget apparaît en baisse par rapport au pic atteint en 1999, mais entame ensuite une croissance jusqu'en 2003, c'est-à-dire durant toute la durée du mandat de G. Guazzaloca. Il atteint, en 2003, 1 728 000 euros, soit son plus haut niveau sur la période 1997-2006. En revanche, à partir de 2004, année de l'élection de S. Cofferati, le budget du Secteur entame une baisse, passant à 1 391 000 euros en 2004 à 1 261 000 euros en 2005 et 757 000 euros en 2006¹⁷². Certaines interventions ont ainsi disparu avec la Junte Cofferati, telle la structure d'accueil à bas seuil des *punkabestia*, l'« île imaginaire », mise en place par le centre-droit. Depuis 2004, il semble donc que le facteur le plus déterminant du contenu des politiques ne soit pas tant politique que budgétaire. Les budgets municipaux en baisse, du fait de transferts étatiques moindres et d'une concurrence accrue dans l'obtention de co-financements, pèsent fortement sur l'éventail du possible des politiques locales de sécurité. Or on sait que le Secteur de la Sécurité compte un nombre important de projets cofinancés par des institutions

¹⁷² Il est possible que le budget 2006 ait fait l'objet d'une rallonge financière postérieure à l'achèvement de notre travail de terrain. C'est ce qu'espérait le directeur du Secteur politiques pour la sécurité lorsque nous l'avons rencontré.

extérieures, en particulier la Région Emilie-Romagne et l'Union européenne. Ce fut le cas sous le mandat de Walter Vitali¹⁷³ et sous celui de Giorgio Guazzaloca.

Si la sécurité constituait une priorité des Juntas Vitali et Guazzaloca du point de vue financier, c'est apparemment moins le cas pour celle de S. Cofferati. Il convient néanmoins de relativiser ce constat en rappelant que la Junte Cofferati a lancé, en novembre 2005, un plan global d'intervention sur la zone de la place Verdi de 6 623 000 euros, comprenant des mesures relatives à la sécurité, mais financé par des secteurs autres (essentiellement les Secteurs « économie et activités touristiques » et « travaux publics »).

*

A la lumière de la comparaison des différentes problématiques traitées par le projet « *Bologna sicura* » et le Secteur de la Sécurité né en 1999, il apparaît délicat de conclure au triomphe d'un modèle de prévention situationnelle sous le mandat de G. Guazzaloca, par opposition à une politique de centre-gauche uniquement sociale. Les deux politiques municipales ont tenté de combiner les différents types d'intervention, en des proportions diverses cependant, la municipalité Guazzaloca ayant particulièrement développé le recours aux interventions physiques sur l'environnement. Cette synthèse propose de revenir successivement sur le contenu de l'action publique développée par les municipalités Vitali et Guazzaloca, avant d'examiner l'évolution du budget de la politique locale de sécurité au cours de la période 1997-2006.

Quatre éléments majeurs nous semblent caractériser le projet « *Bologna sicura* ». Premièrement, il comporte beaucoup plus de mesures visant des catégories de population particulières (prostituées, toxicomanes, mineurs étrangers, adolescents et adultes à risque) que d'interventions physiques et matérielles sur le territoire. La philosophie générale du projet relève ainsi davantage de la prévention sociale traditionnelle et de la réduction des risques que de la prévention situationnelle.

Deuxièmement, le projet compte également des mesures d'aide aux victimes, et tout particulièrement pour les femmes, la municipalité ayant développé un axe intitulé « tolérance zéro » pour les violences faites aux femmes.

¹⁷³ Dans son rapport final au maire sur les possibilités d'action municipale en matière de sécurité, Massimo Pavarini rappelle que le projet « *Bologna sicura* », s'il manquait de cohérence, n'en manquait pas pour autant de financements (Pavarini, 2004 : 47).

Troisièmement, les études et audits (évaluation du rapport coût-efficacité des mesures) constituent un ensemble important de mesures. La municipalité, dès le mandat Vitali, cherche à accroître sa connaissance des phénomènes à traiter et de l'efficacité des mesures déployées.

Quatrièmement, le projet *Bologna sicura* utilise la population pour la mise en œuvre de certains projets. Il encourage notamment la constitution, sur le territoire, de minorités actives et soutien les initiatives de réappropriation du territoire par les résidents eux-mêmes, dans les quartiers marqués par des mobilisations.

A partir de 1999, la politique de la municipalité Guazzaloca se caractérise par cinq points essentiels. Premièrement, elle crée un assessorat à la sécurité. Avec le démantèlement de l'imposant Secteur des services socio-sanitaires et de la sécurité, certaines missions du projet « *Bologna sicura* » n'intègre pas le nouveau Secteur de la Sécurité mais restent aux services sociaux (mineurs, toxicomanie). Loin de signifier que ces interventions ont disparu, cette évolution marque un désencastrement de la sécurité du thème plus général du social au sein de la municipalité, même si certains découpages peuvent apparaître incohérents (la prostitution des majeurs relève de la sécurité, par exemple, alors que celle des mineurs est traitée par les services sociaux).

Deuxièmement, elle est clairement axée sur la lutte contre les désordres dans le centre historique et repose sur l'emploi d'interventions physiques et matérielles pour y parvenir. Elle procède ainsi à la requalification du centre historique et installe un système de vidéosurveillance de 240 caméras. Elle consacre, en outre, 42 millions d'euros à la réfection et à l'entretien des espaces verts, de la voirie et de l'éclairage.

Troisièmement, la municipalité Guazzaloca mène également des recherches sur les problèmes qu'elle veut traiter : les désordres font ainsi l'objet de trois études successives entre 1999 et 2003. Ajoutons qu'elle instaure les guichets sécurité pour recueillir et centraliser les demandes des habitants en matière de gestion de l'espace public.

Quatrièmement, la municipalité semble délaissé quelque peu certaines interventions de réduction des risques en matière de prostitution, une mission pourtant conservée par le service des Activités sociales de prévention, au sein du Secteur de la Sécurité. Elle développe, en revanche, de nouvelles interventions relevant de la prévention sociale traditionnelle, mais centrées sur la zone universitaire – comme la structure d'accueil à bas seuil pour la population des *punkabestia*, destinée à les éloigner de la zone universitaire, ou les toilettes publiques de la zone universitaire, partiellement gérées par des personnes en voie de réinsertion et destinées à améliorer la propreté du secteur.

Cinquièmement, la municipalité Guazzaloca systématise le recours aux habitants dans la mise en œuvre de l'action publique, puisqu'elle crée le service des Assistants civiques, des

médiateurs bénévoles chargés de réguler les usages des espaces publics et de surveiller les sorties d'école et les espaces verts.

La politique de la municipalité Cofferati, semble constituer une synthèse des deux politiques précédentes, reposant à la fois sur la poursuite d'initiatives prises par le centre-droit (le dispositif de vidéosurveillance, les guichets sécurité, les Assistants civiques) et le centre-gauche (l'assurance contre le vol pour les personnes âgées, la décentralisation des initiatives à l'échelle des quartiers). Il est difficile de dresser un bilan de cette politique, dans la mesure où elle était – et se trouve encore – en cours au moment où s'achevait notre étude de terrain. Elle apparaissait cependant en cours de réduction du point de vue budgétaire.

Il convient de souligner, en dernier lieu, avec quelle continuité les trois municipalités successives ont tenté de réguler le centre historique par la promulgation d'arrêtés municipaux : deux sous W. Vitali, quatre sous G. Guazzaloca et trois sous S. Cofferati. Mis à part l'arrêté anti-prostitution de 1998, tous les autres visent à la régulation de la consommation d'alcool et de ses conséquences sur la voie publique, ainsi que de ses modes d'occupation (squats, bruits nocturnes).

Conclusion

En guise de conclusion, il convient de dresser un bilan du contenu des mesures mises en œuvre à Bologne et Modène entre 1997 et 2006, avant d'étudier les apports de ces cas d'étude à la réflexion sur les facteurs de standardisation de l'action publique.

La lutte contre les désordres physiques et sociaux dans les espaces publics apparaît comme une priorité des mandats des maires successifs de Bologne et Modène. Rappelons que la ville de Modène n'a pas connu d'alternance politique sur la période étudiée, contrairement à la Ville de Bologne, passée au centre-droit en 1999, avant de revenir au centre-gauche en 2004. Malgré l'orientation politique opposée des deux municipalités après 1999, leur politique de sécurité repose sur l'utilisation d'instruments d'intervention similaires: requalification urbaine, dispositif de vidéosurveillance, arrêtés municipaux, recours à la population. Elles se distinguent, cependant, par des usages différenciés de ces instruments, auxquels elles assignent en fait des objectifs différents. Elles ne reposent pas, du reste, sur la même délimitation de la notion de sécurité, combinant en des proportions variées les mesures relevant de la prévention

sociale traditionnelle, de la réduction des risques et des interventions matérielles sur le territoire.

Le premier instrument mobilisé par les deux villes, en termes financiers, est la requalification urbaine, auquel s'adjoint la vidéosurveillance (les projets-pilotes co-financés par la région). Si les principes qui guident la réalisation des opérations de requalification (le réagencement des espaces pour dissuader la commission d'actes de délinquance) paraissent similaires, les objectifs assignés à la vidéosurveillance varient d'une ville à l'autre (voir tableau ci-dessous).

Tableau n°2.24. La vidéosurveillance à Bologne et à Modène : une synthèse

	Bologne	Modène
Nombre de caméras	250	42 4 bornes d'appels
Lieux	centre-ville « parcours sûrs »	Dôme parkings du parc <i>Novi Sad</i> ancienne zone industrielle passages souterrains
Transports en commun	« arrêts sûrs » : système d'information aux usagers	10 caméras embarquées (2 lignes de bus)
Accès	police municipale Police d'Etat carabiniers	police municipale Police d'Etat carabiniers
Objectifs	rassurer la population	rassurer la population décourager certaines présences (prostituées, toxicomanes) lutter contre les vols de voitures et vols à la roulotte prévention des pickpockets (bus)
Financement	projet-pilote, co-financement régional	projet-pilote, co-financement régional
Coût total	3,34 M €	1,14 M €

La principale différence entre les deux systèmes réside dans les objectifs qui lui sont initialement assignés. Alors que la vidéosurveillance doit, à Bologne, rassurer la population en lui permettant de se déplacer selon des trajets surveillés par les caméras, elle doit en plus, à Modène, dissuader les présences indésirables et lutter contre certains délits. Les discours critiques des acteurs bolognais quant à l'efficacité du système se comprennent mieux à la lumière de ce constat : les acteurs évaluent l'efficacité du dispositif (la baisse du trafic de drogue et des désordres) à l'aune d'objectifs qui n'étaient pas les siens, puisque le projet de vidéosurveillance visait à la réassurance de la population. Ainsi, l'indignation de certains acteurs municipaux bolognais quant à l'utilisation des images à des fins d'investigation ne se retrouve pas à Modène, où le dispositif prévoit, dès le départ, des usages policiers.

Un constat similaire s'applique au deuxième levier d'intervention privilégié par les deux municipalités italiennes : les arrêtés municipaux. Les textes successivement promulgués à Bologne et Modène poursuivent le même objectif de lutte contre les désordres physiques et sociaux (voir tableau n°2.25 en page suivante).

Tableau n°2.25. Récapitulatif des arrêtés municipaux pris à Bologne et Modène entre 1996 et 2006

	Modène	Bologne
1996		Novembre – arrêté « antibivouac » contre l'« usage impropre des places et portiques »
1997		
1998	Juillet – arrêté anti-prostitution	Mai – arrêté interdisant l'abandon de bouteilles et objets en verre sur la voie publique et réglementation de la vente nocturne de boissons Septembre – arrêté anti-prostitution (non appliqué)
1999	Juin – arrêté <i>piazza Grande</i> contre la dégradation du Dôme Septembre – arrêté « vivabilité »	
2000		
2001		21 juin – arrêté anti-bivouac
2002	Avril – nouveau règlement de police urbaine incluant tous les arrêtés précédents Juillet – arrêté anti-prostitution	1 ^{er} février – arrêté anti-vandalisme 5 août – arrêtés limitant les horaires d'ouverture nocturne des magasins d'alimentation et vente à emporter
2003	Décembre – interdiction de la vente à emporter (nourriture et boisson) après 1h du matin	Octobre – arrêté « <i>antidegrado</i> »
2004		Décembre – interdiction de la vente à emporter de bouteilles en verre
2005	Novembre – arrêté « <i>phone center</i> » qui fixe l'horaire de fermeture à 22h	Mars – interdiction de la vente à emporter de boissons alcoolisées dans le centre historique et limitation des horaires de fermeture des magasins d'alimentation et débits de boissons novembre – évacuation des Roms sur les berges du fleuve Reno
2006		Juillet – interdiction de vente d'alcool à emporter de 21h à 6h dans le secteur de la place Verdi Juillet – interdiction de vente d'alcool à emporter de 21h à 6h dans le secteur du <i>Pratello</i>

La lutte contre la prostitution et, plus généralement, contre les atteintes aux normes qui régissent l'usage de l'espace public, est pérennisée, à Modène, par le nouveau règlement de police urbaine de 2002. Alors qu'un arrêté municipal est, par définition, limité dans l'espace et le temps, l'inscription des arrêtés antérieurs dans le règlement de police urbaine signifie l'extension de la réglementation à l'ensemble du territoire communal, et ce pour une durée indéterminée. La municipalité de Modène apparaît donc plus soucieuse que celle de Bologne de doter sa police municipale de moyens réglementaires d'intervention pérennes, afin d'accroître son efficacité.

Le dernier instrument qu'utilisent communément les deux villes n'est autre que la population. Les habitants sont impliqués dans la mise en œuvre des deux politiques municipales, qu'il s'agisse de l'aide aux victimes assurée par le comité de Modène Est à Modène, de l'observatoire de la sécurité géré pendant trois ans par les comités modenais, des Assistants civiques bénévoles à Bologne, ou de l'animation du territoire par les comités de citoyens dans les deux villes. Les catégories de population à haut risque de victimisation, telles que commerçants ou personnes âgées, font également l'objet de mesures ciblées : l'aide au

financement de systèmes de sécurité pour les premiers, le service bénévole d'accompagnement au cimetière monumental de Modène pour les secondes. L'implication de la population dans les politiques municipales de sécurité se caractérise par une remarquable continuité dans chacune des deux villes, quelle que soit l'orientation de l'équipe municipale en place. Les usages de la population apparaissent toutefois différents selon les projets. Si l'animation du territoire par des associations vise à une réappropriation, par les habitants, de certains espaces publics, l'observatoire de la sécurité des comités modenais et le service des Assistants civiques bolognais ne poursuivent pas les mêmes objectifs. Alors que le premier, créé à l'initiative des comités, vise à accroître les capacités d'investigation des forces de l'ordre par la transmission d'informations précises sur les délits observés, le second est mis en œuvre par la municipalité afin de rassurer la population, par la présence, dans les espaces publics, de figures de « garants des lieux » (Roché, 2002). A un même instrument d'action publique peuvent donc correspondre des objectifs et modalités d'utilisation divers. Ce point constitue la première distinction notable entre les deux politiques municipales.

La deuxième différence majeure réside dans la délimitation de ce qu'entendent les deux municipalités par « sécurité ». Si l'aide aux victimes est comprise dans les politiques municipales de sécurité, ce n'est pas toujours le cas des mesures relevant de la prévention sociale et de la réduction des risques, par exemple. L'orientation politique semble ici exercer une influence déterminante. Alors que les équipes municipales de gauche, à Modène comme à Bologne, conservent une vision large de la sécurité, incluant la réduction des risques et des mesures de prévention traditionnelle ciblant des catégories particulières de population, la politique municipale du centre-droit ampute le Secteur de la Sécurité de la réduction des risques pour les toxicomanes et de la problématique des mineurs, d'une part, et délaisse la réduction des risques pour les prostituées, d'autre part.

La comparaison du contenu de l'action publique menée à Bologne et à Modène apporte de nouvelles pistes analytiques de la problématique de standardisation/différenciation de l'action publique. L'orientation politique des municipalités comme facteur explicatif des programmes d'action locaux, tout d'abord, est à nuancer. A Bologne, l'alternance de 1999 se traduit par un usage intensifié des interventions physiques et technologiques sur l'environnement urbain. Il en est de même à Modène, où le centre-gauche conserve pourtant le pouvoir.

Une première hypothèse explicative de cette convergence peut être avancée : la Région, grâce à sa politique de financement des projets municipaux, dispose d'une capacité de standardisation de l'action publique sur son territoire. Les coordinateurs scientifiques des projets municipaux « Ville sûre » appartiennent tous, initialement, au comité scientifique

régional « Villes sûres ». En outre, lorsqu'elle décide de structurer une politique d'intervention, la Région mise sur le financement de projets élaborés par les collectivités locales, pour lesquelles le service de Promotion et développement des politiques de sécurité et de la police locale assure une ingénierie technique. Enfin, certains projets régionaux impliquent la participation des municipalités, comme le projet Rilfedeur de relevés des désordres ou encore la réduction des risques dans le domaine de la toxicomanie et de la prostitution. Cette hypothèse est donc valide mais pas suffisante, dans la mesure où les projets « *Città sicura* » développés dans chacune des villes ne sont pas systématiquement identiques : la ville de Modène dispose pas de projet relatif à la « tolérance zéro pour les violences faites aux femmes », par exemple. Surtout, les financements régionaux des projets-pilotes de requalification et de vidéosurveillance n'interviennent qu'après les premières mesures municipales ciblées sur le territoire.

Une deuxième hypothèse peut être formulée : le degré de médiatisation de l'enjeu sécurité, surtout en période électorale, détermine son caractère plus ou moins urgent et, partant, son positionnement dans la hiérarchie des interventions municipales. Du caractère plus ou moins prioritaire d'une politique découle ensuite la taille du budget qui lui est consacré et l'étendue du spectre des possibilités d'intervention. Cette hypothèse apporte un élément explicatif de la convergence des politiques bolognaise et modenaise vers des interventions physiques sur le territoire accrues, malgré l'orientation politique opposée des deux municipalités après 1999 : dans les deux villes, la sécurité apparaît comme le premier enjeu électoral lors des élections municipales.

La comparaison des deux cas italiens révèle également l'impact limité de la catégorisation des problèmes *stricto sensu* sur le choix des instruments d'action publique : en dépit de problématisations distinctes, certains des instruments utilisés s'avèrent similaires : requalification urbaine et vidéosurveillance, arrêtés municipaux, recours à la population. Si à chaque configuration locale particulière peut correspondre une problématisation spécifique de la sécurité, deux facteurs concourent à la standardisation du contenu de l'action publique. D'une part, les problèmes adressés aux municipalités concernent au final les usages des espaces publics, que les Villes cherchent à se réapproprier, quelle que soit la catégorisation de population mise en cause par les résidents. D'autre part, les instruments d'action publique disponibles ne sont pas en nombre illimité. Les municipalités combinent toutefois les mesures selon des proportions différentes. Ce sont donc ces combinaisons qui méritent des investigations. La droite semble plus encline que la gauche à privilégier les interventions physiques sur le territoire que les mesures relevant de la prévention sociale traditionnelle ou de la médiation. Ce n'est que lorsque l'enjeu sécurité apparaît politisé et médiatisé que la gauche accepte de recourir à des mesures de dissuasion/répression.

Conclusion de la deuxième partie

Le contenu de l'action publique en coupe synchronique

Nous avons, dans cette deuxième partie, examiné l'évolution du contenu de l'action publique menée dans chacune des villes sous forme de monographies, afin de vérifier la thèse d'un recours accru à la prévention situationnelle et à la répression (et donc du changement dans les politiques publiques). Que nous enseigne la comparaison franco-italienne sur ce point ?

Pour répondre à cette question, nous avons élaboré une typologie, empiriquement fondée, qui reprenne les acquis théoriques présentés en introduction. Cette typologie repose principalement sur la distinction de F. Sina entre les trois cibles de l'action publique : population, espace public, professionnels (voir les tableaux qui suivent).

Tableau n°2.26. Typologie du contenu de l'action publique : les publics

Avant la commission de l'acte	
Groupes ciblés	Population en général
<ul style="list-style-type: none"> – jeunes/adolescents (éducation à la légalité/citoyenneté ; activités sportives, culturelles, pendant les vacances, en soirée, le week-end) – scolaires (prévention de la violence scolaire ; de l'échec scolaire) – parents (soutien à la fonction parentale) – publics en difficultés (accueil/écoute/soin/orientation des jeunes en errance, toxicomanes, prostituées, etc.) – étrangers/ extracommunautaires (intégration, éducation à la légalité) – supporteurs de football (prévention des violences) – catégorie à risque de victimisation (commerçants, femmes, personnes âgées) 	<p>campagne de prévention/sensibilisation/information ex. « t'as vu ta ville ? » ex. « tolérance zéro contre les violences faites aux femmes »</p>

Après la commission de l'acte		
Auteurs	Auteurs+victimes	Victimes
<p>prévention de la récidive/ aide à la réinsertion (logement des sortants de prison, lien enfants-parents incarcérés)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – médiation sociale/gestion des conflits – réduction des risques (Italie) 	<ul style="list-style-type: none"> – aide aux victimes (soutien psychologique, aide juridique, service de reproduction des documents, numéros verts, etc.) – assurance/indemnisation

Nous considérons la population comme un ensemble de publics. Nous distinguons les publics potentiels, concernés par des mesures prises avant la commission d'actes de délinquance et/ou d'incivilités, des publics effectifs, c'est-à-dire concernés par des mesures intervenant après la commission de ces actes. Nous tenons tout particulièrement à différencier les mesures qui interviennent avant et après la commission d'actes de délinquance, incivilité ou déviance pour deux raisons. D'une part, la répression a historiquement joué un rôle dans la prévention et demeure l'une des stratégies d'importance du *crime control* (Hughes, 1998 : 19).

Même s'ils ne l'étudient pas dans leur ouvrage¹, M. Tonry et D. Farrington (1995b) considèrent la répression (*law enforcement*) comme une forme de prévention : il s'agit de l'approche traditionnelle du système pénal, qui agit principalement par dissuasion, privation de liberté et réhabilitation (Hughes, 1998 : 21). D'autre part, il n'y a pas que la répression qui intervienne après la commission d'un acte : les mesures de médiation pénale, voire de médiation des conflits, l'aide aux victimes, la réduction des risques, peuvent difficilement être qualifiées de mesures de prévention mais entrent cependant fréquemment dans les stratégies déployées dans le cadre des politiques locales de sécurité.

Au sein des publics effectifs, nous distinguons ensuite les auteurs (qui ont commis des actes de délinquance et/ou d'incivilités) des victimes (qui ont subi des actes de délinquance et/ou d'incivilités). Cette distinction nous semble, en revanche, beaucoup trop délicate à opérer pour les publics potentiels. La prévention de la violence scolaire auprès d'adolescents, par exemple, vise-t-elle les futurs auteurs ou les futures victimes ? Devant cette impasse, il nous a semblé plus pertinent d'éviter l'application de cette distinction aux publics potentiels.

Parmi les publics potentiels, nous distinguons, en revanche, les groupes d'individus que les municipalités ciblent selon un ou plusieurs critères : l'âge (adolescents, « jeunes »), le statut familial (parents, parents isolés), les pratiques (toxicomanie, prostitution), l'origine ethnique (« extracommunautaires »), le risque de victimisation (femmes, commerçants, personnes âgées, vacanciers).

La deuxième cible de l'action publique est l'espace public. Nous entendons par « espace public » l'ensemble des espaces publics et des espaces recevant du public. Nous distinguons les mesures proprement matérielles (technologiques) et physiques (réaménagement et entretien des espaces) de celles visant à renforcer la présence humaine afin de garantir l'« ordre en public » (Roché, 2002, voir chap. 9 et 10) ou de surveiller, voire sanctionner certains usages impropres (voir tableau n°2.27 en page suivante). Le redéploiement de la présence humaine dans les espaces publics peut reposer, en effet, sur quatre types de figures : les agents de médiation (des professionnels financés par les municipalités), les agents de sécurité (des professionnels appartenant à des entreprises de sécurité), les policiers municipaux, chargés d'appliquer des arrêtés pris par le maire, des non-professionnels, issus d'associations ou de collectifs d'habitants. La participation des habitants au processus de réappropriation du territoire par les municipalités est d'ailleurs plus développée dans les deux villes italiennes que dans les villes françaises.

¹ Gordon Hughes attribue cet oubli à une forme de « fermeture professionnelle » : il s'agit de laisser le *law enforcement* aux sous-spécialités de la criminologie qui l'étudient traditionnellement, comme les *police studies*, et de coloniser un nouveau champ d'expertise exclusif, la *crime prevention*.

Tableau n°2.27. Typologie du contenu de l'action publique : les espaces et équipements publics

Mesures matérielles/ technologiques	Mesures physiques	Présence humaine			
		Professionnels			Population/associations
vidéosurveillance alarmes/gardiennage à distance/ bornes de secours (Modène)	réaménagement/travaux requalification urbaine entretien/ maintenance : enlèvement des épaves, réfection de murs/façades, renforcement de l'éclairage, réfection de la voirie, etc.	policiers municipaux (arrêtés)	vigiles/ agents de sécurité (piscines lyonnaises)	garants de l'ordre en public (ALMS, correspondants de nuit, ALTM)	animation du territoire par les comités de citoyens Assistants civiques

En dernier lieu, nous distinguons les mesures concernant les professionnels impliqués dans la coproduction de sécurité. Dans la première catégorie, nous incluons l'ensemble des mesures destinées à rationaliser le fonctionnement de leur organisation d'appartenance; dans la seconde catégorie, nous plaçons les mesures émises par une organisation mais visant à l'amélioration du fonctionnement interne d'une autre et/ou de la coopération interorganisationnelle. Certaines mesures, comme les recherches ou évaluations conduites, visent à la rationalisation du fonctionnement de l'organisation et de la coopération interorganisationnelle (voir tableau ci-dessous).

Tableau n°2.28. Typologie du contenu de l'action publique : les professionnels

Intraorganisationnel	Interorganisationnel
Rationaliser ² le fonctionnement de l'organisation (ajustement moyens/fins)	– Rationaliser le fonctionnement d'une autre organisation – Rationaliser la coopération interorganisationnelle
– Réorganisation interne (3 districts de Police nationale à Lyon) – Traitement en temps réel/Justice de proximité (MJD) – Guichets sécurité (Bologne) – Projet Ril.fe.de.ur (Bologne, Modène) – Formation professionnelle – Comités d'experts (Bologne, Modène)	– Fiches-actions police-bailleurs (Grenoble ; Lyon) – Accueil de TIG (par les municipalités, transporteurs, etc.) – GLTD – Groupes locaux CLS, cellules de veille (Lyon) – Formations professionnelles conjointes – Travailleur social à l'hôtel de police (financé par la Ville de Lyon)
Construction, réfection ou mise à disposition de locaux ; achat de matériel ; co-financement de postes évaluations (plan Villeneuve, médiation à La Villeneuve, CLS de Grenoble et Lyon) ; enquêtes/recherches (victimisation, sentiment d'insécurité, violence scolaire, genre, etc.) observatoire de la sécurité (Lyon), cartographies	

Grâce à cette typologie, nous avons classé les mesures que nous avons pu recenser dans les quatre villes étudiées depuis 1997 : nous avons procédé – rappelons-le – de la manière la plus exhaustive possible, par dépouillement de comptes-rendus de séances de conseil municipal et de documents municipaux internes, conduite d'entretiens et revue de presse (locale) sur la période (1997-2006). Le croisement des sources nous a permis d'opérer des recoupements et vérifications systématiques, indispensables à la validation du contenu de nos informations.

² Nous entendons ici l'idée de rationalisation au sens d'ajustement des moyens aux buts poursuivis.

Nous avons ainsi pu éviter le biais que constitue l'analyse unique de documents programmatiques ; inversement, nous avons toujours tenté de trouver des documents écrits pour corroborer les propos recueillis lors des entretiens menés.

Appliquée à chacune des monographies, la typologie ainsi construite permet une comparaison dans le temps des mesures mises en œuvre au cours des dix années étudiées. Appliquée simultanément aux quatre cas, elle permet une comparaison dans l'espace des interventions. Quatre caractéristiques majeures se dégagent de cette double comparaison.

Premièrement, dans toutes les villes, les interventions relevant de la prévention sociale traditionnelle, c'est-à-dire les mesures d'assistance à des groupes de population, ciblés parce qu'ils sont considérés comme présentant un risque de délinquance, déviance ou victimisation, ou parce qu'ils sont dotés de capacités de prévention (parents), ne disparaissent pas des politiques municipales. Au sein de ces interventions, trois tendances se dégagent. Dans les quatre villes, l'attention portée aux victimes s'accroît durant les dix années étudiées, tout comme les mesures de médiation des conflits, qui concernent à la fois auteurs et victimes. En outre, dans les villes françaises, les interventions en faveur de la prévention de la récidive s'étendent également au cours de la période examinée.

Deuxièmement, à côté des mesures visant les publics en difficultés ou à risque, dans les quatre villes, le recours aux interventions visant à la régulation des espaces publics s'est largement répandu. Nous sommes d'accord, en cela, avec les conclusions de l'étude de F. Sina (2002) sur les fiches-actions des contrats locaux de sécurité français. La thèse d'une évolution du contenu de l'action publique locale sous la pression de la demande de sécurité apparaît ainsi largement validée. La catégorisation des problèmes en termes d'utilisation des lieux collectifs appelle des réponses plus centrées sur l'espace que sur les populations. Cependant, l'uniformisation lexicale que suppose l'utilisation du terme de prévention situationnelle, tant dans son acception originale (Clarke, 1995) que dans son acception élargie à l'ensemble des mesures ciblant le territoire (voir Selmini, 2000b ; Sina, 2002), tend cependant à occulter les formes diversifiées que prend cette recherche de régulation des lieux collectifs. Nous avons distingué, dans notre typologie, les interventions physiques (entretien, aménagements) et technologiques (vidéosurveillance) de la présence humaine, elle-même différenciée selon le type d'acteurs (police municipale, agents de sécurité, agents de médiation, population).

La logique de maîtrise des lieux collectifs que développent les municipalités – et qui se distingue de la prévention sociale et de la police répressive – constitue l'une des grandes évolutions du champ de la sécurité, en France, comme en Italie. Nos résultats rejoignent ainsi les conclusions suivantes de J. de Maillard et S. Roché pour la France.

« Les municipalités font évoluer le cadre cognitif même des réponses à l'insécurité, tandis que le discours national reste polarisé sur la prévention versus la répression, et ce depuis vingt ans. Les catégories idéologiques sont immobiles. Pourtant, des maires ont inventé

une autre voie: celle de la gestion de "l'ordre en public", des incivilités et désordres qui affectent la tranquillité. C'est ainsi que l'on a vu naître les "correspondants de nuit", les "comités d'admonestation", les agents de proximité ou les "directeurs de quartier", toutes tâches qui ne peuvent être assimilées ni à de la police répressive ni à de la prévention sociale. » (De Maillard & Roché, 2005 : 48).

Trois municipalités développent des figures originales de garants des lieux : l'ALTM à Lyon, les correspondants de nuit à Grenoble, les Assistants civiques à Bologne. A Modène, où la population demeure encore relativement homogène, unie dans le modèle émilien de régulation, la mise en place de telles figures apparaît moins utile, la surveillance des lieux et le rappel des règles étant assurés par les habitants eux-mêmes. Le recours municipal à des figures de garants des lieux semble donc obéir à un effet d'échelle. Le positionnement de la ville dans l'armature urbaine constitue un facteur explicatif de la production de l'action publique, au sens où il permet de déduire des caractéristiques structurelles de la société locale.

L'implication des entreprises de sécurité dans la production de sécurité au niveau local apparaît également régie par un effet d'échelle. Alors qu'elles sont, dans les quatre municipalités, utilisées pour la surveillance de bâtiments municipaux, les entreprises de sécurité apparaissent peu mentionnées par les acteurs comme des acteurs des politiques locales de sécurité. Elles semblent ainsi demeurer en dehors de la configuration d'acteurs, soit que les acteurs aient quelques réticences à évoquer leur collaboration avec elles, soit qu'ils déprécient leur participation à la coproduction de la sécurité au quotidien, sauf à Lyon. Nous y avons trouvé, en effet, plusieurs exemples de coopération étroite, notamment avec la police municipale et les transporteurs pour de l'événementiel. La coopération avec les entreprises de sécurité semble en fait obéir au même effet d'échelle qui régit l'événementiel : le recours aux agents de sécurité croît avec le nombre de manifestations sportives et culturelles, et donc avec la taille de la ville.

Troisièmement, les proportions dans lesquelles sont combinées les mesures de prévention sociale, celles relevant de la maîtrise des lieux collectifs et les mesures de répression varient dans l'espace et dans le temps. En effet, la prévention sociale n'intègre pas toujours dans les mêmes dimensions les nouvelles politiques de « tranquillité publique » ou de « sécurité urbaine » que mènent les municipalités : elle peut rester, dans une certaine mesure, gérée par les services sanitaires et sociaux – comme dans les villes italiennes – ou financée par des lignes budgétaires relevant de la politique de la Ville, comme dans les deux villes françaises. Ainsi, la réduction des risques pour les prostituées et toxicomanes, par exemple, tend à rester en dehors des politiques de sécurité : à Lyon, elle est financée par la ligne « santé » du contrat de Ville à partir de 2002 ; à Bologne, la toxicomanie et la prostitution des mineurs sont conservés par le Secteur sanitaire et social, alors que la prostitution des majeures est traitée par le Secteur de la

Sécurité ; à Modène, les mesures de réduction des risques sont incluses dans la politique de sécurité, mais demeurent mises en œuvre par les services sanitaires et sociaux.

Quatrièmement, la comparaison franco-italienne du contenu de l'action publique permise par cette nouvelle typologie révèle une différence majeure quant à la place réservée aux habitants et aux professionnels dans la production de l'action publique. D'une part, la population participe davantage à la coproduction de la sécurité dans les deux villes italiennes, comme l'illustrent l'observatoire de la sécurité animé par les résidents modenais pendant trois ans ou les Assistants civiques bolognais constitués de volontaires bénévoles. D'autre part, en France, les professionnels de la sécurité monopolisent la mise en œuvre des politiques locales de sécurité, le renforcement de leur coopération constituant même un objet de l'action publique. La typologie utilisée suggère qu'une part des politiques municipales de sécurité françaises concerne le renforcement de la coopération entre les acteurs étatiques, municipaux et parapublics (les bailleurs sociaux notamment). L'examen des projets conduits par les deux villes italiennes révèle l'existence de mesures de formation professionnelle, éventuellement conjointe, mais la coopération interorganisationnelle n'apparaît pas comme un objet d'intervention aussi important que dans les cas français.

A la lumière de ce quadruple constat, il convient de s'interroger sur la spécification des alternatives (Kingdon, 2003) dans les quatre villes, c'est-à-dire le choix des interventions parmi l'éventail du possible. Ce qu'il faut expliquer, au vu de la comparaison des quatre cas d'étude, n'est pas tant la persistance de mesures de prévention sociale que l'apparition de mesures relevant du contrôle des espaces publics et parmi elles, les distinctions majeures entre les quatre villes que constitue la mise en place de la vidéosurveillance et le recours plus ou moins fréquent aux arrêtés municipaux³. La catégorisation des problèmes opérée lors du processus de politisation apparaît largement variable d'une ville à l'autre et d'un quartier à l'autre, mais les nouveaux instruments d'action publique mis en œuvre sont les mêmes dans les quatre villes. Le nombre d'instruments d'action publique disponibles est limité et leur coût est fortement variable. Ce sont donc les proportions dans lesquelles ils sont combinés qui méritent une étude approfondie. Pour l'heure, trois facteurs nous semblent exercer une influence sur la définition et la mise en œuvre du contenu de l'action publique.

Premièrement, les modalités de politisation du problème influent sur le budget municipal qui est affecté à son traitement et la stratégie de communication municipale qui lui est assortie. Les objectifs prioritaires des équipes municipales bénéficient, en règle générale, d'un budget important et d'une politique de communication municipale offensive (via le

³ Voir en annexe 124 le récapitulatif des arrêtés municipaux pris par les quatre municipalités.

positionnement de l' élu dans la hiérarchie des adjoints, la presse municipale et le site Internet de la ville). Le degré de conflictualité et de médiatisation du processus de politisation du problème, surtout s'il intervient en période électorale, détermine le positionnement du problème dans la hiérarchie des objectifs municipaux et, partant, l'ampleur du budget de sa politique et de la communication municipale dont elle fait l'objet. Plus la politisation du problème apparaît conflictuelle et médiatisée, plus le problème a de chances de faire l'objet d'une mise à l'agenda municipal. Si le processus de politisation intervient en période de campagne électorale, le problème a d'autant plus de chances de se trouver en tête des priorités électorales des candidats, puis des priorités programmatiques du candidat élu.

Deuxièmement, la pluralité idéologique des majorités de gauche plurielle influe sur le choix des alternatives. Si les mesures de prévention sociale traditionnelle et d'accompagnement socio-sanitaire ne font pas l'objet de controverses politiques partisans majeures, ce n'est pas le cas de certaines interventions considérées comme relevant de la répression : la vidéosurveillance, dans les deux cas français, et les arrêtés municipaux anti-désordres, dans les deux cas italiens. A l'inverse des partis politiques de droite, les partis écologistes et de la gauche alternative demeurent idéologiquement hostiles aux principes de sanction et de privation de libertés, incarnés par la vidéosurveillance et les arrêtés municipaux.

Ainsi, le cas de la vidéosurveillance illustre clairement l'influence des deux facteurs énumérés ci-dessus. Le tableau récapitulatif ci-dessous montre dans quelle mesure les dispositifs de vidéosurveillance – parmi les interventions les plus coûteuses pour les municipalités – sont majoritairement mis en place à l'initiative de municipalités de droite (Lyon et Bologne) et étendus ou mis en place par des municipalités de gauche suite à une élection où la sécurité a constitué le principal enjeu électoral (Lyon et Modène).

Tableau n°2.29. Coalition au pouvoir et vidéosurveillance dans les quatre villes

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Lyon	V						(V)					
Grenoble							v					
Bologne						V						
Modène						V						

N.B. Les cases gris clair représentent la droite et les cases gris foncé la gauche.

Grenoble constitue ici, d'après ce tableau, un cas particulier, dans la mesure où la mise en place de la vidéosurveillance intervient en cours de mandat, sous une municipalité de gauche, alors que la sécurité n'avait pas constitué un enjeu électoral lors des précédentes élections municipales. Le cas grenoblois illustre ici l'influence de la cohérence idéologique de la majorité municipale, puis que les Verts et les alternatifs, deuxième force de la majorité plurielle, sont hostiles à la vidéosurveillance, qui n'est donc mise en œuvre que sous forme d'une expérimentation municipale et ainsi non soumise au vote du conseil municipal. En effet, en cas d'alliance avec l'opposition de droite (voix contre ou abstention), les Verts et alternatifs

auraient pu être en mesure de l'emporter face à leurs alliés socialistes. Rappelons que le dispositif grenoblois ne coûte, au total, que 60 000 euros, là où les dispositifs des trois autres villes se chiffrent en millions d'euros.

Le troisième facteur repéré influe sur la mise en œuvre de l'action publique : il s'agit des particularités du contexte local. Le constat d'une capacité différentielle de participation des habitants à la mise en œuvre de l'action publique pourrait puiser sa source dans le « sens civique » émilien, mis en avant par R. Putnam et son équipe (Putnam et al., 1993), qui se traduirait par des formes diversifiées d'engagement et de participation. Les particularités du contexte local, en l'occurrence les ressources associatives disponibles, influeraient donc sur la mise en œuvre de l'action publique. En outre, le phénomène des comités de citoyens a pu être interprété par les élus comme une demande renouvelée de participation des habitants, en dehors des canaux participatifs traditionnels, dans un contexte de crise de la représentation des partis politiques. La capacité de participation des associations à la production de sécurité résulte donc de la conjonction de leur disponibilité et de la volonté municipale de les intégrer à ce processus. Est-ce à dire que dans les villes françaises, la participation des habitants à la coproduction de la sécurité est inexistante ? Nombre d'associations sont subventionnées par la politique de la Ville pour mener des actions d'animation du territoire et il existe un fonds spécial pour le financement d'interventions proposées par les habitants : le Fil (Fonds d'Initiative Local). Cependant, ces mesures relèvent de la politique de la Ville et non de la sécurité. Elles visent au maintien du lien social plus qu'à la réappropriation du territoire par les résidents.

TROISIEME PARTIE

Vers l'avènement d'un nouveau paradigme ?

Introduction

L'institutionnalisation de la sécurité urbaine à l'échelle municipale

Les municipalités françaises et italiennes étudiées requalifient les enjeux relatifs à la sécurité respectivement en termes de « tranquillité publique » et de « sécurité urbaine ». La création, au sein des mairies, de services spécifiquement en charge des questions de « prévention-sécurité » ou de « tranquillité publique » en atteste. Les politiques de sécurité urbaine/tranquillité publique font ainsi l'objet d'une « institutionnalisation » à l'échelle municipale, entendue comme « la stabilisation de formes organisationnelles et de systèmes de rôles, l'adhésion à un registre de croyances spécifiques, la consécration d'acteurs légitimes » (De Maillard, 2004b : 225). Questionner le processus d'institutionnalisation de la sécurité urbaine implique de s'interroger sur les acteurs en charge de la mise en œuvre des politiques municipales de sécurité. Qui sont-ils ? Comment coopèrent-ils ? La structuration de ces nouveaux services donne-t-elle lieu à des conflits ? Analyser les processus d'institutionnalisation de la sécurité urbaine revient également à investiguer sur la question du changement de paradigme dans l'action publique. Pour certains auteurs, le paradigme de la prévention sociale céderait désormais le pas à celui de la prévention situationnelle et des mesures de dissuasion/répression, davantage centrées sur la régulation du territoire que sur les populations à risques. Rappelons que nous entendons par paradigmes des « matrices cognitives et normatives », définies comme des « systèmes cohérents d'éléments normatifs et cognitifs qui définissent dans un champ donné des "visions du monde", des mécanismes identitaires, des principes d'action, ainsi que des prescriptions méthodologiques et pratiques pour les acteurs partageant une même matrice. » (Surel, 1998 : 162). L'institutionnalisation de la sécurité à l'échelle municipale signifie-t-elle une victoire du paradigme de la sécurité (au sens de dissuasion/répression) sur celui de la prévention (sociale) ? Les acteurs des services municipaux partagent-ils tous la même conception de ce que recouvre une politique locale de sécurité ? La troisième partie de cette thèse s'attache à éclairer ces questionnements.

La mise en œuvre d'une politique locale de sécurité, en France comme en Italie, repose sur la collaboration de plusieurs types d'acteurs : d'une part, les travailleurs socio-éducatifs (qui dépendent ou non de la municipalité selon les pays), traditionnellement en charge des interventions de prévention sociale ; d'autre part, la police municipale et la Police nationale, missionnées pour assurer la sécurité des biens et des personnes. Ces différents acteurs obéissent à des cultures professionnelles différentes, voire antagonistes. L'examen des processus d'institutionnalisation de la sécurité urbaine dans les quatre municipalités révèle effectivement l'existence de deux lignes majeures de clivage. D'une part, les tenants de la prévention sociale de la délinquance s'opposent à l'emploi de mesures de dissuasion/répression et, par conséquent, rechignent à coopérer avec les acteurs de la sécurité. D'autre part, les acteurs municipaux ne considèrent pas toujours la municipalité comme légitime à intervenir dans le domaine de la sécurité, préférant lui voir uniquement conserver des missions de prévention sociale et de police administrative. Au vu de ces antagonismes, on comprend aisément l'existence des conflits intra et interorganisationnels que nous avons pu noter dans les quatre villes. Comment expliquer alors que certains acteurs parviennent néanmoins à développer des formes de coopération ?

On peut supposer que les institutions sont capables de contraindre le comportement des acteurs en vue de les faire coopérer. Les dispositifs « partenariaux » français, issus des politiques nationales successives de prévention de la délinquance et de sécurité, visent justement à l'amélioration de la coopération entre mairie, services de l'Etat, acteurs socio-éducatifs et acteurs semi-publics. Le « partenariat » fait partie, en France, de la rhétorique politico-administrative usuelle de la « coproduction » de la sécurité (Le Goff, 2004). Il n'est, en revanche, pas utilisé de l'autre côté des Alpes : il faut attendre 2003 pour que le gouvernement Berlusconi développe une rhétorique officielle de la « sécurité participative », incluant des acteurs non étatiques et notamment les collectivités locales¹. S'il existe en France, dans les années quatre-vingt-dix, de nombreux dispositifs partenariaux formels et relativement standardisés, ce n'est pas le cas en Italie, où les dispositifs de coopération sont plutôt mis en place à l'initiative des municipalités, de manière plus ou moins formalisée, et surtout plus tardivement. L'institutionnalisation d'une politique passant par la « mise en place de cadres formels d'interprétation des problèmes, de discussion et délibération sur des solutions, d'ajustements entre des projets collectifs » (De Maillard, 2004b : 15), l'existence de dispositifs partenariaux formels change-t-elle la manière dont les acteurs, porteurs de cultures professionnelles diverses, analysent les problèmes et élaborent des solutions ? Une

¹ Voir chapitre 1.

comparaison franco-italienne revêt ici toute sa pertinence pour déterminer l'influence qu'exerce le contexte institutionnel sur le fonctionnement de la coopération interorganisationnelle.

Nous suggérons, pour comprendre l'avènement des pratiques de coopération interorganisationnelle, d'utiliser les acquis de l'institutionnalisme centré sur les acteurs. Ce courant a été développé en Allemagne par Fritz Scharpf et Renate Mayntz pour appréhender la formation et la mise en œuvre des politiques publiques. Cette approche, qui vise à réintroduire le rôle des acteurs dans la production de l'action publique, se concentre sur leurs interactions dans un cadre institutionnel défini. Elle combine, à ce titre, des postulats du choix rationnel et des postulats institutionnalistes. Dans cette perspective, les institutions sont conçues comme des « *systems of rules that structure the courses of actions that a set of actors may choose* » (Scharpf, 1997 : 38), c'est-à-dire qu'elles structurent les opportunités et les contraintes pour des acteurs rationnels (individuels et collectifs) cherchant à maximiser leurs préférences. La notion d'institution comprend les règles légales formelles et les normes sociales dont le non respect peut influencer négativement sur la réputation de l'acteur (de la simple désapprobation à l'ostracisme). Ces règles ne produisent des effets que dans leur application concrète : F. Scharpf se refuse à définir *a priori* le cadre institutionnel (« *institutional setting* ») comme ensemble de variables opérationnalisées, soulignant sa variabilité spatiale et temporelle. Les institutions déterminent et contraignent l'éventail des choix possibles, du moins tel que le perçoivent les acteurs. Ainsi, les responsabilités institutionnelles qu'exercent les acteurs influencent leurs perceptions du spectre des possibles², et réduisent par là même les incertitudes pour ces derniers.

La version française de l'institutionnalisme centré sur les acteurs utilise la notion d'« apprentissage » pour analyser les modalités de coopération que les acteurs parviennent à mettre en œuvre. Le concept d'« apprentissage » permet d'envisager l'action collective sous une autre forme que la simple négociation entre des acteurs porteurs de stratégies différenciées en prenant en compte la façon dont les agents modifient leur catégorie de perception et leurs modes d'action au cours de processus relationnels (De Maillard, 2004b : 18). La version française de l'institutionnalisme centré sur les acteurs met également en avant la notion d'« échange politique » pour appréhender les échanges qui peuvent intervenir entre différents « univers institutionnels »³. L'« échange politique » est défini comme l'ensemble des « transactions par lesquelles les groupes d'acteurs représentant divers milieux ou organisations parviennent à négocier leur présence dans un jeu commun (en faisant valoir leur statut, en

² Cette perspective se rapproche fortement de celle que développe G. Allison (1971) dans son analyse de la crise des missiles de Cuba, dans laquelle il montre bien que les acteurs interprètent différemment le problème selon leur département organisationnel d'appartenance.

³ La notion d'univers institutionnels « peut servir à identifier des "milieux" relativement bien structurés par des règles collectives, des rôles et des statuts, dont certains prennent la forme de systèmes organisés. » (Nay & Smith, 2002 : 7, note de bas de page n°1).

construisant des accords et des règles durables, en répartissant des ressources, mais aussi en mobilisant des idées et des représentations justifiant la légitimité de leur engagement) » (Nay & Smith, 2002 : 6). L'échange politique peut aussi être « considéré de manière plus souple comme les formes de communication, de passage, de circulation de biens et d'idées entre des univers institutionnels distincts » (Nay & Smith, 2002 : 6).

L'institutionnalisme centré sur les acteurs nous paraît pertinent pour aborder la coopération interorganisationnelle dans la mesure où il suggère plusieurs pistes analytiques. Tout d'abord, on peut faire l'hypothèse que les institutions parviennent à inciter les acteurs à coopérer malgré des cultures professionnelles distinctes et s'interroger sur les incitations et contraintes qu'elles mettent en œuvre. On peut ensuite supposer que des dynamiques d'apprentissage interviennent une fois la collaboration interorganisationnelle impulsée. Comment expliquer cependant que certains acteurs acceptent la coopération interorganisationnelle tandis que d'autres continuent de la rejeter ? Le problème central trivialement exprimé ici concerne le processus de hiérarchisation des préférences des individus, que l'institutionnalisme centré sur les acteurs ne parvient à éclairer.

Pour F. Scharpf, les explications reposant sur cette approche se réfèrent à des états d'esprit subjectifs – et donc difficilement accessibles immédiatement à la recherche empirique. Il apparaît délicat pour F. Scharpf de reconstruire des subjectivités⁴, si bien qu'il préconise d'opérer des simplifications par l'intermédiaire de postulats fondés sur les institutions, expliquant que les informations sur les orientations des acteurs propres au rôle institutionnel sont beaucoup plus facilement appréhendables que celles relatives à l'idiosyncrasie des individus. Les acteurs peuvent s'identifier et agir dans la perspective de différentes unités (famille, groupe, nation) et organisations de toute sorte (entreprise, syndicat, parti politique, etc.). Cela signifie, pour le chercheur, qu'il doit être capable de relier le comportement individuel à l'unité institutionnelle de référence appropriée, qui permet d'expliquer dans quelle perspective les choix sont faits, puisque chaque acteur exerce toujours plusieurs rôles.

« In most cases, therefore, individual self-interest as such would not be a useful predictor of role-related action; rather, what matters are the normative expectations addressed to specific roles and, above all, perceptions and preferences derived from the perspective of the social unit on whose behalf the action is performed. » (Scharpf, 1997: 61).

Les simplifications – fondées sur des postulats institutionnalistes – que préconise F. Scharpf pour pallier les difficultés méthodologiques de reconstruction des subjectivités, non immédiatement accessibles à la recherche empirique, posent un problème de taille. A force de simplifications de cet ordre, on peut se demander en quoi l'institutionnalisme centré sur les acteurs dépasse la simple perspective institutionnaliste, dans la mesure où il déduit les

⁴ Il peut néanmoins y arriver s'il conduit une recherche rétrospective, grâce au dépouillement des documents existants et à la conduite d'entretiens avec les acteurs.

orientations des acteurs de leur rôle institutionnel. En outre, l'adoption d'une définition large des institutions, regroupant institutions sociales et organisations, ne permet pas de dissocier – au moins théoriquement – les orientations qui relèvent de la trajectoire personnelle de l'acteur et celles dont l'origine est à rechercher dans la trajectoire professionnelle ou dans l'appartenance organisationnelle. D'une manière générale, l'institutionnalisme centré sur les acteurs refuse de s'intéresser à la question de la formation des préférences chez les acteurs⁵, ce qui limite ses capacités explicatives. Cet oubli volontaire génère une autre faiblesse dans la construction théorique : la question des idées, et plus précisément des orientations normatives des acteurs, y est passée sous silence (Börzel, 1998 : 263). F. Scharpf se perd en effet dans ses tentatives d'élaboration d'un cadre analytique capable de traiter la complexité des motivations des acteurs⁶ mais sans parvenir à expliciter les mécanismes de hiérarchisation des préférences. Pour résoudre le problème de l'indétermination des préférences, il suggère d'utiliser la notion d'identité (individuelle ou collective), c'est-à-dire la définition par l'acteur de ses propres normes et intérêts spécifiques⁷. Pour F. Scharpf, ces identités, individuelles ou organisationnelles, offrent une puissante capacité de prédiction des choix opérés par les acteurs. Il ne nous dit cependant rien du mode de formation de ces identités et de leur possible évolution.

La version française de l'institutionnalisme centré sur les acteurs (voir Nay & Smith, 2002) n'aborde pas non plus cette question. Si elle considère que les échanges transversaux qui ont lieu entre des acteurs issus d'univers institutionnels différents sont le produit de logiques individuelles et institutionnelles, elle ne nous renseigne pas sur les dynamiques d'agencement de ces deux logiques. Les institutions pèsent de trois manières sur le comportement des acteurs: les acteurs sont les représentants des intérêts collectifs de l'institution à laquelle ils appartiennent ; les institutions, en tant qu'univers de socialisation, ont produit des rôles auxquels les acteurs s'identifient, et qu'ils ont tendance à reproduire par intérêt *et* habitude dans leur relation avec des interlocuteurs « extérieurs »; les acteurs extérieurs à une institution acquièrent sur cette dernière des croyances qui, au final, renforcent les frontières de ladite

⁵ Ce que reconnaît toutefois l'auteur :

« *But neither do we consider it our task to provide a general theory that is able to explain the formation of perceptions and preferences. In fact we usually tend to take perceptions and preferences as given, just as is true of rational-choice approaches – except that we see a need to determine their content empirically and that we primarily rely on institutional information to facilitate their empirical determination.* » (Scharpf, 1997: 66).

⁶ Il décompose les « orientations » des acteurs en trois éléments : l'unité de référence (la perspective institutionnelle dans laquelle agit l'acteur), les orientations cognitives (appréhendées par le biais des options disponibles) et les préférences, elles-mêmes décomposées en plusieurs éléments.

⁷ Les intérêts sont à la fois individuels (bien-être et reconnaissance sociale) et organisationnels. Les normes sont définies comme des attentes normatives à l'égard des occupants de positions données ; elles dépendent pour beaucoup des objectifs poursuivis par l'organisation.

institution. Les acteurs défendent également des intérêts personnels, nous disent les deux auteurs, mais sans expliquer les processus de hiérarchisation de ces intérêts.

Il nous semble possible de franchir l'écueil de la hiérarchisation des préférences sur laquelle butent ces deux approches. Considérer que le comportement des acteurs résulte d'une combinaison de plusieurs logiques – individuelle, professionnelle et organisationnelle – permet de formuler des hypothèses explicatives crédibles de l'avènement de formes de coopération interorganisationnelle. Nous suggérons d'envisager la logique individuelle sous l'angle des orientations normatives des acteurs, qui résultent de leur trajectoire personnelle (familiale, sociale, géographique) – et ont donc été influencées par les institutions qui les ont socialisés (famille, école, université) – et de leur trajectoire professionnelle (les différents métiers et postes exercés auparavant).

Il apparaît opportun de dissocier la logique professionnelle de la logique individuelle dans la mesure où les cultures professionnelles (comprises comme des ensembles de références normatives, priorités et savoir-faire spécifiques à une profession) constituent, pour certains auteurs, les « idéologies » d'aujourd'hui, « hégémoniques et implicites », qui se sont substituées aux idéologies partisans traditionnelles (Arnaud et al., 2006a : 248).

Nous préférons employer le terme de « logique organisationnelle » en lieu et place de « logique institutionnelle » afin de préciser que nous abordons les « institutions » comme ensembles d'organisations. Ainsi, dans notre étude, la Préfecture, par exemple, est considérée comme une organisation, au même titre que la Police nationale, même si toutes deux font partie d'une même institution, l'Etat. Il en est de même avec les différents services des municipalités, conçus comme autant d'« organisations ». Un policier municipal n'exerce pas la même profession qu'un travailleur social, même si tous deux peuvent appartenir à l'institution municipale (comme en Italie). Nous n'emploierons donc les termes « institutions » que pour désigner la municipalité et l'Etat. La collaboration entre acteurs issus de différents services sera qualifiée de coopération interorganisationnelle tout au long de cette troisième partie.

La distinction opérée entre ces trois logiques (individuelle, professionnelle, organisationnelle) nous permet de formuler une hypothèse explicative de la hiérarchisation des préférences chez les acteurs. Nous suggérons d'utiliser la notion d'« identité professionnelle » pour déduire de l'appartenance professionnelle des acteurs un certain nombre de postulats quant à leurs préférences et leurs dispositions à participer à la coopération interorganisationnelle que nécessite le traitement des problèmes de sécurité. Nous ne concevons pas les pratiques de coopération observées comme le seul produit d'incitations institutionnelles capables de surmonter des identités professionnelles antagonistes. D'autres mécanismes explicatifs entrent en jeu.

Tout d'abord, nous défendons que l'examen des trajectoires socio-professionnelles (la logique individuelle) permet davantage d'expliquer la coopération interorganisationnelle entre acteurs que la seule incitation institutionnelle. En effet, de par leur parcours antérieur, certains acteurs se trouvent à la frontière de différentes professions, ce qui leur confère une certaine légitimité aux yeux des uns et des autres. L'institutionnalisme centré sur les acteurs définit ces acteurs comme des « intermédiaires », situés à l'intersection de plusieurs « univers institutionnels », entendus comme des « "milieux" relativement bien structurés par des règles collectives, des rôles et des statuts, dont certains prennent la forme de systèmes organisés » (Nay & Smith, 2002 : 7). Nous les définissons, pour notre part, comme des acteurs situés à l'intersection d'univers *professionnels*, dont la trajectoire personnelle et professionnelle confère une légitimité suffisante pour dialoguer avec des acteurs aux identités professionnelles différentes.

Ensuite, nous retenons la notion d'apprentissage comme un facteur explicatif des dynamiques de coopération interorganisationnelle repérées. Les entretiens menés avec les acteurs administratifs révèlent, en effet, dans quelle mesure une reconnaissance réciproque est rendue possible par la fréquentation de divers types de réunions et formations conjointes. La notion d'échange politique, enfin, nous apparaît difficilement utilisable dans la mesure où nous n'avons pu procéder à des observations des dispositifs de collaboration. La perspective théorique retenue (l'institutionnalisme centré sur les acteurs) supposait une approche microsociologique et donc une observation directe des acteurs en interaction mais les autorisations nous ont été refusées dans les quatre villes.

Le cadre théorique explicité, il convient de présenter brièvement les principaux enseignements de l'examen comparé de l'institutionnalisation de la sécurité urbaine par les municipalités. Ce processus regroupe trois dimensions. Il s'agit de structurer un service municipal spécifiquement en charge de la sécurité ; de réorienter les missions de la police municipale vers le traitement de la petite délinquance et des désordres ; de renforcer la coopération interorganisationnelle, entre les différents services municipaux, mais également avec les forces de l'ordre nationales essentiellement.

Le premier processus commun aux quatre villes consiste en la structuration d'un service mentionnant le terme « sécurité », que cette structuration repose sur une autonomisation vis-à-vis d'autres services municipaux (les services sanitaires et sociaux à Bologne, la prévention de la délinquance à Grenoble) ou une création *ad hoc*, comme à Modène. La structure créée peut prendre une forme légère, destinée à la coordination des services, comme à Modène, ou reposer sur la constitution d'une administration nouvelle. La taille de la nouvelle structure semble étroitement dépendre de celle de la ville, qui influe sur la quantité et la diversité des demandes relatives à la sécurité que peut exprimer la population. Dans tous les cas, nous observons un

processus de différenciation fonctionnelle au sein des municipalités, par lequel la sécurité est constituée comme un secteur d'intervention dissocié des services qui assuraient un traitement sanitaire et social d'accompagnement et/ou de prévention de la délinquance.

Le deuxième processus commun aux quatre villes réside dans la réorientation des missions de la police municipale, qui se traduit par des réagencements organisationnels. Dans chacune des villes, les élus utilisent la police municipale pour répondre aux nouvelles demandes de la population concernant la gestion de l'espace public, que la Police nationale ne semble pas en mesure de satisfaire seule. Il en découle, tout d'abord, une évolution des priorités d'intervention de la police municipale : dans les quatre cas d'étude, les effectifs sont déployés sur le terrain pour effectuer des missions d'îlotage, qu'il s'agisse des *vigili di quartiere* dans les villes italiennes ou des îlotiers dans les villes françaises. Les effectifs sont, en outre, en hausse dans les quatre villes sur la période étudiée. A cet accroissement des effectifs s'ajoute une dynamique de spécialisation des unités, dans la lutte contre la délinquance et les désordres notamment. Unités cynophiles, brigades motocyclistes, cellules sécurité dans les villes italiennes, Groupe opérationnel mobile (Gom) à Lyon constituent autant d'unités spécialisées dans une mission particulière (le contrôle proactif) exercée sur un secteur en général ciblé (le centre-ville). Enfin, l'exercice de cette mission particulière requiert des compétences spécifiques (techniques d'intervention sur la voie publique, autodéfense, immobilisation d'un véhicule), apprises auprès des forces de l'ordre – comme dans les deux villes françaises – ou au sein de l'Ecole régionale de police locale, pour les villes italiennes.

Les villes étudiées ne procèdent cependant pas à ces réagencements selon les mêmes latitudes. Si les villes de Modène, Bologne et Lyon déploient cette stratégie de spécialisation, il n'en est rien à Grenoble, où la mairie semble hostile au déploiement de la police municipale dans le domaine de la sécurité ou, du moins, à l'affichage d'une telle politique. Ce constat rejoint la conclusion de Virginie Malochet qui, dans son étude de neuf polices municipales françaises, indique que leur doctrine d'emploi ne repose plus sur un clivage politique gauche-droite mais renvoie plutôt au positionnement idéologique des élus quant à la place des municipalités dans la coproduction de la sécurité. Les « tenants de la municipalisation de la sécurité », qui plaident en faveur d'un rôle accru du maire et donc d'une hausse des pouvoirs de la police municipale, s'opposent aux « défenseurs du dogme régalien », qui considèrent la sécurité comme relevant exclusivement des prérogatives de l'Etat et assignent avant tout à la police municipale une mission de proximité (Malochet, 2005 : 361-374).

Le troisième processus commun aux quatre villes, le renforcement de la coopération interorganisationnelle, repose sur deux stratégies. La première consiste en la formalisation de la coopération interinstitutionnelle. Ce processus de contractualisation s'observe davantage en Italie qu'en France. Alors que les politiques contractuelles naissent, en France, à l'initiative du

gouvernement national, leur origine est à rechercher, en Italie, dans des initiatives locales. En France, l'Etat – par ses politiques partenariales successives – encourage les organisations au partenariat. En Italie, les municipalités organisent d'elles-mêmes des groupes de travail « intersectoriels »⁸ pour améliorer la coopération entre les services sociaux et la police municipale, notamment. Nous avons vu, dans le chapitre 1, que lorsque s'achève notre étude de terrain, les collectivités italiennes ne sont pas encore parvenues à imposer au gouvernement central la mise en œuvre d'une politique procédurale qui formalise les pratiques partenariales au niveau local. Quel que soit le degré de formalisation de la coopération interorganisationnelle, des conflits similaires apparaissent toutefois dans les différentes villes. Ce constat invite donc à relativiser la capacité étatique de mise en cohérence des pratiques de collaboration interorganisationnelle, qui continuent de se heurter à des identités professionnelles diverses.

La deuxième stratégie municipale de renforcement de la coopération interorganisationnelle réside dans le recrutement d'intermédiaires de l'action publique. Les quatre municipalités structurent leur service dédié aux questions de sécurité sur un principe de différenciation fonctionnelle interne et de recrutement d'intermédiaires issus de l'univers policier et du domaine sanitaire et social, capables de dialoguer avec leur univers professionnel initial et leurs nouveaux collègues. Ainsi, l'examen de la nature et du nombre d'intermédiaires présent au sein de l'organigramme municipal traduit les rapports de force existants autour des deux lignes de clivage repérées : l'ajout de mesures de dissuasion/répression à la traditionnelle prévention sociale de la délinquance et la légitimité de la municipalité à les mettre en œuvre. Autrement dit, plus l'on observe d'intermédiaires issus de la sphère policière, plus le rapport de forces interne à la municipalité est favorable à une intervention de la municipalité dans le domaine de la sécurité selon une logique répressive.

L'institutionnalisation de la sécurité urbaine n'est toutefois pas synonyme de dépassement des clivages constitutifs des identités professionnelles antagonistes des acteurs policiers et socio-éducatifs. Nous soutenons que les orientations des acteurs peuvent néanmoins évoluer par des mécanismes d'apprentissage : si les perceptions qu'ont les acteurs des problèmes peuvent se modifier avec la confrontation aux problèmes, les conceptions qu'ils nourrissent des autres professions font également l'objet d'évolutions avec la pratique du « partenariat »⁹ en France et des réunions « intersectorielles » en Italie, ainsi que des formations conjointes organisées dans les différentes villes. Cependant, pour reprendre la distinction de

⁸ Les administrations municipales de Bologne et Modène sont subdivisées en « secteurs », l'équivalent de « directions » en France.

⁹ Pour nombre d'acteurs interrogés, le partenariat sert en premier lieu « à se connaître ».

Michel Crozier et Ehrard Friedberg, nous avons pu observer des formes d'« apprentissage individuel » mais pas de véritable « apprentissage collectif », au sens de :

« processus à travers lequel un ensemble d'acteurs, partie prenante d'un système d'action, apprennent – c'est-à-dire inventent et fixent – de nouveaux modèles de jeu, avec leurs composantes affectives, cognitives et relationnelles. Ces jeux [...] expriment et induisent à la fois une nouvelle structuration du champ, ce qui signifie non seulement d'autres méthodes, mais aussi d'autres problèmes et d'autres résultats, en même temps qu'un système d'action différent se régulant autrement. » (Crozier & Friedberg, 1977 : 395).

Le « partenariat » français constitue une logique administrative d'affichage de pratiques de collaboration mais ne signifie pas une hybridation des logiques de fonctionnement des différents acteurs et la production d'un mode nouveau d'action publique. Il implique plutôt la coexistence ordonnée de logiques de fonctionnement organisationnelles et professionnelles diverses par des phénomènes d'apprentissage individuel au sens de connaissance des normes et pratiques professionnelles des autres. Un constat analogue peut être dressé pour les deux villes italiennes, où travailleurs sociaux et policiers (nationaux et/ou municipaux) peuvent intervenir conjointement sur certains types de problèmes (comme les évacuations de campements abusifs, par exemple), sans pour autant partager une conception similaire de la question.

Les grandes lignes de la démonstration explicitées, il nous appartient à présent de procéder à l'examen détaillé du processus d'institutionnalisation de la sécurité à l'échelle municipale dans les quatre villes. Cette étude se déroulera essentiellement en deux temps. Pour chacun des cas d'étude, nous étudierons le processus de structuration d'un nouveau service spécifiquement en charge des questions de sécurité urbaine/tranquillité publique, en mettant tout particulièrement l'accent sur les conflits organisationnels et professionnels survenus à cette occasion. Nous examinerons également les réagencements organisationnels et les réorientations de missions opérés par les villes au sein de leur police municipale. Les chapitres 6 et 7 seront ainsi respectivement consacrés à l'examen des cas français et italiens. Un huitième et dernier chapitre récapitulera l'ensemble de notre démonstration. Nous y discuterons tous nos résultats, afin de trancher la controverse sur l'avènement d'un nouveau paradigme dans le domaine de la sécurité. Enfin, la conclusion de cette troisième partie présentera, de manière synthétique, les facteurs du changement dans l'action publique que cette recherche aura permis de définir et de hiérarchiser.

CHAPITRE 6

Les processus d'institutionnalisation de la sécurité à l'échelle municipale : Grenoble et Lyon

Introduction

Ce chapitre a pour objet l'examen des recompositions d'ordre organisationnel menées par les municipalités de Lyon et Grenoble pour mettre en œuvre leur politique de sécurité. Il s'agit de comprendre comment les municipalités françaises tentent d'institutionnaliser la sécurité au sein de leur administration. Il s'agit pour elles de créer un nouveau service, en charge des questions de prévention et de sécurité ; de réorganiser leur police municipale selon les priorités d'intervention définies et de renforcer la coopération avec les services de l'Etat (police et justice).

La création d'un nouveau service étiqueté « sécurité » n'est pas sans susciter des réticences de la part d'acteurs issus du champ socio-éducatif et/ou de la politique de la Ville. Ces derniers vivent parfois difficilement la redéfinition de leurs missions vers une prise en charge des questions de sécurité, alors qu'ils ne mettaient en œuvre que des mesures relatives à la prévention sociale de la délinquance. D'une part, certains refusent de considérer la dissuasion/répression comme une réponse pertinente à la délinquance et aux désordres. D'autre part, la légitimité de la municipalité à intervenir dans le domaine de la lutte contre la délinquance, et non plus uniquement de sa prévention, est fortement questionnée par certains acteurs. Les municipalités sont traversées par ces deux clivages majeurs, que l'on retrouve tant dans la sphère politique que dans la sphère administrative.

La persistance de ces clivages transparait à l'examen des réorientations des missions et de la réorganisation de la police municipale dans les deux villes. Alors que la philosophie d'emploi des agents de police municipale reste, à Grenoble, celle de l'îlotage, s'y ajoute, à Lyon, une volonté de lutte proactive contre la délinquance. Ainsi, est créée une unité mobile spécialisée chargée de patrouiller dans le centre-ville sur le modèle des activités de la Police nationale. De manière similaire, les dispositifs partenariaux lyonnais et grenoblois sont marqués par des conflits de culture professionnelle, certains acteurs socio-éducatifs – qu'ils appartiennent ou non la municipalité – apparaissant rétifs à l'échange d'informations avec des policiers nationaux.

Dans ce contexte conflictuel, comment les municipalités parviennent-elles à institutionnaliser la sécurité urbaine, c'est-à-dire à faire coopérer des acteurs aux identités professionnelles diverses ?

Grâce aux entretiens menés dans les services municipaux (service de prévention et de sécurité, police municipale), mais également avec des participants non municipaux aux dispositifs partenariaux (des bailleurs sociaux, représentants des sociétés de transports en commun), nous avons pu amorcer une étude du fonctionnement des partenariats. Nous n'avons cependant pu assister à aucune réunion, malgré nos demandes répétées. Les responsables administratifs municipaux ont systématiquement mis en avant la « confidentialité » des débats tenus lors de ces rencontres, des informations nominatives pouvant être échangées. Nous ne sommes donc pas en mesure ici de présenter une analyse microsociologique de tous les acteurs en interaction.

L'examen combiné des propos recueillis en entretiens et des réagencements organisationnels opérés par les municipalités apporte néanmoins un enseignement majeur. Les municipalités grenobloise et lyonnaise déploient des stratégies similaires de renforcement de la coopération interorganisationnelle avec la Police nationale et, dans une moindre mesure, avec la Justice, tout en préservant leur travail dans le domaine socio-éducatif.

Premièrement, elles tendent à recruter des intermédiaires de l'action publique, situés à l'intersection de plusieurs univers professionnels. Ces acteurs, qui disposent de la légitimité suffisante pour dialoguer avec les différentes professions, sont positionnés en certains points des organigrammes municipaux – le plus souvent à la tête de services – afin d'améliorer la collaboration interorganisationnelle. Corollairement, le service municipal chargé d'animer le partenariat repose sur un principe de différenciation fonctionnelle : il regroupe ainsi différents types d'intermédiaires, missionnés pour entretenir les relations de coopération avec leur univers institutionnel initial, qu'il soit policier ou socio-éducatif.

Deuxièmement, les mairies s'attachent à respecter les règles du jeu coopératif. La première consiste à ne pas mettre en cause un partenaire mais, au contraire, à comprendre et s'adapter, dans la mesure du possible, à ses contraintes organisationnelles propres. La deuxième réside dans la transmission aux services de l'Etat d'informations fiables et pertinentes. La troisième concerne le strict respect de la confidentialité des échanges qui interviennent au cours des réunions partenariales. De cet apprentissage des normes de l'échange coopératif dépend la qualité de la collaboration interorganisationnelle.

Troisièmement, les municipalités organisent la coopération interorganisationnelle sur le principe de la coordination. Les acteurs aux identités professionnelles diverses travaillent côte à côte mais ne produisent pas une nouvelle forme d'action publique « hybride ». Les systèmes de

rôles existants sont en fait maintenus et les pratiques des acteurs seulement modifiées à la marge, dans l'idée de produire une action coordonnée des pouvoirs publics.

Nous examinerons les différentes facettes du processus d'institutionnalisation de la sécurité urbaine dans les deux villes françaises en trois temps. Nous présenterons, tout d'abord, une monographie des réagencements organisationnels grenoblois, reposant sur la présentation des dispositifs partenariaux grenoblois, des évolutions du service « prévention de la délinquance » et de la police municipale. Nous nous attacherons, ensuite, à détailler les dispositifs lyonnais et les choix organisationnels municipaux : la création de la Mission de coordination des actions de sécurité et de prévention (Micasep) lyonnaise, l'avènement du Centre de supervision urbaine de Lyon (Csul), destiné à gérer le dispositif de vidéosurveillance, et la réorientation des missions de la police municipale. En dernier lieu, nous aborderons les stratégies – communes aux deux villes – de renforcement de la coopération avec la Police nationale : le recrutement des intermédiaires, le respect des règles du jeu coopératif et le maintien des systèmes de rôles existants par la pratique de la coordination.

I. De la « prévention de la délinquance » à la « tranquillité publique » : une réorientation progressive de l'action publique grenobloise

La politique locale grenobloise se caractérise par une prudente tentative de déplacement du centre de gravité de la seule prévention sociale à la sécurité urbaine. L'un des héritages de l'ère Dubedout consiste, en effet, en une forte culture de la prévention de la délinquance à Grenoble, dont les différents acteurs n'ont pas toujours apprécié le tournant de la gauche sur la sécurité, qu'achève, en 1997, avec le colloque de Villepinte du gouvernement Jospin. La municipalité doit ainsi surmonter des difficultés administratives internes – nées avec la signature du CLS en 1998 – et réorganiser ses services pour tenter de dépasser ce clivage et impulser ainsi des mesures nouvelles.

I.1. Les dispositifs partenariaux grenoblois

L'architecture des dispositifs grenoblois évolue au fil de la politique menée au niveau local et des réglementations nationales. Lorsque le CLS est signé, il existe déjà un CCPD, décliné territorialement en CLPD sur les différents secteurs que compte la ville. Des dispositifs territorialisés issus du CLS se superposent alors à l'architecture existante, ce qui n'est pas sans poser quelques difficultés de coordination. La définition des grandes orientations des politiques de sécurité menées à l'échelon local peut avoir lieu dans une instance créée de manière *ad hoc*

ou intervenir au sein du CCPD. A Grenoble, la situation est relativement complexe car, bien que la ville dispose d'un CCPD, censé piloter le CLS, aucun rapport n'a véritablement lieu entre la « cellule de suivi du CLS » et le CCPD. La coordination entre les dispositifs semble donc faire défaut tant au niveau communal qu'au niveau infra-communal.

Organisé en trois collèges (élus, fonctionnaires d'Etat et monde associatif)¹, le CCPD est, dans les textes, l'instance de réflexion et de programmation des interventions en matière de prévention sur le territoire de la commune, dont le Cap constitue l'instrument financier. Officiellement lancé en 1984, il est réactivé en 1996 après une longue période de végétation. Le CCPD, qui se réunit deux fois par an en session plénière, fixe les orientations, valide les propositions et procède à des bilans de la situation, secteur par secteur. Il s'agit vraisemblablement surtout, pour le service prévention de la mairie, de rendre des comptes à tous ses partenaires². Le CCPD est présidé par l' élu en charge de la politique de la Ville et animé, dans un premier temps, par une mission, qui est ultérieurement structurée en « service Prévention de la délinquance ». A Grenoble, le CCPD se décline territorialement en CLPD et en « coordinations prévention ». Chacun des sept CLPD se réunit tous les six mois, afin de procéder à un état des lieux de la délinquance sur le secteur considéré³ et proposer des actions de prévention. Regroupant des professionnels de la prévention et de la sécurité, ces CLPD ont pour particularité d'associer les habitants, puisque sont invités des représentants des unions de quartiers et des associations de locataires, si elles sont jugées représentatives de la population⁴. Les CLPD rendent compte de leur activité et permettent l'interpellation par les habitants des élus sur certains points liés à la sécurité⁵.

Les problèmes liés à la sécurité semblent remonter plus généralement à Grenoble par le biais des instances de consultation de la population, à travers les réunions avec les élus de secteurs, les assemblées des UQ, voire celles des conseils consultatifs de secteur (CCS)⁶, et non par un canal unique qui serait spécialisé sur la sécurité, comme peuvent l'être les *beat meetings* américains, par exemple. Les habitants ne participent qu'à l'assemblée plénière du CCPD, ainsi qu'aux réunions semestrielles des CLPD.

¹ Voir en annexe 125 la liste précise des participants.

² Entretien avec le responsable du service Prévention de la délinquance de la Ville de Grenoble, 4 février 2003.

³ Le territoire municipal est découpé en six secteurs mais compte sept CLPD : Chorier-Berriat (secteur 1), Centre-ville (secteur 2), quartiers Sud-ouest (Mistral, Lys Rouge : secteur 3), Alliés-Alpins-Capuche (secteur 4), Abbaye-Jouhaux-Bajatière (secteurs 4 et 5), Teisseire-Malherbe (secteur 5), Villeneuve-VO (secteur 6).

⁴ Entretien avec la directrice prévention et sécurité de la Ville de Grenoble, 31 janvier 2003.

⁵ Les CLPD sont l'émanation de la volonté du maire de créer un rapport plus étroit avec les habitants. Ils tendent à se substituer à d'autres associations intermédiaires entre la population et l'autorité municipale, moins focalisées sur la sécurité (Roché 1999a : 108).

⁶ Entretien avec le responsable du service Prévention de la délinquance de la Ville de Grenoble, 4 février 2003. Ces conseils consultatifs de secteur, créés dans le cadre de la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, comprennent des représentants d'associations mais également des habitants non « labellisés » et sont sous la coupe du DSU et du service participation des habitants de la ville.

Il existe également, dans le cadre du CCPD, six « coordinations prévention », qui étaient à l'origine sept « cellules de veille ». Les cellules de veille de Malherbe et du Village Olympique sont devenues des coordinations prévention en septembre 2000, progressivement suivies par les autres instances de secteur⁷. Ces cellules se réunissaient en cas de situation d'urgence ou de crise afin de gérer les problèmes dans la durée ou, au contraire, leur trouver une solution immédiatement applicable.

Les rapports d'activité successifs du service Prévention de la délinquance (2001 à 2003) montrent une grande stabilité du nombre annuel de réunions des coordinations prévention (voir tableau ci-dessous).

Tableau n°3.1. Evolution du nombre de réunions des coordinations prévention à Grenoble (2001-2003)

		2001	2002	2003
Secteur 1 – Berriat/Saint-Bruno		3	7	7
Secteur 2 – Centre-ville		6	6 ⁸	7
Secteur 3 – Mistral/Eaux Claires		3	6	5
Secteur 4 – Capuche/Alliés/Alpins		4	4	6
Secteur 5	Abbaye-Jouhaux/Bajatière	4	6	4
	Teisseire-Malherbe	3	5	2
Secteur 6	Villeneuve	5	4	3
	VO	2	5	3
	Réunions communes			4
Total		30	39	41

Source : Ville de Grenoble, *Rapports annuels d'activité de la mission CCPD et du service Prévention de la délinquance*, 2001, 2002, 2003.

Le responsable du service prévention, nous indiquait, en 2003, que les coordinations prévention constituaient les organes opérationnels du CCPD, permettant de définir des axes d'intervention sur le territoire :

« La coordination prévention est le poumon du service de prévention de la délinquance. Elle permet de dégager des réalités pragmatiques sur lesquelles fixer des objectifs, autrement dit des blocs d'action et d'objectifs formés par les professionnels. » (Entretien avec le responsable du service Prévention de la délinquance de la Ville de Grenoble, 4 février 2003).

Il n'existe toutefois, à notre connaissance, qu'une seule mesure présentée comme impulsée par une coordination prévention au sein du Cap⁹ 2002 et du Plap¹⁰ de 2003. En effet, le Cap 2002 de la Ville de Grenoble prévoit une action intitulée « Etre parents d'adolescents aujourd'hui », initiée « suite à la réflexion menée au sein de la coordination prévention » du secteur 2¹¹. Les coordinations prévention doivent surtout permettre de réguler des situations problématiques, ce qui passe par la gestion de situations individuelles sur un territoire avec les professionnels du sujet et le déclenchement de cellules de veille ou de crise en cas de besoin. Il

⁷ « Les CLS dans la multiplicité des découpages territoriaux » (2001), Rencontre interrégionale de Marseille, Atelier n°3. Disponible sur : <http://www.cls.interieur.gouv.fr/>

⁸ Cinq cellules de veille été s'y sont, en outre, déroulées.

⁹ Contrat d'Actions de Prévention.

¹⁰ Programme Local d'Actions de Prévention.

¹¹ Ville de Grenoble, *Extrait du registre des délibérations du conseil municipal*, séance du 18 février 2002.

nous semble, en revanche, que leur capacité d'orientation en amont de l'action publique, au sens d'élaboration de projets, apparaît plus limitée, dans la mesure où elles constituent surtout un canal de remontée d'information vers le service municipal.

Les « coordinations sécurité » constituent les déclinaisons territoriales du CLS. Ces coordinations de secteur se trouvent sous la responsabilité d'un substitut du procureur et réunissent – outre le Parquet – l'élue prévention et sécurité, un représentant de la Police nationale et un représentant des bailleurs sociaux¹². Le comité de pilotage du CLS, dans lequel maire, préfet et procureur définissent les grandes orientations de la politique de sécurité, devait se réunir initialement deux fois par an mais la priorité est plutôt donnée aux rencontres entre les acteurs de terrain.

Les coordinations sécurité, qui ont lieu de manière régulière une fois par mois¹³, ont pour objectif de régler les difficultés quotidiennes. Sur la convocation de la coordination sécurité Villeneuve-VO du 14 mai 1997, rédigée par le chef de projet Secteur Sud du DSU, on peut lire :

« Je vous rappelle que ces réunions ont pour objectif de rassembler les informations sur les faits délictueux constatés durant le mois :

- Pour vérifier qu'ils ont été portés à la connaissance de la police,
- Pour orienter l'ilotage vers les zones les plus sensibles
- Pour établir une "cartographie" des zones sensibles

Pour chercher l'ensemble des solutions pour lutter plus efficacement contre le développement de l'insécurité sur nos quartiers. »

Les coordinations sécurité semblent donc agir essentiellement de manière réactive, dans une optique de résolution des problèmes.

A La Villeneuve la coordination sécurité accueille également les syndicats de copropriétaires, par souci de représentation des habitants. Cette « coordination sécurité élargie » se réunit tous les trimestres (Urli & Gantzer, 2002 : annexe 10). Cependant, les représentants des habitants, estime l'un des acteurs interrogés, ne jouent pas véritablement le jeu, transformant la coordination en un lieu d'interpellation des services de l'Etat. Les syndicats de copropriétaires doivent finalement se retirer du groupe¹⁴.

¹² Un représentant des bailleurs sociaux indique qu'au départ, l'élue sécurité et l'élue de secteur participaient aux coordinations sécurité, ce qui n'était pas sans poser quelques problèmes car l'élue de secteur avait tendance à raisonner sous la pression de ses administrés, contrairement à l'élue sécurité qui avait une vision plus technique de la situation. Selon notre interlocuteur, les bailleurs auraient notifié ce problème au maire, si bien que seul l'élue sécurité aurait ensuite participé aux coordinations sécurité.

¹³ La municipalité nous a refusé l'accès aux comptes-rendus des coordinations sécurité, si bien que nous ne sommes pas en mesure de dresser un tableau exhaustif des réunions. Nous avons néanmoins pu brièvement consulter un compte-rendu de réunion, qui a confirmé l'absence des acteurs socio-éducatifs. Voir en annexe 126 la liste des participants à la coordination sécurité Centre-ville Berriat.

¹⁴ Entretien avec le responsable du service Prévention de la délinquance de la Ville de Grenoble, 4 février 2003. Voir infra, § III.3.

A Grenoble, coexistent donc des coordinations prévention, regroupant les acteurs socio-éducatifs, et des coordinations sécurité, regroupant les services de l'Etat, la municipalité et les bailleurs sociaux, plus enclins à traiter les problèmes de délinquance et d'incivilités sous un angle dissuasif et répressif.

La multiplicité des dispositifs, d'autre part, ne facilite pas leur appropriation par les acteurs, ce que note le cabinet Suretis dans son évaluation¹⁵. Nombre d'entre eux confondent les termes et sigles des instances auxquelles ils participent. Seul l'ancien procureur de la République de Grenoble mentionne, par exemple, le sigle GLTD, qui correspondrait aux coordinations sécurité dans le vocabulaire des acteurs municipaux. L'ancienne directrice prévention et sécurité de la ville de Grenoble nous confiait en 2003, hors enregistrement : « Je patauge un peu dans tous ces dispositifs, comme tout le monde ici ». L'encadré ci-dessous récapitule la chronologie des évolutions des différents dispositifs.

Encadré n°3.1. Les dispositifs grenoblois de prévention et de sécurité : une chronologie (1984-2005)

- 1984 : mise en place du CCPD
- 1996 : réactivation du CCPD
 - la mission CCPD est créée en septembre 1996
 - le CCPD se décline territorialement en 7 CLPD (réunions semestrielles, présidées par l' élu de secteur)
 - des « coordinations sécurité » sont créées, qui ne concernent que les trois quartiers en DSU (Mistral, Villeneuve et Teisseire)
 - il existe des « cellules de veille »¹⁶ et des « cellules de crise » ponctuelles
- juin 1998 : signature du CLS
 - maintien des « coordinations sécurité »
 - maintien des « cellules de veille »
- 1999 : création du service prévention et sécurité, qui chapeaute la « mission CCPD » et la police municipale
- juin 2000 : mise en place de la coordination sécurité « élargie » de Villeneuve-VO, ouverte aux syndicats de copropriétaires
- septembre 2000 : transformation des « cellules de veille » en « coordinations prévention » (6)
- 2002 : le « service Prévention et Sécurité » devient « direction Prévention et Sécurité »
 - la « mission CCPD » devient le « service Prévention de la délinquance »
- 2003 : Le CCPD est remplacé par le CLSPD
 - les CLPD sont remplacés par les CLSPD de secteur (deux réunions par an et par secteur)
- 2005 : fusion des « coordinations prévention » et « coordinations sécurité », qui deviennent « coordinations tranquillité publique », gérées par le service Prévention de la délinquance
 - les coordinations se réunissent deux fois par trimestre et sont calquées sur les 4 secteurs de la Police nationale
 - des « cellules de veille » sont activées ponctuellement sur des thèmes précis, pour une durée et selon une composition variables

La création des CLSPD, voulue par le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, s'accompagne, au plus haut niveau hiérarchique, par la mise en place des Conseils départementaux de Prévention de la délinquance (CDPD) et des Conférences départementales de Sécurité (CDS), présidés par les préfets. A Grenoble, le CDPD est officiellement installé le 7

¹⁵ Le cabinet d'audit indique :

« Ainsi, des réunions de suivi des différents contrats et conseils existants se déroulent régulièrement sans qu'il soit toujours aisé pour les acteurs locaux de repérer la cohérence entre les dispositifs. » (Suretis, 2002a : 21).

¹⁶ En juin 1999, par exemple, une cellule de veille se réunit sur le VO, à l'initiative du CCPD, composée de l'élue de secteur, la Prévention spécialisée, la police municipale, les bailleurs sociaux, le collège, les Foyers de Jeunes Travailleurs, le Centre Social, le DSU, la MJC.

novembre 2003¹⁷ et se réunit deux fois par an ; la CDS, en revanche, se réunit toutes les six semaines. Lors de la réunion du CDPD du 30 juin 2004 que nous avons pu observer, nous avons noté la présence du préfet, de son directeur de cabinet, du procureur général de la République et des procureurs de Grenoble et Vienne, du directeur départemental de la police judiciaire, du DDSP par intérim à cette époque et de son successeur – qui attendait son installation officielle –, du numéro deux de la Gendarmerie nationale de l’Isère, de la directrice sécurité de la Semitag et de l’élue prévention et sécurité de la ville de Grenoble. Le CDPD constitue une nouvelle forme de réunion formelle, extrêmement codifiée, où le préfet distribue la parole à chacun des services présents, chargés de présenter le bilan de leur activité : aucun échange de point de vue n’a lieu, aucune question n’est posée. La CDS, en revanche, n’est pas ouverte aux collectivités locales.

La politique menée par N. Sarkozy se traduit également par la désignation de 25 quartiers d’intervention prioritaire, dont La Villeneuve à Grenoble, qui fait l’objet d’un plan d’action, composé d’un volet « répression » et d’un volet « prévention ». Le préfet préside ainsi une réunion mensuelle chargée du suivi du volet répressif, à laquelle participe l’élue prévention et sécurité, tandis que le maire assure la présidence, avec le secrétaire général adjoint (SGA) de la Préfecture (le sous-préfet à la politique de la Ville), d’une réunion de suivi du volet préventif, à laquelle participe le procureur de la République ou son représentant, ainsi que le directeur de la PJJ.

En dernier lieu, il convient de mentionner le CLS-TC de l’agglomération grenobloise, premier CLS intercommunal spécifique aux transports en commun. Il est signé, en juin 1998, par le préfet, le procureur de la République, le président de la Métro, le directeur du SMTC¹⁸ et le directeur de la Tag. En septembre 1999, l’inspecteur d’académie signe un avenant entérinant la participation de l’Education nationale. Ce CLS ne comporte pas véritablement d’objectifs précis et tend davantage à se décliner en un certain nombre d’orientations. Le diagnostic de sécurité est élaboré à partir du dépouillement des tableaux de bord existants, qui permettent de relever mensuellement les incidents. Le CLS donne lieu à des réunions mensuelles entre les partenaires¹⁹.

¹⁷ Réunion du Conseil départemental de Prévention de la délinquance de l’Isère, 30 juin 2004, 14h30-17h.

¹⁸ A Grenoble, c’est le Syndicat mixte des Transports en commun (SMTC) qui constitue l’autorité organisatrice des transports. Fondé en 1973, il compose d’élus de la Communauté d’agglomération et du Conseil général. Il définit la politique des déplacements sur l’ensemble du périmètre des transports urbains de l’agglomération, soit les vingt-six communes la Métro. La Société d’Economie mixte des Transports de l’Agglomération grenobloise (Semitag) est la société exploitante du réseau Tag. Il s’agit d’une société d’économie mixte, partenaire du groupe Transdev (filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations), qui gère depuis 1975 l’ensemble du réseau bus et tramways de l’agglomération, pour le compte du SMTC. Elle emploie, en 2006, 1350 personnes, pour un parc comptant, au 31 décembre 2004, 384 véhicules, dont 53 rames de tramway (Voir Roché et al., 2007).

¹⁹ La liste des participants est établie par le directeur prévention-sécurité de la Semitag :

Il découle de l'évaluation du CLS, menée par le cabinet Suretis de novembre 2001 à avril 2002, un avenant – daté du 20 décembre 2002 – qui définit un plan d'action fondé sur trois axes intitulés : « renforcer l'action des polices et de la justice » ; « développer le partenariat autour de la Semitag » ; « pilotage et ouverture du contrat »²⁰. Ces trois axes se déclinent en quinze fiches-actions relativement précises²¹. En 2006, onze d'entre elles avaient effectivement été menées à terme et deux abandonnées, faute de pertinence²².

I.2. La dichotomie entre « prévention » et « sécurité »

Il n'existe, au sein de la municipalité, qu'un service en charge de la prévention de la délinquance : la mission CCPD. La signature du CLS, en 1998, provoque des crispations au sein de cette structure. Entre 1999 et 2004, deux des trois responsables successifs de la mission, puis du service de prévention de la délinquance, quittent leur poste suite à des divergences d'opinion face aux orientations nouvelles de la politique locale que symbolise le CLS, c'est-à-dire l'avènement de la coopération avec les forces de police et donc de mesures de dissuasion/répression.

Les acteurs du service Prévention de la délinquance se montrent attachés à une conception sociale de la prévention de la délinquance. L'examen de leur trajectoire socio-professionnelle permet de comprendre ce point. La mission CCPD est mise en place par une ancienne éducatrice spécialisée de Fontaine, dans la banlieue grenobloise, membre de la Ligue communiste révolutionnaire (LCR), un parti politique idéologiquement hostile à la sanction et à la répression. Elue députée européenne en 1999, elle est remplacée par un autre membre de la LCR, Patrick Sérís, qui reste en poste jusqu'en 2002²³. Son successeur, Vincent Gomez, est issu d'un milieu familial qui valorise l'éducatif : son père était inspecteur d'académie et sa mère professeur de Lettres. Lui-même est un ancien médiateur de la Ville de Grenoble (emploi-jeune), devenu attaché territorial en 1999.

« Y a les fondamentaux si vous voulez, puis y a ceux qui sont ponctuels. Les fondamentaux, c'est la préfecture, la Police nationale, la gendarmerie, police municipale... la Métro et le SMTC. »
(Entretien avec le directeur prévention-sécurité de la Semitag, 24 janvier 2006).

²⁰ Avenant n°2, CLS-TC, 2002.

²¹ Mentionnons, à titre d'exemple, la mise en place d'un Sig (Système d'Information Géographique) pour visualiser les incidents sur une carte informatisée du réseau et la création d'un correspondant justice pour assurer un meilleur suivi des affaires au Parquet.

²² Entretien avec le directeur prévention-sécurité de la Semitag, 24 janvier 2006. Ainsi, le projet de police municipale d'agglomération a été abandonné et le poste de correspondant de justice non budgété.

²³ Voir en annexe 127 le tableau récapitulatif des cadres publics grenoblois qui se sont succédé entre 1997 et 2006.

Pour expliquer les blocages du service Prévention de la délinquance, l'ancien responsable du service prévention et sécurité (1999-2002) mentionne des « réticences en interne, notamment du côté du CCPD », avant d'ajouter :

« Si vous voulez savoir pourquoi ça a bloqué entre prévention et sécurité, allez donc voir Patrick Sérís. C'est l'ancien responsable du CCPD. Vous verrez qu'il est très proche de Vincent Gomez. » (Entretien avec l'ancien responsable du service prévention et sécurité de la Ville de Grenoble, 21 février 2003)²⁴.

Les questions de sécurité sont alors, à cette époque, traitées par le cabinet du maire.

« L'investissement du maire via son cabinet dans cette politique-là [...] était très forte au début... A une époque, en réalité, il n'y avait pas de service sécurité, il n'y avait qu'un service Prévention de la délinquance, et les questions de sécurité, c'était le cabinet, directement. En 2000, quand j'étais chef de cabinet, qu'il y avait eu ce problème²⁵, j'étais responsable des questions de sécurité, je donnais les instructions directement à la police municipale. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3 avril 2007).

Les crispations suscitées au sein du service Prévention de la délinquance par l'avènement du CLS se retrouvent sur le terrain, dans les déclinaisons territoriales du CCPD et du CLS qu'il est chargé d'animer : pendant plusieurs années coexistent sur chaque secteur de la ville les coordinations prévention, regroupant les acteurs socio-éducatifs, d'une part, et des coordinations sécurité, regroupant les acteurs « répressifs », d'autre part. C'est l'élue sécurité qui assure *in fine* la coordination entre les deux instances, en participant à l'ensemble des réunions.

Les coordinations sécurité fonctionnent, malgré l'inexistence de lien avec le CCPD. Les structures émanant du CLS travaillent en parallèle du CCPD et de ses déclinaisons. Les deux instances n'entretiennent aucun rapport, contrairement aux préconisations des circulaires du 28 octobre 1997 et du 7 juin 1999²⁶. Cette articulation, pourtant considérée comme « naturelle », s'avère un échec à Grenoble où la dichotomie entre « prévention » et « sécurité » est mise en avant par de nombreux acteurs et pose des problèmes dans la gestion de cas concrets sur le terrain²⁷.

Pour plusieurs acteurs municipaux, CLS et CCPD ne concernent pas les mêmes partenaires, car le CCPD s'appuie sur les structures socioculturelles et éducatives²⁸ alors que le

²⁴ Malgré nos demandes répétées, M. Sérís refuse de nous recevoir.

²⁵ Il fait allusion à l'assassinat du jeune Sofiane, en 2000, dans le quartier de La Villeneuve.

²⁶ La circulaire interministérielle du 28 octobre 1997, relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité indique :

« Ces contrats locaux de sécurité s'articuleront naturellement avec l'activité des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) dont un bilan sera effectué et qui seront renouvelés. »

La circulaire de juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité ajoute :

« A partir de 2000, les contrats locaux de sécurité constitueront le cadre de contractualisation pour les actions relevant du domaine de compétence du conseil local de prévention de la délinquance. ».

²⁷ Un représentant des bailleurs sociaux qui participe à des coordinations sécurité à Grenoble juge cette dichotomie entre « prévention » et « sécurité » particulièrement exacerbée à Grenoble. Il mentionne, de manière vague, le cas d'un mineur en danger qui nécessitait la collaboration problématique d'une assistante sociale et d'un bureau de police de secteur.

²⁸ Entretien avec la directrice prévention et sécurité de la Ville de Grenoble, 31 janvier 2003.

CLS mobilise les acteurs policiers. Les propos de l'actuelle responsable du service prévention illustrent ce point.

« Ici le CCPD s'est mis en place très tardivement, en 1996 – alors qu'il existait dans toutes les communes environnantes depuis 1984. Et quand il s'est mis en place, le travail était d'emblée tourné avec la justice, avec la police et avec l'éducatif. Y a pas eu de problèmes à la création du CCPD, parce que bon les élus avaient décidé comme ça et du coup, c'était conçu, le CCPD ici, comme une mission [...] La création des CLS a quand même un peu, euh comment dire, perturbé quelque chose qui se passait plutôt bien, moi je trouve [...] ça a un peu crispé, la création des CLS, parce que la Police notamment s'est re... comment, elle... elle a été consolidée dans une logique qui est la sienne déjà de ben "on travaille entre nous et tout ça". Et la réponse s'est pas fait attendre du côté des sociaux qui, craignant une mainmise policière trop forte, se sont refermés effectivement sur l'action sociale. Alors je pense qu'à Grenoble, ça s'est particulièrement mal passé parce que la traduction de ce qui se passait, qui avait été initié par le CLS à Villepinte par l'intervention du Premier Ministre notamment – c'était un acte très solennel – ça a continué sous Sarkozy de façon absolument très forte, très... c'était tolérance zéro, enfin tout ça, donc ça a créé un discrédit dans le social, tu vois, dans l'action sociale, l'action de prévention en général, d'autant plus que les crédits ont été bloqués de ce côté-là, alors qu'il y a eu un développement, quand même, au niveau de la Police nationale, important à ce moment-là. Au niveau de la ville, ils ont choisi à ce moment-là de créer une direction "Sécurité et Prévention de la délinquance", cette direction n'existait pas, donc ça a certainement dû crispé mon petit camarade Patrick Séris, par exemple, [rires] – moi ça m'aurait sans doute crispée – parce que ça voulait dire que le service prévention n'était plus une mission mais travaillait essentiellement avec la Police, alors que moi, je pense qu'on doit travailler avec tout le monde. » (Entretien avec la responsable du service Prévention de la délinquance de la Ville de Grenoble et un chargé de mission, 2 novembre 2004).

Les éducateurs de la prévention spécialisée – rattachés au Département – par exemple, apparaissent réticents à la logique partenariale d'échange d'informations nominatives dans la mesure où, astreints par le secret professionnel, ils craignent, notamment de la part des élus, une divulgation de ces informations et, de la part des acteurs de la chaîne pénale, une utilisation à des fins judiciaires²⁹. Les propos de José Arias, 7^e vice-président du Conseil général de l'Isère (en charge de l'action sociale, enfance, famille, insertion, logement), lors de la journée de bilan des CLSPD de l'agglomération grenobloise du 21 avril 2004, illustrent ce point : le fonds de la prévention spécialisée, expose-t-il, est l'éducation. A ce titre, il indique que les éducateurs spécialisés peuvent fournir donner des informations à la police, mais « dans un cadre éducatif et non informatif en matière de sécurité »³⁰.

Entretien avec le responsable du service Prévention de la délinquance de la Ville de Grenoble, 4 février 2003.

²⁹ Il convient de préciser qu'à Lyon, les éducateurs de la prévention spécialisée rencontrent de manière trimestrielle la sûreté de la Police nationale (Entretien avec l'adjointe au chef de l'état-major de la DDSP du Rhône, 13 janvier 2005). Les échanges d'information bilatéraux ne semblent donc pas poser de problèmes aux travailleurs sociaux. Les échanges à caractère collectif, en revanche, comportent davantage de risques de divulgation des informations et donc de mise en cause du secret professionnel auquel les éducateurs sont soumis.

³⁰ Intervention lors de la journée « Politiques locales de prévention et de sécurité : bilan d'étape de la mise en œuvre des CLSPD dans l'agglomération grenobloise », Institut de Formation des Travailleurs sociaux d'Echirolles, 21 avril 2004.

Pour de nombreux acteurs interrogés, le Département de l'Isère se refuse à intégrer le champ de la sécurité, se repliant sur ses prérogatives en matière de prévention³¹. Pourtant, s'il exerce pleinement ses compétences en matière de prévention spécialisée et s'investit dans l'aide aux victimes, le Département ne s'en engage pas moins dans une politique de sécurisation des établissements scolaires, notamment par la mise en place de la vidéosurveillance (voir encadré ci-dessous).

Encadré n°3.2. La politique de prévention et de sécurité du Département de l'Isère (2001-2005)

L'adossement du CLS au contrat de Ville, dont est signataire le Département, pourrait favoriser la mobilisation de l'institution, détentrice de compétences en matière de prévention spécialisée et d'aide sociale à l'enfance. Au titre de la prévention spécialisée, il finance notamment des associations telles que l'Apase³², qui a obtenu, par exemple, 1 314 330 euros en 2001 et 1 330 230 euros en 2002. Le Département finance également un certain nombre d'associations d'aide aux victimes (à hauteur de 60 070 euros en 2004, par exemple)³³.

Le Département aurait également pu être amené à participer au CLSPD par l'intermédiaire de l'expérience pilote de décentralisation de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) à laquelle il devait participer³⁴ mais qu'il refusa finalement en 2005³⁵.

Avec l'élection d'André Vallini à sa tête en 2001, le Département de l'Isère s'est pourtant engagé à renforcer la sécurité dans les 94 collèges du département, par le recrutement d'emplois-jeunes³⁶ et la mise en place de dispositifs de vidéosurveillance. En 2004, les « accompagnateurs-médiateurs » étaient au nombre de 147³⁷, 13 collèges avaient été équipés de systèmes de vidéosurveillance, et quatre établissements avaient formulé une demande³⁸.

Le CLS grenoblois fonctionne donc difficilement. Les acteurs socio-éducatifs grenoblois refusent de s'investir dans une politique étiquetée « sécurité ». En outre, avec le départ, en août 2001, du « pilote » du CLS – le sous-préfet chargé de la politique de la Ville –, le CLS est « décapité » et les réunions n'ont plus lieu. La municipalité décide alors de procéder à une évaluation du dispositif, confiée au cabinet Suretis (2002a), qui a lieu de novembre 2001 à juillet 2002³⁹.

Au terme d'une enquête multi-méthodologique – fondée sur l'analyse des dispositifs existants et des indicateurs fournis par les partenaires, sur la conduite d'entretiens semi-directifs auprès des acteurs stratégiques, sur une enquête sur le sentiment d'insécurité des agents de première ligne, et sur la consultation des acteurs de terrain – le cabinet Suretis formule un certain nombre de recommandations, qu'il classe en quatre axes (voir l'annexe 128). Il convient de retenir trois aspects du CLS de Grenoble révélés par l'évaluation.

³¹ Cf. les arrêtés du Conseil Général n°2001/104 relatif à la participation financière 2001 au titre de la prévention spécialisée et n°2002/1295 relatif à la participation financière 2002 au titre de la prévention spécialisée.

³² Association pour la Promotion de l'Action Socio-Educative.

³³ *Isère magazine*, n°53, juin 2004, p. 30.

³⁴ Cela serait rendu possible par l'implantation déjà départementalisée de la PJJ sur le territoire.

³⁵ Voir le discours du Président du Conseil Général de l'Isère, André Vallini, du 17 janvier 2005, disponible à l'adresse suivante : http://www.cg38.fr/uploads/Document/WEB_CHEMIN_14722_1115907706.PDF

³⁶ Cf. l'entrefilet dans l'édition du *Monde* du 31 janvier 2002.

³⁷ Cf. *Isère magazine*, n°55, septembre 2004, p. 25.

³⁸ Cf. *Le Dauphiné Libéré*, 31 août 2004. Le coût de ces systèmes de vidéosurveillance pour le Conseil Général se montait, en 2004, à 250 000 euros.

³⁹ Entretien avec le directeur du cabinet Suretis, 24 avril 2003.

Premièrement, le cabinet souligne que « le CLS n'est pas le creuset du partenariat en action » (Suretis, 2002a : 34) : chaque participant reste attaché à son institution d'appartenance, si bien que les initiatives impulsées, souvent de manière personnelle, relèvent finalement d'autres dispositifs que le CLS. Deuxièmement, la césure entre « prévention » et « sécurité » apparaît exacerbée à la mairie de Grenoble, au point d'empêcher toute coopération entre le CCPD et le dispositif du CLS. Enfin, l'absence d'instance de programmation et d'orientation capable d'exercer un suivi du CLS s'avère défavorable au dispositif.

Les acteurs grenoblois que nous avons rencontrés à la mairie se montrent souvent mitigés quant à l'apport véritable de l'évaluation au CLS. Ils critiquent l'enquête d'opinion, pointant l'absence de représentativité de l'échantillon des acteurs de première ligne, ainsi que la partialité des questions dont la formulation suggère au préalable la nature de la réponse. Par ailleurs, les informations recensées dans le rapport ne sont au final qu'un agglomérat de données fournies par les partenaires mais aucune confrontation ou recoupement n'est effectué, alors que c'est justement ce qui aurait pu permettre d'obtenir des éléments d'analyse nouveaux. Pourtant, malgré les limites de ce travail, plusieurs recommandations sont effectivement suivies par la Ville. Ce que le cabinet Suretis considère comme la « végétation » du CLS prend fin avec la réunion d'un comité de pilotage entre maire, procureur et préfet, organisée dans le cadre de l'évaluation. L'objectif est clair : il s'agit de mettre en place des actions concrètes. Après la réunion du 5 juillet 2002, un plan d'action est élaboré, se déclinant en treize fiches-actions qui traduisent expressément cette détermination nouvelle.

I.3. La réorientation de la politique grenobloise : la tranquillité publique

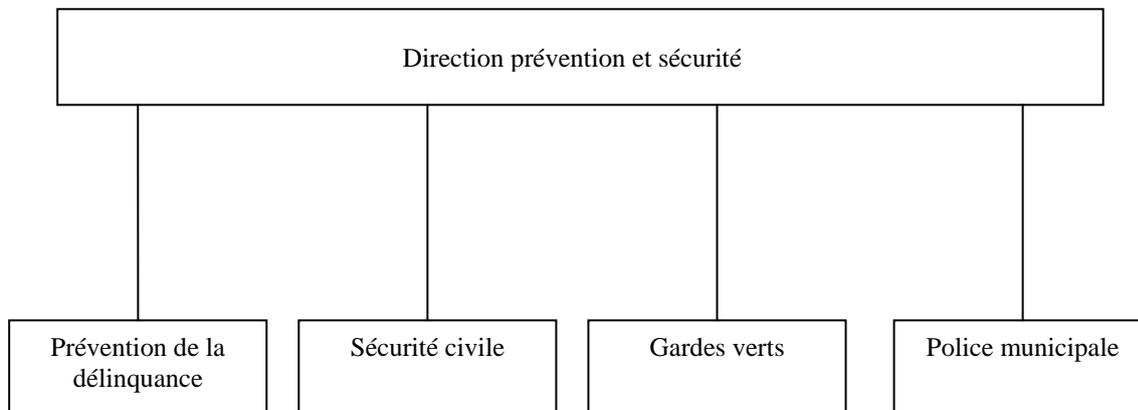
Le rapprochement entre prévention et sécurité constitue à Grenoble un véritable enjeu pour la mairie, identifié depuis la reconduite de l'équipe municipale dans ses fonctions. Aussi, la municipalité prend-elle un certain nombre de mesures significatives, symptomatiques d'une préoccupation renouvelée envers la sécurité.

Premier signe de cette prise de conscience, la naissance d'un élu responsable à la fois de la sécurité et de la prévention illustre la volonté municipale de résorber cette opposition. La délégation sécurité est confiée par le maire à l'élue du secteur 6 (qui comprend La Villeneuve). Cette dernière n'est toutefois que conseillère municipale déléguée, avant de devenir 18^e (et dernière) adjointe en mars 2003.

Deuxième signe fort, l'arrivée, en septembre 2002, d'une commissaire de police en détachement à la tête de la nouvelle « direction Prévention et Sécurité » de la Ville, illustre cette prise de conscience. La directrice Prévention et Sécurité, dont le contrat est d'une durée

de trois ans, a pour mission de coordonner le CLSPD. Chef de service voie publique à la DDSP du Rhône depuis 1997, elle connaît déjà un certain nombre d'acteurs de l'Hôtel de police. La nouvelle direction, qui remplace le service Prévention et Sécurité, créé en 1999, chapeaute désormais le service Prévention de la délinquance, la sécurité civile, la police municipale et le service des Gardes verts (voir schéma ci-dessous).

Schéma n°1. Organigramme de la direction Prévention et Sécurité de la Ville de Grenoble (2006)



NB. En décembre 2005, la direction prévention sécurité comptait au total 115 personnes : le directeur et ses deux assistants, les trois cadres du service prévention, les douze agents de la sécurité civile, les 88 agents de la police municipale et les neuf du service des Gardes verts, chargés de la surveillance des espaces verts.

La création à Grenoble d'un CLSPD doit permettre de réconcilier sécurité et prévention, soit en les regroupant au sein d'une instance unique, soit en conservant deux pôles distincts mais réunis par des objectifs communs. Outre l'assemblée plénière, un comité de pilotage politique, réunissant le maire, le préfet et le procureur, doit se réunir une fois par mois, afin de valider les orientations. Un comité technique, composé de « techniciens » de la police, de la Justice, de l'Education nationale, des bailleurs sociaux⁴⁰ se réunit au cours de l'année 2003 pour mettre au point des priorités, comme la redéfinition du tableau de bord, par exemple.

En 2003, la coordinatrice du CLSPD indique sa volonté d'articulation des actions autour d'une « notion unique regroupant prévention et répression ». Le directeur de cabinet du maire rapporte dans quelle mesure elle se heurte au service Prévention de la délinquance.

« Lorsqu'on a fait cette mutation, on l'a fait sous l'autorité d'une commissaire principale qui s'appelle Claire Mazoyer, qui était quelqu'un d'absolument remarquable et qui, elle avait vraiment un tempérament à la fois de provocation, d'autorité. C'est une femme extrêmement splendide, et donc en effet elle s'est un peu heurtée, elle a heurté un certain nombre de traditions et elle s'est heurté à la fois au service Prévention de la délinquance, qu'elle a cherché un peu à secouer en disant, grosso modo : "Arrêtez de tenir des tableaux statistiques et aidez-nous sur le terrain à régler les problèmes". Evidemment ça a un côté un peu injuste à dire ce type de choses, parce que ce n'était pas la réalité du travail qui avait été fait, qui était meilleur que ça. Mais en même temps, c'était salutaire parce qu'elle a vraiment précisé les missions. [...] Moi je n'ai pas le sentiment qu'aujourd'hui..., j'ai l'impression au contraire que la mue a été un peu brutale mais que maintenant elle est parfaitement acceptée par tout le monde. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3 avril 2007).

⁴⁰ Entretien avec la directrice prévention et sécurité de la Ville de Grenoble, 31 janvier 2003.

En effet, lors de l'entretien qu'il nous accorde le 4 février 2003, le responsable du service prévention fustige l'approche que défend la nouvelle directrice Prévention et Sécurité, qu'il qualifie de « prévention situationnelle » et à laquelle il oppose la « prévention sociale », refusant le « rouleau compresseur idéologique » qui privilégie désormais les politiques pragmatiques.

Aujourd'hui, le service de prévention de la délinquance traite effectivement des questions du CLSPD et de la « tranquillité publique », le maire et la hiérarchie ayant validé la réorientation suggérée par la directrice Prévention et Sécurité. Le service gère également les questions de politique de la Ville, ainsi que certains problèmes précis⁴¹ et les relations avec le laboratoire grenoblois chargé de conduire les enquêtes sur le sentiment d'insécurité. En outre, suite à la création du CLSPD, les coordinations prévention et les coordinations sécurité sont fusionnées en « coordinations tranquillité publique »⁴², animées par le service Prévention de la délinquance, tout comme le CLSPD, qu'il prépare en amont. Ces coordinations rassemblent désormais les professionnels de la sphère socio-éducative *et* de la sécurité et traitent de cas individuels.

« Les coordinations tranquillité publique, c'est quelque chose d'opérationnel, où y a pas d'habitants et de représentants d'habitants. Et c'est de l'animation de réseau, avec de la prise de décision sur des problématiques individuelles. » (Entretien avec le directeur Prévention et Sécurité de la Ville de Grenoble, 10 janvier 2006).

L'évolution du service Prévention de la délinquance vers le traitement des questions de tranquillité publique repose sur une série de négociations internes. Premièrement, il semble qu'une stratégie délibérée de réorganisation des services ait été menée afin de « protéger » le service Prévention de la délinquance d'un élargissement trop important aux thématiques de sécurité. Si le service évolue officiellement vers la « tranquillité publique », il n'en demeure pas moins très actif sur ses thèmes de prédilection, qu'il estampille toutefois d'un vocabulaire renouvelé. S'inspirant des définitions formulées par le cabinet Berlioz et Dubouchet, lors de l'évaluation des dispositifs de médiation présents sur La Villeneuve, le service Prévention de la délinquance se fixe ainsi comme « objectifs stratégiques » le développement de la « prévention éducative »⁴³, qui regroupe la prévention de la délinquance et la prévention de la récidive⁴⁴ ; la

⁴¹ Par exemple, le service a géré les réunions avec la Police nationale sur le problème de l'occupation d'un immeuble.

⁴² C'était également l'une des suggestions de G. l'étude de 2004 sur les dispositifs concourant à la tranquillité publique sur La Villeneuve (Berlioz, 2004). Voir en annexe 129 le projet du service Prévention de la délinquance relatif aux coordinations tranquillité publique.

⁴³ L'expression apparaît pour la première fois dans une note du 6 février 2004, qui la définit comme « l'ensemble des actions visant à infléchir des trajectoires de vie individuelles », relevant ainsi « a priori du champ des éducateurs spécialisés et de la protection de l'enfance » (Service Prévention de la délinquance, *Notes de propositions pour le repositionnement du Service Prévention de la délinquance*, 6 février 2004, p. 3).

⁴⁴ L'une des particularités du service (au regard des autres villes) réside dans le travail accompli sur la prévention de la récidive, en partenariat avec l'Arepi (Association Régionale pour l'Insertion) : en 2003, par exemple, les

« reconnaissance et responsabilisation des parents et des adultes en général » ; « l'aide à la professionnalisation des acteurs de la médiation » ; l'aide aux victimes et la « prévention situationnelle », dont le service formule une définition inédite :

« Prévention situationnelle

Cet axe est une préoccupation importante du service. Il s'agit là d'une double compétence :

- "curative", pour agir quand la tension ou la crise est déclenchée ;
- "préventive", pour imaginer des solutions pour tenter d'empêcher une situation qui pourrait devenir tendue. » (Service Prévention de la délinquance, *Projet de service*, 11 octobre 2004, p. 4).

S'il se déclare en charge de la « prévention situationnelle », le service n'en participe pas pour autant au plan de prévention situationnelle lancé par le ministère de l'Intérieur à la suite des émeutes urbaine de novembre 2005, qui prévoit notamment un recensement systématique des lieux problématiques. C'est le directeur Prévention et Sécurité de la Ville de Grenoble qui est membre du groupe de travail mis en place auprès de la préfecture et qui procède lui-même à ce recensement, en compagnie des forces de police⁴⁵.

Le directeur prévention sécurité n'intervient pas dans les missions du service Prévention de la délinquance; il gère uniquement les « dossiers sensibles », liés à l'ordre public, en particulier les violences urbaines et les grandes manifestations (Tour de France, matches de football, etc.), dont il contribue à organiser le service d'ordre, avec le directeur de cabinet du préfet et le DDSP.

« Là, nous, la sécurité est une compétence du cabinet jusqu'à l'arrivée de Claire Mazoyer, où vraiment on a transféré les choses. Aujourd'hui c'est une matière administrative assez banale on va dire, qui n'a plus la charge politique qu'elle avait. Moi je m'en félicite, je trouve qu'on a vraiment travaillé intelligemment. [...] Vous m'auriez posé les mêmes questions il y a trois quatre ans, j'aurais été encore plus à l'aise pour vous répondre, parce que j'aurais été..., j'étais vraiment très très en pointe dans ces questions. A une époque, j'avais le procureur de la République plusieurs fois par semaine au téléphone, le DDSP quasiment tous les jours, et le "dircab"⁴⁶ du préfet, pareil. Aujourd'hui beaucoup moins. Parce que justement la professionnalisation des services de la Ville fait que moi je ne veux pas que l'Etat puisse utiliser les différents interlocuteurs. [...] Moi mon boulot, je cherche plutôt à faire en sorte que ce soit le directeur prévention sécurité qui soit vraiment l'interlocuteur des services de l'Etat là-dessus. Il a besoin d'avoir une pleine légitimité. [...] Ça n'empêche que Cyrille Jacob [...], pour le coup je le vois tous les jours, qu'il me tient au courant de tout, et que j'ai Borel-Garin⁴⁷ au téléphone très régulièrement, Samuel⁴⁸ quand il le faut et [...] le "dircab" du préfet très régulièrement aussi, bien évidemment. Mais je ne vais plus aux réunions prévention répression au bureau du préfet, je vais à peine, je vais une fois sur deux aux comité de prévention avec le maire parce que Cyrille..., voilà [...]. Donc je me réserve pour les crises graves ou pour les problèmes lourds. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3 avril 2007).

services de la Ville ont ainsi accueilli six jeunes dans le cadre de mesures de réparation (Service Prévention de la délinquance, *Rapport d'activités 2003*, 6 février 2004, 12 p.).

⁴⁵ Entretien avec le directeur prévention et sécurité de la Ville de Grenoble, 10 janvier 2006.

⁴⁶ Directeur de cabinet.

⁴⁷ Il s'agit du DDSP de l'Isère.

⁴⁸ Il s'agit du procureur de la République.

Le directeur Prévention et Sécurité remplit ainsi désormais les fonctions qu'exerçait le cabinet avant l'avènement de la direction.

Deuxièmement, la municipalité concède un rééquilibrage entre les pôles Prévention et Sécurité au sein de la direction. Le nouveau directeur Prévention et Sécurité, qui remplace la commissaire de police en détachement – mutée à Marseille en 2004 –, n'est pas officier de police. Il s'agit d'un ancien chargé de mission Prévention et Sécurité de Saint-Priest (Rhône), passé par une formation de l'Ihesi (l'organisme de recherche du ministère de l'Intérieur). Comme le note le directeur de cabinet du maire :

« Le nouveau directeur, nouveau depuis trois quatre ans maintenant, a un profil plus administratif et plus consensuel. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3 avril 2007).

De plus, le retour de l'ancienne coordinatrice du CCPD à la tête du service, en 2004, facilite la mutation du service car elle constitue, paradoxalement, un gage de continuité : en tant qu'ancienne éducatrice spécialisée, elle est très insérée dans les réseaux grenoblois de la prévention et symbolise donc le maintien de l'approche traditionnellement développée dans l'agglomération.

« Roseline, elle est de l'Apase, c'est une éducatrice comme moi. On a eu, enfin, Roseline, c'est un peu la mère fondatrice de ces démarches-là pour nous parce qu'elle a été la première agent de développement local à Fontaine il y a quinze ans, donc le poste que j'ai occupé à Fontaine, c'est elle qui l'a créé. Il y a une continuité, alors y a des choses sur lesquelles... je pense qu'elle est plus radicale que moi, plus préventive ou autre, mais y a une continuité. » (Entretien avec le coordinateur de la politique de la Ville de la Métro, 24 novembre 2004).

Enfin, le recrutement d'un cadre supplémentaire – et donc le renforcement du service – constitue une forme de reconnaissance de l'importance de la prévention de la délinquance au sein de la politique municipale de sécurité.

« Elle [Claire Mazoyer] part maintenant que l'action est plutôt mieux positionnée, maintenant. D'abord le service prévention a été renforcé : il y a trois postes au lieu de deux, Roseline qui revient et qui connaît le truc. Mais à mon avis, elle a commencé à tenter un petit rapprochement. Modeste, mais vu... l'ampleur des processus à Grenoble, c'est pas mal. » (Entretien avec le coordinateur de la politique de la Ville à la Métro, 24 novembre 2004).

« Bon, déjà, il y a une reconnaissance de la prévention de la délinquance : on est trois cadres sur ce service-là, donc c'est plus facile, quand même, quand on est plusieurs et de façon un peu stable sur les affaires. » (Entretien avec la responsable du service Prévention de la délinquance de la Ville de Grenoble et un chargé de mission, 2 novembre 2004).

Pour dépasser les conflits de culture professionnelle liés à l'institutionnalisation d'un service en charge des questions de prévention *et* de sécurité, la municipalité fait donc le choix d'un intermédiaire « consensuel », non marqué du sceau policier mais capable de dialoguer avec l'Hôtel de police, tout en conservant un pôle prévention étoffé, animé par une intermédiaire issue de l'éducation spécialisée et circonscrit à des missions d'animation du

partenariat et de mise en œuvre des mesures de prévention traditionnelles. L'institutionnalisation de la tranquillité publique repose, à Grenoble, sur une forte différenciation fonctionnelle interne des missions au sein de la direction Prévention et Sécurité.

I.4. Une réorientation discrète des missions de la police municipale

La police municipale a pour mission essentielle l'îlotage et, malgré une baisse des effectifs de la Police nationale sur la circonscription de Grenoble dénoncée par les acteurs municipaux, ces derniers ne semblent pas prêts à pallier les « carences de l'Etat » par l'emploi de policiers municipaux supplémentaires ou la création d'unités spécialisées dans le traitement de la délinquance et des désordres.

I.4.1. Des effectifs en hausse

Les acteurs municipaux grenoblois dénoncent de manière unanime la baisse des effectifs de Police nationale sur la circonscription depuis plusieurs années.

« J'ai les effectifs de la Police nationale sur Grenoble, depuis 20 ans. Voilà. En agents, en 87 il y avait 669 agents, en 2001, il y en avait 718, avec une démographie quand même qui a progressé dans tout ça bien au-delà des quelques pourcentages que traduit cette augmentation. Aujourd'hui on est à 606. C'est-à-dire qu'on a perdu 112 agents en six ans, 112 agents. C'est-à-dire, si je sais compter, 13-14 % des effectifs. Evidemment, on a perdu beaucoup d'agents qui étaient des vrais agents sur la voie publique. En termes administratifs, évidemment, on a un peu augmenté. Et on les a remplacés par des adjoints de sécurité. [...] on n'a que 537 policiers statutaires, par rapport à 669. Voilà. Comment vous voulez faire ? Comment vous voulez faire ? C'est dramatique. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3 avril 2007).

Les effectifs de la police municipale grenobloise, après avoir diminué au cours des années quatre-vingt-dix⁴⁹, connaissent une nouvelle hausse depuis les années deux mille (voir tableau n°3.2 en page suivante), période où la Police nationale commence à perdre des effectifs.

⁴⁹ Il est toutefois difficile de savoir ce que recouvrent réellement ces chiffres : il n'est pas indiqué s'il s'agit du total des effectifs ; des effectifs théoriques ; des îlotiers, etc.

Tableau n°3.2. Evolution des effectifs de la police municipale de Grenoble (1990-2005)

	1990	1993	1995	1998	2001	2004	2005
Effectifs	104	76	81	66	66 ⁵⁰	83	88 ⁵¹
– Dont <i>îlotiers</i>	72	40	53			50	
Population résidente	150 758	150 758	150 758	150 758	153426	153426	153426
Taux pour 1000 habitants	0,69	0,50	0,54	0,44	0,43	0,54	0,57

Sources :

- *Le Dauphiné Libéré*, 13 décembre 1997
- Rapport d'information au Sénat n°197-455, disponible à l'adresse suivante: <http://www.senat.fr/rap/197-455/197-4551.html>
- Ville de Grenoble, *Comptes administratifs 2005*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.grenoble.fr/ca2005/pagepdf/an1a/Persop1.pdf>
- mémoire de fin d'étude de l'IEP de Grenoble (Bernard, 2005).
- Données Insee 1990 et 1999.

A Grenoble, l'actuel responsable de la police municipale, André Salat, et le responsable de l'équipe Villeneuve, Thierry Platat, notent une extension des missions de la police municipale. Ils attribuent davantage ces changements à la loi de 1999, qui a généré le retrait de la Police nationale de certains domaines d'intervention, qu'à une volonté politique municipale, qui n'a pas varié malgré les alternances politiques.

« Nous sommes les employés de la Ville de Grenoble et en tant que tels, on doit représenter la Ville de Grenoble, quelle que soit son apparten..., le positionnement de, du maire, ou de la municipalité. [...] Donc il [le responsable de l'équipe Villeneuve] a travaillé sous l'ère Carignon, il travaille sous l'ère Destot, demain il travaillera sous l'ère X ; je veux dire Thierry Platat fera le même boulot. [...] quel que soit le maire en place, y fait le même boulot, on lui demandait à l'époque de faire quoi ? Ben si on lui demandait de faire du cheval, parce qu'y avait des chevaux pour faire de la prévention en centre-ville, il était au centre-ville sur un cheval. On lui demandait de faire les patrouilles à pied, c'était la même chose, je veux dire. Il était à la disposition du cit..., du Grenoblois. Et de celle du touriste, hein, ou du gars qui habite Sassenage ou ailleurs. Mais je veux dire quel que soit le maire. » (Entretien avec le responsable de la police municipale de Grenoble, 19 janvier 2006).

« Avec, je dirais avec la Police nationale, ben ça s'est passé un peu comme des dominos, ou un jeu de dames. Y a quelques années, des dizaines, quinze ans en arrière, les policiers nationaux on les voyait patrouiller tel que nous on patrouille aujourd'hui. Et à l'époque, ben les policiers municipaux faisaient du stationnement payant, ils verbalisaient pour le parcmètre, puisqu'il n'y avait pas l'horodateur, pour le parcmètre ; les policiers nationaux faisaient de l'îlotage. Par la suite, les parcmètres ont été gérés d'une autre manière – les parcmètres-horodateurs aujourd'hui, c'est le contrôle du stationnement qui s'en occupe – donc les policiers municipaux ont été dégagés de ça. Après, il y a eu des prérogatives, en 1999, la loi de 99 qui a ouvert les portes aux policiers municipaux à autre chose, à un autre travail ; la Police nationale s'est retirée de l'îlotage, ça après bon, c'est des problèmes qui sont profonds, hein, on va pas les évoquer ici, et la police municipale a pris la place de la police Nationale, surtout dans un cadre d'îlotage ; et demain, on ne sait pas trop où l'on va. » (Entretien avec le responsable de l'équipe Villeneuve-VO de la police municipale de Grenoble, 19 janvier 2006).

André Salat, ancien policier national, critique le désengagement de la Police nationale de certaines de ses missions, comme la verbalisation des stationnements inappropriés :

⁵⁰ Il s'agit vraisemblablement du nombre d'agents et non de l'effectif total.

⁵¹ Dans son mémoire de fin d'étude sur l'état des lieux de six polices municipales, Aude Bernard (2005 : 12) avance le chiffre de 77, qui correspond probablement au nombre d'agents et non à l'effectif total de la police municipale.

« A.S. la convention de coordination stipule qu'on doit les aider, c'est une chose, mais elle stipule pas qu'on doit faire le travail à leur place. Et lorsqu'on nous appelle pour nous dire : "voilà, y a un problème de stationnement anarchique, envoyez un équipage", j'entends ça, comme je les connais pratiquement tous, je les appelle et je leur dis en fait : "qu'est-ce qui vous arrive, on vous a volé les carnets de timbres-amendes ?" Y m'dit : "pourquoi ?". "Ben parce que tu nous envoies verbaliser, vous pouvez plus le faire ?". [...] T.P. : C'est toujours bon de leur faire remarquer que... » (Entretien avec le responsable de la police municipale de Grenoble et le responsable de l'équipe Villeneuve-VO, 26 janvier 2006).

Le responsable de la police municipale grenobloise finit cependant par attribuer une origine « politique » à cet élargissement des prérogatives de la police municipale, qu'il semble considérer comme une conséquence de la compétition électorale, et non le produit d'une orientation idéologique particulière : le maire, de par sa fonction électorale, doit répondre aux demandes de ses administrés.

« Un maire, des élus, ils sont là pour être un certain temps, ils sont pas là simplement pour un mandat, donc l'intérêt, c'est que pendant leur mandat tout se passe bien pour être réélu après ; donc si y veut être réélu, si y veut que ça se passe bien, il faut qu'il mette une certaine pression. Il faut que bon, y puissent répondre aux gens qui votent pour eux, ou qui sont censés voter pour eux.

Mais ça c'est une dimension, la dimension de l'élection, qui a toujours existé [il m'interrompt]

Mais qui nous touche beaucoup.

Mais comment vous expliquer qu'elle vous touche maintenant ?

Parce que la police municipale a changé. La police municipale avant 99 était une police municipale qui était accessoire. De par leurs missions, elles étaient accessoires. A ses débuts, la police municipale, qui est une des plus vieilles polices, qui a été créée, puisqu'elle est plus vieille que la Police nationale – elle remonte à 1800 et quelques – bon. A Grenoble, la police municipale, ce qu'on appelait police municipale, c'était une police de quoi ? De parkings, ils surveillaient les parkings ; ils faisaient les horodateurs ; euh, ils faisaient de la prévention puisque bon, à un moment donné, Thierry Platat a fait du cheval, c'est de la prévention, mais ça n'avait aucune, ça n'avait rien à voir avec aujourd'hui. Depuis 99, ils ont des prérogatives. Ils peuvent verbaliser, ça a changé. Et au fur et à mesure, on n'arrête pas. [...] On fait pas de maintien de l'ordre, c'est la seule chose qu'on ne fait plus, euh qu'on ne fait pas. C'est tout. Mais je veux dire par là, demain, on est à la mairie, y a des squatters qui viennent manifester et qui font la même chose qu'on a vue la dernière fois, qui se font... vomir – j'allais dire autre chose – je veux dire par là, attraper les gens, les sortir, c'est faire du maintien de l'ordre... Et la police municipale était présente, la police municipale [il voulait dire "nationale"] n'était pas présente. » (Entretien avec le responsable de la police municipale de Grenoble, 19 janvier 2006).

Le directeur de cabinet du maire, pour sa part, se refuse cependant à considérer l'augmentation des effectifs de police municipale comme la solution au désengagement de l'Etat.

« On ne peut pas, nous, en permanence, se dire : on va pallier l'Etat. Maintenant, si on est parti à nouveau pour cinq ans avec cette politique-là, c'est sûr que notre boulot c'est quand même l'intérêt des habitants, donc bien évidemment on fera le maximum. On espère que ça ne sera pas le cas et qu'on pourra travailler avec l'Etat et qu'il nous écouterait. Le problème après c'est que..., après vous tombez dans le travers que vous dénoncez. C'est-à-dire que si nous, la réponse au désengagement de l'Etat, c'est d'embaucher des policiers municipaux pour faire le boulot des services de l'Etat, le remède est pire que le mal. On fera moins bien qu'eux, on va faire supporter les coûts par les Grenoblois des charges etc. La question se reposera selon ce qui se passera après la présidentielle. Il y a un enjeu qui là est vraiment fort. A la limite, si Sarko passe et qu'il veut vraiment remettre, comme ça a l'air d'être un

peu le cas – il semble avoir un peu compris – toutes les polices de quartier, on pourra discuter...» (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3 avril 2007).

Les effectifs de l'équipe Villeneuve-VO ont été tout particulièrement accrus, conformément aux engagements pris par la municipalité dans le cadre du plan Villeneuve. Depuis juin 2004, l'équipe Villeneuve se compose donc d'un responsable, de deux adjoints et de douze agents, répartis en une unité mobile et des équipes pédestres⁵². Cependant, suite à la réorganisation territoriale de la Police nationale mise en place au 1^{er} janvier 2005⁵³, la police municipale se retrouve seule présente en journée sur le secteur, ce qu'expriment – non sans énervement – le responsable de la police municipale. L'augmentation des effectifs de policiers municipaux sur le secteur n'était pas censée pallier le retrait de la Police nationale mais accroître la présence globale des pouvoirs publics sur le quartier.

« Si on se résume en fait, la police municipale est une police complémentaire de la Police nationale sur l'agglomération ; par contre, entre 8 h du matin et 20h, pratiquement, c'est la Police nationale qui est une police complémentaire à la police municipale sur le secteur Village Olympique-Villeneuve... [...] la Police nationale n'intervient que sur appel, que sur réquisition, de notre part, ou de la part d'un citoyen. Mais en règle générale, c'est nous qui sommes présents sur le site. [...]

Sachant que le plan Villeneuve prévoyait, me semble-t-il, un renforcement des effectifs... [il m'interrompt]

A.S.: Certes mais il ne prévoyait pas une diminution totale des effectifs de la Police nationale. [...] Mais depuis le 1^{er} janvier 2004, euh 2005, donc la Police nationale a été répartie d'une autre façon ; ils devaient être une trentaine [...] Ensuite, ils étaient redescendus à 13-15 ; ils ne sont plus que trois, mais à l'intérieur du bureau de police, pour les plaintes et le suivi de ce qui peut se passer. Ce sont les gens d'Echirolles qui viennent patrouiller, et comme Echirolles est suffisamment grand et qu'ils sont pas suffisamment [...] nombreux, donc ils n'ont pas le temps de venir à La Villeneuve, ni au Village Olympique. Ce qui fait qu'aujourd'hui, ben... les gens appellent la police municipale pour tout fait qui se passe sur La Villeneuve-Village Olympique, j'veux dire le réflexe, c'est police municipale. Déjà en règle générale sur l'agglomération, sur Grenoble du moins, mais surtout, surtout, sur La Villeneuve et... Par exemple ce matin, y'a deux poubelles qui ont brûlé, c'est la police municipale qui est sur place, quoi. La Police nationale ne vient pas. » (Entretien avec le responsable de la police municipale de Grenoble, 19 janvier 2006).

La police municipale serait donc de plus en plus sollicitée en lieu et place de la Police nationale. Le directeur de cabinet du maire se montre sévère quant aux orientations actuelles de la Police nationale, dont il fustige le rapport au territoire. S'il précise que le redéploiement des policiers municipaux à La Villeneuve vise à rassurer les habitants, il ne s'en montre pas moins sceptique quant à l'efficacité de la mesure pour réguler les conflits dans l'espace public.

« On sait très bien que ce qu'a fait Sarkozy en retirant les policiers des quartiers, c'est criminel à long terme. A court terme c'est peut-être faussement payant parce qu'on fait le cow-boy et on fait du chiffre. A long terme, on a des gamins aujourd'hui à 15 ans qui ne savent pas ce que c'est que d'avoir un rapport normal avec un policier. Le seul contact

⁵² Les policiers municipaux sont en moyenne huit par secteur (Bernard, 2005 : 67).

⁵³ Le territoire de la Ville de Grenoble a été découpé en deux secteurs et certains bureaux de police fermés, tandis que d'autres ont vu leurs effectifs réduits de manière drastique. Le quartier de La Villeneuve, regroupé avec le secteur d'Echirolles, fait l'objet d'une présente réduction de la Police nationale. Le découpage territorial des secteurs de la police municipale n'est d'ailleurs de fait plus calqué sur celui de la Police nationale.

qu'ils ont vu, la seule image qu'ils ont de la police, c'est de l'interpellation, du contrôle d'identité et c'est de la BAC [...] qui déboule en cinq minutes, qui sortent de la bagnole et qui remontent après dans la bagnole après pour partir. Ils n'ont jamais vu des policiers nationaux patrouiller, dire bonjour, etc. Et même dire, renseigner où se trouve telle ou telle coursive. Donc vous déconstruisez le rapport entre la police et les jeunes. Vous éduquez des jeunes dans un rapport de conflit avec la police... Ne vous étonnez pas ensuite de ce qui se passe... Donc nous la seule chose qu'on peut faire, c'est rassurer un peu les habitants en mettant de la municipale et essayer de faire comprendre aux gamins qu'il y a du bleu qui peut être du bleu rassurant et sympathique. Mais de vous à moi..., comment dirai-je ? C'est une goutte d'eau dans l'océan. Voilà. On met un pansement sur une jambe de bois. Ce n'est pas de gentils policiers municipaux et les moyens qu'on a de patrouille..., en plus très franchement tout le monde sait qu'ils n'ont pas les moyens d'intervenir, qu'ils n'ont pas de moyens de... Donc bon. C'est sympathique et je pense qu'on a raison de le faire. Mais en terme d'utilité réelle de pacification de l'espace public, c'est très faible. En terme d'efficacité réelle, pour rassurer les habitants, c'est très faible. Bon voilà. Il ne faut pas se leurrer. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3 avril 2007).

Le directeur Prévention et Sécurité explicite également l'enjeu que représente la réorganisation de la police municipale à La Villeneuve, dans un contexte de disparition de la police de proximité. Il s'agit d'ailleurs de l'une des mesures du plan Villeneuve qu'il souhaite tout particulièrement évaluer grâce à l'enquête téléphonique menée par le laboratoire grenoblois du Cerdap.

« Moi, y a deux ou trois questions que je vais surveiller de près... Alors bien sûr, y a les priorités dans l'esprit des habitants, mais y a surtout sur – et ça c'est vraiment quelque chose d'intéressant, on en a parlé la dernière fois – moi j'attends vraiment un retour sur proximité-efficacité-Police nationale-police municipale, puisqu'à chaque fois, y a des questions là-dessus. Et là, franchement, ça va être vraiment intéressant de voir, dans la mesure où la police municipale et la Police nationale se sont toutes les deux réorganisées au 1^{er} janvier 2005, si cette organisation – qui a été, qui a entraîné de gros changements dans les services, hein – si ça a été perçu par la population. [...] Ça sera un des moyens d'évaluer... » (Entretien avec le directeur Prévention et Sécurité de la Ville de Grenoble, 10 janvier 2006).

Même si l'augmentation des effectifs de police municipale n'est pas considérée comme la meilleure des solutions par la municipalité grenobloise, elle n'en est pas moins mise en œuvre, mais dans une logique que l'on pourrait qualifier de « palliatif par défaut ».

1.4.2. La priorité municipale: l'îlotage

La réorientation de la politique grenobloise de sécurité, à partir de 2002, ne se traduit pas, au sein de la police municipale, par une spécialisation fonctionnelle des unités. La priorité demeure l'îlotage au sein des quartiers, et notamment les quartiers sensibles.

« Entre nous, les grandes missions d'une police municipale, hein, y a pas besoin d'avoir fait Saint Cyr, y a à la fois la proximité et après y a tout ce qui touche à l'automobile au sens très large – les enlèvements de fourrière, les verbalisations, pour les stationnements anarchiques, les contrôles routiers, ces types de choses – donc vous avez un peu deux grandes missions qui sont un peu les deux grands pouvoirs d'une PM, et après, à nous de proposer aux élus l'organisation par mission et spatiale, qui permette de répondre à cette

commande, mais intelligemment. » (Entretien avec le directeur Prévention et Sécurité de la Ville de Grenoble, 10 janvier 2006).

En 2002, les effectifs et les horaires de la police municipale sont réorganisés afin de donner priorité à l'îlotage⁵⁴. La répartition des équipes d'îlotiers est notamment calquée sur le découpage sectoriel opéré par la Police nationale. Ainsi, cinq groupes de huit agents au maximum – dont deux en VTT – effectuent des missions d'îlotage respectivement sur chacun des cinq secteurs de la Police nationale. L'activité des îlotiers repose sur des patrouilles, effectuées à pied, et le maintien de contacts avec les commerçants et les bailleurs essentiellement.

« Nous avons été amenés à réorganiser la police municipale pour arriver à un îlotage plus conséquent dans les quartiers, et cet îlotage a à la fois une mission de prévention et de sécurité. » (Entretien avec l'adjointe à la sécurité du maire de Grenoble, 6 mars 2003).

« La philosophie de la mairie de Grenoble, c'est de consacrer en mission prioritaire l'îlotage pour ses policiers. [...] Il faut que les agents soient présents le plus possible sur le terrain. [...] C'est la raison pour laquelle on a privilégié, du moins à Grenoble, l'îlotage. » (Entretien avec le responsable de la police municipale de Grenoble, 3 juin 2003).

« La commande que moi j'estime avoir là-dessus, c'est "on veut une visibilité, on veut une présence pédestre dans les secteurs", c'est-à-dire une police qui soit au contact des gens. » (Entretien avec le directeur Prévention et Sécurité de la Ville de Grenoble, 10 janvier 2006).

L'actuel responsable de la police municipale confirme cette priorité, utilisant le terme de « prévention », auquel le responsable de l'équipe Villeneuve ajoute celui de « dissuasion ».

« Et à l'heure actuelle, quelle est la philosophie d'emploi de la police municipale de la part du maire, des élus ? Est-ce qu'il y a des priorités particulières ?

- A.S. : prévention...

Le maître mot, ce serait prévention.

- A.S. : prévention... nous sommes là pour ça.

- T.P. : je rajouterai un autre terme, qui me plaît bien, moi, c'est prévention-dissuasion.

[...] Ça veut dire que moi je passe, une équipe passe dans une rue, simplement le fait de passer, où c'est pas totalisable, où y a rien, peut-être qu'y avait des petits... des petits malfrats qui... voulaient se faire une vitrine ou voler le scooter ou voler un vélo, le simple fait d'être là, de passer, on a dissuadé, mais sans le savoir nous-même. » (Entretien avec le responsable de la police municipale de Grenoble et le responsable de l'équipe Villeneuve-VO, 19 janvier 2006).

Le directeur Prévention et Sécurité estime toutefois que des améliorations pourraient encore être apportées à la distribution spatiale et temporelle actuelle de la police municipale grenobloise, qu'il estime trop figée : la répartition des effectifs dans l'espace et le temps devrait pouvoir être adaptée aux besoins.

« Ah les policiers municipaux, ils prennent tous leur service au même endroit. Mais on pourrait être bien meilleurs, hein, c'est là-dessus qu'on essaie de travailler. C'est là que pour nous, enfin nous, c'est ce qu'on a proposé aux élus, la présence dans les secteurs, ça veut rien dire. C'est-à-dire que ça sert à rien d'être présent de façon uniforme sur les cinq

⁵⁴ J.-P. Chambon, « Une police municipale plus proche des habitants », *Les nouvelles de Grenoble*, Ville de Grenoble, n°65, octobre 2002, p. 25.

secteurs – parce que la ville pour la police est divisée en cinq secteurs – du lundi au samedi, de 9h à 18h. Ça sert à rien. Parce que vous allez avoir certains secteurs où c'est le matin qu'y faut être présent, parce que vous avez les marchés notamment [...]. A contrario, vous avez d'autres secteurs où il faut plutôt être là dans l'après-midi, parce que vous avez les loulous qui descendent en bas des barres, par exemple Villeneuve, c'est vraiment important d'être là l'après-midi. [...] Donc en fait, l'objectif – et nous on est en train de travailler là-dessus – c'est essayer par secteur de dégager les grandes problématiques et pouvoir adapter notre présence à ce moment-là, là où il faut. Et pas quelque chose de figé en disant "sur tous les secteurs, c'est cet agent de 9h à 18h". » (Entretien avec le directeur Prévention et Sécurité de la Ville de Grenoble, 10 janvier 2006).

En 2003, sur les 83 agents de la police municipale de Grenoble, 50 environ étaient affectés à des missions d'îlotage, qui occupaient donc le plus gros des effectifs. L'encadré ci-dessous précise l'organisation de la police municipale grenobloise et le nombre d'agents affecté à chaque service.

Encadré n°3.3. Description de l'organisation de la police municipale de Grenoble

Outre les îlotiers, la police municipale est dotée d'une « petite section d'intervention », qui dispose d'un véhicule. Il s'agit d'une force d'appui permettant de réguler la circulation de façon ponctuelle ou d'intervenir sur certaines situations. Quatre motocyclistes s'ajoutent à cette unité.

A côté de ces deux services principaux (en termes d'effectifs), la police municipale compte également la fourrière, qui regroupe sept policiers municipaux et quatre chauffeurs, l'unité de garde à la mairie (deux agents) et le service des objets trouvés, également situé à l'hôtel de ville (deux agents).

Précisons que le service de contrôle du stationnement payant des véhicules est totalement indépendant de la police municipale depuis 2002⁵⁵.

Il existe également des policiers municipaux spécialisés dans la capture des chiens.

Les missions de la police municipale relèvent essentiellement de l'îlotage et de l'application des arrêtés municipaux visant à la tranquillité publique en général, de jour comme de nuit, dans la limite de ses horaires d'intervention. La convention de coordination police municipale-Police nationale du 3 juillet 2003⁵⁶ insiste sur ces éléments :

« Dans la journée, aux heures de service, la police municipale participe à la prévention de la délinquance et à la diminution du sentiment d'insécurité par une présence rassurante et dissuasive, par des contacts réguliers avec la population, les structures sociales et socio-éducatives, les commerçants et les bailleurs sociaux. Elle est chargée, avec les agents assermentés de la Ville de Grenoble, de veiller au respect des arrêtés municipaux. En soirée, aux heures de service, dans un souci de meilleure répartition des compétences et des effectifs avec la Police nationale, la police municipale est chargée, en priorité, de faire appliquer les arrêtés municipaux relatifs aux nuisances sonores, aux concessions de terrasses et au stationnement dans le centre-ville. Elle veille, avec la Police nationale, à harmoniser les exigences de la tranquillité publique avec la nécessaire vie nocturne de la cité. » (*Convention de coordination Police nationale / police municipale*, Préfecture de l'Isère et Ville de Grenoble, 3 juillet 2003, p. 5).

⁵⁵ Le stationnement payant est désormais à la charge du service des Agents de surveillance de voie publique (ASVP), qui compte 38 personnes, tandis que celui du stationnement gênant est resté à la charge de la police municipale (Bernard, 2005 : 14).

⁵⁶ Conclue pour cinq ans et renouvelable au-delà par tacite reconduction, cette convention remplace celle du 26 septembre 2000.

Les agents disposent d'un armement en sixième catégorie (matraques et gaz lacrymogènes), qui s'explique par leurs horaires d'intervention essentiellement diurnes (8h-20h sur les quartiers ; jusqu'à 22h au centre-ville).

En dépit d'une absence de spécialisation des unités, la police municipale de Grenoble lutte cependant effectivement contre les désordres, tant dans le centre-ville que dans les quartiers sensibles. Les propos du chef de la police municipale de Grenoble au sujet de l'évolution du travail des policiers municipaux illustrent ce point.

« Le policier municipal [...] peut aller au contact des jeunes qui sont au bas d'une montée pour leur dire : "faudrait peut-être dégager" – pourquoi ? Parce que c'est les unions de quartier qui demandent, y a tel machin, y a tel problème – ; quelque part, ils dérangent. [...] Aujourd'hui il [le responsable de l'équipe Villeneuve] travaille à La Villeneuve, la première chose qu'il va dire aux jeunes qui vont l'accompagner : "Faites attention, ne marchez pas en dehors des coursives, parce que vous risquez de vous prendre un sac de couches sur la tête", pour pas dire une boîte de petits pois d'un kilo, vous voyez ce que j'veux dire ? Parce que là-bas on dérange. Et parce que là-bas, au centre-ville, oui, y a les gens sans domicile fixe... à qui on pose un problème, parce qu'on les contrôle, etc., on les fait dégager ; enfin je veux dire bon, on a changé l'enseigne de la police municipale, on a marqué "déménagement" dessus, hein, puisqu'on arrive, on dit : "Bon, vous dégagez", donc y dégagent ; on revient une demi-heure après : "Vous dégagez", y dégagent ; voilà quoi. » (Entretien avec le responsable du service de police municipale de la Ville de Grenoble, 19 janvier 2005).

Ainsi, même si la municipalité grenobloise ne crée pas d'unité de police municipale spécialisée dans la lutte contre la petite délinquance et les désordres, cela n'en signifie pas pour autant une absence d'évolution des missions de cette dernière vers un traitement de ces problématiques.

*

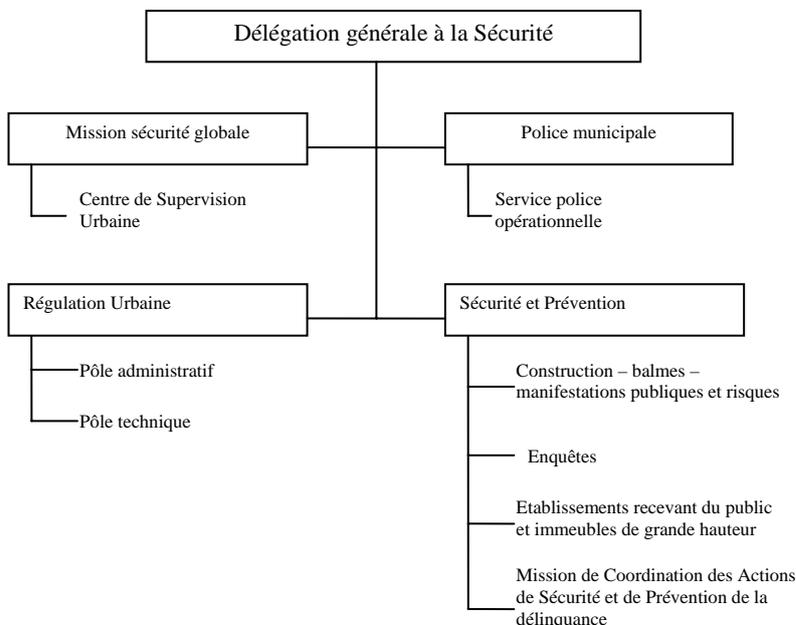
La nouvelle politique de tranquillité publique de la Ville de Grenoble, mise en œuvre à partir de 2002, repose sur un réagencement organisationnel majeur. Le rapprochement effectué entre « prévention » et « sécurité » au sein d'une unique direction permet au service Prévention de la délinquance de se renforcer et de conserver, sous un vocabulaire nouveau, ses missions traditionnelles, augmentées de la tranquillité publique. La direction Prévention et Sécurité s'articule désormais sur une forte différenciation fonctionnelle interne : le service prévention est en charge, au quotidien, de l'animation de la coopération interorganisationnelle en matière de tranquillité publique, tandis que le directeur travaille étroitement avec le DDSP et le cabinet du préfet sur les questions de maintien de l'ordre public et de prévention situationnelle stricto sensu. Si cette réorganisation est impulsée par une commissaire de police en détachement, la finalisation du réagencement se traduit par le recrutement de cadres nouveaux mais non issus du monde policier. Les orientations de la police municipale, en revanche, ne connaissent qu'une évolution discrète avec la réorientation de la politique locale de sécurité. La priorité du service demeure l'îlotage au sein des quartiers, notamment à La Villeneuve, dont les effectifs qui lui

sont affectés connaissent une hausse en 2004, dans le cadre du plan Villeneuve. La police municipale est cependant amenée à lutter contre les désordres et la petite délinquance, tant au centre-ville que dans les quartiers périphériques.

II. Alternance politique et approfondissement de la politique à Lyon

L'élection, en 2001, du socialiste Gérard Collomb à la tête de la mairie, ne constitue en rien une rupture dans la politique locale de sécurité. Au contraire, elle prend un nouvel essor, marquée par une volonté de renforcement de la délégation générale à la Sécurité (voir le schéma n°2 ci-dessous), que la municipalité de Raymond Barre avait créée en 1998. La nouvelle municipalité de gauche, fait le choix de conforter l'orientation prise au mandat précédent, la sécurité étant apparue comme la priorité du mandat de Gérard Collomb. Ce dernier fait de Jean-Louis Touraine, ancien maire d'arrondissement du 8^e, son Premier adjoint, délégué à la tranquillité publique et aux déplacements. Sous l'impulsion du maire socialiste, la municipalité mène une politique de sécurité marquée par un approfondissement de la politique précédente, qui repose sur un renforcement quantitatif des services en charge de la sécurité : la Micasep, le Csul et la police municipale.

Schéma n°2. Organigramme de la Délégation générale à la Sécurité de la Ville de Lyon (2006)



Avant d'examiner les évolutions organisationnelles de ces différents services, il convient de détailler les dispositifs partenariaux existants sur la ville de Lyon.

II.1. Les dispositifs partenariaux lyonnais

A Lyon, le CCPD s'intitule CLPDT (Conseil lyonnais de Prévention de la délinquance et des toxicomanies) et se décline territorialement en CLPDT d'arrondissement. Ces CLPDT d'arrondissements sont présidés et convoqués par le maire d'arrondissement – ou son représentant – qui en fixe l'ordre du jour sur proposition de la cellule de coordination CLS⁵⁷. Les réunions du CLPDT d'arrondissement sont préparées par un bureau restreint⁵⁸.

Le CLPDT et son bureau restreint s'appuient, dans chaque arrondissement, sur un Groupe local de prévention⁵⁹. Ce dernier a pour vocation de coordonner la politique de prévention mise en œuvre sur le territoire (dans les quartiers ciblés), en lien avec les services locaux du Département (les unités territoriales de la prévention spécialisée⁶⁰), les équipes Mous⁶¹ et/ou la cellule de coordination CLS. Il peut faire office de comité local du dispositif Opération Prévention Vacances (OPV) et Ville Vie Vacances (VVV) et de lieu de coordination des actions – et des acteurs – relevant du domaine sanitaire et social. Il existe, par exemple, un Groupe Technique Prévention dans les 1^{er}, 7^e et 9^e arrondissements et un dispositif 16/25 ans à Mermoz. Les GLP ne survivent pas à l'avènement des Groupes locaux de sécurité, créés avec le CLS, malgré la volonté des acteurs sociaux de conserver une structure spécifiquement dédiée à la prévention (Suretis, 2004 : 26).

La signature du CLS, en novembre 1998, engendre l'avènement d'un Groupe de pilotage central du CLS, comprenant le préfet, le procureur, le recteur d'académie, le DDSF, et/ou leurs représentants désignés, ainsi qu'un cadre rattaché à la délégation générale à la Sécurité. Il se réunit une fois tous les deux ou trois mois, voire plus en cas d'urgence. Selon l'ordre du jour, le groupe de pilotage central peut solliciter la participation d'autres partenaires (Département, TCL, CCI, SNCF, Communauté urbaine de Lyon, etc.)⁶². Le schéma ci-dessous illustre le fonctionnement officiel du CLS de Lyon. Le groupe de pilotage central du CLS rend

⁵⁷ *Convention Communale d'Application du CVA 2000-2006*, article 14.

⁵⁸ Ce bureau restreint comprend le maire d'arrondissement ou son représentant, l'adjoint au maire de Lyon délégué à la prévention de la délinquance et à la santé, un membre de la cellule CLS, un membre de l'équipe de maîtrise d'œuvre du contrat de Ville, un délégué de l'Etat dans les arrondissements comprenant les quartiers inscrits au contrat de Ville (ou à défaut de la cellule départementale) et un représentant des services du Département (unité territoriale).

⁵⁹ Voir en annexe 87 la fiche-action n°37.

⁶⁰ La prévention spécialisée, à Lyon, est sectorisée en 14 « unités territoriales ». Dans ces « unités territoriales » se trouvent des MDR (Maisons du Rhône), qui regroupent les différents services départementaux : accompagnement social, insertion, aide sociale à l'enfance, protection maternelle infantile, etc.

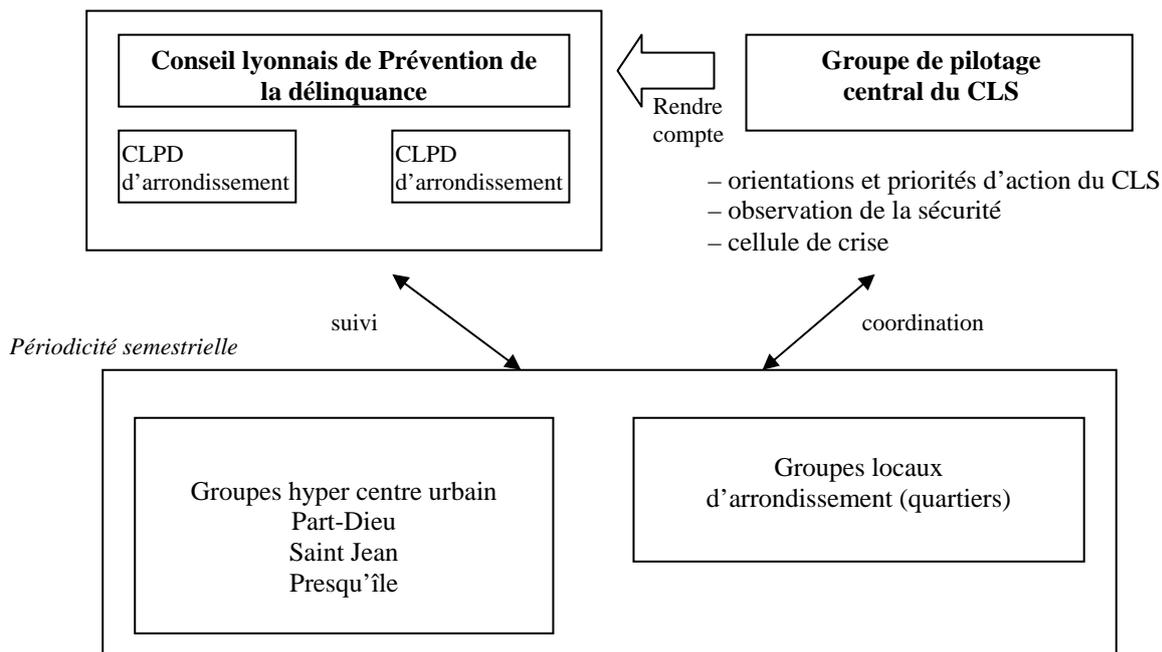
⁶¹ Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale.

⁶² Voir l'annexe 130.

compte de ses actions au Conseil lyonnais de Prévention de la délinquance (voir schéma ci-dessous).

Schéma n°3. L'architecture du CLS lyonnais (1998)

Périodicité annuelle



Source : Schéma fonctionnel du CLS de Lyon, *CLS de Lyon*, 1998, p. 27.

Dans chaque zone d'actions prioritaires du CLS est créé un groupe de pilotage local qui a pour mission d'adapter à l'échelle du quartier les actions décidées par le comité de pilotage central, élaborant ainsi un plan local de sécurité (ce sont les groupes locaux d'arrondissement et les groupes hyper centre sur le schéma). Les membres en sont désignés par les représentants permanents du groupe de pilotage central⁶³. L'organisation des réunions, les comptes-rendus et l'animation sont assurés par le chef de projet DSU-sécurité⁶⁴. Il informe le Groupe de pilotage central de l'avancement des actions⁶⁵.

Le CLS établit, en outre, des rencontres mensuelles, intitulées « Modules de transmission d'informations », qui réunissent la délégation sécurité, le cabinet du maire, le Premier adjoint et la Préfecture. Ces rencontres permettent de faire le point sur les statistiques de l'état 4001, celles de l'observatoire de la sécurité et les informations de la Brigade d'Information de Voie Publique (BIVP), ou encore sur la Conférence départementale de Sécurité. Ces modules de

⁶³ En sont membres de droit : le représentant du Parquet, l'adjoint à la sécurité, le représentant de la Police nationale, le représentant de l'Education nationale, le responsable Ville de Lyon de la sécurité, le responsable local de la police municipale, le chef de projet DSU-quartiers et le chef de projet DSU-sécurité.

⁶⁴ Il est créé un chef de projet CLS au DSU dont les missions principales sont :

- la mise en œuvre des groupes de pilotage locaux dans les quartiers (constitution et animation, élaboration du diagnostic, définition des plans d'actions, suivi et évaluation)
- la participation aux actions du groupe de pilotage central (aide à la mise en œuvre d'un observatoire de la délinquance, mise en œuvre et suivi des actions, proposition des orientations et projets annuels)
- appui à la programmation contrat de Ville et CLPDT
- mobilisation de l'ensemble des services, outils et dispositifs

⁶⁵ Voir schéma en page suivante.

transmission d'informations existent également au niveau des arrondissements : il s'agit de points téléphoniques (au minimum hebdomadaires) entre le maire d'arrondissement et le commissaire de police de l'arrondissement.

Par ailleurs, un GLTD peut être mis en place, à l'initiative du procureur, en fonction des circonstances locales⁶⁶. Lors de la signature du CLS, un GLTD est en cours à La Duchère⁶⁷, tandis qu'en 1999 un autre GLTD voit le jour dans le quartier du Vergoin⁶⁸. Il s'agit d'apporter une réponse immédiate, graduée et continue aux actes de délinquance commis sur un territoire donné.

L'avenant au CLS de septembre de 2000⁶⁹ crée, au niveau infra-communal, les cellules de veille, en activité dans les quartiers ou équipements présentant des tensions. S'il n'existe officiellement pas de comptes-rendus des cellules de veille⁷⁰, pour des raisons de confidentialité⁷¹, nous avons néanmoins pu consulter, en 2005, un compte-rendu de la cellule de veille Perrache (2^e arrondissement). Cette cellule, mise en place par la Micasep, regroupe Lyon Parc Auto, Keolis, la MJC Perrache, la police ferroviaire, la Police nationale, la SNCF, la Caisse d'Epargne, la Veille sociale, la police municipale et un hôtelier. Elle est ciblée sur le problème que constituent les demandeurs d'asile, qui affluent dans le quartier. Au moment de l'étude du CLS menée par le cabinet Suretis (2004), il existe cinq cellules de veille territoriales⁷², deux cellules sur la thématique transport⁷³ et une cellule sur la thématique parcs et jardins⁷⁴. Cette étude porte notamment sur le fonctionnement des cellules des 1^{er}, 3^e, 8^e et 9^e arrondissements⁷⁵.

Il convient de préciser qu'il existe également des Gat (Groupes d'aide technique), animés par les responsables des unités territoriales du Département du Rhône, ouvertes aux professionnels des quartiers lorsque le Département rejoint le CLS, qu'il signe en 1999. Les

⁶⁶ Voir en annexe 84 la fiche-action n°4.

⁶⁷ Le GLTD de La Duchère constituerait la réponse des institutions aux émeutes de l'hiver 1997 :

« Il a été créé dans l'urgence après une situation explosive dans le quartier de La Duchère, très difficile à gérer. Un drame est à l'origine de cette situation, puisque fin 1997, une personne a été abattue par un policier dans un commissariat de police. Cette affaire dramatique a eu pour conséquence des jours et même des semaines d'émeutes. A l'issue de ces émeutes, il a fallu reconstruire et recréer des liens sur La Duchère et redonner la possibilité aux policiers de travailler sur un quartier sinistré, classé en DSU catégorie 1, donc extrêmement sensible. » (Isabelle Mercier, Commissaire des 5^e et 9^e arrondissements de Lyon, *Rencontre nationale des contrats locaux de sécurité, Table ronde n°1 « CLS et délinquance des mineurs »*, 25 juin 2001, disponible à l'adresse suivante : <http://www.cls.interieur.gouv.fr/documents/Rn2001/2561tr1.htm>)

Notons qu'un GLTD aurait été réactivé à La Duchère en juin 2006 (*Le Progrès*, 19 juin 2006).

⁶⁸ Contrat Local de Sécurité, Comité de pilotage, *Compte-rendu n°3*, 18 mai 1999, p. 5

⁶⁹ Voir l'annexe 87.

⁷⁰ Entretien avec le responsable de la Micasep de la Ville de Lyon, 27 octobre 2004.

⁷¹ Le conseiller sécurité du maire explique qu'un nom peut y apparaître (Entretien avec le conseiller sécurité du maire de Lyon, 12 avril 2005).

⁷² Pentes de la Croix-Rousse (1^{er}), Moncey/Voltaire (3^e), Gerland (7^e), Mermoz/Etats-Unis/Langlet-Santy (8^e) et Duchère (9^e).

⁷³ Gare de Perrache (2^e) et Gare de Vaise/Gorge de Loup (9^e).

⁷⁴ Activée en avril 2004, elle concerne 13 sites sensibles, répartis dans toute la ville.

⁷⁵ Voir l'annexe 131.

Gat constituent des groupes de pairs (psychologues, assistantes sociales, éducateurs, conseillers et économie sociale et familiale) chargés de soutenir les professionnels soumis à des situations qui débordent de leur champ de compétence : un jeune venu confier un problème de toxicomanie à un animateur ; des structures socio-éducatives confrontées à des pressions de la part de jeunes qui tentent de s'approprier l'équipement, par exemple. Par souci de confidentialité (et plutôt de traiter de ces questions lors de cellules de veille), le service de prévention spécialisée du Département suggère l'ouverture de ce dispositif interne à d'autres professionnels de l'animation, de l'insertion ou de l'éducation spécialisée.

« On disposait de cet outil et je me suis dit, moi, par rapport à cette demande, plutôt que de partir dans un sens où on va se retrouver avec un espèce de regroupement de gens, ça va faire comme le café du commerce, et puis on risque d'avoir des problèmes de sécurité par rapport aux paroles qui pourront être échangées là-dedans, d'autant qu'à cette époque-là, c'était une époque où, dans les équipements de proximité, euh y avait énormément d'emplois euh jeunes, ou d'emplois aidés [...] Donc on a proposé l'ouverture des GAT [...] aux partenaires, alors de l'animation, de l'insertion ou de l'éducation spécialisée".[...] Alors c'est ouvert uniquement à des professionnels, [...] astreints... à un droit de réserve et une confidentialité. On n'ouvre pas, par exemple, à des adultes-relais ou une association de quartier. » (Entretien avec le responsable du service de prévention spécialisée du Département du Rhône, 7 décembre 2004).

La position du Département du Rhône apparaît relativement proche de son homologue isérois, c'est-à-dire centrée sur ses prérogatives en matière de prévention et rétive à l'entrée dans le champ de la sécurité. S'il existe un chargé de mission prévention spécialisé missionné pour assurer la représentation du Département dans tous les dispositifs partenariaux traitant de la prévention de la délinquance, il semble que la participation des éducateurs aux dispositifs partenariaux infracommunaux demeure prudente et très variable selon les sites⁷⁶. La prévention spécialisée est assurée, sur le territoire communal lyonnais, par trois associations conventionnées avec le Département⁷⁷ : l'ADSEA⁷⁸, qui intervient dans les 1^{er}, 2^e, 4^e et 8^e arrondissements ; la SLEA⁷⁹, présente dans les 3^e et 7^e arrondissements ; l'association Amis Jeudi-Dimanche, active dans le 5^e arrondissement. Les éducateurs du service de prévention spécialisée du Département n'interviennent, pour leur part, que sur le 9^e arrondissement (La Duchère). Les subventions à ces associations représentent, de 1995 à 2004, entre 5,5 et 6,5 millions d'euros annuels, auxquels s'ajoute le budget du service de prévention spécialisée, qui s'élevait à 900 000 euros environ en 2003⁸⁰.

⁷⁶ Entretien avec le responsable du service de prévention spécialisée du Département du Rhône, 7 décembre 2004. Ce dernier joue un rôle d'intermédiaire et participe aux réunions lorsque les acteurs de terrain du Département ne souhaitent pas y assister, par crainte de devoir fournir des informations pour lesquelles ils sont soumis au secret professionnel.

⁷⁷ Liste des associations subventionnées, fournie par le responsable du service de prévention spécialisée du Département du Rhône, suite à l'entretien réalisé le 7 décembre 2004.

⁷⁸ Association pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence.

⁷⁹ Société Lyonnaise pour l'Enfance et l'Adolescence.

⁸⁰ Mission Prévention Spécialisée du Département du Rhône, *Rapport d'activité 2003*, p. 1

La séance du conseil municipal du 17 mars 2003 entérine les dispositions du décret du ministère de l'Intérieur du 17 juillet 2002 et crée un CLSPD, en remplacement du CLPDT⁸¹. Le CLSPD, qui se réunit deux fois par an au minimum, établit annuellement un rapport d'activité en matière de prévention adressé au président du Conseil départemental de Prévention (CDP), ainsi qu'un rapport global d'activité, adressé à la présidence conjointe de la Conférence départementale de Sécurité (CDS). Les actions conduites au titre du CLSPD et du CLS (hors délégation sécurité) font l'objet d'une programmation concertée dans le cadre du CVA 2000-2006. L'assiduité des membres est considérée comme la garantie d'un bon fonctionnement, si bien qu'en cas d'absences répétées de l'un des partenaires, le président peut saisir le CLSPD et inscrire ce point à l'ordre du jour⁸².

L'architecture d'ensemble du dispositif n'est pas modifiée par l'avènement du CLSPD: ce dernier se décline toujours au niveau des arrondissements, tandis qu'une formation restreinte assure le pilotage du CLS⁸³. Sans périodicité fixe – il peut se réunir en urgence à la demande de l'un de ses membres – le comité de pilotage a pour mission d'échanger en continu des informations sur les faits de délinquance commis sur le territoire communal et de négocier et valider les priorités, modalités de travail et avenants au CLS.

« Donc là, ça permet effectivement de façon très politique d'arrêter quelques priorités, qu'elles soient territoriales ou thématiques, à l'échelle de la commune de Lyon et effectivement, permet ensuite aux maires d'arrondissements d'avoir une discussion un peu libre avec le préfet, le DDSP et le procureur, ce qui n'est pas toujours possible. » (Entretien avec le responsable de la Micasep de la Ville de Lyon, 27 octobre 2004).

Le CLSPD d'arrondissement rassemble le maire d'arrondissement, le commissaire d'arrondissement, le poste de police, le représentant de la politique de la Ville (si l'arrondissement est concerné), ainsi que quelques associations. Comme le CLSPD d'arrondissement est présidé par le Premier adjoint au maire de Lyon, il constitue une voie de transmission des préoccupations des arrondissements à la mairie centrale, « de manière très politique là aussi », indique le responsable de la Micasep, dans la mesure où la mairie centrale est seule à trancher. C'est la Mission de coordination des Actions de sécurité et prévention (Micasep) de la Ville de Lyon qui assure l'animation et le secrétariat du CLSPD et de ses déclinaisons par arrondissement.

⁸¹ Voir en annexe 132 la composition des CLSPD de Lyon et Grenoble.

⁸² Le quorum est toutefois atteint dès que la moitié au moins des membres est présente.

⁸³ Il se compose du Premier adjoint (représentant), du procureur de la République (représentant) du préfet de police (représentant), du DDSP (représentant), d'un représentant du Département, de l'inspecteur d'académie (représentant), du délégué général à la sécurité de la Ville de Lyon (représentant), du directeur sécurité prévention de la Ville de Lyon (représentant), du représentant du Sytral, du représentant des bailleurs, du conseiller sécurité du maire de Lyon, du chef de service DSU, de la Micasep, du maire d'arrondissement concerné (représentant) en fonction de l'ordre du jour. Le comité de pilotage ainsi défini apparaît plus large que le groupe de pilotage central du CLS né en 1998.

L'articulation entre la politique de la mairie centrale et celles des mairies d'arrondissement constitue un véritable enjeu à Lyon, tout comme la coopération entre les mairies d'arrondissement, du fait des phénomènes de déplacement de la délinquance.

« La limite des CLPSD au jour d'aujourd'hui en France, c'est le traitement de la frange, de la marge, du confin. Qu'est-ce qui se passe à la frontière ? [...] Exemple typique d'articulation, entre 1^{er} arrondissement de Lyon et puis le 2^e arrondissement. La cohabitation dans un même arrondissement de nuit d'un arrondissement hyper heu conservateur, heu...très résidentiel, etc., etc., elle va pas de soi. Elle va pas de soi. Et je suis pas sûr que ce soit parfaitement pris en compte. De la même manière, les confins du 8^e, je pense à Monchat etc., je suis pas sûr que ça soit parfaitement pris. De la même manière [...]: 3^e arrondissement, extrêmement délinquant ; 6^e extrêmement résidentiel et plutôt huppé ; on est en train de voir, et arriver à des phénomènes de délinquance, on va dans le curatif, pas dans l'anticipation, ça pose un problème. La prostitution elle est allée là-bas, elle a pas été anticipée ; les phénomènes de car-jacking sont plus fortement présents là-bas, ça a pas été anticipé, en termes d'organisation collective, etc. etc. Voilà, c'est tout ce genre de problèmes que les CLSPD devront, devront résoudre, en se positionnant dans l'anticipation. » (Entretien avec le sous-préfet à la politique de la Ville de Lyon, 22 novembre 2004).

Si les différents acteurs administratifs interrogés à Lyon tendent assez unanimement à ne pas noter de différence majeure entre les politiques respectives de R. Barre et G. Collomb, ils soulignent les difficultés qui peuvent survenir entre mairie centrale et mairies d'arrondissement. Le chef du service de prévention spécialisée du Département, distingue les conflits d'ordre politique des problèmes de coordination entre mairie centrale et mairies d'arrondissement :

« Alors y a l'aspect organisationnel et on a un problème politique à Lyon, effectivement, entre le pouvoir de la mairie centrale et la déclinaison dans les arrondissements, qui prend un relief particulier, selon qu'ils ne sont pas de même tendance politique. Effectivement, les difficultés que l'on a aujourd'hui, c'est pas un scoop, c'est sur le 6^e arrondissement, qui est euh à droite ; c'est sur le 3^e arrondissement, alors ça prend un caractère plus aigu sur le 3^e arrondissement parce que on est en zone politique de la Ville, et donc ça rajoute une couche ; un petit peu sur le 5^e, et puis sur les arrondissements qui sont dans la majorité départementale euh municipale, y a pas de difficultés particulières, mais de temps en temps, on voit qu'il y a des décalages. Bon on a constaté, par exemple – ça a été soulevé au dernier CLSPD – un décalage entre le 8^e arrondissement, la politique de la mairie d'arrondissement, et la politique préventive édictée au niveau central. Alors c'est d'autant plus rigolo que l'ancien maire du 8^e arrondissement, c'est euh... l'adjoint délégué à la prévention-sécurité, Touraine, qui se rendait compte que sur son arrondissement d'origine, où il habite toujours, où il est très proche quand même de l'actuel maire, on était en train d'implanter un...euh...un hébergement du forum des réfugiés dans une barre où on avait des problèmes de délinquance "plus plus". Et on y mettait une population en difficultés et on se rendait compte que là, y avait des problèmes de calage, entre le local et le, bon alors qu'étaient pas dus à une divergence politique, hein, mais qui étaient plus dus à, bon effectivement, une logique territoriale et une logique centrale. » (Entretien avec le responsable du service de prévention spécialisée du Département du Rhône, 7 décembre 2004).

La politique locale de sécurité apparaît donc, à Lyon, contrainte par l'architecture organisationnelle décentralisée de la mairie. La coexistence d'une mairie centrale et de mairies d'arrondissement n'est pas sans poser des problèmes de coordination, d'une part, mais également des conflits politiques, d'autre part, lorsqu'il s'agit de mairies d'opposition.

Le dernier dispositif partenarial qu'il convient de présenter est le CLS-TC. Ce dernier intervient tardivement dans le paysage partenarial lyonnais, alors que la politique de sécurité menée par les transporteurs lyonnais est ancienne, puisqu'elle remonte au début des années quatre-vingt-dix⁸⁴. Signé le 22 novembre 2002, le CLS-TC de l'agglomération lyonnaise associe les représentants de l'Etat – le préfet, le Parquet et le rectorat –, le réseau de transport de l'agglomération (le Sytral et la SLTC⁸⁵) et la Ville de Lyon (police municipale). L'objectif majeur du CLS-TC est de permettre des interventions plus rapides, plus efficaces et plus coordonnées des forces de police et des pompiers en cas d'incidents sur le réseau. Précisons qu'en 2006, Keolis-Lyon regroupe 4244 salariés et exploite 875 bus, 104 trolley-bus, 6 funiculaires, 178 rames de métro, 47 rames de tramway et 10 km de train.

L'Observatoire de sûreté des transports urbains se réunit mensuellement pour dresser un bilan de la délinquance et des incidents recensés, décider des actions à mener, évaluer les résultats. Le Comité de pilotage se réunit quant à lui de manière biannuelle afin d'orienter et suivre la politique de sécurité menée. De plus, les CLSPD créés dans l'agglomération sont couplés au CLS-TC afin de mutualiser les informations au niveau des acteurs territoriaux. Ainsi, si le chargé de mission sécurité du Sytral et le directeur du service sécurité de Keolis participent parfois au CLSPD et au Groupe de pilotage du CLS, ce sont les responsables de secteur du Service prévention et intervention (SPI) de la SLTC qui participent aux réunions des cellules de veille sur Lyon⁸⁶.

II.2. De la cellule de coordination du CLS à la Mission de coordination des actions de sécurité et de prévention (Micasep)

Alors que les acteurs du CCPD, présents lors des négociations du CLS (conclues en septembre 1998), peuvent être pressentis comme les responsables à venir des nouvelles mesures décidées, les négociations se soldent par une victoire des acteurs de la « sécurité ». Lors de ces discussions, des conflits de compétences et de culture professionnelle apparaissent, la politique de la Ville et la sécurité étant pensées comme deux volets de travail distincts. Ils

⁸⁴ Pour une présentation détaillée de cette politique, voir le mémoire de fin d'étude de Sophie Hochart (2000) et le rapport final de recherche coordonné par Sebastian Roché (2007).

⁸⁵ A Lyon, c'est le Syndicat des transports pour le Rhône et l'Agglomération lyonnaise (Sytral) qui constitue l'autorité organisatrice des transports en commun lyonnais. Composé de dix élus de la Communauté urbaine de Lyon et de dix élus du Conseil général du Rhône, il détermine la politique de transports en commun, en délègue la réalisation à la Société lyonnaise de transports en commun (SLTC) – devenue depuis Keolis Lyon, filiale du groupe Keolis appartenant au groupe SNCF – et en contrôle les résultats. C'est donc le Sytral qui définit la politique de sécurité. Keolis-Lyon exploite le réseau des transports en commun lyonnais sous la marque des Transports en Commun Lyonnais (TCL).

⁸⁶ Le service sécurité a depuis été réorganisé. Notre étude de terrain a pris fin en 2006, avant que cette réorganisation ne soit effective.

sont tranchés, en dernier ressort, par le maire, qui prend la décision de renforcer le rôle et l'influence de l'adjoint à la sécurité, au détriment d'autres élus, et de choisir les agents administratifs de la direction Prévention et Sécurité.

« Cette distribution nouvelle des zones d'influence entraîna avec elle une orientation "doctrinale", pourrait-on dire, nouvelle aussi. En "remportant" la négociation sur le volet de la sécurité, les acteurs de ces services se trouvèrent largement impliqués, à la fois dans les négociations du CLS, et dans les réalisations des fiches, notamment de la vidéosurveillance. » (Entretien avec le directeur du service Prévention et Sécurité, in Beetschen, 2004).

La direction Sécurité et Prévention ne se trouve donc pas soumise aux difficultés de réorganisation que connaît la direction grenobloise, dans la mesure où elle est complètement autonomisée de la politique de la Ville. En outre, le changement de majorité municipale signifie, pour la cellule de coordination du CLS, un renforcement notable, puisque la nouvelle municipalité, en 2003, en fait un service, co-financé par l'Etat et la Ville, qui compte en 2005 dix-huit personnes, contre quatre à ses débuts⁸⁷.

En 2003, est ainsi créée la Mission de coordination des Actions de sécurité et prévention (Micasep), rattachée à la délégation générale à la Sécurité. Elle représente l'évolution de la cellule de coordination du CLS, initialement créée en 1999 par la Ville de Lyon, mais placée sous la responsabilité d'un chef de projet co-mandaté et co-financé par l'Etat et la Ville⁸⁸. Avec la transformation de la cellule de coordination du CLS en Micasep, le poste de chef de projet est pérennisé en chef de service⁸⁹.

La Micasep se compose d'un chef de projet, chef de service, de deux chargés de mission sécurité, d'un ingénieur sécurité, d'une conseillère technique en matière de prévention de la délinquance, d'un agent chargé de l'observatoire de la délinquance, d'un coordinateur social mis à disposition de la DDSP, d'une chargée de mission justice pour l'aide aux victimes et l'accès au droit et d'une secrétaire.

La Micasep est amenée à participer à la mise en place et au suivi de certaines actions spécifiques du CLS, notamment celles relatives aux outils techniques (observatoire de la sécurité, vidéosurveillance, prévention situationnelle...), tout en assurant l'animation et le secrétariat du CLSPD, ainsi que des cellules de veille. Elle constitue la « cheville ouvrière » du partenariat lyonnais et est d'ailleurs identifiée comme telle par les acteurs (Suretis, 2004).

Le service fonctionne sur la base d'une division fonctionnelle et territoriale du travail. Chacun des cadres du service a vocation à intervenir au niveau de chaque arrondissement et à conduire des projets spécifiques à l'échelle de la commune, des quartiers, ou pour le compte d'autres délégations. La conseillère technique en matière de prévention de la délinquance est

⁸⁷ Ville de Lyon, *Extrait du registre des délibérations du Conseil Municipal*, délibération n°2000/5774, séance du 23 octobre 2000.

⁸⁸ CVA 2000-2006, article 14.

⁸⁹ Voir en annexe 133 le tableau synoptique des acteurs de la politique de sécurité lyonnaise.

ainsi tout particulièrement chargée des projets montés avec la PJJ⁹⁰, la Ddass⁹¹, le Spip⁹², le Département et l'inspection d'académie. En 2004, les questions relatives aux 1^{er}, 6^e et 8^e arrondissements sont gérées par un chargé de mission sécurité et l'agent chargé de l'observatoire de la délinquance ; les 2^e, 5^e et 7^e arrondissements par l'autre chargé de mission sécurité et l'ingénieur sécurité ; les 3^e, 4^e et 9^e arrondissements par le chef de service et la chargée de mission justice pour l'aide aux victimes⁹³. Les membres de la Micasep animent en binôme les cellules de veille et les groupes de travail mais entretiennent aussi des liens permanents avec les commissariats d'arrondissement, et plus généralement avec l'ensemble des acteurs concernés par le partenariat. S'il y a des tensions sur un équipement ou sur un sujet précis, le chargé de mission organise lui-même la séance de travail et mobilise les services.

II.3. Le Centre de supervision urbaine de Lyon (Csul)⁹⁴

Le Centre de supervision urbaine de Lyon (Csul) assure, sept jours sur sept et 365 jours par an, la gestion des équipements municipaux de vidéosurveillance installés sur la voie publique. Il se compose de vingt-sept agents municipaux, qui fonctionnent par équipe de trois. Le Csul est directement relié au Centre d'information et de commandement de la Police nationale (Cic) et le PC radio de la police municipale, auxquels il transmet les flux d'images en provenance des caméras des différents sites⁹⁵.

A sa création, en février 2001, le Csul rassemble 14 opérateurs, encadrés par un chef de service et une assistante – qui exploitent, en binôme, les images transmises par les 59 caméras des sites de La Duchère et de la Presqu'île. Leur nombre est porté à 21, en 2003, pour faire face à l'extension du dispositif voulue par la municipalité Collomb : en octobre 2003, le nombre de caméras passe, en effet, à 70, avant d'atteindre, en juillet 2005, le chiffre de 105.

Trois cadres supplémentaires viennent étoffer le service en 2003, prenant chacun en charge les trois pôles mis en place au sein du Csul: administratif et financier, technique, d'exploitation. Le pôle administratif et financier traite des délibérations au conseil municipal, du budget et de la gestion courante. Le Csul revendique ainsi une « autonomie par rapport aux autres services », indique son responsable. Le pôle technique, qui compte trois personnes, est en charge de la maintenance et de la gestion des projets d'extension. Le pôle exploitation s'occupe du travail au quotidien des opérateurs.

⁹⁰ Protection judiciaire de la Jeunesse.

⁹¹ Direction départementale des Affaires sanitaires et sociales.

⁹² Service de probation et d'insertion professionnelle.

⁹³ *Référents de la Micasep*, Micasep, novembre 2004.

⁹⁴ Nous nous appuyons, dans cette partie, sur la recherche relative aux usages de la vidéosurveillance (Roché et al., 2007), pour laquelle nous avons effectués nous-mêmes la recherche de terrain sur le dispositif lyonnais.

⁹⁵ A l'exception du dispositif de La Duchère qui, du fait de l'ancienneté du câblage, n'utilise pas la fibre optique.

« L'exploitation c'est quoi ? C'est : où regarder, quand, l'endroit le plus opportun, mettre des procédures en place faciles à comprendre et très rapides à appliquer, et qui répondent aux questions des opérateurs et des usagers. » (Entretien avec le responsable du centre d'exploitation du CSUL, 4 avril 2007).

Les opérateurs du Csul bénéficient, à leur arrivée, d'une formation complète de trois semaines (éthique, juridique, technique et opérationnel), assurée conjointement par le CNFPT, le service formation de la Ville de Lyon et le Csul lui-même⁹⁶. Au quotidien, les opérateurs supervisent l'espace public de manière à prévenir tout passage à l'acte délictueux par le repérage anticipé de situations particulières. Dès lors, un signalement des faits est effectué en direct aux principaux partenaires en fonction des compétences de chacun (police municipale, Police nationale, mais aussi la Veille sociale pour l'hébergement d'urgence des SDF en difficulté).

« On a également tous les sites vidéosurveillés, avec une explication sur chaque site, sur les types de populations, sur les modes de fonctionnement, sur les divers délits sur chaque site, suivant les jours, les créneaux horaires etc. De sorte que quand ils arrivent, ils soient les plus performants possibles. » (Entretien avec le responsable du centre d'exploitation du Csul, 4 avril 2007).

« Des opérateurs qui ont de la formation, ils sont briefés sur, j'allais dire, le code de procédure..., spécial, on leur dit ce que c'est que, par exemple, le vol à la tire. Donc ils savent très bien [...] quels sont les éléments particuliers, donc comment il faut regarder la voie publique, pourquoi il faut regarder comme ça, pourquoi quand on voit une grand-mère qui va dans un bureau de poste, il est intéressant de la suivre [...]. On sait très bien que les personnes âgées, on a beau leur dire de ne pas retirer de l'argent en liquidité, elles le font toujours. Et on sait très bien que les escrocs vont dans les postes..., ils le savent très bien et suivent les grands-mères à la sortie. », (Entretien avec le responsable du centre d'exploitation du Csul, 4 avril 2007).

Le dispositif de vidéosurveillance lyonnais repose donc sur une connaissance fine de la distribution spatiale et temporelle de la délinquance :

« Effectivement, notre rôle c'est d'aller regarder dans les coins où il y a le plus de chances qu'il se produise un événement comme ça. Donc si on n'en voit pas, c'est qu'on est vraiment mauvais. Je veux dire, on sait par exemple que la rue Sainte-Catherine, entre 1h du matin et 4h du matin, c'est là où il y a le plus d'agressions parce qu'il y a des gens qui sont à moitié bourrés et qui se baladent dans la rue. Donc, quand on va regarder dans ce coin-là, il y a de fortes chances qu'on tombe sur des situations délictueuses, mais on cherche. Quand on va regarder, observer certains quartiers de La Duchère où on sait qu'il y a du vol à la roulotte et du vol de voitures, on les cherche, donc si on tombe dessus, c'est pas forcément anormal, et en fait c'est ça notre rôle, donc les opérateurs ils ne vont pas s'amuser à aller regarder les demoiselles dans la rue, parce que quelque part, ils se décrédibilisent, parce que l'extérieur attend des résultats. Si jamais on travaille avec le CLS et puis leur carte de l'observatoire de la délinquance, c'est aussi pour savoir à quel moment aller regarder. » (Thierry Elmassian, ancien responsable du Csul, cité par Renard, 2001 : 132).

⁹⁶ La Ville de Lyon s'est d'ailleurs engagée avec le CPNFT, depuis 2003, dans une démarche de réflexion sur la définition des nouveaux métiers liés à l'exploitation des dispositifs de vidéosurveillance et leur intégration à terme au sein de la fonction publique territoriale. En effet, les opérateurs n'ont bien souvent pas vocation à faire carrière au sein du Csul : le taux d'« usure » des agents est assez important et la fréquence de renouvellement des personnels en conséquence élevée. Aussi un plan annuel de formation prend-il en considération les besoins et souhaits d'évolution professionnelle des opérateurs.

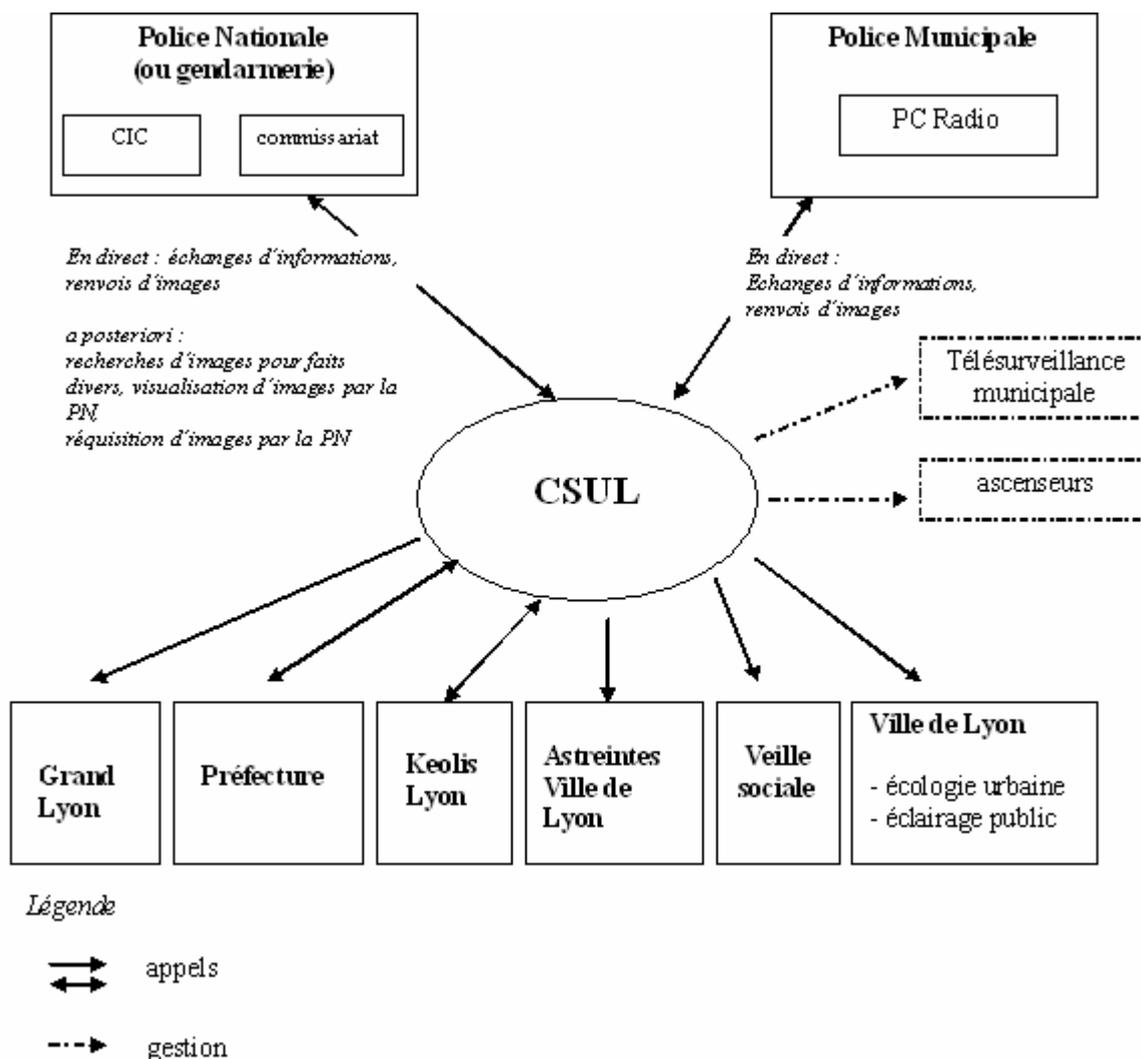
L'observatoire sur la sécurité, qui répertorie et cartographie les actes de délinquance commis sur la ville de Lyon, apparaît donc comme un outil indispensable au fonctionnement efficace du Csul. Le Csul alimente l'observatoire de deux types d'éléments: les faits observés en direct par les agents du Csul, pour lesquels ils ont contacté la Police nationale ou la police municipale, et les faits pour lesquels ils ont été sollicités par la Police nationale, dans le cadre d'enquêtes.

En fonction de la nature du fait constaté et de l'horaire de commission, les opérateurs du Csul transmettent les images au PC radio de la police municipale et/ou au Cic de la Police nationale. Par exemple, pour une bagarre nocturne, c'est la Police nationale qui sera contactée. La coopération entre les deux PC semble bonne, le responsable adjoint du Cic n'hésitant pas à saluer, chaque année, le travail effectué par les opérateurs du Csul⁹⁷.

Comme l'illustre le schéma n°4 en page suivante), le Csul se trouve au cœur de la coopération inteorganisationnelle entre municipalité, d'une part, et services de l'Etat, Communauté urbaine ou entreprises semi-publiques, d'autre part. Le dispositif de vidéosurveillance constitue, à Lyon, un important facteur d'intégration des différents acteurs en charge de la sécurité (Roché et al., 2007).

⁹⁷ Entretien avec le responsable adjoint du Cic de la Police nationale de Lyon, 9 mars 2007.

Schéma n°4. L'activité du CSUL : une synthèse



Source : CSUL, *Rapport d'activité 2006*, 5 avril 2007, p. 9.

En dernier lieu, il convient de préciser que le CSUL semble avoir entamé un processus de diversification de ses activités : il s'est orienté vers la gestion des ascenseurs et de la télésurveillance des bâtiments municipaux. Le processus de transfert de gestion des principaux ascenseurs et alarmes des bâtiments municipaux débute en 2003 (voir le schéma récapitulatif de l'activité du Csul page suivante). Le Csul a triplé son activité depuis, gérant actuellement 82 ascenseurs : il gère les incidents qui peuvent survenir (une quarantaine en 2006), ainsi que les vérifications mensuelles des alarmes prévues par la réglementation en vigueur. Quant à la télésurveillance des bâtiments municipaux, elle est en augmentation : le théâtre des Célestins fait partie, par exemple, des nouveaux sites concernés. Un logiciel de télésurveillance est ainsi acheté en 2006, pour être mis en service en 2007.

II.4. La réorientation des missions de la police municipale

La réorientation des missions de la police municipale constitue un autre levier d'intervention mobilisé par la municipalité Collomb. La police municipale connaît ainsi une hausse de ses effectifs, ainsi qu'un processus de spécialisation des unités dans la lutte contre la délinquance et l'application des nombreux arrêtés municipaux promulgués.

II.4.1. Des effectifs en hausse

Le recrutement de policiers municipaux supplémentaire se révèle une constante de la politique lyonnaise : sous le mandat de Raymond Barre, 80 agents devaient être recrutés⁹⁸, mais seuls 50 postes ont été créés⁹⁹. La municipalité socialiste aurait, pour sa part, procédé à une cinquantaine de recrutements supplémentaires¹⁰⁰. Gérard Collomb aurait également pris acte du déficit de policiers nationaux que n'avait cessé de dénoncer Raymond Barre tout au long de son mandat.

« Par ailleurs, il faut reconnaître que nous sommes impuissants dans un certain nombre de domaines, parce que la Police relève de l'Etat, et les moyens dont dispose la Police d'Etat sont, en l'état actuel des choses, inférieurs à ce qui serait nécessaire. Nous demandons d'ailleurs, dans le contrat local de sécurité, au préfet, de bien vouloir, sur certains points, nous donner les compléments nécessaires, puisque les compétences insuffisantes de la police municipale ne nous permettent pas d'agir comme il convient. » (Raymond Barre, maire de Lyon, compte-rendu de la séance du conseil municipal du 21 septembre 1998).

« Le problème dépend du ministère de l'Intérieur et de la délégation générale de la Police. Nous faisons tout ce que nous pouvons, d'une part en matière de police municipale et d'autre part, dans le cadre de mes obligations pour le contrat local de sécurité. Mais nous ne sommes pas en mesure de donner des instructions au personnel de la Police nationale. C'est le problème de l'Etat ; Monsieur de Lavernée, nous assistons aujourd'hui à sa dégradation. » (Raymond Barre, maire de Lyon, compte-rendu de la séance du conseil municipal du 25 avril 2000).

Jean-Louis Touraine, le Premier adjoint de Gérard Collomb, lors de l'entretien qu'il nous accorde, développe longuement cette question des sous-effectifs policiers à Lyon, soulignant dans quelle mesure l'augmentation des effectifs de la police municipale et l'orientation de leurs missions visent à épauler la Police nationale.

⁹⁸ Ville de Lyon, Délégation générale à la Sécurité, *30 ans au service des Lyonnais*, 12 p. Il s'agit d'une brochure de communication municipale.

⁹⁹ Claude Ferrero, « Lyon : un commissaire pour la police municipale », *La Gazette des Communes*, n°1637, 18 mars 2002, p. 14.

¹⁰⁰ La ville aura dû faire face à un manque d'effectifs chronique depuis la restructuration de la police municipale en 1997, du fait d'un fort *turn over* des agents, attirés par les conditions de travail offertes par les communes voisines Cf. Claude Ferrero, « Lyon recherche désespérément des policiers municipaux », *La Gazette des Communes*, n°1578, 18 décembre 2000, p. 90.

« Le problème, c'est qu'ils sont en nombre tellement insuffisant qu'on a un sous-effectif de la Police nationale qui, à Lyon, je crois, est de plus de deux cents, plus de deux cents en dessous du cadre théorique, enfin bon. Ils sont tellement peu nombreux qu'ils ne peuvent plus du tout faire face, c'est-à-dire, on est victime de cette espèce de – vous allez peut-être croire que c'est un discours partisan ou politique – mais j'allais presque dire un double discours qui, depuis Sarkozy, dit "on va renforcer la Police nationale" et puis clairement nous on les voit diminuer année après année. [...] Je veux pas du tout vivre dans un Etat policier, je suis pas partisan qu'on voie à tous les coins de rue des policiers en arme, c'est pas du tout ça, mais c'est que pour faire simplement les actions au quotidien, dans les commissariats, ou les actions de, ils sont totalement débordés les pauvres. Ils sont en train de fermer certains commissariats. Faut voir ça à Lyon ! Le commissariat du 4^e arrondissement, euh... ils sont en train de fermer l'activité la nuit et le jour, y a plus personne ils veulent plus mettre de personnes en uniformes. [...] Donc bon, nous, on essaie de faire ce qu'on peut, c'est-à-dire que nous on a recruté des policiers municipaux en plus grand nombre, et on leur dit d'aider la Police nationale. Donc... le préfet de police d'ailleurs nous en est reconnaissant, parce que lui, il est victime, c'est pas lui qui, lui il voudrait bien avoir des effectifs. » (Entretien avec le Premier adjoint au maire de Lyon, 6 janvier 2005).

Il n'apparaît pas aisé de retracer l'évolution des effectifs de police municipale, les données disponibles ne détaillant pas toujours la nature des chiffres mentionnés¹⁰¹. Les données les plus précises nous ont été fournies par le service de police municipale de Lyon pour l'année 2004 : au 1^{er} septembre, alors que les effectifs prévus se montaient à 342 agents (chefs de service et gardiens de police), les effectifs réels n'étaient que de 287, auxquels pouvaient s'ajouter les 14 agents en cours de formation. Au total, les agents en tenue (en tenant compte des emplois jeunes et autres agents contractuels) étaient au nombre de 308¹⁰². Le tableau n°3.3 en page suivante constitue une tentative de reconstruction l'évolution des effectifs entre 1997 et 2006, à partir de diverses données.

¹⁰¹ Il est rarement mentionné s'il s'agit du total des effectifs, des effectifs théoriques, des policiers municipaux en tenue, si les emplois jeunes ou agents contractuels sont comptabilisés, etc.

¹⁰² Voir en annexe 134 le détail des effectifs de police municipale au 1^{er} septembre 2004.

Tableau n°3.3. Evolution des effectifs de police municipale à Lyon (1997-2006)

	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Effectifs	315 (effectifs théoriques)	235	280	272 ¹⁰³	289	289	305 ¹⁰⁴	321	321
Population résidente	415487	415487	445274	445274	445274	445274	445274	445274	445274
Taux pour 1000 habitants	0,76	0,57	0,63	0,61	0,65	0,65	0,68	0,72	0,72

Sources :

- Jacques Boucaud, « Le blues des policiers municipaux », *Le Progrès*, 20 septembre 2005.
- Jacques Boucaud, « Les relations entre policiers et citoyens se crispent », *Le Progrès*, 19 avril 2005.
- Claude Ferrero, « Lyon recherche désespérément des policiers municipaux », *La gazette des communes*, n°1578, 18 décembre 2000, p. 90
- *Le Monde*, 17-18 juin 2001
- *Lyon Citoyen*, n°21, mai 2004, p. 21
- *Lyon Citoyen*, n°32, mai 2005, p. 17
- *Lyon Citoyen*, n°43, mai 2006, p. 10
- *Lyonmag*, n°135, avril 2004, p. 82
- « Sécurité : Rhône-Alpes, une Région laboratoire », *La Gazette des Communes*, n°37 / 1759, 4 octobre 2004, p. 34.
- Rapport d'information au Sénat n°197-455, disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/197-455/197-4551.html>
- Données Insee (1990) et (1999)

Le conseiller sécurité du maire estime que, compte-tenu des réductions d'effectifs de la Police nationale, la police municipale doit épauler la Police nationale et se saisir des missions que cette dernière abandonne, notamment en matière de proximité.

« La Police nationale voit ses effectifs qui fondent depuis quelque temps, deux ou trois ans maintenant, les effectifs de la Police nationale fondent et de ce fait, elle se retire de pans entiers pour se recentrer sur...bon alors les pans qui sont abandonnés, c'est la police municipale qui récupère, à partir de la sécurité routière, par exemple. [...] Et à Lyon, aux heures de pointe, on voit les motards de la police municipale, on ne voit qu'eux. On a pris en compte cette dimension, on a pris en compte la police de proximité : voyez, pendant la canicule, on avait bien senti qu'il y avait un travail à faire, avant même que l'on parle de canicule. On avait mis en place un dispositif. [...] C'est une mission de police de proximité, voilà. » (Entretien avec le conseiller sécurité du maire de Lyon, 22 novembre 2004).

Au cours de l'entretien, le conseiller sécurité du maire précise son point de vue quant à la répartition des tâches entre polices nationale et municipale :

« Parce que nous, on souhaite leur prendre beaucoup de missions, qui sont, à notre sens, des tâches indues, de façon à mieux se recentrer sur la mission principale qui est d'arrêter les gens. D'arrêter des gens, de monter des procédures et de les traduire devant les magistrats. C'est ça le travail policier. Le travail des policiers, c'est pas d'être... de faire la circulation devant la *Gay Pride*, ils ont autre chose à faire. Il faut que ça soit fait, mais c'est par la police municipale. » (Entretien avec le conseiller sécurité du maire de Lyon, 22 novembre 2004).

¹⁰³ *Lyon Citoyen*, n°21, mai 2004, p. 21. *Le Monde* du 17-18 Juin 2001 avance le chiffre de 315 agents, contre 287 pour Jacques Boucaud, dans son article « Le blues des policiers municipaux », *Le Progrès*, 20 septembre 2005.

¹⁰⁴ *Lyon Citoyen*, n°21, mai 2004, p. 21. *La Gazette des Communes*, n°37 / 1759 (p. 34), estime les effectifs à 310 agents et le mensuel *Lyonmag* à d'avril 2004 (n°135, p. 82) à 304 agents, tandis que Jacques Boucaud, dans son article « Les relations entre policiers et citoyens se crispent », *Le Progrès*, 19 avril 2005, avance le chiffre de 309 agents.

La police municipale lyonnaise doit donc clairement se charger des tâches « indues » car ne relevant pas du cœur de métier policier : la police judiciaire. Le point de vue du conseiller à la sécurité apparaît ici typique de la hiérarchie des normes professionnelles de la Police nationale, mise en évidence par Dominique Monjardet (1996). Cela n'est en rien étonnant dans la mesure où – comme nous le verrons – il a fait toute sa carrière au sein de la Police nationale.

II.4.2. La spécialisation fonctionnelle des unités lyonnaises

L'accroissement des effectifs s'accompagne, à Lyon, d'une professionnalisation des agents, qui repose sur la mise en œuvre de différentes mesures : le renforcement des capacités opérationnelles du service par une restructuration interne permettant l'éviction des agents les moins aptes, des formations en interne assurées par la Police nationale, une division du travail accrue par la création d'unités spécialisées dans la lutte contre la délinquance.

« Non seulement on a augmenté en arithmétique, quantitativement, mais aussi qualitativement. A savoir que c'était une police municipale qui avait été, dont on s'était pas occupé, qui avait vieilli, qui avait beaucoup de gens malades, interdits de voie publique, ceci cela, tout ça fait que...on a restructuré les gens qui sont, disons, dans la grande majorité, si vous voulez, sont opérationnels, à savoir que non seulement, on les a augmenté arithmétiquement (en passant de 200 et quelques à 300) mais on a augmenté en qualité parce qu'avant, dans les 200 et quelques, y en avait peut-être 100 qui étaient pas opérationnels et là sur les 300, ils le sont pratiquement tous. Donc, si vous voulez, y a eu du quantitatif, mais y a eu aussi du qualitatif, je dis pas qualitatif euh... je veux pas dire que les gens étaient pas...voilà, ils étaient malades, usés, fatigués, vieux, hein, c'était donc... ils ont été mis sur des garages, des positions administratives qui font qu'ils ont été remplacés par des gens plus opérationnels. » (Entretien avec le conseiller à la sécurité du maire de Lyon, 22 novembre 2004).

Les policiers municipaux de Lyon ont bénéficié d'un plan de formation interne – complémentaire aux formations continues obligatoires – destiné à permettre l'application des nouvelles compétences définies par la loi de 1999. Ils ont notamment appris des policiers nationaux les gestes techniques d'intervention nécessaires.

« Le CNFPT n'a pas été en mesure de monter des formations tout de suite à l'issue de la loi, donc nous on s'est retournés vers nos... vers le préfet et on l'a sollicité pour que les commissaires, les commissariats d'arrondissements puissent former nos personnels aux techniques d'interpellation des véhicules dans le cadre des infractions au code de la route. [...] On est pro-formation parce qu'on a un principe où un personnel bien formé est beaucoup plus efficace, donc y a des moyens très importants, des budgets importants prévus pour la formation en dehors des formations obligatoires. » (Entretien avec le chef des services opérationnels de la police municipale de Lyon, 27 octobre 2004).

Le conseiller sécurité du maire de Lyon mentionne également, par exemple, une formation des policiers municipaux sur les stupéfiants, visant à leur apprendre à les reconnaître, les distinguer,

et en connaître les effets, afin d'être en mesure de repérer les dealers devant les établissements scolaires et ainsi d'alerter la Police nationale¹⁰⁵.

La professionnalisation du service de police municipale lyonnais s'appuie, en outre, sur une spécialisation croissante des agents. L'organigramme révèle une division thématique et territoriale du travail, et l'existence corrélative de différentes unités (voir encadré ci-dessous).

Encadré n°3.4. L'organisation de la police municipale de Lyon

Il existe treize postes de police municipale à Lyon¹⁰⁶, dont les effectifs varient en fonction des particularités du territoire. La « police de proximité », créée en 1996 et ainsi nommée parce qu'elle fonde son activité sur l'îlotage, totalise, au 1^{er} septembre 2004, 174 agents, en activité de 6h à 20h.

Un service hôtel de ville – festivités (12 agents) a pour mission la gestion et la garde de l'hôtel de ville, notamment lors des nombreuses festivités qui s'y déroulent.

Le service fourrière embarquée, composé de 11 agents, est chargé principalement de l'enlèvement des véhicules sur la voie publique à la demande de tous les agents verbalisateurs. Il s'agissait d'accélérer la procédure, jugée très lourde à mettre en œuvre¹⁰⁷.

La police des grands parcs est un service qu'a récupéré, en 1999, la police municipale. Il s'agit, à l'origine, de Gardes verts recrutés grâce au dispositif des emplois-jeunes, qui ont été remplacés au fur et à mesure par des gardiens de police municipale, conformément au plan de mandat. Les parcs de la Tête d'Or et de Gerland sont aujourd'hui surveillés par une quarantaine d'agents chargés de faire respecter l'arrêté du maire qui régit le règlement (respect de la pelouse, chiens, etc.). De plus, le chef des services opérationnels signale qu'un certain nombre de délits interviennent dans le parc (trafic de drogue, prostitution, exhibitionnisme, etc.) et avance un chiffre supérieur à 100 interpellations pour l'année 2004.

L'Unité mobile d'intervention (Umi), se décompose en une Unité mobile motorisée (UMM), comptant 25 motards, et une Unité Mobile Véhiculée (UMV) de 30 agents. L'UMM assure essentiellement des missions de sécurité routière, et notamment les contrôles de vitesse au radar (la police municipale dispose de deux paires de jumelles). L'unité véhiculée assure des missions de patrouille (les agents restent à bord de leur véhicule). L'UMV intervient sur les secteurs non couverts par la police de proximité, de 9h à 23h.

Ajoutons qu'il existe un service fonctionnel chargé de gérer les 80 agents de surveillance des écoles, les contractuels qui assurent la sortie de 80 établissements scolaires de la ville de Lyon.

Enfin, le PC radio (22 agents) constitue le « cerveau » de la police municipale, gérant l'emploi des ressources sur le terrain. Il est en fonction de 6h à minuit, du lundi au samedi, et de 6h à 20h30 le dimanche et les jours fériés.

L'examen des missions de la police municipale que détaille la convention de coordination entre police municipale et Police nationale du 7 septembre 2000¹⁰⁸ révèle une attention renouvelée envers la voie publique, et notamment de la population SDF (voir encadré n°3.5 en page suivante).

¹⁰⁵ Entretien avec le conseiller sécurité du maire de Lyon, 12 avril 2005.

¹⁰⁶ Micasep, Observatoire de la délinquance et de la sécurité (2004), *Rapport semestriel (2^e semestre 2003)*, 1^{er} mai. La politique de territorialisation des postes de police municipale a été lancée sous la municipalité Barre, dans le cadre de la fiche-action 14 du CLS (voir Contrat Local de Sécurité, Comité de pilotage, *Compte-rendu n°3*, 18 mai 1999, p. 5)

¹⁰⁷ Un policier municipal est notamment présent de 6h à 23h au Cic de la Police nationale, afin de solliciter dans les plus brefs délais un OPJ pour toute demande de mise en fourrière.

¹⁰⁸ *Convention de coordination de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat*, Préfecture de la Région Rhône-Alpes et du Département du Rhône, Ville de Lyon, 7 septembre 2000, 10 p.

Encadré n°3.5.

Extrait de la convention de coordination lyonnaise entre police municipale et Police nationale

« – garde statique des bâtiments communaux, sauf en cas de menace exigeant une protection particulière,
– surveillance de la voie publique et de ses dépendances, îlotage, contact, en harmonie avec la mise en place de la police de proximité au sein des 9 arrondissements lyonnais, telle qu'elle est définie par la Police nationale,
– patrouilles motorisées,
– surveillance d'écoles primaires, en particulier lors des entrées et sorties des élèves,
– surveillance extérieure et intérieure d'équipements publics ouverts au public et d'intérêt local (à titre indicatif, piscines communales, patinoires, stades, terrains de jeux, jardins publics, etc.)
– surveillance des espaces publics de loisirs (à titre indicatif : nouveau parc de Gerland, lunapark, parc de la Tête d'Or, etc.)
– surveillance du bon ordre des marchés, foires à la brocante, manifestations commerciales de quartier...,
– gestion des objets trouvés,
– contrôle sur la place des taxis et des stations,
– contrôle du respect des arrêtés municipaux d'une manière générale et notamment de ceux emportant emprise sur la voie publique : concessions de terrasses, de cafés ou de commerces, chantiers, occupation temporaire de la voie publique et marchands ambulants,
– contrôle du respect de la réglementation municipale concernant les animaux sur la voie publique,
– implication dans la veille sociale et identification des squats et des lieux de regroupement des SDF, aux fins d'information des services de la Police nationale,
– la Ville de Lyon assure le contrôle de la surveillance vidéo implantée sur la voie publique. La police municipale assure cette mission de manière transitoire, en attente de dispositions internes nouvelles. »

Source : *Convention de coordination de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat*, art. 6, p. 6

Les agents ont un nombre croissant d'arrêtés municipaux à faire respecter. Rappelons que le cabinet Suretis dénombre, entre 2000 et 2004, 28 arrêtés municipaux. Le chef des services opérationnels de la Ville de Lyon explicite l'utilité de ces arrêtés pour ses agents. Il prend l'exemple de l'arrêté interdisant la consommation d'alcool sur la voie publique, toujours en vigueur sur certains quartiers (les Berges du Rhône depuis le 27 avril 2007, par exemple) et de l'arrêté sur les chiens non tenus en laisse.

« L'arrêté municipal sur les chiens non tenus en laisse aussi nous permet de traiter au niveau des SDF pas mal de..., en amont en tout cas : ça commence par les chiens non tenus en laisse, la consommation d'alcool et tout. Donc vous voyez, ce sont des outils pour nous, qui nous permettent d'intervenir dans le préventif, mais au pire dans le répressif. On verbalise : bon, vous allez me dire un sans domicile fixe, le verbaliser... mais bien souvent, la consommation d'alcool est liée à une ivresse publique et manifeste, qui là est une contravention de 5^e classe que nous on a pas le droit de relever mais qu'on fait relever avec nos collègues de la Police nationale. » (Entretien avec le chef des services opérationnels de la police municipale de Lyon, 27 octobre 2004).

La municipalité de gauche se distingue de la municipalité précédente par une réorientation des missions de la police municipale vers davantage de lutte contre la délinquance. C'est ce qu'indiquent les propos du conseiller sécurité du maire (premier extrait) et du chef des services opérationnels (deuxième extrait).

« Ce qui a changé dans l'action de la police municipale avec Gérard Collomb ?

Jean-François Châmes : Avant l'élection de Collomb en mars 2001, la police municipale lyonnaise était cantonnée au contrôle du stationnement et au respect du Code de la route. Mais Collomb avait annoncé vouloir modifier les missions de la police municipale. Avec une priorité : lutter contre la délinquance. Du coup, la police municipale est devenue une véritable police de proximité qui patrouille dans des quartiers sensibles, surveille les abords

des établissements scolaires pour faire la chasse aux dealers...Et les effectifs sont passés de 270 à 300 policiers. » (Interview de Jean-François Châmes, conseiller sécurité du maire de Lyon, *Lyonmag*, n°135, avril 2004, p. 82)

« Politiquement, ils sont pas de la même famille mais l'approche du traitement de la délinquance, M. Collomb a repris ce que M. Barre avait lancé au niveau du contrat local. Pour nous, y a pas eu un gros changement, si ce n'est effectivement peut-être depuis l'arrivée de M. Collomb, pour nous en tout cas en termes de missions de police municipale, euh, beaucoup plus de sécurisation, que des missions de gestion de stationnement et tout [...]. (Entretien avec le chef des services opérationnels de la police municipale de Lyon, 27 octobre 2004).

L'unité mobile véhiculée, par exemple, mobilise des techniques policières de « patrouille » et non d'îlotage ou de proximité, comme l'explique le responsable des services opérationnels.

« L'unité mobile est composée de deux services : les véhiculés – et eux travaillent plus avec la technique dite « de patrouille ». Ça ne les empêche pas de faire de la proximité mais c'est plus de la patrouille sur les secteurs qui ne sont pas pris en charge par la police de proximité. Ils ont aussi les zones urbaines sensibles, que ce soit La Duchère et Mermoz. Ce sont des unités mobiles véhiculées qui gèrent ça. Et l'unité mobile véhiculée travaille jusqu'à 23h alors que les postes ferment à 20h, ils prennent à partir de 20h la totalité de la commune.

La différence entre îlotage et patrouille ?

Techniques de police... L'îlotage, on est plus dans le pédestre, voire le deux-roues, avec des prises de contacts systématiques, comme on dit un petit peu... [...] l'îlotier, donc l'agent qui prenait la technique d'îlotage, il fallait le comparer un petit peu à une araignée: il avait un territoire, il était chargé de tisser sa toile, et au plus il tissait sa toile serrée, au plus il se déplaçait sur son territoire [...], alors que la technique dite de patrouille, on est plus à bord d'un véhicule et on est en surveillance mobile. Voilà la différence de technique, on va dire, de police, enfin en ce qui concerne la police municipale de Lyon. » (Entretien avec le chef des services opérationnels de la police municipale de Lyon, 11 juin 2007).

Les missions de patrouille, telles que les décrit le responsable opérationnel de la police municipale, s'apparentent clairement à celles qu'exercent les services de sécurité publique de la Police nationale.

Le point d'orgue de cette réorientation des missions de la police municipale sur la voie publique intervient en avril 2006, avec la mise en place d'une nouvelle unité : le Groupe opérationnel mobile (Gom). Un article du journal municipal, *Lyon Citoyen*, daté de mai 2006, ainsi qu'un article du *Progrès* (voir encadré n°3.6 en page suivante), nous renseignent sur les missions du Gom. Ils attestent de la volonté municipale d'une surveillance accrue du centre-ville, ce que le responsable des services opérationnels appelle la « sécurisation ».

« Après nous avons le groupe opérationnel mobile. Aujourd'hui 22 agents, qui travaillent eux essentiellement... Ils sont en sécurisation. C'est vrai que c'est un peu plus affiché en sécurisation. Et ils font beaucoup de proximité parce qu'ils ont le secteur le plus fréquenté, c'est-à-dire tout l'hyper-centre, les zones piétonnes, la place Bellecour, il y a la place Carnot, et tout le secteur Unesco Saint-Jean. Et là ils font de la sécurisation. Et sa deuxième mission qui est importante : ils sont chargés d'aller en renfort de toute équipe de la police municipale en difficulté, parce qu'ils ont eu des formations spécifiques d'interventions de police. Ils ne sont pas en quatrième catégorie mais ils ont les capacités de répondre s'ils se retrouvent face à une arme de quatrième catégorie, de pouvoir intervenir. Donc ça, c'est le Gom. » (Entretien avec le chef des services opérationnels de la police municipale de Lyon, 11 juin 2007).

Encadré n°3.6. Le Gom (Groupe opérationnel mobile) de la police municipale de Lyon

« Tranquillité. Désormais rompue aux missions de sécurité, en étroite collaboration avec la Police nationale, la police municipale se dote d'un "Groupe opérationnel mobile". En alerte permanente, le Gom peut à tout moment. Jour et nuit.

[...] En place depuis le 3 avril, le Gom comporte 22 agents reconnaissables à leur tenue plus... "terrain".

Placés "hors réquisition" afin de conserver une capacité de réaction et de mobilité immédiate, en alerte radio dès l'après-midi, en soirée, de nuit, dimanche et jours fériés inclus, et dotés de 5 véhicules, ils ont notamment pour mission d'intervenir en appui rapide aux équipes en difficulté. Aussi, le Gom a fait l'objet de création de postes spécifiques (s'ajoutant à l'effectif actuel de la PM : 321 agents).

Recrutés sur la base du volontariat et triés sur le volet, tous les membres du groupe ont suivi une formation adaptée : physique et psychologique, techniques d'intervention, stratégie du travail en binôme selon les modes de situation et de transport, gestion du stress..., formation qui sera réactualisée, tant dans ses aspects opérationnels que juridiques. [...] Tout comme l'ensemble du dispositif mis en place par la Ville de Lyon, en complémentarité avec la Police nationale, son rôle est bien de contribuer à la tranquillité publique dans le respect des libertés. »

(*Lyon Citoyen*, n°43, mai 2006, p. 10).

« "Le Gom a pour vocation de sécuriser les zones où les flux de passage sont importants, c'est-à-dire la Presqu'île, des Terreaux à Perrache, le Vieux-Lyon et toutes les stations de métro du secteur, ainsi que la gare de Perrache", explique Naguib Mehadji, le chef de service du Gom. [...]

"Nous avons d'abord un rôle dissuasif, précise le chef de service. Notre équipement diffère des autres agents municipaux et les gens le remarquent. Nous portons une bombe lacrymogène dans un holster de cuisse et nous sommes habilités à utiliser le tonfa" (bâton de défense, NDLR).

Sur ces secteurs, le Gom travaille beaucoup avec la vidéosurveillance.

"Le central nous envoie régulièrement sur des infractions repérées par les caméras, confirme Naguib Mehadji. Nous essayons de relever le maximum de troubles à l'ordre public et de faire respecter les arrêtés municipaux". Parmi les règles les plus difficiles à faire appliquer, l'interdiction de consommer de l'alcool dans les squares et jardins publics.

Etat d'ivresse et chiens sans laisse

Les quatre agents sont maintenant sur la place Carnot où se regroupent régulièrement des marginaux avec des chiens. "Nous commençons à avoir nos habitués. Tous les jours nous dressons des contraventions pour des ivresses sur la voie publique et rappelons aux propriétaires de chiens l'obligation de les tenir en laisse. Notre action commence à porter ses fruits", assure le brigadier-chef. » (*Le Progrès*, 15 mai 2006).

La présentation des méthodes de travail de l'unité mobile véhiculée et du Gom suggère donc une utilisation importante des techniques d'intervention des forces de l'ordre par la police municipale lyonnaise.

La collaboration entre police municipale et Police nationale semble, en outre, avoir connu un renforcement depuis la signature de la convention de coordination. Conclue pour une durée de cinq ans et renouvelable par tacite reconduction, elle fixe les modalités de coordination avec la Police nationale (liaison radio, transmission des rapports et procès-verbaux aux commissariats d'arrondissement, etc.). Le texte souligne, en outre, la nécessité d'une présence constante de la police municipale au sein du centre d'information et de commandement (Cic) de l'hôtel de police (voir encadré n°3.7 en page suivante)¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Nous avons pu constater nous-même la présence d'un agent de la police municipale lors des observations réalisées au Cic dans le cadre du contrat de recherche sur les usages de la vidéosurveillance (Roché et al., 2007).

Encadré n°3.7. Les missions du policier municipal présent au Cic de la Police nationale à Lyon

De 6h à 23h, un policier municipal est en poste au Cic.

Il est chargé, tout d'abord, de contacter son PC radio pour demander des effectifs en renfort en cas de sollicitation de la part de la Police nationale.

Il gère également les mises en fourrière. Les demandes sont à double sens : si la Police nationale a besoin qu'un véhicule soit mis en fourrière, l'agent de police municipale contacte son PC pour faire effectuer l'opération ; si la police municipale veut effectuer une mise en fourrière, la signature (indispensable) de l'OPJ est rapidement obtenue sur place par l'intermédiaire de l'agent de police municipale. Dans les deux cas, les agents soulignent le gain de temps effectif. Alors que la Police nationale gérait l'ensemble de la procédure, elle en délègue désormais à l'agent de police municipale en détachement la gestion.

Enfin, l'agent de police municipale est chargé de tenir la Police nationale informée des différents arrêtés municipaux en cours, nombreux étant donné la taille d'une ville comme Lyon (arrêté municipal de fermeture à la circulation de certaines rues pour cause de travaux, par exemple).

Le responsable de la Micasep estime que le texte ne met pas assez en valeur le rôle accru de la police municipale dans un certain nombre de domaines, tels la gestion des manifestations ou le transfert d'informations mais considère néanmoins la collaboration entre police municipale et police Nationale comme effective.

« La convention de coordination est en soi très mauvaise, très généraliste, elle n'est pas précise [...] cependant les collaborations entre les deux polices sont complètement effectives. Elles sont surtout organisées arrondissement par arrondissement mais ce qui est dommage, c'est que tous les aspects de ces collaborations ne soient pas du tout aujourd'hui formalisés ou mis en valeur dans le cadre de cette convention qui date un peu. Par exemple, la gestion des carrefours qui est reliée à la police municipale aujourd'hui, qui était autrefois à la Police nationale, est quelque chose qui aurait pu être valorisant dans le cadre de cette convention, puisqu'il y a beaucoup de choses aujourd'hui qui sont transférées à la police municipale. On va dans le sens d'une évolution des compétences : sur la gestion des manifestations publiques, par exemple, c'est pas du tout valorisé ; sur l'ilotage, sur les collaborations en matière de transferts des données, je pense que c'est quelque chose qu'on aurait pu valoriser. » (Entretien avec le responsable de la Micasep de la Ville de Lyon, 27 octobre 2004).

La police municipale lyonnaise est donc amenée à suppléer la Police nationale dans certains domaines : l'ilotage, la circulation routière, la lutte contre la petite délinquance. Elle connaît ainsi une dynamique de professionnalisation, axée sur la spécialisation de certaines unités, tout particulièrement dans la lutte contre la délinquance. Le Gom, notamment, emploie désormais des techniques d'intervention propres à la Police nationale, qui contribue d'ailleurs à la formation des agents de police municipale. En outre, le renforcement de la coopération entre police municipale et Police nationale est comprise, par les acteurs municipaux, comme une mise à disposition de la police municipale, chargée de délester la Police nationale de ses missions indues et de l'épauler systématiquement dans la gestion des manifestations.

*

La politique lyonnaise de sécurité ne connaît pas de modification substantielle avec l'alternance de 2001. Au contraire, la municipalité socialiste approfondit la politique entamée

par le centre-droit. D'un point de vue organisationnel, la politique locale de sécurité repose sur un accroissement des effectifs de la mission CLS, structurée en un service de 18 personnes : la Micasep. La Micasep fonctionne selon un double principe de division sociale et territoriale du travail. Elle compte plusieurs intermédiaires : elle est dirigée par un ancien acteur de la politique de la Ville, et compte parmi ses cadres une conseillère technique en matière de prévention de la délinquance. La Micasep, comme le service Prévention de la délinquance à Grenoble, est chargée d'animer la politique partenariale et entretient, à ce titre, un portefeuille relationnel diversifié. La différenciation fonctionnelle interne qui la structure lui permet de remplir cette mission d'animation et de coordination entre des acteurs relevant du social et des praticiens de la sécurité. Le Csul connaît également un fort accroissement de ses effectifs (de 14 en 2001 à 21 en 2003) avec l'extension du dispositif de vidéosurveillance sous le mandat de G. Collomb. Conformément aux objectifs du CLS lyonnais (la réduction de la délinquance) le Csul vise principalement à lutter contre la délinquance, aussi ses principaux partenaires sont-ils des acteurs policiers, nationaux et municipaux. L'activité du Csul se positionne clairement en soutien de l'action de la Police nationale, tout comme celle de la police municipale.

III. Les stratégies municipales communes

Comme l'a révélé l'examen du contenu de l'action publique développée dans chacune des deux villes françaises, les acteurs autres que les services de l'Etat (municipalité, bailleurs sociaux) attendent essentiellement du partenariat une coopération renforcée avec la Police nationale. Un certain nombre de fiches-actions y est ainsi consacré dans les deux villes. Il s'agit, pour ces acteurs, d'obtenir des informations en provenance de la Police, voire de la Justice, mais également des interventions en cas de besoin. Pour obtenir des relations privilégiées avec les services de la chaîne pénale, et en premier lieu la Police, les acteurs extérieurs au système pénal peuvent adopter plusieurs stratégies : recruter des intermédiaires (issus du monde policier le plus souvent) ; faciliter le travail des services de l'Etat par le financement de matériel (vidéosurveillance), locaux (bureaux de police) ou postes (comme le coordonnateur social à l'hôtel de police de Lyon), ou encore la transmission d'informations fiables et pertinentes ; respecter les règles du jeu coopératif qui président aux échanges d'informations. Nous présentons ici, de manière synthétique, les trois ensembles de stratégies communes aux deux villes françaises étudiées.

III.1. Intermédiaires et différenciation fonctionnelle

La stratégie municipale lyonnaise de rapprochement d'avec la Police nationale repose notamment sur le recrutement d'officiers de police aux postes d'encadrement des services, comme le rappellent les propos du responsable de la Micasep.

« Compte-tenu de l'actuel engagement du maire de Lyon sur les questions de sécurité, et puis de l'émergence de nouvelles personnalités au sein de la police, on va dire, le partenariat s'est reconstruit et redéfini au gré du temps. Il est, j'allais dire, complètement différent. [...] on a un très bon partenariat avec la DDSP. Certainement, il est appuyé par les personnalités qui sont au sein de l'administration municipale – je pense que le fait qu'Isabelle Mercier soit là, ça aide aussi à constituer ce genre de partenariat dans tous nos champs, hein, et nous on en bénéficie certainement (je pense à la collaboration avec les renseignements généraux ou les commissaires d'arrondissements, etc) – et puis on a la chance d'avoir un DDSP, même la police a beaucoup évolué là-dessus depuis cinq ans. » (Entretien avec le responsable de la Micasep de la Ville de Lyon, 27 octobre 2004).

La municipalité socialiste s'illustre par le nombre d'officiers de police recrutés au sein de ses services. L'ancien chef d'Etat-major de la Police nationale à Lyon, encarté au PS, qui a élaboré le programme électoral de Gérard Collomb en la matière, devient son conseiller technique au sein de son cabinet¹¹⁰. La gestion politique de la sécurité apparaît bicéphale à Lyon, dans la mesure où le cabinet du maire et le Premier adjoint gèrent la question. Rappelons qu'à Grenoble, le cabinet du maire se met progressivement en retrait au profit de la direction Prévention et Sécurité.

Le Centre de supervision urbaine de Lyon (Csul) a pour responsable d'exploitation un ancien commandant de la sûreté, Serge Boronat. L'étude sur les usages de la vidéosurveillance à Lyon (Roché et al., 2007) révèle de frappantes similitudes entre l'organisation du Csul et celle du Cic de la Police nationale. En outre, le responsable d'exploitation du Csul semble avoir formaté ses opérateurs au langage de la Police nationale, afin de faciliter les échanges entre les deux PC.

« E.M. : Il y a un langage commun entre nos opérateurs et nos partenaires.
S.B. : Tout à fait. On a des lignes dédiées, des lignes téléphoniques. Donc ils se connaissent entre PC..., entre agents du PC police municipale, agents du site Police nationale et nos opérateurs, ils se connaissent, parce que c'est une relation professionnelle. Ils savent très bien, si vous parlez du langage, effectivement... » (Entretien avec le responsable du Csul et le responsable du centre d'exploitation du Csul, 4 avril 2007).

En mars 2002, la commissaire principale des 5^e et 9^e arrondissements de Lyon – détachée de la Police nationale pour trois ans – prend à la fois la tête de la délégation sécurité et de la direction de la police municipale.

¹¹⁰ Ancien chef de l'Etat major de la Police nationale à Lyon, en retraite depuis décembre 2000, il a notamment été commissaire à Vénissieux et dans le 3^e arrondissement (voir l'article que lui consacre l'édition du *Progrès* du 15 février 2001). Il connaissait Gérard Collomb via le PS mais indique avoir véritablement fait sa connaissance lorsque ce dernier était maire du 9^e arrondissement (sous le mandat de Raymond Barre), alors que lui-même dirigeait l'état-major de la Police nationale à Lyon.

« Le signe disons qui est un peu fort, c'est qu'Isabelle Mercier, commissaire en disponibilité, a une double casquette, donc directeur général de la sécurité ... et prévention, et directrice de la police municipale, ce qui est très significatif sur un plan de mandat : il avait été très clairement énoncé le renforcement de la police municipale et la professionnalisation d'une police municipale à Lyon. » (Entretien avec le responsable de la Micasep de la Ville de Lyon, 27 octobre 2004).

Les propos du Premier adjoint illustrent le rôle de courtier que remplit la déléguée générale à la Sécurité entre police municipale et police nationale.

« Surtout qu'on a amplifié beaucoup les liens entre Polices municipale et nationale pour faire en sorte qu'ils travaillent vraiment ensemble. Donc on a un peu réorienté les activités de la police municipale. La directrice de la police municipale est un commissaire de Police nationale, Mme Mercier, et donc qui a évidemment beaucoup de liens avec ses collègues. Son mari est commissaire d'un arrondissement, elle a beaucoup de liens avec l'ensemble des commissaires de police. Donc y a vraiment une volonté que ce soit pas deux corps totalement distincts mais que la police municipale puisse épauler la Police nationale. » (Entretien avec le Premier adjoint au maire de Lyon, 6 janvier 2005).

La police municipale étant chargée d'« épauler » la Police nationale, elle a notamment besoin d'être informée des interventions nocturnes de cette dernière, avant d'entamer ses patrouilles le lendemain matin.

« On a le fichier de nuit, puisqu'on reçoit, Mme Mercier et moi-même, tous les matins, les événements de la nuit au niveau de la Police nationale : noms, ce qui s'est passé en interpellations, gardes à vue. Ca, ben ça nous donne de l'info un petit peu, intéressante, s'il y a eu des, des gardes à vue dans la nuit sur un quartier, on sait que le matin, nos agents qui vont arriver, ben il peut y avoir un climat un peu spécial, ce qui nous permet de les informer, hein, en disant bon cette nuit y a eu des interpellations, dans le cadre des stup', dans le cadre de délits – d'autres délits – bon attention, ça peut être un peu chaud le lendemain, bon on sensibilise nos personnels suite aux événements de la nuit. » (Entretien avec le responsable des services opérationnels de la police municipale de Lyon, 27 octobre 2004).

Une transmission systématique de ce type d'informations aurait notamment été permise par l'arrivée de Mme Mercier à la tête de la délégation sécurité.

Le conseiller technique à la sécurité attribue à la personnalité du maire la volonté municipale de professionnalisation de ses services par le recrutement d'officiers de Police nationale.

« Y a très peu de maires qui, comme Collomb, se sont entourés de gens de métier, c'est vrai, hein, parce que nous, parce que je suis pas le seul, hein y a d'un côté le commissaire principal ; la vidéosurveillance est dirigée par un ancien commandant de la crim' ; aux côtés de Mme Mercier, y a des anciens de la BAC, y a des anciens du GIPN ; pour la formation des gardiens municipaux, y a un ancien officier qui faisait la formation des commissaires à Saint-Cyr. Donc on s'est pas foutu de leur gueule, on leur met du bon professionnel [...] ce qui se passe à Lyon actuellement, ça tient à la personnalité de Gérard Collomb, qui a une volonté politique affirmée – c'est pas évident, d'ailleurs, pour un homme de gauche – une volonté politique affirmée de lutter contre la délinquance...et de s'en donner les moyens. » (Entretien avec le conseiller pour la sécurité du maire de Lyon, 22 novembre 2004).

Le renforcement de la coopération entre police municipale et Police nationale apparaît donc clairement comme un axe de la politique municipale de G. Collomb, conformément au

programme d'intervention élaboré par son conseiller en sécurité, lui-même ancien officier de police. Le recrutement de policiers nationaux vise à rapprocher la municipalité de la « Grande Maison ». Plus largement, la volonté de renforcement de la coopération entre municipalité et Police est appliquée aux différents niveaux hiérarchiques (cabinet, délégation générale) et services (police municipale, Csul).

Tout comme son homologue lyonnaise, la police municipale grenobloise est dotée, depuis 2002, d'un responsable issu de la Police nationale. De 1999 à 2002, la police municipale est gérée par le responsable Prévention et Sécurité. En juin 2002, un ancien officier de police est recruté comme responsable du service. Il s'agit d'un ancien « chef d'un groupe opérationnel d'investigation », en activité à Grenoble depuis 1984, qui estime avoir été recruté pour une question de relationnel avec la Police nationale¹¹¹. Il est ensuite remplacé, en juin 2005, par un jeune retraité de la Police nationale. Entré dans la Police nationale en 1970, il a été successivement gardien de la paix (onze ans), inspecteur en sécurité publique (onze ans), puis aux Renseignements généraux (onze ans)¹¹².

Le directeur Prévention et Sécurité qui succède à la commissaire en détachement recrutée en 2002 n'est, en revanche, pas issu de la Police nationale. Il a toutefois suivi des formations au Fesu et à l'Ihesi et effectué son service militaire dans la police, ce qui lui permet de revendiquer une certaine connaissance de l'univers policier et faciliter ainsi les relations entre les différents services municipaux et l'Hôtel de police (premier extrait). Il sert ainsi d'intermédiaire entre la demande des services municipaux et la Police nationale, comme dans le cas des CCAS, par exemple (deuxième extrait).

« Par exemple, quasiment tous les collègues de tous les autres services de la Ville passent par moi pour... solliciter la Police nationale ou les pompiers. » (Entretien avec le directeur Prévention et Sécurité de la Ville de Grenoble, 10 janvier 2006).

« Quand y a des problèmes par exemple avec la Police nationale sur des interventions, où les effectifs interviennent pas assez, sur des foyers, sur des choses comme ça ou qui souhaiteraient qu'ils interviennent plus, elle m'appelle généralement et c'est moi qui fais le lien avec l'Hôtel de police... Récemment, ils se sont fait voler, sur dix jours, trois personnes se sont fait voler leur portable à la sortie à l'Arlequin, donc elle m'a appelé. Donc ils ont bien sûr porté plainte mais c'est pour que je m'assure qu'il y ait bien un dispositif qui soit mis en place. En fait, c'est profiter du fait que je suis en contact tous les jours avec la Police nationale et des fois, je m'adresse pas au directeur départemental, je m'adresse directement au service. » (Entretien avec le directeur Prévention et Sécurité de la Ville de Grenoble, 10 janvier 2006).

Le directeur Prévention et Sécurité semble poursuivre volontairement une « stratégie de réseau », qu'il explicite comme suit :

¹¹¹ Il indique d'ailleurs – hors enregistrement – « J'ai mes entrées ! » (Entretien avec le responsable de la police municipale de Grenoble, 3 juin 2003).

¹¹² Entretien avec le responsable de la police municipale de Grenoble, 24 janvier 2006.

« J'estime que, dans la mission que j'ai, c'est important que je puisse dire au maire... enfin moi, je m'intéresse à tout. Que ce soit l'ordre public, il faut que je connaisse tous les types d'armes utilisées, c'est un exemple pour la Police, mais pour les pompiers c'est pareil, je connais tous les types de véhicules, des techniques d'intervention, bien sûr tous les grades, et c'est comme ça qu'on est admis. Et quand on connaît le vocabulaire, quand on connaît les expressions, après on a ce qu'on veut.

C'est pas quelque chose que vous avez appris à l'Ihesi ?

Si, en partie mais après c'est la curiosité, hein. Si on n'a pas la curiosité. Et si, ça m'a ouvert ça parce que l'Ihesi c'était très large, le partenariat. Les douanes, c'est vrai qu'ici j'ai peu travaillé avec les douanes, mais là-bas, les postes que j'ai eus, j'ai pu m'intéresser à ces questions. Et après le maire, dès qu'il veut un truc, par exemple, il voulait visiter le centre de rétention de Saint-Exupéry, il se trouve que je suis devenu ami avec un des conseillers du préfet de la zone de Défense, hop, je l'ai appelé, j'ai eu le renseignement en 10 secondes, le cabinet avait le rendez-vous. Après c'est un réseau qui permet d'aller à une vitesse supersonique. Et puis c'est hyper intéressant. » (Entretien avec le directeur Prévention et Sécurité de la Ville de Grenoble, 10 janvier 2006).

Au sein de leur nouvelle organisation, les intermédiaires issus du monde policier sont chargés de diffuser une « culture de la sécurité », au sens de prise en compte systématique de cette problématique dans tous les autres aspects fonctionnels de l'organisation (la mise en place de la commission communale de prévention situationnelle à Lyon en constitue l'exemple le plus frappant). Parce qu'ils ont déjà intériorisé l'ensemble des contraintes que connaît l'organisation policière, les intermédiaires sont à même d'adapter le fonctionnement de leur nouvelle organisation à ces éléments. Ils tendent ainsi à générer des homologues organisationnelles : nous avons indiqué précédemment dans quelle mesure le Csul était organisé sur le modèle du Cic de la Police nationale et les agents formés à l'emploi du vocabulaire de la Police nationale. Enfin, et surtout, leur trajectoire professionnelle confère à ces intermédiaires de l'action publique la légitimité nécessaire au dialogue avec l'univers policier, malgré leur appartenance à une organisation autre.

III.2. Le respect des règles du jeu et leur corollaire, l'exclusion des habitants

Nous avons pu identifier, grâce à la comparaison des deux cas d'étude, une deuxième stratégie d'intégration déployée par les organisations. L'examen de différentes situations qui ont révélé des implications inégales d'organisations pourtant similaires, ou encore d'exclusion explicite d'acteurs auparavant associés aux dispositifs partenariaux, nous ont permis d'identifier trois « règles du jeu » de la coopération interorganisationnelle : la non mise en cause d'un partenaire, la transmission d'informations fiables et pertinentes et la confidentialité des échanges. Ces règles ont pour corollaire l'exclusion des non professionnels de la gestion au quotidien des problèmes de sécurité.

III.2.1. Les trois règles du jeu coopératif

Les acteurs interrogés soulignent la nécessité de dépasser les interpellations réciproques, qui ne résolvent en rien les problèmes. A Lyon, par exemple, la référente des bailleurs sociaux pour le CSL – par ailleurs directrice de clientèle de l'Opac du Grand Lyon – considère que la coopération entre bailleurs sociaux est encore délicate sur ce point.

« "C'est les jeunes de chez vous qui viennent dégrader chez nous". Faut dépasser ce cap. Puis c'est vrai qu'on n'a pas les mêmes politiques d'attribution, on a une population plus sociale mais quand même, vous le dites pas, mais souvent ça tombe sur nous, c'est toujours la faute de nos locataires. » (Entretien avec la référente des bailleurs pour le CLS de Lyon, 20 décembre 2004).

La non mise en cause des partenaires apparaît pourtant comme l'une des règles fondamentales qui président au fonctionnement du partenariat en France. Le directeur de cabinet du maire de Grenoble expose ainsi comme une nécessité la présentation d'un front institutionnel uni en période de crise.

« Moi j'ai eu à connaître, puisque ça fait dix ans que je suis là, des situations de crise vraiment lourdes qu'on a eues à gérer, et notamment un jeune, en 2000 – 99 ou 2000 – qui a été égorgé dans une coursive à La Villeneuve, Sofiane, bon, je peux vous garantir que ce qui a fait que les crises ont été à peu près modérées sur Grenoble et qu'on n'ait pas eu de grosses émeutes, c'est d'abord la présence des adultes, c'est d'abord le rôle des associations – ça, on n'en sortira pas – et deuxièmement le fait qu'il y ait toujours eu un front totalement uni des collectivités. On a toujours considéré, on a toujours dit que le pire de tout, c'est quand le maire commence à jouer les habitants contre les flics, ou le Parquet contre le préfet, ou le préfet contre la Police ou je ne sais quoi. Enfin bon, voilà. C'est très facile dans ces situations-là de basculer d'un camp ou de l'autre. En plus les gens cherchent à vous tirer dans un sens, et notamment les proches de la victime ou autres. Donc je crois que, parmi les éléments importants, il y a le fait que tous les fauteurs de troubles potentiels, d'ailleurs parfois avec la meilleure volonté du monde, ont bien compris qu'ils n'arriveraient pas à enfoncer un coin entre les institutions. Donc c'est ce côté front uni, je crois en situation de crise, c'est un élément majeur. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Grenoble, 3 avril 2007).

Le conseiller en sécurité du maire de Lyon exprime exactement la même idée.

« Lorsque Gérard Collomb rencontre le préfet, c'est pas pour lui dire "Monsieur, le préfet, la police, c'est pas ça". Quand le préfet rencontre Gérard Collomb, c'est pas pour lui dire "vos services ont mal fonctionné", c'est pas ça. C'est "Monsieur le préfet, Monsieur le procureur, Monsieur le maire, nous avons un problème". Voilà ce que les services peuvent faire chacun mais c'est pas suffisant, il faut qu'on se regroupe nous, qu'on se transforme en pacte. Voilà, c'est ça. C'est pas compliqué, vous savez la vie n'est pas compliquée. » (Entretien avec le conseiller sécurité du maire de Lyon, 22 novembre 2004).

Les pouvoirs publics doivent donc faire front commun face aux problèmes et non s'invectiver réciproquement. Nous avons d'ailleurs constaté, dans le chapitre 2, que les mises en cause réciproques par le maire et le préfet, à Bologne, avaient largement contribué à alimenter la controverse médiatique sur le *degrado*, alors que, dans le même temps, le maire de Modène s'employait à souligner la coopération nouée avec les forces de l'ordre nationales pour traiter les problèmes.

La deuxième stratégie d'intégration déployée par les organisations extérieures au domaine de la sécurité consiste à faciliter le fonctionnement des acteurs de la chaîne pénale. Ces derniers exigent, pour intervenir, des informations fiables et pertinentes, que les organisations s'appliquent ainsi à recueillir et à transmettre selon ces deux critères.

La ressource principale qui s'échange au cours des interactions interorganisationnelles, qu'il s'agisse de réunions telles que les cellules de veille ou d'interactions ponctuelles, est de nature informationnelle, comme l'illustre l'extrait d'entretien suivant.

« C'est assez euh riche, on échange en information, on fait le tour vraiment d'ensemble de tous les événements qui sont survenus euh... qui se sont passés sur l'arrondissement et chacun exprime ses craintes, ses inquiétudes, ses problèmes, quelquefois ses satisfactions euh... et interpelle les bonnes personnes et des décisions peuvent être prises sur des actions à mener... quelquefois c'est simplement un échange et une consultation et une information qui circule... »

Et est-ce qu'entre les acteurs sociaux et les policiers, y a pas non plus des points de friction ?

Non, ça se passe toujours euh de façon très correcte, très polie, très respectueuse ; on n'est pas là pour... pour créer des tensions ou pour agresser, on est là pour parler de... donner des informations, donner notre sentiment sur la vie dans nos immeubles [...]

D'accord. Vous-même, vous êtes en contact avec le référent policier ?

Bien sûr. Bien sûr. Même la gendarmerie sait que, effectivement, quand ils ont besoin d'un renseignement sur certains de nos locataires, ils font appel à nous pour collecter ou confirmer certaines informations ou les infirmer...» (Entretien avec le directeur de l'agence Grand Ouest de l'Opac du Grand Lyon, 10 janvier 2005).

La transmission d'informations utiles à la police constitue un enjeu fondamental pour les organisations extérieures à la sécurité, comme la municipalité ou les bailleurs sociaux, s'ils veulent obtenir, en échange, des informations et interventions en cas de nécessité. Les propos de la chargée de mission pour ABC-HLM illustrent l'enjeu que constitue la connaissance des problèmes pour des organisations non familières des questions de sécurité comme les bailleurs.

« Les bailleurs ont évolué dans leur fonctionnement depuis une dizaine d'années sur ces aspects de tranquillité et de sécurité : aujourd'hui, ils ont presque tous, en règle générale, suffisamment d'informations pour que la police, par exemple, puisse faire des interventions très précises. Alors qu'il y a dix ans, on ne savait pas. Il y a dix ans, on disait, par exemple, sur un site comme les Minguettes – c'est pas sur Lyon mais je fais le parallèle – on disait "c'est squatté de partout, c'est infernal, le soir on peut pas circuler, etc.". Les bailleurs pour le coup ont mis sur les Minguettes un dispositif commun en place, qui est "Présence-Tranquillité" (sur les Minguettes et sur Rillieux) et la première chose que ça a permis, c'était d'objectiver tous les lieux de squats des parties communes et de dire combien y avait de personnes, pas forcément les noms – mais petit à petit, on est arrivés à savoir qui c'était – mais il faut des mois, faut des mois et des mois pour le faire mais ça a permis d'avoir une cartographie très précise des incidents et de la nature des incidents qui se passaient. » (Entretien avec la chargée de mission pour ABC-HLM, 2 décembre 2004).

Rappelons que les bailleurs ont notamment mis en place des fiches-incidents afin de recenser les problèmes de manière précise. Nous avons vu, dans la première partie de cette thèse, dans quelle mesure l'observatoire de la sécurité, monté par les comités de citoyens modenais, s'était employé à transmettre aux forces de l'ordre des informations précises sur le lieu, l'heure de commission et la nature du fait signalé, afin de leur permettre d'intervenir.

La transmission d'informations fiables et pertinentes repose donc sur le recueil de données précises sur les phénomènes qui posent problème et l'établissement de procédures de transmission à la police, mais également la capacité de fournir, à la demande, les informations requises par le partenaire, afin de pouvoir obtenir soi-même, en échange des informations et/ou des interventions. Tous les acteurs impliqués dans le partenariat n'appliquent pas forcément cette règle. C'est notamment le cas de certains acteurs socio-éducatifs.

La confidentialité des échanges est une condition *sine qua non* à la participation des éducateurs de prévention spécialisée aux réunions partenariales, tant à Grenoble qu'à Lyon. Ces acteurs, astreints par le secret professionnel, craignent de révéler des informations que les élus pourraient divulguer à leurs administrés, d'une part, et que les acteurs de la chaîne pénale pourraient utiliser à des fins judiciaires et non éducatives. Municipalité et services de l'Etat tiennent également à préserver le secret des échanges qui interviennent au cours de ces réunions. Cette règle sert à justifier l'exclusion des non professionnels des réunions de coordinations, comme l'illustre l'exemple des Gat du Département du Rhône que nous avons mentionné.

III.2.2. L'exclusion des habitants des dispositifs partenariaux français

L'exclusion des syndicats de copropriétaires de la coordination sécurité élargie de La Villeneuve, à Grenoble, et le point de vue que nourrissent les professionnels sur la participation des habitants aux politiques de sécurité nous renseignent sur la nécessité, pour tout participant aux réunions partenariales, de respecter ces trois règles. Plus encore, les entretiens menés avec les professionnels suggèrent une certaine réserve quant à la participation des habitants.

Dans le bulletin de l'UQV1 de mai 1999, est abordé le problème des rodéos de motos et de mobylettes qui ont lieu dans le parc Jean Verlhac de La Villeneuve. L'article rappelle la lettre adressée au maire, en février 1999, par des écoles, la crèche familiale, le collège, les résidences 2000 et 2002, le collectif « Villeneuve contre le vandalisme » pour dénoncer la situation, et signale que :

« Lors de la dernière coordination sécurité, Mmes Pérez et Vachetta, suite au nombre important de courriers reçus, ont proposé aux deux polices de faire des "opérations coups de poing" avec concentration de moyens et présence renforcée pendant une semaine. Les habitants victimes ou témoins doivent aussi écrire ce qu'ils ont vu et signer leur lettre, sinon pas de prise au sérieux par la police. » (*Traits d'Union*, n°66, mai 1999).

Cette information, fournie par un membre du syndicat de copropriétaire – également membre de l'UQV1 – lors d'une réunion du conseil d'administration de l'UQ, est reprise par l'auteur de l'article sans que le représentant des habitants ni les autorités en soient informés. La parution de

l'article aurait alors provoqué les foudres des participants à la coordination sécurité et accéléré la fermeture de la coordination sécurité aux représentants des habitants. Cet épisode aurait constitué le deuxième élément déclencheur du conflit, amorcé par les remarques parfois houleuses formulées par l'un des représentants des habitants lors de ces réunions¹¹³.

Cet exemple montre que les habitants ont vraisemblablement enfreint deux des règles qui président aux échanges dans les réunions partenariales : la non mise en cause des partenaires et la confidentialité des informations mentionnées. Les responsables de la police municipale et de l'équipe Villeneuve se montrent d'ailleurs très critiques vis-à-vis des associations d'habitants, auxquelles ils reprochent cette tendance à l'interpellation des services.

« Ce sont des réunions qui sont faites souvent à la demande de la mairie pour des problèmes, puisque les unions de quartiers font remonter les problèmes, on fait une réunion, puis tout le monde vide son sac, donc la Police nationale et la police municipale en prennent plein les oreilles, hein, parce que si y a des problèmes en ville, des personnes sans domicile fixe, avec une horde de chiens, c'est la faute de la police municipale, si y a des Roumains, c'est la faute de la police municipale, c'est toujours la faute de la police municipale, si y a des véhicules en stationnement, c'est la faute de la police municipale... Donc on en prend plein les oreilles pis on fait le nécessaire. » (Entretien avec le responsable de la police municipale de Grenoble, 19 janvier 2006).

A Grenoble, le service Prévention de la délinquance gère désormais seul les relations avec les associations d'habitants et de commerçants, dont ils traitent les requêtes. Les pouvoirs publics grenoblois, comme nous l'avons vu, ne rencontrent les habitants que lors des CLSPD de secteur. Les propos de la responsable du service attestent de la fonction de veille qui leur est dévolue.

« C'est plutôt par téléphone, quand il y a un problème ou pour des demandes de réunions pour faire le point sur le quartier. Dès qu'il y a un truc, ils demandent à venir nous voir, ou ils appellent pour dire "ça, ça va mieux ; ça, ça va pas". On répond aussi aux plaintes, donc on a beaucoup de courrier qui arrive d'associations d'habitants, des commerçants, par exemple. » (Entretien avec la responsable du service Prévention de la délinquance de la Ville de Grenoble et un chargé de mission, 2 novembre 2004).

A Lyon, le directeur de l'agence Grand Ouest de l'Opac du Grand Lyon se montre extrêmement critique vis-à-vis des habitants et commerçants, à qui il reproche une tendance à se focaliser sur leurs propres problèmes.

« Non, au CLS, les habitants ne viennent pas. On a vu une fois un représentant des commerçants. Une fois, oui, parce qu'ils ont rien à voir normalement. Parce que ces gens-là viennent tout de suite pour vous parler de leur propre cas, et les locataires c'est la même chose. Ils vont vous dire ce qu'ils ont vécu eux... Ils ont pas une vue assez globale des faits... Puis y a des choses qui les regardent pas. » (Entretien avec le directeur de l'agence Grand Ouest de l'Opac du Grand Lyon, 10 janvier 2005).

Les habitants peuvent donc signaler des problèmes mais n'ont pas, dans l'esprit des représentants des organisations, le professionnalisme nécessaire pour participer aux réunions.

¹¹³ Entretien avec un membre de l'UQV1, 4 janvier 2007.

S'ils peuvent exercer une utile fonction de veille, ils ne disposent pas du recul nécessaire pour aborder les situations, car ils tendent à réduire les problèmes à leur propre cas.

A Lyon et à Grenoble (tout comme à Bologne, d'ailleurs), les relations entre municipalité et habitants interviennent selon le même schéma : les élus sont chargés de gérer les rencontres avec les comités et associations, tandis que les services préfèrent travailler sur des demandes individualisées, c'est-à-dire des signalements précis. Les unions de quartier tendraient à démultiplier les signalements pour accroître leur chance d'obtenir une réponse. Cette pratique, critiquée par le responsable de la police municipale de Grenoble, constitue une infraction à la règle de transmission d'informations pertinentes, dans la mesure les doublons volontaires imposent à la police municipale la nécessité de répondre plusieurs fois au même problème.

« Les gens vous savez, l'union de quartier, ils m'appellent ici, ils appellent le chef de secteur, le travail sera fait de la même façon. On n'en fera pas plus. Ni moi. Donc y a un petit peu cette culture qu'ils ont maintenant et qui est pénible en fait.

D'accord.

Ce manque de confiance. Alors bon après ça descend, alors l' élu de secteur écrit, l'adjoint à la sécurité qui a été saisi par l' élu de secteur écrit ; comme ils écrivent à Cyrille Jacob, Cyrille Jacob écrit ; euh... l'antenne de quartier m'appelle pour me dire : "M. Salat, y a tel problème." Alors je veux dire, pff... pour un courrier, on a cinq réponses à faire, quoi. Ça devient la folie, quoi... » (Entretien avec le responsable de la police municipale de Grenoble, 19 janvier 2006).

Les habitants sont donc réduits, en France, à l'exercice d'une fonction de veille, les professionnels n'apparaissant pas très enclins à les voir s'immiscer dans la production de l'action publique. L'examen des modalités de participation des habitants à la coproduction de la sécurité précise les résultats esquissés en conclusion de la deuxième partie. Nous avons indiqué que l'implication des habitants résultait de la conjonction de la disponibilité des associations et de la volonté des élus municipaux de les intégrer au processus de production de l'action publique. A ces deux facteurs peuvent en être ajoutés deux autres : l'acceptation par les professionnels de la sécurité de la participation des habitants et la capacité de ces derniers à respecter les règles du jeu coopératif.

III.3. Coordonner, à défaut d'hybrider l'action publique : le maintien des systèmes de rôles existants

Les interactions que génèrent les multiples dispositifs partenariaux permettent des processus d'apprentissage, individuels et collectifs. Les acteurs découvrent les contraintes organisationnelles qui régissent le travail quotidien de leurs partenaires, d'une part, et d'autre part, apprennent les règles du jeu coopératif qui président aux échanges de la principale ressource qu'ils recherchent : l'information. Il convient cependant de souligner que jeu coopératif ne signifie pas pour autant production d'une vision partagée et élaboration conjointe de solutions. Les acteurs sont davantage à la recherche d'une production coordonnée de leurs interventions propres que d'une hybridation de leur mode de fonctionnement.

Les rencontres régulières entre acteurs sont généralement le lieu d'un apprentissage par chacun des contraintes organisationnelles qui régissent l'action des autres. Les acteurs apprennent ainsi à se connaître et à se reconnaître, au sens où ils intègrent les logiques de fonctionnement des autres organisations. A Lyon, par exemple, les participants aux cellules de veille évoquent ce point de manière unanime.

« Les cellules de veille, est-ce que vous avez le sentiment que tout le monde s'implique, que tout le monde joue le jeu ?

Alors je peux vous dire, pour avoir assisté au démarrage des cellules de veille, qu' a pas été si facile au départ, parce que vous savez que, encore une fois, l'inconnu fait peur, euh...je vais être très franc : dès le départ, je me posais beaucoup de questions, [...] alors pas, par exemple, au niveau de la Police, parce qu'on a pas attendu les cellules de veille pour travailler avec la police, évidemment, mais des partenaires tels que les acteurs sociaux, je sais pas, la PJJ ou autre chose, enfin d'autres partenaires, je me disais "bon". Mais eux aussi, de leur côté, ils se disaient "les TCL, mais qu'est-ce qu'ils viennent foutre là ?", hein, pour le dire d'une manière très brute. Et je peux vous dire au moins que ça a un gros côté positif, c'est que les gens ont appris à se connaître, à se découvrir, et surtout à connaître, ben j'allais dire, les difficultés des autres. Parce qu'on croit toujours avoir, qu'on est les seuls à avoir des difficultés ; nous ne sommes pas les seuls. Ça, c'est la première chose. » (Entretien avec le responsable du service prévention et intervention de la SLTC, 13 avril 2005).

La confrontation des points de vue des différents acteurs peut permettre de dresser un portrait plus exhaustif des problèmes. Les propos du responsable du SPI de Keolis-Lyon soulignent la plus-value que peut offrir un portrait global des problèmes par recoupement des informations des différents partenaires des cellules de veille. Ils illustrent ainsi la notion de « diagnostic partagé » propre à la politique partenariale française en matière de sécurité.

« La deuxième chose, c'est de pouvoir quantifier la nature des événements et de s'apercevoir ben, par exemple, que nous, transporteurs, nous avons toujours le même souci dans le même créneau horaire euh sur tel secteur, ou sur tel secteur d'arrondissement ; mais on s'aperçoit que le bailleur social, ben qui est propriétaire de l'immeuble qui est juste derrière, ben lui, il a la même nature d'incidents et ainsi de suite. Alors ça permet de bien quantifier, de bien, j'allais dire, de bien brosser le tableau des événements. D'accord ?

Donc forcément, derrière, c'est plus facile, j'allais dire, de manière technique – alors après y a les moyens, bien sûr, mais d'une manière technique – de, de tenter de trouver une action corrective, une piste d'action corrective. Donc j'ai pas du tout du tout l'impression de perdre mon temps en cellule de veille. » (Entretien avec le responsable du service prévention et intervention de la SLTC, 13 avril 2005).

Cependant, dans la pratique, le regroupement d'informations peut parfois s'apparenter davantage à une compilation qu'à une synthèse problématisée.

« C'est vraiment quelque chose de très... euh, présentation des chiffres du mois d'avant, présentation... Voilà, moi c'est ce que je pense. C'est pareil, euh, moi j'm'en fous, quand je vais voir l'hôtel de police, ce qui est intéressant, nous, c'est qu'ils puissent nous sortir quelque chose déjà problématisé. C'est ça qui manque souvent dans les réunions de partenariat, c'est de sortir de la problématique et que ça soit, et à mon avis c'est pas ce travail là qu'on doit faire. Alors après on doit contester, ou commenter la problématique mais faut qu'avant tout, on ait... et la grande mode, depuis des années sur tout ça, c'est les tableaux de bord, c'est les machins ! » (Entretien avec le directeur Prévention et Sécurité de la Ville de Grenoble, 10 janvier 2006).

L'information, nous l'avons vu, constitue la ressource qui s'échange le plus dans les réunions partenariales. Sa transmission ne signifie pas systématiquement la construction d'une réponse unifiée au problème soulevé. Les propos de la chargée de mission pour ABC-HLM illustrent ce point. A partir de la confrontation des cas touchant aux regroupements de jeunes et aux véhicules-épaves, elle suggère que la mise en place d'une intervention élaborée conjointement apparaît beaucoup plus aisée lorsqu'elle ne touche pas à « l'humain ».

« C'est souvent les bailleurs qui portent les difficultés sur la table – c'est pas l'éducateur de rue qui va les apporter, par exemple, enfin c'est très rare – c'est plutôt le bailleur qui dit "y a des lieux de regroupements et de délinquance sur telle et telle adresse, etc." et ça peut être très démoralisant parce que autour de la table, on se retrouve avec des personnes qui ne prennent pas la parole...ou avec des difficultés pour construire la bonne réponse. Parce que on sent que...ben...on y va pas, quoi. C'est pas euh...Donc la police pourra prendre un peu de retrait en disant "moi, je peux pas intervenir en ce moment : j'ai pas assez d'effectifs", la justice dira "s'ils sont mineurs, je peux rien faire", donc oui, d'accord ! Voilà, et ça peut être, au contraire, j'allais dire, déstabilisant et complètement démoralisant, quoi... Alors y a des fois, par contre, on arrive à travailler, y a des choses sur lesquelles on arrive à mieux travailler : je pense, le contrat local de la Ville de Lyon vient de travailler toute la procédure sur l'enlèvement des voitures-épaves qui, effectivement, jouent dans l'image des quartiers sur certains aspects de sécurité. Donc les choses étaient à améliorer, ils l'ont fait, ils l'ont présenté aux bailleurs la semaine dernière – c'est Audrey Thura qui représentait les bailleurs pour le coup – bon je sais que ça s'est bien passé et là-dessus, je ne doute pas qu'on aura des résultats, sur ces aspects-là. Même si ça a demandé au contrat local de sécurité un énorme boulot parce que derrière, c'est l'enlèvement des voitures : qui prend en charge ? où est-ce qu'on va les stocker ? etc. donc c'est pas facile à mettre en place mais je veux dire, ça touche pas de l'humain, ça touche des objets, ça touche des voitures. Ca je doute pas qu'on y arrive, quoi, même si effectivement, on avait du mal jusqu'à présent, parce que la procédure était, était compliquée, puis parce que la Ville de Lyon avait des soucis avec sa fourrière, bon enfin bref, voilà. Parce qu'il y a des techniques de marchés, etc. Mais à partir du moment où on touche des points sensibles qui touchent des personnes en fait, là c'est plus délicat. » (Entretien avec la chargée de mission pour ABC-HLM, 2 décembre 2004).

De manière similaire, enfin, l'adjointe à la sécurité du 2^e arrondissement déplore une certaine incapacité de la cellule de veille de Perrache à dégager des pistes conjointes de résolution des problèmes, du fait des « cloisonnements » existants.

« Effectivement, il y a en plus de ça ce qu'on appelle les cellules de veille. Nous on a une cellule de veille sur un secteur très très précis, c'est l'aire de Perrache, le secteur de Perrache, que j'ai un peu étendu, parce que je voulais en mettre une deuxième en face sur les problèmes des places publiques – la place Carnot et la place Ampère. Du coup on l'a englobé dans ces cellules de veille. Effectivement une fois par mois on parle des problématiques sur ce secteur-là. Il y a toujours les mêmes et on parle toujours de la même chose. Par moment je me dis : "Mais à quoi ça sert ?" C'est bien beau, ces cellules de veille. Il faudrait que derrière il y ait... Il y a quand même..., j'exagère un tout petit peu. Mais c'est vrai que [...] on est toujours confronté aux mêmes problèmes, aux jeunes [...], qui consomment de la drogue, qui boivent de la bière, qui agressent les gens. [...], la prostitution c'est toujours la même chose. Il y a toujours les mêmes sujets qui reviennent. Ça manque..., comment vous dire ? de prise en compte de la thématique et de la solution. Parce que c'est bien beau d'en parler, mais il faut trouver des solutions. Quand je viens de passer une heure avec les gens des Etats-Unis qui est une association qui s'occupe de prostitution..., il n'y a pas de solution. On traite le cas au cas par cas. On ne sait pas faire. Il faut agir, de temps en temps. Et moi là je trouve qu'on rame. Parce que tout est lourd, tout est cloisonné, tout est... Et à un moment... C'est pour ça que ce décroisonnement, il faut le faire. Quand je dis : "je fais des réunions police municipale et nationale", je pense que c'est fait ailleurs, mais c'est important. Décloisonner. Même si chacun est bien dans ses difficultés. Voilà. » (Entretien avec l'adjointe à la sécurité du maire du 2^e arrondissement de Lyon, 11 mai 2007).

A la lumière de ces entretiens, l'élaboration conjointe d'interventions sur des personnes apparaît donc problématique. Les acteurs n'attendent pas tant du partenariat une hybridation de leur mode de fonctionnement visant à la production d'une nouvelle forme d'action publique qu'une production concertée et coordonnée de leurs activités respectives.

« Tout ça doit marcher en synergie. Vous voyez, c'est un mot qu'on répète souvent, c'est synergie. Mais ce qu'il y avait, c'est que peu de gens faisaient cette politique globale à Lyon. Là où Lyon s'est améliorée, c'est qu'à Lyon, par la volonté de Gérard Collomb, on a cette synergie : y a pas la Police nationale d'un côté, la Justice de l'autre, l'Education nationale, les élus, les...non. Y a des gens qui sont tous à un moment concernés par le fonctionnement de la ville. Et on peut pas aller en ordre dispersé. Vous pouvez y aller de façon groupée, chacun gardant la maîtrise de son créneau. Le patron des commerçants, c'est le patron des commerçants, c'est pas le patron des flics. Pour les flics, c'est le préfet. Le maire, c'est un facilitateur : il peut aider par ceci, il peut aider par cela, par ses services, il peut avoir un impact et soulager les services de l'Etat. » (Entretien avec le conseiller sécurité du maire de Lyon, 22 novembre 2004).

Ainsi, le fonctionnement coordonné de l'action publique se traduit, à Grenoble et à Lyon, par des logiques d'interdépendance fonctionnelle entre différents services et organisations, qui continuent cependant d'exercer leur mission selon leurs propres priorités et pratiques.

*

Les villes de Grenoble et Lyon poursuivent un objectif similaire de renforcement de la coopération avec la Police nationale. Elles déploient des stratégies semblables mais se

distinguent toutefois par l'ampleur des réorganisations qu'elles sont disposées à mettre en œuvre pour y parvenir. Ainsi, si les deux mairies recrutent des intermédiaires issus de l'univers policier pour encadrer leurs services, elles ne le font pas dans les mêmes proportions. A Grenoble, les deux responsables de la police municipale qui se sont succédé entre 2001 et 2006 sont d'anciens officiers de la Police nationale mais la direction Prévention et Sécurité, après le passage d'une commissaire de police en détachement, se retrouve gérée, à partir de 2004, par un administratif au profil plus consensuel. A Lyon, en revanche, les intermédiaires policiers apparaissent plus nombreux. La taille des services est évidemment beaucoup plus importante à Lyon qu'à Grenoble mais elle ne suffit pas à expliquer cette forte implantation policière dans les services municipaux. La présence, au sein du cabinet du maire, de l'ancien chef de l'état-major de la Police nationale à Lyon illustre tout particulièrement la volonté politique de professionnalisation des services municipaux en charge des questions de sécurité sur le modèle de la Police nationale, afin de soutenir cette dernière dans ses missions. Ensuite, les deux mairies s'attachent à respecter les règles du jeu coopératif avec les services de l'Etat. Si elles dénoncent toutes deux, par exemple, la baisse des effectifs de Police nationale, elles n'en blâment pas pour autant le préfet ou le DDSF. Elles tentent de se doter, en outre, d'outils leur permettant d'améliorer leur connaissance des problèmes. La constitution, à Lyon, de l'observatoire de la sécurité, qui répertorie et cartographie les événements signalés, illustre ce point. A Grenoble, les tableaux de bord du CLS devaient remplir cette fonction, même si leur contenu était en cours de révision au moment de notre étude. Les municipalités n'hésitent pas, afin de respecter les règles de confidentialité qui doivent présider aux échanges, à exclure les non professionnels des réunions partenariales. C'est le cas à Grenoble, où les associations d'habitants sont exclues de la coordination sécurité élargie de La Villeneuve pour avoir régulièrement mis en cause les services de l'Etat et révélé des informations, mais également à Lyon, où les cellules de veilles ne font officiellement l'objet d'aucun compte-rendu (ce qui est faux).

Conclusion

L'étude des politiques municipales de sécurité conduites à Grenoble et à Lyon atteste de l'existence d'un processus d'institutionnalisation de la sécurité urbaine, illustré par la structuration, dans chacune des deux villes, d'une politique de tranquillité publique, qui allie prévention et lutte contre la délinquance et les désordres via des mesures de

dissuasion/répression. Les termes qu'utilisent les mairies pour requalifier l'enjeu sécurité peuvent être combinés de différentes manières mais ce sont toujours les mêmes : « prévention et sécurité », « tranquillité publique » (voir le tableau récapitulatif ci-dessous).

Tableau n°3.4. La requalification de l'enjeu sécurité par les municipalités de Lyon et Grenoble

Intitulés	Grenoble	Lyon
Adjoint au maire	Prévention et Sécurité (2003)	Tranquillité publique (2001)
Direction	service, puis direction Prévention et Sécurité (1999, 2002)	délégation générale à la Sécurité direction Sécurité et Prévention (1998)
Service en charge de l'animation du partenariat	Prévention de la délinquance (2002)	Mission de coordination des actions de sécurité et de prévention (2003)
Missions	Tranquillité publique (2004)	Politique de sécurité et de prévention (2003)

Les problèmes mis en avant par les résidents mobilisés relèvent de la compétence de plusieurs organisations (le Département pour la prévention spécialisée ; les services de l'Etat comme la Justice et la Police ; la municipalité pour l'éclairage public, par exemple ; les bailleurs sociaux pour les dégradations des parties collectives d'immeubles, etc). La coordination interorganisationnelle entre municipalité et Police nationale apparaît particulièrement indispensable au traitement des problèmes qui surviennent dans les lieux collectifs. Elle repose sur une stratégie essentielle: le recrutement d'intermédiaires de l'action publique, situés à l'intersection des différents univers professionnels qui composent le champ partenarial de la sécurité.

Les acteurs socio-éducatifs apparaissent, par culture professionnelle, opposés à la coopération avec les forces de l'ordre, qu'ils appartiennent à la municipalité ou à d'autres organisations. La culture professionnelle policière, en effet, valorise la sanction comme réponse à la délinquance, là où les acteurs de la prévention promeuvent un traitement socio-éducatif des délinquants, considérés avant tout comme des individus en danger. Ainsi, l'institutionnalisation de la sécurité urbaine, au sein des administrations municipales, n'est pas sans générer des conflits professionnels. Le cas de Grenoble est emblématique de l'antagonisme des cultures professionnelles des acteurs de la sécurité et de la sphère socio-éducative.

Deux types d'intermédiaires ont pu être repérés dans les deux villes françaises étudiées : les acteurs issus du monde policier, recrutés pour faciliter la coopération entre municipalité et Police nationale ; des acteurs issus du monde socio-éducatif qui, au sein des services municipaux spécifiquement en charge de la sécurité, disposent d'une légitimité professionnelle suffisante pour maintenir le dialogue avec les acteurs du social, tout en travaillant avec des praticiens de la sécurité. On observe ainsi, dans les deux villes, la structuration de services sur le principe d'une forte division sociale interne du travail. Le sommet de la direction, souvent proche de l'univers policier, prend en charge les questions de sécurité *stricto sensu* (les relations avec la hiérarchie policière et préfectorale, l'organisation de la coopération de la

police municipale pour les opérations de maintien de l'ordre), tandis que le service chargé de l'animation du partenariat compte des cadres au profil plus diversifié, issus de la prévention de la délinquance et, plus largement, de la politique de la Ville. La coopération interorganisationnelle suggère ainsi des relations horizontales, mais qui n'interviennent cependant qu'à niveau hiérarchique similaire. Le maire dialogue avec le préfet, le directeur sécurité de la ville avec le DDSP et les coordinateurs des politiques avec les techniciens intermédiaires des différentes organisations concernées par le partenariat. Cette division du travail hiérarchisée reflète l'importance de la gestion des questions de sécurité à l'échelle d'une ville. Si l'ordre public constitue la priorité du préfet et la sécurité publique celle du procureur de la République et du DDSP, le maire – en tant que premier magistrat de la ville – n'en apparaît pas moins concerné.

L'orientation des missions de la police municipale, en revanche, apparaît différente dans les deux villes. Alors que la Ville de Lyon poursuit une politique explicite de soutien à l'activité de la Police nationale, la municipalité grenobloise se montre plus réticente à pallier systématiquement les « carences de l'Etat ». La municipalité lyonnaise, tout en maintenant une politique d'îlotage, professionnalise ses effectifs de police municipale en les spécialisant dans la lutte contre la délinquance et les désordres au centre-ville. La municipalité grenobloise, au contraire, continue de privilégier l'îlotage, sans créer d'unités spécialisées ni multiplier les arrêtés municipaux. La philosophie préventive continue de régner au sein de la police municipale grenobloise, même si elle est de plus en plus amenée *de facto* à lutter contre les désordres et la petite délinquance, du fait de l'incapacité de la Police nationale de traiter l'ensemble des demandes qui lui parviennent.

A la lumière de ces cas d'étude, on voit bien dans quelle mesure

« Construire une politique revient pour le maire à occuper une place dans la gouvernance de la sécurité, c'est-à-dire d'une part à se donner des moyens autonomes d'action dans un système de coopération et de conflit avec d'autres organisations, d'autre part à influencer sur les administrations nationales au plan local, enfin à faire évoluer le "cadre cognitif" de la sécurité, de la conception même qu'on se fait des réponses possibles. » (De Maillard & Roché, 2005 : 47).

L'évolution du « cadre cognitif » de la sécurité rencontre cependant des freins. La comparaison des processus d'institutionnalisation de la sécurité urbaine effectuées à Grenoble et à Lyon confirme l'hypothèse d'un double clivage structurant entre « prévention » et « sécurité », que l'institutionnalisation d'une nouvelle politique ne permet pas de dépasser de manière systématique. D'une part, le recrutement d'intermédiaires et le principe de différenciation fonctionnelle interne qui structure les nouveaux services en charge de la sécurité confirment la permanence de l'opposition prévention/sécurité dans les administrations municipales, et pas uniquement au sein des exécutifs. La pertinence des mesures assimilées à de la répression pour lutter contre la délinquance continue de faire débat au sein des organisations municipales.

D'autre part, la question de la répartition des compétences entre Etat et municipalité en matière de sécurité, i.e. la légitimité de la municipalité à lutter contre la délinquance via des mesures répressives pour pallier les défaillances de l'Etat, continue également de cliver les organisations. De manière emblématique, le responsable opérationnel de la police municipale lyonnaise se félicite de la création des unités spécialisées, synonymes de professionnalisation de ses effectifs, alors que l'ancien policier national à la tête de la police municipale grenobloise critique ouvertement la dynamique actuelle qui pousse la police municipale à remplir certaines missions autrefois exercées par la Police nationale. Le choix de développer des mesures de dissuasion et de répression, via l'installation d'un dispositif de vidéosurveillance ou la spécialisation d'unités de police municipale, apparaît donc déterminé par le rapport de force qu'entretiennent avec leurs opposants, dans l'arène politique et dans l'arène administrative, les tenants d'une politique municipale de sécurité urbaine.

CHAPITRE 7

Les processus d'institutionnalisation de la sécurité à l'échelle municipale : Modène et Bologne

Introduction

Ce chapitre vise à analyser les processus d'institutionnalisation de la sécurité urbaine au sein des administrations municipales de Modène et Bologne. Il n'y existe pas autant de dispositifs partenariaux que dans les villes françaises. Le terme « partenariat » n'apparaît d'ailleurs pas dans l'action publique locale italienne. Des scènes de coopération interorganisationnelle existent cependant, telles que le CPOSP, l'organe consultatif du préfet en matière de sécurité, auquel le maire peut être invité à participer, ainsi que des groupes de travail composés des forces de l'ordre et de services municipaux. Le renforcement de la coopération avec les forces de l'ordre constitue-t-il l'une des facettes de l'institutionnalisation de la sécurité urbaine ? Observe-t-on des conflits de culture professionnelle aussi prégnants qu'en France ?

Pour aborder ces questions, nous avons mené des entretiens semi-directifs avec les acteurs politiques et administratifs des villes de Modène et Bologne. Comme il n'existe pas de dispositifs de coopération interorganisationnelle élargis à des acteurs tels que les bailleurs sociaux ou les transporteurs, nous n'avons pas jugé utile de les rencontrer, leur participation aux politiques locales de sécurité n'ayant été mentionnée que très ponctuellement.

Le processus d'institutionnalisation de la sécurité urbaine repose, dans les deux villes italiennes, sur trois points : la structuration d'un service spécifiquement en charge des questions de sécurité, la réorientation des missions de la police municipale vers la lutte contre la délinquance et les désordres, la formalisation de la collaboration entre ville et Etat via la signature de documents contractuels.

Des réagencements organisationnels sont orchestrés dans les deux villes italiennes afin de structurer un service nouveau en charge de la sécurité urbaine. La confrontation entre Bologne et Modène se révèle riche d'enseignements dans la mesure où, dans un contexte local relativement similaire au début des années quatre-vingt-dix, les chemins organisationnels empruntés diffèrent nettement. En effet, alors que Modène fait le choix d'une structure souple de coordination des interventions, sise au sein du cabinet du maire, Bologne – par

l'intermédiaire du centre-droit arrivé au pouvoir en 1999 – décide la création d'une délégation municipale nouvelle, dédiée à la sécurité (le Secteur de la Sécurité), mais dont la constitution se heurte à nombre de réticences – d'ordre politique, organisationnel et professionnel – de la part des personnels administratifs. Les processus de réorientation des missions de la police municipale observés à Bologne et à Modène se trouvent également aux antipodes : la création d'une unité spécialement en charge de la lutte contre la délinquance se fait avec le soutien des acteurs politiques et administratifs à Modène, alors qu'elle suscite une série de conflits politiques, organisationnels et syndicaux à Bologne. En revanche, les deux municipalités partagent le même souci de formalisation de la coopération nouée avec les services de l'Etat (Préfecture et forces de l'ordre), puisqu'elles signent toutes deux, dès 1998, un protocole d'entente, suivi de différentes formes de contrats précisant les modalités de coopération entre ville et Etat en matière de sécurité. Dans un contexte institutionnel italien marqué par une absence de politique nationale de contractualisation (dans le domaine de la sécurité), l'institutionnalisation de la sécurité urbaine à l'échelle municipale repose essentiellement sur la formalisation de la coopération avec l'Etat. La ville de Modène est la première, en Italie, à signer avec la préfecture un protocole d'entente, qui puise sa source principale dans le volontarisme du maire de Modène, soucieux de répondre à la crise urbaine de l'été 1997.

La présentation du processus d'institutionnalisation de la sécurité à Modène et à Bologne se fera en deux temps. Nous aborderons, tout d'abord, le cas modenais. Nous décrirons le processus de structuration du projet « Modène, ville sûre » en un service, rattaché au cabinet du maire, avant d'aborder les différents contrats ville-Etat pour la gestion au quotidien de la sécurité et les évolutions connues par la police municipale. Nous traiterons, ensuite, le cas bolognais. Nous nous attacherons à détailler les étapes successives du processus de contractualisation avec l'Etat, puis nous expliciterons le caractère conflictuel de la genèse du Secteur de la Sécurité, puis de l'avènement, au sein de la police municipale, de l'unité spécialisée dans la lutte contre les désordres et la petite délinquance au centre-ville.

I. Modène : la structuration progressive d'une politique par la gauche

Le projet « *Modena, città sicura* », validé par le conseil municipal le 14 novembre 1995, constitue la première politique globale, regroupant prévention et sécurité, de la municipalité. La municipalité se fixe trois grands axes d'intervention : la collaboration avec les forces de l'ordre, le « monitoring » de la sécurité dans la ville (par des recherches scientifiques), la réalisation d'initiatives destinées à réduire le sentiment d'insécurité et à

valoriser la qualité de vie des habitants¹. Nous examinerons ici ces trois points, en en modifiant toutefois légèrement l'ordre, pour le confort du lecteur. Avant d'aborder le processus d'institutionnalisation d'une politique partenariale entre Ville et Etat, que symbolisent le « protocole d'entente » et le « contrat de sécurité », respectivement signés en 1998 et 2000, nous nous attacherons d'abord à présenter les évolutions d'ordre organisationnel du projet « *Modena, città sicura* » et le contenu de ses missions, ainsi que les réorientations des missions de la police municipale.

I.1. Du projet « *Modena, città sicura* » au service « politiques pour la sécurité urbaine » : la stratégie municipale de coordination

Avant l'avènement du projet « *Modena, città sicura* » en 1995, il n'existe aucune politique municipale en matière de sécurité à Modène. C'est le cabinet du maire qui se saisit de cette problématique et élabore le projet, qui fonctionne d'abord comme une mission, avec une seule coordinatrice, pour être ensuite structuré en un service en charge d'un programme d'interventions pérennes, cofinancées par la Région². Il s'agit ici de retracer ce processus, de manière chronologique, en insistant sur l'innovation que constitue l'avènement de ce projet à l'époque et la place que joue la Région Emilie-Romagne dans sa genèse.

Le projet « Modène, Ville sûre » naît, en 1995, au sein du cabinet du maire, qui décide de s'occuper lui-même de la question de la sécurité.

« La première réponse politique au problème de la sécurité a été la prise en charge par le maire lui-même : c'est-à-dire qu'il y a un problème, la sécurité. Il est réel ? Pas d'importance. Il est plus perçu que réel ? Pas d'importance. Peu importe, hein. C'est un problème pour les Modenais et donc le maire en première personne s'en charge. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Modène, 27 mai 2005).

A cette époque, le cabinet est dirigé par une femme, Maria Teresa Severini. C'est elle qui monte de toute pièce le projet, s'inspirant de l'initiative régionale en cours, alors que les services municipaux n'ont encore jamais traité de problèmes liés à la sécurité urbaine. Le rôle de la Région apparaît ainsi fondamental dans la genèse du projet modenais.

« Et comment est né ce projet ?

Ah, ah ! Il est né avec le maire Barbolini et... il y avait une situation de grave malaise sur le thème de la sécurité et donc... entre temps, la Région avait fait, avait lancé le projet "Villes Sûres", c'est-à-dire le projet régional, auquel collaborait Massimo Pavarini, et nous nous sommes reliés à ce projet régional, et nous avons inventé ce "projet pour Modène ville sûre" avec une série d'initiatives. [...] Le référent majeur pour nous, cela a été ce projet "Villes sûres" de la Région, avec Cosimo Braccesi qui en était le tuteur, en somme, le responsable. [...] Oui, concrètement, ça s'est passé comme ça : il y avait le projet régional qui présentait son rapport à Bologne. Et le maire m'a dit : "va écouter, parce qu'après c'est nous qui allons faire un projet à Modène". Et je suis allée écouter. Ensuite,

¹ Comune di Modena, *Lo Stato della sicurezza a Modena*, 1997, p. 128.

² Voir en annexe 135 le tableau synoptique des acteurs de la sécurité à Modène.

j'ai écrit le projet sécurité à Modène, comme ça. Littéralement comme ça! ». (Entretien avec l'ancienne responsable du cabinet du maire de Modène, 5 juillet 2005).

Retraçant brièvement la genèse du projet régional, l'actuel chef de cabinet du maire de Modène confirme le rôle fondamental de la Région dans la genèse du projet modenais, soulignant par ailleurs le caractère interactif de leurs relations.

« C'est un peu la genèse du projet "Villes Sûres" de la Région. Il naît de la revue, dirigée par Pavarini, au milieu, au début des années 90. Puis, en 93, la Région Emilie-Romagne construit ce groupe d'intellectuels, professeurs universitaires, coordonnés par un fonctionnaire – qui d'ailleurs est celui qui y est encore, Braccesi – qui développent ce projet régional. Et de là, naissent ensuite les expériences locales. Mais, dire que tout est né de... c'est-à-dire, le stimulus initial, il vient de là. Peut-être que si euh... [...] Si le maire de Modène s'était occupé pareillement de sécurité s'il n'y avait pas eu cette initiative, qui sait ? On ne peut pas dire. Cela a certainement été un point de départ important mais il est aussi certain qu'ensuite, le développement du projet Modène, ville sûre, mais aussi l'activité du service ensuite, il y a eu un fort lien avec l'activité de la Région, mais il y a eu aussi la capacité de s'influencer mutuellement. [...] Cela a été une manière de... en Italie, on dit "de faire système", entre des institutions diverses, c'est-à-dire qu'en cela la Région a eu un rôle très important, parce qu'elle a su se mettre en lien avec les situations locales de manière très intelligente, c'est-à-dire qu'elle n'a pas dicté des règles auxquelles les communes devaient se plier mais elle a toujours dialogué et discuté avec les communes. » (Entretien avec le chef de cabinet du maire de Modène, 27 mai 2005).

Le versant scientifique du projet repose, quant à lui, sur les épaules de l'universitaire Antonio Roversi, qui préside le « comité technique pour la gestion de la sécurité dans la ville du "Projet pour Modène ville sûre" » de 1996 à 2000. Sociologue à l'université de Modène, il fait également partie du comité scientifique du projet « *Città sicure* » de la Région. Ce comité technique, chargé de conduire des recherches sur la délinquance et le sentiment d'insécurité dans la ville, doit aussi constituer un outil de transversalité au sein des services municipaux, invités à repenser conjointement les politiques municipales de sécurité. Il se compose ainsi de personnels « techniques », issus principalement des services municipaux : le directeur du Secteur des services sociaux, le directeur du cabinet du maire, le commandant de la Police Municipale, un consultant auprès de la ville de Modène, le directeur du service toxicomanie de l'USL³ de Modène, le directeur du service marketing et communication⁴, la responsable du projet et le chef de cabinet du préfet.

Le comité technique s'attelle, dès sa création, à la reconstruction du profil statistique de la « microcriminalité » à Modène, à partir des données fournies par les forces de l'ordre et la Justice, et conduit un sondage d'opinion sur le sentiment d'insécurité des habitants, complété par des entretiens avec les citoyens « leaders d'opinion » afin d'isoler les mécanismes de formation de l'opinion publique en matière de sécurité⁵. Par ailleurs, le comité détermine une

³ *Unità Sanitaria Locale*, Unité Sanitaire Locale. Il s'agit des services de santé, régis par des normes nationales et régionales, et organisés à l'échelle de la province.

⁴ La participation du responsable marketing et communication atteste de la volonté municipale de faire de son projet, outre un instrument d'intervention, un outil de communication à destination de ses administrés.

⁵ Nous avons présenté les résultats de ces enquêtes au chapitre 2.

série de thématiques liées à la sécurité et entreprend des études sur ces sujets, comme le problème de la toxicomanie ou de l'immigration clandestine. Ainsi, chaque année est publié un rapport rendu public⁶, présentant l'évolution annuelle des statistiques de la délinquance, l'enquête sur le sentiment d'insécurité et les interventions de la municipalité en matière de sécurité. Outre ces éléments, l'édition de 1998 présente, par exemple, les résultats d'une enquête sur « le multiculturalisme et la sécurité » et celle de 2000, une recherche sur la prostitution à Modène.

Le diagnostic de sécurité ainsi établi repose sur les statistiques de la délinquance, fournies par les forces de l'ordre, les sondages d'opinion, l'analyse des requêtes que formulent les habitants auprès de la police municipale⁷. Il s'agit, pour la municipalité, de connaître la répartition des actes de délinquance sur le territoire et déterminer les attentes de ses administrés.

Dans un deuxième temps, la municipalité recrute une consultante externe en tant que coordinatrice du projet « *Modena, città sicura* ». C'est elle qui prend en charge les missions d'animation de la collaboration naissante entre municipalité, services de l'Etat et population. Elle assure notamment le lien avec l'ensemble des comités de citoyens, pour lesquels elle constitue le premier interlocuteur municipal.

D'autre part, à partir de 1997, une direction bicéphale opère au sommet du cabinet du maire: Maria Teresa Severini est rejointe par Giuseppe Dieci⁸, qui prend en charge d'autres tâches, dont les relations du maire avec les habitants. En 2000, avec le départ de sa collègue, il prend seul la tête du cabinet et la gestion des questions de sécurité. Cette année correspond également à une atténuation de l'urgence de la situation modenaïse en matière de sécurité, ce qui favorise l'évolution de la mission en un service en charge de la gestion d'un programme pérennisé d'interventions.

« Puis, en 2000, la perception des habitants, je disais, a commencé à changer, [...] et le type d'activité que nous avons, que nous faisons, en tant que projet sécurité a changé aussi un peu. Jusqu'alors, nous avons besoin d'imposer une activité. C'était plus un projet d'activité, c'était plus... des activités de soutien, de stimulation du volontariat, de soutien à l'activité du volontariat. C'était plus une activité, disons, de première ligne face à un problème que les habitants ressentaient et donc [...] ils avaient besoin d'un interlocuteur, ils avaient besoin de réponses, ils avaient besoin d'affronter certains problèmes, la dégradation de certains secteurs, et donc c'était un projet d'entretien, une série de projets. Nous étions plus face à une urgence, nous avons cherché à nous structurer comme un projet qui réponde à cette urgence. Puis, même si la différence est plus conceptuelle que réelle, à un certain moment nous nous sommes interrogés sur comment donner de la continuité à ce projet, celui qui était né pour répondre à un besoin urgent, s'est transformé en un programme d'activités consolidé, pour lequel il y a aujourd'hui un service, qui

⁶ Il s'agit des rapports annuels intitulés *Lo stato della sicurezza a Modena*, que nous avons tous compulsés.

⁷ Nous avons présenté ces éléments dans le chapitre 4.

⁸ Giuseppe Dieci, modenais, travaillait à Bologne comme responsable du cabinet de l'assesseur régional à la santé, Giuliano Barbolini, qu'il rejoint au cabinet un an après son élection à la tête de la municipalité modenaïse.

s'appelle "politique pour la sécurité urbaine" qui a comme responsable Giovanna Rondinone, et qui a une autre personne qui travaille avec elle, Annalisa Scagliarini. C'est-à-dire que ce qui était un projet où la Ville avait un rôle de coordination, de stimulation, de soutien aussi à l'action des autres, s'est transformé en un programme d'actions, d'activités propres, comme il y en a tant d'autres au sein de la municipalité. C'est-à-dire que le mérite du projet, l'un des gros mérites qu'a eus le projet "Modène, Ville sûre" a été celui d'insérer pleinement les politiques de sécurité dans les politiques de *welfare* de la ville. » (Entretien avec le chef de cabinet du maire de Modène, 27 mai 2005).

Giovanna Rondinone, la coordinatrice du projet voit son rôle étoffé, puisqu'elle est désormais responsable d'un service, intitulé « politique pour la sécurité urbaine ». Elle est assistée d'une adjointe dans ses activités. Sa mission demeure néanmoins essentiellement une activité de coordination, qui résulte du choix politique de gestion des politiques de sécurité par le maire, et donc par le cabinet.

« Et le projet "Modène Ville sûre", combien de personnes y travaillent à présent ?

« Toujours moi et une autre personne... Les projets augmentent, les personnes non ! [rires]. Oui enfin, dans la gestion des projets, nous activons des collaborations, donc... en réalité, c'est un choix, celui d'avoir un service très, très petit en somme, et d'avoir cette fonction de coordination, puis sur les projets singuliers... nous avons des collaborations externes aussi, de petits contrats, je ne sais pas, des opérations ciblées, voilà. Mais aussi parce que notre philosophie est de s'appuyer sur les assessorats, voilà. » (Entretien avec la responsable du service politique pour la sécurité urbaine de la Ville de Modène, 11 mai 2004).

Le processus de structuration du service en charge de la sécurité urbaine au sein de la municipalité prend fin en 2001, lorsque le cabinet du maire connaît un élargissement de ses missions : un « service recherches » y est créé, en charge de la conduite de l'enquête annuelle sur la sécurité des Modenais. En outre, le cabinet gère désormais les orientations politiques et la coordination du service de police municipale et prend l'intitulé de « cabinet du maire et politiques des sécurités ». La police municipale conserve néanmoins son organisation et demeure dirigée par un commandant, en charge de toutes les questions opérationnelles. L'assesseur à la mobilité et au trafic continue également de détenir la délégation de la police municipale pour les questions de circulation automobile⁹.

Le service des politiques pour la sécurité urbaine exerce essentiellement des activités de centralisation des informations relatives aux problèmes rencontrés sur le territoire modenais, d'une part, et d'autre part, de coordination de projets, montés avec d'autres services municipaux, en premier lieu desquels la police municipale et les services sociaux. Le service reçoit des différentes cellules de la police municipale les informations relatives à leur activité, via un système de commissaires et inspecteurs référents, désignés par le commandant. La

⁹ La police municipale effectuait initialement davantage de missions relevant du contrôle de la circulation, si bien que la délégation politique à la police municipale revenait à l'assesseur au trafic et à la mobilité. Avec le développement d'une politique municipale de sécurité, le directeur de cabinet, Giuseppe Dieci, a également pris la responsabilité de la police municipale. Ce modèle peut s'apparenter aux cas lyonnais et grenoblois, où la direction sécurité chapeaute la police municipale, qui conserve néanmoins un responsable opérationnel.

responsable reçoit ainsi les signalements des habitants que recueillent les *vigili di quartiere*¹⁰, les cas de prostitution et de trafic de drogue que traite la cellule « police de proximité », ainsi qu'un compte-rendu des activités de la cellule « problèmes du territoire », qui travaille plus étroitement avec la Police d'Etat. De plus, le service centralise également les signalements en provenance des circonscriptions, qui apparaissent nombreux dans les circonscriptions 2 (où se situe la *Crocetta*) et 3 ; beaucoup plus rares dans les deux autres. Giovanna Rondinone est ainsi en contact avec les présidents des circonscriptions, de manière inégale selon la quantité de problèmes rapportée. Dans la circonscription 2, la plus problématique, le président a créé, à la fin des années quatre-vingt-dix, un « observatoire de la sécurité », formé de représentants d'associations, de commerçants, d'équipements sportifs, de paroisses, qu'il convoque tous les deux à trois mois et auquel participe la responsable du service. Ce groupe, qui réunit quinze à vingt personnes, fait ainsi périodiquement le point sur la situation de la circonscription en matière de sécurité. Selon la nature des problèmes signalés, le service des politiques pour la sécurité urbaine peut activer l'intervention de différents services, y compris dans des domaines ne relevant pas de la sécurité, comme l'entretien des espaces verts par exemple, ou encore la voirie.

L'autre grand axe d'activité du service concerne l'élaboration en amont de la politique municipale de sécurité urbaine. Au sein du cabinet du maire, Giovanna Rondinone contribue ainsi à la définition des interventions en matière de sécurité, lors de réunions périodiques avec le directeur de cabinet, Giuseppe Dieci, et le commandant de la police municipale, Fabio Leonelli. Son adjointe et elle-même participent également à nombre de réunions visant à l'élaboration de projets inter-services qui intègrent la dimension de la sécurité. Le service participe ainsi, en 2004, à l'élaboration des « plans de zone » (« *piani di zona* ») des services sociaux. La loi n°328 de 2000 vise à intégrer les politiques sanitaires, gérées par les Ausl, et les services sociaux, gérés par les communes, par la mise en place des plans de zone, qui constituent des instances de coordination des politiques sanitaires et sociales. A Modène, il existe sept groupes de travail, auxquels participe le service politique pour la sécurité urbaine : « responsabilité parentale », « droits des enfants et des adolescents », « politique des jeunes », « immigration, asile, lutte contre la traite », « lutte contre la pauvreté », « prévention de la toxicomanie », « politiques pour les personnes âgées et handicapées ». Chacun de ces sept groupes de travail élabore, en 2004, un ensemble de propositions d'intervention dans son domaine. Le groupe de travail sur la toxicomanie, par exemple, se réunit selon une périodicité mensuelle. Dans un premier temps, les responsables des différents services sociaux présentent

¹⁰ Nous détaillons plus bas l'organigramme de la police municipale. Voir § I.3.

aux autres services municipaux et aux associations le programme municipal, puis, dans un deuxième temps, tous les participants font des propositions sur la base des éléments portés à leur connaissance.

L'élaboration du projet de médiation des conflits sur le territoire de la commune donne également lieu, par exemple, à des rencontres périodiques avec la police municipale, la direction de l'intégration sociale du Secteur des activités sociales¹¹ et le service des espaces verts. Le service des politiques pour la sécurité urbaine travaille ainsi régulièrement en collaboration avec la direction de l'intégration sociale du Secteur des activités sociales sur les questions d'immigration et de toxicomanie, qu'il s'agisse d'interventions ponctuelles ou de projets communs.

« Il y en a partie des projets, en partie des interventions, dans le sens où "Modène Ville sûre" a un système de relevé des signalements en provenance des habitants et quand ces signalements concernent ces situations ou d'immigration ou les politiques d'aide aux toxicomanes, alors sur ces questions on travaille ensemble. [...] Alors, sur l'immigration par exemple, nous avons travaillé ensemble pour les opérations d'évacuation, certaines situations qui avaient été signalées à plusieurs reprises, et certaines de ces évacuations ont eu lieu et disons que la collaboration s'est arrêtée là. Dans d'autres cas, au contraire, quand derrière ces situations qui se sont créées, il existe un phénomène plus large et plus permanent sur le territoire, on ne peut pas y faire face seulement avec ces actions, qui répondent seulement à des besoins plus contingents, mais il faut développer des actions sur le long terme, pour prévenir aussi en somme de telles situations sur notre territoire. » (Entretien avec la responsable de la direction de l'intégration sociale de la Ville de Modène, 17 juin 2005).

Les évacuations de campements de gens du voyage font toujours l'objet d'une intervention commune entre police municipale, le service politiques pour la sécurité urbaine et la direction de l'intégration sociale. La responsable de la direction intégration sociale, Daniela Giuliani, résume comme suit la philosophie des interventions municipales liées à la problématique de l'immigration, qui reprend la distinction opérée par les comités de citoyens entre « bons » et « mauvais » immigrés et atteste du consensus dégagé, au sein de la Ville, sur cette question :

« Disons que ce que nous essayons toujours de faire, dans cette situation, c'est de réussir à mettre ensemble différents acteurs, et aussi des compétences différentes, et donc de distinguer entre ceux qui, dans ces phénomènes, ont besoin d'aide, ont des comportements collectifs, en somme, ceux qui cherchent du travail, qui se trouvent momentanément en difficulté, et ceux qui veulent profiter de ces situations. Alors évidemment, par rapport à ceux qui ont des comportements de recherche de travail, qui veulent s'intégrer sur notre territoire, il existe des possibilités d'aide. Il y a ceux, au contraire, qui ont ici en somme des comportements d'exploitation de co-nationaux ou... nous devons appliquer des logiques de lutte, en somme... d'éloignement par rapport au territoire. Cela reflète un peu, grosso modo, la manière dont on travaille. » (Entretien avec la responsable de la direction de l'intégration sociale de la Ville de Modène, 17 juin 2005).

Le commandant Romandini, qui dirige l'unité sécurité urbaine de la police municipale (voir § I.3), signale que les rapatriements sont toujours « ciblés et réfléchis » à Modène. Il cite

¹¹ Cette direction, qui regroupe 41 personnes, gère notamment les services « volontariat » (cinq personnes), « prévention de la toxicomanie » (une personne), le service de médiation « Point d'accord » (trois personnes).

l'exemple des prostituées ukrainiennes, qui sont systématiquement dans l'obligation de rembourser les 4000 à 5000 euros dépensés pour le voyage, ce qui signifie qu'un retour au pays génère une dette importante pour la famille de la jeune femme. Le policier municipal précise donc la nécessité de statuer au cas par cas avant de conduire une prostituée au CPT.

I.2. L'innovation modenaise : la formalisation de la collaboration interinstitutionnelle

La politique partenariale modenaise en matière de sécurité repose sur cinq textes, successivement co-signés par le maire et le préfet, au rythme des échéances contractuelles et électorales (locales et nationales). L'un des enjeux majeurs de ces documents concerne le renforcement – et la rationalisation – de la collaboration entre forces de l'ordre et police municipale, que le maire impulse via la signature du premier protocole d'entente en matière de sécurité, en 1998.

« Nous avons toujours cherché, chaque fois que c'était possible, à trouver la convergence, à trouver l'accord de la part de la Préfecture, de la part de la Préfecture de police, des carabinieri. C'est-à-dire, nous ne nous sommes jamais posés... dans la logique "il y a un problème, j'envoie tout le monde", c'est-à-dire je dis que "ça, c'est le préfet qui doit le faire", et je décharge tout sur le préfet. Et nous avons toujours distingué les responsabilités, nous avons toujours dit "l'ordre public, c'est le problème du préfet, du préfet de police, etc.", mais nous n'avons jamais traîné les pieds pour les choses que nous devons faire nous. Et cela a fait que, même les préfets, les préfets de police, etc., ont reconnu que la municipalité de Modène avait une attitude correcte, de correction ; ils nous ont toujours dit, en somme "vous êtes très exigeants, au sens où vous demandez beaucoup, mais vous êtes aussi corrects dans les rapports". Cela a été, à notre avis, l'un des éléments importants. » (Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Modène, 27 mai 2005).

L'été 1997 est marqué par une crise sans précédent dans le quartier *Crocetta*, où de violents affrontements ont lieu entre des habitants et des immigrants suspectés de trafic de drogue. Sous la pression de ses administrés, réunis en comités de citoyens, le maire réclame une collaboration plus étroite avec les forces de l'ordre.

« La deuxième difficulté, oui certainement...euh, imposer une collaboration renforcée avec les forces de l'ordre, sur les thèmes de la sécurité et, d'une certaine manière, impulser, amener aussi... la Préfecture de police, les carabinieri, pas seulement à faire leur travail – parce que ça... probablement qu'ils le faisaient aussi avant – mais... à assumer une demande sociale qui demandait, avant toute chose, à être écoutée, et à avoir la possibilité d'exercer un contrôle sur ce qui se faisait, pour avoir une vérification aussi en termes de résultat, ben ça, ça a été un travail compliqué, au sens où en général les appareils de sécurité dans notre pays n'ont pas ce type de... formation culturelle, dans leurs traditions, dans leur ADN... Aujourd'hui, dire de telles choses peut sembler évident, et aujourd'hui le ministre de l'Intérieur et le chef de la police parlent de police de proximité, en somme, et de rapport avec le territoire, de... mais en 95-96, je vous assure que quand quelqu'un posait ces questions, il était regardé comme un martien. » (Entretien avec l'ancien maire de Modène, 16 mai 2005).

Le maire rédige une lettre au ministre de l'Intérieur de l'époque, Giorgio Napolitano, le 2 septembre 1997, dans laquelle il demande expressément la collaboration institutionnelle de la Ville et de l'Etat pour lutter contre ces problèmes, dans le respect de leurs compétences respectives. Il ne manque pas d'insister sur la nécessité de répondre aux demandes de sécurité émanant de ses concitoyens. Le maire propose ainsi la création d'un « plan, ou projet, pour la sécurité urbaine », qui serait validé par le conseil municipal et définirait les grandes actions en matière de prévention et de requalification urbaine – qui relèvent des compétences de la Ville – et la signature d'un « protocole d'entente entre maire et préfet », relatif à l'ordre public et aux compétences de l'Etat, que le préfet pourrait porter à la connaissance des habitants.

« L'idée en soi est très simple, c'est : le problème de la sécurité est un problème complexe, qui est fait de deux composantes. Il y a une composante exclusivement de lutte contre la délinquance et d'ordre public, qui relève de l'Etat. Et il y en a une autre, qui est faite du gouvernement de la complexité du territoire, de politiques urbaines, de politiques sociales, de politiques de sécurité qui relèvent des acteurs institutionnels qui représentent la communauté. [...] Et le sens du protocole était : "rendons visible qui fait quoi : mettons en évidence ce que nous voulons ; que nous avons conscience qu'il y a un problème qui doit être affronté dans cet esprit de coopération, de coopération renforcée ; trois, équipons-nous et disposons-nous à dialoguer avec l'opinion publique, à rendre compte, à travers, je dois dire, des engagements sur le travail qui est fait et sur les résultats qui doivent pouvoir être atteints". » (Entretien avec l'ancien maire de Modène, 16 mai 2005).

Le maire liste, pour les deux documents proposés, une série de mesures et orientations susceptibles d'y être intégrées. Les propositions du maire illustrent sa volonté d'être considéré comme un acteur à part entière de la sécurité dans sa ville, au même titre que le préfet. La Ville veut obtenir un rôle formalisé d'interlocuteur central dans les politiques de sécurité mises en œuvre au niveau local. Le maire suggère, par ailleurs, d'intégrer le futur protocole, émanation d'un projet-pilote, dans le cadre plus général du projet « *Città sicure* » de la Région Emilie-Romagne, esquissant ainsi une future articulation avec la Région. Il s'inspire, selon ses dires, de l'expérience française en matière de contractualisation, dont il a eu connaissance par l'intermédiaire des réunions du Fisu et du Fesu auxquelles il a pu assister :

« Et puis moi, je suis amené par cette révolte à poser, avec beaucoup de force, le problème sur la table du ministre de l'Intérieur de l'époque, qui était le ministre Napolitano, et à ses collaborateurs des technostructures, cette idée, en substance, de protocole d'entente. Qui en réalité est une idée que je dois... aux Français, au sens où, en réalité, cette idée m'est venue [...] en fréquentant les réunions du Forum italien pour la Sécurité urbaine et du Forum européen pour la Sécurité urbaine, et en écoutant les réflexions surtout de l'expérience française, face à nos difficultés de nouer le dialogue, un rapport avec les forces de l'ordre et avec les représentants de l'Etat sur le territoire, etc.» (Entretien avec l'ancien maire de Modène, 16 mai 2005).

Le 27 novembre 1997, Giuliano Barbolini adresse au ministre de l'Intérieur une ébauche de protocole d'entente, approuvé par le préfet de Bologne, Alberto Ruffo, et l'invite à assister à la signature officielle du document¹². Conformément à la déclaration qu'il fait lors de

¹² *Lettera del Sindaco di Modena al Ministro dell'Interno, 27 novembre 1997.*

l'assemblée générale de l'Anci d'octobre 1997, le Ministre se déclare favorable à l'expérimentation des protocoles d'entente et accepte de venir à Modène¹³.

Ainsi, le 9 février 1998 est signé, en présence du ministre de l'Intérieur (Giorgio Napolitano), un protocole d'entente entre la Préfecture et la Ville de Modène, portant sur « l'expérimentation de nouvelles modalités de relations destinées à la réalisation d'initiatives coordonnées pour un gouvernement global de la sécurité de la ville »¹⁴. La sécurité est abordée comme un thème général qui concerne « la qualité de vie » des habitants. A ce titre, les problèmes qui relèvent de la sécurité requièrent des interventions liées au maintien de l'ordre public et d'actions visant à favoriser la « vivabilité » du territoire. Ville et Etat peuvent donc intervenir tous deux sur un même thème, mais en fonction de leurs responsabilités respectives.

Ces clarifications effectuées, les deux partenaires énumèrent leurs engagements respectifs. Ainsi, la Ville s'engage principalement à présenter annuellement à la préfecture un rapport sur ses activités, et notamment celles conduites dans le cadre du Projet « *Modena, Città Sicura* »¹⁵ ; à continuer les initiatives nées au sein du Comité scientifique et à collaborer avec les forces de police, précisant par ailleurs les activités de la police municipale. Quant à la Préfecture, elle s'engage à présenter annuellement au Conseil municipal les orientations de son action¹⁶, à collaborer avec la Ville – notamment en fournissant des données au Comité scientifique de « Ville sûre » – et à informer régulièrement les citoyens sur l'état de la sécurité dans leur ville. En outre, elle ouvre les réunions du CPOSP au maire, aux présidents de circonscription et aux présidents des groupes politiques du Conseil municipal¹⁷. La période d'expérimentation de ce protocole est fixée à deux ans. En 2000, ce dernier expire, donnant naissance à une nouvelle formalisation des relations entre Municipalité et Préfecture : le contrat de sécurité.

Le protocole d'entente, s'il formalise pour la première fois les relations entre maire et préfet et amorce la systématisation de l'échange d'informations relatives à la délinquance, constitue aussi un outil de communication à destination de l'opinion : il s'agit, pour les institutions, d'afficher leur capacité de coordination des actions en matière de sécurité à l'échelle de la ville. La coopération interinstitutionnelle est ensuite régulièrement mise en avant dans la presse. Ainsi, le 24 septembre 1998, *Il Resto del Carlino* publie une lettre du maire adressée au préfet pour demander la convocation d'un CPOSP ouvert aux présidents des

¹³ *Lettera di risposta del Ministero dell'Interno al sindaco di Modena*, 30 novembre 1997.

¹⁴ *Protocollo d'intesa tra la Prefettura di Modena e il Comune di Modena*, 9 février 1998.

¹⁵ Les orientations du projet « *Modena, città sicura* » pour 1998, approuvées par le conseil municipal, sont d'ailleurs en annexe du protocole d'entente.

¹⁶ Cette pratique était toujours en cours lors de notre étude de terrain. La Préfecture présente son rapport annuel en commission des affaires générales, puis au conseil municipal, tout comme la police municipale (Entretien avec le président de la circonscription 2 de la Ville de Modène, 3 juin 2005).

¹⁷ L'actuel président de la circonscription 2 de la Ville de Modène confirme, en effet, rencontrer le préfet dans ce cadre une à deux fois par an, en compagnie des autres présidents de circonscription.

groupes politiques du conseil municipal et présidents de circonscription¹⁸. *Il Resto del Carlino* du 14 janvier 1999 rapporte son appel au gouvernement : il réclame des forces de l'ordre un meilleur contrôle du territoire et la création d'un CPT¹⁹.

Si le protocole d'entente formalise officiellement la collaboration qui existe entre le maire et le préfet dans la gestion de la sécurité quotidienne, le contrat de sécurité, deux ans plus tard, précise quant à lui les modalités concrètes de la coopération. Le contrat de sécurité est signé le 27 mars 2000 par le maire de Modène, qui a été réélu le 13 juin 1999, et le nouveau préfet, en poste à Modène depuis 1998. Les éléments précédemment vus sont à nouveau mentionnés, comme le concept élargi de sécurité adopté par les protagonistes, la nécessaire collaboration dans le respect des compétences de chacun pour répondre à la demande de sécurité émanant des citoyens. Le décret de 1999, qui instaure la présence du maire au sein du CPOSP, ainsi que la présence des présidents de circonscription et des présidents des groupes politiques du conseil municipal, rend moins utile la conclusion d'un contrat entre maire et préfet, puisque la traduction concrète de l'enjeu essentiel du texte résidait dans la participation du maire à ces réunions²⁰. Le renouvellement de l'accord doit donc prendre une nouvelle forme et surtout, un nouveau contenu, pour demeurer pertinent. Le choix de formaliser cette coopération par un contrat, instrument symboliquement plus contraignant, illustre l'intégration croissante entre les deux institutions, qui passe notamment par un renforcement de la coopération entre polices locales et forces de l'ordre nationales (Ventura, 2002 : 197)²¹.

Les objectifs du contrat de sécurité de Modène sont mentionnés dans l'article 2 du document, qui fixe les principaux domaines d'intervention du partenariat:

« Art. 2 : Les problèmes relatifs à la toxicomanie, à l'immigration, à l'assistance aux victimes des délits, aux diverses formes de lutte directe ou indirecte contre les comportements déviants sont définies comme prioritaires dans l'élaboration d'initiatives composites, élargies aux représentants institutionnels, de catégories sociales, productives et commerciales. » (*Contratto di sicurezza tra la Prefettura e il Comune di Modena*, 2000, pp. 3-4).

Les moyens préconisés apparaissent sous la forme des devoirs auxquels les deux parties contractantes s'engagent mutuellement, puis de manière individuelle. Outre un développement de la coopération entre Police municipale et Police nationale reposant sur différents types de mesures – sur lesquelles nous reviendrons – trois points méritent d'être soulignés. Tout d'abord, des « groupes de travail mixtes » (« *gruppi di lavoro misti* ») doivent être créés, spécialisés dans la gestion des problèmes précédemment ciblés²², ce qui illustre la volonté de

¹⁸ Voir l'annexe 136.

¹⁹ Voir l'annexe 137.

²⁰ Précisons cependant que, dans les faits, le maire ne convoque pas le CPOSP.

²¹ L'auteur de cet article, Mario Ventura, a été directeur de cabinet du préfet de Modène pendant dix ans. Voir en annexe 135 le tableau synoptique des cadres de la sécurité à Modène.

²² *Contratto di sicurezza tra la Prefettura e il Comune di Modena*, pp. 4-5.

traiter de manière plus transversale des problèmes complexes. Ces cinq groupes de travail s'occupent de la prostitution, la toxicomanie, des mesures de prévention (situationnelle) des délits et de la vidéosurveillance, des immigrés. Ils sont constitués, en règle générale, des services sociaux municipaux, du cabinet du maire, de la police municipale, de la Préfecture, de la Police d'Etat²³. Le groupe de travail interinstitutionnel sur la toxicomanie travaille, par exemple, à l'articulation des mesures de répression du trafic de drogue et de la réduction des risques. Il analyse ainsi les zones à risques, en fonction du nombre de seringues usagées récoltées, de l'activité du SerT²⁴, des signalements effectués aux policiers municipaux de proximité par la population et des données sur le sentiment d'insécurité des résidents. Les parcours des travailleurs sociaux du SerT sur le territoire sont, à l'issue de cette étude, redéfinis afin de limiter l'impact de leur activité sur les zones identifiées comme sensibles (Rondinone, 2004 : 236-240). En effet, un conflit était intervenu entre acteurs de la réduction des risques pour les toxicomanes et policiers nationaux, les seconds reprochant aux premiers d'alimenter les désordres par leurs activités, comme l'explique la responsable du service politique pour la sécurité de la Ville de Modène.

« Par exemple, nous avons eu des conflits, pas avec notre police municipale, mais avec la Police d'Etat, sur les interventions de réduction des risques, l'unité de rue du service toxicomanie, qui distribuait les seringues ou qui apportait des vêtements aux toxicomanes, ou des boissons aussi, étaient vu un peu comme ceux qui agrégeaient sur le territoire les toxicomanes, si bien qu'un jour...en 1999, en 2000, je ne me rappelle pas, le préfet de police a demandé la suspension des activités de réduction des risques. Et il y a eu tout un projet de sensibilisation du territoire aussi, parce qu'il y avait aussi l'image que les habitants avaient de ce service. Et donc, en somme, un projet que nous avons appelé "développement social durable des interventions de réduction des risques", justement pour développer ces interventions de manière à ce qu'elles apparaissent aux habitants comme des interventions destinées à la sécurité. [...] Donc, nous menons ce processus de réflexion sur, sur l'impact des interventions sociales aussi, de manière assez constante. » (Entretien avec la responsable du service des politiques pour la sécurité urbaine de la Ville de Modène, 11 mai 2004).

Deuxième point important du contrat de sécurité, l'opérationnalité des projets élaborés en commun est soulignée, d'autant que ces projets doivent permettre d'accéder à des financements éventuels. Ici apparaît donc en pointillés le rôle de la Région dans l'animation des politiques locales de sécurité, que nous avons déjà eu l'occasion de mettre en lumière, et qui transparaît encore plus nettement dans le chapitre relatif au contenu de l'action publique.

Enfin, même s'il ne constitue plus une priorité au Nord de l'Italie, le phénomène mafieux a laissé des traces : les préconisations relatives à la surveillance des attributions de

²³ Notons que si les carabinieri sont présents dans le groupe de travail sur la toxicomanie, ils ne participent pas à celui sur la prostitution.

²⁴ *Servizio Tossicodipendenze*, Service Toxicomanie.

marchés et des autorisations des exercices publics commerciaux illustrent la persistance de la préoccupation à l'égard de la corruption en Italie²⁵.

Les engagements que prennent la Préfecture et la Municipalité concernent aussi la circulation des informations et données dont elles disposent. La municipalité, par ailleurs, envisage timidement d'introduire des « paramètres » d'évaluation dans ses interventions, tandis qu'elle s'engage avec la Préfecture à opérer des « vérifications annuelles ». La Préfecture, quant à elle, propose un ensemble de dispositions visant finalement à se rapprocher des habitants : simplifier les procédures à suivre en cas de vol, favoriser le recueil des plaintes à domicile et accueillir périodiquement au sein du CPOSP des relais institutionnels de la population (les présidents de circonscription, le président du conseil municipal et les présidents des groupes politiques du conseil municipal). Elle s'engage également à favoriser la construction à Modène d'un Centre de rétention (CPT) pour les étrangers en situation irrégulière.

La coopération entre municipalité et forces de l'ordre constitue un axe essentiel de la politique de sécurité de la Ville de Modène. La collaboration interorganisationnelle s'incarne notamment en un « poste de police intégré », inauguré à la gare routière de Modène en 2000, dans lequel opèrent des policiers municipaux et des policiers d'Etat (voir illustration n°3).

Illustration n°3. Poste de police intégré de Modène



Source : http://www.comune.modena.it/cittasicura/polizia/nucleo_diprossimita.php

Dans le cadre du nouveau « Plan de Contrôle du Territoire », entré en vigueur le 20 mars 2003, la police municipale est chargée de certaines missions particulières : la surveillance des écoles, parcs, marchés, centres commerciaux et autres lieux attirant du public ; les contrôles dans le domaine du commerce et des constructions abusifs. Elle doit, en outre, prendre en

²⁵ Un groupe de travail sera d'ailleurs créé, composé de la préfecture, de la police, de la police municipale et des différents organismes de contrôle des marchés publics pour traiter des problématiques liées à la légalité des marchés : travail au noir des clandestins, sécurité sur les lieux de travail, fiscalité. (Entretien avec la responsable du service des politiques pour la sécurité de la Ville de Modène, 25 mars 2003).

charge les accidents de la route de 7h à 1h du matin²⁶. Au moment de l'enquête de terrain, la police municipale participait d'ailleurs, avec des établissements scolaires et le centre de services administratifs²⁷, à l'élaboration d'un manuel d'éducation à la sécurité routière.

L'élection en 2004 d'un nouveau maire, Giorgio Pighi, met un terme au précédent contrat (dont la durée ne peut excéder le mandat du maire). Le 26 juillet 2005, il signe alors un nouveau contrat de sécurité avec le préfet Italia Fortunati, alors que la sécurité n'apparaît plus comme une urgence:

« Aujourd'hui les résultats de la sécurité publique sont satisfaisants, grâce à ce contrat qui sanctionne un rapport tant personnel qu'institutionnel, et l'opinion publique se déclare satisfaite du niveau de qualité de vie atteint à Modène. » (Giorgio Pighi, maire de Modène, in *La Gazzetta di Modena*, 27 juillet 2005).

Ce document, valable jusqu'au 30 juin 2006, reprend exactement mot pour mot le texte de 2000, avec toutefois deux modifications : le comité technique du Projet « Modène, ville sûre » n'est plus mentionné comme le réceptacle des données en provenance de la Préfecture (il n'existe plus, l'activité de recherche ayant été pérennisée au sein du cabinet du maire) et l'engagement de la Préfecture à encourager la création d'un CPT sur le territoire modenais disparaît également, dans la mesure où le centre a été construit en 2001²⁸. Ce nouveau contrat semble donc davantage une mesure symbolique de continuation de la politique de sécurité poursuivie depuis dix ans qu'un document opérationnel innovant.

En revanche, le protocole d'entente pour la gestion du système de vidéosurveillance, signé le 2 mars 2006 par le maire et le préfet, révèle un contenu beaucoup plus précis²⁹. Le document vise en effet à fixer les modalités d'utilisation des caméras de vidéosurveillance installées dans le cadre du projet global « Qualité urbaine, sécurité, contrôle social du territoire ». Approuvé par le CPOSP le 29 juin 2000, ce projet est ensuite sélectionné par la Région comme projet-pilote et bénéficie d'une subvention régionale de plus de 3 millions d'euros, suite à l'accord de programme signé en juin 2003 entre la Ville et la Région. La phase d'expérimentation du dispositif achevée, le texte ambitionne de préciser les objectifs et les contours du fonctionnement du système.

En dernier lieu, le retour au pouvoir du centre-gauche, au niveau national, se traduit à Modène – comme à Bologne – par la signature d'un pacte (« *Patto per Modena sicura* »,

²⁶ Prefettura di Modena, *Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica. Riunione dell'18.03.03, Verbale*, 19 marzo 2003, 9 p.

²⁷ Cette structure a remplacé, en 2000, l'inspection d'académie. Le centre de services administratifs remplit des fonctions administratives mais ne conduit plus la politiques des établissements scolaires, autonomisés par la réforme Bassanini.

²⁸ *Contratto di sicurezza tra la Prefettura e il Comune di Modena*, 26 luglio 2005, 6 p.

²⁹ *Protocollo di intesa tra la Prefettura e il Comune di Modena per la gestione del sistema di videosorveglianza*, 2 marzo 2006, 7 p.

« Pacte pour Modène sûre »), conclu le 18 juillet 2007 par le maire et le préfet, en présence du vice-ministre de l'Intérieur³⁰. Ce document s'inscrit dans le cadre du « Pacte pour la sécurité », signé le 20 mars 2007, au niveau national, par l'Anci et le ministère de l'Intérieur. Si nous ne sommes évidemment pas en mesure de présenter les répercussions concrètes de ce texte sur le fonctionnement de la collaboration interorganisationnelle, puisqu'il intervient bien après la conclusion de notre étude de terrain, nous en présentons néanmoins brièvement le contenu, qui atteste de la continuité de la politique locale de sécurité modenaïse.

Le « Pacte pour Modène sûre » comprend notamment la constitution, au sein de la préfecture, d'un « groupe de travail sécurité » (article 1), en charge de sa mise en œuvre, coordonné par le représentant du préfet, et composé du commandant de la police municipale, et d'un représentant de chacune des trois forces de l'ordre (Police d'Etat, carabinieri, Garde des finances). C'est le représentant du maire qui doit coordonner ce groupe pour toutes les mesures relevant de la compétence de la municipalité. Ce groupe de travail sécurité est notamment missionné pour réfléchir à la coopération entre police municipale et forces de l'ordre, dans le cadre de la « police de proximité » (des interventions coordonnées entre policiers, carabinieri et policiers municipaux de quartier), ainsi qu'aux fonctions du poste de police intégré ; aux interventions à programmer en réponse aux signalements effectués par les habitants ; à l'élaboration des projets interinstitutionnels, nécessitant un partage des connaissances, à l'identification des lieux problématiques pour une meilleure adaptation du système de vidéosurveillance.

Les articles 2 et 5 se concentrent respectivement sur les questions des mineurs et des violences faites aux femmes, souhaitant à la fois prévenir ces actes (notamment la délinquance des jeunes par l'éducation à la légalité) et aider les victimes (notamment dans le cadre scolaire pour les mineurs). L'article 6 aborde les diverses formes de délinquance financière (régularité des appels d'offre, travail au noir, escroqueries, blanchiment, etc.), que Préfecture et Mairie s'engagent à prévenir et contrôler.

L'article 3 stipule l'engagement du préfet à promouvoir un plan de coordination des activités des policiers et carabinieri de quartier (nés de la mise en place, au niveau national, de la police de proximité), ainsi qu'une évaluation – en interne – de son efficacité. L'article 4 indique la mise en place d'une étude de faisabilité d'un transfert des fonctions relatives au renouvellement du permis de séjour de la Préfecture de police à la mairie, afin de libérer des effectifs de police. Enfin, le dernier article engage le ministère de l'Intérieur à affecter 25 agents des forces de l'ordre supplémentaires à Modène (dix agents de la Police d'Etat, dix carabinieri et cinq gardes des finances).

³⁰ *Patto per Modena sicura. Patto per lo sviluppo di azioni in materia di sicurezza urbana integrata*, 18 luglio 2007, 7 p.

Au plus haut niveau hiérarchique, la collaboration Ville-Etat prend essentiellement corps dans les réunions du CPOSP³¹, durant lesquelles sont arrêtées les priorités d'intervention des institutions. Le maire, ainsi que son directeur de cabinet, Giuseppe Dieci, y participe systématiquement mais, alors que la législation prévoit la possibilité pour le maire de demander la convocation du CPOSP, cela n'arrive pratiquement jamais. Le CPOSP se réunit de manière irrégulière, environ une fois toutes les six à huit semaines, et invite d'autres acteurs selon les thèmes à l'ordre du jour : la Chambre de commerce, les autres maires de la province, les présidents de circonscription et les présidents des groupes politiques du conseil municipal (comme stipulé dans le protocole d'entente), le procureur³², le commandant de la police municipale (pour les matches de football et les grands événements).

Il existe aussi un « groupe technique » (« *tavolo tecnico* »), composé du vice-préfet (Mario Ventura) et de fonctionnaires de la Préfecture, du directeur de cabinet du maire, du commandant de la police municipale, qui se réunit tous les quinze jours. L'ancienne responsable du cabinet du maire de Modène croit également se rappeler avoir mené des réunions techniques avec deux fonctionnaires de police et les présidents de circonscriptions – aux alentours des années 1998-1999 – dans le cadre de l'expérimentation d'un projet : un camper, avec à son bord des policiers ou des carabinieri, était positionné dans des lieux problématiques de la ville, afin que les habitants puissent venir effectuer les signalements directement et vérifier les résultats. L'expérience de ces « points mobiles d'écoute », qui visaient à rapprocher la police de la population, n'aurait cependant pas été fructueuse, mettant fin au seul groupe de travail créé en dehors du CPOSP³³.

I.3. La réorientation des missions de la police municipale

La réorganisation de la police municipale constitue, d'un point de vue chronologique, la première réponse de la municipalité Barbolini à la demande de sécurité qu'expriment les comités de citoyens. Le service évolue globalement vers une prise en compte accentuée des problèmes de sécurité urbaine et effectue davantage de missions liées au contrôle du territoire.

« Souvent les habitants voient la police municipale beaucoup plus proche, y compris pour des problèmes de sécurité, sachant que ce n'est pas la seule mission de la police municipale. Elle en a tellement et la sécurité n'est pas sa mission première alors que, selon

³¹ Le préfet et son directeur de cabinet sont présents de manière systématique, tout comme le préfet de police et son directeur de cabinet. Le Commandant des carabinieri envoie plus fréquemment un représentant (Entretien avec la responsable du service des politiques pour la sécurité urbaine de la Ville de Modène, 11 mai 2004).

³² Le procureur n'a toutefois été invité qu'à deux reprises à la connaissance de la responsable du service des politiques pour la sécurité urbaine (Entretien avec la responsable du service des politiques pour la sécurité urbaine de la Ville de Modène, 11 mai 2004).

³³ Entretien avec l'ancienne responsable du cabinet du maire de Modène, 5 juillet 2005.

moi, c'est devenu l'une de ses premières missions, sous la pression aussi des habitants qui demandaient à la Ville plus de contrôle, plus de présence. [...] Ils continuent à demander toujours plus de présence des agents, plus de présence de personnes en tenue, qui donnent de la sécurité dans un parc, dans un secteur, parce que la sécurité c'est l'idée de... qu'il y a cette personne, et que ça va un peu mieux.» (Entretien avec le président de la circonscription 2 de la Ville de Modène, 3 juin 2005).

En dix ans, l'organigramme évolue considérablement d'un point de vue organisationnel, au même titre que les missions assignées aux agents municipaux et le budget total consacré à ce service³⁴. Il s'agit notamment, pour le maire de l'époque, Giuliano Barbolini, de répondre au problème de la sous-dotation en effectifs de la Police d'Etat à Modène. La création du « poste de police intégré » entre police municipale et Police d'Etat, tout comme la contribution municipale apportée à la réalisation de nouveaux locaux pour la Préfecture de police et d'une nouvelle caserne des carabinieri, participent de cette logique de soutien aux forces de l'ordre³⁵.

La réorientation des missions de la police municipale se traduit par différents éléments, que nous examinons successivement ici : la mise en place d'une politique d'îlotage dès 1995 et une spécialisation fonctionnelle croissante, avec la création, notamment, d'une unité « sécurité urbaine », en charge de l'application des arrêtés municipaux anti-désordres.

1.3.1. La police municipale de proximité

Le projet « *vigili di quartiere* » (« agents de quartier »)³⁶ constitue l'une des premières implications concrètes de la municipalité sur le thème de la sécurité urbaine. Bien que la police municipale ne dispose pas de compétences en matière d'ordre public, elle peut intervenir sur des questions liées à la qualité urbaine et à la « vivabilité » du territoire. Elle peut aussi légitimement exercer ses fonctions auxiliaires de sécurité publique. La municipalité réfléchit alors sur les possibilités d'utiliser la police municipale pour réduire le sentiment d'insécurité des habitants en agissant sur les phénomènes qui le provoquent.

« Le projet s'est donc concrétisé en une réorganisation du travail et un réexamen des compétences propres de la police municipale avec l'objectif de mettre en avant le rapport direct avec l'habitant en privilégiant, outre l'aspect de contrôle, celui d'information et de présence active sur le territoire, d'attention aux besoins. [...] A l'intérieur de chaque circonscription, ont été définies des zones aussi homogènes que possible, pour un total de 51 dans toute la ville. A chaque zone ont été affectés deux agents titulaires et un suppléant. » (Comune di Modena, *Lo stato della sicurezza a Modena*, 1998, p. 112).

Les agents de chaque zone (51 au total, puis 52) parcourent quotidiennement, à pied, un itinéraire défini par l'inspecteur de zone. Les agents cherchent à « prendre connaissance de ce

³⁴ Voir en annexe 138 l'évolution du budget de la police municipale de Modène entre 2001 et 2006. Nous ne sommes malheureusement pas parvenus à reconstruire le budget sur la totalité de la période étudiée.

³⁵ Entretien avec l'ancien maire de Modène, 16 mai 2005.

³⁶ Approuvé par le conseil municipal de Modène le 28 juin 1995, il a été officiellement lancé le 1^{er} juillet suivant.

qui se passe sur ce territoire » et à relever tous les signalements de malaises ou dégradations. Conformément aux attentes des habitants, les îlotiers concentrent leur présence aux abords des écoles, aux horaires de rentrée et de sortie, et dans les parcs. L'un des enjeux de la mise en place de ces îlotiers réside dans leur visibilité, qui doit contribuer à réassurer la population.

En outre, le projet donne naissance à un groupe de travail intersectoriel, composé d'agents de différents services municipaux (services sociaux, urbanisme, espaces verts, circulation), chargés d'analyser les signalements recueillis pour répondre aux problèmes.

« L'opérationnalité du groupe de travail est garantie par de fréquentes rencontres pendant lesquelles sont triées, selon les compétences, les demandes d'intervention parvenues aux agents de quartier. La présence d'agents de plusieurs services assure en outre une confrontation immédiate sur les problèmes qui présentent diverses facettes et qui requièrent, pour être résolus, l'intervention conjointe de deux ou plusieurs services. » (Comune di Modena, *Lo stato della sicurezza a Modena*, 1998, p. 112).

L'institution des *vigili di quartiere* paraît donc partager des principes avec la police communautaire (*community policing*³⁷). De nombreux auteurs (voir Weatheritt, 1988 ; Bayley, 1994 ; Skogan & Hartnett, 1997) ont insisté sur le flou de la notion, du fait de la forte hétérogénéité des expériences selon les contextes d'application. Nous prendrons comme point de référence le travail de Wesley Skogan et Susan Hartnett (1997), qui à partir de leur étude de Chicago, confèrent au modèle du *community policing* quatre traits essentiels : une organisation décentralisée ; des patrouilles visant à faciliter une communication à double sens entre police et population ; une orientation vers la résolution des problèmes (*problem-oriented policing*) ; la responsabilité de la police face aux citoyens, auxquels elle doit rendre des comptes. L'organisation du service repose sur un découpage territorial précis et une analyse des problèmes spécifiques du territoire, définis de manière interactive avec les habitants. La police municipale de proximité s'adapte à la spécificité et la multidimensionnalité des problèmes exprimés et ne se structure pas sur des missions prédéfinies. Ce dernier point renvoie à la dimension de résolution des problèmes du *community policing*.

Initialement, le *problem-oriented policing* naît des travaux de Herman Goldstein (1979), qui constate que la police est tellement surchargée par les demandes que les problèmes importants ne sont pas traités. Elle doit donc trouver les moyens de traiter efficacement les problèmes de la communauté qui relèvent de sa compétence. Les deux orientations, *community oriented-policing* et *problem-oriented policing*, ne renvoient donc pas au même objectif : le premier modèle a pour enjeu initial le renforcement de la légitimité de la police par un rapprochement avec les citoyens, tandis que le second vise à l'amélioration de son efficacité.

³⁷ L'expression apparaît dans la littérature américaine, au milieu des années soixante-dix, pour désigner des programmes destinés à répondre à la crise de légitimité dont souffre la police, après les nombreux affrontements entre police et minorités ethniques qui ont marqué les années soixante.

L'acceptation modenaïse de la proximité semble privilégier la résolution des problèmes, même s'ils ne relèvent pas toujours directement des compétences de la police municipale.

1.3.2. L'augmentation et la spécialisation fonctionnelle des effectifs

La deuxième évolution caractéristique de la police municipale modenaïse concerne l'augmentation de ses effectifs (voir tableau ci-dessous) et leur spécialisation croissante. En 2004, la construction d'un nouveau siège de la police municipale est, en outre, décidée, pour un coût total estimé à 5,5 millions d'euros³⁸.

Tableau n°3.5. Evolution des effectifs de la police municipale de Modène (2002-2005)

	2002	2003	2004	2005
Nombre d'agents	191	193 ³⁹	195	234
Population résidente	178 311	178 874	180 110	180 469
Taux pour 1000 habitants	1,07	1,08	1,08	1,30

Sources :

- Albertazzi et Arcidiano (2003a : 141, 2003b: 14)
- *Modena Mensile*, mai 2004, p. 16
- site du syndicat unitaire des agents de police municipale http://www.sulpm.net/sulpm/emilia_romagna/modena/comando_modena.htm
- site de la Ville de Modène : <http://www.comune.modena.it/serviziostatistica/pagine/demografia/movpop.shtml>

La police municipale de Modène compte, en 2006, quatre unités opérationnelles complexes, chacune dirigée par un commissaire (voir encadré n°3.8 et schéma n°5 en page suivante)⁴⁰.

³⁸ « Nuova sede per i vigili », *Modena mensile*, 3 giugno 2004, p. 13.

³⁹ Les effectifs se répartissent comme suit : 1 commandant, 5 commissaires, 16 inspecteurs, une unité motorisée (24 agents), une unité accidents du travail (15 agents), une unité proximité et sécurité (14 agents), 85 agents décentralisés dans les circonscriptions, commerce et environnement (4 agents), construction (4 agents), agents administratifs (25), auxquels s'ajoutent 55 fonctionnaires (non comptabilisés dans le total).

⁴⁰ Les données qui suivent proviennent du document suivant : Polizia Municipale di Modena, *Dati di attività 2006*, 2007, 10 p. ; disponible à l'adresse suivante : http://www.comune.modena.it/cittasicura/polizia/dati_attivita2006.pdf

Encadré n°3.8. Organisation de la police municipale de Modène en 2006

Une première unité effectue essentiellement des activités d'administration, de gestion du personnel, de communication et relations avec le public. Elle se compose d'un commissaire, un instructeur administratif, deux inspecteurs, sept auxiliaires au stationnement, sept agents administratifs et huit agents de police.

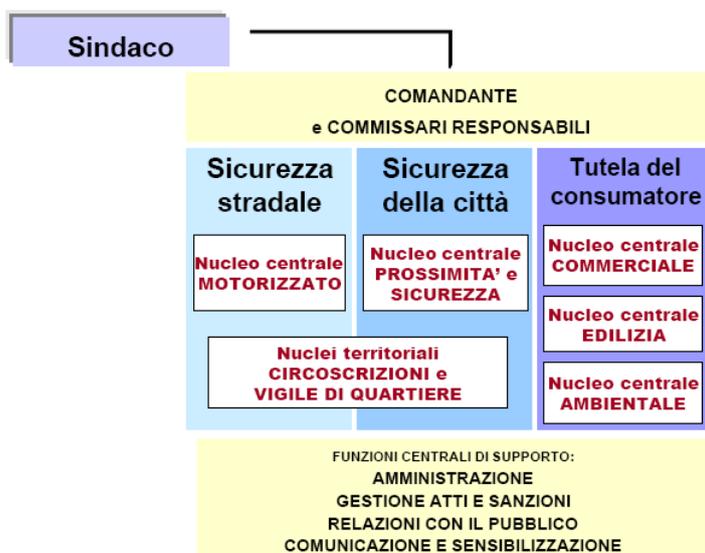
L'unité « sécurité routière » (« *sicurezza stradale* ») est chargée de missions de police de la route. Dirigée par un commissaire, elle compte quatre inspecteurs et 61 agents. Son activité est centrée sur le travail de l'unité motorisée et les accidents de la route.

L'unité « défense du consommateur » (« *tutela del consumatore* ») remplit des missions de contrôle des activités commerciales et de protection de l'environnement et du territoire. Elle compte un commissaire, cinq inspecteurs, 25 agents et 13 agents administratifs.

L'unité « sécurité de la ville » (« *sicurezza della città* ») gère les « *vigili di quartiere* » (« îlotiers »), les « *agenti di prossimità* » (littéralement « agents de proximité »⁴¹) et le « *nucleo problematica del territorio* » (« cellule problèmes du territoire »). Elle se compose, en 2006, d'un commissaire, de quatre inspecteurs et de 79 agents.

A l'intérieur de ces unités complexes se trouvent des unités opérationnelles simples, dirigées par des inspecteurs. Ainsi, par exemple, l'unité complexe « défense du consommateur » compte des unités opérationnelles en charge respectivement des activités commerciales, des chantiers et bâtiments, de l'environnement (voir organigramme ci-dessous).

Schéma n°5. Organigramme de la police municipale de Modène (2005)



Source : Comune di Modena, *Carta dei Servizi della Polizia Municipale*, 2004, p. 7, disponible à l'adresse suivante : http://www.comune.modena.it/poliziamunicipale/pdf/carta_servizi.pdf

L'unité complexe qui nous intéresse le plus est celle en charge de la « sécurité de la ville », rebaptisée en 2005 « sécurité urbaine », qui gère les missions de contrôle du territoire. Il existe principalement trois catégories d'agents au sein de cette structure : les « *vigili di quartiere* », les « *agenti di prossimità* » et ceux de la « cellule problèmes du territoire ». Les premiers, lancés en 1995, ont des missions généralistes de proximité : ils sont ainsi en charge d'activer les interventions nécessaires d'après les signalements reçus, dont une bonne partie

⁴¹ Nous reviendrons dans un instant sur les missions que recouvrent exactement ces intitulés, dont les traductions littérales peuvent être trompeuses.

touche à l'entretien – au sens large – de la ville⁴². Ce sont les agents qualifiés de « proches du territoire ».

Les « *agenti di prossimità* », en revanche, sont créés en 2001, en soutien à l'activité des *vigili di quartiere*. Ils étaient onze à l'époque ; ils sont dix en 2006 : huit agents, opérant sur les quatre circonscriptions, coordonnés par un inspecteur et un commissaire. Les demandes que la population modenaïse adresse à la police municipale évoluent au cours des années quatre-vingt-dix. Alors que les problèmes de « mobilité et sécurité routière »⁴³ constituaient, de 1995 à 1999, la part la plus importante des signalements adressés aux *vigili di quartiere* modenaïses, à partir de 2000, les problèmes liés à la « qualité urbaine »⁴⁴ et à l'« alarme sociale »⁴⁵, dépassent en nombre les problèmes de sécurité routière⁴⁶. Puisque les policiers municipaux de proximité traitent désormais davantage de désordres que tout autre problème, la municipalité choisit de créer une unité de soutien aux *vigili di quartiere* : les *agenti di prossimità*. Ils ont pour mission de mener des investigations approfondies sur certains signalements parvenus aux policiers municipaux de quartier, qu'ils relèvent ou non de leur compétence. Ils suivent ainsi les affaires en totalité, du début de l'enquête à la résolution du problème, en lien avec les habitants, d'une part, et les autres services municipaux éventuellement concernés, d'autre part. L'approche développée ici est typiquement celle du *problem-solving* (Golstein, 1979), qui consiste, pour la police, à se saisir des problèmes que leur soumettent les habitants, même s'ils ne relèvent pas toujours directement de ses compétences.

D'autre part, l'unité complexe « sécurité de la ville » abrite la « cellule problèmes du territoire », qui traite plus particulièrement des questions de sécurité et d'ordre public, en collaboration avec les forces de l'ordre. Ce groupe est notamment spécialisé sur la traite d'êtres humains, la délinquance des mineurs, l'immigration clandestine, les mineurs immigrés, le trafic de stupéfiants. En effet, l'ouverture en octobre 2000, à proximité de la gare routière, une zone critique, du poste de police intégré, est synonyme d'implication accrue de la police municipale dans des missions de contrôle du territoire et de sécurité publique et rend nécessaire la création d'un groupe d'agents qualifiés en la matière. Dans son bilan de dix ans de gouvernement, la municipalité sortante de G. Barbolini se félicite de la hausse continue du nombre de services

⁴² Voir en annexe 139 le compte-rendu de leur activité sur la période 1997-2002.

⁴³ La catégorie « mobilité sécurité routière » désigne les questions de pistes cyclables/trottoirs, trous dans la chaussée, signalétique (manquante ou déformée), arrêt et stationnement de véhicules.

⁴⁴ La catégorie « qualité urbaine » désigne les problèmes liés aux parcs et espaces verts, aux zones non entretenues et à la pollution, à l'éclairage défectueux, aux bennes à ordures et déchets, aux égouts, au mobilier urbain, aux animaux dangereux, à l'occupation du sol public, aux constructions abusives.

⁴⁵ La catégorie « alarme sociale » désigne les problèmes de vandalisme, de véhicules abandonnés, de prostitution, de trafic de drogues/toxicomanes, de conflits liés à la présence d'immigrés, d'installations non autorisées de campements de gens du voyage.

⁴⁶ Comune di Modena, *Lo stato della sicurezza a Modena*, 1997, 1998, 1999, 2000, 2003. Voir l'annexe 139.

effectués conjointement (939 en 2001, 1 657 en 2002 et 1738 en 2003)⁴⁷. A titre d'exemple, signalons qu'en 2006, la cellule « problèmes du territoire » procède à l'éloignement de 40 caravanes et participe à deux opérations de démantèlement de réseaux de prostitution qui conduisent à l'arrestation de 30 personnes. Elle mène en outre cette année-là six enquêtes relatives à des mineurs pour le compte du Parquet.

L'un des artisans majeurs de l'évolution des activités de la police municipale vers davantage de prise en compte des problématiques liées au contrôle du territoire est l'actuel responsable de l'unité sécurité urbaine, le commissaire Carlo Romandini. Ancien éducateur à la prison pour mineurs de Bari, puis assistant social à Tarante, puis à la prison pour mineurs de Bologne, il entre à la police municipale de Modène comme inspecteur, avant de devenir commissaire⁴⁸. Outre ce parcours atypique, il est délégué provincial du Sulpm, le syndicat unitaire des agents de police municipale, majoritaire parmi les agents modenais à la fin des années quatre-vingt-dix⁴⁹. En 1999, en pleine campagne électorale pour les municipales, et alors que le sentiment d'insécurité atteint un pic à Modène⁵⁰, le Sulpm propose un nouveau contrat pour les polices municipales, axé sur un investissement du contrôle du territoire, initiative que soutient le délégué provincial :

« Notre activité a changé au cours des vingt dernières années et aujourd'hui, nous n'allons plus seulement dans les parcs pour gronder les gamins qui abîment les massifs mais aussi pour contrôler les dealers clandestins, pour enlever, comme cela a été le cas récemment, des bicoques abusives d'immigrés. La sécurité est un gâteau dont une tranche nous revient sans faire de confusion des rôles. Personne ne connaît à fond la ville comme les agents de police municipale. Nous effectuons déjà, à côté des forces de l'ordre, des activités de contrôle des bicoques, nous nous occupons de situations et d'enquêtes relatives à l'exploitation des mineurs dans le monde de la prostitution et des laveurs de vitres, des sous-locations abusives. Agir sur ces fronts signifie travailler pour augmenter la sécurité des habitants – continue Romandini – et pour cela nous ne sommes pas d'accord avec ceux qui veulent nous cantonner dans des services administratifs ou de contrôle de la circulation. » (Carlo Romandini, délégué provincial du Sulpm à Modène, in *Il Resto del Carlino*, ed. Modena, 11 mars 1999).

La constitution de l'unité sécurité urbaine, tout particulièrement en charge de l'application des arrêtés municipaux visant à lutter contre différents comportements déviants dans l'espace public, est donc largement soutenue par le syndicat majoritaire des policiers municipaux et son représentant, Carlo Romandini, qui en prend naturellement la direction.

*

⁴⁷ Comune di Modena, 1995-2004. *Un decennio di scelte. Bilancio sociale di mandato per un Piano Strategico della città*, 2004, p. 176.

⁴⁸ Entretien avec le responsable de l'unité sécurité urbaine de la police municipale de Modène, 18 mai 2005.

⁴⁹ En 1999, le Sulpm compte 70 adhérents parmi les 190 agents que compte la police municipale, soit plus de 50% des agents syndiqués (*Il Resto del Carlino*, ed. Modena, 11 mars 1999).

⁵⁰ Voir chapitre précédent.

La Ville de Modène fait le choix d'une structuration du service sécurité sous la forme d'une administration de mission. En effet, plutôt que de constituer un secteur administratif nouveau, elle place, au sein du cabinet du maire, une responsable de projet, sous l'autorité du directeur de cabinet du maire. Si le projet est ensuite étoffé en service, il ne compte que deux cadres, demeure au sein du cabinet, et poursuit ses activités d'orientation et de coordination des différentes interventions, que continuent de mettre en œuvre les services municipaux traditionnels (police municipale et services sanitaires et sociaux essentiellement).

L'institutionnalisation de la sécurité urbaine repose également sur un processus de contractualisation avec les services de l'Etat. La Ville de Modène est la première à signer, avec le préfet, un protocole d'entente en matière de sécurité, suivi deux ans plus tard d'un contrat de sécurité, stipulant les engagements respectifs de l'Etat et de la Commune pour traiter les problèmes, ce qui nécessite des interventions liées au maintien de l'ordre public et des mesures visant à l'amélioration du caractère vivable du territoire (« *vivibilità* »). L'enjeu essentiel de ces textes concerne les modalités de collaboration entre police municipale et forces de l'ordre.

Enfin, comme à Lyon, la municipalité modenaise fait le choix d'une réorientation des activités de sa police municipale vers la lutte contre la délinquance et les désordres, via la constitution d'une unité spécialisée, amenée à travailler en collaboration étroite avec les forces de l'ordre.

II. Entre alternances et continuités politiques, le cas bolognais

Lors des élections municipales de juin 1999, la sécurité constitue un enjeu électoral central (Baldini et al., 2000). Une fois élu, Giorgio Guazzaloca, qui a fait de la sécurité l'un des piliers de son programme, annonce la création d'un assessorat (une délégation) spécifiquement dédié à la question et suggère une réorientation des missions de la police municipale. Cette réorganisation des services, initiée par un exécutif de centre-droit, se heurte à de fortes réticences politico-syndicales, de la part d'une administration gouvernée sans interruption par le centre-gauche depuis 1945. L'examen du cas bolognais révèle ainsi la force des idéologies politiques et professionnelles et l'impact qu'elles peuvent avoir sur les choix organisationnels opérés et, partant, sur la production de l'action publique. L'étude du processus d'institutionnalisation de la sécurité urbaine à Bologne comprend ici l'examen des agencements organisationnels qui ont présidé à la gestion du projet « *Bologna sicura* », puis à la création de l'assessorat à la sécurité, et enfin la difficile réorientation des missions de la police municipale.

II.1. Du projet « *Bologna sicura, vivere insieme la città* » au protocole d'entente

C'est le 16 janvier 1995 que le conseil municipal de Bologne adopte le principe d'un plan d'intervention intégré relatif à la sécurité. Le projet, intitulé « Bologne sûre, vivre ensemble la ville », est confié par le maire à l'assesseur aux affaires institutionnelles, Luciano Vandelli, et supervisé administrativement par la directrice des affaires institutionnelles. En 1997, le projet connaît un remaniement : la nouvelle version fait l'objet d'un vote en conseil municipal en juillet et passe sous la responsabilité politique de l'assesseur aux services sociaux, Lalla Golfarelli⁵¹. Il est désormais géré administrativement par un nouveau responsable, Roberto Merlo, psychologue de formation, membre du comité scientifique de « *Città sicure* » à la Région. Une mission est ainsi créée au sein des services municipaux pour traiter spécifiquement la problématique de la sécurité.

Le projet « *Bologna sicura* » se veut une réponse pragmatique aux attentes de la population, doté non pas tant de ressources nouvelles que d'une capacité d'intégration de l'existant⁵². Il revendique ainsi un rôle de coordination des actions concourant à la production de la sécurité, qu'elles émanent de ses services ou d'autres organisations (Préfecture, forces de l'ordre, services sanitaires et sociaux), tout en identifiant dans les quartiers les acteurs centraux de la stratégie d'intervention à mener. Cette coordination – tant en interne qu'en externe – apparaît indispensable à l'accroissement qualitatif des interventions menées. Le dispositif mis en place avec le remaniement du projet en 1997 prévoit ainsi un certain nombre de réunions périodiques de coordination au sein de la municipalité, d'une part, et avec les autres organisations partenaires, d'autre part.

Le projet « *Bologna sicura* » place les quartiers au cœur de sa stratégie d'intervention⁵³. Le président de quartier est désigné comme responsable politique du projet sur son territoire ; c'est à lui qu'il revient, en outre, de désigner un coordinateur du projet à l'échelle du quartier, qui participe – par ailleurs – au comité communal de mise en œuvre du projet. Ainsi, la mission en charge de l'animation du projet se réunit une fois par semaine avec les différents référents territoriaux désignés par les Présidents de quartier. Elle convoque, mensuellement, une réunion élargie qui regroupe l'ensemble des services concernés par le projet, à laquelle participent les référents des quartiers. Une présentation de l'avancement du projet intervient également tous les quatre mois, lors de la Conférence des présidents de quartier. En dernier lieu, un bilan d'activité d'annuel est présenté l'ensemble des acteurs selon une périodicité annuelle.

⁵¹ *I Quaderni di città sicura*, n°10, p. 61. Voir en annexe 140 le tableau synoptique des acteurs bolognais de la sécurité.

⁵² Comune di Bologna, *Bologna sicura. Il progetto*, 1999, pp. 2-3.

⁵³ Il convient de rappeler que le contexte institutionnel local est marqué, à l'époque, par la décentralisation, avec la mise en œuvre de la réforme de l'aire métropolitaine.

Par ailleurs, le projet suggère la mise en place de groupes de coordination des organisations sociales, composés de représentants des services municipaux et des organisations de la société civile (organisations sociales, économiques, culturelles, syndicales, etc.). Il s'agit d'instaurer des groupes territorialisés capables de recueillir la demande sociale de sécurité et d'y apporter des réponses, en répercutant les demandes aux services appropriés et en optimisant les ressources disponibles. Ce point du projet donne naissance, en 1997, au projet « antennes ».

Du point de vue de la coopération avec l'Etat, la municipalité propose, via le projet « *Bologna sicura* », un nouveau modèle de relations interinstitutionnelles, revendiquant à demi-mot un rôle dans la définition des priorités d'intervention des forces de l'ordre. Elle suggère la mise en place d'un nouveau modèle de « comité pour la sécurité », qui dépasse le fonctionnement et la composition du CPOSP⁵⁴ : elle souhaite la création d'un organe permanent de concertation entre municipalité et forces de l'ordre, coordonné par le maire et le préfet (et convoqué de manière systématique), qui soit le véritable lieu de définition des priorités et stratégies d'intervention. Elle souhaite, par ailleurs, que Municipalité et Préfecture de police s'engagent, de manière contraignante, à collaborer en matière de programmation des interventions, échange d'informations, formation et communication⁵⁵.

Outre le projet « *Bologna sicura* », la municipalité Vitali conclut également avec la Préfecture, le 12 mai 1998, un protocole d'entente, sur le modèle de celui de la Ville de Modène. Le préambule rappelle ainsi les compétences de chacun des partenaires et la nécessité de garantir aux habitants la sécurité, entendue plus largement comme concernant la qualité de vie de ces derniers, tandis que la deuxième partie énumère les engagements respectifs de la Ville et de la Préfecture. Ainsi, comme à Modène, la Municipalité s'engage à poursuivre les initiatives mises en place avec le projet « *Bologna sicura* » ; à présenter en préfecture l'état d'avancement du projet, ainsi que les études et recherches menées ; à développer, en lien avec la Préfecture, des stratégies appropriées de communication à l'encontre des habitants ; à collaborer avec les forces de l'ordre, par l'intermédiaire du corps de police municipale, grâce à la participation de son commandant aux réunions de coordination technique inter-forces

⁵⁴ Rappelons que nous sommes en 1995 et que le maire n'est pas encore un membre de droit de l'organe de consultation du préfet.

⁵⁵ Le centre-gauche, revenu au pouvoir en 2004 après la parenthèse Guazzaloca, envisage des orientations similaires avec la proposition de création d'un « comité territorial pour la sécurité », au niveau communal et dans chacun des neuf quartiers. Coordonné par le président de quartier et composé du directeur du quartier, des coordinateurs des commissions municipales concernées, des représentants des forces de police – locales et nationales – et, ponctuellement (sur invitation) de représentants d'association et de comités, le comité territorial aurait pour fonction, au niveau du quartier, de suivre les problèmes et coordonner les interventions pour y répondre (Comune di Bologna, 1956-2006. *A cinquant'anni dal Libro Bianco, una nuova fase del decentramento e della partecipazione. Politiche della comunicazione e rapporti con la cittadinanza. Politiche della sicurezza*, 2006, p. 23). Notre étude de terrain s'est malheureusement achevée avant la mise en place de ces comités.

présidées par le préfet de police ; à fournir à la Préfecture toutes les informations en matière de police administrative. Le seul point qui diffère avec le texte modenais concerne la poursuite des programmes de requalification urbaine, d'entretien et d'éclairage public entamés à Bologne.

La Préfecture de Bologne s'engage, comme son homologue de Modène, à poursuivre la pratique d'invitation du maire aux réunions du CPOSP, qui peut également suggérer la participation de certains assesseurs et présidents de quartier selon les thèmes traités, à communiquer annuellement au maire et au conseil municipal les lignes d'intervention des forces de l'ordre sur le territoire et à renseigner Municipalité et habitants sur l'état de la sécurité dans la ville en cas de situations d'urgence. Elle s'engage également à fournir les statistiques de la délinquance au niveau communal au projet « *Bologna sicura* », à participer aux initiatives publiques sur le thème de la sécurité, à programmer des mesures de formation professionnelle conjointe entre police municipale et forces de l'ordre, mais aussi à redéfinir la répartition des forces de l'ordre et de la police municipale sur le territoire, ainsi que leurs modalités de coopération, en concertation avec le maire. La seule différence notable avec le texte de Modène concerne l'absence de mention de la possibilité pour les présidents des groupes politiques au conseil municipal de participer au CPOSP.

La politique de formalisation de relations interinstitutionnelles se poursuit sous le mandat de Giorgio Guazzaloca, avec la signature le 15 juin 2001 d'un protocole d'entente relatif à l'utilisation du dispositif de vidéosurveillance. Un autre contrat de sécurité, au contenu plus large que la simple vidéosurveillance, aurait dû intervenir avec l'avènement de la nouvelle municipalité⁵⁶. Un texte aurait ainsi été rédigé conjointement par le directeur du Secteur de la Sécurité de l'époque et le directeur de cabinet du préfet sans être pour autant officialisé⁵⁷.

Le 20 septembre 2005, c'est au tour du nouveau maire, Sergio Cofferati, de signer avec le préfet Vincenzo Grimaldi un protocole d'entente d'une durée d'un an, renouvelable une fois. L'article 1 concerne le « plan de contrôle coordonné du territoire » et l'activation d'une concertation permanente entre forces de l'ordre et police municipale, tandis que l'article 2 spécifie et adapte les modalités d'utilisation du dispositif de vidéosurveillance. Sur la base de la circulaire du directeur général de la Sécurité publique du 8 février 2005 (définition des lignes d'orientation en matière de systèmes de vidéosurveillance)⁵⁸, il est prévu d'expérimenter un nouveau PC, situé dans une zone critique de la ville, qui puisse servir d'appui à certaines

⁵⁶ Rappelons que les protocoles d'entente et contrats de sécurité italiens ne sont valables que la durée du mandat du maire.

⁵⁷ Entretien avec l'ancien directeur du Secteur de la sécurité de la Ville de Bologne, 11 mai 2005.

⁵⁸ Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, *Definizione di linee guida in materia di sistemi di videosorveglianza*, circolare dell'8 febbraio 2005, 7 p., disponible à l'adresse suivante: http://poliziadistato.it/PDS/operatorips/normative_circolari/circolari/allegati/sistemi_videosorveglianza_definizione_e%20notatecnica.pdf

formes d'intervention des forces de police et de la police municipale. Ce PC serait doté d'une autonomie opérationnelle par rapport aux PC de la Préfecture de police et des carabinieri – qui disposent déjà d'une capacité autonome de visualisation des images. Conformément à la circulaire du 8 février 2005, c'est le CPOSP qui est chargé de définir les modalités d'utilisation du dispositif de vidéosurveillance : au-delà de l'usage du système pour la prise en flagrant délit d'un acte de délinquance ou de troubles à l'ordre public, une utilisation des images à des fins d'investigation est également mentionnée, en conformité avec la protection des informations personnelles. Enfin, il est de nouveau indiqué que tous les frais de gestion du dispositif sont à la charge de la municipalité.

Le texte confirme, par ailleurs, la poursuite de la politique de formation professionnelle conjointe pour les policiers municipaux et nationaux, en application de l'accord de programme cadre en matière de sécurité du 2 mai 2001 entre la Région Emilie-Romagne et le ministère de l'Intérieur⁵⁹ (article 3). Préfecture et Municipalité s'engagent ainsi à favoriser la réalisation de modules de formation conjointe.

La dernière étape de ce processus de formalisation des relations interinstitutionnelles intervient en 2007. Fruit de la relance, au niveau national, des politiques partenariales de sécurité par le gouvernement Prodi, le « *Patto per Bologna sicura* » (« Pacte pour Bologne sûre ») est signé le 19 juin 2007 par le vice-ministre de l'Intérieur, Marco Minitti, le préfet (Vincenzo Grimaldi), le maire (Sergio Cofferati), le président de la Région (Vasco Errani) et la présidente de la Province (Beatrice Draghetti). Ce document – d'une durée légale de deux ans – comporte quinze articles. Préfecture et Préfecture de police, Ville, Région et Province y annoncent leur collaboration dans la lutte contre le commerce abusif, les violences faites aux femmes et aux mineurs et les accidents de la route. Le texte mentionne l'arrivée à Bologne de 150 policiers (80 policiers d'Etat, 50 carabinieri et 20 gardes des finances) et la possibilité pour le CPOSP d'activer les forces d'intervention rapides⁶⁰ en cas d'« urgences difficilement gérables ». Ces nouvelles recrues doivent surtout être employées dans les zones du centre-ville considérées comme à risque en termes de désordres : sont explicitement mentionnées la rue *Pratello*, les places *Verdi*, *Santo Stefano*, *20 Settembre* et la galerie du *2 Agosto*. Les zones périphériques doivent également faire l'objet d'une surveillance accrue de la part des forces de l'ordre, notamment les phénomènes des baraquements abusifs. D'autre part, le texte prévoit le renforcement des dispositifs de vidéosurveillance et l'institution d'un fonds spécial pour la sécurité, géré par la Préfecture et alimenté par les collectivités (la participation de la Ville

⁵⁹ *Protocollo d'intesa fra la prefettura e il comune di Bologna in materia di sicurezza urbana*, 20 settembre 2005, 5 p.

⁶⁰ Cette unité de 300 hommes a notamment été utilisée dans le quartier de Scampia, à Naples, que gérait la mafia locale, la *Camorra*.

s'élève à 1, 963 million d'euros, la Province et la Région doivent intervenir dans un second temps). Le document propose, enfin, l'expérimentation d'une nouvelle coordination entre policiers municipaux et policiers et carabinieri de quartier.

II.2. Du Secteur de la Sécurité au Secteur des politiques pour la Sécurité

Le projet « *Bologna sicura* » est structuré au sein de l'imposant Secteur des services socio-sanitaires et de la sécurité (SSSS) et la création d'un assessorat à la sécurité, qui traite de certains thèmes jusque-là réservés aux services sociaux, rencontre des blocages idéologiques (certains acteurs administratifs et politiques refusent de travailler pour une municipalité orientée à droite) et organisationnels (le thème de la sécurité est envisagé par l'assesseur comme transversal, justifiant ce que ses collègues ressentent comme des pratiques d'ingérence, tant au sein de la junte que des services). Nous retraçons la genèse de l'assessorat à la sécurité, avant de présenter la structure du Secteur de la Sécurité, puis les réorganisations opérées par le centre-gauche revenu au pouvoir en 2004.

II.2.1. La genèse conflictuelle du Secteur de la Sécurité

La création d'un Secteur de la Sécurité constituait l'un des engagements électoraux de Giorgio Guazzaloca, dont le premier assesseur à la sécurité (Giovanni Preziosa, un commissaire de police) revendique la paternité.

« L'idée principale, l'innovation principale était – ma proposition – de créer un véritable assessorat à la sécurité, quelque chose qui n'avait jamais existé parce qu'à Milan, il existait quelque chose qui pouvait être assimilé à un assessorat à la sécurité mais qui n'en était pas un. C'est l'assesseur qui avait la délégation de la police municipale qui faisait, comment dire, qui s'occupait de la sécurité mais ce n'était pas vraiment un assessorat. Le premier a été à Bologne, puis il y en a eu une dizaine, comme à Gênes. » (Entretien avec le premier assesseur à la sécurité de la Ville de Bologne, 17 mars 2005).

L'assessorat à la sécurité, selon son ancien directeur, porte une dénomination qui ne reflète pas l'éventail des activités menées, qui s'étendent des mesures de prévention sociale à des formes de lutte contre certains phénomènes. Il aurait ainsi substitué au terme « sécurité » celui de « vivre ensemble » :

« Personnellement, j'avais fait la proposition [...] qu'au lieu d'un assessorat à la sécurité, un Secteur de la Sécurité, qui est connoté [...] en termes de lutte, donc en termes répressifs, ou de l'appeler comme avant, "services sociaux", avec une connotation essentiellement en termes d'aide et de tolérance, on l'appelle "assessorat au vivre ensemble", parce qu'il s'agit en fait de favoriser le vivre ensemble, pour lequel il faut de la tolérance, mais la tolérance s'accompagne d'activités de lutte, là où les gens refusent le vivre ensemble. [...] Je

considère que c'est un point important parce que ce débat est toujours en termes d'opposition entre gauche et droite, alors que la sécurité est un mauvais terme. [...] Le vivre ensemble est l'élément de base de la vie en commun, donc il n'est ni de gauche ni de droite. » (Entretien avec l'ancien directeur du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 11 mai 2005).

Les propos de l'ancien directeur du Secteur de la Sécurité illustrent la qualification des enjeux, par la municipalité de centre-droit, en termes de « sécurité » de ce qui relève, à ses yeux, du « vivre ensemble », un terme qu'il trouve par ailleurs beaucoup moins sujet à des polémiques partisans. Pour l'ancien directeur, l'« étiquetage » de l'assessorat en termes de sécurité ne facilite pas son affirmation au sein de l'administration municipale. Les aléas du processus de structuration de cet assessorat illustrent les contraintes organisationnelles et politiques qui pèsent sur la nouvelle municipalité de centre-droit. La phase de constitution de la structure, qui correspond au mandat du policier Giovanni Preziosa comme assesseur à la sécurité, rencontre des résistances d'ordre politique et organisationnel, à tel point qu'après l'éviction de G. Preziosa⁶¹, le Secteur connaît une phase de réorganisation, sous le mandat du deuxième assesseur à la sécurité, Gianni Monduzzi.

« Sous la municipalité Guazzaloca se sont succédé deux assesseurs. Et Preziosa a certainement cherché une plus grande rupture par rapport au passé alors que Monduzzi est retourné...a repris un peu l'approche de l'expérience de "Bologne sûre". » (Entretien avec l'ancien responsable des projets co-financés du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 4 février 2005).

Le Secteur de la Sécurité naît au sein de l'« *area comunicazione e rapporto con la cittadinanza* » (« délégation communication et relation avec les habitants »)⁶². Il est créé par dislocation du SSSS en trois blocs (services sanitaires, services sociaux et sécurité) et nécessite le recrutement de nouveaux professionnels, techniciens et experts (Nobili, 2004a : 325). Le désencastrement du thème de la sécurité des services sociaux – au sein desquels est né le projet « *Bologna sicura* » – apparaît comme le signe d'une approche renouvelée de la question, davantage axée sur la volonté d'agir sur le sentiment d'insécurité des habitants et la mise en œuvre systématique de mesures de prévention situationnelle, au sens d'interventions physiques sur l'agencement du territoire. Les extraits d'entretien suivants illustrent ces éléments.

« Mais cela te donne une idée du changement d'approche qu'il y a eu : avant, la sécurité était surtout déclinée comme un thème qui devait naître au sein des services sociaux, avec une forte approche sociale. Le changement avec Guazzaloca a été de constituer un nouveau Secteur. Naturellement, comme tu peux imaginer, ce n'est pas évident de tailler à la hachette des frontières, imaginer des systèmes de prévention sociale et de prévention situationnelle. Sous le mandat de Vitali aussi il y a eu des interventions de prévention situationnelle (amélioration de l'éclairage, installation de systèmes de défense passive dans certains espaces verts). Mais c'est avec le Secteur de la Sécurité que ce choix devient plus important, surtout dans le choix de favoriser la technologie, en particulier ce choix

⁶¹ Voir l'annexe 141 qui retrace les étapes qui ont conduit au départ de l'assesseur.

⁶² Voir l'organigramme de la Ville de Bologne en annexe 142. La nouvelle municipalité réorganise totalement les services municipaux en créant un nouvel échelon intermédiaire, l'« *area* », qui chapeaute désormais les secteurs et que nous avons très imparfaitement traduit par « délégation ».

d'investir près de 4 millions d'euros dans le système de vidéosurveillance, créant un système parmi les plus grands d'Italie, parce qu'il garantit une vidéosurveillance continue de près de 8 km de rues. C'était un choix très fort, comme celui d'informatiser tous les « guichets sécurité », favoriser la représentation – pas vraiment le *crime mapping* – mais le désordre sur la cartographie municipale. Le choix certainement de mesures de prévention situationnelle s'est accentué sous le mandat de Guazzaloca. » (Entretien avec l'ancien responsable des projets co-financés du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 4 février 2005).

« Et donc le problème était de modif...non, je ne sais pas comment dire, intervenir sur le contexte de manière concrète. Mais c'était aussi – selon moi – de réussir à intervenir sur la perception de ces phénomènes [...] donc sur la perception de sécurité et d'insécurité perçue par les habitants. Cet assessorat avait cet objectif ; comme je l'avais créé, il avait cet objectif. » (Entretien avec le premier assesseur à la sécurité de la Ville de Bologne, 17 mars 2005).

« Si tu modifies le territoire et que tu le rends, comment dire, dissuasif, il n'y a pas besoin de la police, qui soit là à chasser. Ils ne viennent plus. Parce qu'ils n'ont plus aucun intérêt à rester là. Voilà. L'idée, c'est ça, étendue à toute la ville. Ça ne coûte rien. Ça ne nécessite pas non plus, du point de vue politique aussi, la répression, mais seulement des modifications structurelles. Et ils réclament de l'argent, les problèmes, parce que ce n'est pas avec ça que tu vas dire "je résous le problème de la toxicomanie et des pickpockets". Mais tu donnes une bonne contribution à la sécurité. Et tu donnes aussi un bon coup de main aux forces de l'ordre parce que si avant, la patrouille qui passait devait d'arrêter, l'agent devait descendre et y aller pour contrôler, maintenant il a une vue plus large et il effectue plus de contrôles avec moins de fatigue et de manière plus efficace. [...] Moi qui suis un ancien chasseur, je soutiens que l'environnement [...] dans la nature attire différentes espèces. S'il y a de l'eau, arrivent les animaux aquatiques. S'il y a un certain type de culture arrive un certain type d'oiseau, non ? [...] 30% des problèmes de la ville [...] tu les résous sans dépenser davantage [...] Tu dois seulement modifier un projet. » (Entretien avec le premier assesseur à la sécurité de la Ville de Bologne, 17 mars 2005).

Il résulte de ce redécoupage la création, au sein du nouveau Secteur de la Sécurité, d'un service des Activités sociales de prévention, héritier direct du projet « *Bologna sicura* », dont une partie des activités empiète désormais sur les prérogatives des services sociaux municipaux, comme l'explique l'ancien responsable des projets co-financés du Secteur de la Sécurité.

« A l'intérieur [...] je disais, [...] on a le Secteur des rapports avec les habitants, le Secteur technique, non pardon le service technique – le service est l'unité intermédiaire plus petite que le secteur – et le service des Activités sociales de prévention. Le choix n'a pas été particulièrement rationnel, évidemment. Je te donne un exemple : il a été décidé que le thème de la prostitution des majeures était du domaine du Secteur sécurité, service des activités sociales. Pour les mineurs, le thème est resté dans le Secteur des services sociaux. La violence domestique contre les femmes est un thème qui est passé au Secteur de la Sécurité ; d'autres formes de problèmes, par exemple, je ne sais pas...euh, toute la prévention au sein de l'établissement pour mineurs – rue du *Pratello* – est resté au sein des services sociaux. Te dire que cela a été un choix vraiment logique...selon moi, non. [...] au moment où Preziosa a décidé de créer l'Assessorat, cela a donné lieu à des conflits entre assesseurs et entre directeurs pour maintenir intact leur domaine de compétence [...]. » (Entretien avec l'ancien responsable des projets co-financés du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 4 février 2005).

Ce nouveau découpage, qui implique le passage de certains techniciens de « *Bologna sicura* » au sein du nouveau Secteur de la Sécurité n'est pas sans heurter certains

professionnels. Ainsi, au sein du projet « *Bologna sicura* », une collaboratrice externe du projet de lutte contre la prostitution déclare avoir refusé de renouveler son contrat⁶³, tandis qu'une autre indique avoir demandé – et obtenu – son détachement au Fisu :

« Le maire adjoint à ce département, c'était un ex-policier, et très, si vous voulez, très violent, hein. Il avait une formation assez...il était de droite de plus, il était de Alliance Nationale, donc c'était vraiment la cerise sur le gâteau [...] Comme je devais justement bosser avec lui, j'ai essayé d'abord en lui disant : "écoutez, j'ai une réputation à défendre dans la ville, c'est vrai, je suis une professionnelle sérieuse, donc on essaie aussi...parce que vous êtes de la police, vous savez très bien que je suis dans votre fichier, hein, c'est évident, et donc je peux essayer de travailler pour vous si vous me permettez de vous dire ce que je pense de votre politique, de votre fonction, de comment vous travaillez, etc.". Et lui, il a dit : "Mais bien sûr, vous êtes la bienvenue !". Et quand je me suis rendu compte qu'en effet, certaines suggestions, il les avait acceptées, et que donc je pouvais l'aider, je suis rentrée dans une crise énorme. Mais c'était ma position...Peut-être que c'était une erreur mais je ne pouvais pas travailler pour quelqu'un qui avait son expérience, son histoire, en l'aidant ! Et je ne pouvais pas en même temps le boycotter, parce qu'il avait été élu par les citoyens, donc c'était...moi j'étais un fonctionnaire public. Donc quand le Forum européen m'a offert la possibilité d'aller travailler à Naples pour organiser le grand colloque sur la sécurité urbaine, j'ai pris mon année sabbatique et je suis partie. » (Entretien – en français – avec l'ancienne responsable des projets internationaux au sein du Projet « *Bologna sicura* », 7 juin 2005).

Dans ce contexte administratif hostile au centre-droit, le maire nomme à la tête du secteur, en décembre 1999, un homme extérieur à la municipalité : Aurelio Massafra, 50 ans, ancien directeur du personnel de Seabo (ancien nom de la société de nettoyage urbain Hera), a fait toute sa carrière dans le secteur privé : la gestion des ressources humaines et le management d'entreprises, dans des filières de multinationales (Elf Aquitaine, Montedison, etc.). Le nouveau directeur se heurte à un autre secteur, la police municipale. Les services sociaux ne sont pas les seules « victimes » de la création du Secteur de la Sécurité : la police municipale, qui constitue un Secteur à part entière, vit apparemment très mal les intrusions du nouveau Secteur de la Sécurité dans sa sphère d'autonomie. Aurelio Massafra et le commandant de la police municipale, Stefano Lucci, sont en conflit ouvert⁶⁴.

« Lucci et Massafra n'avaient pas de bons rapports. Donc il y a eu une difficulté importante, tant qu'il y a eu Lucci et Massafra, la collaboration entre la police municipale et le Secteur de la Sécurité a toujours été seulement formelle. [...]. Puis avec Massafra, Sassi⁶⁵ et certainement l'activité de coordination de Mme Ianucci⁶⁶, les choses se sont améliorées. Mais il restait les difficultés de deux Secteurs différents, police municipale et Secteur de la Sécurité, qui n'ont réussi que difficilement à s'entendre. » (Entretien avec l'ancien responsable des projets co-financés du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 4 février 2005).

⁶³ Entretien avec la coordinatrice du projet prostitution du service des activités de prévention sociale de la Ville de Bologne, 16 mai 2005. Un autre acteur nous déclarera que c'est l'assesseur Preziosa qui aurait refusé de lui renouveler son contrat. Quelle que soit la véritable version, elle n'en atteste pas moins vraisemblablement de l'existence d'un conflit.

⁶⁴ Les relations entre l'assesseur Preziosa et le commandant Lucci ne sont vraisemblablement pas très bonnes non plus.

⁶⁵ Il s'agit de l'actuel directeur du Secteur des politiques pour la Sécurité, successeur de Aurelio Massafra.

⁶⁶ Elle était, à l'époque, responsable de la délégation « communication et relations avec les habitants », qui chapeautait le Secteur de la sécurité.

Aurelio Massafra démissionne d'ailleurs avant la fin de son contrat. Il met en avant les difficultés de coopération avec la police municipale pour justifier son départ anticipé.

« Et donc des rapports pires qu'exécrables ! Pires qu'exécrables ! Cela a été l'une des premières raisons pour lesquelles je suis parti. On ne peut pas bien faire ce travail si l'on n'a pas de synergie, d'harmonie avec les deux parties, la police municipale et les services sociaux. Ces deux rapports sont fondamentaux. Or le premier, il était pire que tout ! » (Entretien avec l'ancien directeur du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 11 mai 2005).

A. Massafra est alors remplacé, au cours de l'année 2003, par Andrea Sassi, fonctionnaire municipal à Bologne depuis 1983 et doté, par conséquent, d'une grande connaissance de la machine municipale, ce qu'il reconnaît à demi-mot lors de l'entretien.

« Et après le sport, la jeunesse, l'instruction, pourquoi la sécurité ?

La sécurité [...] [implique] une relation avec les strates sociales, avec les différents acteurs, etc. et une capacité de cohésion, de lien, de créer une synergie. Et moi j'ai une vocation, je sais faire équipe. Compris ? » (Entretien avec le directeur du Secteur des politiques pour la Sécurité de la Ville de Bologne, 30 mai 2005).

Revenu au pouvoir, le centre-gauche tente de pacifier les relations entre les différents services municipaux. La nouvelle municipalité reconduit Andrea Sassi dans ses fonctions et remplace le commandant Lucci par son adjoint, Romano Mignani, en novembre 2004. Ce dernier est chargé de reconstruire les rapports de la police municipale avec les autres secteurs municipaux.

« Je ne suis pas de ceux qui pensent que la police municipale est une chose et la mairie une autre. Je pense que la police municipale est l'une des composantes de l'administration municipale et donc je cherche à travailler avec tous les autres secteurs de la ville [...] Et je cherche à créer un meilleur réseau de relations internes à la municipalité. » (Entretien avec le commandant de la police municipale de Bologne, 25 mai 2005).

D'une manière générale, lors de l'entretien, Romano Mignani apparaît gêné, voire désagréable : les réponses courtes qu'il formule, les questions qu'il élude, les silences qu'il maintient lors des relances, la langue de bois qu'il utilise à plusieurs reprises lorsqu'il répond « franchement, je ne sais pas »⁶⁷, la courte durée de l'entretien, illustrent sa volonté de discrétion, sous-tendue par la nécessité de « recoller les morceaux », semble-t-il, avec les autres secteurs municipaux. Il refuse d'ailleurs de nous communiquer les coordonnées de Stefano Lucci, arguant de la forte probabilité qu'il refuse de nous accorder un entretien :

⁶⁷ Mentionnons deux exemples :

« Et les relations avec le Secteur de la sécurité ?

Très bonnes...aujourd'hui, mais par le passé, franchement, je ne sais pas. Cela dépend aussi des personnes parfois. Aujourd'hui, ils sont très bons. [...]

Et avec les forces de l'ordre, il y a des changements dans la coordination selon les préfets ?

[sèchement] Sur ça, franchement je ne sais pas parce que jusqu'à il y a quelques mois, je ne m'occupais pas de ces réunions, je les voyais dans la phase d'exécution. Et donc je ne saurais pas vous dire comment étaient ces réunions. » (Entretien avec le commandant de la police municipale de Bologne, 25 mai 2005).

« Je ne crois pas que... qu'il soit très... disponible parce que son expérience à Bologne s'est plutôt mal terminée et donc je ne crois pas qu'il ait encore envie de, de... de parler de la police municipale de Bologne [Rires]

Mais je voudrais essayer...

Je saurais où le trouver mais je crois vraiment que... Déjà comme caractère, c'est un ami mais ce n'est pas quelqu'un... je ne pense pas qu'il aurait parlé avec vous, même s'il avait été à ma place, donc...

Donc j'ai de la chance ! [rires]

Non mais il n'est pas porté, comment dire, à la communication. Je ne crois pas qu'il pourrait beaucoup vous aider parce que je ne crois pas qu'il ait envie de vous raconter son expérience à Bologne. Sincèrement. » (Entretien avec le commandant de la police municipale de Bologne, 25 mai 2005).

Le caractère tendu de l'entretien mené avec le commandant de la police municipale de Bologne nous renseigne sur l'ampleur des tensions qui ont vraisemblablement frappé la police municipale sous l'ère du commandant Lucci⁶⁸.

Nous avons pu recenser deux points d'achoppement majeurs entre police municipale et assessorat/Secteur de la Sécurité. Le premier concerne la création d'un groupe spécial en charge de la lutte contre les désordres, la cellule sécurité (voir infra, § II.3.3.); le second la modernisation des équipements de la police municipale. D'après l'ancien directeur du Secteur de la Sécurité, la modernisation organisationnelle et technologique qu'il aurait suggérée aurait suscité des conflits.

« L'une des choses que j'avais soulignées, c'était la situation totalement désastreuse dans laquelle se trouvait la police municipale. Un désastre ! Du point de vue organisationnel, hiérarchique, au niveau de l'organisation des ressources humaines, des équipements. Moi, comme Secteur de la Sécurité, j'ai donné des équipements à la police, au groupe sécurité⁶⁹ en particulier. J'ai été celui qui a insisté pour que l'on investisse dans les équipements de la police municipale, dans un nouveau siège [...] avant il y avait encore une trentaine de sièges de la police municipale, une trentaine ! Ils étaient éparpillés [...]. Alors nous avons fait le nouveau siège. Et c'est moi, avec l'argent du Secteur de la Sécurité, qui ai dû faire les installations technologiques de la police ; donc je l'ai fait avec mon argent ! [...] Et ils ne les ont pas utilisés ! » (Entretien avec l'ancien directeur du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 11 mai 2005).

Il semble donc qu'à l'époque, les relations entre Secteur de la Sécurité et police municipale se soient déroulées sur un mode volontairement informel, afin de contourner les tensions nouées au sommet de la hiérarchie⁷⁰.

La collaboration entre le Secteur de la Sécurité et les quartiers se serait également avérée délicate. La constitution des guichets sécurité par une municipalité de centre-droit aurait suscité de fortes résistances au sein des quartiers, majoritairement tenus par la gauche⁷¹.

⁶⁸ Un officier de la police municipale de Bologne nous confirme, hors enregistrement, que le commandant Lucci manquait de qualités relationnelles, à tel point qu'il y aurait eu une sorte de fronde généralisée parmi les agents, certains refusant de suivre ses ordres.

⁶⁹ Nous présentons un peu plus loin les évolutions organisationnelles de la police municipale.

⁷⁰ Entretien avec l'ancien responsable des projets co-financés du Secteur de la sécurité de la Ville de Bologne, 4 février 2005.

⁷¹ Entretien avec l'ancien directeur du Secteur de la sécurité de la Ville de Bologne, 11 mai 2005.

L'ancien responsable des projets co-financés du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne explique d'ailleurs que le quartier *Reno* refuse, dans un premier temps, de se doter d'un guichet sécurité, pour cause d'opposition politique frontale à la municipalité de centre-droit.

« [La création des guichets sécurité] a eu lieu partout sauf dans ce quartier [*Reno*] où il y avait un président d'opposition, de centre-gauche, ouvertement en conflit avec la Junte de Guazzaloca, qui avait sa propre ligne de conduite politique dans la gestion du quartier, une ligne de, comment dire, de conflictualité absolue, pas de concertation, avec la structure centrale. Dans tous les autres quartiers ont été montés des guichets sécurité. » (Entretien avec l'ancien responsable des projets co-financés du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 4 février 2005).

Le départ de l'assesseur Preziosa aurait toutefois permis une amélioration notable de la coopération.

« Les rapports avec les quartiers ont commencé de la pire des façons. Au début – ce n'est pas comme avec la police municipale avec laquelle les relations se sont détériorées – les rapports étaient très mauvais avec les quartiers. [...] Mais petit à petit, les responsables administratifs des quartiers se sont rendus compte que nous ne travaillions pas contre les quartiers mais pour eux et toutes les barrières qu'ils avaient mises à la collaboration sur la sécurité petit à petit sont tombées. Le départ de l'assesseur Preziosa, qui incarnait un certain type d'assesseur, a été décisif pour faire tomber les barrières, et les rapports avec les quartiers se sont ainsi établis naturellement. » (Entretien avec l'ancien directeur du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 11 mai 2005).

Si l'actuelle majorité est en phase avec celle des quartiers, les modalités de collaboration n'en continuent pas moins de varier selon les quartiers⁷².

Le dernier théâtre de conflit entre l'assessorat à la sécurité et le reste de la municipalité se situe au sein de la junte, l'exécutif municipal. Il convient de souligner que l'assesseur Preziosa envisage la sécurité comme un thème transversal à tous les domaines de compétences de ses collègues, et pas seulement aux services sociaux et à la police municipale. Il suggère ainsi une évaluation de tous les projets municipaux au prisme de cette problématique, ce qui lui vaut, considère-t-il, une certaine impopularité. En une année et demie d'exercice de son mandat, il devient, aux yeux de la municipalité en général et du maire en particulier, de plus en plus encombrant. Imposé par le parti AN à Giorgio Guazzaloca lors de la composition de sa junte⁷³, le policier affirme une trop grande rupture par rapport à la politique précédente, alors que le maire a bâti sa campagne sur le rassemblement des Bolognais, et constitué pour ce faire une « liste civique à 360 degrés ». L'actuel directeur du Secteur des politiques pour la Sécurité souligne le débat politique qui couvait quant aux méthodes employées par l'assesseur.

« Certains épisodes étaient survenus, je crois – moi, à l'époque, j'occupais d'autres fonctions – sur l'utilisation de la police municipale par la Ville, les policiers municipaux.

⁷² Le Conseil de quartier *San Vitale* a ainsi expérimenté, à partir de 2005, la mise en place d'une Table de concertation sur la sécurité, afin de recueillir le point de vue de tous les protagonistes et formuler des propositions. Le décalogue des mesures suggérées par le Quartier *San Vitale* est disponible à l'adresse suivante : http://www.societacivilebologna.it/ser/documenti/05/maggio/prop-sanvitale_090505.htm

⁷³ Notons que cet épisode illustre le poids que conservent les partis dans le jeu politique municipal.

Preziosa a été accusé dans ce sens, et politiquement, ses méthodes n'étant pas partagées, le maire a décidé qu'on ne pouvait pas agir de cette manière. Preziosa s'est opposé à cette lecture des faits, disant qu'on aurait dû faire plus pour réprimer le phénomène du trafic de drogue, de la diffusion de certains comportements mais aussi habitudes peu urbaines, je ne sais pas, comme celles qui caractérisent les Punks – ces gens qui sont dehors avec des chiens, etc. – et deux garçons ont été frappés, et cette façon d'agir n'a plu à personne. Donc ces épisodes ont envenimé le climat et après des débats internes, Preziosa a été liquidé.

Mais la protestation venait des politiques, du conseil municipal ou ...

Oui, du conseil municipal. Le sujet est arrivé au conseil municipal et il y a eu un débat très dur. Le maire même avait été mis en difficulté lors de ces événements et il s'est libéré, disons, de cette collaboration un peu pesante de l'assesseur Preziosa, qui avait des méthodes un peu policières, disons le comme ça. » (Entretien avec le directeur du Secteur des politiques pour la Sécurité de la Ville de Bologne, 7 février 2005).

L'assesseur Preziosa est finalement remercié par Giorgio Guazzaloca le 7 octobre 2000. Ce dernier vient d'apprendre l'existence, dans les pages de *La Repubblica*, d'une société de conseils en sécurité, dirigée par Giovanni Preziosa et composée de collaborateurs externes du Secteur de la Sécurité. Le maire invoque un conflit d'intérêts majeur et une incompatibilité entre la direction de cette entreprise et le mandat d'assesseur. L'intéressé considère qu'il s'agit d'un faux motif et souligne le caractère « gênant » de son assessorat, tant pour la gauche que pour sa majorité.

« Ensuite, l'idée principale [...] était celle de l'évaluation d'impact sécurité. C'était un élément nouveau, que personne n'a jamais mis en place concrètement parce que, même lors de mon assessorat, qui a duré deux ans, puis pour des raisons politiques, j'ai été chassé pour une fausse histoire d'incompatibilité en somme – la vérité, c'est que mon assessorat était gênant. Pour les gauches, j'étais le shérif : ancien policier, assesseur à la sécurité, aussi pour eux mes idées...absolument, d'impact, étaient trop, selon eux, violentes. Pour la majorité à laquelle j'appartenais, par contre, mon assessorat était gênant. Pour une raison simple : parce que – comme je l'avais conçu – si on dit "évaluons, selon des canons scientifiques, l'impact qu'auront sur la sécurité les différentes mesures de la municipalité", alors l'assessorat à la sécurité devient un peu l'arbitre des mesures des autres assessorats, parce que celui qui s'occupe du commerce – donc l'assessorat aux activités productives – si ce qu'il fait c'est décider qu'aujourd'hui dans ce quartier nous privilégions l'activité de grande distribution au lieu... d'un autre type de commerce. Si tout ça est pris du point de vue de l'impact que cela aura sur la sécurité dans ce Secteur, cela signifie un peu conditionner l'activité de cet assessorat qui se verra soutirer une partie de son pouvoir, dont il est très jaloux [sourire]. » (Entretien avec le premier assesseur à la sécurité de la Ville de Bologne, 17 mars 2005)

Pour l'ancien directeur du Secteur de la Sécurité, ce n'est effectivement pas tant le problème d'incompatibilité de fonction soulevé par l'existence de cette société de conseils en sécurité que la divergence de points de vue entre Giovanni Preziosa et Giorgio Guazzaloca quant à l'orientation de la politique municipale de sécurité qui aurait conduit ce dernier à le remercier.

« Je crois que plus que tous ces problèmes, ce qui a influencé cette décision de divorce, c'est la différence de... d'orientation dissuasive, si bien que l'assesseur qui est arrivé après était beaucoup plus pacifique que lui ; [...] l'assesseur qui est arrivé après a eu une action qui, par ses caractéristiques, etc. je pense qu'aucune ville n'aura jamais un assesseur à la sécurité aussi tranquille. » (Entretien avec l'ancien directeur du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 11 mai 2005).

Le nouvel assesseur à la sécurité revêt un profil beaucoup plus consensuel. Gianni Monduzzi, écrivain, ami du maire, est son biographe officiel depuis la victoire de 1999. Psychiatre, éditeur, il a notamment écrit sur les femmes⁷⁴ et « n'aurait pas fait de mal à une mouche » selon les mots du directeur du Secteur de la Sécurité de l'époque⁷⁵. *Forza Italia* et AN sont effarés de la nomination de Gianni Monduzzi mais se félicitent néanmoins du maintien de l'assessorat à la sécurité. De plus, *Forza Italia* est furieuse car elle aurait volontiers augmenté sa visibilité au sein de la junta municipale. Silvio Berlusconi lui-même serait intervenu pour ramener ses troupes au calme⁷⁶.

Avec l'arrivée de Gianni Monduzzi, le Secteur de la Sécurité connaît plusieurs évolutions : le service des Activités sociales de prévention est marqué par un nouvel essor, fondé notamment sur le lancement des Assistants civiques (premier extrait) et la prise en charge d'un thème nouveau – celui des *punkabestia* –, tandis que le rôle du service technique est, en revanche redimensionné (deuxième extrait).

« Dans un second temps du mandat Guazzaloca, au contraire, avec l'assesseur Monduzzi, disons que les comportements musclés ont laissé la place à des comportements plus caractéristiques d'une commune. Et on a donné beaucoup de place à l'activité des Assistants civiques à ce moment-là, c'est-à-dire le partage de la collaboration avec des associations de volontaires civiques pour la surveillance du territoire. » (Entretien avec le directeur du Secteur des politiques pour la Sécurité de la Ville de Bologne, 7 février 2005).

« Au début, avec Preziosa, le service technique devait avoir une grande importance parce qu'il y avait emphase sur les choix de prévention situationnelle. Plus Monduzzi et Massafra se sont réorientés, disons, vers une approche qui combinait des mesures de prévention situationnelle avec des mesures de prévention sociale, plus l'importance du service technique a diminué. De plus, je te dirai qu'ils se sont rendu compte d'une erreur : le service technique devait, dans ses objectifs, dans sa stratégie à l'origine, avoir des compétences propres pour décider les choix d'intervention urbanistique, de requalification urbaine et autres. En réalité, que s'est-il passé qui arrive souvent dans une administration municipale ? Il existait déjà un service, « ingénierie civile et infrastructures », qui avait les compétences sur les travaux publics, et les responsables, les fonctionnaires, les dirigeants [...] ont vraiment fait bloc, se sont mis en travers, ont brisé ce processus par lequel le Secteur de la Sécurité allait empiéter sur leurs compétences. Et donc ils ont fait de l'obstruction systématique. » (Entretien avec l'ancien responsable des projets co-financés du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 4 février 2005).

Le remplacement de l'assesseur Preziosa par l'assesseur Monduzzi met fin à la politique de rupture voulue par le premier. Des mesures de prévention plus traditionnelle font leur retour, avec la mise en place d'une politique de traitement sanitaire et social de la population des jeunes en errance au centre historique, les *Punkabestia*, et de nouvelles figures de régulation des lieux collectifs font leur apparition : les Assistants civiques. Le deuxième assesseur à la sécurité

⁷⁴ Il a publié *Il manuale della playgirl (Le manuel de la playgirl)* en 1985 et *Orgasmo e pregiudizio : sesso, soldi, mogli e tanti altri imbrogli (Orgasme et préjugé : sexe, argent, épouses et autres histoires)* en 1997.

⁷⁵ Entretien avec l'ancien directeur du Secteur de la sécurité de la Ville de Bologne, 11 mai 2005.

⁷⁶ *La Repubblica, ed. Bologna*, 6, 7 et 8 octobre 2000.

impulse donc un rééquilibrage entre les interventions physiques et technologiques sur l'espace et l'emploi de moyens humains non répressifs.

II.2.2. Une stricte différenciation fonctionnelle interne

L'examen approfondi du fonctionnement du Secteur de la Sécurité révèle une forte division du travail en interne. Les services qui le composent collaborent étroitement avec d'autres services et organisations mais entretiennent peu de relations. Avant de présenter ce principe de différenciation fonctionnelle, il convient de décrire les différents services que regroupe le secteur.

En 2003, le Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne compte environ 54 personnes⁷⁷. La direction du Secteur rassemble les activités d'encadrement, d'administration et de contrôle des services. Les activités de direction (*Attività direzione*) regroupent plus précisément les missions de formation, le secrétariat, la gestion des projets financés par des institutions extérieures (Union européenne, Fisu, Fesu, etc.) et l'organisation de rencontres entre le binôme assesseur-directeur de la sécurité et d'autres assessorats. Le service « administration et contrôle » (*Amministrazione e Controllo Servizi*) exerce une fonction de consultance juridique et administrative, ainsi que de comptabilité.

Le Secteur se décompose ensuite en quatre services : les relations externes, les activités sociales de prévention, le service technique et les relations avec les quartiers et les habitants. Le service des « relations externes » (*Rapporti con le Istituzioni e le Associazioni di Volontariato*) gère et coordonne les rapports avec les services extérieurs au Secteur de la Sécurité, et notamment les associations de volontaires fournissant les Assistants civiques. Lors de la création du Secteur, il se trouve à l'intérieur du service en charge des relations avec les quartiers et les habitants.

Le service des « activités sociales de prévention » (*Attività sociali di prevenzione*) s'occupe des activités de prévention sociale et de gestion des populations à risque, fragilisées socialement, ainsi que de la médiation des conflits, en collaboration étroite avec le Secteur des services sociaux. Ses principales activités relèvent de la lutte contre la pédophilie, le malaise adolescent, les violences faites aux femmes, la prostitution et la traite des femmes, les jeunes en errance (*punkabestia*), la toxicomanie. Il participe au Groupe de travail intersectoriel (*Tavolo Tecnico Intersettoriale*), formé du Secteur de la Sécurité, du Secteur des services sociaux et de la police municipale, et chargé de réfléchir à l'impact des services de rue (réduction des

⁷⁷ Voir en annexe143 l'organigramme de mai 2003.

risques, médiation) sur leur environnement. Au sein du Secteur de la Sécurité, les activités sociales de prévention disposent du plus gros budget, du fait des nombreux projets que gèrent les différents pôles (prévention, inclusion sociale et médiation)⁷⁸. Il existe une particularité bolognaise dans ce domaine : le service ne dispose d'aucun travailleur social mais procède par conventionnement avec des associations (comme l'association *Papa Giovanni*, par exemple) et coopératives sociales, dont il coordonne les activités⁷⁹.

Le service des Relations avec les habitants et les quartiers gère les rapports avec ces derniers en lien avec les initiatives menées à un niveau décentralisé. Le quartier exerce, en effet, différents types de mission en matière de sécurité. Il recueille, tout d'abord, les demandes en provenance des habitants : les résidents peuvent venir soulever des problèmes lors des réunions des commissions (les groupes de travail permanents, qui leur sont ouverts)⁸⁰. Le quartier propose, en collaboration avec le Secteur de la Sécurité, des projets de requalification des zones dégradées et il établit un budget propre aux activités effectuées par le Secteur de la Sécurité pour contribuer à leur mise en œuvre. Ensuite, le quartier gère aussi les relations avec les forces de l'ordre et la police municipale, en participant notamment aux groupes de travail intersectoriels sur les questions de sécurité et de désordres, composés des forces de l'ordre et des secteurs municipaux. Enfin, les présidents et directeurs de quartier travaillent étroitement avec les agents des guichets sécurité, qui sont situés dans les locaux des quartiers, mais qui dépendent du service des Relations avec les quartiers du Secteur de la Sécurité⁸¹.

Le service des Relations avec les habitants et les quartiers assure également le suivi des guichets sécurité, le relevé et l'analyse des désordres urbains (projet Rilfedeur), ainsi que leur cartographie. Il mène aussi un projet de prévention des risques, assure le suivi des établissements publics à risque et supervise les interventions de requalification urbaine, de micro-requalifications⁸² et d'évacuations des campements abusifs. La surveillance des établissements à risque consiste en des contrôles périodiques, effectués suite aux signalements opérés par les habitants, les comités de citoyens ou les quartiers, et relatifs aux nuisances

⁷⁸ Voir en annexe 144 l'organigramme et en annexe 145 le budget détaillé de 2005.

⁷⁹ Entretien avec la responsable du projet prostitution du service des Activités sociales de prévention de la Ville de Bologne, 16 mai 2005.

⁸⁰ En 2006, seuls deux quartiers disposaient d'une commission comprenant le terme « sécurité » dans leur intitulé : à *Santo Stefano* (commission « Politiques pour la sécurité du territoire »), dont il faut rappeler qu'il englobe une partie du centre historique, et à *Borgo Panigale* (commission « Sécurité sociale, volontariat et sécurité des habitants »), une zone particulièrement touchée par la prostitution. Voir l'annexe 29, relative aux illustrations en images du *degrado* bolognais : certaines des photos, publiées par *la Repubblica*, ed. *Bologna*, sur son site internet, concerne la prostitution sur le secteur de *Borgo Panigale*.

⁸¹ Au moment de notre enquête, cette organisation devait cependant être revue, l'existence de postes de police municipale et de guichets sécurité dans les quartiers provoquant des doublons dans les signalements effectués par les habitants. Une table ronde, réunissant police municipale, Secteur de la sécurité et quartiers, avait ainsi entamé une réflexion sur la constitution d'un bureau unique « polyfonctionnel » (Entretien avec une inspectrice du service de coordination des unités territoriales de la police municipale de Bologne, 8 mai 2006).

⁸² Le responsable du service mentionne, par exemple, un conflit récurrent avec Telecom Italia au sujet de cabines téléphoniques dégradées que le service voudrait supprimer, ce à quoi l'entreprise s'oppose.

sonores, aux troubles à la tranquillité publique, aux fréquentations suspectes. Ces contrôles, diurnes et nocturnes, sont effectués par les agents du service. Jusqu'à avril 2005, date limite de présentation des requêtes de dérogation aux horaires de fermeture, le service devait formuler un avis – positif ou négatif – sur les demandes. Le service s'est ensuite chargé de l'examen des requêtes d'installation des terrasses, en collaboration avec le Secteur de l'économie. Le service est, en outre, en charge de la protection de la propriété communale et des évacuations en cas d'occupation abusive. Sollicité par la Conférence des présidents de quartiers, le Secteur de la Sécurité a mis au point une procédure d'intervention qui repose sur la mobilisation de tous les acteurs concernés, municipaux et autres⁸³. En 2005, participe à 25 évacuations et requalifications relatives aux zones évacuées⁸⁴.

Le service des Relations avec les habitants et les quartiers dispose du plus petit budget au sein du Secteur de la Sécurité, ce qui correspond à une activité plus centrée sur la coordination que sur la conduite de projet⁸⁵. Il exerce toutefois un certain nombre d'activités (contrôle des débits de boissons et guichets sécurité notamment), aussi compte-t-il le plus grand nombre de contractuels, là où les autres services conventionnent des associations spécialisées.

Le service technique (*servizio tecnico*), enfin, est en charge de l'installation du dispositif de vidéosurveillance et de l'éclairage public. A ce titre, il se compose d'un géomètre, d'un ingénieur logistique et d'un ingénieur contractuel consultant pour les programmes informatiques. Notons que c'est le directeur du Secteur de la Sécurité lui-même, Aurelio Massafra, qui prend la tête du service.

Le Secteur politiques de la sécurité, à Bologne, est structuré selon un principe de différenciation fonctionnelle, hérité de sa genèse conflictuelle. Le schéma n°6 en page suivante illustre les logiques d'interdépendance fonctionnelle qui l'animent.

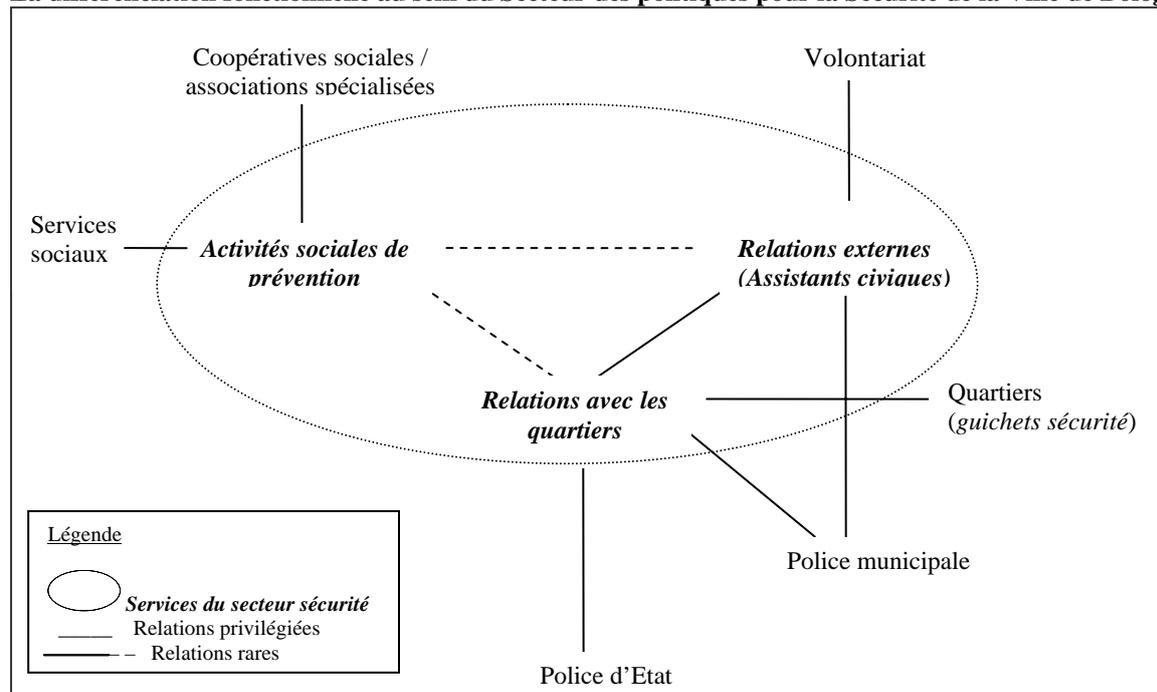
⁸³ Voir en annexe 146 la procédure d'intervention.

⁸⁴ Voir en annexe 147 les évacuations réalisées entre janvier et juin 2004, à titre d'exemple.

⁸⁵ Voir en annexe 148 l'organigramme du service.

Schéma n°6.

La différenciation fonctionnelle au sein du Secteur des politiques pour la Sécurité de la Ville de Bologne



L'interdépendance fonctionnelle qui existe entre le service des Relations avec les habitants et les quartiers et les Assistants civiques repose sur le système informatique de recensement des désordres :

« Tous les signalements des Assistants civiques qui peuvent représenter des problèmes de sécurité entrent dans notre système, sont traités, puis restitués comme information à... aux Assistants civiques... Très structuré, hein ? Comme si c'était une procédure normale. » (Entretien avec le responsable du service des Relations avec les habitants et les quartiers de la Ville de Bologne, 9 mai 2005).

D'autre part, le responsable du service des Relations avec les habitants et les quartiers estime que l'ensemble de sa structure est en contact quasi quotidien avec le service de coordination des unités territoriales de la police municipale, via notamment sa responsable, qu'il connaît personnellement⁸⁶. Il en est de même avec la Police d'Etat :

« Disons que c'est selon les problèmes et aussi avec une gestion en continu, parce que je dirais, je l'établirais comme des contacts journaliers... Si ce n'est pas un commissariat, c'en est un autre ! Mais je dirais que ce sont des contacts très fréquents, mais aussi très cordiaux. Nous avons une relation d'échange importante. Mais il est clair que l'opérativité, elle vient d'eux, même s'il par exemple, beaucoup des éléments qui proviennent de notre gestion en continu, ils les connaissent grâce à nous et pas par eux-mêmes. » (Entretien avec le responsable du service des Relations avec les habitants et les quartiers de la Ville de Bologne, 9 mai 2005).

Les contacts privilégiés qu'entretient le service des Relations avec les habitants et les quartiers avec la police municipale (la cellule sécurité) et la Police d'Etat (les commissariats de quartier) ne signifient pas une absence de relation avec les services sociaux. Ces derniers semblent toutefois plutôt convoqués à la demande, lors des opérations d'évacuation de campements

⁸⁶ Ibid.

abusifs, la logique d'intervention du service de Dante Forni relevant davantage de l'intervention sur l'environnement que sur les populations concernées, celles-ci étant prises en charge par les services sociaux⁸⁷.

Le service des Activités sociales de prévention entretient, en revanche, des liens beaucoup plus étroits avec les services sociaux, en particulier les services des adultes et des mineurs, ainsi que l'immigration dans une moindre mesure. Les contacts sont quasi quotidiens, tant au niveau des responsables que des agents sur le terrain. Le service des Activités sociales de prévention entretiendrait une relation plus ponctuelle avec les deux autres services constitutifs du service sécurité. « Nous n'avons pas de projets en commun », indique en substance Silvia Lolli, la responsable du projet prostitution. La logique principale d'interaction touche au signalement de problèmes relevant de la compétence du service : un cas de prostitution, par exemple, qu'il soit signalé par les Assistants civiques ou par un guichet sécurité, via le service de Dante Forni, sera pris en charge par le service des Activités sociales de prévention. Il en est de même avec la police municipale : si cette dernière rapporte un cas relevant du service, ce dernier s'en saisira, mais il ne travaille pas au quotidien avec la police municipale.

Il est intéressant de noter que le Groupe de travail intersectoriel impulse la mise en œuvre d'une formation commune pour agents de police et travailleurs sociaux, coordonnée par le Secteur des services sociaux et financée par la province (qui détient la compétence en matière de formation professionnelle). La responsable du projet prostitution, Silvia Lolli, qui a participé à ces journées de formation inédites, souligne les rapprochements qu'elles ont permis entre deux mondes qui ne se connaissent pas (deuxième extrait) et qui ont pu entrer en conflit (premier extrait).

« Les travailleurs sociaux de l'association *Papa Giovanni*, quand ils contactaient les femmes dans la rue, pour les sortir de la traite. On leur a demandé, certaines fois, des patrouilles de la police [...] les ont arrêtés : « mais qu'est-ce que vous faites ? » ; c'était une erreur de notre part parce que nous ne leur avons pas donné de carte officielle [...]. C'était un problème de communication, d'information réciproque. C'est ça, selon moi, qui manque beaucoup. Ils ne savent pas ce que nous faisons et nous, nous ne savons pas ce qu'ils font, eux ; il y a des vides de connaissance très forts. » (Entretien avec la responsable du projet prostitution du service des Activités sociales de prévention de la Ville de Bologne, 16 mai 2005).

« C'est vraiment important, intéressant, parce qu'il y a un échange direct entre travailleurs sociaux et forces de l'ordre, pour voir quelles sont les collaborations possibles [...]. Et on traite, surtout dans la deuxième édition du cours de formation, des cas particuliers. [...] C'est vraiment un travail ensemble, parce que ce sont des groupes constitués moitié forces de l'ordre, moitié travailleurs sociaux, ensemble, autour d'une table, on liste les problèmes et les solutions possibles. On fait un état des lieux, on appelle les personnes, les témoins privilégiés. J'ai un avis très positif [...] tant comme participante que comme personne

⁸⁷ Entretien avec le responsable du service des Relations avec les habitants et les quartiers de la Ville de Bologne, 9 mai 2005.

extérieure. C'est une chose fondamentale, parce qu'on est parti d'un "nous"- "vous", et nous arrivons à parler ensemble, à se connaître. Il y a tellement de stéréotypes, de présupposés... Nous faisons des progrès. Pour moi, c'est une étape fondamentale. » (Entretien avec la responsable du projet prostitution du service des Activités sociales de prévention de la Ville de Bologne, 16 mai 2005).

Si ces rencontres permettent aux différents protagonistes d'améliorer leur compréhension réciproque, elles ne signifient pas pour autant la production systématique d'une conception partagée des interventions à conduire sur certains problèmes. Les policiers bolognais, par exemple, ne seraient pas enclins à signaler aux prostituées la possibilité d'obtention d'un permis de séjour, qu'offre la loi Bossi-Fini sur l'immigration (2002) en cas de dénonciation de leur proxénète.

« Là aussi, ce n'est pas une chose aussi simple, effectivement... parce qu'ils m'objectent ce point : "peut-être que maintenant, les femmes, connaissant cet article, en profitent, en abusent". La femme qui se prostitue dans la rue, avec la Bossi-Fini [...] a l'expulsion ou la possibilité de suivre un parcours de réinsertion. Pour moi, c'est normal de présenter les deux possibilités... Pour moi, c'est un chemin que nous devons faire ensemble, si on y arrive. Mais... ce n'est pas facile, parce qu'on part de points de vue différents. » (Entretien avec la responsable du projet prostitution du service des Activités sociales de prévention de la Ville de Bologne, 16 mai 2005).

Au sein du Secteur de la Sécurité bolognais, les différents services fonctionnent donc de manière interdépendante avec des services extérieurs (municipaux et/ou étatiques) mais n'entretiennent, entre eux, aucune relation fonctionnelle notable. Le service des Activités sociales de prévention exerce une fonction d'intermédiaire entre les services sociaux municipaux et le Secteur de la Sécurité mais ne travaille pas directement avec les services en charge des questions de sécurité. Cet élément atteste du clivage existant, au sein de la municipalité bolognaise, entre prévention et sécurité. Les propos de la coordinatrice du projet prostitution confirment les conceptions différentes des problèmes que nourrissent policiers et acteurs sociaux. Elles attestent néanmoins également des capacités d'apprentissage des acteurs lorsqu'ils sont amenés à dialoguer.

II.2.3. Le retour du centre-gauche en 2004 et l'avènement du « Secteur des politiques pour la sécurité »

En 2006, le Secteur – renommé « politiques pour la sécurité » en 2005, avec l'avènement de la municipalité Cofferati – ne compte plus que 40 personnes, dont le directeur, les quatre chefs de service, huit contractuels et neuf étudiants. Nombre de consultants extérieurs, recrutés sous le mandat de Giorgio Guazzaloca, n'ont pas vu leur contrat renouvelé par la nouvelle municipalité⁸⁸. Il faut dire que le budget du Secteur est en baisse⁸⁹, tout comme le budget global

88 Les postes de contractuels figurent en jaune sur l'organigramme de 2003.

de la municipalité, du fait d'une loi de finances italiennes restrictive. De plus, le service technique – en charge de l'installation de la vidéosurveillance – disparaît de l'organigramme⁹⁰.

Le Secteur des politiques pour la Sécurité est désormais rattaché au cabinet du maire: il s'agit de donner au domaine de la sécurité une importance majeure, puisqu'il relève ainsi de la chasse gardée du premier magistrat.

« Actuellement, le choix de l'administration [...] plus logique, plus cohérent a été de mettre ce Secteur [...] dans le cabinet du maire, avec l'idée d'être un département transversal : ce qui est dans le cabinet du maire est transversal à toutes les activités de l'administration. Sur le modèle, si tu veux, de la Ville de Modène [...] qui a eu plus de chance, plus de succès que l'expérience bolognaise des deux majorités, celle de Vitali et celle de Guazzaloca, [...]. Dans le cas de Modène il y a beaucoup plus de cohérence du système où la sécurité a directement été mise dans le cabinet. Avec Cofferati, le choix a été fait. Le temps nous dira ce que ça donnera. [...]. » (Entretien avec l'ancien responsable des projets co-financés du Secteur de la Sécurité de la Ville de Bologne, 4 février 2005).

Cette réorganisation a pour effet, d'après le directeur du Secteur des politiques pour la Sécurité, de faire du directeur de cabinet son principal interlocuteur et de réduire les relations directes qu'il pouvait avoir avec le maire.

« Moi avant, le maire, je le rencontrais avec une certaine régularité, pratiquement une fois par semaine. Puis, depuis que le Secteur de la Sécurité est devenu "politiques pour la sécurité", en janvier, et qu'il est sorti de la direction dont il faisait partie, celle de la communication, pour entrer – directement, non ? – dans le staff du maire [...], le rapport est devenu moins fréquent, paradoxalement, parce que tout ce qui concerne les relations avec le maire se fait par l'intermédiaire du cabinet. Donc, de fait, nous avons un rapport quotidien avec le directeur de cabinet. » (Entretien avec le directeur du Secteur des politiques pour la Sécurité de la Ville de Bologne, 30 mai 2005).

S'il n'y a pas d'assesseur à la sécurité sous le mandat de Sergio Cofferati, il convient néanmoins de rappeler que le maire fait appel à Massimo Pavarini pour élaborer un plan d'intervention en matière de sécurité. Celui-ci n'a pas de fonction politique mais, en tant que conseiller, mène la consultation de l'ensemble des acteurs du territoire, et notamment des comités de citoyens.

« Je ne l'assimilerais pas à la figure de l'Assesseur. [...] c'est un super conseiller rétribué, alors que l'Assesseur a la rétribution de l'administrateur public mais aussi celle attribuée par le maire. [...] il est parfois présent mais il n'est jamais seul pour représenter l'administration municipale : il est à côté du maire, à côté des assesseurs, à côté du vice-Maire, à côté de l'Assesseur aux questions sociales.

Oui mais je voulais dire que peut-être c'est un aussi un moyen pour le maire d'éviter de se trouver en première ligne face aux comités de citoyens...

Oui. Le maire ne s'expose pas. C'est un effet de ce choix, de créer une fonction de super conseiller. » (Entretien avec le directeur du Secteur des politiques pour la Sécurité de la Ville de Bologne, 7 février 2005).

Les orientations de la nouvelle municipalité ne semblent pas se distinguer très nettement de celles du centre-droit. Les propos du responsable du service relations avec les habitants et les

89 Voir en annexe 123 l'évolution du budget du Secteur des politiques pour la Sécurité 2005-2006.

90 Voir en annexe 143 l'organigramme du Secteur des politiques pour la Sécurité de 2006.

quartiers, par exemple, illustrent ce point : s'il reproche à la municipalité Guazzaloca de ne pas avoir créé d'aire d'accueil supplémentaire pour les gens du voyage, il précise néanmoins que la municipalité Cofferati n'a encore rien prévu en la matière. Il considère pourtant que la construction de tels espaces – suggérée aux élus à plusieurs reprises – permettrait une meilleure gestion de ces problèmes.

« Nous n'avons jamais travaillé à chercher un espace où créer une éventuelle aire d'accueil, parce qu'évidemment, ce n'était pas l'orientation de la municipalité, alors qu'en termes techniques, nous l'avons suggéré plusieurs fois ! Mais notre fonction, au-delà de la prospection et de la suggestion, doit s'arrêter ensuite parce que les choix sont faits par ceux qui sont élus par les habitants. » (Entretien avec le responsable du service des Relations avec les habitants et les quartiers de la Ville de Bologne, 9 mai 2005).

Il n'identifie, au terme de sa réflexion, que des changements d'orientation mineurs de la part de la nouvelle municipalité :

« Disons que la seule chose qui ait changé pour nous, c'est notre manière de travailler avec les établissements publics. Au sens où nous avons, jusqu'à l'autre jour, la charge de donner un avis sur l'éventuelle dérogation aux horaires nocturnes des établissements. Quelque chose que nous n'avons plus aujourd'hui puisqu'il y a eu une délibération particulière qui disait que tous les établissements publics pouvaient rester ouverts jusqu'à trois heures du matin. [...] Pour nous cela a signifié, évidemment, une diminution du travail. » (Entretien avec le responsable du service des Relations avec les habitants et les quartiers de la Ville de Bologne, 9 mai 2005).

La responsable du projet prostitution du service des Activités sociales de prévention n'a pas non plus perçu de changement majeur avec l'avènement de la municipalité Cofferati mais estime que ses activités ont augmenté : le service de réduction des risques aurait ainsi été amplifié⁹¹. Elle indique, en outre, que le service candidate davantage à des financements européens⁹².

II.3. Les freins professionnels et syndicaux à la réorientation des missions de la police municipale

La police municipale de Bologne connaît, sur la période considérée (1997-2006), un mouvement d'accroissement de ses effectifs et de son budget jusqu'en 2004, ainsi que plusieurs vagues de réorganisation. Sous le mandat Vitali est mise en place la police municipale de proximité. Sous le mandat Guazzaloca, la hausse des effectifs se double d'une spécialisation professionnelle croissante des agents, qu'illustre la création de plusieurs unités. Les évolutions

⁹¹ Entretien avec la responsable du projet prostitution du service des Activités sociales de prévention de la Ville de Bologne, 16 mai 2005.

⁹² Ce qui peut s'expliquer par les restrictions budgétaires de la municipalité, qui impliquent de diversifier les sources de financement.

organisationnelles et la réorientation des missions de la police municipale suscitent régulièrement de fortes réticences professionnelles internes.

II.3.1. La difficile création de la police municipale de proximité

Dès 1995, le projet « *Bologna sicura* » prévoit une réorganisation de la police municipale, fondée sur l'instauration de la figure du *vigile di quartiere*⁹³ et, pour ce faire, le recrutement de 70 agents supplémentaires. Le *vigile di quartiere* bolognais est clairement assimilé, dans les textes, au « *bobby* » londonien⁹⁴ : il a pour mission de patrouiller à pied dans les quartiers, de 7h30 à 20h, afin de recueillir les signalements des habitants et d'intervenir en cas de besoin, quel que soit le domaine concerné (police administrative, police judiciaire, sécurité publique, police de la route, relations avec les habitants).

« Les agents de quartier, en somme, seront les "antennes" par lesquelles la municipalité pourra percevoir quasiment en temps réel les facteurs de turbulence et de malaise qui frappent le territoire et, en même temps, un instrument indispensable pour rappeler à chacun les intérêts de tous et pour faire valoir le principe selon lequel après l'information et l'avertissement, les violations sont notifiées et punies. » (Comune di Bologna, Forum per la sicurezza e la vivibilità urbana, *Riorganizzazione della polizia municipale e istituzione della figura del vigile di quartiere*, 27 maggio 1998, p. 1).

Le 29 mai 1998, les quartiers *Navile*, *Porto* et *Santo Stefano* sont les premiers dotés en *vigili di quartiere*, suivis le 12 juin 1998 par les autres quartiers. Au total, 181 agents entrent en fonction (voir tableau n°3.6), après une formation de 90 heures, composée de modules théoriques et pratiques (formation à la défense personnelle, organisée par l'école de Police ferroviaire).

Tableau n°3.6. Répartition des policiers municipaux de proximité dans les quartiers bolognais (1998)

	Navile	Porto	San Vitale	Borgo Panigale	Reno	San Donato	Santo Stefano	Saragozza	Savena	TOTAL
Nombre de <i>vigili di quartiere</i>	26	25	26	15	14	14	22	22	17	181

Source: Comune di Bologna, Forum per la sicurezza e la vivibilità urbana, *Riorganizzazione della polizia municipale e istituzione della figura del vigile di quartiere*, 28 maggio 1998, pp. 1 et 3.

Il semble que le commandant de la police municipale de l'époque, Enrico Rossi, n'ait pas véritablement soutenu la mesure. Il se serait exprimé en ces termes devant la commission municipale chargée de l'examen de l'avancement de la réforme :

⁹³ Les informations qui suivent proviennent du document présenté lors de la première réunion du Forum pour la sécurité, qui réunit comités de citoyens et municipalité: Comune di Bologna, Forum per la sicurezza e la vivibilità urbana, *Riorganizzazione della polizia municipale e istituzione della figura del vigile di quartiere*, 27 maggio 1998, 10 p.

⁹⁴ Il s'agit de la figure traditionnelle de l'flotier, créée avec la *Metropolitan Police* de Londres en 1829.

« Ils ont une visibilité extrêmement faible. [...] Le service est parti mais le problème c'est que dans chaque quartier nous devons suivre les pratiques administratives et quinze agents doivent rester au guichet pour recevoir le public. Entre les récupérations, les maladies et les repos, parfois il n'y a que deux ou trois agents dans la rue. » (Enrico Rossi, commandant de la Police municipale de Bologne, in *La Repubblica*, ed. *Bologna*, 9 janvier 1999).

Ces propos lui auraient valu une réplique cinglante de Walter Vitali :

« Les policiers municipaux sont 550, nous sommes au maximum. Il n'y a eu aucun "flop" des agents de quartier, qui seront renforcés en mars avec les 70 nouveaux recrutements. Ils atteindront alors une pleine efficacité, mais les résultats se voient déjà. Le corps a été renforcé et je leur ai moi-même demandé de donner le maximum, et ils le donneront. » (Walter Vitali, maire de Bologne, in *La Repubblica*, ed. *Bologna*, 9 janvier 1999).

Le commandant Rossi paraît avoir toujours défendu une conception traditionnelle des missions de la police municipale, davantage centrée sur le contrôle de la circulation que sur la lutte contre le *degrado*⁹⁵. Le 3 mars 1998, alors qu'il vient d'être nommé commandant de la police municipale de Bologne, il déclare, dans les colonnes de *La Repubblica* :

« Je ne pense pas aux policiers municipaux comme à des agents qui interviennent directement sur la petite délinquance – dit Rossi – je pense que c'est un rôle à laisser aux carabinieri et à la Police. L'agent de quartier plutôt, connaissant les quartiers et ceux qui les fréquentent, peut être un informateur très utile et ainsi fournir une contribution déterminante. » (Enrico Rossi, commandant de la police municipale de Bologne, in *La Repubblica*, ed. *Bologna*, 3 mars 1998).

Le commandant Rossi a d'ailleurs des difficultés avec le changement de municipalité et la réorientation des missions de la police municipale vers davantage de sécurité. Il essaie à plusieurs reprises, par des circulaires, de réaffirmer le caractère unitaire de la police municipale face à la fragmentation de l'activité des agents, notamment entre circulation et sécurité (voir infra). Il quitte finalement la police municipale de Bologne en mars 2001⁹⁶.

II.3.2. Recrutements et spécialisation fonctionnelle sous l'ère Guazzaloca

Sous le mandat de Giorgio Guazzaloca, 150 policiers municipaux supplémentaires sont recrutés (voir tableau n°3.7 en page suivante), ce qui aurait généré, pour la municipalité, un coût supplémentaire de 4,5 millions d'euros.

⁹⁵ Ancien commandant de la police municipale de Vicenza, Enrico Rossi a 57 ans à l'époque et 30 ans d'expérience dans la police municipale. Spécialiste de la législation sur la circulation, il a été choisi personnellement par Walter Vitali (*La Repubblica*, ed. *Bologna*, 3 mars 1998 et 22 septembre 2000).

⁹⁶ Le rythme élevé du *turn over* qui sévit à la tête de la police municipale de Bologne (voir l'annexe 140) ne facilite probablement pas non plus la définition d'une doctrine d'emploi suivie des policiers municipaux.

Tableau n°3.7. Evolution des effectifs de la police municipale de Bologne (1995-2006) ⁹⁷

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Effectifs	416	463	470	529	520 ⁹⁸ 526 ⁹⁹ 608 ¹⁰⁰	631	629	530 ¹⁰¹ 752 ¹⁰²		669		691
Population résidente	386491	385136	383761	382006	381161	379964	378356	373592	373539	374425	373743	373026
Taux pour 1000 habitants	1,08	1,20	1,22	1,28	1,36 1,38 1,60	1,66	1,66	1,42 2,01		1,79		1,85

Sources :

- *La Repubblica, ed. Bologna*, 26 août 1995
- Comune di Bologna, *Consuntivo di contabilità analitica 1999*. Données au 31 décembre
- Comune di Bologna, *Consuntivo di contabilità analitica 2000*. Données au 31 décembre
- Comune di Bologna, *Consuntivo di contabilità analitica 2001*. Données au 31 décembre
- Comune di Bologna, *Consuntivo di contabilità analitica 2002*. Données au 31 décembre
- Albertazzi & Arcidiano (2003a : 141)
- Document de campagne électorale de Giorgio Guazzaloca (2004)
- Entretien avec une inspectrice de police municipale de Bologne, bureau de la coordination des unités territoriales, 8 mai 2006
- Site de la Ville de Bologne :

http://www.comune.bologna.it/iperbole/piancont/evoluzione_demografica/1973_2004/tavola01.xls

- Site de la province de Bologne :

http://www.provincia.bologna.it/programmazione/statistica/doc/pop_com_sex_2005.xls

http://www.provincia.bologna.it/programmazione/statistica/doc/pop_com_sex_2006_provvisori.xls

En outre, le siège de la police municipale est transféré en 2003 dans un bâtiment neuf, construit à cet effet (pour un coût de 750 000 euros), tandis qu'est renouvelé le parc des véhicules (pour un coût de 800 000 euros) ¹⁰³. Le nouveau PC radio de la police municipale est directement relié par téléphone à celui de la préfecture de police et un bureau de la police municipale est installé dans les locaux de la *questura*. La radiolocalisation des véhicules est financée dans le cadre du projet-pilote, subventionné à 50% par la Région, qui prévoit aussi l'installation du dispositif de vidéosurveillance (pour un montant total de 3 236 118 euros).

Outre le renforcement des effectifs de la police municipale, l'innovation majeure de la municipalité Guazzaloca touche à la réorganisation de la police municipale : pour faire face aux oppositions politiques que suscite l'accession au pouvoir municipal du centre-droit, la municipalité Guazzaloca re-centralise les effectifs de police municipale par la création de cellules spécialisées : l'unité motocycliste, la cellule des accidents de la route et la « cellule sécurité » (voir l'encadré n°3.9 en page suivante). Les agents décentralisés dans les quartiers remplissaient auparavant l'ensemble de ces missions ¹⁰⁴.

⁹⁷ Les données issues de la comptabilité analytique de la municipalité comptent l'ensemble des personnels de la police municipale, d'où des écarts avec le nombre d'agents de police municipale, ce que nous avons mis en évidence pour les années 1999 et 2002.

⁹⁸ Document de campagne électorale de Giorgio Guazzaloca (2004), p. 2.

⁹⁹ *La Repubblica, ed. Bologna*, 30 avril 1999.

¹⁰⁰ Comune di Bologna, *Consuntivo di contabilità analitica 1999*. Données au 31 décembre.

¹⁰¹ D'après Albertazzi & Arcidiano (2003a : 141).

¹⁰² Comune di Bologna, *Consuntivo di contabilità analitica 2002*. Données au 31 décembre.

¹⁰³ Comune di Bologna (Gian Guido Nobili), *I progetti di sicurezza urbana del Comune di Bologna*, 31 marzo 2003, p. 13; Comune di Bologna, Direzione Generale, Settore Programmazione, controlli e statistica, *Resoconto attività del mandato amministrativo, 1999-2004*, aprile 2004, p. 18.

¹⁰⁴ Entretien avec une inspectrice du service de coordination des unités territoriales, 8 mai 2006.

Encadré n°3.9. L'organisation de la police municipale de Bologne en 2006

En 2006, la police municipale de Bologne compte au total 691 personnes, agents administratifs compris. Le staff de commandement (89 personnes) regroupe le secrétariat du commandant, le PC radio (24 personnes, contre 15 en 1998), le service de gestion du personnel (12 personnes), le service de gestion des ressources (économiques) et le service de formation, qui analyse les nouvelles réglementations. L'organigramme se décompose en quatre unités intermédiaires : « coordination des unités territoriales », « sécurité et mobilité urbaine », « activité administrative » et « protection civile »¹⁰⁵.

La coordination des unités territoriales compte 268 *vigili di quartiere*, répartis entre les neuf quartiers de la ville. Rappelons que lors de leur création, en 1998, ils étaient au nombre de 181.

L'unité intermédiaire sécurité et mobilité urbaine abrite 183 agents, dont l'unité motorisée, l'unité des enlèvements, la cellule sécurité urbaine (créée sous le mandat de Giorgio Guazzaloca) et l'unité cynophile¹⁰⁶. En 2006, la cellule sécurité urbaine existe toujours : la réforme générale du corps bolognais n'a pas encore été approuvée, si bien que les accords syndicaux signés sous le mandant précédent ont toujours cours. La cellule sécurité urbaine connaît toutefois une réduction de ses effectifs (d'une quarantaine d'agents à 25-30), mais du fait de décisions d'ordre individuel (certains agents ont été recrutés dans d'autres communes, d'autres ont choisi une autre activité pour des raisons de santé, etc.) et non hiérarchique. Il en est de même pour l'unité cynophile, qui de fait ne fonctionne plus après le départ de l'un des maîtres-chiens pour une autre commune.

L'unité administrative, qui compte 107 agents administratifs pour 38 policiers municipaux, assure le contrôle des activités économiques et commerciales¹⁰⁷, ainsi que des bâtiments en construction. Elle gère également toutes les procédures de police judiciaire et la gestion des recours.

L'unité protection civile, enfin, compte seulement six agents.

Il est à noter que les auxiliaires au stationnement ne dépendent plus de la police municipale mais de la société de transports en commun bolognaise, l'ATC.

Destiné au contrôle du territoire (notamment la lutte contre le trafic de drogue et la présence des *punkabestia*), le « *nucleo sicurezza* » (« cellule sécurité ») est créé par l'assesseur Preziosa afin de contrôler plus étroitement le centre historique. Il se heurte cependant, dès sa formation, à nombre de réticences, tant organisationnelles que syndicales.

II.3.3. Les réticences idéologico-professionnelles à la « cellule sécurité »

En 1999, la police municipale se trouve sous la responsabilité de l'assesseur à la circulation, Franco Pelizzer. Les missions prioritaires de cette dernière touchent en effet, à l'époque, à la police de la route. En septembre 1999, Giovanni Preziosa propose la création d'une cellule de 24 agents placée directement sous sa responsabilité et chargée des questions du *degrado*, des SDF et de la vente à la sauvette dans le centre-ville¹⁰⁸, ce que critique l'assesseur

¹⁰⁵ Voir en annexe 149 l'organigramme de la police municipale de Bologne.

¹⁰⁶ Il s'agissait vraisemblablement de membres de la cellule sécurité, dotés de deux chiens. En 2006, il ne subsistait plus qu'un maître-chien et un seul animal (Entretien avec une inspectrice du service de coordination des unités territoriales de la police municipale de Bologne, 8 mai 2006).

¹⁰⁷ Ce service, en charge du contrôle des bars, commerces, etc., peut effectuer des services communs avec la Garde des finances ou la Police d'Etat pour le contrôle des établissements.

¹⁰⁸ *La Repubblica*, ed. Bologna, 21 septembre 1999.

à la circulation¹⁰⁹. Après un mois de débat au sein de la municipalité, *La Repubblica*, ed. *Bologna*, annonce, dans son édition du 21 octobre 1999, que la police municipale revient à l'assesseur Preziosa, l'assesseur Pelizzer ne conservant que les auxiliaires au stationnement. Le commandant de la police municipale déclare n'être au courant de rien ; l'Assesseur Pelizzer est particulièrement mécontent. Le maire, Giorgio Guazzaloca, tranche la question en définissant lui-même la répartition des effectifs de policiers municipaux entre les deux assesseurs : Franco Pelizzer conserve ses agents et Giovanni Preziosa obtient la constitution de sa « cellule sécurité », uniquement formée de volontaires¹¹⁰ et que décrit comme suit le directeur du Secteur des politiques pour la Sécurité :

« Le premier assesseur du mandat de Guazzaloca, Preziosa, un commissaire de police prêté à la Municipalité [...] avait importé une sorte de politique énergique de la répression, avant tout en spécialisant une cellule de la police municipale, appelée "cellule sécurité", d'une cinquantaine d'hommes environ, qui étaient dotés de moyens supérieurs à la moyenne : ils étaient dotés de motos grosses et puissantes, une unité cynophile avait carrément commencé à se constituer [...] ; elle était dotée d'instruments : elle avait sélectionné le personnel sur une propension particulière des individus à la répression des attitudes de troubles, mais aussi des comportements délinquants, donc la répression des phénomènes les plus courants, hein, comme les vols à la tire, les vols avec violence, les pickpockets ou encore les trafics de drogue. » (Entretien avec le directeur du Secteur des politiques pour la Sécurité de la Ville de Bologne, 7 février 2005).

Il semble qu'au sein de la police municipale bolognaise, plusieurs formes de réticences se soient exercées contre les évolutions des missions vers davantage de contrôle du territoire : de la part du commandant Rossi, comme nous l'avons vu, mais également de la part des agents eux-mêmes. Massimo Pavarini suggère le même constat dans son rapport au maire sur les interventions municipales possibles en matière de sécurité :

« **... la Police municipale de Bologne, cher Professeur, elle fait ce qu'elle veut** »
Combien de fois, en parlant avec des commandants de police municipale d'autres villes italiennes, je me suis vu répéter cette phrase. Et le sens était toujours le même et ni trop sous-entendu : la police municipale de Bologne est marquée par des particularités telles qu'elle apparaît relativement "anormale" dans le panorama national, et certainement plus rétive que les autres à ces changements qui comportent une mission et une organisation du corps différentes. Je ne suis absolument pas en mesure de confirmer ou non ce jugement, pour la simple raison que je n'ai aucune connaissance spécifique et professionnelle de la police municipale de Bologne, comme par ailleurs des autres polices municipales. Mais je peux témoigner que ce jugement est répandu, y compris parmi les employés. » (Pavarini, 2005: 99).

D'après nos propres investigations, il semble que les résistances soient essentiellement syndicales. En interne, la Cgil s'oppose dès le départ à la constitution d'un groupe placé au service de l'assesseur Preziosa, policier d'Etat, membre du parti de droite conservateur Alliance

¹⁰⁹ *La Repubblica*, ed. *Bologna*, 22 septembre 1999.

¹¹⁰ *La Repubblica*, ed. *Bologna*, 5 novembre 1999.

Nationale. Or, ce syndicat a démontré, par le passé, sa capacité de résistance aux tentatives de réformes impulsées par la hiérarchie¹¹¹.

« Les polices municipales ont toujours été gérées comme si elles n'avaient rien à voir avec la sécurité. En réalité, dans leur statut elles ont aussi des missions qui ont à voir avec la sécurité. Ce n'est pas pour rien que certains sont agents de police judiciaire [...] Et alors je me demandais pourquoi on ne pouvait pas [...] l'utiliser. 500 agents, c'est énorme ! Et il y eut une opposition féroce des syndicats, de certains syndicats – surtout la Cgil, d'extrême gauche – parce que selon eux, le policier municipal n'est pas un policier, il ne doit pas être policier, il doit seulement faire les contraventions et surveiller la circulation. Point. Je réussis seulement à me tailler un petit espace et à faire une expérimentation, qui dure encore aujourd'hui : la cellule de police municipale qui aujourd'hui est connue sous le nom de "cellule Preziosa", comme l'appellent les journaux, ou "cellule du centre historique". » (Entretien avec le premier assesseur à la sécurité de la Ville de Bologne, 17 mars 2005).

La Cgil s'exprime en effet régulièrement dans la presse pour critiquer la cellule sécurité et les missions nouvelles pour la police municipale qu'elle implique. De plus, *La Repubblica* les qualifie de « *Vigili Rambo* »¹¹² après un incident survenu en septembre 2000 : une *punkabestia*, arrêtée par une patrouille de policiers municipaux, arrive au poste avec le nez cassé. La Cgil monte immédiatement au créneau, critiquant sévèrement l'assesseur Preziosa, tandis que le secrétaire provinciale des DS, Salvatore Caronna, réclame sa démission.

L'apogée de la crise politico-syndicale se situe en 2003, lorsqu'un conflit ouvert éclate entre municipalité et syndicats de police municipale, ces derniers contestant la réforme du corps, en cours de discussion depuis plusieurs mois. Parmi les points d'achoppement se trouve la cellule sécurité, dont ils refusent l'augmentation des effectifs. La concentration des effectifs au centre-ville nuit à la qualité du travail des agents en périphérie¹¹³. De même, lorsque l'assesseur Raisi annonce son projet d'arrêté municipal interdisant la consommation d'alcool dans le centre-ville, les syndicats de policiers municipaux rétorquent que les effectifs sont insuffisants pour son application. Les deux syndicats majoritaires (Cgil et Cisl) considèrent qu'il est trop difficile de contrôler la zone universitaire ; seule l'Uil pense que c'est possible¹¹⁴. De plus, la Cgil est sceptique quant à l'utilisation de la police municipale qui est prônée : elle reproche à la municipalité de lui conférer des missions autres que le contrôle de la circulation. Le 19 mai 1998, la représentante de la Cgil, déclare au nom de l'intersyndicale des policiers municipaux bolognais : « L'ordre public n'est pas une mission de la police municipale, le maire peut continuer à semer la confusion ou, mieux, faire de la propagande. ». Pourtant, les syndicats Cgil, Cisl et Uil viennent de signer, à Rome, un accord avec l'Anci sur l'extension des missions de la police municipale de la circulation à la « microcriminalité »¹¹⁵.

¹¹¹ Voir l'annexe 150.

¹¹² Voir les éditions de *La Repubblica*, ed. *Bologna* des 14 septembre et 13 octobre 2000 et du 19 janvier 2001.

¹¹³ *La Repubblica*, ed. *Bologna*, 1^{er} avril 2003.

¹¹⁴ *La Repubblica*, ed. *Bologna*, 19 et 20 avril 2003. Le représentant de l'Uil suggère que certains agents de police municipale, en service le matin, effectuent également des missions en soirée.

¹¹⁵ *La Repubblica*, ed. *Bologna*, 19 mai 1998.

L'inspecteur Giovanni Ercolino¹¹⁶, responsable de la cellule sécurité, confirme l'hostilité initiale de la Cgil bolognaise (il refuse toutefois d'en donner le nom) au projet mais soutient qu'elle a su trouver sa place dans l'organigramme de la police municipale.

« Disons que fondamentalement, le groupe a eu des problèmes avec un syndicat, qu'il ne me semble pas utile d'indiquer ici, tandis que les autres syndicats, disons, au début, étaient à la fenêtre, à observer comment allait se dérouler notre travail. Il y a eu ceux qui avaient a priori défini la chose comme impossible pour la police municipale, impossible à mettre en œuvre pour notre organisation, sans vérifier évidemment si l'idée était bonne ou pas. Mais je crois que c'était lié à un discours d'opposition politique entre la municipalité de l'époque, la junte de l'époque et ceux qui au contraire soutenaient l'opposition. Puis le temps est passé, les oppositions, tant internes qu'externes, se sont habituées, comme pour toutes les choses nouvelles, l'administration territoriale italienne, surtout les fonctionnaires territoriaux italiens, sont assez réactionnaires. [Rires] Je ne sais pas si en France c'est la même chose [Rires]. » (Entretien avec le responsable de la cellule sécurité de la police municipale de Bologne, 5 mai 2005)

Le responsable du service relations avec les habitants et les quartiers, par ailleurs représentant syndical de la Cisl au sein de la municipalité¹¹⁷, estime également l'opposition de la Cgil à la cellule sécurité plus idéologique que fondée sur une évaluation de son efficacité :

« La position de la Cgil est une position sur cette politique, au sens où, parce cette cellule a été créée par la municipalité précédente, ça n'est pas bien. » (Entretien avec le responsable du service des Relations avec les habitants et les quartiers de la Ville de Bologne, 9 mai 2005).

Au sein de la police municipale, les réticences syndicales à l'avènement de la cellule sécurité illustrent l'importance du clivage relatif à la distribution des compétences entre Etat et municipalité et la légitimité de cette dernière à intervenir dans un domaine de compétences considéré par certains comme strictement étatique. La Cgil reste professionnellement attachée à l'identité traditionnelle de la police municipale, centrée sur la régulation de la circulation automobile, et politiquement hostile à des mesures impulsées par le centre-droit.

Si la création de la cellule sécurité provoque de fortes tensions au sein de la municipalité gérée par le centre-droit, son existence n'en pose pas moins de problèmes à celle de Sergio Cofferati, qui doit valider ou non l'extension des missions de la police municipale ainsi amorcée.

¹¹⁶ Entré à la police municipale de Bologne en 1990, il a dirigé plusieurs groupes, dont de la cellule territoriale San Vitale lors de la création des *vigili di quartiere* en 1997, avant de prendre la tête de la cellule sécurité en 2001. Il suit, cette année-là, un cours de commandement d'unité cynophile, ce qui nous semble illustrer son goût pour des missions plus larges que la simple police de la route.

¹¹⁷ Dante Forni dirige une section du syndicat Cisl. Notons qu'en 2005, il se présente sur la liste du Parti Socialiste – Nuovo PSI pour les élections régionales et apporte son soutien à Carlo Monaco, candidat du centre-droit (*Il Resto del Carlino*, ed. Bologne, 3 avril 2005).

II.3.4. Des orientations renouvelées par le centre-gauche

Contrairement à son prédécesseur, Sergio Cofferati ne semble pas disposé à renforcer les effectifs de la police municipale et souhaite sa contribution à la coproduction de la sécurité dans la mesure de ses compétences¹¹⁸. L'examen des arrêtés municipaux pris sous le mandat de Sergio Cofferati révèle, toutefois, une certaine continuité dans les orientations données à la police municipale par rapport à celles du centre-droit. Le tableau en annexe 151, relatif à l'activité de la police municipale dans la zone universitaire, de janvier à octobre 2005 atteste de l'application effective de ces arrêtés.

La municipalité semble, en outre, vouloir moderniser le service, comme en atteste le plan de renouvellement des équipements radio, des véhicules (motos, voitures) et d'achat de matériel nouveau (éthylomètres, appareils de mesure de la vitesse), qui prévoit une dépense de 300 000 euros annuels en 2005 et 2006¹¹⁹.

L'avenir de la cellule sécurité semble, en revanche, incertain. Renommée « *reparto antidegrado* » (« groupe anti-dégradation ») par l'équipe Cofferati, la cellule sécurité voit ses effectifs réduits en 2005. L'inspecteur Ercolino, lors de l'entretien, se montre optimiste quant à l'avenir de son groupe (« je ne suis absolument pas inquiet »), même s'il évoque des changements d'orientation (premier extrait), tandis que le conseiller pour la sécurité du maire apparaît très élogieux, dans son rapport final, sur les compétences acquises par la cellule (deuxième extrait).

« Pour toutes les villes, les élections municipales de 2004 ont réorganisé [...] certains modes d'intervention [...] Je vous donne un exemple : Padoue avait une unité semblable à la nôtre, et semblable à celle de Milan, et semblable à celle de Turin, elle a été démantelée et reconstruite, avec d'autres missions. Pour nous aussi, le projet est de revoir notre fonction sous un profil avec plus d'activités d'enquête que d'interventions sur la voie publique comme nous faisons, mais tout est encore très flou, au sens où on n'est pas encore arrivé à une définition ... définitive de la chose. Hum... pour l'instant, nous... nous sommes convertis, entre guillemets, à la "prévention" sur la voie publique, au sens où tous les jours nous patrouillons les mêmes zones, tous les jours nous faisons les mêmes types d'intervention de manière à occuper le territoire. » (Entretien avec le responsable de la cellule sécurité de la police municipale de Bologne, 5 mai 2005).

« Et pourtant, et je le dis sereinement, avec cette expérience s'est développé, au final, un professionnalisme significatif qu'il serait dommage de ne pas utiliser aujourd'hui. La question est seulement comment l'utiliser et surtout comment diffuser ce professionnalisme au sein du corps de la police municipale [...] Il doit y demeurer un groupe professionnalisé et entraîné à la gestion de ces questions, comme la lutte et la prévention des phénomènes de dégradation. » (Pavarini, 2005 : 100-101).

¹¹⁸ *Il Resto del Carlino*, ed. Bologna, 16 novembre 2004.

¹¹⁹ Comune di Bologna, *Piano poliennale dei lavori pubblici e degli investimenti 2005-2007. Settore Polizia municipale*, 2005, 1 p.

La municipalité Cofferati envisage par ailleurs, en 2006, la mise en place des « *vigili di prossimità* », c'est-à-dire des « agents spécialisés dans la lecture du territoire », tout particulièrement actifs sur « les thèmes de la vivabilité urbaine, du vivre ensemble, de la sécurité, en plus de la mobilité et de la sécurité routière »¹²⁰. Au sein des neuf cellules territoriales de *vigili di quartiere* seraient ainsi désignés deux à trois agents, en charge du traitement des problèmes complexes. Il s'agirait, en somme, d'instituer la même figure qu'à Modène, où les *agenti di prossimità* existent depuis 2001.

Par ailleurs, il semble que la nouvelle municipalité soit parvenue à impulser une réorganisation du corps, réussissant là où ses prédécesseurs avaient échoué, en signant avec l'ensemble des syndicats un accord, après plus d'un an de négociation. *Il Resto del Carlino* du 27 mars 2007 annonce ainsi la nouvelle : « Accord historique avec les syndicats. Plus d'agents le soir et la nuit », et cite le maire, qui souligne qu'un accord « de ces dimensions n'avait pas été signé depuis des décennies ». Nous ne sommes toutefois pas en mesure d'en dire plus quant à la portée effective de ce texte.

L'examen attentif des réagencements organisationnels de la police municipale bolognaise laisse transparaître des éléments de continuité et de différenciation. La distinction majeure, nous semble-t-il, touche à la distribution territoriale des agents de police municipale, davantage placés dans les quartiers lorsque le centre-gauche est au pouvoir. Pris en étau par une majorité de quartiers restés aux mains de la gauche, la municipalité Guazzaloca avait entrepris de recentraliser les effectifs via la constitution de cellules spécialisées, et notamment sur le traitement des désordres au centre historique. En outre, la loi de finances italienne bloque le recrutement de policiers municipaux, en n'autorisant qu'une embauche pour trois départs. La loi régionale n°24 de 2003 qui fixe, en Emilie-Romagne, des taux minima de policiers municipaux, entre ainsi en contradiction avec cette loi mais ne peut en contrer les effets. La loi de finances pèse également sur le budget des communes italiennes. Ainsi, le budget de la police municipale bolognaise, en hausse constante depuis 1997, connaît une décrue à partir de 2004¹²¹. L'élément de continuité entre les deux politiques municipales concerne la réorientation des missions de la police municipale vers la lutte contre les désordres. En effet, même si l'avenir de la cellule sécurité apparaît incertain au moment où s'achève notre étude de terrain, l'extension des horaires d'intervention des agents et la réflexion sur la mise en place d'agents de proximité laissent penser à une validation, par Sergio Cofferati, des orientations dessinées par la municipalité Guazzaloca.

¹²⁰ Comune di Bologna, 1956-2006. *A cinquant'anni dal Libro Bianco, una nuova fase del decentramento e della partecipazione. Politiche della comunicazione e rapporti con la cittadinanza. Politiche della sicurezza*, 2006, p. 20.

¹²¹ Voir en annexe 152 l'évolution du budget de la police municipale de Bologne.

L'arrivée au pouvoir du centre-droit à Bologne, en 1999, marque une rupture politique fondamentale, dans une ville gouvernée par le centre-gauche depuis 1945. Les réagencements organisationnels souhaités par la nouvelle municipalité, et notamment par l'assesseur à la sécurité, un ancien policier, rencontrent cependant de fortes oppositions internes de la part des services, soucieux de conserver leurs compétences, mais également hostiles, par culture politique, à la trajectoire professionnelle du nouvel assesseur. Le Secteur de la Sécurité entretient ainsi de délicates relations, au sommet de sa hiérarchie, avec la police municipale, tandis que certains acteurs des services sociaux, d'une part, et du Secteur de l'ingénierie civile et des infrastructures, d'autre part, refusent de travailler avec la nouvelle délégation, qui les amputent de certaines missions.

L'analyse des évolutions organisationnelles du Secteur de la Sécurité permet donc de nuancer la thèse d'une action publique totalement différenciée selon la couleur politique de la municipalité puisque des éléments de continuité sont repérables. La constitution, au sein du Secteur de la Sécurité, d'un service spécifiquement en charge des activités sociales de prévention, le remplacement de l'assesseur Preziosa par un assesseur au profil plus consensuel et le retour en grâce des interventions de prévention sociale que le nouvel assesseur impulse, illustrent la mise en berne des velléités de rupture initialement portées par le centre-droit. Les réticences organisationnelles, professionnelles et syndicales générées par l'avènement du Secteur de la Sécurité contraignent donc la mise en œuvre de l'action publique en limitant le spectre des alternatives, imposant ainsi un rééquilibrage entre prévention sociale et mesures de dissuasion/répression.

Conclusion

Les villes de Modène et Bologne qualifient leur politique de manière similaire, en termes de sécurité urbaine (« *sicurezza urbana* »). Les stratégies d'institutionnalisation qu'elles déploient comportent des points communs et différences majeurs.

Les deux villes partagent le même souci de formalisation de la coopération avec les services de l'Etat. Ainsi, elles signent respectivement et successivement des protocoles d'entente et contrats de sécurité relatifs, notamment, aux modalités de collaboration entre police municipale et forces de l'ordre. Elles réorientent également toutes deux les missions de

la police municipale vers un contrôle accentué du territoire, malgré un positionnement différent des agents dans les deux cas. Entre 1995 et 1997, les deux municipalités mettent en place la police municipale de proximité, une politique d'îlotage dans les quartiers, afin de renforcer la présence des agents sur le territoire. Au tournant des années deux mille, elles se dotent de cellules spécialisées dans la lutte contre la délinquance et les désordres (l'unité sécurité urbaine à Modène et la cellule sécurité à Bologne). A Bologne, le principal syndicat des policiers municipaux, la Cgil (gauche), s'oppose à l'extension des missions de la police municipale, dont la régulation de la circulation routière constitue, à ses yeux, le cœur de métier. A Modène, en revanche, le syndicat majoritaire au sein des policiers municipaux se montre favorable à ces évolutions, qui semblent intervenir sans heurt majeur.

Les deux municipalités opèrent, en revanche, des choix distincts dans les agencements organisationnels internes qu'elles mettent en œuvre pour structurer un service spécifiquement en charge de la sécurité. A Modène, c'est une structure de mission, située au sein du cabinet du maire, qui est chargée de coordonner l'action des services municipaux traditionnels (police municipale et services sociaux notamment) en matière de sécurité. La sécurité constitue l'une des chasses gardées du maire, qui peut plus facilement trancher d'éventuels conflits qu'un simple assesseur. En outre, les services sociaux demeurent au cœur du processus de mise en œuvre de l'action publique en matière de sécurité, en l'absence d'un Secteur qui lui soit spécifiquement dédié. Ils ne connaissent pas les redécoupages organisationnels qui donnent lieu, à Bologne, aux conflits de culture professionnelle entre travailleurs socio-éducatifs et praticiens de la sécurité. Enfin, la responsable de la direction intégration sociale du Secteur des services sociaux partage le consensus dégagé dans la ville sur la responsabilité de l'immigré en situation irrégulière-délinquant, ce qui facilite également la coopération avec les forces de police, municipales et nationales. A Bologne, le centre-droit crée un Secteur de la Sécurité par démantèlement du Secteur des services sanitaires et sociaux. Le nouveau Secteur de la Sécurité est alors organisé selon un principe de différenciation fonctionnelle, lui permettant de travailler avec les divers services municipaux et les forces de l'ordre. Si au sein du Secteur de la Sécurité, les services n'entretiennent entre eux que de rares formes de coopération, chacun d'entre eux collabore étroitement avec d'autres acteurs municipaux : les services sociaux, d'une part, et la police municipale, d'autre part.

La comparaison des cas modenais et bolognais révèle donc l'influence des idéologies professionnelles et partisans sur la production de l'action publique. Dans le cas de la police municipale bolognaise, il apparaît difficile de dissocier idéologie professionnelle et idéologie partisane, dans la mesure où la Cgil, un syndicat de gauche, apparaît d'autant plus hostile aux réformes municipales d'institutionnalisation de la sécurité qu'elles sont impulsées par le centre-droit. Ce constat vient ainsi nuancer la thèse d'un impact supérieur des idéologies

professionnelles sur la production de l'action publique (Arnaud et al., 2006a). Dans le cas bolognais, les conflits d'ordre professionnel qui surviennent lors du processus d'institutionnalisation de la sécurité semblent être une continuation, dans l'univers administratif municipal, du double conflit idéologique entre ceux qui rejettent la répression et ceux qui n'y sont pas hostiles, d'une part ; entre ceux qui considère que la répression relève de la stricte compétence étatique et ceux qui jugent que la municipalité peut légitimement intervenir dans ce domaine, d'autre part.

CHAPITRE 8

La sécurité urbaine : un paradigme pluriel

Introduction

La controverse criminologique sur le changement de paradigme

Ce dernier chapitre est une discussion de l'ensemble des résultats présentés au cours de ce travail. Il s'agit ici de vérifier la thèse de l'avènement d'un nouveau paradigme dans le champ de la sécurité, que certains auteurs ont présenté comme le « populisme punitif » (Ferret & Mouhanna, 2005c) : la mise en œuvre par des gouvernements locaux « néo-conservateurs », à des fins électoralistes, de politiques de sécurité axées sur l'emploi de mesures répressives (comme la vidéosurveillance), au détriment de mesures de prévention sociale.

Les théories anglaises, nord-américaines et françaises que nous allons présenter dans ce chapitre (Garland, 1996 ; Crawford, 1997 ; Roché, 1998c ; Young, 1999) tendent globalement à considérer que l'Etat a entamé une stratégie de responsabilisation d'autres acteurs (les collectivités locales, le secteur marchand, la population) pour tenter de faire face à la crise de légitimité dont il est l'objet, son efficacité étant contestée tant dans le domaine économique, par les néo-libéraux, que dans le domaine de la sécurité, où il n'a pu endiguer la montée de la délinquance. Elles notent parallèlement, dans le champ de la criminologie, un changement de paradigme. Alors que les théories criminologiques mettaient l'accent sur les causes socio-économiques de la délinquance, elles insistent désormais davantage sur la responsabilité individuelle du délinquant, contre laquelle on ne peut agir que dans certaines limites. Le crime est ainsi considéré comme un fait normal – le fruit d'individus rationnels – qu'il s'agit de maintenir dans des limites acceptables pour la société. Le passage d'une conception positiviste à une conception administrative et actuarielle de la délinquance, qui consiste à minimiser les risques et non plus à les éliminer, modifie l'objet d'étude de la criminologie : ce n'est plus tant sur le délinquant qu'il faut agir mais sur les faits, les conditions du passage à l'acte. Ce nouveau paradigme, en cherchant dans le quotidien les moyens d'intervenir sur la délinquance, engendre l'avènement de la prévention situationnelle, qui s'intéresse aux conditions du passage à l'acte et non plus au délinquant (auquel s'attachait la prévention sociale). Les acteurs politiques se nourriront de ces réflexions criminologiques et réciproquement, et l'on aurait

une évolution des contenus des politiques menées vers davantage de prévention situationnelle, les postulats rationalistes de cette dernière concordant avec ceux du néolibéralisme.

Nos résultats permettent d'explicitier, tout d'abord, les mécanismes par lesquels de nouveaux acteurs – en l'occurrence les municipalités – sont amenées à réinvestir un domaine d'intervention historiquement monopolisé par l'Etat, que la seule thèse de la responsabilisation ne suffit pas à expliquer. L'investissement des municipalités dans le domaine de la sécurité résulte d'interactions entre le local et le national, que la politisation de l'insécurité au niveau local contribue à alimenter. La hausse de la demande de sécurité apparaît comme un produit des sociétés contemporaines, dans la mesure où de plus en plus d'individus aux identités diverses sont amenés à cohabiter dans les espaces publics des centres urbains en expansion, générant autant d'interprétations différentes des normes légitimes d'usage de ces lieux et donc de conflits potentiels nécessitant une régulation par les pouvoirs publics. Les services de l'Etat, incapables de traiter seuls la hausse de la délinquance, tendent par ailleurs à délaisser les problèmes de tranquillité publique au profit d'autres priorités institutionnelles. Dans ce contexte, le maire, confronté à ses administrés mobilisés, doté de compétences en matière de police urbaine et dont le rôle consiste tout particulièrement à agir, se voit incité à réinvestir ses compétences et son rôle de « garant de la tranquillité publique » (Le Goff, 2003).

Nos résultats, en revanche, s'opposent plus directement à la thèse de l'avènement d'un populisme punitif. L'origine de la prévention situationnelle n'est pas uniquement à chercher dans les gouvernements néo-conservateurs mais également dans les réflexions de la criminologie critique de gauche. En outre, les analyses en termes de transfert de politiques publiques (Wacquant, 1999) par une « nouvelle technocratie du risque urbain » (Ferret, 2005c : 226) qu'utilisent ces auteurs pour expliquer les mécanismes de diffusion de ce nouveau paradigme apparaissent empiriquement peu fondées. Enfin, les municipalités développent, à côté des mesures traditionnelles d'accompagnement socio-sanitaire, des mesures obéissant à une volonté de maîtrise des lieux collectifs et des interventions plus répressives ; le seul terme de prévention situationnelle ne permet pas de rendre compte de la pluralité de ces évolutions.

En dernier lieu, nous défendons que l'actuel champ de la sécurité n'apparaît pas structuré sous une forme de « secteur » (Jobert & Muller, 1987), dans la mesure où aucune profession dominante n'est capable de l'organiser. Des interprétations divergentes de l'insécurité continuent d'y cohabiter, professionnels et organisations ne partageant ni les mêmes priorités d'intervention ni les mêmes conceptions des causes de la délinquance. La seule logique structurante que nous ayons pu y trouver est institutionnelle : les municipalités encouragent la coopération interorganisationnelle, d'une part entre leurs services, et d'autre part avec les services de l'Etat. Cependant, la coopération interorganisationnelle se résume plus à une recherche de coordination des organisations, qu'incarnent les intermédiaires de l'action

publique disséminés aux postes d'encadrement, qu'à une véritable hybridation des modes de fonctionnement des diverses organisations. Sur ce point, le processus d'institutionnalisation de la sécurité urbaine ne signifie pas, pour l'heure, le dépassement de l'opposition entre prévention et répression, d'une part, et du clivage sur la légitimité d'une intervention municipale en matière de répression, d'autre part. La thèse d'un changement de paradigme n'apparaît donc, pour l'instant, pas validée au niveau local.

Nous présenterons ces différents éléments en deux sections. Nous discuterons, tout d'abord, les mécanismes qui président à l'apparition des municipalités dans le domaine de la sécurité ; puis nous montrerons que la thèse de l'avènement du populisme punitif au niveau local n'est, pour l'heure, pas recevable.

I. Le réinvestissement du domaine de la sécurité par les municipalités

Une revue de la littérature nous a permis de dégager trois ensembles de théories explicatives du réinvestissement du thème de la sécurité par les collectivités locales. Nous avons ainsi successivement examiné la thèse de la responsabilisation par l'Etat d'autres acteurs, celle de la croissance de la demande de sécurité comme produit de la société contemporaine, enfin, celle de la réappropriation par le maire de son rôle de garant de la tranquillité publique. La combinaison de ces trois analyses permet de rendre compte des dynamiques qui président à l'implication croissante des municipalités dans le domaine de la sécurité en France et en Italie.

I.1. La thèse de la responsabilisation amendée

La thèse de la responsabilisation explique l'implication de nouveaux acteurs dans un domaine traditionnellement régi par l'Etat par une volonté de ce dernier de pallier la crise d'efficacité qui l'affecte. Les évolutions des politiques de sécurité en Europe se traduisent, en effet, par la mise en place de pratiques partenariales. Adam Crawford (1997 : 56) a noté que l'approche partenariale avait même acquis un statut international avec la reconnaissance en 1990 par l'Onu, dans une résolution sur la « prévention de la délinquance et le traitement des auteurs », du fait que la prévention de la délinquance n'était pas seulement du ressort de l'institution policière¹. L'auteur défend la thèse d'un changement de paradigme, issu d'une

¹ Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies, *Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyad)*, New-York : ONU, 45e session, 14 décembre 1990, disponible à l'adresse suivante:
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/567/59/IMG/NR056759.pdf?OpenElement>

crise de légitimité de l'Etat, qui se traduit par l'adoption du triptyque « prévention – communauté – partenariat » dans la rhétorique politique anglaise. Pour ce chercheur, c'est la crise de légitimité que rencontrent les institutions qui est à l'origine de la promotion du discours et de la stratégie de responsabilisation : comme les institutions ne sont plus capables de répondre aux attentes du public, elles essaient de les redéfinir².

Le sociologue David Garland (1996 ; 2001) considère également que l'implication d'acteurs autres qu'étatiques dans la gestion de la sécurité à partir de la fin des années quatre-vingt-dix relève d'une stratégie délibérée de responsabilisation de la part de l'Etat, qui cherche ainsi à pallier son incapacité à endiguer seul la hausse de la délinquance. Le *Crime and Disorder Act* de 1998 illustre cette orientation, particulièrement novatrice pour une politique britannique longtemps marquée par la primauté de l'échelon national (mais où le système de police est régional). Ce texte suggère l'émergence d'une double stratégie de l'Etat dans les sociétés postmodernes : une « stratégie d'adaptation » (1996 : 446), que traduit la mise en place de partenariats administratifs et rationalistes, et une « stratégie de réaffirmation de la souveraineté » (1996 : 449), qui s'exprime dans le déploiement de sanctions plus sévères (1996 : 461).

S. Roché met en avant la crise du paradigme répressif pour expliquer l'entrée de nouveaux acteurs dans le champ de la sécurité en France. Il définit ce dernier comme « la professionnalisation pénale avec les représentations des citoyens suivant lesquelles ils peuvent et doivent faire appel aux pouvoirs publics pour gérer les situations de violence qu'ils ont rencontrées. » (Roché, 1998c : 226-227). Ce paradigme répressif entre en crise avec une double remise en question : la critique néolibérale adressée à l'Etat, tant d'un point de vue économique qu'idéologique, et la crise d'efficacité du système pénal, dont la capacité à punir – comprise comme le nombre de sanctions divisé par le nombre de délits enregistrés – s'est effectivement réduite.

L'Etat chercherait à répondre à cette crise par le développement de nouvelles mesures, que l'auteur regroupe sous le terme de « prévention », terme dont il note le destin de slogan, repris dans plusieurs pays d'Europe, tant par les partis politiques de gauche que de droite. En Angleterre, par exemple, les circulaires de 1983 et 1984 « constituent ce qui pourrait devenir les référentiels des nouvelles politiques de prévention à venir. Elles affirment notamment : 1/ que la police ne peut assurer seule la prévention ("la prévention est une tâche pour la communauté", c'est-à-dire "la population au sens large, toutes les institutions qui peuvent

² Le chercheur formule ce point en ces termes :

« *In the lights of legitimacy deficits, neo-liberal governments have sought to recalibrate that which constitutes the legitimate expectations of the public and the responsibilities of individuals, families, groups, and the state in diverse areas of social life, including crime control.* » (Crawford, 1997 : 77).

influer sur la diffusion du crime") ; 2/ elles soulignent l'importance du "partenariat" (dans le vocabulaire français, ou *inter-agency co-operation*, dans le vocabulaire anglais) entre la police et d'autres acteurs (*agencies*) ; 3/ que cette coordination ne doit être envisagée qu'au plan local. » (Roché, 1998c : 242).

Ainsi, les critiques adressées à l'Etat suggèrent un transfert des compétences que détient l'Etat en matière de sécurité au local et au marché. La logique pénale et répressive de l'Etat se trouve donc, au final, concurrencée par la logique préventive des assureurs, des élus locaux et de la population elle-même.

L'« idéologie localiste » (Roché, 2004b : 195), qui émerge dans les années soixante-dix en France³, est renforcée par la crise économique et les échecs du volontarisme étatique. Les raisons et modalités selon lesquelles la sécurité tend à redevenir une affaire localement administrée sont à chercher dans les interactions entre les maires, qui se mobilisent de plus en plus sur les enjeux locaux de sécurité, et l'Etat, qui s'efforce de se délester de certaines tâches, tout en encadrant l'initiative des maires (Le Goff, 2003). L'examen de la production législative et réglementaire française, des rapports et actes de colloques, ainsi que des discours et communiqués de presse des principaux acteurs politiques (recensés dans les archives du ministère de l'Intérieur ou dans la presse), permet à T. Le Goff de mettre en exergue le rôle de l'AMF (Association des maires de France) dans ces dynamiques d'interaction. L'étude de la genèse des politiques de prévention de la délinquance en France révèle ainsi le caractère « *bottom up* » de la mise à l'agenda gouvernemental de ce thème et le rôle fondamental joué par les maires dans ce processus, comme en atteste l'impact du rapport Bonnemaïson.

Les résultats de nos investigations sur le cas italien tendent également à mettre en exergue le rôle des maires dans le processus de politisation de la sécurité. L'étude de la genèse de la politique locale de sécurité à Modène dans les années quatre-vingt-dix révèle notamment dans quelle mesure le maire, soutenu par la Région Emilie-Romagne, obtient la signature du premier protocole d'entente relatif à la sécurité entre une commune et l'Etat. La spécificité italienne tient, en revanche, à l'implication de l'ensemble des collectivités dans le domaine de la sécurité. Le Fisu (Forum italien pour la Sécurité urbaine) est créé en 1996 à l'initiative de plusieurs collectivités soucieuses de se rassembler pour réfléchir et peser dans le débat sur la répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux et l'Etat en matière de sécurité, dans un contexte de décentralisation accrue. Cependant, alors qu'en France le rapport de la Commission des maires sur la sécurité – rendu au Premier Ministre en 1982 – donne naissance à une politique nouvelle, dite de « prévention de la délinquance », dont le maire est le

³ Dans les années soixante-dix, la concertation avec les élus locaux remplace le volontarisme étatique. L'arrivée de la gauche au pouvoir – au niveau local, elle remporte nombre de municipalités en 1977 ; au niveau national, en 1981 – renforce cette tendance.

pivot, en Italie, les collectivités ne sont toujours pas parvenues à élaborer un accord avec l'Etat qui formalise ces nouvelles formes de contractualisation. La proposition de loi qu'elles ont formulée de manière conjointe en 2003 (le texte a été rédigé par trois personnalités représentant respectivement l'Anci, l'Association nationale des Communes italiennes, l'Upi, l'Union des Provinces italiennes, et la Conférence des présidents de Région) est encore en cours d'examen au Parlement.

Le cas italien présente donc des particularités au regard de la théorie de la responsabilisation. En effet, aucune politique nationale procédurale n'est venue encourager des pratiques partenariales en matière de sécurité, que ce soit entre les services de l'Etat ou entre l'Etat et les collectivités⁴. La seule mesure relevant d'une politique de territorialisation de la sécurité a consisté à entériner régulièrement une pratique : la participation du maire au Comité provincial pour l'Ordre et la Sécurité publique (CPOSP), l'organe consultatif du préfet en matière de sécurité, qui rassemble les responsables territoriaux des forces de l'ordre (Police d'Etat, carabinieri et Garde des finances). La loi de 1981 relative à la réorganisation de la sécurité publique en Italie prévoit la possibilité pour les préfets d'inviter les maires dans les CPOSP. Sous le gouvernement de centre-gauche, une circulaire de 1996 du ministère de l'Intérieur encourage ensuite cette participation. Le décret du 27 juillet 1999 fait du maire un membre de droit du CPOSP, c'est-à-dire que la convocation du CPOSP – qui reste la prérogative du préfet – peut se faire sur demande du maire de la ville chef-lieu. Enfin, la première loi relative à la « sécurité des citoyens » (2001) entérine définitivement ces pratiques.

Il faut attendre 2003 – soit plus de cinq ans après la signature du premier contrat de sécurité italien – pour que le gouvernement de centre-droit de Silvio Berlusconi promeuve le triptyque « sécurité participative – sécurité appliquée – sécurité subsidiaire ». Alors que les sécurités « appliquée » et « subsidiaire » ont fait l'objet de mesures gouvernementales⁵, ce n'est pas le cas de la « sécurité participative ». La diffusion des contrats de sécurité entre Etat et communes, ou des accords Etat-Régions, s'est produite sans qu'aucune politique nationale de contractualisation et de territorialisation, n'intervienne. Les cas français et italien révèlent donc dans quelle mesure la responsabilisation des collectivités locales dans le domaine de la sécurité résulte de processus d'interaction entre Etat et collectivités, et non de la seule stratégie étatique.

Si nous retenons l'idée selon laquelle l'Etat, en difficulté dans la lutte contre la délinquance, peut en effet choisir une stratégie d'implication des collectivités sous l'impulsion de ces dernières, il nous reste à expliquer pourquoi les collectivités – et notamment les municipalités – se mobilisent ainsi sur la sécurité dans les deux pays. La thèse de la croissance

⁴ Au moment où s'achevait notre étude de terrain. Les « pactes pour la sécurité » du gouvernement Prodi n'avaient pas encore été signés.

⁵ Voir chapitre 1.

de la demande de sécurité comme produit de la société moderne apparaît comme une première piste de réponse.

I.2. La croissance de la demande de sécurité comme produit de la société contemporaine

A partir de l'étude du cas britannique, Adam Crawford (2001) avance plusieurs éléments d'explication. Il suggère que l'Etat-nation, et donc l'ensemble de l'appareil de justice pénale, est entré en crise sous la double pression de la mondialisation et du localisme : l'Etat aurait progressivement perdu les moyens d'exercer le pouvoir politique. La « postmodernité » se caractériserait ainsi par une relation de plus en plus étroite entre les conditions créées par la mondialisation et les situations locales. Reprenant ici les analyses de Ulrich Beck (1992), l'auteur attribue la hausse des préoccupations des individus pour la sécurité et la qualité de la vie à l'insécurité existentielle croissante qui les caractérise dans la société du risque. La question de l'insécurité constituerait ainsi désormais pour les autorités un élément à prendre en considération dans les décisions⁶. Or les préoccupations des individus revêtent un caractère local, dans la mesure où elles se condensent en un seul souci : celui de se sentir personnellement en sécurité.

« La *sécurité locale*, dans la mesure où elle prend en compte les questions de *qualité de la vie*, reflète cette préoccupation envahissante de la sécurité et de l'*insécurité existentielle*. Elle se constitue en un domaine de gouvernance qui prend en charge le plan local et les façons dont les gens le vivent exposés qu'ils sont aux pressions de la mondialisation. Elle offre une possibilité de reprendre possession du territoire. » (Crawford, 2001 : 8).

La thèse de l'insécurité existentielle des individus comme ressort de la préoccupation pour la sécurité semble attestée par les études quantitatives relatives au sentiment d'insécurité. Martin Killias (1990), puis Sebastian Roché (1998a), accordent ainsi à la « vulnérabilité » des individus une place importante dans le modèle explicatif du sentiment d'insécurité qu'ils développent respectivement⁷. On peut toutefois reprocher à A. Crawford de ne mentionner à

⁶ L'auteur fait l'hypothèse que dans un contexte de restructuration de l'économie mondiale et de concurrence accrue entre les villes, ces dernières chercheraient à profiter de cette réorganisation de l'économie aux niveaux national et international pour accroître leur influence et leurs ressources. Or la sécurité constituerait un facteur essentiel de la capacité d'attraction des investissements, en particulier le caractère sûr des quartiers d'affaires du centre-ville. Aussi les municipalités se mobiliseraient-elles sur ces questions. Ce point de vue, d'inspiration marxiste, semble toutefois s'appliquer davantage aux grandes villes européennes, fortement internationalisées, qu'aux villes moyennes ou plus petites. Par ailleurs, l'historien Jean Delumeau (1989) a montré, d'une part, dans quelle mesure la demande de sécurité s'est transformée au cours des siècles (elle s'est notamment laïcisée à partir du 18^e siècle) et, d'autre part, que les autorités (religieuses puis politiques) se sont toujours appliquées à rassurer leurs populations.

⁷ La dimension de la « vulnérabilité » comprend les capacités physiques des individus, leurs moyens financiers et leurs ressources collectives.

aucun moment la hausse effective des problèmes⁸ (faits de délinquance et incivilités) comme concourant à la hausse du sentiment d'insécurité. Or la perception des dégradations et actes de vandalisme influe fortement sur le sentiment d'insécurité (Taylor et al., 1980, cité par Roché, 1994 : 26). De plus, sa théorie ne dit rien des modalités d'expression de la demande de sécurité, ni de ses modalités de réception par les pouvoirs publics. Elle omet par exemple de préciser que les populations les plus vulnérables (économiquement et socialement) ne sont pas celles qui se mobilisent sur les questions de sécurité.

Le sociologue Marzio Barbagli (1999 : 48-49) a souligné, à partir des résultats statistiques d'une enquête menée à Turin, que la thèse selon laquelle le délit exerce une fonction d'intégration sociale est encore valable mais varie selon la catégorie socio-économique : ce sont les catégories les plus avantagées qui se mobilisent le plus. Cette thèse a également été défendue par Sebastian Roché (2000) qui a montré, à partir d'enquêtes quantitatives menées à Saint-Etienne en 1995 et à Romans (Isère) en 1998, que les résidents propriétaires de leur logement interpellaient plus facilement la municipalité, tout comme les professions intermédiaires le faisaient plus que les ouvriers. Une étude qualitative des comités de citoyens menée à Modène (Poletti, 2002) révèle également une prédominance de commerçants et de représentants de la classe moyenne, résidant de longue date à Modène, parmi leurs membres⁹. L'analyse de A. Crawford tend donc à occulter le rôle des acteurs : on ne sait rien des modalités d'expression de la demande de sécurité, ni des mécanismes de mise à l'agenda de ces questions au niveau local. Or l'étude de ces processus nous a permis de mettre en lumière les ressorts de la demande de sécurité à laquelle les maires prétendent répondre. Ainsi, l'étude des modalités de catégorisation de l'insécurité dans les quatre villes nous a invitée à postuler le caractère central de la perception par les habitants d'une dégradation de leur qualité de vie dans leur quartier – en particulier du fait de la prolifération de désordres physiques et sociaux, parfois à la limite de l'illégalité – dans les mécanismes d'expression d'une demande de sécurité adressée aux pouvoirs publics, et notamment au maire.

David Garland, qui a également analysé les évolutions des politiques de sécurité en Grande-Bretagne, attribue l'échec des politiques de l'Etat à l'adaptation des classes moyennes et des élites libérales aux taux de délinquance élevés (Garland, 2000 : 348-349). Alors que les classes moyennes des années cinquante et soixante vivaient à distance de la délinquance et étaient en conséquence capables d'adopter une « attitude civilisée », elles ne le peuvent plus à

⁸ C'est-à-dire attestée par les statistiques disponibles, qui peuvent fournir une tendance, à défaut d'une évaluation précise de la réalité.

⁹ La structure socio-économique particulière de cette ville, à la fois communiste et économiquement riche, n'y est pas étrangère. A titre d'exemple, signalons que le revenu annuel moyen par habitant se montait en 2002 à 22 198 euros, contre 14 939 euros en Italie (Baldini & Silvestri, 2003).

présent car elles ont elles aussi expérimenté la délinquance. Elles expriment donc une forte demande de sécurité.

Adam Crawford (2002 : 234-235) a critiqué cette analyse sur deux points. Premièrement, les élites n'ont pas plus d'expérience *de la délinquance*, mais bien plutôt des *désordres et incivilités*, qui se trouvent au cœur de leur inquiétude. Il considère, d'une part, que la distance spatiale et sociale entre classes moyennes et élites s'est creusée et, d'autre part, que le nombre de zones où la délinquance est concentrée a augmenté. Deuxièmement, les élites n'ont pas déserté le centre-ville en France comme aux Etats-Unis et, dans une moindre mesure, en Grande-Bretagne : les Français restent attachés à leur zone de résidence et sont donc plus enclins à considérer la délinquance comme un fait social « normal », ce qui rendrait l'analyse de D. Garland moins pertinente pour ce pays. Adam Crawford oublie toutefois que les classes moyennes ont fui les « grands ensembles » français dans les années soixante-dix.

Il nous semble que la combinaison de ces différentes analyses permet d'expliquer nos observations. Les résidents qui appartiennent aux classes moyennes, qu'ils habitent au centre-ville ou dans un quartier périphérique, expérimentent à la fois des désordres et des actes de délinquance, qu'ils se refusent à considérer comme « normaux », ce qui suscite leur mobilisation.

Dans un ouvrage collectif présentant les principaux résultats d'une recherche interuniversitaire menée pendant quatre années, dans la région de Bruxelles, la contribution de H.-O. Hubert (2000) montre bien la diversité des faits qui peuvent être ressentis comme une violation du code de vie collective, ces faits pouvant varier d'un individu à l'autre¹⁰. La demande de sécurité constitue donc bien un produit de la société moderne, marquée par la complexité, c'est-à-dire la confrontation toujours plus large d'identités individuelles diverses, confrontation susceptible de donner lieu à toujours plus de controverses quant aux usages légitimes des espaces publics.

I.3. La réactivation par le maire de son rôle de « garant de la tranquillité publique »

Pourquoi les habitants mobilisés s'adressent-ils à la municipalité ? Les services de l'Etat ne sont-ils pas également les destinataires de cette demande ? Tanguy Le Goff, auteur d'une

¹⁰ Le chercheur a analysé les interactions entre différentes catégories de population (qu'il nomme « populations menacées », « populations menaçantes » et « agents de régulation sociale ») dans le quartier Saint-Antoine, à Forest (commune de Bruxelles), notamment sur le parvis Saint-Antoine et les rues avoisinantes. Dans une perspective proche du travail de terrain de l'Ecole de Chicago, il intègre recueil de documents, entretiens avec des personnes-ressources, observations *in situ*, entretiens collectifs et individuels avec des habitants, et ajoute un retour réflexif sur sa méthode. Il fournit ainsi plusieurs exemples de ruptures des rituels de politesse dans l'espace public, par des citations tirées de ses entretiens.

thèse sur « le maire, garant de la tranquillité publique » (Le Goff, 2003), avance l'idée que le maire réactiverait précisément son rôle de « garant de la tranquillité publique ». Il suggère ainsi une triple explication : les administrés méconnaissent les pouvoirs réels du maire en la matière ; les maires désireux, de s'attribuer plus de pouvoirs qu'ils n'en détiennent effectivement, entretiennent volontairement le flou sur leurs compétences ; la propension des habitants à surestimer le rôle de leur maire est liée à l'image de l' élu « naturellement » proche du terrain (Le Goff, 2005 : 424-425). Cet ensemble d'hypothèse ne nous semble pas suffisant.

Premièrement, le maire détient des compétences en matière de police urbaine. En ce sens, nous concordons avec T. Le Goff lorsqu'il soutient que les maires qui s'impliquent dans une politique de gestion de la sécurité sur leur territoire ne font que réactiver un rôle ancien. Sebastian Roché (2005) insiste d'ailleurs sur le caractère historiquement construit du monopole de gestion de la sécurité revendiqué par l'Etat en France : ce monopole ne date que de 1941, lorsque le gouvernement de Vichy a étatisé l'ensemble des polices municipales par la loi Darlan. En Italie, en revanche, l'existence des polices municipales n'a pas connu d'interruption. Le maire peut d'autant plus facilement se réapproprier son rôle de garant de la tranquillité publique dans un contexte de décentralisation, et ce d'autant plus nécessairement que le problème lui paraît urgent. Le rôle de maire consiste, entre autres, à agir conformément aux attentes supposées de ses administrés (Le Bart, 2003 : 71).

Deuxièmement, les habitants dénoncent des problèmes liés à l'utilisation des espaces collectifs, c'est-à-dire des actes parfois à la limite de l'illégalité, dont le traitement peut relever des compétences de l'Etat et/ou de la municipalité. Si un tag est, depuis 1994 en France, passible d'une contravention, le nettoyage des graffitis n'est pas du ressort de la police, mais de la municipalité. Cette dernière peut donc être légitimement sollicitée pour le traitement de certains problèmes. Ces conclusions rejoignent celles du rapport de l'Institut régional de Recherche de Lombardie quant à la nature de la demande de sécurité adressée aux forces de police : cette dernière concerne dans une large mesure la « qualité de vie ». Les chercheurs ont analysé les appels reçus en 2005 par la police d'Etat et la police municipale dans deux villes de Lombardie, Milan et Bergame. A Milan, 57,3% des appels reçus par la police municipale avaient trait à la qualité de vie, contre 20,9% pour la police d'Etat. A Bergame, ces parts s'élevaient respectivement à 42,9% pour la police municipale et 29,4% pour la police d'Etat (Ceriani, 2006 : 46-47). Similairement, les entretiens que les chercheurs ont conduits avec différents types d'acteurs (habitants, élus, monde associatif, forces de police) révèlent une formulation des problèmes très proche de ce que nous avons nous-mêmes observé. On peut donc considérer, avec A.-C. Douillet (2005) que, dans le domaine de la sécurité, la « logique des problèmes » impulse une remise en question de la sectorisation, qui ne permet pas un traitement global des problèmes.

Troisièmement, la police tend à délaïsser les missions relevant de la tranquillité publique. Le sociologue Dominique Monjardet (1996), dans une synthèse de quinze années de recherche sur l'institution policière¹¹, diagnostique une crise de la fonction sociale de maintien de la tranquillité publique¹², qu'il nomme « police urbaine ». Cette dernière a pour mission de faire respecter la paix publique, de s'interposer dans les conflits interpersonnels, de régler les flux de circulation. Il ne s'agit pas d'une police *sur* la société, ni *de* la société, mais d'une police *dans* la société. Cette fonction *sociale* est remplie par les forces de l'ordre étatiques, en charge de la *sécurité publique*, mais aussi locales (polices municipales, gardes champêtres). Or, le sociologue montre clairement que cette mission est loin de constituer une priorité de l'institution policière¹³, ce qui contribuerait à expliquer pourquoi le maire est sollicité en tant que courtier entre la population et les services de l'Etat, dont la hiérarchie des priorités diffère de celle des habitants.

Dans un contexte de crise d'efficacité de la réponse étatique à une demande de sécurité accrue par la hausse de la délinquance et des incivilités, le maire se trouve sollicité par certains de ses administrés pour mettre en œuvre une politique dans un domaine nouveau : la sécurité. Deux chercheurs italiens, qui ont étudié la politique de sécurité menée par la Ville de Milan (Bricocoli & Cottino, 2003)¹⁴, ont mis en exergue la tendance du gouvernement local à étiqueter « sécurité » un vaste ensemble de problématiques majoritairement liées à l'usage des espaces publics. La construction de l'objet « sécurité urbaine » par la municipalité repose selon eux sur un processus de sélection successive qui aboutit à ne s'intéresser qu'aux phénomènes visibles, prenant forme dans les espaces publics, qui deviennent alors la cible de l'intervention. Cette analyse gagne en précision une fois mis en lumière le rôle des habitants dans la catégorisation des problèmes : les municipalités ne procèdent pas seules à la problématisation

¹¹ Le sociologue s'est notamment appuyé sur une enquête menée sur une cohorte de recrues de la Police nationale (élèves gardien de la paix de l'Ecole nationale de Police), auxquelles ont été adressés quatre questionnaires, respectivement au bout d'une semaine d'école (janvier 1992) ; en septembre 1992 ; lors de la dernière semaine d'école (décembre 1992) ; enfin, lorsque les policiers étaient devenus stagiaires (mars-avril 1994). Pour davantage de précisions sur les sources et ressources utilisées, voir l'annexe méthodologique (Monjardet, 1996 : 297-301).

¹² D. Monjardet suggère d'appréhender toute institution policière – et ce quel que soit le régime politique considéré – à partir des trois fonctions qu'elle doit remplir : la police d'ordre ou police de souveraineté (qui consiste à assurer la sécurité de l'Etat), la police criminelle (qui constitue la police de la société) et la police urbaine, c'est-à-dire la police dans la société (1996 : 271-282, chap. 6).

¹³ Dans son étude monographique de la police locale de Grenoble sous la Troisième République, Marie-Thérèse Vogel (1993) explicite avec précision les évolutions des missions du service, progressivement davantage orientées par les prescriptions nationales que par les besoins locaux, notamment par un processus d'uniformisation et de rationalisation des pratiques en matière de police judiciaire et de contrôle des étrangers.

¹⁴ Cette contribution restitue les résultats d'un travail mené par un groupe de recherche milanais coordonné par Antonio Tosi, dans le cadre de la recherche nationale Murst (Ministère de l'Université et de la Recherche scientifique et technologique) « Les effets du danger et de la peur sur la forme et sur l'usage de la ville italienne contemporaine », dirigée par Giandomenico Amendola. Une bonne partie de la recherche a consisté à observer et analyser les pratiques mises en œuvre par la municipalité (entretiens et approfondissements sur les politiques de l'assessorat à la Sécurité urbaine, de la police municipale et d'autres acteurs promoteurs d'actions locales).

de ces questions mais tendent plutôt à reprendre les catégories d'action publique formulées par les résidents mobilisés.

Les habitants jouent donc un rôle fondamental dans le processus de changement dans l'action publique : la prise en compte par les municipalités de leurs revendications explique ainsi l'attention nouvelle qu'elles portent à la maîtrise des espaces collectifs. Cependant, quelle que soit la catégorisation opérée par les résidents, les municipalités procèdent à une requalification des enjeux : en termes de « tranquillité publique » en France, en termes de « sécurité urbaine » en Italie – deux synonymes de « maîtrise des lieux collectifs ». Cette requalification des enjeux se traduit par une évolution du contenu de l'action publique mise en œuvre par les municipalités.

II. La thèse du populisme punitif à nuancer

La deuxième partie de cette recherche a montré dans quelle mesure les politiques de sécurité développées par les municipalités s'attachaient à répondre aux problèmes soulevés par les habitants. Après avoir explicité les mécanismes d'investissement des acteurs municipaux dans ce nouveau domaine de l'action publique, nous avons cherché à examiner les évolutions générées dans le contenu de l'action publique produite par une comparaison systématique dans le temps et dans l'espace du contenu des politiques municipales mises en œuvre entre 1997 et 2006. Nous avons bâti, pour discuter la thèse d'un passage de la prévention sociale à la prévention situationnelle, notre propre typologie – empiriquement fondée – des mesures municipales mises en œuvre. La comparaison systématique sur dix ans du contenu de l'action publique déployée par chacune des Villes nous permet d'amender fortement la thèse de l'avènement d'un nouveau paradigme répressif au niveau local.

II.1. L'avènement du populisme punitif

Diverses analyses expliquent le changement du contenu de l'action publique par un raisonnement hautement abstrait¹⁵, que les rares études empiriques disponibles sur le sujet ne parviennent pas toujours à démontrer. La littérature scientifique comporte, d'une part, des travaux centrés sur les changements structurels (Garland, 2001), qui tendent à se focaliser – de manière très théorique – sur le niveau macro de la globalisation et sur ses conséquences et, d'autre part, des travaux centrés sur des études de cas, empiriquement plus documentés, qui

¹⁵ C'est un élément que revendiquent toutefois certains auteurs, tel David Garland (2001).

abordent des questions de niveau micro ou méso et insistent sur le rôle des acteurs dans les processus de diffusion des politiques (Newburn & Sparks, 2004 : 12-13).

T. Jones et T. Newburn (2004 : 145-146), par exemple, ont étudié trois domaines de politiques particuliers : la politique de la tolérance zéro, l'externalisation de la gestion des prisons au secteur privé, les politiques d'enregistrement des délinquants sexuels. Contre l'approche structurelle (dominante selon les auteurs), qui se concentre sur les changements culturels, politiques et sociaux des sociétés postmodernes, ils proposent une approche privilégiant le rôle des acteurs politiques. Ils concluent à l'existence de différences dans les processus qui ont mené au changement dans chacun des domaines mais aussi dans les contenus et éléments symboliques de la politique. Dans deux des trois domaines étudiés, la convergence a plus lieu au niveau des symboles que des pratiques. Cela s'explique par le fait que les courants d'influence ont varié dans chaque cas, entre les domaines et entre les deux Etats. D'autres, en revanche, voient dans le changement social la cause principale de ces dynamiques. David Garland (2001), notamment, soutient que les similarités croissantes entre Etats-Unis et Grande-Bretagne, en termes de politiques de sécurité et de discours, sont prioritairement liées aux processus fondamentaux de changement culturel et social qui affectent les deux sociétés. Ces processus ne doivent pas être confondus avec des processus de « *policy imitation* » et « *policy transfer* », qui peuvent certes être à l'œuvre mais ne constituent pas pour autant la cause première du phénomène de convergence des politiques.

Dans une perspective très « *top down* », plusieurs chercheurs analysent les évolutions du contenu de l'action publique comme le fruit d'une stratégie délibérée des Etats convertis au néo-libéralisme. Pat O'Malley (1992), par exemple, considère que si la prévention situationnelle a connu un succès aussi important aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne en particulier, c'est en raison de son lien étroit avec les postulats idéologiques des programmes de gestion de la population de la « Nouvelle Droite », tant pour ce qui concerne le durcissement de la législation à l'égard des auteurs d'actes de délinquance, que le transfert de la gestion des risques aux individus eux-mêmes. Les individus sont désormais considérés comme libres de commettre ou non un délit et de se protéger ou non : c'est *ainsi* la responsabilité qui se trouve au coeur des politiques de sécurité, et non plus les *causes*.

Nous avons vu précédemment que David Garland (1996) défendait lui aussi la thèse d'une stratégie de responsabilisation, ou « gouvernement à distance », en dehors de l'Etat, des organisations, groupes et individus. L'auteur suggère que l'on assiste à l'émergence d'une double stratégie dans les sociétés postmodernes : à côté de la stratégie d'adaptation de l'Etat, par la mise en place de partenariats administratifs et rationalistes, se développe une « stratégie de réaffirmation de la souveraineté de l'Etat », qui se traduit par le déploiement d'un

« populisme pénal et moral ». Ces deux phénomènes antithétiques sont en fait corrélés (Garland, 1997 : 203) et apparaissent comme la réponse au problème des forts taux de délinquance comme fait social normal des sociétés postmodernes (Garland, 2000).

En France, Sebastian Roché (1998b) souligne aussi le large souci du politique pour les symboles du monopole de l'Etat, que traduisent les débats relatifs aux tenues de la Police nationale et aux armes nécessaires pour faire respecter la loi, à l'abolition de la peine de mort (symbole de la violence ultime détenue par l'Etat), et à l'autodéfense (qui remet en cause le monopole étatique), grâce au dépouillement du Journal officiel à propos des lois, décrets et débats parlementaires qui sont intervenus entre janvier 1976 et décembre 1991, mais aussi du suivi des débats qui se sont tenus à l'Assemblée nationale entre 1976 et 1983. L'Etat a pourtant mis en place des politiques partenariales visant à l'implication d'autres acteurs dans le domaine de la sécurité. Un paradoxe similaire à celui que décrit par D. Garland pour l'Angleterre se dessine donc en France.

Certains chercheurs se sont intéressés aux « transferts de politiques publiques » (Newburn & Sparks, 2004) qui ont pu s'opérer d'un pays à l'autre pour expliquer la diffusion de ce nouveau paradigme. Ces transferts peuvent être définis comme :

« The occurrence of, and processes involved in, the development of programmes, policies, institutions, etc. within one political and/or social system which are based upon the ideas, institutions, programmes and policies emanating from other political and/or social systems. » (Dolowitz et al., 2000 : 3).

Ces travaux tendent à présenter les Etats-Unis comme le pays dont émanent les nouvelles politiques menées en Europe, dans la mesure où les transformations de l'action publique observées dans le domaine de la sécurité seraient indissociables de la diffusion plus large de l'idéologie néolibérale dans les sphères économique et politique. Ces recherches présentent toutefois le large inconvénient de ne raisonner qu'au niveau national, négligeant un élément essentiel : l'Etat n'est plus le seul acteur à intervenir dans les politiques de sécurité, puisque les collectivités locales, et notamment les municipalités, participent activement à la coproduction de la sécurité. A ce titre, on peut légitimement s'interroger sur la similitude des processus de convergence aux niveaux national et local.

Dans son ouvrage intitulé *Les prisons de la Misère*, le sociologue Loïc Wacquant soutient que la hausse de la population carcérale dans les sociétés avancées est due à l'usage croissant du système pénal comme instrument de management de l'insécurité sociale et de contention des désordres sociaux, eux-mêmes créés au bas de la structure sociale par les politiques économiques de dérégulation et de restriction de l'Etat-providence. L'auteur résume ce mouvement par l'expression « pénalisation de la pauvreté » (Wacquant, 1999). Il défend la thèse selon laquelle l'irruption d'un « Etat pénal » aux Etats-Unis a eu des répercussions pratiques et idéologiques sur les autres sociétés touchées par les réformes qu'impulse le

néolibéralisme (Wacquant, 2004 : 13). L'effacement de l'Etat économique, le démantèlement de l'Etat social et le renforcement de l'Etat pénal constitueraient la traduction concrète d'une dynamique de conversion des élites gouvernantes au néolibéralisme. Loïc Wacquant considère que la diffusion des conceptions américaines des politiques et pratiques en matière de sécurité s'est déroulée en trois étapes. D'abord, l'expérimentation, dans les villes américaines, de ces nouvelles conceptions produites par des *think tanks* conservateurs critiques de l'Etat-Providence : New York et la politique de « tolérance zéro » en sont le symbole. Ensuite, l'importation de ces conceptions par d'autres *think tanks* sur le continent européen serait intervenue via l'Angleterre notamment. Enfin, une adaptation locale européenne de ces théories et méthodes aurait été menée par des universitaires sous couvert d'apparente scientificité¹⁶ (Wacquant, 1999).

J. Ferret et Ch. Mouhanna (2005a) dénoncent l'émergence, au niveau local, d'un « populisme punitif », vingt ans après les premiers textes publiés aux Etats-Unis sur le thème.

« Ce populisme, mélange de discours simplificateur et de solutions dites de "bon sens", s'appuie sur des électeurs considérés comme des victimes, et désigne des responsables des insécurités. Il s'accompagne d'un retour nostalgique aux valeurs d'autorité et d'obéissance, en empruntant aux Anglo-Saxons la fameuse thématique de la "tolérance zéro", qui se propose de restaurer l'ordre local et de réprimer systématiquement tous les signes de désordre. Cette mise en avant d'un discours de lutte contre l'insécurité pourrait illustrer l'émergence d'une nouvelle forme de leadership local, que l'on pourrait qualifier de néo-conservateur, dans la direction de certaines grandes villes françaises. » (Ferret & Mouhanna, 2005b : 12).

Les deux auteurs expliquent l'évolution du contenu de l'action publique locale par l'existence de mécanismes de transfert vers les élus locaux français de la politique anglo-saxonne conservatrice de la « tolérance zéro », entendue comme « la volonté de restaurer l'ordre local et de réprimer systématiquement tous les signes de désordre ».

Les conclusions que tirent J. Ferret et Ch. Mouhanna nous semblent excessives au vu des contributions rassemblées dans leur ouvrage. Ces dernières reposent sur des recherches empiriques qui mettent en lumière toute la complexité des processus à l'œuvre dans les villes – qu'il s'agisse des mécanismes d'expression et de perception des demandes de sécurité, des logiques politiques et électorales auxquelles doivent faire face les élus, ou encore des contraintes économiques qui pèsent sur les communes – et qui ne peuvent être réduites à un emprunt de la « tolérance zéro » par des élus locaux français néo-conservateurs dans leur approche de la sécurité.

¹⁶ En France, c'est l'Institut des Hautes Etudes sur la Sécurité intérieure (Ihesi), l'organisme de recherche rattaché au ministère de l'Intérieur créé en 1989, qui aurait joué ce rôle.

II.2. Une thèse invalidée au niveau local

Plusieurs études, dont la nôtre, invitent à invalider la thèse de politiques répressives importées *au niveau local* en France et en Italie. Elles permettent de formuler deux ensembles de critiques à l'égard de ces théories. En premier lieu, la criminologie est effectivement marquée par une évolution paradigmatique mais cette dernière ne partage pas les postulats du populisme punitif. En second lieu, les mécanismes de transferts de politiques publiques que mettent en avant les défenseurs du changement de paradigme ne sont pas toujours démontrés empiriquement.

II.2.1. Des postulats divergents

Dans son analyse des évolutions du champ de la sécurité en Grande-Bretagne, Adam Crawford (1997) défend la thèse d'un changement de paradigme des politiques de sécurité. Il considère que l'avènement de ce nouveau paradigme génère une modification des contenus de l'action publique, soulignant le rôle des universitaires dans ces évolutions, ce qui n'est pas sans rappeler les travaux de B. Jobert sur le « tournant néo-libéral » en Europe (1994). La criminologie – pour faire face à la crise du paradigme répressif, qui se traduit dans la discipline par un climat morose de « *nothing works* » – développe dans les années quatre-vingt de nouvelles réflexions axées sur les institutions informelles de contrôle, qui vont engendrer le passage des analyses centrées sur les auteurs de la délinquance aux analyses focalisées sur les faits. Il s'agit désormais davantage d'empêcher la délinquance en intervenant sur les conditions du passage à l'acte que sur les prédispositions des individus. En outre, une partie de la criminologie se concentre plus sur le management du système que sur la réduction de la délinquance. Ainsi se développe la « criminologie administrative » ou « actuarielle », axée sur un souci d'évaluation des mesures, qui relèvent de la prévention situationnelle (Crawford, 1997).

Jock Young (1999 : 30-55) a explicité les mécanismes du passage de la « criminologie néo-classique » à la « criminologie administrative ou actuarielle »¹⁷. Il dégage cinq facteurs clés de remise en cause des piliers positivistes et néo-classiques de la discipline, qui évolue vers une acception administrative en termes de gestion des risques.

¹⁷ L'auteur s'étonne d'ailleurs que ces développements se soient effectués sans lien avec la réflexion sociologique sur la « société du risque » (Young, 1999 : 68).

Premièrement, la hausse de la criminalité survenue pendant les Trente Glorieuses a remis en cause le positivisme (l'idée selon laquelle le crime a des causes sociales)¹⁸, ainsi que le pilier néo-classique de la modernité, c'est-à-dire la capacité effective de l'Etat à protéger ses citoyens, conformément au contrat social. Les criminologues s'intéressent alors aux systèmes informels de contrôle : famille et communauté. Enfin, la hausse de la criminalité accroît l'inquiétude de la population et devient une question politique centrale.

Deuxièmement, la découverte des « victimes invisibles » grâce aux enquêtes de victimisation révèle que l'image de la criminalité présentée par les statistiques officielles n'est pas exacte, dans la mesure où certains faits (agressions sexuelles et violences) sont sous-estimés. C'est ce que l'on a appelé le « chiffre noir de la délinquance », c'est-à-dire les faits de délinquance qui ne parviennent pas à la connaissance de la police. La recherche féministe joue un grand rôle dans ces découvertes, montrant notamment que ces crimes adviennent à tous les niveaux de toute la structure sociale, information qui porte encore un coup de boutoir au pilier positiviste des causes sociales du crime.

Troisièmement, la problématisation du crime évolue avec la « théorie de l'étiquetage » (voir notamment Becker, 1991), qui se détache du positivisme pour voir dans le crime une construction sociale reposant non seulement sur le comportement de l'auteur mais aussi sur le seuil de tolérance de public¹⁹. Le nombre des actes de délinquance peut augmenter si les faits sont plus fréquemment révélés, mais également si les définitions sociales du crime sont étendues, du fait d'une moindre tolérance à l'égard de certains actes.

Quatrièmement, la criminologie des années soixante-dix met le doigt sur la nature endémique du crime (universalité) et le biais de classe systématique opéré par le système pénal (sélectivité). Les certitudes du positivisme (la pauvreté et le chômage mènent au crime) sont remises en question avec la délinquance des cols blancs (puisque le haut de la structure sociale ne devrait pas commettre de crime) et la moindre délinquance des femmes (alors qu'elles devraient présenter des taux de criminalité élevés puisqu'elles sont plus pauvres et moins employées).

Cinquièmement, la problématisation de la punition et du rôle de la justice est renouvelée : la hausse des faits provoque une hausse des arrestations, c'est-à-dire une hausse énorme des entrées pour le système pénal. En réaction, la bureaucratie cherche à prendre des « raccourcis » et à réduire le nombre possible de « clients ». Les « raccourcis » sont divers et

¹⁸ La causalité passe du niveau social au niveau individuel et le rôle du contrôle social dépasse désormais celui du système pénal. La gauche interprète la hausse de la criminalité non comme une hausse réelle des faits mais comme une augmentation des réponses du gouvernement et du public à la criminalité.

¹⁹ Dans la perspective de l'interactionnisme symbolique, H. Becker soutient que le processus de création de la déviance ne débute pas lors de la violation des normes mais lors de leur production. Les groupes sociaux créent de la déviance en établissant des règles dont l'infraction constitue la déviance et mène à la catégorisation ou « étiquetage » (« *labeling* ») de l'individu comme « *outsider* ».

touchent tant les pratiques de la police (jouer sur les statistiques pour satisfaire les pressions de la hiérarchie, par exemple dans les secteurs où l'activité policière est proactive) que celles de la justice (augmentation des processus de sélectivité obéissant à une logique de management du risque). Le nombre de détenus peut alors croître alors que la probabilité d'aller en prison diminue.

La criminologie actuarielle explique le crime comme le résultat inévitable d'une situation où le caractère universel de l'imperfection humaine est présenté comme une opportunité de comportement délinquant. Le crime apparaît désormais *normal*. L'objectif de la criminologie réside alors moins dans l'(impossible) élimination de la délinquance que dans la minimisation des risques. Une partie de la discipline se fonde sur la thèse des « échecs du système » et recherche alors un meilleur management coût-efficacité du système judiciaire, qui passe notamment par le partenariat entre les différents services de l'Etat (« *multi-agency partnership* »). Ces développements ne sont pas propres à l'Angleterre et se retrouvent en Europe et en Amérique du Nord (Crawford, 1997 : 90).

L'analyse de la délinquance que fournit la criminologie actuarielle s'oppose à la thèse du refus « moral » de la délinquance et de la hausse de la « punitivité » (*punitiveness*) que mettent en avant L. Wacquant, Ch. Mouhanna et J. Ferret pour analyser les évolutions du contenu de l'action publique en France. Puisqu'on ne peut éliminer le crime, il faut le contenir en deçà des limites acceptables par la société.

Gordon Hughes (1998) souligne, en outre, que la stratégie de prévention situationnelle s'est certainement développée dans les années soixante-dix aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne grâce aux gouvernements néo-libéraux, mais qu'elle trouve aussi ses origines à gauche, dans le *left realism* dont Jock Young (1986) constitue une figure de proue. Or les thèses que défend le réalisme criminologique de gauche, comme nous l'avons vu, ne sont pas celles de la tolérance zéro des *think tanks* américains néo-conservateurs dénoncés par L. Wacquant, même si le *left realism* a également contribué à la diffusion de la prévention situationnelle. Cette dernière ne constitue donc pas la traduction des seuls postulats idéologiques libéraux de la droite conservatrice et son usage n'est pas l'apanage de gouvernements soucieux de restaurer un certain ordre moral.

En dernier lieu, nous avons montré que les politiques de sécurité urbaine développées par les quatre villes étudiées étaient loin de reposer uniquement sur une volonté de répression systématique de la délinquance et des désordres. Il convient de rappeler que la comparaison du contenu de l'action publique effectuée dans la deuxième partie de cette recherche a révélé trois conclusions essentielles.

Premièrement, les interventions relevant de la prévention sociale traditionnelle, c'est-à-dire les mesures d'assistance à des groupes de population, ciblés parce qu'ils sont considérés

comme présentant un risque de délinquance, déviance ou victimisation, ou parce qu'ils sont dotés de capacités de prévention (parents), perdurent dans les quatre politiques municipales étudiées.

Deuxièmement, dans les quatre villes, le recours aux interventions visant à la régulation des espaces publics s'est ajouté, et non substitué, aux mesures visant les publics en difficultés ou à risque. Nous avons vu, notamment, que le terme de « prévention situationnelle » tendait à homogénéiser lexicalement une gamme très diversifiée de pratiques de régulation des espaces publics, regroupant des outils technologiques de surveillance, des mesures physiques d'aménagement et d'entretien, ainsi qu'un renforcement de la présence humaine, dotée d'un plus ou moins grand pouvoir de sanction (habitants, garants des lieux bénévoles ou rémunérés, agents de sécurité, policiers municipaux).

Troisièmement, les mesures de prévention sociale, de répression et celles relevant de la maîtrise des lieux collectifs se combinent différemment dans l'espace et dans le temps. Si la lutte contre la délinquance et les désordres constitue désormais un axe des quatre politiques municipales étudiées – axe qu'illustre la mise en œuvre des arrêtés municipaux anti-désordres ou de la vidéosurveillance –, elle ne résume pas à elle seule leur philosophie : les municipalités continuent d'une part de conduire des actions relevant de la prévention sociale traditionnelle, et développent d'autre part de nouvelles interventions visant la maîtrise des lieux collectifs, d'autre part.

Il apparaît donc largement restrictif de résumer les évolutions du contenu de l'action publique à l'accroissement des mesures répressives. La proportion dans laquelle les municipalités combinent les trois logiques dépend de la configuration respective d'acteurs politico-administratifs présente dans l'institution municipale. La distribution des acteurs autour des deux lignes de clivage que constituent l'opposition prévention/répression et la répartition des compétences entre Etat et municipalité (avec la question de la légitimité de celle-ci à conduire des mesures répressives) explique les combinaisons retenues par les municipalités dans les deux pays.

II.2.2. Les limites des analyses en termes de transfert de politiques publiques

Le deuxième ensemble de critiques qui peut être adressé aux analyses en termes de diffusion du populisme punitif concerne les transferts de politiques publiques qu'ils mettent en avant dans leur modèle explicatif de la diffusion des politiques répressives.

Frédéric Ocqueteau (2004) a largement critiqué les thèses de L. Wacquant, lui reprochant un raisonnement simpliste doublé d'une absence de preuve empirique. En effet, à

aucun moment l'auteur n'effectue de démonstration probante des mécanismes de transfert de la politique américaine de tolérance zéro aux pays européens. Alors que la littérature sur les transferts de politiques publiques s'est justement centrée, dans un premier temps, sur les acteurs de ces transferts (Dolowitz & Marsh, 1996), cet élément est complètement absent de l'ouvrage de L. Wacquant : il se contente de mentionner – probablement à partir d'une lecture attentive de la presse – les rencontres qui ont pu intervenir entre des acteurs new-yorkais de la politique de tolérance zéro et des dirigeants européens, mais sans reconstruire à aucun moment les processus de diffusion qu'il prétend démontrer. La faiblesse centrale de la première partie, qui vise à expliciter les modalités de cette diffusion, réside alors dans la confusion qu'opère l'auteur entre slogans et pratiques.

Si la « tolérance zéro » comme slogan a connu un grand succès, cela ne signifie pas qu'elle recouvre les mêmes conceptions et pratiques dans les différents pays (ce dont l'auteur convient lui-même²⁰). Dans une communication qui analyse la diffusion de la tolérance zéro au Royaume-Uni à la lumière des acquis de la littérature sur les transferts de politiques publiques, Trevor Jones et Tim Newburn (2001) ont présenté les évolutions diachroniques et synchroniques de ce que recouvre l'expression : d'abord utilisée pour la lutte contre la drogue aux Etats-Unis, elle a été reprise dans les campagnes de lutte contre les violences faites aux femmes au Canada et à Edimbourg, avant d'être associée aujourd'hui à l'activité de la police²¹. Les deux chercheurs ont également montré la complexité inhérente à toute analyse formulée en termes de transfert de politique et la nécessité de décomposer la politique en plusieurs dimensions pour appréhender ces processus, s'inspirant en cela des propositions de l'analyse des politiques publiques (Dolowitz & Marsh, 2000). Ils avancent plusieurs pistes explicatives de l'attractivité du terme : d'une part, les idées interagissent entre elles, évoluent, se modifient²² et, d'autre part, derrière cette expression existe un « récit de politique publique » (Roe, 1994) qui permet aux décideurs, à qui la situation paraît incertaine, d'intégrer des histoires causales qui puissent être opérationnalisées dans des approches standard (par exemple, renforcer la chaîne pénale ou les effectifs policiers).

²⁰ Il reconnaît que le slogan de la « tolérance zéro » a été utilisé pour désigner diverses choses, de la stricte application de la discipline parentale dans les familles aux sanctions des jets de détritus dans les parcs publics, par exemple (1999 : 28).

²¹ Eugen McLaughlin et John Muncie ont donné dans leur dictionnaire la définition suivante – désormais courante – de la « tolérance zéro », mais sans en rappeler les origines :

« Zero tolerance policing is a high profile, proactive maximum enforcement street policing strategy that requires police officers to pursue even the most minor offences with the same vigour as more serious forms of criminality. » (Mc Laughlin & Muncie, 2001: 322).

²² La « tolérance zéro » a survécu à ses différentes mutations sur une période assez longue. Sa diffusion rapide au cours des ces dernières années constitue une preuve de sa fécondité (elle se retrouve, sous différentes formes, au Royaume-Uni, en France, en Allemagne, en Italie, en Afrique du Sud, en Australie). La flexibilité dans la reproduction du concept et des idées a probablement permis sa survie.

Nous avons montré dans nos propres travaux que seule la Ville de Bologne a explicitement utilisé le slogan de la tolérance zéro, et ce uniquement dans le cadre de la politique de lutte contre les violences faites aux femmes, qui reposait sur la mise en place de mesures d'assistance aux victimes et non de sanction. Par ailleurs, l'examen de la genèse du projet « Villes sûres » de la Région Emilie-Romagne révèle la multiplicité des processus à l'œuvre dans le changement politique observé sur le territoire régional, qu'une analyse en termes de transfert de politique publique *stricto sensu* ne suffit à expliquer. L'avènement du projet « Villes sûres » repose sur le développement concomitant du processus de reconnaissance des problèmes, que permettent les mobilisations sociales des comités de citoyens, et du processus de génération de propositions, qu'incarnent les entrepreneurs de politique émiliens, situés à l'intersection des sphères politique et universitaire. Ces acteurs saisissent stratégiquement la fenêtre d'opportunité politique qui s'ouvre au niveau régional, alors qu'ils avaient initialement prévu la mise en œuvre de leur politique au niveau municipal.

Un deuxième ordre de critiques peut être formulé à l'encontre des analyses en termes de transfert de politique publique : les acteurs qu'elles désignent comme vecteurs de la diffusion des nouvelles mesures sont loin, d'une part, de partager une conception unifiée des principes d'action pertinents pour lutter contre la délinquance, et n'apparaissent pas, d'autre part, comme la profession dominante au sein du Secteur de la Sécurité urbaine en cours de structuration à l'échelle municipale.

Ch. Mouhanna et J. Ferret considèrent que l'émergence d'un populisme punitif, défini comme « un gouvernement local qui se fonde sur l'exploitation de l'insécurité pour se forger un soutien populaire » (2005b : 12), repose sur l'apparition d'une « nouvelle technocratie du risque urbain » (2005c : 226), c'est-à-dire un nouvel ensemble d'acteurs qui contribueraient à véhiculer ce nouveau paradigme. A partir de sa thèse de science politique sur le maire garant de la tranquillité publique, T. Le Goff soutient également que les coordonnateurs de sécurité constituent des vecteurs de réorientation des politiques municipales de sécurité :

« Cette "profession", selon la capacité des coordonnateurs à se poser en véritables courtiers reconnus par les autres acteurs de la sécurité locale (commissaire de police, procureur de la République, travailleurs sociaux, associations...), leur donne une influence sur les négociations et l'orientation des politiques locales de sécurité qui participe à placer le maire, qu'ils représentent, en acteur nodal de ce domaine d'action publique. De plus, ces coordonnateurs de la sécurité participent à la redéfinition des politiques menées par les collectivités locales sur le terrain de la sécurité quotidienne. Ils assurent en particulier un travail de diffusion de savoirs pratiques et de recettes d'action publique qu'ils s'approprient au sein de réseaux d'échanges comme le FFSU ou de la DIV qui, tous deux, se font les promoteurs des innovations municipales en matière de sécurité. » (Le Goff, 2005 : 433).

Une enquête sur les « chargés de mission prévention-sécurité » des municipalités françaises (Bailleau et al., 2004)²³ invite à relativiser cette analyse. L'enquête en question révèle une évolution du profil de ces coordinateurs, qui se traduit par l'existence d'une « coupure générationnelle » entre les moins de quarante ans, majoritairement diplômés de troisième cycle, et les plus âgés, qui possèdent une formation initiale moins poussée. Les auteurs de la recherche n'en observent pas pour autant une homogénéisation des politiques locales que sous-tendrait une homogénéisation de l'identité professionnelle. Au contraire, ils remarquent un déficit d'identité professionnelle, du fait d'une triple absence d'unité : dans les dénominations des postes, dans le référentiel d'action développé (qui se situe selon eux entre la « prévention » et la « sécurité ») et dans la culture professionnelle. Les chargés de mission prévention-sécurité n'assistent pas de manière assidue aux événements proposés par des instituts dispensant des formations ou proposant des espaces de réflexion collective, tels que l'Ihesi, le Forum français pour la Sécurité urbaine (FFSU) ou les centres de ressources régionaux de la politique de la Ville.

Contrairement à ce que soutient T. Le Goff, il semble donc peu probable que ces acteurs soient en mesure d'imposer un référentiel. Les quatre auteurs invitent donc à relativiser la thèse de l'émergence d'une « nouvelle technocratie du risque urbain ». Au contraire, les chargés de mission tendent à tempérer les tentations des élus, combinant des mesures relevant de la « prévention » et de la « répression » (Bailleau et al., 2005 : 293).

Certains ont pu mettre en avant le recours croissant aux nouveaux « experts » de la sécurité, facteur de développement d'un « prêt-à-penser généraliste » (Ferret & Mouhanna, 2005c). On ne dispose cependant pas d'études sur la sociologie des membres de ces cabinets d'expertise privée, dont on sait seulement que certains sont dirigés par d'anciens policiers²⁴. On remarque toutefois que nombre de postes clés dans les organigrammes des organisations municipales sont occupés par d'anciens officiers de la Police nationale (comme à Grenoble, Lyon, mais aussi Saint-Etienne, voir Roché et al., 2007). Au mieux peut-on envisager l'hypothèse d'un Secteur de la Sécurité en cours de structuration, c'est-à-dire encore situé dans la phase d'affrontement entre groupes de professionnels en concurrence pour l'imposition de leur vision. La différence des combinaisons entre différents types de mesures dans chaque ville (prévention sociale, logique de maîtrise des lieux collectifs, dissuasion/répression), corrélée à

²³ Il s'agissait d'un contrat de recherches avec l'Ihesi. Les chercheurs ont envoyé un questionnaire à des chargés de mission prévention-sécurité au sein de municipalités et ont reçu 217 réponses, dont 32 non valides, car remplies par des acteurs n'appartenant pas au groupe cible de l'étude. L'enquête par questionnaire s'est doublée d'entretiens non directifs avec des chargés de mission sur huit sites – notamment Lyon, Grenoble, Les Mureaux – et d'entretiens approfondis conduits sur trois sites avec les principaux interlocuteurs locaux des chargés de mission.

²⁴ Eric Chalumeau, ancien commissaire, dirige le cabinet Suretis ; Charles Pellegrini, commissaire divisionnaire, ancien responsable de l'Office central de Répression du banditisme, dirige une société d'analyse des risques.

l'emploi d'intermédiaires de l'action publique pour institutionnaliser le Secteur de la Sécurité urbaine, révèle l'absence, pour l'instant, d'une profession dominante dans ce secteur.

Les intermédiaires, placés à l'intersection d'univers professionnels distincts, voire antagonistes, exercent une fonction clé dans la coopération interorganisationnelle et donc dans la production de l'action publique en matière de sécurité urbaine. La littérature scientifique a pu identifier ce type particulier d'acteur sous les termes de « relais » organisationnels (Grémion, 1976), « marginaux sécants » (Crozier & Friedberg, 1977), « passeurs » (De Maillard, 2004b) ou encore « *brokers* » (McAdam et al., 2001). Toutes ces notions visent à qualifier des acteurs qui agissent entre différentes sphères, qu'elles soient organisationnelle, sociale et politique, militante et administrative, scientifique et opérationnelle. Dans notre cas, il s'agit d'acteurs hybrides, capables de parler plusieurs langages (celui de la police et celui de la prévention sociale essentiellement) du fait de leur trajectoire personnelle et professionnelle.

Comment interpréter ces stratégies municipales de recrutement d'intermédiaires pour mettre en œuvre les politiques de sécurité ? Ces acteurs ne constituent en rien le *produit* de la collaboration interorganisationnelle ; au contraire, ils sont appelés par les municipalités pour la faire fonctionner. Le recours systématique des municipalités à des acteurs hybrides signifie ainsi qu'aucune profession ne domine, à l'heure actuelle, le domaine de la sécurité urbaine. La présence de ces intermédiaires dans les organigrammes municipaux atteste donc de l'inexistence d'un secteur structuré de la sécurité urbaine au niveau local.

Les « secteurs » sont définis comme des « systèmes de rôles » et n'existent qu'en fonction d'un assemblage, que peuvent structurer principalement deux logiques : professionnelle ou administrative.

« Un secteur est un assemblage de rôles sociaux structurés par une logique de fonctionnement en général professionnelle. » (Jobert & Muller, 1987 : 55).

La logique professionnelle structure les secteurs sous forme de corporations sectorielles :

« [...] c'est la catégorie sociale occupant la position dominante dans le secteur qui définira ce que doit être ce secteur, son produit, son image, sa fonction, tout en tenant compte des tensions et des compromis qui peuvent intervenir avec des catégories subalternes. » (Jobert & Muller, 1987 : 57-58).

La structuration du secteur par une logique administrative signifie que :

« [...] chaque intervenant public tend à construire une image du système dont il a la charge qui ne se superpose pas exactement à celles issues de la logique professionnelle. » (Jobert & Muller, 1987 : 58-59).

La mise en place d'une politique sectorielle repose ainsi sur trois conditions : une relation de leadership professionnel, une relation de leadership dans le domaine de l'expertise, une superposition suffisante de ces deux formes de leadership. Dans cette perspective, le « référentiel sectoriel » est une image sociale construite du secteur, correspondant à la

perception qu'en a le groupe dominant. Bruno Jobert et Pierre Muller soulignent, à ce titre, l'efficacité des « idéologies molles », qui permettent d'agréger représentations et images concurrentes.

Dans le cas de la sécurité urbaine, la multiplicité d'acteurs appelés à intervenir fait douter de l'existence d'une logique unique ou dominante de structuration, du fait notamment de la volonté gouvernementale de décroisement de l'action publique intervenue au cours des vingt dernières années en France (De Maillard & Roché, 2005 : 34-37). Il n'existe pas d'unité des représentations entre les acteurs. La catégorisation des problèmes et la formulation de réponses varient fortement selon l'appartenance organisationnelle et professionnelle des acteurs interrogés. C'est également la conclusion à laquelle parvient Audrey Freyermuth (2006), dans sa thèse relative aux usages partisans de l'insécurité lors des élections municipales de 2001. Elle a mené des entretiens avec des acteurs politico-administratifs strasbourgeois, les interrogeant notamment sur leur conception de l'« insécurité » et mettant en lumière la diversité des significations qu'attribuent les acteurs à cette notion, leurs définitions variant fortement en fonction des logiques pratiques du champ professionnel dans lequel ils évoluent²⁵.

« Les définitions de "l'insécurité" proposées par les personnes que nous avons rencontrées sont multiples et parfois contradictoires. Cette ambiguïté permet à chaque acteur d'adapter le problème à son cadre d'action, se l'approprier et tenter de défendre sa propre compétence, son savoir-faire. » (Freyermuth, 2006 : 111).

S'il existait, en France, un secteur de la prévention spécialisée, structuré autour des professionnels de l'éducation spécialisée, il a été fortement déstabilisé par les politiques plus larges de « prévention de la délinquance » initiées par le socialiste Gilbert Bonnemaïson. Dès la fin des années quatre-vingt, B. Jobert et P. Muller soulignaient que certains « secteurs » étaient peu ou pas constitués, mentionnant à titre d'exemple la sécurité (Jobert & Muller, 1987 : 59). Quelques années plus tard, la sociologie des organisations montrait dans quelle mesure un domaine relativement bien circonscrit, tel que la sécurité publique, était géré, au niveau local, par le trio préfet-procureur-commissaire (Gatto & Thoenig, 1993), sans qu'aucun n'exerce un leadership. Dans le champ de la sécurité urbaine, marqué par des formes de coopération interorganisationnelle entre différentes professions, appartenant à des agences publiques locales (Municipalités, Départements, Régions), nationales (les services répressifs de l'Etat, l'Education nationale, etc.), parapubliques (les bailleurs sociaux et les transporteurs), privées (les entreprises de sécurité, les cabinets d'expertise), nos résultats suggèrent qu'aucune catégorie d'acteurs n'apparaît suffisamment dominante pour imposer sa vision du monde par le biais d'un « référentiel sectoriel ».

²⁵ Par exemple, le procureur et le commandant de police qu'elle a interrogés définissent l'insécurité non pas uniquement en tant que sentiment mais comme une réalité, ce qui leur permet de défendre l'action de leur organisation d'appartenance.

Le domaine de la sécurité urbaine, en France et en Italie, ne semble donc structuré que par une logique administrative (de coopération interorganisationnelle), impulsée par les institutions, qui véhicule, au mieux, une « idéologie molle » permettant la coexistence ordonnée d'interprétations multiples. Ainsi, les termes utilisés par les municipalités – « tranquillité publique » et/ou « prévention-sécurité » – pour requalifier l'enjeu sécurité ne recouvrent pas forcément la même signification, dans la mesure où les instruments d'action publique employés peuvent largement varier (ainsi, la municipalité lyonnaise a plus fréquemment recours aux arrêtés municipaux que sa voisine grenobloise et a mis en place un dispositif de vidéosurveillance) ou être utilisés selon des orientations différentes (les effectifs de la police municipale ont par exemple été renforcés dans les deux villes françaises mais Grenoble privilégie l'îlotage là où Lyon, en plus des missions d'îlotage, adjoint à des unités spécialisées des missions explicites de lutte contre la délinquance). Le profil et le positionnement, dans la hiérarchie municipale, des intermédiaires de l'action publique recrutés, illustre également les possibles différences dans les orientations retenues par les municipalités.

La construction de la légitimité professionnelle des coordinateurs prévention et sécurité reposerait sur la combinaison de trois ressources (Bailleau et al., 2005 : 287-291) : le soutien du milieu décisionnel central de la municipalité ; la pratique de plusieurs langages ; la capacité à organiser des « scènes d'échange », c'est-à-dire à animer des actions locales coordonnées. Ce dernier point rejoint nos propres conclusions. La collaboration entre les différentes organisations se résume en effet à une recherche de coordination de leurs interventions mais ne se traduit aucunement par une hybridation des logiques de fonctionnement propres à chacune des organisations. Nos conclusions rejoignent donc celles de A. Crawford (1997), qui soutient que les changements induits en Grande-Bretagne par l'avènement d'un nouveau paradigme sont davantage intervenus sur le plan rhétorique – avec la diffusion des trois notions : « prévention », « communauté » et « partenariat » – que dans la pratique, les modes d'intervention existants continuant de cohabiter avec ce nouveau vocabulaire.

Conclusion

Le dernier chapitre de cette troisième partie s'est attaché à confronter l'ensemble de nos résultats de recherche à la littérature existante. Nous avons ainsi pu discuter la thèse de l'avènement d'un nouveau paradigme dans l'action publique en matière de sécurité.

Selon leur degré d'ouverture internationale, les villes connaissent des processus de complexification de leur société locale plus ou moins rapides et profonds. La multiplication d'individus porteurs d'identités diverses, amenés à coexister dans les lieux collectifs, se trouve à l'origine de mobilisations sociales de résidents, qui dénoncent le type d'usage de ces espaces par certaines catégories de population. Cette demande de sécurité, alimentée par la hausse de la délinquance de voie publique et des désordres, apparaît ainsi comme un produit des sociétés contemporaines.

Les mobilisations sociales attestent de la crise de légitimité de l'Etat, qui ne parvient pas à endiguer seul la hausse de la délinquance. Elles s'adressent à la fois aux services de l'Etat et au maire pour trois raisons. Premièrement, le traitement de certains faits dénoncés – les désordres – ne relève pas de la compétence de l'Etat mais peut être pris en charge par la municipalité. Deuxièmement, la Police nationale tend, par culture institutionnelle, à délaisser ses missions de sécurité publique et donc sa fonction sociale de police urbaine. Troisièmement, le maire, qui détient des compétences en matière de police urbaine et dont le rôle consiste à agir pour ses administrés, réinvestit ses missions et en particulier le rôle de garant de la tranquillité publique qu'il détenait avant le processus de monopolisation des forces de police entrepris par l'Etat.

La reconnaissance par l'Etat des compétences municipales en matière de sécurité – via l'avènement des politiques contractuelles – résulte d'une interaction entre les municipalités et l'Etat. Ce dernier ne décide en effet pas seul de responsabiliser les nouveaux acteurs. Mais si le retour des municipalités dans un champ historiquement monopolisé par l'Etat se traduit effectivement par des évolutions dans le contenu des politiques mises en œuvre, nous avons montré que ces modifications interviennent dans plusieurs directions, sans dominante spécifique du renforcement des mesures répressives. Ainsi, à côté des mesures traditionnelles d'accompagnement social et sanitaire, les Villes développent différents types d'interventions visant la maîtrise des lieux collectifs, par un déploiement tant de présence humaine que de dispositifs techniques et technologiques.

L'examen des processus d'institutionnalisation de la sécurité déployés dans les quatre municipalités étudiées révèle, en outre, le poids des logiques organisationnelles et des conflits d'identités professionnelles sur la production de l'action publique. Notre étude a montré la coexistence ordonnée de logiques – organisationnelles et professionnelles – distinctes, que les institutions tentent de coordonner par la mise en place d'intermédiaires aux postes d'encadrement. L'institutionnalisation de la sécurité urbaine ainsi décrite ne se traduit cependant pas systématiquement par le dépassement de ces antagonismes.

L'institutionnalisation de la sécurité apparaît inachevée dans les quatre villes étudiées. Les formes organisationnelles nées avec les réajustements municipaux sont, tout d'abord, plus

ou moins stabilisées. A Modène, le projet « *Modena, città sicura* » a été structuré en service, au sein du cabinet du maire, et a vu ses activités de coordination pérennisées. Il en est de même avec les réajustements organisationnels lyonnais et grenoblois. A Bologne, en revanche, le Secteur de la Sécurité, créé en 1999, semble connaître une réduction d'activités depuis 2004, son budget étant en baisse. Les coupes budgétaires traduisent un questionnement, de la part des acteurs bolognais, de la légitimité même de l'existence d'un Secteur de la Sécurité au sein de la municipalité. Ensuite, dans les quatre villes, le système de rôles est principalement structuré sur un principe de différenciation fonctionnelle interne : des intermédiaires sont chargés d'assurer le dialogue entre leur ancien et leur nouvel univers professionnel. Cette capacité de faire fonctionner la coopération interorganisationnelle constitue leur principale source de leur légitimité. Cependant, la consécration de ce type d'acteurs par l'institutionnalisation de la sécurité urbaine constitue pour l'heure la limite du processus : le recours systématique des municipalités à ces acteurs hybrides atteste de l'inexistence d'un registre de croyances unique que partagerait l'ensemble des acteurs. Les deux référentiels majeurs que sont la prévention et la dissuasion/répression continuent de cohabiter, tandis que s'ajoute une nouvelle logique de maîtrise des lieux collectifs. En outre, tous les acteurs politiques et administratifs ne s'accordent pas sur la pertinence de la « municipalisation de la sécurité » (Malochet, 2005), c'est-à-dire sur la légitimité de la Ville à employer des mesures dissuasives et répressives relevant, à leurs yeux, de la stricte compétence étatique.

Une multitude de représentations cohabite ainsi plus ou moins pacifiquement au sein de l'« idéologie molle » que véhiculent les nouveaux termes de « tranquillité publique » et de « sécurité urbaine » dans les Villes françaises et italiennes. La distribution des acteurs politiques et administratifs municipaux autour des deux lignes de clivage ainsi identifiées forme une configuration d'acteurs spécifique à chaque Ville, qui influence la combinaison de mesures respectivement choisie par chacune, entre logique préventive, logique de régulation des espaces collectifs et logique répressive. Les Villes développent ainsi plus ou moins, à côté des traditionnelles mesures de prévention, des mesures relevant de la répression et de l'ordre en public. L'ensemble de ces résultats nous invite donc à invalider la thèse de l'avènement, au niveau local, d'un « populisme punitif » qui reposerait sur l'emploi de mesures répressives de la part de gouvernements municipaux souvent qualifiés de néo-conservateurs. Au contraire, nous concluons à l'absence, au niveau local, d'un Secteur de la Sécurité urbaine structuré autour d'une profession dominante – bien qu'un processus de changement, de nature plus complexe, soit effectivement en cours dans chacune des quatre organisations municipales étudiées.

Conclusion de la troisième partie

Le changement dans l'action publique

En guise de conclusion, il nous semble opportun de synthétiser le changement dans l'action publique observé dans les quatre villes et les facteurs qui y concourent, afin d'engager une réflexion prospective sur les évolutions à venir.

Tableau n°3.8. Le changement dans l'action publique municipale : une synthèse

		Grenoble	Lyon	Modène	Bologne
Contenu	Logique préventive	=	=	=	=
	Logique dissuasive/répressive	+	++	++	++
	Logique d'ordre en public	++	++	+	++
Budget Sécurité		+	++	++	++
Création service sécurité		+	+	+	+
Communication municipale		-	++	++	+
Coopération avec forces de l'ordre	Intermédiaires	+	++	-	-
	Financements/aide	-	++	+	+
	Formalisation	+	+	+	+
	PM/PN	-	++	+	+

Ce tableau illustre les dimensions du changement repérées dans chacune des villes sur la période étudiée. Il n'a pour ambition que de schématiser les grandes évolutions observées, les processus et leur ampleur étant détaillés dans les différents chapitres. Le symbole « + » atteste des changements remarquables, tandis que le symbole « = » signifie une continuité des mesures. La gradation entre les signes « - » et « + » sert à positionner les villes les unes par rapport aux autres à partir de leur degré d'investissement dans la mesure : il s'agit de positions *relatives*, obtenues à partir de la comparaison. Plusieurs remarques peuvent être formulées à la lecture de ce tableau. Premièrement, les points et communs et différences observées ne sont pas d'ordre national, à l'exception de l'emploi d'intermédiaires issus de la sphère policière pour renforcer la coopération avec les forces de l'ordre, une stratégie que seules les municipalités françaises déploient. Deuxièmement, les quatre villes opèrent des réorientations similaires mais selon des degrés différents. L'emploi de la logique répressive, par exemple, apparaît moins affirmé à Grenoble que dans les autres villes. Troisièmement, les villes se distinguent notamment sur l'étendue de la communication municipale qu'elles déploient en matière de sécurité, le budget assorti à ce domaine et leur volonté de soutenir l'action de la Police nationale (en moyens financiers et humains, via l'utilisation de la police municipale).

Pour aborder le changement dans l'action publique, certains auteurs privilégient la problématique de la « convergence » (Bennett, 1991 ; Hassenteufel, 2004), de la « standardisation/ différenciation » (voire les « controverses d'automne » qui se sont tenues à

Grenoble les 20 et 21 décembre 2007¹) ou encore, comme nous l'avons vu, des transferts de politiques publiques (Dolowitz et al., 2000 ; Jones & Newburn, 2001 ; Jones & Newburn, 2004). Ces auteurs tendent à se focaliser sur le rôle des acteurs dans les processus de diffusion des politiques, tandis que d'autres insistent sur le changement social comme facteur clé du changement dans l'action publique (Garland, 2001). Nos propres résultats nous situent à l'intersection de ces deux approches. La production de l'action publique en matière de sécurité résulte essentiellement de la conjonction de deux éléments dynamiques : les modalités du processus de politisation du problème (son caractère plus ou moins conflictuel et médiatisé) et la configuration locale des acteurs politiques et administratifs (le rapport de force établi entre les référentiels de prévention et de sécurité au sein de la municipalité, d'une part, et entre tenants et opposants à la municipalisation de la sécurité, d'autre part).

J. Ferret et Ch. Mouhanna considèrent la politisation de l'insécurité comme une première piste explicative de la convergence des politiques locales de sécurité qu'ils pensent observer en France. Dans un contexte de mondialisation où les questions économiques et sociales ne semblent guère maîtrisables, les élus et responsables de l'Etat déconcentré, nous disent-ils, instrumentaliserait volontiers la sécurité pour donner l'impression de « maîtriser quelque chose ». Le thème de l'insécurité apparaîtrait comme un instrument idéal de conquête ou conservation du pouvoir. Nous ne sommes que partiellement d'accord avec cette analyse. La politisation partisane de l'insécurité s'insère dans un processus plus large de politisation, au sein duquel les mobilisations sociales jouent un rôle clé. L'analyse présentée par J. Ferret et Ch. Mouhanna tend à présenter la politisation partisane comme un processus indépendant de la construction du problème public, alors que nos propres résultats suggèrent, au contraire, une étroite imbrication des phénomènes.

La politisation de l'insécurité par les mobilisations sociales demeure, en effet, le premier vecteur de changement. La demande de sécurité est amenée à croître avec l'extension des centres urbains. En effet, cette demande porte essentiellement sur la définition des règles du vivre ensemble dans les lieux collectifs, que la multiplication des désordres interroge. Or, la perception du degré de gravité des désordres est avant toute chose individuelle. Dans un contexte de concurrence internationale accrue, les villes n'ont d'autre choix que de croître, attirant ainsi, en leur centre surtout, des flux de population de plus en plus nombreux, d'une part, et diversifiés, d'autre part. La confrontation d'un nombre croissant de catégories de population différenciées par des critères d'âge, de statut socio-économique, de nationalité, etc. dans les mêmes lieux ne peut que susciter des interprétations divergentes des normes qui

¹ Le programme de cette école thématique est disponible à l'adresse suivante : <http://www.pacte.cnrs.fr/IMG/pdf/Controversesdautomnedec07.pdf>

doivent réguler les usages des espaces publics et générer ainsi des processus de politisation de l'insécurité, sur le modèle de ceux que nous avons analysés ici.

Les modalités du processus de politisation du problème déterminent les contours de la politique municipale. Plus le processus est conflictuel, c'est-à-dire qu'il oppose plusieurs catégories d'acteurs (services de l'Etat, représentants de partis politiques, élus, habitants mobilisés, associations économiques), et médiatisé – la médiatisation ajoutant à l'urgence ressentie du problème –, plus le problème risque d'intégrer les priorités de l'institution municipale. Si la controverse intervient avant une échéance électorale, le problème a d'autant plus de chance de figurer parmi les priorités des candidats et de faire l'objet d'une politique de la nouvelle équipe municipale. Un enjeu électoral a toutes les chances de bénéficier d'un budget important et/ou d'une politique de communication offensive (via le positionnement de l'élu en charge de la sécurité dans la hiérarchie des adjoints, la presse municipale et le site Internet de la ville). Le découpage sectoriel municipal apparaît ici comme un élément de différenciation majeur entre les quatre villes : le degré de différenciation fonctionnelle de l'administration municipale varie en fonction de la stratégie municipale de qualification des enjeux de sécurité. Autrement dit, plus l'enjeu sécurité est politisé, plus la municipalité tend à autonomiser la sécurité du reste des services municipaux et communiquer sur sa politique, pour lui donner une visibilité aux yeux des protagonistes du processus de construction du problème public.

Le deuxième facteur clé du processus de spécification des alternatives que nous avons identifié réside dans la cohérence idéologique des majorités de gauche plurielle. Nous avons vu que les interventions relevant de la surveillance et assimilées à de la répression (vidéosurveillance, arrêtés municipaux anti-désordres) suscitaient des controverses politiques partisans. En France, comme en Italie, les partis politiques écologistes et de gauche alternative apparaissent idéologiquement hostiles à la sanction et la privation de liberté, alors que les partis de la gauche gouvernementale ont opéré un *aggiornamento* sur ces questions et que ceux de droite y sont culturellement plus favorables. Les idéologies partisans continuent donc d'exercer une influence majeure sur la production de l'action publique.

Ce deuxième facteur de changement dans l'action publique, comme le précédent, nous invite à préciser la thèse que défendent J. Ferret et Ch. Mouhanna :

« Alors que l'insécurité réelle ou perçue n'est pas de même nature d'un site à l'autre, la manière dont les acteurs et les gestionnaires locaux s'emparent des problèmes évoqués et celle dont ils les traitent sont remarquablement proches. Illustration de ce phénomène, il devient, à de rares exceptions près, impossible de distinguer des politiques municipales de gauche ou de droite dans ce champ. Bien entendu, cette convergence constitue pour nous une interrogation essentielle. » (Ferret & Mouhanna, 2005c : 215).

Nous soutenons, en effet, que la politique – au sens de lutte concurrentielle entre des partis politiques pour l’obtention des postes de pouvoir– continue de façonner le contenu de l’action publique. Pour le dire autrement, « *politics matters* », dans la mesure où, d’une part, les modalités de politisation de l’insécurité, surtout en période électorale, constituent les indices les plus prescripteurs de l’existence d’une politique, de l’ampleur de son budget et de la communication municipale qui lui est assortie. Nous avons ainsi vu précédemment que la gauche, longtemps distante d’une approche non préventive de la sécurité, n’hésite pas à développer la vidéosurveillance après une élection où la sécurité a constitué un enjeu électoral. D’autre part, les idéologies partisanes continuent d’influer sur le contenu de l’action publique mais ce n’est plus tant le clivage gauche-droite qui apparaît significatif que l’opposition entre les partis traditionnels de gauche et de droite, d’un côté, et les partis de gauche alternative et écologiste, de l’autre. Le poids de ces derniers dans les exécutifs locaux apparaissant limité, il est logique de constater une « convergence » entre les politiques locales de gauche et de droite. Il y a ainsi fort à parier que ces partis, de par leur faible implantation électorale, ne seront pas en mesure de bloquer les évolutions amorcées. En témoignent d’ailleurs les dernières élections municipales de 2008 à Grenoble, où le maire M. Destot qui a été réélu, s’est détaché de ses alliés écologistes au profit d’une liste d’alliance avec le Modem². Le programme électoral de la liste du maire sortant comprenait, entre autres, le développement de la vidéosurveillance, alors que la sécurité ne constituait toujours pas un enjeu électoral dans la capitale des Alpes.

Le troisième facteur de changement réside dans la configuration administrative locale ou, pour le dire autrement, le rapport de force entre les différentes organisations et identités professionnelles amenées à coopérer dans le cadre des politiques de sécurité. Nous avons montré dans quelle mesure les priorités organisationnelles pouvaient influencer sur le processus d’institutionnalisation de la sécurité dans les quatre villes. Les redistributions de compétences entre services imposées par les réajustements organisationnels opérés ont pu générer d’importants conflits internes. Le cas du Secteur de la Sécurité, à Bologne, est emblématique de ce type de phénomène. Ce constat rejoint l’une des conclusions que tire A. Crawford (1997) dans son analyse des partenariats britanniques. Il conclut que les tensions intra et interinstitutionnelles influent sur les pratiques partenariales. En effet, le partenariat interorganisationnel est loin d’être naturel : les organisations peuvent poursuivre des objectifs et priorités différents, avoir des définitions concurrentes de la délinquance et des interventions appropriées, connaître de hauts niveaux de méfiance réciproque (Crawford & Jones, 1995). L’auteur liste ainsi trois sources principales de conflit: les priorités managériales de

² Mouvement démocrate, centre-droit.

l'organisation, les orientations culturelles des individus, les relations de genre. Il note, par ailleurs, que la confiance entre individus est un élément clé : l'une des fonctions majeures du partenariat réside dans l'échange d'informations et la question de la confidentialité peut d'ailleurs donner lieu à des conflits. Nous avons nous-mêmes souligné, que parmi les trois règles du jeu coopératif, se trouvaient la transmission d'informations pertinentes et fiables et le respect de la confidentialité des échanges.

Nous avons également constaté une ligne de conflit majeure entre travailleurs socio-éducatifs et policiers, un point que souligne également A. Crawford pour le cas britannique³. L'auteur met notamment en lumière les oppositions culturelles entre policiers et agents de probation que les partenariats invitent à coopérer (1997 : 99-103). Ces derniers ne privilégient pas le même type d'intervention ni n'attribuent la délinquance aux mêmes causes. Alors que les policiers préfèrent des mesures relevant de la prévention situationnelle et privilégient le modèle de la dissuasion, considérant que la délinquance trouve ses sources dans le manque de punitions dissuasives et de discipline parentale, les agents de probation suggèrent plutôt des mesures relevant de la prévention sociale et mettent l'accent sur les causes environnementales et sociales de la délinquance, et notamment le chômage, le manque d'opportunités et le blocage des aspirations, responsables du sentiment d'exclusion vécu par les jeunes. Les agents ont peur du brouillage des frontières que le partenariat, pensent-ils, peut générer : les policiers ne veulent pas s'éloigner de leur mission principale et devenir des travailleurs sociaux, tandis que les agents de probation ont peur d'une « criminalisation du social ». Nos observations rejoignent aussi la conclusion d'une recherche de terrain plus récente, traitant des effets des contrats de sécurité sur le travail social en Belgique (Schaut, 2000)⁴. Son auteur souligne dans quelle mesure la politique partenariale génère chez les travailleurs sociaux une « tension identitaire » accrue, entre leur mission d'émancipation sociale et leur mission de contrôle social, les nouveaux dispositifs les engageant davantage dans cette deuxième voie.

Ainsi nous défendons l'idée que le caractère antagonique des identités professionnelles que les politiques municipales de sécurité invitent pourtant à faire coopérer constitue l'un des freins majeurs à l'avènement d'un nouveau paradigme de la sécurité urbaine ou de la tranquillité publique. Les politiques étudiées sont toutes marquées du sceau de l'ambivalence, combinant – en des proportions certes différentes cependant – les deux référentiels que sont la

³ Il fonde son analyse sur les résultats de deux recherches empiriques, reposant sur des analyses à la fois qualitatives et quantitatives : l'une sur les *community-based crime prevention initiatives* dans le sud de l'Angleterre et l'autre sur la *community mediation* et les expériences de *victim/offender reparation*. Il a notamment conduit une enquête par questionnaire auprès des agents de probation et des policiers et mené des entretiens approfondis.

⁴ La recherche, effectuée entre 1996 et 1997, a porté sur Bruxelles-ville (étude du volet prévention du contrat de sécurité) et La Louvière (étude de la cité-jardin de Saint-Vaast). Elle a combiné entretiens individuels et collectifs avec travailleurs sociaux, coordinateurs, ainsi que leurs employeurs communaux, mais aussi une observation de l'application sur le terrain des nouveaux dispositifs.

prévention de la délinquance et la sécurité, auxquels s'ajoute celui de la maîtrise des lieux collectifs.

Nos conclusions sont ainsi proches de celles de l'ouvrage collectif de L. Arnaud, Ch. Le Bart et R. Pasquier (2006b) sur l'impact des cultures professionnelles sur la production de l'action publique. Nous ne les suivons pas, en revanche, lorsqu'ils suggèrent que les cultures professionnelles constituent désormais des idéologies hégémoniques et implicites, qui se sont substituées aux idéologies partisans d'hier (Arnaud et al., 2006a : 248). Pour ces auteurs, les « idéologies professionnelles » exerceraient une influence plus importante sur l'action publique territoriale que les idéologies partisans. Cette distinction nous paraît, d'une part, difficilement appréhendable dans nos cas d'étude, les fondements antagonistes des cultures professionnelles considérées se révélant similaires à ceux des idéologies politiques de gauche et de droite (schématiquement l'éducation contre la sanction). Le cas bolognais révèle, en outre, une étroite superposition des oppositions idéologiques professionnelle et partisane. Nous avons vu les réticences idéologico-professionnelles qui se font jour lors de la création de la cellule sécurité au sein de la police municipale. D'autre part, nous avons souligné que les idéologies partisans continuent d'exercer une influence majeure sur la production de l'action publique. Sans se substituer aux idéologies partisans, les idéologies professionnelles n'en constituent pas moins un frein au changement dans l'action publique, conférant à ce dernier une nature incrémentale, selon la configuration des rapports de force administratifs.

Il existe ainsi, au niveau municipal, un double clivage structurant entre tenants de la prévention et tenants de la sécurité, qui se décline dans l'arène politique et dans l'arène administrative. Schématiquement, les tenants de la prévention tendent à privilégier l'éducation à la sanction et à rejeter idéologiquement la répression, qu'ils considèrent comme relevant de la stricte compétence étatique. Les tenants du référentiel de la sécurité ne sont pas hostiles à la répression et ne s'opposent pas à un investissement de la municipalité dans ce domaine. La configuration des acteurs politiques et administratifs, spécifique à chaque territoire étudié, influe donc sur le contenu de l'action publique. Plus les tenants de la sécurité occupent des positions de pouvoir au sein des organigrammes politique et administratif, plus la politique municipale a de probabilités d'être réorientée dans ce sens. Si la persistance des idéologies professionnelles axées sur la prévention par l'éducation constitue sans nul doute le principal frein à l'avènement d'un nouveau paradigme en matière de sécurité urbaine, l'examen des autres variables qui façonnent l'action publique suggère une possible accélération des évolutions observées. Les mobilisations sociales, dont nous avons souligné les causes structurelles, se trouvent au cœur du processus de politisation, lui-même déterminant dans l'avènement de politiques municipales de sécurité urbaine. On peut donc légitimement penser

que les réorientations de l'action publique municipale présentées dans cette thèse risquent de se poursuivre dans les deux pays.

CONCLUSION GENERALE

« *La plus grande pulsion n'est pas la libido mais le besoin de sécurité.* »

Jean Delumeau

En conclusion, nous voudrions synthétiser ici les enjeux de nos travaux par rapport à la science politique en général, et à la criminologie – au sens d'étude de la délinquance et des politiques publiques de sécurité – en particulier.

Premièrement, la recherche que nous avons présentée ici participe du renouvellement de la réflexion sur les relations entre Etat et société. Alors que le maintien de la sécurité des citoyens constitue l'un des devoirs majeurs de l'Etat, ce thème apparaît paradoxalement peu étudié par la science politique en France et en Italie. Pourtant, la sécurité s'avère un objet de réflexion ancien de la philosophie politique (voir Delumeau, 1989 : 9-29) et la monopolisation de l'exercice de la violence légitime constitue même le trait caractéristique de la constitution de l'Etat au XIX^e siècle (voir Weber, 1995). Cette recherche avait donc l'ambition d'éclairer les conditions de production de la sécurité sur un territoire donné et les changements qui l'ont affectée au cours des quinze dernières années.

Notre travail montre comment les citoyens s'organisent pour réclamer aux pouvoirs publics davantage de sécurité. Alors qu'on constate parfois une tendance dans l'analyse des politiques publiques à exclure du champ de l'étude *les populations*, notre recherche, au contraire, accorde aux mobilisations sociales une place prépondérante dans l'explication du changement dans l'action publique. Hormis l'existence de travaux centrés sur les usagers des politiques publiques (voir par exemple Warin, 1993), rappelons par exemple que dans son manuel de sociologie politique, Jacques Lagroye, utilisant le thème de l'insécurité pour illustrer la notion de « problématisation » (au sens de formulation générale d'un problème public), liste différents types d'acteurs concernés par cette problématique, mais n'y mentionne pas les habitants :

« Quelles solutions peut-on apporter au problème de l'insécurité dans les grandes villes? Sous son apparente simplicité, cette question recèle quantité d'interrogations que la sociologie doit prendre en compte. Des acteurs publics (gouvernants, institutions bureaucratiques, juges, policiers, etc.), des associations (de prévention de la délinquance, de protection des personnes et des biens, de réinsertion, etc.), des professionnels de l'éducation (enseignants, animateurs sociaux et culturels, etc.), et jusqu'aux « spécialistes » des problèmes urbains (chercheurs, experts, journalistes, etc.) s'affrontent. » (Lagroye et al., 2006 : 521).

Cet extrait illustre la propension de l'analyse des politiques publiques à négliger l'examen d'un pan entier du processus de construction des problèmes publics : la possibilité d'une définition de ces problèmes par les habitants, destinataires de ces politiques, alors que les analyses de l'opinion publique par les sondages sont précisément fondées sur cet élément. Or, nous avons montré, dans cette thèse, à travers la construction de la figure du *résident*, que les mobilisations sociales d'une catégorie particulière d'habitants se sont trouvées à l'origine d'une évolution du contenu de l'action publique en matière de sécurité. En effet, la catégorisation des problèmes utilisée sur la période considérée, par les résidents, est centrée sur les *usages légitimes des espaces collectifs* (les règles du vivre ensemble dans ces lieux), ce qui a stimulé ainsi la mise en œuvre par les municipalités de mesures nouvelles visant à la régulation des comportements dans les espaces publics. En ce sens, la population a pesé sur la production de l'action publique en matière de sécurité : elle a de façon majeure contribué à l'avènement des politiques dites « de sécurité urbaine » en Italie et « de tranquillité publique » en France.

La mise en exergue du rôle central des mobilisations d'habitants dans le processus de changement appelle plusieurs remarques. Tout d'abord, il s'agit d'une mise en lumière inédite de la critique du fonctionnement des administrations et de la crise de légitimité qui affecte l'Etat. De nombreuses recherches internationales (Garland, 1996 ; Crawford, 1997 ; Roché 1998c ; Garland 2001 ; Amendola, 2003) font de cette crise un pilier de l'explication des évolutions actuelles dans le domaine de la sécurité. Notre travail contribue à documenter empiriquement ce processus de remise en cause de la capacité de l'Etat à garantir, seul, la sécurité de ses citoyens, mais aussi à mieux comprendre comment les pouvoirs publics s'ajustent à ces mises en cause.

La hausse de la délinquance survenue en France et en Italie depuis la Seconde Guerre mondiale constitue un premier indice de la difficulté de l'Etat à endiguer ce phénomène. L'augmentation de la délinquance se double, en outre, d'une hausse des désordres sur la voie publique, qui contribue à alimenter le sentiment d'insécurité des habitants. Certaines catégories de population réagissent alors par l'action collective : celles qui disposent des ressources (politiques, culturelles et socio-économiques) pour le faire.

Les mobilisations s'adressent tant aux services de l'Etat qu'aux municipalités, et ce, pour plusieurs raisons. Le traitement de certains désordres – tels que les questions liées à la propreté urbaine – relève principalement de la compétence municipale, et non étatique. En outre, la résolution de certains types de problèmes ne constitue pas une priorité des organisations policières centralisées : d'une part, les objectifs sont définis au niveau national et, d'autre part, la hiérarchie des normes policières tend à dévaloriser les activités liées à la sécurité publique. Dans ce contexte, la municipalité et le maire peuvent être sollicités en tant

qu'intermédiaires entre police et population, à des fins de mobilisation des services de l'Etat sur des problématiques définies localement.

Cet élément, observable en France et en Italie, atteste d'une forme de relations police-population distinct du modèle américain du *community policing*, où la population constitue une source d'autorité sur les activités de la police, celle-ci lui rendant compte de son travail. Dans les deux pays étudiés, les priorités des services de police nationaux restent dictées par la hiérarchie centralisée et le développement de la responsabilité de la police vis-à-vis de la population repose sur la médiation du maire. Ainsi, les évolutions timides et contrariées des polices nationales française et italienne vers un modèle de police de proximité attestent de la volonté des dirigeants politiques que la police soit davantage à l'écoute de la population, mais sans pour autant lui rendre directement des comptes. Les polices municipales, qui dépendent de maires élus au suffrage universel, apparaissent en revanche plus sensibles aux requêtes de la « communauté ». L'implication croissante des collectivités locales françaises et italiennes dans la gouvernance de la sécurité constitue donc une forme de renégociation du contrat social entre police et société, à laquelle participent tant la population que ses représentants élus.

L'action du maire, représentant de l'ensemble de ses administrés, permet-elle de pallier le risque d'exclusion des *outsiders* de la redéfinition des relations entre police et société ? Quelles sont les implications de la médiation qu'opère le maire entre police et population ? Notre recherche a éclairé, de ce point de vue, *les modalités de production du bien public « sécurité » sur une territoire donné* : ce point constitue le deuxième apport notable de la recherche aux questionnements classiques de la science politique.

En France, des associations anciennes d'habitants, reconnues par les municipalités comme interlocuteurs légitimes, canalisent vers l'institution municipale l'expression d'une opinion sur les problèmes de délinquance et de désordres. En Italie, les comités de citoyens – des regroupements spontanés de résidents – agissent en utilisant un répertoire plus contestataire vis-à-vis des pouvoirs publics, leur mobilisation se révélant notamment plus médiatisée qu'en France. Le défaut de légitimité de l'Etat en matière de sécurité s'avère ainsi plus visible en Italie du fait de la crise de la représentation qui a frappé le pays dans les années quatre-vingt-dix : la disparition des partis politiques traditionnels, piliers du modèle d'intermédiation des intérêts au niveau local, engendra alors une crise de confiance de la population à l'égard des structures traditionnelles d'agrégation des intérêts.

La comparaison franco-italienne révèle l'existence de deux modèles différents d'intermédiation des intérêts au niveau local. En Emilie-Romagne, une Région où les partis politiques, associations et groupes d'intérêts se réclament de la même matrice politico-

idéologique, on trouve un modèle partisan en déclin, concurrencé par le phénomène des comités de citoyens. On a en revanche, dans les deux villes françaises étudiées, un modèle néo-corporatiste associatif, fondé sur la consultation d'associations d'habitants anciennes.

Les mobilisations sociales sur la sécurité mettent en lumière l'existence d'antagonismes nouveaux qui traversent les populations urbaines, au-delà des clivages traditionnels en termes de sexe, d'âge et de catégorie socioprofessionnelle : les *résidents* s'opposent aux *usagers* sur la définition des règles appropriées d'usage des lieux collectifs. L'*appartenance au quartier* apparaît ici comme une nouvelle forme de solidarité qui, combinée au *sentiment de détérioration de la qualité de vie au quotidien*, se révèle capable de provoquer l'action collective face à des catégories de population jugées indésirables. Ainsi, la gouvernance de la sécurité, à l'instar de la régulation d'autres champs de l'action publique, traduit largement les intérêts défendus par les acteurs les plus à même de se mobiliser. Dans le cas qui nous occupe, une frange de la population – les résidents – cherche à défendre les règles d'usage des espaces collectifs qu'elle considère comme légitimes. Une catégorie particulière entend ainsi définir les normes qui doivent s'appliquer à l'ensemble de la population.

Mais les normes du « vivre ensemble » dans les espaces collectifs ne méritent-elles pas d'être publiquement et collectivement débattues par toutes les catégories de population présentes sur le territoire concerné ? La question des modalités de production d'un ordre local apparaît ici comme un enjeu connexe central des politiques locales de sécurité. Alain Faure (2005 : 19) souligne ainsi que l'Etat n'est pas le seul à édicter les règles générales du « vivre ensemble ». Patrick Le Galès (2003 : 381-385) suggère quant à lui que les villes, étant plus que jamais des espaces de régulation du conflit, d'élaboration du compromis entre groupes sociaux, des espaces de conflits culturels enfin, contribuent de ce fait effectivement à la régulation des sociétés européennes.

« Comme le rappelle J. Leca, "le politique se repère donc essentiellement par sa fonction, qui est la régulation sociale, fonction elle-même née de la tension entre le conflit et l'intégration dans une société". » (Le Galès, 2003 : 388).

Les municipalités jouent un rôle fondamental dans l'arbitrage de la concurrence entre groupes sociaux pour l'usage des lieux collectifs. Dans la gouvernance urbaine de la sécurité, c'est-à-dire la production du bien public qu'est la sécurité, le politique continue donc d'occuper une place essentielle. Les contours des politiques publiques élaborées et menées par l'institution municipale nous renseignent ainsi sur les conciliations effectuées entre les différentes catégories de population composant la société locale. La prise en considération des protestations des classes moyennes – dans les quartiers en voie de paupérisation ou les centres villes gentrifiés – conduit les municipalités à développer des politiques de sécurité porteuses d'une conception différente des causes de la délinquance et des réponses à lui apporter.

Notre recherche apporte également des éléments nouveaux au champ académique de la criminologie, au plan empirique mais aussi à certains débats théoriques.

D'un point de vue empirique, nous avons documenté la nature des changements observés dans les politiques publiques de sécurité du fait de l'intervention accrue des municipalités dans ce domaine. Le recensement du contenu de l'action publique mise en œuvre par les villes a en effet constitué la première phase de cette recherche. L'examen des mesures conduites entre 1997 et 2006 par les quatre Villes retenues a ensuite nécessité l'élaboration d'une typologie empiriquement fondée, dont la construction entendait dépasser les limites des typologies existantes. Ce n'est qu'une fois le tableau synoptique des changements construit que nous avons cherché à expliquer ces évolutions. Nous avons, pour ce faire, appréhendé la genèse des politiques de sécurité urbaine par la « boîte à outils » conceptuelle de l'analyse des politiques publiques.

La comparaison, dans l'espace et dans le temps, des politiques menées, nous a ainsi permis de dégager trois conclusions. D'abord, il y a bien persistance de mesures de prévention sociale, centrées sur les catégories de population qui risquent de développer des comportements qualifiables de « délinquants » ou de produire des « désordres ». Ensuite, on observe l'ajout de mesures visant à la régulation des comportements dans les lieux collectifs, allant du rappel à l'ordre à la répression. Enfin, on peut isoler des combinaisons alliant mesures de prévention sociale, maîtrise des lieux collectifs et répression, variables dans l'espace et dans le temps selon les villes. Parallèlement à ces éléments convergents, nous avons montré l'existence de deux points de divergence saillants entre Grenoble et les trois autres villes : d'une part, l'utilisation ou non d'un système de vidéosurveillance ; d'autre part, la présence ou non d'arrêtés municipaux anti-désordres, synonymes d'une réorientation de la politique municipale vers davantage de répression. Nous avons également pu remarquer des stratégies municipales de communication très différenciées dans les différentes Villes, Grenoble se démarquant des autres cas d'étude par la discrétion entourant son action.

Quatre facteurs permettent d'expliquer ces différences. Tout d'abord, les modalités du processus de politisation influencent fortement l'éventail des possibles. Ainsi, plus la politisation d'un problème se révèle conflictuelle (mettant aux prises différents groupes sociaux et leurs représentants) et médiatisée, plus ce problème a de chances de se trouver propulsé en tête des priorités d'une équipe municipale. En outre, si le processus de politisation intervient au cours d'une période de campagne électorale, il est d'autant plus probable que le (ou les) problème(s) en questions se retrouve(nt) en tête des priorités électorales des candidats et, par suite, en tête des priorités programmatiques du candidat élu. Les modalités de la politisation des

problèmes déterminent ainsi largement le budget et la communication municipale alloués à ce thème.

Ensuite, nous avons mis en évidence le rôle du *politics* dans l'orientation des politiques de sécurité urbaine : les partis politiques de droite ne sont pas hostiles aux mesures relevant de la dissuasion/répression, tandis que les partis de la gauche de gouvernement s'y sont convertis. Les Verts et la gauche alternative, en revanche, restent attachés aux explications sociales et économiques de la délinquance, contrairement aux autres partis qui intègrent la responsabilité individuelle dans leur modèle explicatif de la délinquance. Ils demeurent donc idéologiquement hostiles aux mesures dissuasives/répressives comme la vidéosurveillance ou les arrêtés municipaux anti-désordres. En ce sens, nous souscrivons pleinement à la conclusion d'Alain Faure sur l'importance du politique dans la production de l'action publique, « au sens où la compétition politique interfère toujours par sa capacité d'impulsion, d'accompagnement ou de neutralisation des programmes d'action publique et du référentiel qui les caractérise. » (Faure, 2005 : 20).

Nous avons vu, troisièmement, l'influence importante, au sein de l'institution municipale, du rapport entre adeptes de la traditionnelle prévention sociale et défenseurs d'une adjonction, à celle-ci, de mesures dissuasives et répressives. Leur rapport de force influence la mise en œuvre de la politique municipale et les possibilités de coopération interorganisationnelle avec les services de l'Etat et les autres acteurs engagés dans la coproduction de la sécurité. En effet, les politiques de sécurité urbaine impliquent la coopération entre des acteurs aux identités professionnelles diverses, construites autour du clivage entre prévention et répression.

Enfin, une autre ligne de clivage intervient, dans les sphères politique et administrative : la conception que nourrissent les acteurs de la répartition des compétences entre Etat et collectivités locales. En effet, tous ne sont pas prêts à reconnaître la municipalité comme un acteur légitime dans la répression de la délinquance.

En résumé, le choix des municipalités d'intégrer des mesures répressives à leur dispositif de politique de sécurité urbaine dépend de la configuration des acteurs politiques et administratifs et suit deux lignes de clivage : la pertinence des mesures de répression pour lutter contre la délinquance et la légitimité de la municipalité à intervenir dans un domaine perçu comme relevant de la stricte compétence étatique (la répression de la délinquance).

Il faut se garder des conclusions hâtives : l'institutionnalisation de politiques de sécurité urbaine ou de tranquillité publique dans les villes étudiées ne signifie ni un dépassement du clivage entre prévention et répression ni un consensus sur la légitimité de la municipalité à lutter contre la délinquance. Les municipalités structurent simplement des services administratifs spécifiquement en charge de la mise en œuvre des mesures relevant de la prévention, de l'ordre

en public et de la dissuasion ou répression, et la stabilisation de ces formes organisationnelles repose sur l'emploi systématique *d'intermédiaires de l'action publique*, situés à l'intersection des différents univers professionnels amenés à coopérer. Leur légitimité repose sur leur capacité de dialogue avec les différents univers professionnels, ce qui leur confère un rôle central dans le nouveau système de rôles ainsi esquissé. Si ce système de rôles est marqué par une relative continuité, les différentes identités professionnelles continuant en effet de coexister, la configuration des rôles évolue néanmoins, du fait de dynamiques individuelles d'apprentissage de la coopération interorganisationnelle : les acteurs se connaissent et se reconnaissent, échangent plus ou moins librement des informations, et coordonnent à des degrés divers leurs interventions. Ils ne produisent cependant en aucun cas une forme hybride d'action publique, restant attachés à leur propre registre de croyances, largement façonné par leur appartenance professionnelle. Les acteurs socio-éducatifs continuent de privilégier les pratiques d'assistance et d'accompagnement de populations considérées comme vulnérables, tandis que les acteurs du système pénal privilégient les mesures de sanction. L'exemple le plus probant réside probablement dans les évacuations de campements abusifs d'étrangers en situation irrégulière en Italie. Travailleurs sociaux et policiers municipaux interviennent conjointement mais se répartissent les catégories de populations : les mineurs sont pris en charge par les services sociaux, tandis que les adultes sont accompagnés par les policiers au centre de rétention, géré par l'Hôtel de police, pour y faire l'objet d'une procédure d'expulsion. En France, les polices municipales sont traversées par un nouveau clivage générationnel quant à l'évolution de leurs missions (Malochet, 2005), les agents les plus récemment admis se montrant plus favorables à l'exercice de missions répressives mobilisant les savoirs et pratiques de la Police nationale. Quant aux intermédiaires de l'action publique, ils apparaissent également loin de partager une conception unifiée des problèmes et du schéma explicatif de la délinquance, leur habitus professionnel – en voie de constitution – les situant toujours entre les référentiels de prévention et de répression.

A la lumière de ces constats empiriques, nous avons discuté une controverse scientifique majeure qui anime le champ de la criminologie internationale : l'avènement, en Europe, d'un nouveau paradigme en matière de sécurité. Ce nouveau paradigme repose sur plusieurs éléments : la responsabilisation, par l'Etat, d'autres acteurs dans la production de la sécurité et, parallèlement, l'extension de mesures de répression visant à réaffirmer symboliquement un monopole que l'Etat ne détient plus. La diffusion de mesures dissuasives/répressives serait d'abord intervenue aux Etats-Unis, avant d'être importées en Europe via la Grande-Bretagne, pour répondre à une opinion publique toujours plus demandeuse de sécurité, y compris au niveau local.

Nos résultats nous ont permis, dans un premier temps, d'amender la thèse de la responsabilisation en soulignant les dynamiques *bottom up* d'implication des municipalités dans le domaine de la sécurité, en réponse aux mobilisations sociales de résidents. Les municipalités se saisissent du traitement de l'insécurité sous la pression de leurs administrés. Nous avons pu, dans un deuxième temps, nuancer la thèse de l'avènement, au niveau local, d'un populisme punitif qui se traduirait par un recours croissant à des mesures dissuasives et répressives de la part des gouvernements municipaux. Nous avons vu, en effet, que les mesures de prévention sociale traditionnelle n'avaient pas disparu des politiques municipales, mais pouvaient apparaître découplées, pour leur financement, des politiques de sécurité urbaine. L'approche sociale n'est pas repoussée au profit de l'approche pénale sur la période étudiée. Dans un troisième temps, nous avons démontré que l'institutionnalisation de la sécurité urbaine ne signifiait pas, pour l'heure, un dépassement des deux clivages structurants les référentiels de prévention et de sécurité vers une hypothétique hybridation des logiques de fonctionnement professionnelles. S'il existe des facteurs favorables au développement des mesures dites « de répression et de maîtrise des lieux collectifs » (les modalités du processus de politisation du problème, la cohérence idéologique de l'exécutif municipal, les mécanismes d'apprentissage de la coopération interorganisationnelle), d'autres constituent, en revanche, de puissants freins à ces évolutions. On ne pourra dès lors conclure à l'affirmation d'un nouveau paradigme tant que, d'une part, aucun consensus ne sera atteint concernant les deux clivages majeurs – le type de réponse pertinent aux phénomènes de délinquance (schématiquement : la prévention contre la répression) et la légitimité de la municipalité à intervenir dans le domaine de la répression – et que, d'autre part, les intermédiaires de l'action publique ne formeront pas une profession unifiée et dominante au sein du secteur de la sécurité urbaine.

Conclure cette thèse c'est aussi ouvrir un ensemble de questionnements que de nouvelles recherches pourraient creuser avec profit, et qui concernent en particulier les différents acteurs en charge de la sécurité et leurs relations. Autrement dit, il s'agirait d'investiguer plus précisément sur les « modes de gouvernance urbaine » (Le Galès, 2003) de la sécurité dans les villes. Nous nous sommes centrée, dans ce travail, sur les acteurs municipaux, mais sans les resituer dans l'ensemble de la configuration d'acteurs en charge de la mise en œuvre de la politique de sécurité urbaine : acteurs étatiques, collectivités locales, acteurs semi-publics, entreprises de sécurité, population. Il serait pertinent d'analyser les modalités concrètes de coopération et d'interaction entre ces différents acteurs, un point que nous n'avons pu investiguer ici que partiellement dans nos travaux, faute d'avoir obtenu les autorisations nécessaires à leur observation. En effet, certaines professions sont soumises à des évolutions de leurs missions, telles les polices municipales, alors que d'autres métiers nouveaux sont en voie

de professionnalisation, tels que ceux de l'ordre en public en France ou de la coordination des politiques de prévention et de sécurité en France et en Italie. Les organisations municipales ont recours à des intermédiaires pour structurer leur politique de sécurité urbaine. Qu'en est-il dans les autres organisations ? Quelles sont les asymétries de pouvoir repérables au sein des différentes configurations d'acteurs ? Les services répressifs de l'Etat restent-ils centraux dans la gestion de la sécurité urbaine ? Autant de questions qui mériteraient d'être abordées de manière systématique dans le cadre d'une nouvelle recherche. A ce titre, une enquête ethnographique non-déclarée, quoique difficilement possible, permettrait de surmonter l'écueil de la confidentialité.

Rappelons cependant que notre étude apporte de premiers éléments de réponse concernant ces questions, notamment à travers l'étude que nous avons réalisée des modes de participation de la population à la production de la sécurité. En effet, la capacité de participation des habitants à la production de sécurité résulte de la conjonction, d'une part, de leur disponibilité et de la volonté municipale de les intégrer à ce processus, mais aussi, d'autre part, de la capacité des habitants à respecter les règles du jeu coopératif et de la volonté des professionnels d'accepter leur participation à la coproduction de sécurité. Il existe des mesures encourageant une telle participation des habitants en France, mais elles restent cantonnées au financement de mesures visant à renforcer le lien social, dans le cadre de la politique de la Ville. Dans les deux Villes italiennes étudiées, en revanche, l'expérience des comités de citoyens à Modène et des Assistants civiques à Bologne atteste d'une reconnaissance, par les professionnels, de la place que peut prendre la population dans la coproduction de la sécurité. Si, en France, les métiers de l'ordre en public tendent à se professionnaliser, c'est beaucoup moins le cas dans les villes italiennes étudiées. En France par contre, la participation des habitants reste frappée d'illégitimité.

« Au total, il "faudrait que la population participe" [...], tous les professionnels le disent. Mais ils ajoutent aussitôt que les citoyens qui le veulent ne sont pas mandatés à cet effet – c'est le filtre de l'illégitimité démocratique qui est interposé. Faire participer à la sécurité pourrait favoriser les "milices" ou faire émerger des "chefs de quartier". De plus, les gens ne savent pas comment faire – c'est le filtre nécessaire du professionnalisme. On ne peut ni risquer de les mettre en danger, ni dévaloriser les tâches que remplissent les vrais professionnels. Bref, il vaut mieux que la population ne participe pas. » (Roché, 2002 : 183).

L'interrogation de la légitimité d'acteurs autres qu'étatiques à produire de la sécurité n'est pas dénuée de pertinence. Cependant, un questionnement centré uniquement sur la légitimité de la population est insuffisant. En particulier, le fonctionnement réticulaire des multiples acteurs de la sécurité ne facilite pas l'imputation de responsabilité et, à ce titre, la légitimité individuelle de chacun des acteurs peut être questionnée, tout comme la légitimité du mode de gouvernance qu'ils contribuent, par là même, à façonner.

Notre recherche a donc mis en lumière différents ordres de changement dans l'action publique en matière de sécurité : l'avènement de nouveaux acteurs collectifs (les Villes), la mise en œuvre de nouveaux contenus (visant à la régulation et/ou répression des comportements dans les lieux collectifs), la création de nouveaux métiers en France (les métiers de l'ordre en public) et la réorientation des missions de certaines professions comme les polices municipales. Elle a également précisé les mécanismes du changement en insistant sur les notions de mobilisation sociale, politisation des problèmes et de phénomènes d'apprentissage. La conclusion majeure de l'analyse concerne, au final, la relativisation du rôle de l'Etat dans ces évolutions. L'enjeu majeur de la comparaison franco-italienne résidait dans l'examen du poids de ce facteur sur la production de l'action publique : force est de constater que, dans le domaine de la sécurité, l'Etat accompagne davantage les changements qu'il n'apparaît en mesure de les impulser.

BIBLIOGRAPHIE

- Albanese Ruffo, V., Bartolucci, M., La Rocca, B. & Sgalla, R. (2000), *Dizionario di sicurezza urbana*, Roma : EdUP, 204 p.
- Albertazzi, G.L. & Arcidiano, E. (2003a), "Le polizie locali in Emilia-Romagna : un quadro generale", *Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna*, vol. 28, Bologna : Regione Emilia-Romagna, 135-154.
- Albertazzi, G.L. & Arcidiano, E. (2003b), *Prima indagine sulla polizia locale in Emilia-Romagna. Anno 2002*, Bologna : Regione Emilia-Romagna, 69 p.
- Allasino, E., Belluati, M. & Landini, S. (2003), *Tra partecipazione, protesta e antipolitica : i comitati spontanei di Torino*, Torino : Istituto ricerche economico sociali del Piemonte (IRES), 197 p.
- Allasino, E., Bobbio, L. & Neri, S. (2000), "Crisi urbane: che cosa succede dopo ? Le politiche per la gestione della conflittualità legata all'immigrazione", *Polis*, XIV (3) : 431-449.
- Allison, G.T. (1971), *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston : Little, Brown and Co, 338 p.
- Alvazzi del Frate, A. (2002), "L'Italia : confronto con gli altri paesi", in Barbagli, M. & Gatti, U. (eds.), *La criminalità in Italia*, Bologna : Il Mulino, 279-293.
- Amendola, G. (2003), "Ambiguità, varietà ed indeterminatezza della domanda di sicurezza", in Amendola, G. (ed.), *Paure in città. Strategie ed illusioni delle politiche per la sicurezza urbana*, vol. 1, Napoli : Liguori editore, 1-50.
- Amzert, M. (2001), "Les comités d'intérêts locaux de l'agglomération lyonnaise", *Les annales de la recherche urbaine*, 89 : 70-78.
- Anderlini, F. (1998), "Città post-moderna e centro storico", *Metronomie*, 11: 1-50.
- Arcidiano, E. & Sacchini, G. (2004), "Le fonti statistiche", in Selmini, R. (ed.), *La sicurezza urbana*, Bologna : Il Mulino, 65-78.
- Arnaud, L., Le Bart, C. & Pasquier, R. (2006a), "Conclusion. Déplacements idéologiques et action publique territoriale : les cultures professionnelles comme nouvelles idéologies", in Arnaud, L., Le Bart, C. & Pasquier, R. (eds.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes (PUR), 247-253.
- Arnaud, L., Le Bart, C. & Pasquier, R., eds. (2006b), *Idéologies et action publique territoriale: la politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes : PUR, 253 p.
- Atkinson, J.M. & Coleman, W.D. (1989), "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, 19 (1): 46-67.
- Authier, J.-Y. (1993), *La Vie des lieux. Un quartier du Vieux-Lyon au fil du temps*, Lyon : Presses Universitaires de Lyon, 268 p.

- Authier, J.-Y. (2003), "La gentrification du quartier Saint-Georges à Lyon, un cotoiement de mobilités différenciées", in Bidou-Zachariassen, C. (ed.), *Retours en ville*, Paris : Descartes & Cie, 105-126.
- Baccetti, C. (1999), *Poteri locali e politiche pubbliche*, Torino : UTET Libreria, 258 p.
- Bacot, P. (2002), "Lyon. La gauche a gagné la bataille du clivage", in Dolez, B. & Laurent, A. (eds.), *Le vote des villes*, Paris : Presses de Sciences Po, 49-65.
- Badie, B. & Birnbaum, P. (1982), *Sociologie de l'Etat*, Paris : Grasset, 2e éd. (1e éd. 1978), 238 p.
- Badie, B. & Hermet, G. (2001), *Politique comparée*, Paris : Armand Colin, 316 p.
- Bagnasco, A. (1991), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna: Il Mulino, 2a ed. (1a ed. 1977), 255 p.
- Bagnasco, A. (1996), "Geografia elettorale e basi sociali della politica", *Rassegna italiana di sociologia*, 37 : 279-284.
- Bailleau, F., Faget, J., De Maillard, J. & Pattegay, P. (2004), *Les experts municipaux de la sécurité*, Paris : Institut des Hautes Etudes de la Sécurité intérieure (Ihesi), 289 p.
- Bailleau, F., Faget, J., De Maillard, J. & Pattegay, P. (2005), "Coproducteur la sécurité. Les 'chargés de mission prévention-sécurité' dans la redéfinition des politiques locales de sécurité", *Les Cahiers de la Sécurité*, 58 (3) : 239-295.
- Bailleau, F. & Garioud, G. (1990), *La sécurité entre la commune et l'Etat*, Paris : Association de recherche en sociologie, 152 p.
- Baldini, G., Corbetta, P. & Vassallo, S. (2000), *La sconfitta inattesa. Come e perché la sinistra ha perso a Bologna*, Bologna : Il Mulino, 307 p.
- Baldini, M. & Silvestri, P. (2003), *Redditi, benessere e disuguaglianza nella provincia di Modena*, Modena : Provincia di Modena, 39 p.
- Balme, R. (1987), "L'action politique au quotidien : les conseillers municipaux dans deux communes françaises", in Mabileau, A., Moyser, G., Parry, G. & Quantin, P. (eds.), *Les Citoyens et la Politique Locale. Comment participent les Britanniques et les Français*, Paris : Pedone, 155-175.
- Balme, R. (1989), "Des maires sous quelle influence ? L'impact des groupes d'intérêts sur les politiques municipales dans les grandes villes", *Politix*, 7-8 : 108-114.
- Barbagli, M. (1995), *L'occasione e l'uomo ladro. Furti e rapine in Italia*, Bologna : Il Mulino, 274 p.
- Barbagli, M. (1998), "Reati, vittime, insicurezza dei cittadini", Roma, Istat, 22 settembre, non pubblicato.
- Barbagli, M., ed. (1999), *Egregio, Signor Sindaco. Lettere dei cittadini e risposta dell'istituzione sui problemi della sicurezza*, Bologna : Il Mulino, 235 p.
- Barbagli, M. (2002), "La paura della criminalità", in Barbagli, M. & Gatti, U. (eds.), *La criminalità in Italia*, Bologna : Il Mulino, 205-212.

- Barbagli, M. (2003), "Introduzione", in Barbagli, M. (ed.), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna : Il Mulino, 9-45.
- Barbagli, M., Colombo, A. & Savona, E. (2003), *Sociologia della devianza*, Bologna : Il Mulino, 280 p.
- Barbagli, M. & Colombo, A.D. (2004), *Partecipazione civica, società e cultura in Emilia-Romagna*, Milano : Franco Angeli, 162 p.
- Barbagli, M. & Gatti, U. (2002), "Introduzione", in Barbagli, M. & Gatti, U. (eds.), *La criminalità in Italia*, Bologna : Il Mulino, 7-17.
- Barbagli, M. & Gatti, U. (2005), *Prevenire la criminalità*, Bologna : Il Mulino, 128 p.
- Barbagli, M. & Macelli, A. (1985), *La partecipazione politica a Bologna : rapporto al Consiglio comunale*, Bologna : Il Mulino, 154 p.
- Barbagli, M. & Pisati, M. (1995), *Rapporto sulla situazione sociale a Bologna*, Bologna : Il Mulino, 395 p.
- Barbagli, M. & Sartori, L. (2003), "L'attività delle forze di polizia", in Barbagli, M. (ed.), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna : Il Mulino, 575-609.
- Barbagli, M. & Sartori, L. (2004), "Law enforcement activities in Italy", *Journal of Modern Italian Studies*, 9 (2) : 161-185.
- Basille, A. (2004), *Réhabilitation ou requalification. Un projet urbain pour une réponse à l'insécurité d'un quartier*, mémoire de DEA de science politique, Lyon : Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 117 p.
- Bayley, D.H. (1985), *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*, New Brunswick, NJ : Rutgers University Press, 263 p.
- Bayley, D.H. (1994), *Police for the Future*, Oxford : Oxford University Press, 187 p.
- Beaud, S. (1996), "L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'entretien ethnographique", *Politix*, 35 : 226-257.
- Beaud, S. & Weber, F. (1997), *Guide de l'enquête de terrain*, Paris : La Découverte, 327 p.
- Beauparlant, C., Darris, G., Lemoine, A. & Léon, H. (2006), "La ville, la nuit. Rennes et Nantes, de nouvelles exigences de gestion urbaine", *Les Cahiers de la Sécurité*, 61 : 86-107.
- Beck, U. (1992), *Risk Society : Towards a New Modernity*, London : Sage, 260 p.
- Becker, H.S. (1991), *Outsiders : Studies in the Sociology of Deviance*, New York : Free Press, 215 p.
- Becker, H.S. (2002), *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris : La Découverte, 352 p.
- Beetschen, M. (2004), *Vidéosurveillance et processus décisionnel. L'exemple lyonnais*, mémoire de fin d'études, Saint Martin d'Hères : Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 123 p.
- Begag, A. (1997), *Place du pont ou la médina de Lyon*, Paris : éditions Autrement, 83 p.

- Belluati, M. (1998), *Un quartiere in protesta - Il caso di San Salvario tra rappresentazioni sociali e immagini mentali*, Dissertazione di dottorato, Milano : Consorzio inter-universitario Milano-Torino-Pavia, 273 p.
- Ben Mabrouk, T. & Jouve, B. (1999), "La difficile émergence de la Région Urbaine de Lyon", in Jouve, B. & Lefèvre, C. (eds.), *Les nouveaux territoires du politique*, Paris : Economica, 103-131.
- Bennett, C.J. (1991), "What is policy convergence and what causes it ?" *British Journal of Political Science*, 21 : 215-233.
- Berlioz, G. (2004), *Identification et analyse des interventions qui contribuent à la tranquillité publique sur le quartier Villeneuve : positionnement, pertinence et cohérence d'ensemble*, Grenoble : Ville de Grenoble, Conseil Général de l'Isère, Préfecture de l'Isère (DDE), 45 p.
- Bernard, A. (2005), *Les polices municipales. Etat des lieux dans six villes françaises*, mémoire de fin d'étude, Saint Martin d'Hères : Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 112 p.
- Bétin, C. & Martinais, E. (2006), "La construction du risque social par l'image : l'exemple de la vidéosurveillance à Lyon", in Coanus, T. & Pérouse, J.-F. (eds.), *Villes et risques. Regards croisés sur quelques cités "en danger"*, Paris : Economica, 125-140.
- Bétin, C., Martinais, E. & Renard, M.-C. (2003), "Sécurité, vidéosurveillance et construction de la déviance : l'exemple du centre-ville de Lyon", *Déviance et Société*, 27 (1) : 3-24.
- Bettin, G. & Magnier, A. (1995), "I nuovi sindaci : come cambia una carriera politica", *Rivista italiana di scienza politica*, 1 : 91-118.
- Bobbio, L. (1997), "I processi decisionali nei comuni italiani", *Stato e Mercato*, 49 (4) : 39-66.
- Bobbio, L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma, Bari : Laterza, 239 p.
- Body-Gendrot, S. (1998), *Les villes face à l'insécurité. Des ghettos américains aux banlieues françaises*, Paris : Bayard, 366 p.
- Bongrand, P. & Laborier, P. (2005), "L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ?" *Revue Française de Science Politique*, 55 (1) : 73-111.
- Bonnemaison, G. (1983), *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité. Rapport au Premier Ministre de la Commission des maires sur la sécurité*, Paris : La Documentation française, 219 p.
- Bonneville, M. (1997), *Lyon. Métropole régionale ou Euro-cité ?*, Paris : Anthropos, 202 p.
- Bonvecchio, P. (1999), *Un quartiere, una strada e un'idea assieme. Studio sui comitati di cittadini*, Milano : Franco Angeli, 175 p.
- Bordignon, F. & Diamanti, I. (2001), "Sicurezza e opinione pubblica in Italia", *Rassegna italiana di Sociologia*, XLII (1) : 115-136.
- Börzel, T.A. (1998), "Organizing Babylone. On the Different Concepts of Policy Networks", *Public Administration*, 76 (2) : 253-273.
- Bottigelli, C. & Cardia, C. (2003), "I 'progetti pilota' : l'attuazione", *Quaderni di Città Sicure*, 27 : 97-135.

Bousquet, R. (1999), *Insécurité : nouveaux enjeux. L'expertise et les propositions policières*, Paris : L'Harmattan, 349 p.

Braccesi, C. (2000), "Le attività avviate dalle Regioni in materia di sicurezza urbana : una sintesi", *Quaderni di Città sicure*, 20a : 79-85.

Braccesi, C. (2004), "Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana", in Selmini, R. (ed.), *La sicurezza urbana*, Bologna : Il Mulino, 261-272.

Braccesi, C. & Iuvone, T. (1993), "Le pattuglie cittadine, 160 anni di storia", *Sicurezza e Territorio*, 10 : 11-16.

Braccesi, C., Selmini, R. & Sacchini, G. (2004), "Appunti su dieci anni trascorsi velocemente", *Inchiesta*, 143 : 1-4.

Braghero, M. & Izzi, L. (2004), "Le legislazioni regionali", in Selmini, R. (ed.), *La sicurezza urbana*, Bologna : Il Mulino, 245-257.

Brantingham, P. & Faust, F. (1976), "A conceptual model of crime prevention", *Crime and Delinquency*, 22 : 284-296.

Bricocoli, M. (2003), *Prossimità. Esperienze e culture della sicurezza urbana e del territorio, percezione del rischio nella Polizia locale in Lombardia*, Milano : Istituto regionale lombardo di formazione dell'amministrazione pubblica, 189 p.

Bricocoli, M. & Cottino, P. (2003), "La città come risposta. Domanda di sicurezza urbana e azione pubblica a Milano", in Amendola, G. (ed.), *Il governo della città sicura. Politiche, esperienze e luoghi comuni*, vol. 2, Napoli : Liguori Editore, 211-263.

Briquet, J.-L. (1995), "La crise politique en Italie : les analyses de la science politique italienne", *Politix*, 30 : 127-138.

Briquet, J.-L. & Sawicki, F. (1989), "L'analyse localisée du politique", *Politix*, 7-8 : 6-15.

Caciagli, M. (1988), "Quante Italie ? Persistenza e trasformazioni delle culture politiche subnazionali", *Polis*, 2 : 429-457.

Caciagli, M. (1993), "Italie 1993 : vers la seconde République ?" *Revue Française de Science Politique*, 43 (2) : 229-256.

Caciagli, M. (1995), "La destinée de la 'subculture rouge' dans le Centre-Nord de l'Italie", *Politix*, 30 : 45-60.

Camera di Commercio di Bologna. Ufficio Statistica (2005), *La Provincia di Bologna. Caratteristiche strutturali*, Bologna : Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna, 23 p.

Campus, D. & Pasquino, G. (2000), "How to lose a mayor : the case of Bologna", *Journal of Modern Italian Studies*, 5 (1) : 22-35.

Cartuyvels, Y., Digneffe, F. & Van Campenhoudt, L. (2000), "Les nouvelles politiques sociopénales et l'analyse de leurs effets", in Van Campenhoudt, L., Cartuyvels, Y., Digneffe, F., Kaminski, D., Mary, P. & Rea, A. (eds.), *Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques*, Bruxelles : Editions Labor, 5-14.

- Cerdap-Pacte (2005), *Evaluation de l'action publique territoriale de sécurité de la Ville de Grenoble. Rapport final*, Grenoble : Université Pierre Mendès-France, 78 p.
- Ceriani, A., ed. (2006), *Costruzione di un sistema per l'analisi dei rischi e la formulazione di scenari nell'ambito della sicurezza urbana. Rapporto finale*, Torino : Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, novembre, 207 p.
- Ciavatti, O. (2002), "Il comitato Piazza Verdi-Zona universitaria : dalla città sicura alla città disinquinata", in Ottolini, B. & Lewanski, R. (eds.), *Contro il nemico invisibile. Comitanti, inquinamento e salute a Bologna*, Modena : Edizioni Sigem, 29-39.
- Chiodi, M. (1998), *Immigrazione, devianza e percezione di insicurezza : analisi del caso modenese (quartiere Crocetta)*, tesi di laurea di sociologia criminale, Bologna : Università degli Studi di Bologna, 270 p.
- Chiodi, M. (1999), "Immigrazione, devianza e percezione d'insicurezza : analisi del quartiere Crocetta a Modena", *Dei delitti e delle pene*, VI (3) : 115-140.
- Clarke, R. & Felson, M. (1993), "Introduction : Criminology, Routine activity and Rational Choice", in Clarke, R. & Felson, M. (eds.), *Routine activity and rational choice : Advances in Criminological Theory*, New Brunswick : Transaction Books, 1-14.
- Clarke, R.V. (1983), "Situational Crime Prevention : Its theoretical basis and practical scope", in Tonry, M. & Morris, N. (eds.), *An Annual Review of Research*, Chicago : University of Chicago Press, 225-256.
- Clarke, R.V. (1992), *Situational Crime Prevention : Successful Case Studies*, New York : Harrow & Heston, 286 p.
- Clarke, R.V. (1995), "Situational crime prevention", in Tonry, M. & Farrington, D. (eds.), *Building a safer society. Strategic approaches to crime prevention*, Chicago : University of Chicago Press, 151-236.
- Clarke, R.V., ed. (1997), *Situational Crime Prevention : successful case studies*, New York : Harrow and Heston, 2nd ed., 357 p.
- Clarke, R.V. & Cornish, D.B. (2003), "Opportunities, Precipitators and Criminal Decisions : A Reply to Wortley's Critique of Situational Crime Prevention", in Smith, M. & Cornish, D.B. (eds.), *Theory for Situational Crime Prevention*, Monsey, NY : Criminal Justice Press, 41-96.
- Cobb, R.W. & Elder, C.D. (1983), *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, Boston : Ally and Bacon, 2nd ed. (1st ed. 1972), 196 p.
- Cobb, R.W. & Ross, M.H. (1976), "Agenda-building as a comparative political process", *American Political Science Review*, 70 (1) : 126-138.
- Cohen, L.E. & Felson, M. (1979), "Social Change and Crime Rate Trends : A Routine Activity Approach", *American Sociological Review*, 44 : 588-608.
- Cohen, S. (1999), "Enquêtes au sein d'un 'milieu difficile' : les responsables de la politique étrangère et de défense", in Cohen, S. (ed.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris : PUF, 17-49.

- Cole, A. & John, P. (1995), "Les réseaux locaux de politique publique en France et en Grande-Bretagne", in Le Galès, P. & Thatcher, M. (eds.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris : L'Harmattan, 211-227.
- Colombo, A. & Sciortino, G. (2004), *Gli immigrati in Italia*, Bologna : Il Mulino, 132 p.
- Comune di Modena (2003), *Indagine sulla percezione di sicurezza a Modena*, Modena : Comune di Modena, 30 p.
- Contamin, J.-G. (2007), "Que faire des analyses événementielles ?" *Communication au IXe Congrès de l'Association Française de Science Politique*, Toulouse, 5-7 septembre.
- Coordinamento dei comitati cittadini per la vivibilità dei quartieri di Modena (2004), *Elogio critico per Giuliano Barbolini*, Modena, 116 p.
- Cornelli, R. (2003), "Le forze di polizia : situazione attuale e prospettive di riforma", in Barbagli, M. (ed.), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna : Il Mulino, 557-573.
- Cornish, D.B. & Clarke, R.V., eds. (1986), *The Reasoning Criminal*, New York : Springer-Verlag, 246 p.
- Cornish, D.B. & Clarke, R.V. (1987), "Understanding Crime Displacement : An application of Rational Choice Theory", in Henry, S. & Einstadter, W. (eds.), *Criminology Theory Reader*, New York : New York University Press, 45-56.
- Crawford, A. (1997), *The Local Governance of Crime : Appeals to Community and Partnerships*, Oxford : Clarendon Press, 368 p.
- Crawford, A. (1998), *Crime Prevention and Community Safety : Politics, Policies and Practices*, Harlow : Longman, 318 p.
- Crawford, A. (1999), "Questioning appeals to community within crime prevention and control", *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7 : 509-530.
- Crawford, A. (2001), "Vers une reconfiguration des pouvoirs ? Le niveau local et les perspectives de la gouvernance", *Déviance et Société*, 25 (1) : 3-32.
- Crawford, A. (2002), "The growth of crime prevention in France as contrasted with the English experience", in Hughes, G., Mc Laughlin, E. & Muncie, J. (eds.), *Crime Prevention and Community Safety. New Directions*, London, Thousand Oaks, New Dehli : Sage, 214-239.
- Crawford, A. & Jones, M. (1995), "Inter-Agency Cooperation and Community-based Crime Prevention", *British Journal of Criminology*, 35 (1) : 17-33.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977), *L'acteur et le système*, Paris : Seuil, 500 p.
- Crozier, M. & Thoenig, J.-C. (1975), "La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système politico-administratif local en France", *Revue française de sociologie*, 16 (1) : 3-32.
- Damette, F., ed. (1994), *La France en villes*, Paris : La Documentation française, 271 p.
- Dato Giurickovic, C. (1996), *Il sindaco taumaturgo e il governo delle città*, Milano : Franco Angeli, 208 p.

- De Maillard, J. (2004a), "Des médiateurs locaux pour améliorer la sécurité", in Roché, S. (ed.), *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux Etats-Unis*, Paris : Odile Jacob, 189-210.
- De Maillard, J. (2004b), *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Paris : L.G.D.J., 242 p.
- De Maillard, J. (2005a), "The governance of safety in France. Is there anybody in charge ?" *Theoretical criminology*, 9 (3) : 325-343.
- De Maillard, J. (2005b), "Les politiques de sécurité. Réorientations politiques et différenciations locales", *Sciences de la Société*, 65 : 105-122.
- De Maillard, J. (2005c), "Sans angélisme. De la lutte contre l'insécurité dans une commune de banlieue parisienne : Les Mureaux", in Ferret, J. & Mouhanna, C. (eds.), *Peurs sur les villes*, Paris : Presses Universitaires de France, 45-61.
- De Maillard, J. & Roché, S. (2004), "Crime and Justice in France. Time trends, policies and political debate", *European Journal of Criminology*, 1 (1) : 111-151.
- De Maillard, J. & Roché, S. (2005), "La sécurité, entre secteurs et territoires", in Faure, A. & Douillet, A.-C. (eds.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 33-50.
- Della Porta, D. (1999), *La politica locale*, Bologna : Il Mulino, 307 p.
- Della Porta, D., ed. (2004a), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli : Rubbettino, 268 p.
- Della Porta, D. (2004b), "Comitati di cittadini e democrazia urbana : una introduzione", in Della Porta, D. (ed.), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli : Rubbettino, 7-41.
- Della Porta, D. & Andretta, M. (2001), "Movimenti sociali e rappresentanza : i comitati spontanei dei cittadini a Firenze", *Rassegna italiana di sociologia*, XLII (1) : 41-76.
- Della Porta, D. & Andretta, M. (2002), "Social Movements and Public Administration : Spontaneous Citizens' Committees in Florence", *International Journal of Urban and Regional Research*, 26 (2) : 244-265.
- Della Porta, D. & Mosca, L. (2002), "I comitati di cittadini e la domanda di "nuova politica". Qualche riflessioni a partire del caso bolognese", in Ottolini, B. & Lewanski, R. (eds.), *Contro il nemico invisibile. Comitati, inquinamento e salute a Bologna*, Modena : Edizioni Sigem, 187-206.
- Delpech, A. (2004), *Les mobilisations sociales, politiques et médiatiques contre la prostitution dans le 16e arrondissement parisien : 2001-2004*, mémoire de fin d'études, Saint Martin d'Hères : Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 125 p.
- Delumeau, J. (1989), *Rassurer et protéger. Le sentiment de sécurité dans l'Occident d'autrefois*, Paris : Fayard, 667 p.
- Diamanti, I. (1996), *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, Roma : Donzelli, 127 p.
- Dieu, F. (1999), *Politiques publiques de sécurité*, Paris : L'Harmattan, 253 p.

Div (2000), 2000-2006. *Une nouvelle ambition pour la politique de la Ville*, Paris : Editions de la Div, 20 p.

Dolowitz, D., Hulme, R., Nellis, M. & O'Neil, F. (2000), *Policy Transfer and British Social Policy. Learning from the USA ?*, Buckingham : Open University Press, 146 p.

Dolowitz, D. & Marsh, D. (1996), "Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature", *Political Studies*, 44 (2) : 343-357.

Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000), "Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance*, 13 (1) : 5-24.

Dondi, W. (1998), *Bologna Italia, l'esperienza emiliana e il governo dell'Ulivo*, Roma : Donzelli, 149 p.

Donzelot, J. & Estèbe, P. (1994), *L'Etat animateur*, Paris : Esprit, 238 p.

Donzelot, J., Mével, C. & Wyvekens, A. (2002), "Refaire la ville ou remettre les gens en mouvement?" in Bauman, Z., Donzelot, J., Jobard, F., Lagrange, H., Mével, C., Mongin, O., Mouhanna, C., Nahoum-Grappe, V., Padis, M.-O., Pech, T., Prairat, E., Robert, P., Schneider, M. & Wyvekens, A. (eds.), *L'Etat face à la demande de sécurité*, Paris : Esprit, 163-176.

Donzelot, J. & Wyvekens, A. (2004), *La magistrature sociale. Enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, Paris : La Documentation française, 246 p.

Douillet, A.-C. (2005), "Conclusion générale. Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux ?" in Faure, A. & Douillet, A.-C. (eds.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 271-279.

Duprez, D. (1997), "Le modèle français de prévention de la délinquance : la recherche d'un second souffle", in Hebberecht, P. & Sack, F. (eds.), *La prévention de la délinquance en Europe. Nouvelles stratégies*, Paris : L'Harmattan, 61-82.

Eisenstadt, S. & Rokkan, S. (1973), *Building States and Nations*, London : Sage, 397 p.

Elkblom, P. (1996), "Towards a discipline of crime prevention : a conceptual framework", Home Office Research and Statistical Directorate, unpublished.

Estèbe, P. (1994), "Police, justice et politiques locales : de l'antagonisme au contrat. Un bilan des conseils communaux de prévention de la délinquance", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 16 : 25-35.

Estèbe, P. & Léon, H. (1998), "L'émergence de politiques de tranquillité publique", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 33 : 129-148.

Faget, J. & De Maillard, J. (2000), "Réguler les incivilités. Les partenariats locaux", in Bailleau, F. & Gorgeon, C. (eds.), *Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social ?*, Paris : Editions de la Div, 185-197.

Fargion, V. (1997), *Geografia della cittadinanza sociale in Italia. Regioni e politiche assistenziali dagli anni settanta agli anni novanta*, Bologna : Il Mulino, 351 p.

Faure, A. (1999), *Territorialisation de l'action publique et subsidiarité. La fin annoncée du "jardin à la française"*, Boulogne : Institut de la décentralisation, 40 p.

- Faure, A. (2005), "Introduction générale. La 'construction du sens' plus que jamais en débats", in Faure, A. & Douillet, A.-C. (eds.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble : PUG, 9-24.
- Favre, P. (1992), "L'émergence des problèmes dans le champ politique", in Favre, P. (ed.), *Sida et politique. Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris : L'Harmattan, 5-37.
- Felson, M. (1998), *Crime and Everyday Life*, Thousand Oaks, CA : Pine Forge Press, 2nd ed. (1st ed. 1994), 223 p.
- Ferret, J. & Mouhanna, C., eds. (2005a), *Peurs sur les villes*, Paris : Presses Universitaires de France (PUF), 229 p.
- Ferret, J. & Mouhanna, C. (2005b), "Ulysse et les sirènes", in Ferret, J. & Mouhanna, C. (eds.), *Peurs sur les villes*, Paris : PUF, 9-22.
- Ferret, J. & Mouhanna, C. (2005c), "Vers un nouveau populisme punitif?" in Ferret, J. & Mouhanna, C. (eds.), *Peurs sur les villes*, Paris : PUF, 211-229.
- Fillieule, O. (2007), "On n'y voit rien. Le recours aux sources de presse pour l'analyse des mobilisations protestataires", in Favre, P., Fillieule, O. & Jobard, F. (eds.), *L'atelier du politiste. Théories, actions, représentations*, Paris : La Découverte/Pacte, 215-240.
- Filou, B., Jupin, E., Ombrouck, C., Brumelot, J. & Pichavant, F. (2003), *Habiter et vivre à la Villeneuve : diagnostic*, Grenoble : Ville de Grenoble (service Prospective Urbaine et service Logement) et Agence d'Urbanisme, 71 p.
- Floreani, A. (2003), *I movimenti ambientalisti di base; il caso dei comitati antimog di Bologna*, tesi di laurea di scienze politiche, Bologna : Università degli Studi di Bologna, 219 p.
- Forrester, D., Chatterton, M. & Pease, K. (1988), *The Kirkholt burglary prevention project, Rochdale*, London : Home Office, 34 p.
- Freyermuth, A. (2006), "Les usages de l'insécurité, du marquage idéologique et partisan à l'imposition d'un cadre d'action publique territoriale. L'exemple de Strasbourg", in Arnaud, L., Le Bart, C. & Pasquier, R. (eds.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques?*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 101-117.
- Friedberg, E. (1999), "L'entretien dans l'approche organisationnelle de l'action collective : les cas des universités et des politiques culturelles municipales", in Cohen, S. (ed.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris : PUF, 85-106.
- Furstenberg, F. (1971), "Public Reaction to Crime in the Streets", *American Scholar*, 40 (4) : 601-610.
- Garland, D. (1990), *Punishment and Modern Society*, Oxford : Clarendon Press, 312 p.
- Garland, D. (1996), "The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society", *British Journal of Criminology*, 36 (4) : 445-471.
- Garland, D. (1997), "'Governmentality' and the problem of crime : Foucault, criminology, sociology", *Theoretical criminology*, 1 (2) : 173-214.
- Garland, D. (2000), "The culture of high crime societies : some preconditions of recent 'law and order policies'", *British Journal of Criminology*, 40 (3) : 347-375.

- Garland, D. (2001), *The Culture of Control*, Chicago : University of Chicago Press, 307 p.
- Garraud, P. (1990), "Politiques nationales : élaboration de l'agenda", *L'année sociologique*, 40 : 17-41.
- Gatti, U., Schadee, H. & Tremblay, R.E. (2002), "Capitale sociale e delinquenza", *Rassegna italiana di Criminologia*, XXII : 1-7.
- Gatti, U. & Tremblay, R.E. (2000), "La comunità civica come fattore di contenimento dei reati violenti. Uno studio criminologico sulle regioni e province italiane", *Polis*, XIV (2) : 279-299.
- Gatto, D. & Thoenig, J.-C. (1993), *La sécurité publique à l'épreuve du terrain : le policier, le magistrat et le préfet*, Paris : L'Harmattan, 231 p.
- Gazzi, A. (2002), *Politiche del traffico e comportamenti collettivi a Bologna : una ricerca sociologica*, tesi di laurea in sociologia, Bologna : Università degli Studi di Bologna, 279 p.
- Gennari, T. (2002), "Il senso di insicurezza e i timori di vittimizzazione in provincia di Bologna. Le tendenze 2000-2001", *Metronomie*, 9 (24) : 163-177.
- Germain, S. (2003), *Les politiques publiques locales de sécurité en France et en Italie : les exemples des régions Rhône-Alpes et Émilie-Romagne*, mémoire de DEA de science politique, Saint Martin d'Hères : Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 273 p.
- Germain, S. & Poletti, C. (2008), "Répondre aux mobilisations sociales. Le modèle policier italien en transition", article à paraître.
- Giard, J. & Hollard, D. (2000), *A la recherche du citoyen. Histoire(s) de GO*, Paris : L'Harmattan, 234 p.
- Gilling, D. (1997), *Crime prevention. Theory, policy and politics*, London : UCL Press, 229 p.
- Gleizal, J.-J. & Froment, J.-C. (2002), *Les politiques locales de sécurité*, Voiron : La lettre du cadre territorial, 161 p.
- Goldstein, H. (1979), "Improving Policing : A Problem-Oriented Approach", *Crime and Delinquency*, 25 : 236-258.
- Goodman, L.A. (1961), "Snowball sampling", *Annals of Mathematical Statistics*, 32 : 148-170.
- Grafmeyer, Y. (1991), *Habiter Lyon : milieux et quartiers du centre ville*, Lyon : Presses Universitaires de Lyon, 219 p.
- Grafmeyer, Y. (1992), *Quand le tout Lyon se compte : lignées, alliances, territoires*, Lyon : PUL, 216 p.
- Graham, J. (1990), *Crime prevention strategies in Europe and North America*, Helsinki : Heuni, 193 p.
- Graham, J. & Bennett, T. (1995), *Crime prevention strategies in Europe and North America*, Helsinki : European Institute for Crime Prevention and Control and Home Office, 138 p.
- Grémion, P. (1976), *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris : Seuil, 477 p.

- Hall, P. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning and the State. The case of Economic Policy-Making in Britain", *Comparative Politics*, 25 (3) : 275-296.
- Harloe, M., Pickvance, C. & Urry, J., eds. (1990), *Place, policy and politics : do localities matter*, London : Unwin Hyman, 215 p.
- Hassenteufel, P. (2004), "Convergence", in Boussaguet, L., Jacquot, S. & Ravinet, P. (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de la FNSP, 131-136.
- Hermet, G., Badie, B., Birnbaum, P. & Braud, P. (2005), *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris : Armand Colin, 6^e éd., 404 p.
- Hindelang, M.J., Gottfredson, M.R. & Garofalo, J. (1978), *Victims of personal crime : an empirical foundation for a theory of personal victimization*, Cambridge, Mass. : Ballinger, 324 p.
- Hirschi, T. (1969), *Causes of Delinquency*, Berkeley, CA : University of California Press, 309 p.
- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, voice and loyalty : Responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 162 p.
- Hochart, S. (2000), *La SLTC face au nouveau défi urbain de l'insécurité : le rôle de la communication*, mémoire de fin d'études, Lyon : Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 93 p.
- Hope, T. (1995), "Community crime prevention", in Tonry, M. & Farrington, D. (eds.), *Building a Safer Society. Strategic Approaches to Crime Prevention*, Chicago : University of Chicago Press, 21-89.
- Hubert, H.-O. (2000), "Confiance et routines : les interactions sur le parvis Saint-Antoine à Forest", in Van Campenhoudt, L., Cartuyvels, Y., Digneffe, F., Kaminski, D., Mary, P. & Rea, A. (eds.), *Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques*, Bruxelles : Editions Labor, 45-70.
- Hughes, G. (1998), *Understanding Crime Prevention : Social Control, Risk and Late Modernity*, Buckingham, Philadelphia : Open University Press, 179 p.
- Hughes, G. (2002), "The shifting sands of crime prevention", in Hughes, G., McLaughlin, E. & Muncie, J. (eds.), *Crime Prevention and Community Safety. New Directions*, London, Thousand Oaks, New Dehli : Sage, 1-10.
- Insee/Inhes-OND (2007), "Les résultats de l'enquête de victimation 2007 : les victimes de violences physiques et de violences sexuelles en 2005 et 2006", in Insee/Inhes-OND (ed.), *La criminalité en France. Rapport de l'Observatoire national de la délinquance 2007*, Paris : CNRS Editions, 29-62.
- Ion, J. (2005), *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse : Privat, (1e éd. 1990), 166 p.
- IReR Lombardia (2006), *Costruzione di un sistema per l'analisi dei rischi e la formulazione di scenari nell'ambito della sicurezza urbana, rapporto di ricerca*, Milano : Istituto di Ricerca della Regione Lombardia, 206 p.
- Jobert, B. (1992), "Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques", *Revue Française de Science Politique*, 42 (2) : 219-233.

- Jobert, B., ed. (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris : L'Harmattan, 328 p.
- Jobert, B. & Muller, P. (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris : Presses Universitaires de France, 242 p.
- Joly, J. (1995), *Formes urbaines et pouvoir local. Le cas de Grenoble des années 60 et 70*, Toulouse : Presses Universitaires du Mirail, 229 p.
- Jones, C.O. (1970), *An introduction to the study of public policy*, Belmont : Duxbury Press, 170 p.
- Jones, T. & Newburn, T. (2001), "'Policy Transfer' and Crime Control : Some Reflections on 'Zero Tolerance'", *Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association*, San Francisco, september, 26 p.
- Jones, T. & Newburn, T. (2004), "The convergence of US and UK crime control policy : exploring substance and process", in Newburn, T. & Sparks, R. (eds.), *Criminal Justice and Political Cultures. National and international dimensions of crime control*, Cullompton : Willan Publishing, 121-151.
- Jouve, B. (2002), "Le réseau de villes comme territoire de la régulation : la métropole lyonnaise", in Jouve, B. & Lefèvre, C. (eds.), *Métropoles ingouvernables*, Paris : Elsevier, 153-175.
- Jouve, B. & Lefèvre, C. (1996), "Dynamique institutionnelle et culture politique territoriale : la Cité Métropolitaine de Bologne", *Revue française de sociologie*, XXXVI (3) : 369-393.
- Jouve, B. & Lefèvre, C. (1999a), "Des leaders en quête d'institutions territoriales. Bologne, Lyon", in Balme, R., Faure, A. & Mabileau, A. (eds.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris : Presses de Sciences Po, 169-197.
- Jouve, B. & Lefèvre, C. (1999b), *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris : Economica, 305 p.
- Kaluszynski, M. (1986), "L'émergence de la notion de prévention en France à la fin du XIXe siècle", *Annales de Vaucresson*, 25 : 129-143.
- Katzenstein, P.J. (1978), *Between Power and Plenty : Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison : The University of Wisconsin press, 344 p.
- Killias, M. (1990), "Vulnerability : Towards a Better Understanding of a Key Variable in the Genesis of Fear of Crime", *Violence and Victims*, 5 : 97-108.
- King, G., Keohane, R.O. & Verba, S. (1994), *Designing Social Inquiry*, Princeton : Princeton University Press, 247 p.
- Kingdon, J. (2003), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York : Harper Collins, 2nd ed. (1st ed. 1984), 253 p.
- Kriesi, H. (1994), *Les démocraties occidentales. Une approche comparée*, Paris : Economica, 491 p.
- Lagrange, H. (2003), *Demandes de sécurité. France, Europe, Etats-Unis*, Paris : Seuil, 109 p.

- Lagroye, J. (2003), "Les processus de politisation", in Lagroye, J. (ed.), *La politisation*, Paris : Belin, 359-372.
- Lagroye, J., François, B. & Sawicki, F., eds. (2006), *Sociologie politique*, Paris : Dalloz, 5^e éd. revue et mise à jour, 607 p.
- La Palombara, J. (1987), *Democracy Italian Style*, New Haven : Yale University Press, 308 p.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris : Armand Colin, 127 p.
- Lazerges, C. (1991), *Les publics privilégiés par les contrats d'action de prévention*, Montpellier : Equipe de recherche sur la politique criminelle, Université de Montpellier I, 67 p.
- Le Bart, C. (2003), *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq : Presses Universitaires du Septentrion, 222 p.
- Le Galès, P. (1993), *Politique urbaine et développement local : une comparaison franco-britannique*, Paris : L'Harmattan, 319 p.
- Le Galès, P. (1995), "Introduction. Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée", in Le Galès, P. & Thatcher, M. (eds.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris : L'Harmattan, 13-28.
- Le Galès, P. (1997), "Relazioni centro-periferia e politiche pubbliche in Francia. Flessibilità e complessità senza il federalismo", in Dente, B., Sharpe, L.J. & Banning, K.G. (eds.), *Governare con il federalismo*, Torino : Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, 393-473.
- Le Galès, P. (2003), *Le retour des villes européennes*, Paris : Presses de Sciences Po, 454 p.
- Le Goff, T. (2003), *Le maire garant de la tranquillité publique. Réactivation d'un rôle politique et recomposition de l'action publique locale en matière de sécurité quotidienne*, thèse de science politique, Rennes : Centre de recherches sur l'Action politique en Europe (Crape), 398 p.
- Le Goff, T. (2004), "Réformer la sécurité par la coproduction : action ou rhétorique?" in Roché, S. (ed.), *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux Etats-Unis*, Paris : Odile Jacob, 81-104.
- Le Goff, T. (2005), "L'insécurité "saisie" par les maires", *Revue Française de Science Politique*, 55 (3) : 415-444.
- Le Naour, G. (2005), "Sécurité et politique à Marseille", in Ferret, J. & Mouhanna, C. (eds.), *Peurs sur les villes*, Paris : Presses Universitaires de France, 81-100.
- Leblanc, M. (1986), "La carrière criminelle : définition et prédiction", *Criminologie*, 19 (2) : 79-99.
- Leca, J. (1996), "La "gouvernance" de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative", in D'Arcy, F. & Rouban, L. (eds.), *De la V^e République à l'Europe. Hommages à J.-L. Quermonne*, Paris : Presses de Sciences Po, 329-365.
- Lehmbruch, G. (1984), "Concertation and the structure of corporatist networks", in Goldthorpe, J.H. (ed.), *Order and conflict in contemporary capitalism*, Oxford : Clarendon Press, 60-80.

- Lequesne, C. (1999), "Interviewer les acteurs politico-administratifs de la construction européenne", in Cohen, S. (ed.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris : PUF, 51-66.
- Lewanski, R. & Mosca, L. (2003), "I comitati cittadini a Bologna negli anni '90", *Metronomie*, 27 : 75-121.
- Ligato, G. (2005), *Sicurezza e degrado : reazione sociale e comitati di cittadini nella Bologna metropolitana*, tesi di laurea, Bologna : Università degli Studi di Bologna, 142 p.
- Lorrain, D. (1989), "Parler vrai ou produire juste. La dimension politique dans la politique municipale", *Politix*, 7-8 : 91-103.
- Lorrain, D. (1991), "De l'administration républicaine au gouvernement urbain", *Sociologie du Travail*, 3 : 461-484.
- Luciani, M.E. & Sacchini, G., eds. (1998), *La sicurezza dei cittadini in Emilia-Romagna. 1997-1998*, Milano : Franco Angeli, 357 p.
- Mabileau, A. (1989), "Une logique politique d'action communale : pouvoir du maire et politiques municipales", in Mabileau, A. & Sorbets, C. (eds.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris : Pedone, 21-51.
- Mabileau, A. (1994), *Le système local en France*, Paris : Montchrestien, 2e éd. (1e éd. 1991), 157 p.
- Mabileau, A. (1997), "Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation", *Revue Française de Science Politique*, 47 (3-4) : 340-376.
- Mabileau, A. & Sorbets, C., eds. (1989), *Gouverner les villes moyennes*, Paris : Pedone, 188 p.
- Magnier, A. (1992), "Gli eletti comunali in Italia e in Francia", in Segatori, R. (ed.), *Istituzioni e potere politico locale*, Milano : Franco Angeli, 103-129.
- Malochet, V. (2005), *Les policiers municipaux. Les ambivalences d'une profession*, thèse de doctorat de sociologie, Bordeaux : Université Bordeaux II, 462 p.
- Malucelli, L. (2006), "La sicurezza cittadina come problema di governance : due studi di caso - Modena e Bologna", in Pavarini, M. (ed.), *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Roma : Carocci, 256-294.
- Marchal, C. (2004), *Médiateurs de nuit : limites et paradoxes d'une nouvelle autorité dans les quartiers. Correspondants de nuit et agents de civilités sur l'agglomération grenobloise*, Saint Martin d'Hères : Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 87 p.
- Martin, P. (2002), "Grenoble. La victoire paradoxale de la gauche", in Dolez, B. & Laurent, A. (eds.), *Le vote des villes. Les élections municipales des 11 et 18 mars 2001*, Paris : Presses de Sciences Po, 173-187.
- Matelly, J.-H. (2004), *Gendarmerie et police judiciaire criminelle : l'enquêteur face à l'organisation*, Toulouse : Université de Toulouse I, 619 p.
- Mathieu, L. (2004), *Comment lutter ? Sociologie et mouvements sociaux*, Paris : Textuel, 206 p.
- Mattina, C. & Allum, F. (2000), "La personnalisation du pouvoir municipal en Italie. L'expérience du maire de Naples", *Pôle Sud*, 13 : 57-70.

- Mayer, N. (2002), *Ces Français qui votent Le Pen*, Paris : Flammarion, 478 p.
- McAdam, D., Tarrow, S. & Tilly, C. (2001), *Dynamics of Contention*, Cambridge : Cambridge University Press, 387 p.
- McCarthy, J.D., McPhail, C. & Smith, J. (1996), "Images of Protest : Dimensions of Selection Bias in Media Coverage of Washington Demonstrations, 1982 and 1991", *American Sociological Review*, 61 : 478-499.
- McLaughlin, E. & Muncie, J., eds. (2001), *The Sage Dictionary of Criminology*, London : Sage, 352 p.
- MeDeC (2000), "Il problema della sicurezza nella percezione dei cittadini. Un sondaggio sull'area bolognese e su altre località della regione Emilia-Romagna", *Metronomie*, 17 : 21-38.
- MeDeC (2005a), *Il problema della sicurezza nella percezione dei cittadini in Provincia di Bologna. Rilevazione demoscopica 2005. Principali risultati*, Bologna : Provincia di Bologna, Centro Demoscopico Metropolitano, con la collaborazione del Comune di Bologna, 26 p.
- MeDeC (2005b), *Il problema della sicurezza nella percezione dei cittadini in Provincia di Bologna. Rilevazione demoscopica 2005. Principali risultati*, Bologna : Provincia di Bologna, Centro Demoscopico Metropolitano, con la collaborazione del Comune di Bologna, 30 p.
- Melossi, D. & Selmini, R. (2000), "Social conflicts and the microphysics of crime : the experience of the Emilia-Romagna *Città sicure* project", in Hope, T. & Sparks, R. (eds.), *Crime, risk and insecurity*, London, New York : Routledge, 146-165.
- Mény, Y. (1996), *Politique comparée. Les démocraties Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris : Montchrestien, 5^e éd., 477 p.
- Mény, Y. & Surel, Y. (2001), *Politique comparée. Les démocraties. Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris : Montchrestien, 6^e éd., 491 p.
- Merton, R.K. (1938), "Social Structure and Anomy", *American Sociological Review*, 3 : 672-682.
- Ministère de l'Intérieur (1997), *Des villes sûres pour des citoyens libres. Actes du Colloque de Villepinte, 24-25 octobre 1997*, Paris : La Documentation française, 95 p.
- Monjardet, D. (1996), *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris : La Découverte, 316 p.
- Monjardet, D. (2002), "Les policiers", in Mucchielli, L. & Robert, P. (eds.), *Crime et sécurité, l'état des savoirs*, Paris : La Découverte, 265-274.
- Muller, P. (1990), *Les politiques publiques*, Paris : Presses Universitaires de France, 127 p.
- Muller, P. (1999), "Interviewer les médiateurs : hauts fonctionnaires et élites professionnelles dans les secteurs de l'agriculture et de l'aéronautique", in Cohen, S. (ed.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris : PUF, 67-84.
- Muller, P. (2005), "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs", *Revue Française de Science Politique*, 55 (1) : 155-187.
- Muller, P. & Surel, Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris : Montchrestien, 158 p.

- Napolitano, G. (1996), *Relazione sull'attività delle forze di polizia e sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica nel territorio nazionale (1995)*, Roma : Senato della Repubblica, doc XXXVIII, n°1.
- Napolitano, G. (1997), *Rapporto sul fenomeno della criminalità organizzata (1996)*, Roma : Senato della Repubblica, XIII legislatura, doc. XXXVIII bis, n. 2.
- Nay, O. & Smith, A. (2002), "Les intermédiaires en politiques. Médiation et jeux d'institutions", in Nay, O. & Smith, A. (eds.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris : Economica, 1-21.
- Newburn, T. & Sparks, R. (2004a), "Criminal Justice and Political Cultures", in Newburn, T. & Sparks, R. (eds.), *Criminal Justice and Political Cultures. National and international dimensions of crime control*, Cullompton : Willan Publishing, 1-15.
- Newburn, T. & Sparks, R., eds. (2004b), *Criminal Justice and Political Cultures. National and international dimensions of crime control*, Cullompton : Willan Publishing, 276 p.
- Newman, O. (1973), *Defensible Space*, London : Architectural Press, 264 p.
- Nobili, G.G. (2004a), "Bologna : trasformazione dei fenomeni e delle politiche", *Quaderni di città sicure*, 30 : 279-336.
- Nobili, G.G. (2004b), "Bologne. Un réseau intégré de protection et sécurité", in Div (ed.), *Politique de la ville et prévention de la délinquance. Recueil d'actions locales*, Paris : Les éditions de la Div, 95-98.
- Oberschall, A. (1973), *Social Conflict and Social Movements*, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 371 p.
- Ocqueteau, F. (2004), "Punir les pauvres, le degré zéro de la pensée gauchiste!" *Champ pénal*, 1 (disponible à l'adresse suivante : <http://champpenal.revues.org/document21.html>).
- O'Malley, P. (1992), "Risk, power and crime prevention", *Economy and Society*, 21 (3) : 252-275.
- Optika (2001), *Diagnostic de professionnalisation et de pérennisation du service et de l'emploi d'"agent local de médiation sociale"*, Grenoble : Ville de Grenoble, 15 p.
- Osservatorio sulla stampa locale (1999), *Rapporto Informazione '98. Modena sui quotidiani*, Modena : Centro culturale Francesco Luigi Ferrari, 96 p.
- Osservatorio sulla stampa locale (2005), *Rapporto 2004. Tutti i particolari in cronaca. Quale futuro per l'informazione locale.*, Modena : Centro culturale Francesco Luigi Ferrari, 95 p.
- Osservatorio sulla stampa locale (2007), *Rapporto 2005. Tutti i particolari in cronaca*, Modena : Centro culturale Francesco Luigi Ferrari, 110 p.
- Ottolini, B. & Lewanski, R., eds. (2002), *Contro il nemico invisibile. Comitati, inquinamento e salute a Bologna*, Modena : Edizioni Sigem, 301 p.
- Padioleau, J.-G., ed. (1982), *L'Etat au concret*, Paris : Presses Universitaires de France, 222 p.
- Page, E.C. & Goldsmith, M.J., eds. (1987), *Central and local government relations. A comparative analysis of West European unitary states*, London, Newbury Park, Beverly Hills, New Delhi : Sage, 179 p.

- Palidda, S. (1998), "Domanda di sicurezza e forze di polizia nei capoluoghi emiliano-romagnoli", *Quaderni di Città Sicure*, 14a : 185-223.
- Palidda, S. (2000), *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Milano : Feltrinelli, 247 p.
- Paolucci, G. (2003), "Il mercato della paura", in Amendola, G. (ed.), *Il governo della città sicura*, Napoli : Liguori Editore, 157-209.
- Paoluzzi, F. & Ricciardelli, M. (2004), "Polizia locale e innovazione legislativa", *Quaderni di Città sicure*, 30 : 207-220.
- Pasquino, G. (1994), "La politica eclissata dalla tradizione civica", *Polis*, VIII (2) : 307-313.
- Pavarini, M. (1994), "Bisogni di sicurezza e questione criminale", *Rassegna italiana di criminologia*, 5 (4) : 435-462.
- Pavarini, M. (2005), *Il Governo del bene pubblico della sicurezza a Bologna. Analisi di fattibilità*, Bologna : Comune di Bologna, 109 p.
- Pavarini, M. (2006), "La costruzione sociale della sicurezza a Bologna", *Metronomie*, XIII (giugno-dicembre) : 37-65.
- Pepa, L. (1996), "I servizi sociali leggono il territorio", *Quaderni di Città sicure*, 4 : 54-64.
- Perrineau, P. (2004), "L'état politique de la France et la crise de la représentation politique", Paris, Cevipof, (disponibile à l'adresse suivante : http://www.cevipof.msh-paris.fr/actu/elections/reg2004/pdf/0_perrineau01.pdf).
- Peters, G.B. (1993), "Managing the Hollow State : Lessons for Contemporary European Experience", in Elliassen, K. & Kooiman, J. (eds.), *Managing public organizations*, London : Sage, 2nd ed. (1st ed. 1987), 46-57.
- Petrillo, A. (2000), *La città delle paure : insicurezza, migrazioni, cittadinanza nelle rappresentazioni dei comitati cittadini*, Avellino : Elio Sellino, 279 p.
- Peyre, V. & Tétard, F. (1985), "Les enjeux de la prévention spécialisée : 1956-1963", in Bailleau, F. (ed.), *Lectures sociologiques du travail social*, Paris : Les éditions ouvrières, 116-132.
- Peyrefitte, A. (1977), *Réponses à la violence*, Paris : Presse Pocket, 193 p.
- Piazza, G. (2004), "Le risorse dei comitati nei processi decisionali", in Della Porta, D. (ed.), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli : Rubbettino, 137-170.
- Pinson, G. (2002), *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, thèse de science politique, Rennes : Université de Rennes I, 728 p.
- Poletti, C. (2002), *Immigrazione, criminalità e comitati di cittadini : il caso modenese*, tesi di laurea di sociologia, Bologna : Università degli Studi di Bologna, 650 p.
- Pumain, D. & Saint-Julien, T. (1989), *Atlas des villes de France*, Paris : La Documentation Française, 175 p.

- Putnam, R.D., Leonardi, R. & Nanetti, R.Y. (1985), *La pianta e le radici*, Bologna : Il Mulino, 362 p.
- Putnam, R.D., Leonardi, R. & Nanetti, R.Y. (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton : Princeton University Press, 258 p.
- Ragonesi, V. (2002), *Manuale di diritto amministrativo*, Milano : Il Sole 24 Ore, 3^a ed., aggiornata, 577 p.
- Rebughini, P. (1998), *La violence juvénile dans les quartiers populaires. Etude comparative des périphéries de Lyon et de Milan*, thèse de doctorat, Paris : EHESS, 467 p.
- Regione Emilia-Romagna (1999), "Progetto 'Città Sicure'", *Quaderni di Città Sicure*, 17 : 157-161.
- Reiss, A.J. (1985), *Policing a City's Central District : the Oakland Story*, Washington, D.C : U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 61 p.
- Renard, M.-C. (2001), *Les enjeux sociaux de la vidéosurveillance. Processus de mise en place d'un nouvel outil sécuritaire dans les espaces publics : l'exemple lyonnais*, mémoire de fin d'étude, Lyon : Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat, 229 p.
- Rhodes, R. (1994), "The Hollowing Out of the State : The Changing Nature of the Public Service in Britain", *Political Quarterly*, 65 : 138-151.
- Ritaine, E. (1994), "Italie : territoires au bord de la crise politique", in Balme, R., Garraud, P., Hoffmann-Martinot, V. & Ritaine, E. (eds.), *Le territoire pour politiques : variations européennes*, Paris : L'Harmattan, 115-159.
- Robert, P. (1991), "Les chercheurs face aux politiques de prévention", *Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche. Un bilan international*, Paris : L'Harmattan, 13-27.
- Robert, P., Zauberman, R. & Nevanen, S. (2006), *Enquêtes locales 2005 sur la victimation et l'insécurité. Communauté Urbaine du Grand Lyon*, Paris : Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales (Cesdip), 146 p.
- Roché, S. (1994a), *Insécurité et Liberté*, Paris : Seuil, 191 p.
- Roché, S. (1994b), *Le crime et la délinquance comme risque (1970-1990)*, Grenoble : Centre de Recherche sur le Politique, l'Administration et le Territoire (Cerat), 85 p.
- Roché, S. (1998a), "Expliquer le sentiment d'insécurité. Pression, exposition, vulnérabilité et acceptabilité", *Revue Française de Science Politique*, 48 (2) : 274-305.
- Roché, S. (1998b), *L'ordre social et la loi ou le problème des incivilités*, Grenoble : Centre de Recherche sur le Politique, l'Administration et le Territoire (Cerat), 2 vol., 201 p. et 149 p.
- Roché, S. (1998c), *Sociologie politique de l'insécurité*, Paris : Presses Universitaires de France, 283 p.
- Roché, S. (1999a), "Criminalità e prevenzione in Francia", *Polis*, XIII (1) : 99-120.
- Roché, S. (1999b), "Prévention et répression en France : transformation de l'action publique dans les villes (1975-1999)", *Revue Internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 4 : 387-413.

- Roché, S. (2000), "La théorie de la vitre cassée en France. Incivilités et désordres en public", *Revue Française de Science Politique*, 50 (3) : 387-412.
- Roché, S. (2002), *Tolérance Zéro ? Incivilités et insécurité*, Paris : Odile Jacob, 303 p.
- Roché, S. (2003), "La lutte contre l'insécurité : les raisons d'un succès d'opinion", in Gattolin, A. & Miquet-Marty, F. (eds.), *La France blessée. Une radioscopie politique*, Paris : Denoël, 123-132.
- Roché, S. (2004a), "Contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité. Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes", *Revue Française de Science Politique*, 54 (1) : 43-70.
- Roché, S. (2004b), "Préface à l'édition Quadrige. Délinquance et politique de sécurité : les évolutions", in Roché, S. (ed.), *Sociologie politique de l'insécurité*, Paris : Presses Universitaires de France, IX-XXXI.
- Roché, S. (2004c), *Sociologie politique de l'insécurité*, Paris : Presses Universitaires de France, éd. "Quadrige", 283 p.
- Roché, S. (2005), *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*, Paris : Seuil, 309 p.
- Roché, S., Blatier, C. & Four, P.-A. (1995), *Incivilités et désordres dans le Val d'Oise. Recherche exploratoire menée pour le Ministère de la Justice, Tribunal de Pontoise, Saint Martin d'Hères : Centre de Recherche sur le Politique, l'Administration et le Territoire (Cerat), 57 p.*
- Roché, S., Douillet, A.-C., Dumoulin, L., Germain, S. & Cameratti, N. (2007), *Les usages techniques et politiques de la vidéosurveillance : une comparaison entre Lyon, Saint-Etienne et Grenoble. Rapport final*, Grenoble : Politique-Organisations (UMR Pacte), 299 p.
- Roe, E. (1994), *Narrative Policy Analysis*, Durham : Duke University Press, 199 p.
- Rondinone, G. (1997), "Sicurezza e prevenzione : le azioni sociali sul territorio", in Comune di Modena (ed.), *Lo stato della sicurezza a Modena*, Modena : Comune di Modena, 127-144.
- Rondinone, G. (2004), "Modena : continuità e organicità di una politica locale", *Quaderni di Città sicure*, 30 : 221-277.
- Roversi, A. (1997), "Criminalità, sicurezza e opinione pubblica", in Comune di Modena (ed.), *Lo stato della sicurezza a Modena*, Modena : Comune di Modena, 65-109.
- Sadd, S. & Grinc, R. (1994), "Innovative neighborhood oriented policing : an evaluation of community policing plans in eight cities", in Rosenbaum, D. (ed.), *The Challenge of Community Policing*, Thousand Oaks, CA : Sage, 27-52.
- Sainty, J. (2006), *Bologne la Rouge : de la gestion communiste à la gouvernance urbaine, 2004-2006*, mémoire de Master de science politique, Saint Martin d'Hères : Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 160 p.
- Sartori, L. (2003), "Degrado e paura per la criminalità", in Barbagli, M. (ed.), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna : Il Mulino, 489-524.

- Savona, E. (1993), "Experiences, Fear and Attitudes of Victims of Crime in Italy", in Alvazzi del Frate, A., Zvejkic, U. & Van Dijk, J.J.M. (eds.), *Understanding Crime. Experiences of Crime and Crime Control*, Roma : Unicri, 93-131.
- Scharpf, F.W. (1997), *Games Real Actors Play. Actor - Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, CO/Oxford : Westview Press, 318 p.
- Schaut, C. (2000), "Travail social et nouveaux dispositifs : entre tensions et redéfinitions", in Van Campenhoudt, L., Cartuyvels, Y., Digneffe, F., Kaminski, D., Mary, P. & Rea, A. (eds.), *Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques*, Bruxelles : Editions Labor, 129-151.
- Sebastiani, C. (2001), "Comitati cittadini e spazi pubblici urbani", *Rassegna Italiana di Sociologia*, 1 : 77-114.
- Segatori, R. (2003), *I sindaci. Storia e sociologia dell'amministrazione locale in Italia dall'Unità a oggi*, Roma : Donzelli Editore, 163 p.
- Seiler, D.-L. (2004), *La méthode comparative en science politique*, Paris : Armand Colin, 266 p.
- Sellin, T. (1938), *Culture conflict and crime*, New York : Social Science Research Council, 116 p.
- Selmini, R. (1997), "Il punto di vista dei comitati di cittadini", *Quaderni di Città sicure*, 11a : 77-94.
- Selmini, R. (1999), "Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità : il caso italiano", *Polis*, XIII (1) : 121-142.
- Selmini, R. (2000a), "Le attività di prevenzione : una premessa teorica", *Quaderni di Città sicure*, 20b : 37-52.
- Selmini, R. (2000b), "Le misure di prevenzione adottate nelle città italiane", *Quaderni di Città sicure*, 20b : 53-85.
- Selmini, R. (2003), "Le politiche di sicurezza : origine, sviluppo e prospettive", in Barbagli, M. (ed.), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna : Il Mulino, 611-648.
- Selmini, R. (2004a), "Introduzione", in Selmini, R. (ed.), *La sicurezza urbana*, Bologna : Il Mulino, 9-19.
- Selmini, R., ed. (2004b), *La sicurezza urbana*, Bologna : Il Mulino, 355 p.
- Selmini, R. (2004c), "L'esperienza dell'Emilia-Romagna nel contesto europeo", *Quaderni di Città sicure*, 30 : 123-144.
- Selmini, R. (2005), "Towards Città sicure? Political action and institutional conflict in contemporary preventive and safety policies in Italy", *Theoretical Criminology*, 9 (3) : 307-323.
- Sheppard, E. (2004), "Problème public", in Boussaguet, L., Jacquot, S. & Ravinet, P. (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po, 347-354.
- Sina, F. (2002), *Champ de sécurité et prévention des illégalismes*, Thèse de doctorat de sociologie, Nantes : Université de Nantes, 429 p.

Skogan, W. (1990), *Disorder and decline : crime and the spiral of decay in American neighbourhoods*, New York : The Free Press, 218 p.

Skogan, W.G. & Hartnett, S.M. (1997), *Community Policing Chicago Style*, New York, NY : Oxford University Press, 258 p.

Surel, Y. (1998), "Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques", *Pouvoirs*, 87 : 161-178.

Suretis (2002a), *Evaluation du contrat local de sécurité de la ville de Grenoble*, Rapport à la Ville de Grenoble 198 p.

Suretis (2002b), *Evaluation du contrat local de sécurité de la ville de Grenoble. Plan d'action*, Rapport à la Ville de Grenoble, septembre 2002, 30 p.

Suretis (2004), *Evaluation du Contrat Local de Sécurité de Lyon. Rapport final*, 6 août, 113 p.

Tarrow, S. (1977), *Between center and periphery. Grassroots politicians in Italy and France*, London : Yale University Press, 272 p.

Tarrow, S. (1994), *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge : Cambridge University Press, 251 p.

Taylor, R.B., Gottfredson, S.D. & Brower, S. (1980), "The Defensibility of Defensible Space", in Hirschi, T. & Gottfredson, M. (eds.), *Understanding Crime*, Beverly Hills : Sage, 53-72.

Tiévant, S. (2006), "La régulation de la 'course à la cuite' à Broad Street. Qualité de l'espace public et sécurité", *Les Cahiers de la Sécurité*, 61 : 109-130.

Tonry, M. & Farrington, D., eds. (1995a), *Building a safer society. Strategic approaches to crime prevention*, Chicago : University of Chicago Press, 704 p.

Tonry, M. & Farrington, D. (1995b), "Building a Safer Society. Strategic Approaches to Crime Prevention", in Tonry, M. & Farrington, D. (eds.), *Building a Safer Society. Strategic Approaches to Crime Prevention*, Chicago : University of Chicago Press, 1-20.

Tremblay, R. & Craig, W. (1995), "Developmental crime prevention", in Tonry, M. & Farrington, D. (eds.), *Building a safer society. Strategic approaches to crime prevention*, Chicago : University of Chicago Press, 151-236.

Trigilia, C. (1986), *Grandi partiti e piccole imprese. Comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Bologna : Il Mulino, 409 p.

Trigilia, C. (1998), "Le régionalisme en Italie : développement économique et changement politique au Nord et au Sud", *Hérodote*, 8: 71-84.

Urli, M.-A. & Gantzer, G. (2002), *Etude sur les Contrats Locaux de Sécurité en Isère*, Grenoble : Rapport à la Préfecture de l'Isère, 27 p.

Van Dijk, J. & Mayhew, P. (1993), "Criminal Victimization in the Industrial World. Key Findings of the 1989 and 1992 International Crime Surveys", in Alvazzi del Frate, A., Zvekic, U. & Van Dijk, J.J.M. (eds.), *Understanding Crime. Experiences of Crime and Crime Control*, Roma : Unicri, 1-49.

Van Dijk, J.J.M. & De Waard, J. (1991), "A two-dimensional typology of crime prevention projects; with a bibliography", *Criminal Justice abstracts*, 23 (3) : 483-503.

- Vandelli, L. (2000), *Il governo locale*, Bologna : Il Mulino, 127 p.
- Vandelli, L. (2005), *Il governo locale*, Bologna : Il Mulino, 2^a ed. aggiornata, 121 p.
- Ventura, M. (2002), "Politiche di sicurezza urbana. Spunti e riflessioni su nuovi modelli organizzativi", *Instrumenta. Rivista di cultura professionale*, 16 : 272-308.
- Vitali, W. (1999), "Politiche per la sicurezza urbana. Il caso di Bologna." in Barbagli, M. (ed.), *Egregio, Signor Sindaco. Lettere dei cittadini e risposta dell'istituzione sui problemi della sicurezza*, Bologna : Il Mulino, 203-235.
- Vogel, M.-T. (1993), *Les polices des villes entre local et national : l'administration des polices urbaines sous la IIIe République*, thèse de science politique, Grenoble : Université de Grenoble II, 786 p.
- Wacquant, L. (1999), *Les prisons de la misère*, Paris : Raisons d'agir, 189 p.
- Wacquant, L. (2004), *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Marseille : Agone, 347 p.
- Warin, P. (1993), *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques : étude des relations de service*, Paris : L'Harmattan, 317 p.
- Weatheritt, M. (1988), "Community policing : rhetoric or reality?" in Greene, J. & Mastrofski, S. (eds.), *Community Policing : Rhetoric or Reality*, New York, NY : Praeger, 153-176.
- Weber, M. (1995), *Economie et Société. Les catégories de la sociologie*, Paris : Pocket, 1e éd. 1971, 411 p.
- Worms, J.-P. (1966), "Le préfet et les notables", *Sociologie du Travail*, 3 : 249-275.
- Young, J. (1986a), "The Failure of Criminology", in Matthews, R. & Young, J. (eds.), *Confronting Crime*, London : Sage, 4-30.
- Young, J. (1986b), "Il fallimento della criminologia : per un realismo radicale", *Dei delitti e delle pene*, 3 : 387-415.
- Young, J. (1999), *The Exclusive Society : Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, London : Sage, 216 p.
- Zedner, L. (2000), "The pursuit of security", in Hope, T. & Sparks, R. (eds.), *Crime, risk and insecurity*, London, New York : Routledge, 200-214.
- Ziblatt, D. (2006), *Structuring the State. The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*, Princeton; Oxford : Princeton University Press, 220 p.

REFERENCES LEGISLATIVES

France

Lois

- Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale.
- Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France.
- Loi du 2 mars 1982 aux droits et libertés des communes, des départements et des Régions.
- Loi organique n° 85-1406 du 30 décembre 1985 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires.
- Loi n° 89-470 du 10 juillet 1989 approuvant le Xe plan 1989-1992.
- Loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS).
- Loi n°97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes.
- Loi n°98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits.
- Loi n°99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux domestiques.
- Loi n°99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.
- Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.
- Loi n°2000-295 du 5 avril 2000 sur le cumul des mandats électoraux et fonctions électives.
- Loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.
- Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
- Loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).
- Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.
- Loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Circulaires et décrets

- Décret n°83-459 du 8 juin 1983 portant création du Conseil national de prévention de la délinquance.
- Circulaire du Premier Ministre du 27 février 1985 mettant en place des contrats d'action prévention pour la sécurité dans la ville.
- Décret n°88-1015 du 28 octobre 1988 portant création d'un conseil national et d'un comité interministériel des villes et du développement social urbain et d'une délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain.
- Circulaire du Premier Ministre du 17 août 1990 relative à la prévention de la délinquance.
- Décret n° 92-343 du 1er avril 1992 relatif aux conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance.
- Circulaire interministérielle du 13 février 1997 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, à la politique de prévention de la délinquance en milieu urbain et de lutte contre l'insécurité, aux plans départementaux de prévention de la délinquance.
- Circulaire interministérielle du 9 septembre 1993 à la mise en place de plans départementaux de sécurité.
- Circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité.
- Décret n° 97-1052 du 18 novembre 1997 portant création du Conseil de Sécurité Intérieure.
- Circulaire interministérielle du 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité.
- Décret n°2000-276 du 24 mars 2000 relatif à l'armement des agents de police municipale.
- Décret n°2000-277 du 24 mars 2000 fixant la liste des contraventions au code de la route prévue à l'article L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales.
- Circulaire interministérielle du 29 mars 2001 relative à la mise en œuvre des décisions du conseil de sécurité intérieure du 30 janvier 2001.
- Décret n°2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance.
- Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les Régions et départements.
- Décret n°2004-687 du 6 juillet 2004 modifiant le décret n°2000-276 du 24 mars 2000.
- Circulaire interministérielle du 4 décembre 2006 relative à l'élaboration des contrats locaux de sécurité de nouvelle génération.

Italie

Lois

- Loi de sécurité publique n°6144 du 30 juin 1889.
- Décret royal n°1790 du 2 octobre 1919 instituant les Gardes Royales pour la Sécurité Publique.
- Décret royal n°773 du 18 juin 1931 : Texte unique des lois de sécurité publique.
- Loi constitutionnelle n°2 du 26 février 1948 relative à la conversion en loi constitutionnelle du statut de la Région sicilienne.
- Loi constitutionnelle n°3 du 26 février 1948 relative au statut spécial de la Sardaigne.
- Loi constitutionnelle n°4 du 26 février 1948 relative au statut spécial du Val d’Aoste.
- Loi constitutionnelle n°5 du 26 février 1948 relative au statut spécial du Trentin-Haut Adige.
- Loi constitutionnelle n°1 du 31 janvier 1963 relatif au statut spécial du Frioul-Vénétie Julienne.
- Loi n°354 du 26 juillet 1975 relatives aux normes sur l’organisation pénitentiaire et sur l’exécution des mesures privatives et limitatives de liberté.
- Loi n°121 du 1^{er} avril 1981 sur la nouvelle organisation de l’administration de la sécurité publique.
- Loi-cadre n°65 du 7 mars 1986 relative au statut de la police municipale.
- Loi n°663 du 10 octobre 1986 portant modification à la loi n° n°354 du 26 juillet 1975.
- Loi n°142 du 8 juin 1990 relative aux autonomies locales.
- Loi n°81 du 25 mars 1993 sur le mode d’élection du personnel politique local.
- Loi n°59 du 15 mars 1997 (Bassanini I) : délégation au Gouvernement de la mission de conférer des missions et devoirs aux Régions et collectivités locales, pour la réforme de l’administration publique et pour la simplification administrative.
- Loi n°127 du 15 mai 1997 (Bassanini bis) relative aux mesures urgentes pour l’assouplissement de l’activité administrative et des procédures de décision et de contrôle.
- Loi n°191 du 16 juin 1998 (Bassanini ter) relative aux modifications et intégrations à la loi n°59 du 15 mars 1997.
- Loi n°50 du 8 mars 1999 (Bassanini quater) relatif au texte unique des normes concernant les procédures administratives.
- Loi n°120 du 30 avril 1999 relative aux dispositions en matière d’élection des organes des collectivités locales et en matière électorale.

- Loi n°265 du 3 août 1999 relative aux dispositions en matière d'autonomie et d'organisation des collectivités locales et modifications à la loi n°142 du 8 juin 1990.
- Loi n°40 du 6 mars 1998 relative à l'immigration et aux normes sur la condition de l'étranger, dite loi Turco-Napolitano.
- Loi constitutionnelle n°1 du 22 novembre 1999 relative aux dispositions concernant l'élection directe du Président de la Junte régionale et l'autonomie statutaire des Régions.
- Loi n°78 du 31 mars 2000 sur les normes en matière de coordination des forces de police.
- Loi-cadre n°328 du 8 novembre 2000 pour la réalisation du système intégré d'interventions et services sociaux.
- Loi n°128 du 26 mars 2001 relative aux interventions législatives en matière de maintien de la sécurité des citoyens, dite « paquet sécurité ».
- Loi constitutionnelle n°3 du 18 octobre 2001 relative aux modifications du titre 5 de la deuxième partie de la Constitution.
- Loi n°431 du 14 décembre 2001 relative aux mesures urgentes pour réprimer et lutter contre le financement du terrorisme international.
- Loi n°438 du 15 décembre 2001 relative aux dispositions urgentes pour lutter contre le terrorisme international.
- Loi n°189 du 30 juillet 2002 relative à la modification de la législation en matière d'immigration et d'asile, dite loi Bossi-Fini.
- Loi n°88 du 24 avril 2003 relative aux dispositions urgentes pour lutter contre les phénomènes de violence à l'occasion de compétitions sportives.
- Loi n°155 du 31 juillet 2005 relative aux mesures urgentes pour la lutte contre le terrorisme international.
- Loi n°110 du 17 octobre 2005 relative à des mesures complémentaires de lutte contre la violence lors de compétitions sportives.

Circulaires, directives et décrets

- Décret-loi n°1952 du 26 septembre 1935 relatif aux vigiles.
- Décret n° 145 du 4 mars 1987 du ministre de l'Intérieur sur l'armement des policiers municipaux.
- Décret législatif n°285 du 30 avril 1992 relatif au nouveau code de la route.
- Circulaire du ministre de l'Intérieur n°1001/N//13 du 10 juin 1996.
- Décret n°279 du 27 juillet 1999 relatif à l'application du décret législatif n°112 du 31 mars 1998 en matière de composition et de fonctionnement du comité provincial pour l'ordre et la sécurité publique.

- Circulaire du ministre de l'Intérieur n°557/A du 13 juillet 2001.
- Directive générale du ministre de l'Intérieur pour l'activité administrative et pour la gestion pour l'année 2002 du 4 février 2002.
- Circulaire du ministre de l'Intérieur n° 558/A/421.2/70/456 du 8 février 2005 sur la définition des orientations en matière de systèmes de vidéosurveillance.
- Décret du ministre de l'Intérieur n°59 du 6 juin 2005 relatif aux modalités d'installation de systèmes de vidéosurveillances dans les équipements sportifs dont la capacité d'accueil est supérieure à 10 000 personnes à l'occasion de compétitions de football.

Lois régionales

- Loi régionale de l'Emilie-Romagne n°382 du 22 juillet 1975 relative aux normes sur le système régional et sur l'organisation de l'administration publique.
- Loi régionale de l'Emilie-Romagne n°19 du 24 Juillet 1979 sur la réorganisation, la programmation et la délégation de la formation professionnelle.
- Loi régionale de l'Emilie-Romagne n°153 du 22 décembre 1998 sur la réforme du système régional et local.
- Loi régionale de l'Emilie-Romagne n°3 du 21 avril 1999 sur la réforme du système régional et local.
- Loi régionale de l'Emilie-Romagne n°24 du 4 décembre 2003 relative à l'organisation de la police administrative locale et la promotion d'un système intégré de sécurité.
- Loi régionale du Latium n°15 du 5 juillet 2001 relative à la promotion d'interventions visant à encourager un système intégré de sécurité sur le territoire régional.
- Loi régionale de la Toscane n°38 du 16 août 2001, relative aux interventions régionales en faveur des politiques locales pour la sécurité de la communauté toscane.
- Loi régionale de la Vénétie n°9 du 7 mai 2002 relative aux interventions régionales pour la promotion de la légalité et de la sécurité.
- Loi régionale de la Lombardie n°4 du 14 avril 2003 relative à la réorganisation et à la réforme des normes régionales en matière de police locale et de sécurité urbaine.
- Loi régionale du Piémont n°6 du 23 mars 2004 relative aux politiques régionales intégrées en matière de sécurité.

LISTE DES SIGLES

ABC-HLM : Association des Bailleurs constructeurs – Habitation à loyers modérés du Rhône
Acer : *Azienda Casa Emilia-Romagna*, Société logement Emilie-Romagne
Acerep : Association du centre d'études et de réalisations pour l'éducation permanente
Acfal : Association culture-formation et Accompagnement à l'Emploi
Ades : Association Démocratie-Ecologie-Solidarité
Ados : Association Dialogue Orientation Scolaire
ADS : Adjoint de Sécurité
ADSEA : Association départementale pour la Sauvegarde de l'Enfant à l'Adulte
AEGEE : Association des Etats généraux des Etudiants d'Europe
AEM : Association des anciens élèves des maristes de Lyon
AEP : Aumônerie de l'Enseignement public
Aides : Association de lutte contre le sida et les hépatites
AIV : Aide et Information aux Victimes
AJD : Amis de Jeudi Dimanche
Alec : Association lyonnaise des Etudiants Chercheurs
Allies : Association lyonnaise pour l'Insertion économique et sociale
ALMS : Agent local de Médiation sociale
Alpil : Action lyonnaise pour l'Insertion par le Logement
ALTM : Association lyonnaise de Tranquillité et de Médiation
AMGVF : Association des maires des Grandes Villes de France
AMF : Association des maires de France
AMO : Assistance à maîtrise d'ouvrage
AN : *Alleanza nazionale*, Alliance nationale
Anci : *Associazione nazionale dei Comuni italiani*, Association nationale des Communes italiennes
Apagi : Association de Protection animale de Grenoble et de l'Isère
Apasc : Association pour la Promotion des Activités socio-culturelles
Apic : Agents Prévention Intervention Contrôle
APJA : Agent de Police judiciaire adjoint
Apus : Association des praticiens de l'Urgence sociale
APV : Agents de Prévention et Vigilance
Aralis : Association Rhône-Alpes pour le Logement et l'Insertion sociale
Arci : *Associazione ricreativa culturale italiana*, Association Récréative Culturelle Italienne
Arepj : Association régionale pour l'Insertion
Aroeven : Association régionale des Œuvres éducatives et de vacances de l'Education nationale
Ascom : *Associazione Commercianti*, Association Commerçants
ASD : Association sportive La Duchère
Asec : Association Solidarité Emploi Chômage
Asfi : Association Solidarité France Immigrés
Asofac : Association sociale, familiale et culturelle
ASP : Action Sécurité Privée
ASSFAM : Association Service social familial Migrants
ASVP : Agents de surveillance de voie publique
ATC : *Azienda trasporti pubblici*, Société de transports en commun
ATM : *Asynchronous Transfer Mode*
Audacce : Association urbaine pour le développement des Arts de la Culture, de la Communication et de l'Ecriture
Ausl : *Azienda Unità sanitaria local*, Agence de l'Unité sanitaire locale
Bac : Brigade anti-criminalité

Bafa : Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur de centre de vacances et de loisirs
 BD : Boutique de Droit
 BEP : Brevet d'Etudes professionnelles
 BIVP : Brigade d'Information de voie publique
 BMO : Bulletin municipal officiel
 BP : Bureau de police
 CA : Conseil d'administration
 Caf : Caisse d'allocations familiales
 Calm : Comité anti-bruit Lyon Métropole
 Cap(s) : Contrats d'action et de prévention (pour la sécurité dans la ville)
 CCAS : Centre communal d'action sociale
 CCD : *Centro cristiano democratico*, Centre chrétien démocrate
 CCI : Chambre de commerce et d'industrie
 CCLYMA : Centre culturel lyonnais du Monde arabe
 CCPD : Conseil communal de Prévention de la délinquance
 CCS : Conseil consultatif de secteur
 CCTV : *Close-circuit Television*
 CDPD : Conseil départemental de Prévention de la délinquance
 CDS : Comité départemental de Sécurité
 CEA : Commissariat à l'Energie atomique
 CEC : Contrat Emploi consolidé
 Cel : Contrat éducatif local
 Cerdap : Centre d'études et de recherche sur le Droit et l'Administration publique
 CES : Contrats Emploi Solidarité
 Cfeu : Centre de formation des Etats-Unis
 CG : Conseil général
 Cgil : *Confederazione generale italiana del Lavoro*, Confédération générale italienne du Travail
 Cic : Centre d'information et de commandement
 Cica : Comité d'initiative et de consultation d'arrondissement
 Cif : Centre Information Féminin
 Cil : Conseil d'intérêt local
 Ciop : *Centro di informazione e orientamento professionale*, Centre d'information et d'orientation professionnelle
 Ciq : Comités d'intérêt de quartier
 Cisl : *Confederazione italiana Sindacati dei Lavoratori*, Confédération italienne des Syndicats de Travailleurs
 CIV : Comité interministériel des Villes
 Clas : Contrat local d'Accompagnement scolaire
 CLC : Centre Loisirs et Culture
 CLJ : Centre de loisirs Jeunes
 CLLAJ : Comités locaux pour le Logement autonome des Jeunes
 CLPDT : Conseil lyonnais de Prévention de la délinquance et des toxicomanies
 CLS : Contrat local de sécurité
 CLS-TC : Contrat local de sécurité-Transports en commun
 CLSH : Centre de loisirs sans hébergement
 CLSPD : Conseil local de sécurité et de Prévention de la délinquance
 Cluq : Comité de liaison des unions de quartiers
 CM : Conseil municipal
 CMTRA : Centre des musiques traditionnelles Rhône-Alpes
 CNA : *Confederazione nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*, Confédération nationale de l'Artisanat et de la Petite et Moyenne Entreprise
 CNFPT : Centre national de la Fonction publique territoriale

CNOSP : *Comitato nazionale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica*, Comité national pour l'Ordre et la Sécurité Publique
 CNPD : Conseil national de Prévention de la délinquance
 CNRS : Centre national pour la Recherche scientifique
 Cnuced : Commission des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
 CNV : Conseil national des Villes et du Développement social urbain
 Codase : Comité départemental d'action socio-éducative
 Confapi : *Confederazione della piccola e media impresa*, Confédération italienne des petites et moyennes entreprises
 Confcommercio : *Confederazione generale italiana del Commercio, del Turismo, dei Servizi e delle PMI*, Confédération générale italienne du Commerce, du Tourisme, des Services et des Petites et Moyennes Industries
 Consap : *Confederazione sindacale autonoma di Polizia*, Confédération syndicale autonome de Police
 Courly : Communauté urbaine de Lyon (Grand Lyon)
 CNDSQ : Commission nationale de Développement social des Quartiers
 CNDT : Centre national de documentation des toxicomanies
 Cnuced : Commission des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
 Coreco : *Comitato regionale di Controllo*, Comité régional de Contrôle
 CPCAM : Caisse primaire centrale d'Assurance Maladie
 CPE : Conseiller principal d'Education
 CPOSP : *Comitato provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica*, Comité provincial pour l'Ordre et la Sécurité Publique
 CPT : *Centro di Permanenza Temporanea*, Centre de Rétention temporaire
 Crij : Centre régional d'Information Jeunesse
 CRS : Compagnies républicaines de Sécurité
 CS : Centre social
 CSAPSA : *Centro studi analisi di Psicologia e Sociologia applicate*, Centre d'études et d'analyse de Psychologie et Sociologie appliquées
 CSF : Confédération syndicale des Familles
 CSI : Conseil de Sécurité intérieure
 Cucs : Contrat urbain de Cohésion sociale
 Cucs : *Commando ultra curva Sud*, Groupe ultra du virage Sud
 CVA : Contrat de Ville et d'agglomération
 DC : *Democrazia cristiana*, Démocratie chrétienne
 DCSP : Direction centrale de la Sécurité publique
 Ddass : Direction départementale (ou directeur départemental) des Affaires sanitaires et sociales
 DDE : Direction départementale (ou directeur départemental) de l'Équipement
 DDSP : Direction départementale (ou directeur départemental) de la Sécurité publique
 DDSPIP : Direction départementale (ou directeur départemental) des Services pénitentiaires d'insertion et de probation
 DDSIS : Directeur départemental des services d'Incendie et de Secours
 DDTEFP : Directeur départemental du Travail, de l'Emploi et la Formation professionnelle
 DEA : Diplôme d'études approfondies
 DGA : Directeur général adjoint
 DGO : Document général d'orientation
 DGPN : Direction générale de la Police nationale
 DGPU : Direction générale des Polices urbaines
 DGS : Directeur général des services
 DIA : *Direzione investigazione antimafia*, Direction d'investigation antimafia
 Div : Direction interministérielle à la Ville
 DL : *Le Dauphiné Libéré*

Dpic : Département Prévention Intervention Contrôle
 DRDJS : Direction régionale et départementale (ou directeur régional et départemental) de la Jeunesse et des Sports
 DRG : Direction des Renseignements généraux
 DS : *Democratici di Sinistra*, Démocrates de Gauche
 DSQ : Développement social des Quartiers
 DSU : Développement social urbain
 EDF : Electricité de France
 Emous : Equipe de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
 Enel : *Ente nazionale per l'Energia elettrica*, Société nationale pour l'Energie électrique
 ENPA : *Ente nazionale Protezione Animali*, Société nationale de Protection des animaux
 ENTPE : Ecole nationale des Travaux publics de l'Etat
 ER : Emilie-Romagne
 Fam : *Famiglia artigiana modenese*, Famille artisanale modenaïse
 FAS : Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles
 FCPE : Fédération des conseils de Parents d'élèves
 Feder : Fonds européen de développement régional
 Fesu : Forum européen pour la Sécurité urbaine
 FFOO : *Forze dell'ordine*, Forces de l'ordre
 FFSU : Forum français pour la Sécurité urbaine
 FI : *Forza Italia*, Allez l'Italie
 Fil : Fonds d'initiatives locales
 FIPD : Fonds interministériel de Prévention de la délinquance
 Fisac : Fonds d'intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce
 Fisu : *Forum italiano per la Sicurezza urbana*, Forum italien pour la Sécurité urbaine
 FJT : Foyer pour Jeunes Travailleurs
 FNDSA : Foyer Notre-Dame des Sans Abris
 Gaec : Gauche alternative et citoyenne
 Gam : Groupe d'action municipale
 Gart : Groupement des autorités responsables de transports
 Gat : Groupe d'appui technique
 GEG : Gaz et Electricité de Grenoble
 Gern : Groupe européen de Recherche sur les Normativités
 GIPN : Groupe d'intervention de la Police nationale
 GLTD : Groupe local de Traitement de la délinquance
 GO : Grenoble Objectif
 GO Citoyenneté : Grenoble Objectif Citoyenneté
 GPV : Grand Projet de Ville
 Greco : Grenoble Communication
 Grep : Groupe pour l'Emploi des probationnaires
 GSUP : Gestion sociale urbaine de proximité
 GT : Groupe de travail
 GTI : Groupe de travail inter-quartier
 GVC : *Gruppo di volontariato civile*, Groupe de volontariat civil.
 HDV : Hôtel de Ville
 HLM : Habitation à loyer modéré
 HVS : Habitat et Vie sociale
 IACP : *Istituto autonomo Case popolari*, Institut autonome des Logements sociaux
 ICVS : *International Crime Victim Survey*
 IGPN : Inspection générale de la Police nationale
 Ihesi : Institut des Hautes Etudes sur la Sécurité intérieure
 Imag : Institut d'Informatique et de Mathématiques appliquées de Grenoble
 Inhes : Institut national des Hautes Etudes de Sécurité

IPM : *Istituto penale per Minorenni*, Etablissement pénitentiaire pour Mineurs
 ISM : Inter service migrants
 Istat : *Istituto nazionale di Statistica*, Institut national de Statistique
 Just : Jeunes unis sans tabac
 LCR : Ligue communiste révolutionnaire
 Leti : Laboratoire d'Electronique et de Technologies de l'Information
 LN : *Lega Nord*, Ligue du Nord
 Lops : Loi de programmation pour la Sécurité
 Lopsi : Loi de programmation pour la Sécurité intérieure
 Mas : Mouvement d'action sociale
 MDC : Mouvement des citoyens
 MDM : Médecins du monde
 ME : Maison de l'enfance
 MeDeC : Centre démoscopique métropolitain
 Meta : *Modena Energia Territorio Ambiente*, Modène Energie Territoire Environnement
 Micasep : Mission de coordination des Actions de sécurité et prévention
 Mime : *Multicultural integration in mass events*
 Mirly : Mission dans l'Industrie de la Région lyonnaise
 Mit : *Movimento Identità transessuale*, Mouvement Identité transsexuelle
 MJC : Maison des Jeunes et de la Culture
 MJD : Maison de Justice et du Droit
 MME : Maison municipale de l'Enfance
 Modem : Mouvement Démocrate
 Mous : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
 MO : Maîtrise d'ouvrage
 MPT : Maison pour Tous
 Murst : *Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica*, Ministère de l'Université et de la Recherche scientifique et technologique
 Miur : *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*, Ministère de l'Instruction, de l'Université et de la Recherche
 MRC: Mouvement républicain et citoyen
 NDLR : Note de la Rédaction
 NT : *Nucleo territoriale*, Cellule territoriale
 NTIC : Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
 Onu : Organisation des Nations Unies
 Opac : Office public Achat Construction
 Opah : Opération programmée d'amélioration de l'Habitat
 OPJ : Officier de Police judiciaire
 OPV : Opération Prévention Vacances
 PARE : Plan d'aide au retour à l'Emploi
 PC : Poste de commandement
 PCF : Parti communiste français
 PCI : *Partito comunista italiano*, Parti communiste italien
 PDPD : Plan départemental de Prévention de la délinquance
 PDS : *Partito democratico di Sinistra*, Parti démocratique de Gauche
 PDS : Plan départemental de Sécurité
 PE : *Pubblici esercizi*, établissements publics
 PESD : Patriote Entrain Saint-Denis de Lyon (association sportive)
 Pic Urban : Programme d'initiative communautaire urbain
 Pimms : Point Information Médiation multi Services
 PJJ : Protection judiciaire de la Jeunesse
 Plap : Programme local d'actions de Prévention
 Plie : Plan lyonnais pour l'Insertion par l'économique

PLM : Paris, Lyon, Marseille
 PLS : Plan local de Sécurité
 PM : Police municipale
 PME : Petites et Moyennes Entreprises
 PN : Police nationale
 Pon : *Piano operativo nazionale*, Plan opérationnel national
 PPI : *Partito popolare italiano*, Parti populaire italien
 PR : Parti radical
 PRC : *Partito della Rifondazione comunista*, Parti de la Refondation communiste
 PRU : *Programma di Riqualificazione urbana*, Programme de Requalification urbaine
 PRV : Pacte de Relance pour la Ville
 PS : Parti socialiste
 PSI : *Partito socialista italiano*, Parti socialiste italien
 PSU : Parti socialiste unifié
 Raj : Rassemblement Actions Jeunes
 RC : *Rifondazione comunista*, Refondation communiste
 RCC : Relations Contrôle Clients
 Rep : Réseau d'Education prioritaire
 REP : Relais Enfants Parents
 RG : Radicaux de Gauche
 Rilfedeur : *Rilevazione dei fenomeni di degrado urbano*, Relevé des phénomènes de dégradation urbaine
 RMI : Revenu minimal d'Insertion
 RPR : Rassemblement pour la République
 RQ : Régie de quartier
 SA : Société anonyme
 SACVL : Société anonyme de construction de la ville de Lyon
 Sap : *Sindacato autonomo di Polizia*, Syndicat autonome de Police
 Scet : Société centrale pour l'Equipement du Territoire
 SDF : Sans domicile fixe
 SDH : Société dauphinoise pour l'Habitat
 SDI : *Socialisti democratici italiani*, Socialistes démocrates italiens
 Sdis : Service départemental d'Incendie et de Secours
 Semitag : Société d'Economie mixte des Transports de l'agglomération grenobloise
 Serl : Société d'Equipement du Rhône et de Lyon
 SerT : *Servizio Tossicodipendenza*, Service Toxicomanie
 SGA: Secrétaire général adjoint
 SIG : Système d'information géographique
 Silp : *Sindacato italiano Lavoratori Polizia*, Syndicat italien des Agents de Police
 Siulp : *Sindacato unitario Lavoratori Polizia*, Syndicat unitaire des Agents de Police
 SLEA : Société lyonnaise pour l'Enfance et l'Adolescence
 SLPH : Société lyonnaise pour l'Habitat
 SLTC : Société lyonnaise de Transports en commun
 SMD : Service de maintien à domicile
 SMTC : Syndicat mixte des Transports en commun
 SNCF : Société nationale des chemins de fer français
 SNI : Société nationale immobilière
 Sodipo : *Sindacato di Polizia*, Syndicat de Police
 Sonacotra : Société nationale de construction de logements pour les travailleurs
 Spes: *Servizio per l'Educazione e la Scuola*, Service pour l'Education et l'Ecole
 SPI : Service Prévention Intervention
 Spip : Services pénitentiaires d'Insertion et de Probation

SSSS : *Settore socio-sanitario e Sicurezza*, Secteur des services socio-sanitaires et de la sécurité

STD : Section de Traitement direct (du Parquet de Lyon)

SUD. : *Survey on urban disorder and feelings of insecurity*

Sytral : Syndicat mixte des Transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise

Tag : Transports de l'agglomération grenobloise

TCL : Transports en commun lyonnais

Tig : Travail d'intérêt général

TJA : Théâtre des Jeunes Années

TPO : *Teatro polivalente occupato*, Théâtre polyvalent occupé

Tulps : *Testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza*, Texte unique des Lois de Sécurité Publique

Ucil : Union des comités d'intérêts locaux

UCPA : Union nationale des Centres sportifs de Plein Air

UCS : Unité de contrôle du Stationnement

UDF : Union pour la Démocratie française

UE : Union européenne

UFCS : Union féminine civique et sociale

UHCV : Union des Habitants du Centre-ville

U.I. : *Unità intermedia*, Unité intermédiaire

Uil : *Unione italiana del Lavoro*, Union italienne du Travail

Uisp : *Unione italiana Sport per Tutti*, Union italienne Sport pour Tous

Umi : Unité mobile d'Intervention

UMM : Unité mobile motorisée

UMP : Union pour un Mouvement populaire

UMV : Unité mobile véhiculée

Unesco : *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation*

UNFOHLM : Union nationale des Fédérations d'organismes d'Habitation à loyers modérés

UNR : Union pour la Nouvelle République

Uil : *Unione italiana del Lavoro*, Union italienne du Travail

Upi : *Unione delle Province italiane*, Union des Provinces italiennes

Uppi : *Unione dei Piccoli Proprietari immobiliari*, Union des Petits Propriétaires immobiliers

UQ : Union de quartier

UQND : Union de quartier Notre-Dame

UQV1 : Union de quartier Villeneuve 1

URP : *Ufficio Relazione con il Pubblico*, Service des Relations avec le Public

USL : *Unità sanitaria locale*, Service sanitaire local

USVO : Union sportive du Village Olympique

VDL : Ville de Lyon

VIH : Virus de l'Immunodéficiência humaine

VNF : Voies navigables de France

VO : Village Olympique

VTT : Vélo tout terrain

VVL : Vivre au Vieux-Lyon

VVV : Ville Vie Vacances

Zep : Zone d'Education prioritaire

ZFU : Zone franche urbaine

Zup : Zone d'Urbanisation prioritaire

Zus : Zone urbaine sensible

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	3
RESUME-SUMMARY	5
SOMMAIRE.....	7
INTRODUCTION GENERALE LES POLITIQUES LOCALES DE SECURITE.....	9
PREMIERE PARTIE LA SECURITE INVESTIE PAR LES COLLECTIVITES LOCALES EN FRANCE ET EN ITALIE.....	35
INTRODUCTION.....	35
CHAPITRE 1 LE CADRE INSTITUTIONNEL DES POLITIQUES DE SECURITE EN FRANCE ET EN ITALIE.....	43
INTRODUCTION.....	43
I. LES ACTEURS DE LA SECURITE : L'ETAT, LA VILLE ET LA REGION ITALIENNE	46
I.1. <i>La balkanisation organisationnelle de la sécurité publique</i>	46
Le préfet.....	47
Les forces de l'ordre nationales	48
I.2. <i>L'affirmation du maire urbain</i>	52
I.2.1. Les réformes de 1990 et 1993 : la personnalisation du pouvoir municipal italien.....	52
I.2.2. Le « maire-entrepreneur » français	56
I.2.3. Les pouvoirs de police du maire et les polices municipales	58
I.3. <i>La Région italienne: du « fédéralisme administratif » à l'échec de la « devolution »</i>	62
I.3.1. Le « fédéralisme administratif ».....	62
I.3.2. Les réformes constitutionnelles.....	64
I.3.3. L'échec de la « devolution »	65
II. DES CCPD AUX CLSPD : RETOUR SUR 25 ANS DE CONTRACTUALISATION EN FRANCE	67
II.1. <i>La mobilisation des élus locaux et la politique de « prévention de la délinquance »</i>	68
II.2. <i>Les politiques de territorialisation de la sécurité</i>	75
III. L'AVENEMENT DES POLITIQUES CONTRACTUELLES DE SECURITE EN ITALIE : LA MOBILISATION DES COLLECTIVITES EMILIENNES FACE A L'ETAT	79
III.1. <i>La politique de sécurité de la Région Emilie-Romagne</i>	80
III.1.1. La genèse du projet « Villes sûres »	80
La mise à l'agenda régional de la sécurité.....	80
Une structuration du projet régional « Città Sicure » plus politique que scientifique	83
III.1.2. La deuxième phase du projet « Villes sûres » : sécurité urbaine et contractualisation.....	85
Financer des projets en matière de sécurité : la loi régionale de 1999.....	85
Favoriser la contractualisation entre ville et Etat : le protocole d'entente de Modène (1998).....	87
Contractualiser avec l'Etat : l'accord Etat-Région de 2001.....	88
Réinvestir les compétences en matière de polices municipales.....	89
III.2. <i>La sécurité, enjeu d'une redistribution des compétences entre Etat et collectivités locales</i>	90
III.2.1. La diffusion des politiques locales de sécurité.....	90
III.2.2. Les collectivités territoriales face à l'Etat.....	97
CONCLUSION.....	105
CHAPITRE 2 LA POLITISATION DES PROBLEMES A BOLOGNE ET MODENE	107
INTRODUCTION.....	107
I. CHRONOLOGIE DES MOBILISATIONS D'HABITANTS A MODENE ET A BOLOGNE	110
I.1. <i>Les mobilisations d'habitants à Modène : 1995-2000</i>	110
I.1.1. Des retraites aux flambeaux aux « rondes » d'habitants.....	112
I.1.2. La pétition des comités : 18 476 signatures contre les « immigrés en situation irrégulière délinquants ».....	114
I.1.3. L'observatoire citoyen de la sécurité, ou la gauche mobilisée	116
I.1.4. Du « décologue » des comités à la campagne de presse des artisans et commerçants : l'élargissement de la mobilisation.....	117
I.2. <i>Les mobilisations d'habitants à Bologne : 1998-2006</i>	122
I.2.1. Le centre historique au cœur des tensions	124
I.2.2. De la multiplication des pétitions à la « Fédération des rues ».....	126
I.2.3. Les « apolitiques » contre la gauche bolognaise	132
II. LA CATEGORISATION DES PROBLEMES : CONSENSUS MODENAIS VS PLURALITE BOLOGNAISE	135
II.1. <i>La figure de l'immigré en situation irrégulière – délinquant à Modène</i>	136
II.1.1. La perception de l'insécurité : les enquêtes annuelles modenaises	136
II.1.2. Les statistiques de la délinquance à Modène	139

II.1.3. Le couplage thématique entre insécurité et immigration.....	140
II.2. <i>Une problématique bolognaise composite : le « degrado »</i>	146
II.2.1. Les désordres physiques et sociaux, cibles des protestations	148
II.2.2. Les statistiques de la délinquance à Bologne	150
II.2.3. Le glissement des préoccupations des comités vers la vie nocturne.....	151
II.2.4. La perception de l'insécurité : les enquêtes annuelles du MeDeC	153
II.2.5. Qui est compétent pour traiter les désordres ?.....	157
III. LES DYNAMIQUES COMMUNES DES MOBILISATIONS BOLOGNAISE ET MODENAISE.....	163
III.1. <i>La mobilisation des classes moyennes de gauche</i>	163
III.2. <i>L'essoufflement du modèle émilien</i>	167
III.2.1. Un modèle de régulation politique et économique original	168
III.2.2. Les facteurs de déstabilisation : évolutions démographiques, délinquance et crise du modèle d'intermédiation des intérêts.....	173
III.3. <i>Une hiérarchisation des problèmes différenciée par les pouvoirs publics</i>	177
III.3.1. L'Etat et la municipalité, destinataires des protestations	178
III.3.2. L'autre hiérarchisation des problèmes des services de l'Etat.....	180
III.3.3. La gauche contre la sécurité ? Les usages partisans de l'insécurité	186
CONCLUSION	197
CHAPITRE 3 LA POLITISATION DES PROBLEMES A LYON ET GRENOBLE.....	201
INTRODUCTION	201
I. L'IDENTIFICATION DES DEMANDES DE SECURITE A LYON ET A GRENOBLE.....	204
I.1. <i>Les diagnostics locaux de sécurité</i>	204
I.1.1. Le centre-ville contre sa périphérie ? « Importation » et « émission » de délinquance à Lyon	205
I.1.2. Le non ciblage territorial du diagnostic local de sécurité grenoblois.....	210
I.2. <i>Les structures institutionnalisées d'intermédiation des intérêts</i>	213
I.2.1. Les Cil et les Cica, transmetteurs de la demande de sécurité lyonnaise.....	216
I.2.2. Les commerçants de la Presqu'île lyonnaise	217
I.2.3. Les Unions de quartier grenobloises, forces d'interpellation des pouvoirs publics sur la sécurité	220
I.2.4. Le collectif d'habitants de La Villeneuve : « Le vandalisme, ça suffit ! ».....	221
II. LA FORMULATION DES PROBLEMES : CATEGORIES DE POPULATION ET ESPACES PUBLICS	224
II.1. <i>L'occupation des espaces à usage collectif dans les quartiers périphériques</i>	225
II.1.1. La Villeneuve de Grenoble et le projet des correspondants de nuit.....	225
II.1.2. L'insécurité à La Duchère et la réponse institutionnelle : l'ALTM.....	232
II.2. <i>Appropriation des espaces publics et vie nocturne : les maux des centres villes</i>	239
II.2.1. Les SDF	240
Au centre-ville de Grenoble	240
Sur la place des Terreaux à Lyon	242
II.2.2. La vie nocturne	245
Concertation entre associations de riverains et pouvoirs publics à Lyon.....	245
La vie nocturne à Grenoble : une problématique différenciée. Les exemples de « l'enquête bruit » de l'UQND et de la fête du Beaujolais nouveau	248
II.2.3. La prostitution dans le 2 ^e arrondissement lyonnais	250
CONCLUSION	252
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	257
DEUXIEME PARTIE LE CONTENU DES POLITIQUES LOCALES DE SECURITE.....	265
INTRODUCTION COMPARER LES CONTENUS : LES TYPOLOGIES DISPONIBLES ET LEURS LIMITES	265
CHAPITRE 4 LE CONTENU DE L'ACTION PUBLIQUE : GRENOBLE ET LYON.....	281
INTRODUCTION LES CLS LYONNAIS ET GRENOBLOIS EN PERSPECTIVE	281
I. LE CONTENU DE L'ACTION PUBLIQUE GRENOBLOISE (1997-2006).....	283
I.1. <i>Les mesures financées par la politique de la Ville (Cap)</i>	283
I.2. <i>Les emplois jeunes, mesure centrale du CLS</i>	286
I.3. <i>Les fiches-actions de 2002 : vers davantage d'interventions physiques sur le territoire</i>	291
I.4. <i>Dix ans d'interventions sur La Villeneuve : des correspondants de nuit au « plan Villeneuve »</i>	293
I.4.1. Le service des correspondants de nuit	293
I.4.2. Le « plan Villeneuve » et l'expérimentation de vidéosurveillance (2004)	295
Une aubaine saisie par la municipalité	295
L'expérimentation de la vidéosurveillance.....	298
I.5. <i>Les arrêtés municipaux</i>	304
II. LE CONTENU DE L'ACTION PUBLIQUE LYONNAISE (1997-2006).....	308
II.1. <i>Les mesures financées par la politique de la Ville</i>	309
II.2. <i>Les 25 fiches-actions du CLS</i>	315
II.3. <i>Les avenants au CLS</i>	317
II.3.1. Les « actions visant à prévenir les actes de délinquance » (2000).....	317
Des entreprises de sécurité dans les piscines lyonnaises	318

Réinsertion, aide aux victimes et implication des acteurs socio-éducatifs	320
II.3.2. Les avenants « habitat » (2003)	321
II.3.3. L'avenant « vie nocturne » (2003)	323
II.3.4. L'avenant « sécurité routière » (2003)	324
II.3.5. L'avenant « observatoire de la sécurité » (2004)	324
II.4. <i>L'approfondissement de la politique de R. Barre par G. Collomb</i>	326
II.4.1. Une approche globale des problèmes revendiquée : « prévention » et « sanction »	327
II.4.2. Les arrêtés municipaux	329
II.4.3. Les interventions physiques et matérielles sur l'environnement	331
La Commission communale de prévention situationnelle	331
L'extension de la vidéosurveillance	333
II.5. <i>Une stratégie de communication offensive : la publicisation de la politique lyonnaise de sécurité</i>	337
CONCLUSION	343
CHAPITRE 5 LE CONTENU DE L'ACTION PUBLIQUE : MODENE ET BOLOGNE	347
INTRODUCTION	347
I. LE CONTENU DE L'ACTION PUBLIQUE MODENAISE (1997-2006)	354
I.1. <i>Le projet « Modena, città sicura »</i>	355
I.1.1. Les origines du projet	355
I.1.2. Un projet pluriel et évolutif	358
I.2. <i>La lutte contre les désordres physiques et sociaux</i>	367
I.2.1 L'entretien de l'espace public : centralisation des signalements et interventions	367
I.2.2. Le projet-pilote de requalification urbaine « Qualité urbaine, sécurité, contrôle social du territoire » (2000)	368
La requalification des friches industrielles	368
Le dispositif de vidéosurveillance	370
I.2.3. Le « Contratto di Quartiere II » (2004)	372
I.2.4. Des arrêtés municipaux pérennes	375
II. LE CONTENU DE L'ACTION PUBLIQUE BOLOGNAISE (1997-2006)	378
II.1. <i>Du projet « Bologna sicura, vivere insieme la città » au service des Activités sociales de prévention du Secteur de la Sécurité</i>	379
II.1.1. Le projet « Bologna sicura » : fondements théoriques	379
II.1.2. Continuités et ruptures dans le contenu de l'action publique	384
II.2. <i>Connaître les problèmes des habitants et les traiter : la lutte contre les désordres, priorité de l'équipe Guazzaloca</i>	391
II.2.1. Le relevé et l'analyse des désordres : de l'étude pionnière de 1999 au projet régional Rilfedeur	392
II.2.2. Recueillir des demandes : les « guichets sécurité » du centre-droit	393
II.2.3. Coproduire l'ordre en public avec les habitants : les Assistants civiques	394
II.3. <i>Dix ans d'interventions sur le centre historique</i>	398
II.3.1. Les plans de requalification	398
II.3.2. La vidéosurveillance : une innovation du centre-droit, poursuivie par le centre-gauche	401
II.3.3. Les arrêtés municipaux contre les désordres	407
II.4. <i>Evolution du budget dévolu à la sécurité sous les trois mandats</i>	410
CONCLUSION	416
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE LE CONTENU DE L'ACTION PUBLIQUE EN COUPE SYNCHRONIQUE	421
TROISIEME PARTIE VERS L'AVENEMENT D'UN NOUVEAU PARADIGME ?	429
INTRODUCTION L'INSTITUTIONNALISATION DE LA SECURITE URBAINE A L'ECHELLE MUNICIPALE	429
CHAPITRE 6 LES PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION DE LA SECURITE A L'ECHELLE MUNICIPALE : GRENOBLE ET LYON	439
INTRODUCTION	439
I. DE LA « PREVENTION DE LA DELINQUANCE » A LA « TRANQUILLITE PUBLIQUE » : UNE REORIENTATION PROGRESSIVE DE L'ACTION PUBLIQUE GRENOBLOISE	441
I.1. <i>Les dispositifs partenariaux grenoblois</i>	441
I.2. <i>La dichotomie entre « prévention » et « sécurité »</i>	447
I.3. <i>La réorientation de la politique grenobloise : la tranquillité publique</i>	451
I.4. <i>Une réorientation discrète des missions de la police municipale</i>	456
I.4.1. Des effectifs en hausse	456
I.4.2. La priorité municipale: l'ilotage	460
II. ALTERNANCE POLITIQUE ET APPROFONDISSEMENT DE LA POLITIQUE A LYON	464
II.1. <i>Les dispositifs partenariaux lyonnais</i>	465
II.2. <i>De la cellule de coordination du CLS à la Mission de coordination des actions de sécurité et de prévention (Micasep)</i>	471
II.3. <i>Le Centre de supervision urbaine de Lyon (Csul)</i>	473
II.4. <i>La réorientation des missions de la police municipale</i>	477
II.4.1. Des effectifs en hausse	477
II.4.2. La spécialisation fonctionnelle des unités lyonnaises	480

III. LES STRATEGIES MUNICIPALES COMMUNES	486
III.1. <i>Intermédiaires et différenciation fonctionnelle</i>	487
III.2. <i>Le respect des règles du jeu et leur corollaire, l'exclusion des habitants</i>	490
III.2.1. Les trois règles du jeu coopératif	491
III.2.2. L'exclusion des habitants des dispositifs partenariaux français	493
III.3. <i>Coordonner, à défaut d'hybrider l'action publique : le maintien des systèmes de rôles existants</i>	496
CONCLUSION	499
CHAPITRE 7 LES PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION DE LA SECURITE A L'EHELLE MUNICIPALE : MODENE ET BOLOGNE.....	503
INTRODUCTION	503
I. MODENE : LA STRUCTURATION PROGRESSIVE D'UNE POLITIQUE PAR LA GAUCHE	504
I.1. <i>Du projet « Modena, città sicura » au service « politiques pour la sécurité urbaine » : la stratégie municipale de coordination</i>	505
I.2. <i>L'innovation modenaise : la formalisation de la collaboration interinstitutionnelle</i>	511
I.3. <i>La réorientation des missions de la police municipale</i>	519
I.3.1. La police municipale de proximité	520
I.3.2. L'augmentation et la spécialisation fonctionnelle des effectifs	522
II. ENTRE ALTERNANCES ET CONTINUITES POLITIQUES, LE CAS BOLOGNAIS	526
II.1. <i>Du projet « Bologna sicura, vivere insieme la città » au protocole d'entente</i>	527
II.2. <i>Du Secteur de la Sécurité au Secteur des politiques pour la Sécurité</i>	531
II.2.1. La genèse conflictuelle du Secteur de la Sécurité	531
II.2.2. Une stricte différenciation fonctionnelle interne	540
II.2.3. Le retour du centre-gauche en 2004 et l'avènement du « Secteur des politiques pour la sécurité »	545
II.3. <i>Les freins professionnels et syndicaux à la réorientation des missions de la police municipale</i>	547
II.3.1. La difficile création de la police municipale de proximité	548
II.3.2. Recrutements et spécialisation fonctionnelle sous l'ère Guazzaloca.....	549
II.3.3. Les réticences idéologico-professionnelles à la « cellule sécurité »	551
II.3.4. Des orientations renouvelées par le centre-gauche.....	555
CONCLUSION	557
CHAPITRE 8 LA SECURITE URBAINE : UN PARADIGME PLURIEL.....	561
INTRODUCTION	561
LA CONTROVERSE CRIMINOLOGIQUE SUR LE CHANGEMENT DE PARADIGME	561
I. LE REINVESTISSEMENT DU DOMAINE DE LA SECURITE PAR LES MUNICIPALITES.....	563
I.1. <i>La thèse de la responsabilisation amendée</i>	563
I.2. <i>La croissance de la demande de sécurité comme produit de la société contemporaine</i>	567
I.3. <i>La réactivation par le maire de son rôle de « garant de la tranquillité publique »</i>	569
II. LA THESE DU POPULISME PUNITIF A NUANCER	572
II.1. <i>L'avènement du populisme punitif</i>	572
II.2. <i>Une thèse invalidée au niveau local</i>	576
II.2.1. Des postulats divergents.....	576
II.2.2. Les limites des analyses en termes de transfert de politiques publiques.....	579
CONCLUSION	585
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE LE CHANGEMENT DANS L'ACTION PUBLIQUE.....	589
CONCLUSION GENERALE	597
BIBLIOGRAPHIE.....	607
REFERENCES LEGISLATIVES	631
LISTE DES SIGLES	637
TABLE DES MATIERES.....	645
TABLE DES TABLEAUX.....	649
TABLE DES ENCADRES	650
TABLE DES SCHEMAS	651
TABLE DES ILLUSTRATIONS	651
TABLE DES ANNEXES (CF. TOME 2).....	651

TABLE DES TABLEAUX

N.B. Les tableaux sont numérotés par partie.

TABLEAU n°0.1. POPULATION DES QUATRE VILLES ETUDIÉES	25
TABLEAU n°0.2. COALITION AU POUVOIR DANS LES QUATRE VILLES : PERSPECTIVE DIACHRONIQUE.....	25
TABLEAU n°0.3. NOMBRE D'ENTRETIENS/DISCUSSIONS MENÉS DANS LES QUATRE VILLES.....	29
TABLEAU n°0.4. NOMBRE D'ACTEURS INTERROGÉS DANS LES QUATRE VILLES	30
TABLEAU n°0.5. TYPOLOGIE DES ACTEURS RENCONTRÉS DANS LES QUATRE VILLES.....	30
TABLEAU n°0.6. METHODOLOGIE DE LA REVUE DE PRESSE DANS LES QUATRE VILLES	31
TABLEAU n°1.1. EFFECTIFS DE POLICE MUNICIPALE EN FRANCE ET EN ITALIE	36
TABLEAU n°1.2. COLLECTIVITÉS LOCALES EN FRANCE ET EN ITALIE	43
TABLEAU n°1.3. LES EFFECTIFS DES FORCES DE POLICE EN FRANCE ET EN ITALIE (DONNÉES 2002).....	51
TABLEAU n°1.4. ÉPISODES DE PROTESTATION DANS SIX VILLES ET À BOLOGNE, EN 1991 ET 2000	123
TABLEAU n°1.5. LES RESPONSABLES DE LA DÉLINQUANCE À MODÈNE SELON LA POPULATION.....	137
TABLEAU n°1.6. MOBILISATIONS SUR LA SÉCURITÉ ET/OU CONTRE L'IMMIGRATION À BOLOGNE, EN 1991 ET 2000	149
TABLEAU n°1.7. LES PROBLÈMES PERÇUS PAR LES HABITANTS À GRENOBLE EN JUIN 2004 (%).....	225
TABLEAU n°1.8. LA CATEGORISATION DES PROBLÈMES DANS LES QUATRE VILLES : UNE SYNTHÈSE.....	258
TABLEAU n°1.9. LA POLITISATION DE L'INSÉCURITÉ DANS LES QUATRE VILLES : UNE SYNTHÈSE	261
TABLEAU n°2.1. LES TROIS TYPES DE CONFIGURATIONS IDENTIFIÉES PAR FRANCK SINA	271
TABLEAU n°2.2. LA TYPOLOGIE DE LA PRÉVENTION SITUATIONNELLE DE R. SELMINI	275
TABLEAU n°2.3. LA TYPOLOGIE DE LA PRÉVENTION SOCIALE DE R. SELMINI	275
TABLEAU n°2.4. RÉCAPITULATIF DU BUDGET ANNUEL DU CAP, PUIS DU PLAP GRENOBLOIS, EN FRANCS ET EN EUROS (1998-2005)	285
TABLEAU n°2.5. LES 10 ACTIONS À COURT TERME DU PLAN DE PRÉVENTION CONTRE LA VIOLENCE ET LES ACTES DE DÉLINQUANCE DANS LE QUARTIER DE VILLENEUVE ET VILLAGE OLYMPIQUE À GRENOBLE (2004)	296
TABLEAU n°2.6. LES « ACTIONS À MOYEN TERME » DU PLAN DE PRÉVENTION CONTRE LA VIOLENCE ET LES ACTES DE DÉLINQUANCE DANS LE QUARTIER DE VILLENEUVE ET VILLAGE OLYMPIQUE À GRENOBLE (2004)	297
TABLEAU n°2.7. RÉCAPITULATIF DU BUDGET PRÉVENTION ET DE SÉCURITÉ DE LA VILLE DE GRENOBLE (1998-2004), EN EUROS.....	306
TABLEAU n°2.8. ÉVOLUTION DU BUDGET DU CLPDT PUIS DU CLSPD DE LYON (1998-2006), EN EUROS	313
TABLEAU n°2.9. FINANCEMENT DE L'AIDE AUX VICTIMES ET DE L'ACCÈS AUX DROITS PAR LA VILLE DE LYON (1998-2006), EN EUROS	314
TABLEAU n°2.10. FINANCEMENT DE LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE PAR LA VILLE DE LYON (1998-2006), EN EUROS.....	314
TABLEAU n°2.11. LES 25 FICHES-ACTIONS DU CLS LYONNAIS (1998)	316
TABLEAU n°2.12. AVENANTS AU CLS DE LYON DE SEPTEMBRE 2000 (FICHES-ACTIONS n°26-37)	318
TABLEAU n°2.13. AVENANTS « HABITAT » AU CLS DE LYON DE JANVIER 2003 (FICHES-ACTIONS n°38-49).....	322
TABLEAU n°2.14. RÉCAPITULATIF DU BUDGET PRÉVENTION ET SÉCURITÉ DE LA VILLE DE LYON (1998-2006), EN EUROS.....	341
TABLEAU n°2.15. LES FINANCEMENTS LYONNAIS POUR L'AIDE AUX VICTIMES ET L'ACCÈS AUX DROITS (1998-2006), EN EUROS.....	342
TABLEAU n°2.16. LA SÉCURITÉ, PREMIÈRE PRÉOCCUPATION DES BOLOGNAIS EN 1999	348
TABLEAU n°2.17. LA SÉCURITÉ, PREMIER ENJEU À BOLOGNE À LA VEILLE DES ÉLECTIONS MUNICIPALES DE 1999	349
TABLEAU n°2.18. COUT DU PROJET « R-NORD » DE LA VILLE DE MODÈNE (2004), EN EUROS.....	374
TABLEAU n°2.19. CO-FINANCEMENTS DU PROJET DE REQUALIFICATION DU SECTEUR « R-NORD » À MODÈNE, EN EUROS.....	374
TABLEAU n°2.20. ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ DE LA VILLE DE MODÈNE (2001-2006), EN EUROS.....	377
TABLEAU n°2.21. ÉVOLUTION DU BUDGET TOTAL DU PROJET « BOLOGNE SÛRE » (1995-1998), EN MILLIERS DE LIRES ET EN EUROS	410
TABLEAU n°2.22. LES COFINANCEMENTS RÉGIONAUX DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ DU CENTRE-DROIT À BOLOGNE (2000-2004), EN EUROS	411
TABLEAU n°2.23. ÉVOLUTION DU BUDGET DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ DE LA VILLE DE BOLOGNE (1997-2006), EN MILLIERS D'EUROS.....	413
TABLEAU n°2.24. LA VIDÉOSURVEILLANCE À BOLOGNE ET À MODÈNE : UNE SYNTHÈSE.....	417
TABLEAU n°2.25. RÉCAPITULATIF DES ARRÊTÉS MUNICIPAUX PRIS À BOLOGNE ET MODÈNE ENTRE 1996 ET 2006.....	418
TABLEAU n°2.26. TYPOLOGIE DU CONTENU DE L'ACTION PUBLIQUE : LES PUBLICS	421
TABLEAU n°2.27. TYPOLOGIE DU CONTENU DE L'ACTION PUBLIQUE : LES ESPACES ET ÉQUIPEMENTS PUBLICS	423
TABLEAU n°2.28. TYPOLOGIE DU CONTENU DE L'ACTION PUBLIQUE : LES PROFESSIONNELS	423
TABLEAU n°2.29. COALITION AU POUVOIR ET VIDÉOSURVEILLANCE DANS LES QUATRE VILLES	427

TABLEAU N°3.1. EVOLUTION DU NOMBRE DE REUNIONS DES COORDINATIONS PREVENTION A GRENOBLE (2001-2003)	443
TABLEAU N°3.2. EVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA POLICE MUNICIPALE DE GRENOBLE (1990-2005).....	457
TABLEAU N°3.3. EVOLUTION DES EFFECTIFS DE POLICE MUNICIPALE A LYON (1997-2006).....	479
TABLEAU N°3.4. LA REQUALIFICATION DE L'ENJEU SECURITE PAR LES MUNICIPALITES DE LYON ET GRENOBLE ..	500
TABLEAU N°3.5. EVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA POLICE MUNICIPALE DE MODENE (2002-2005).....	522
TABLEAU N°3.6. REPARTITION DES POLICIERS MUNICIPAUX DE PROXIMITE DANS LES QUARTIERS BOLOGNAIS (1998)	548
TABLEAU N°3.7. EVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA POLICE MUNICIPALE DE BOLOGNE (1995-2006)	550
TABLEAU N°3.8. LE CHANGEMENT DANS L' ACTION PUBLIQUE MUNICIPALE : UNE SYNTHESE	589

TABLE DES ENCADRES

N.B. Les encadrés sont numérotés par partie.

ENCADRE N°1.1. LES GRANDS POINTS DU PROJET DE LOI DE « DEVOLUTION » EN ITALIE	66
ENCADRE N°1.2. LA GAUCHE ET LE FEDERALISME EN ITALIE	97
ENCADRE N°1.3. LA PROPOSITION DE LOI DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ITALIENNES DU 17 MARS 2003 : PRINCIPAUX ELEMENTS	100
ENCADRE N°1.4. LE « DECALOGUE » DES COMITES DE CITOYENS MODENAI (FEVRIER 1999).....	118
ENCADRE N°1.5. L'IMMIGRATION, PREOCCUPATION DU PREFET DE POLICE DE BOLOGNE	182
ENCADRE N°1.6. LE CIL BELLECOMBE ET LA SECURITE A LYON	216
ENCADRE N°1.7. LES CICA, TRANSMETTEURS DE LA DEMANDE DE SECURITE A LA MUNICIPALITE LYONNAISE	217
ENCADRE N°1.8. LES REVENDICATIONS DE L' ASSOCIATION LYON-TERREAUX	244
ENCADRE N°1.9. L'ECHANGE DE COURRIER ENTRE VVL ET LE CONSEILLER SECURITE DU MAIRE DE LYON (FEVRIER- MARS 2006).....	247
ENCADRE N°2.1. LES TREIZE FICHES-ACTIONS DU CLS DE GRENOBLE (SEPTEMBRE 2002)	291
ENCADRE N°2.2. LES HUIT AXES DU PROJET « DE L'ORDRE PUBLIC A L'ORDRE EN PUBLIC : INTERVENTIONS STRUCTURELLES ET SOCIALES DESTINEES A LA MEDIATION DES CONFLITS » DE LA VILLE DE MODENE (2005)	363
ENCADRE N°2.3. LE PROJET-PILOTE « QUALITE URBAINE, SECURITE, CONTROLE SOCIAL DU TERRITOIRE » DE LA VILLE DE MODENE (2001)	369
ENCADRE N°2.4. LES ONZE AXES D'INTERVENTION DU PROJET « BOLOGNA SICURA » (1999).....	383
ENCADRE N°2.5. LES SEPT AXES D'INTERVENTION DU PLAN MUNICIPAL BOLOGNAIS « PLACE VERDI ET ALENTOURS » (NOVEMBRE 2005).....	400
ENCADRE N°2.6. PRINCIPAUX ARRETES MUNICIPAUX CONCERNANT LES DEBITS DE BOISSONS ET LA CONSOMMATION SUR LA VOIE PUBLIQUE A BOLOGNE (1998-2006)	407
ENCADRE N°2.7. LA CONTROVERSE SUR L' ARRETE ANTI-PROSTITUTION DE BOLOGNE (AOÛT-SEPTEMBRE 1998)..	408
ENCADRE N°3.1. LES DISPOSITIFS GRENOBLOIS DE PREVENTION ET DE SECURITE : UNE CHRONOLOGIE (1984-2005)	445
ENCADRE N°3.2. LA POLITIQUE DE PREVENTION ET DE SECURITE DU DEPARTEMENT DE L'ISERE (2001-2005)	450
ENCADRE N°3.3. DESCRIPTION DE L'ORGANISATION DE LA POLICE MUNICIPALE DE GRENOBLE	462
ENCADRE N°3.4. L'ORGANISATION DE LA POLICE MUNICIPALE DE LYON	481
ENCADRE N°3.5. EXTRAIT DE LA CONVENTION DE COORDINATION LYONNAISE ENTRE POLICE MUNICIPALE ET POLICE NATIONALE	482
ENCADRE N°3.6. LE GOM (GROUPE OPERATIONNEL MOBILE) DE LA POLICE MUNICIPALE DE LYON	484
ENCADRE N°3.7. LES MISSIONS DU POLICIER MUNICIPAL PRESENT AU CIC DE LA POLICE NATIONALE A LYON	485
ENCADRE N°3.8. ORGANISATION DE LA POLICE MUNICIPALE DE MODENE EN 2006.....	523
ENCADRE N°3.9. L'ORGANISATION DE LA POLICE MUNICIPALE DE BOLOGNE EN 2006	551

TABLE DES SCHEMAS

SCHEMA N°1. ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION PREVENTION ET SECURITE DE LA VILLE DE GRENOBLE (2006) .	452
SCHEMA N°2. ORGANIGRAMME DE LA DELEGATION GENERALE A LA SECURITE DE LA VILLE DE LYON (2006)	464
SCHEMA N°3. L'ARCHITECTURE DU CLS LYONNAIS (1998).....	466
SCHEMA N°4. L'ACTIVITE DU CSUL : UNE SYNTHESE	476
SCHEMA N°5. ORGANIGRAMME DE LA POLICE MUNICIPALE DE MODENE (2005)	523
SCHEMA N°6. LA DIFFERENCIATION FONCTIONNELLE AU SEIN DU SECTEUR DES POLITIQUES POUR LA SECURITE DE LA VILLE DE BOLOGNE.....	543

TABLE DES ILLUSTRATIONS

ILLUSTRATION N°1. ENCADRE PARU LES 17-18 SEPTEMBRE 1999 DANS <i>LA GAZETTA DI MODENA, IL RESTO DEL CARLINO, ED. MODENA ET ULTIME NOTIZIE</i>	119
ILLUSTRATION N°2. LA ZONE UNIVERSITAIRE DE BOLOGNE	124
ILLUSTRATION N°3. POSTE DE POLICE INTEGRE DE MODENE	516

TABLE DES ANNEXES (CF. TOME 2)