

Université de Montréal

La gouvernance nodale de la sécurité locale

par

Yann-Cédric Quéro

École de Criminologie

Faculté des Arts et des Sciences

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de doctorat ès sciences (Ph.D.) en criminologie

Août 2015

© Yann-Cédric Quéro, 2015

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée :

La gouvernance nodale de la sécurité locale

Présentée par :

Yann-Cédric Quéro

A été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Samuel Tanner, président-rapporteur

Benoît Dupont, directeur de recherche

Karine Côté-Boucher, membre du jury

Jérôme Ferret, examinateur externe

Frédéric Mérand, représentant du doyen de la Faculté des études supérieures

Résumé

Le présent travail de recherche se propose d'analyser les dispositifs de gouvernance nodale de la sécurité locale en France, alors que le paradigme a vu le jour et s'est développé dans les pays anglo-saxons fortement décentralisés. C'est qu'en France les dispositifs de gouvernance nodale s'apparentent bien plus à un dialogue entre central et local qu'entre secteur public et privé.

La recherche identifie ainsi les caractéristiques de la gouvernance nodale au cœur des dispositifs partenariaux de la sécurité locale, supportés par le Contrat Local de Sécurité (CLS), le Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD) ou encore le Groupe Local de Traitement de la Délinquance (GLTD). La recherche identifie ainsi les stratégies de décentrage de l'État et de transfert de la production de sécurité vers une diversité d'acteurs locaux, dont les maires et les services municipaux. Une diversité de politiques publiques locales de sécurité de pertinences différentes voit alors le jour.

Le premier enseignement de cette recherche est l'importance du rôle joué par le *node super-structurel*, que nous appelons *super-node* et qui regroupe le maire ou l' élu local à la sécurité, le responsable de la police d'État, celui de la police municipale et le représentant de l'État. Il apparaît que dans le dispositif de gouvernance nodale, ce groupe informel génère la dynamique collective qui permet de regrouper, tant les producteurs que les consommateurs de sécurité locale gravitant au sein du réseau local de sécurité. La quarantaine d'entrevues qualitatives permet également d'identifier que la Justice, productrice de sécurité comme peut l'être aussi la sécurité privée ou la médiation sociale, apparaît plus distante que ce que pouvait laisser penser l'étude des textes réglementaires organisant le partenariat. Les bailleurs sociaux, les transporteurs et l'Éducation nationale apparaissent clairement comme des acteurs importants, mais périphériques de sécurité, en intégrant cette « famille élargie » de la sécurité locale.

Le deuxième enseignement est relatif au fonctionnement même du dispositif nodal ainsi que du *super-node*, la recherche permettant d'identifier les ressources mutualisées par l'ensemble

des *nodes*. Cela permet également d'identifier les mécanismes de répartition des tâches entre les différents acteurs et plus particulièrement entre les deux organisations policières d'État et municipale, travaillant autant en compétition, qu'en complémentarité. Cette recherche explore également le rôle joué par l'information dans le fonctionnement du *super-node* ainsi que l'importance de la confiance dans les relations interpersonnelles des représentants des *nodes* au sein du *super-node*.

Enfin, l'étude permet également de mettre en perspective les limites du dispositif actuel de gouvernance nodale : le défaut avéré d'outils performants permettant d'informer convenablement le *super-node* quant aux phénomènes de violence ainsi que d'évaluer l'efficacité du dispositif. Cela permet également de questionner l'autonomie des dispositifs de gouvernance nodale, la confiance pouvant ouvrir à la déviance et la collégialité au défaut de la traçabilité de la responsabilité. La fracture avec la société civile apparaît clairement et ne facilite pas le contrôle sur un mode de production de sécurité qui se développe en parallèle des dispositifs traditionnels de démocratie locale.

Mots-clés : gouvernance nodale, node super-structurel, super-node, nodes, policing, partenariat, sécurité locale, contrat local de sécurité, conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, diagnostic local de sécurité, police municipale, réseau, imputabilité, police communautaire.

Abstract

This study proposes an analysis of nodal local security governance measures in France, in a context where the paradigm was developed in highly decentralized Anglo-Saxon countries, but in France resembles more a dialogue between the central and the local than between public and private sectors.

The research identifies the characteristics of nodal governance at the heart of local security partnership measures, supported by the Local Security Contract (*Conseil Local de Sécurité, CLS*), the Council for Local Security and the Prevention of Delinquency (*Conseil Local de Sécurité et Prévention de la Délinquance, CLSPD*), or still the Local Group for the Management of Delinquency (*Groupe Local de Traitement de la Délinquance, GLTD*). The research thus identifies the decentering strategies of the State and the transfer of the production of security towards a diversity of local actors, including mayors and municipal services. As a result, a wide array of local public policies regarding security, with varying relevance, has emerged.

The first lesson brought out by the research is the importance of the role played by the *super-structural node*, which we call *super-node*, and which brings together the mayor or local elected official in charge of security, the head of State police, the head of municipal police and the representative of the State. It is found that in the nodal governance mechanism, this informal group generates a collective dynamic that allows for bringing together both producers and consumers of local security, revolving within local security networks. The roughly forty qualitative interviews conducted also allows for identifying that the Justice sector, a producer of security in the same vein as private security or social mediation, appears more distant than the study of the regulatory legislation organizing partnerships would have indicated. Social landlords, transporters, and public national education appear clearly as important, but peripheral actors in terms of security, integrating this “extended family” of local security.

The second lesson relates to the functioning of the nodal apparatus itself, as well as the *super-node*, as the research allows for identifying those resources that are shared across all *nodes*.

This further allows for the identification of mechanisms for the distribution of tasks between different actors, and more specifically between the two organizations of state and municipal police, who work as much in competition, as in complementarity, with one another. This research explores the role played by information in the workings of the *super-node*, as well as the importance of trust in the interpersonal relations of representatives of the *nodes* within the *super-node*.

Finally, the study allows for gaining perspective on the limitations of current nodal governance measures: the recognized faults in otherwise reliable tools allows for properly informing the *super-node* regarding phenomena of violence, as well as evaluating the efficiency of the measure. This further allows for questioning the autonomy of nodal governance measures, as trust can open avenues for deviancy and collegiality can become detrimental to the traceability of responsibility. The fracture with civil society is clear, and does not facilitate control in a mode of production of security that is developing in parallel to traditional local democracy mechanisms.

Keywords: nodal governance, super-structural node, super-node, nodes, policing, partnership, local security, local security contract, council for local security and the prevention of delinquency, local security diagnostic, municipal police, network, accountability, community police.

Table des matières

RÉSUMÉ.....	V
ABSTRACT	VII
TABLE DES MATIÈRES	IX
LISTE DES TABLEAUX.....	XIII
ACRONYMES.....	XIV
REMERCIEMENTS.....	XIX
INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1 : LE CADRE THÉORIQUE	7
1. AUX ORIGINES DU PARADIGME DE GOUVERNANCE.....	8
1.1. <i>Souveraineté et gouvernance</i>	9
1.2. <i>Le modèle de l'État providence</i>	10
1.3. <i>Le modèle néolibéral</i>	12
2. LES PRINCIPES CONSTITUTIFS DE LA GOUVERNANCE NODALE	15
2.1. <i>La complexité des enjeux</i>	16
2.2. <i>La multilatéralisation de la sécurité et le réseau</i>	17
2.3. <i>La mutualisation des capitaux</i>	25
3. NODES, SUPER-NODE ET RELATIONS INTER-NODES	27
3.1. <i>Le node</i>	28
3.2. <i>Les relations inter-nodes</i>	28
3.3. <i>Le node superstructurel ou « super-node »</i>	38
4. CRITIQUES ET LIMITES DE LA GOUVERNANCE NODALE.....	40
4.1. <i>L'évidement de l'État</i>	40
4.2. <i>Les enjeux d'imputabilité</i>	43
4.3. <i>Les enjeux de démocratie</i>	45
CHAPITRE 2 : LE CADRE CONTEXTUEL FRANÇAIS	50
5. L'HÉRITAGE FRANÇAIS	50
5.1. <i>Une sécurité publique entre centralisation et décentralisation</i>	51
5.2. <i>L'État providence</i>	54

5.3.	<i>La sortie douloureuse des trente glorieuses</i>	55
6.	LES ANNÉES 1970-1980 : LE RÉVEIL	60
6.1.	<i>La prise de conscience : le rapport Peyrefitte</i>	60
6.2.	<i>Un contexte de décentralisation</i>	62
6.3.	<i>L'émergence d'une sécurité locale</i>	66
7.	LES ANNÉES 1990 ET 2000 : LA CONSOLIDATION	72
7.1.	<i>Des villes émancipées, un État économe</i>	73
7.2.	<i>La consolidation des dispositifs de prévention de la délinquance</i>	77
CHAPITRE 3 : LE CADRE MÉTHODOLOGIQUE		95
8.	L'OBJET DE LA RECHERCHE	95
9.	UNE DÉMARCHE EN TRIANGULATION	97
9.1.	<i>L'analyse documentaire</i>	97
9.2.	<i>L'approche qualitative</i>	100
10.	L'ÉCHANTILLON QUALITATIF	107
10.1.	<i>La présentation générale de l'échantillon</i>	107
10.2.	<i>La constitution de l'échantillon police municipale</i>	112
10.3.	<i>L'échantillon comportant les autres acteurs de la sécurité locale</i>	115
11.	LES ENTREVUES ET LE TRAITEMENT DES DONNÉES QUALITATIVES	119
11.1.	<i>Le cadre éthique</i>	120
11.2.	<i>Le déroulement des entretiens</i>	122
11.3.	<i>Le traitement des entretiens</i>	124
11.4.	<i>Le dispositif de protection des données</i>	124
12.	LIMITES ET BIAIS DES DONNÉES RECUEILLIES	125
12.1.	<i>Les biais liés à l'approche et à la méthode</i>	125
12.2.	<i>Les limites liées à l'échantillon</i>	128
CHAPITRE 4 : LE SUPER-NODE ET SES ACTEURS		132
13.	L'ÉMERGENCE D'UN SUPER-NODE	132
14.	LA POLICE D'ÉTAT ET L'EFFRÈMENT DES ATTRIBUTS RÉGALIENS	135
14.1.	<i>Les défis de la police d'État</i>	135
14.2.	<i>La distanciation et l'érosion de la légitimité de la police d'État</i>	139
14.3.	<i>L'incontournable partenariat</i>	141
15.	L'ÉLU, ANIMATEUR DE LA SÉCURITÉ LOCALE	148

15.1.	<i>Les pouvoirs du maire en matière de sécurité locale</i>	148
15.2.	<i>L'élu, leader du partenariat de sécurité locale</i>	154
15.3.	<i>L'élu et les politiques publiques de sécurité locale</i>	157
16.	LES POLICES MUNICIPALES AU CŒUR DU SUPER-NODE	166
16.1.	<i>La police municipale au cœur du local</i>	166
16.2.	<i>Les interactions avec les autres acteurs du super-node</i>	169
17.	ÉTAT RÉGALIEN OU ÉTAT DÉCENTRÉ ?	172
17.1.	<i>La politique publique de décentrage de l'État</i>	173
17.2.	<i>Deux exemples des interactions de l'État</i>	179
17.3.	<i>La place du préfet dans la coproduction de sécurité</i>	184
CHAPITRE 5 : LES NODES PÉRIPHÉRIQUES		191
18.	LES NODES POURVOYEURS DE SÉCURITÉ LOCALE	191
18.1.	<i>La justice entre mission régaliennne et partenariat</i>	192
18.2.	<i>La sécurité privée : partenaire ou prestataire ?</i>	205
18.3.	<i>La médiation sociale</i>	214
19.	LES NODES DEMANDEURS DE SÉCURITÉ	221
19.1.	<i>Les bailleurs sociaux : la première ligne de l'insécurité</i>	221
19.2.	<i>Les transporteurs urbains</i>	226
19.3.	<i>L'Éducation nationale : une institution difficilement pénétrable</i>	228
CHAPITRE 6 : LA DYNAMIQUE NODALE		233
20.	LE MANAGEMENT INTER-NODES	233
20.1.	<i>L'échange de l'information</i>	234
20.2.	<i>La mutualisation des capitaux</i>	243
20.3.	<i>La répartition de tâches</i>	250
21.	LA DYNAMIQUE DU SUPER-NODE	254
21.1.	<i>La relation de confiance au sein du super-node</i>	255
21.2.	<i>Super-node et leadership</i>	257
CHAPITRE 7 : LES LIMITES DE LA GOUVERNANCE NODALE		267
22.	LES LIMITES À LA PERFORMANCE DU SUPER-NODE	268
22.1.	<i>Le défaut d'ingénierie criminologique</i>	268
22.2.	<i>Le défaut d'évaluation de la performance</i>	275

22.3. <i>Le défaut de normativité</i>	278
23. IMPLICATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET ENJEUX DÉMOCRATIQUES	281
23.1. <i>Le découplage société civile / sécurité publique</i>	281
23.2. <i>L'information et la reddition de comptes à la population</i>	288
23.3. <i>Le défaut d'imputabilité des acteurs</i>	296
CONCLUSION	303
BIBLIOGRAPHIE	I
ANNEXE 1 : TABLEAU CHRONOLOGIQUE DE SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX FAITS ET OUTILS DÉVELOPPÉS	XXXV
ANNEXE 2 : LISTE DES DOCUMENTS POUR ÉTUDE DOCUMENTAIRE	XL
ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE D'ENTREVUE.....	LV
ANNEXE 3 : UNITÉS DE SENS	LVII

Liste des tableaux

Tableau 1 : Effectifs de la filière sécurité territoriale dans le temps.....	88
Tableau 2 : Nombre d'entrevues, durées moyennes et durée mini – maxi, par type de répondant.....	108
Tableau 3 : Répartition des 46 entrevues sur les 26 sites (axe des abscisses), en fonction des 10 profils de répondant (axe des ordonnées).....	109
Tableau 4 : Descriptifs des 26 sites d'entrevues.....	111
Tableau 5 : Le degré d'intervention des différents acteurs de la sécurité locale.....	133
Tableau 6 : Les résultats aux élections municipales de 2014, en fonction des stratégies locales de sécurité.....	165
Tableau 7 : Financement de la vidéosurveillance par le FIPD.....	179
Tableau 8 : Les différentes catégories de relations <i>inter-nodes</i>	232
Tableau 9: Les capitaux apportés par les différents <i>nodes</i>	243
Tableau 10 : Principaux textes et évènements structurant la sécurité locale et la politique de la ville.....	xxxix
Tableau 11 : Liste des documents de type lois, projets et propositions de lois, rapports législatifs.....	xliii
Tableau 12 : Liste des documents de type décrets et circulaire.....	xlvi
Tableau 13 : Liste des documents de type jurisprudence.....	xlix
Tableau 14 : Liste des documents de type rapports et études issus d'institutions.....	lii
Tableau 15 : Liste des documents de type discours et déclarations politiques.....	liv

Acronymes

Acsé : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

AMF : Association des Maires de France.

ALMS : Agent Local de Médiation Sociale.

ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.

APJ : Agent de Police Judiciaire.

APJA : Agent de Police Judiciaire Adjoint.

ASE : Aide Sociale à l'Enfance.

ASP : Agents de Surveillance de Paris.

ASVP : Agent de Surveillance de la Voie Publique.

CAPS : *Chicago Alternative Policing Strategy*.

CCAS : Centre Communal d'Action Sociale.

CCPD : Conseil Communal de Prévention de la Délinquance.

CDDF : Conseil pour les Droits et Devoirs des Familles.

CDPD : Conseil Départemental de Prévention de la Délinquance.

CDPC : Comités Départementaux de Prévention de la Criminalité.

CÉRFAS : Comité d'Éthique de la Recherche de la Faculté des Arts et des Sciences.

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales.

CIPD : Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance.

CISPD appelé aussi **CLSPDI** : Conseil Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance ou Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance, intercommunal.

CLS : Contrat Local de Sécurité.

CLSPD : Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance.

CNAPS : Conseil National des Activités Privées de Sécurité.

CNV : Conseil National des Villes.

COP : *Community Oriented Policing*.

CNAPS : Conseil National des Activités Privées de Sécurité.

CNFPT : Centre Nationale de la Fonction Publique territoriale.

CNPC : Comité National de Prévention de la Criminalité.

CNPD : Conseil National de la Prévention de la Délinquance.

CRS : Compagnies Républicaines de Sécurité.

CSU : Centre de Supervision Urbain.

CUCS : Contrat Urbain de Cohésion Sociale.

DASEN : Directeur Académique des Services de l'Éducation Nationale.

DCRI : Direction Centrale du Renseignement Intérieur.

DDHC : Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

DDSP : Direction Départementale de la Sécurité Publique ou également Directeur Départemental de la Sécurité Publique, selon le contexte.

DGA : Directeur Général Adjoint.

DGPN : Direction ou Directeur Général de la Police Nationale.

DIV : Délégation Interministérielle à la Ville.

DLS : Diagnostics Locaux de Sécurité.

DOM : Départements d'Outre Mer.

DPJJ : Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse.

EGM : Escadrons de Gendarmerie Mobile.

ENM : École Nationale de la Magistrature.

ENSP : École Nationale Supérieure de la Police.

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale.

FIPD : Fonds Interministériel de la Prévention de la Délinquance.

FPT : Fonction Publique Territoriale.

GLTD : Groupement Local de Traitement de la Délinquance.

HLM : Habitation à Loyer Modéré.

IGA : Inspection Générale de l'Administration.

IHESI : L'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure.

ILP : *Intelligence Led Policing*.

JORF : Journal Officiel de la République Française.

LOPS : Loi d'Orientation et de Programmation de la Sécurité.

M&E : *Monitoring and Evaluation*

MJD : Maison de la Justice et du Droit.

OMP : Officier du Ministère Public.

OPJ : Officier de Police Judiciaire.

OPP : Police Provinciale de l'Ontario.

OSC : Organisations de la Société Civile

PDPD : Plan Départemental de Prévention de la Délinquance.

PDS : Plans Départementaux de Sécurité.

PIB : Produit Intérieur Brut.

PJJ : Protection Judiciaire de la Jeunesse.

PLS : Plans Locaux de Sécurité.

PM : Police municipal ou policier municipal, selon le contexte.

PNRU : Programme National de Rénovation Urbaine

PUP : Police Urbaine de Proximité

RATP : Régie Autonome des Transports Parisiens.

RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques.

SDF : Sans Domicile Fixe

SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer français.

STIC : Système de Traitement des Infractions Constatées.

SUGE : Sureté Générale.

TGI : Tribunal de Grande Instance.

TIG : Travail d'Intérêt Général.

VTT : Vélo Tout Terrain.

ZEP : Zone d'Éducation Prioritaire.

ZSP : Zone de Sécurité Prioritaire.

ZUS : Zone Urbaines Sensible.

À mes proches et mes amis.

Ordo ab chao.

Remerciements

Je souhaite tout d'abord remercier Benoît Dupont, mon directeur de thèse, pour avoir cru en mes capacités un jour de juillet 2006. Merci, Benoît, de m'avoir accompagné à chacune de ces étapes, ayant bien conscience de la part active que tu as prise dans ce grandissement.

Je souhaite également remercier l'ensemble du corps professoral de l'école de criminologie de l'Université de Montréal, que j'ai eu le plaisir de côtoyer pendant toutes ces longues années et plus particulièrement mes enseignants de propédeutique et de doctorat : Maurice Cusson, Jean-Pierre Guay, Mylène Jaccoud, Stéphane Leman-Langlois, Carlo Morselli, Marc Ouimet, Samuel Tanner et Jean Trépanier. J'adresse également mes remerciements aux personnels administratifs de l'école et du CICC, pour leur compétence et leur serviabilité. Je remercie également mes prédécesseurs pour tous leurs conseils et leurs encouragements. Un grand merci à Marc et Maurice pour leur soutien, tant intellectuel, moral que financier. Et merci à Jérôme Ferret pour ses bons conseils et ses encouragements.

Je remercie mes collègues professionnels qui toutes ces années ont vécu au rythme de mes obligations académiques, ayant conscience que maintenant que je n'ai plus d'excuse... Parmi eux, je remercie Maureen Mayne, qui a spontanément accepté de relire et corriger ce manuscrit.

Je remercie également et surtout l'ensemble des professionnels qui ont participé aux entrevues et ont rendu cette thèse possible. J'espère qu'ils se retrouveront dans ces travaux et que ceux-ci les aideront dans leurs ambitions d'évolution des dispositifs de sécurité locale. Je suis fier de l'amitié qui me lie à beaucoup d'entre eux depuis mes débuts, en 1999.

Introduction

L'approche générale

En trente ans, l'organisation de la sécurité locale en France est passée d'un modèle dominé par l'État et sa police réputée monopolistique et centralisée à un modèle décentralisé impliquant une diversité d'acteurs, aussi appelés *nodes*. Durant ces trois décennies, l'État et sa police ont dû faire face simultanément à la complexification des enjeux de sécurité locale, à la spécialisation des acteurs traditionnels de la sécurité et à des contraintes budgétaires croissantes. Devant la nécessité de mutualiser des ressources de plus en plus diversifiées afin de faire face aux enjeux de la criminalité urbaine, l'État s'est « décentré » au profit de nouveaux *nodes* tels que les communes, les polices municipales, les bailleurs sociaux, les transporteurs, les conseils généraux, la sécurité privée, la médiation sociale, l'Éducation nationale, *etc.* Tous ces acteurs gravitent dans un réseau local de sécurité où ils développent des mécanismes d'autorégulation, dits de « gouvernance nodale ». Mais il apparaît qu'un groupe de personnes clés issues des principaux *nodes*, à savoir l' élu local, le/la responsable local/e de la police d'État, celui/celle de la police municipale ainsi que le représentant local de l'État forment une entité qui mutualise l'essentiel des ressources et dynamise le réseau local de sécurité. Bien que ce *node superstructurel*, que nous appelons ici *super-node* n'apparaisse pour ainsi dire pas dans l'ensemble de la littérature dédiée à la gouvernance nodale, il semble systématique dans nos travaux dès lors qu'un mécanisme de gouvernance se développe. Ainsi la thèse offre de mieux comprendre les mécanismes à l'œuvre dans les dispositifs nodaux de gouvernance et plus particulièrement l'identification et la position de chaque *node* dans l'organisation du réseau local de sécurité, la nature des relations entre les *nodes*, la nature des ressources mutualisées, les mécanismes de *leadership* et d'échange et de décision. Cela permet également d'entrer dans l'intimité des *super-nodes*, composés d'homme et de femmes représentant des principaux *nodes* clés du réseau et d'analyser la position de chaque acteur. Cela permet aussi de mieux comprendre comment et pourquoi les décisions prises au sein des dispositifs de gouvernance nodale s'inscrivent *de facto*, en marge des mécanismes traditionnels d'imputabilité et pouvant ainsi ouvrir la voie à une absence de régulation de certaines déviances. Enfin, loin des modèles traditionnels de production de la sécurité locale,

la thèse questionne quant au décalage entre modes démocratiques traditionnels et nouvelles formes de production de sécurité publique.

Les travaux empiriques en matière de gouvernance nodale restent extrêmement rares, d'autant que c'est essentiellement dans les pays anglo-saxons que le paradigme de gouvernance nodale s'est développé. Il est alors apparu d'autant plus pertinent de rechercher l'existence de tels mécanismes en France et de les y analyser. Car comme le dit Ferret, les enjeux de gouvernance nodale se situent davantage en France dans la relation entre le pouvoir central et le pouvoir local, là où dans les pays anglo-saxons, ceux-ci se discutent davantage dans un dualisme entre secteur public et secteur privé. La thèse apporte en effet des données qualitatives, qui croisées avec une revue réglementaire des outils de coproduction de la sécurité locale permettent de mieux comprendre pourquoi et comment l'État providence s'est peu à peu « décentré » au profit d'une diversité d'autres acteurs. Il apparaît alors que si l'État reste un acteur tout à fait central du fait de sa puissance politique, administrative et économique, il reste davantage identifié comme une source de contrainte. De son côté, la Justice est représentée comme un *node* davantage périphérique, ce que ne pouvait laisser penser sa position centrale dans les cadres réglementaires visant à organiser la coproduction de la sécurité locale. Alors que d'autres acteurs, tels que les transporteurs et les bailleurs sociaux assument aujourd'hui être des acteurs de sécurité locale et jouer un rôle important dans le réseau non seulement du fait de l'information qu'ils y apportent, mais aussi du fait qu'ils restent demandeur de sécurité. Demandes de sécurité auxquelles la sécurité privée répond en partie, bien que le statut privé de ce *node* soit fortement rappelé par les organisations publiques et en fasse davantage un sous-traitant qu'un partenaire assumé.

Cette thèse n'est qu'un travail de défrichage, puisque pour la première fois dans un système d'État providence des mécanismes de gouvernance nodale ont été explicitement identifiés en portant sur la plupart des acteurs engagés au sein du réseau local de sécurité. Cependant des acteurs majeurs manquent à l'appel, y compris au sein du *super-node*, tel que le représentant local de L'État ou encore la Justice qui dispose pourtant d'une place réglementaire privilégiée. Même si nous nous en expliquons, cela impacte la robustesse de nos conclusions et il sera pertinent qu'à l'avenir, notre travail soit reconsidéré au vu des données manquantes.

Le contenu de la thèse

La thèse se divise en sept chapitres. Les trois premiers chapitres constituent le cadre de travail et recouvrent le cadre théorique (chapitre 1), le cadre contextuel (chapitre 2) et le cadre méthodologique (chapitre 3). Les quatre autres chapitres présentent les données collectées et leur discussion : les acteurs du *super-node* (chapitre 4) et les *nodes* périphériques (chapitre 5), le fonctionnement nodal (chapitre 6) ainsi que ses limites (chapitre 7).

Le chapitre 1 présente le paradigme de gouvernance nodale, sa construction politico-économique depuis le *welfarisme* jusqu'à la consolidation d'une approche néolibérale de l'État. Le paradigme de gouvernance apparaît comme la mutualisation plus ou moins formelle d'acteurs institutionnels ou *nodes*, qui mutualisent leurs ressources dans un objectif commun. La littérature reste essentiellement anglo-saxonne et le chapitre essaie de compenser une trop grande distorsion entre une analyse issue des États-Unis ou de Grande-Bretagne avec la situation française dont est issu le terrain, ainsi que son contexte institutionnel et politique. Le chapitre est également l'occasion d'explorer la littérature par rapport aux craintes que suscitent les dispositifs de gouvernance nodale, tant d'un point de vue de la diffusion de la responsabilité entre acteurs nodaux que de l'évidement d'un État gouvernant à distance.

Le chapitre 2 est un chapitre de mise en contexte. Ce travail de recherche étant présenté au Québec, il semble important de planter un décor et de présenter les enjeux que rencontre la France en matière de sécurité locale depuis plus de trente ans. C'est l'occasion de rappeler le rôle monopolistique de l'État en matière de sécurité publique et les difficultés rencontrées par celui-ci au sortir des trente glorieuses. C'est l'occasion de présenter comment l'État français a peu à peu construit son décentrage au profit de villes qui gagnaient en autonomie, décennie après décennie. Les différents dispositifs locaux de prévention de la délinquance sont passés en revue ainsi que le rôle légalement donné à chaque acteur. De ce point de vue, la contractualisation des villes dans un partenariat avec l'État et la résurrection des polices municipales marquent fortement les nouvelles aptitudes des collectivités en matière de sécurité locale.

Le chapitre 3 présente la question de recherche et la méthodologie mise en œuvre dans le cadre de cette thèse. Deux méthodologies sont croisées : l'étude documentaire ainsi qu'une

démarche par entrevues qualitatives ont été développées. L'étude documentaire apporte tout le cadre institutionnel au partenariat local de sécurité au sein duquel gravitent les différents acteurs. Les quarante-six entrevues qualitatives permettent de positionner chaque acteur quant à sa place, son rôle et ses interactions avec les autres *nodes*. Par croisement, cela permet également de marquer le décalage qui s'opère entre le décor et le jeu des acteurs. Le fait que nous avons travaillé de 1999 à 2013 comme formateur auprès des polices municipales en France, nous a permis d'avoir un accès facilité aux différents acteurs comme *inside outsider*. Des relations de reconnaissance si ce n'est de confiance se sont installées avec les participants, libérant ainsi la parole parfois même au-delà du devoir de réserve. La sincérité des propos, la vérité des citations font sortir les interviews d'un contexte qui aurait pu être institutionnel, prudent, voire compassé, au profit de ressentis dont l'authenticité apparaît parfois sans filtre.

Le chapitre 4 décrit les acteurs issus des *nodes* qui sont au cœur des mécanismes de gouvernance de la sécurité locale. Tour à tour, c'est l'occasion de rencontrer les acteurs du *super-node*, l' élu local, le policier d'État, le policier municipal ainsi que le préfet qui par leur dynamique génèrent la synergie qui entraîne la collaboration de l'ensemble du réseau. Mais c'est aussi l'occasion de voir comment ces acteurs issus d'organisations aussi différentes que l'État ou les villes, aux profils aussi variés que le fait d'être élus ou policiers, interagissent. La police d'État y exprime son retrait partiel du terrain et ses liens avec l' élu local, acteur politique devenu incontournable à la propre exécution de ces missions. De son côté l' élu reste en attente d'une police d'État qui détient l'essentiel de la capacité judiciaire, mais dont le retrait le laisse devant le fait accompli. Le policier municipal, ressuscité depuis le milieu des années 1980, trouve dans la gestion de l'information et ses ressources en effectifs, une position le rendant incontournable tant au regard de son élu employeur que d'une police d'État qui fait toujours autorité. L'État reste un acteur central bien que cherchant sa place dans un partenariat local de plus en plus autonome. La faiblesse de vision et de ses politiques publiques ainsi que le décalage ressenti de ses décisions réglementaires prises « hors sol », le fragilise au point de remettre partiellement en cause sa légitimité d'acteur. Et alors qu'il continue à gouverner au travers de ses institutions et de la distribution de fonds, les acteurs de terrain s'émancipent et génèrent leur propre dynamique. Tout le jeu devient alors d'obtempérer à un cadre légal jugé

contraignant, tout en créant des dynamiques autonomes, quitte à instrumentaliser les offres de financement de l'État.

Le chapitre 5 s'attache à présenter les autres *nodes*, ceux qui sont présents dans le réseau et qui forment un second cercle autour des acteurs qui sont représentés au sein du *super-node*. C'est avec surprise par exemple que l'on y retrouve la Justice relativement marginalisée dans les dispositifs de coordination du partenariat, alors qu'elle est institutionnellement responsable ou coresponsable de plusieurs d'entre eux. C'est l'occasion d'observer la place de chacun de ces acteurs et la façon dont chacun construit son positionnement.

Le chapitre 6 se rapporte au fonctionnement nodal, ce qui le caractérise en général et ce qui caractérise les mécanismes propres au *super-node*. Ainsi, parmi les spécificités de ce dispositif de gouvernance nodale, certaines caractéristiques émergent comme le rôle joué par l'information dans un contexte récurrent de secret professionnel social ou judiciaire, la répartition des tâches entre *nodes* ou la mutualisation des ressources. Par ailleurs, il ne saurait y avoir de *super-node* si la relation entre les individus n'allait pas au-delà de leurs institutions respectives et qu'ils n'entraient pas dans une relation plus particulière, basée sur des liens de reconnaissance et de confiance mutuelle. Longtemps la littérature s'est interrogée sur les questions d'entrée dans le dispositif nodal et de management interne. C'est ici l'occasion de lever en partie le voile et en quoi le travail du *super-node* est innovant tant en matière de résolution de problèmes que de gouvernance interne.

Le chapitre 7 est le dernier chapitre de ce travail de recherche. Il est consacré aux limites observées dans le cadre de ce dispositif de gouvernance nodale. Deux principales limites sont observées, la première tient au contexte français de la sécurité locale alors que la seconde se rapporte plus généralement au fonctionnement nodal de la gouvernance en matière de sécurité. Dans un premier temps, il apparaît que le *super-node* souffre cruellement d'une information stratégique pertinente empêchant une compréhension pointue des phénomènes auxquels il est confronté et affaiblissant sa capacité à y faire face. Le même défaut ajouté à une absence culturelle d'évaluation empêche le *super-node* de savoir réellement ce qui porte des fruits ou pas. Ces difficultés contribuent à limiter la capacité d'émergence de politiques publiques en matière de sécurité locale. C'est alors quasiment impossible pour le *super-node* de s'engager

sur une voie normative qui permettrait d'assurer une pérennité des acquis, déjà mise à mal par l'instabilité géographique de certains acteurs. Dans un second temps, le *super-node* apparaît découplé de la population, les organisations de la société civile n'étant peu, voire pas du tout associées aux travaux du *super-node*. Le peu de cas fait de la population a pour effet de ne pas développer une culture de reddition de comptes à la population alors que la collégialité de la décision et de l'action au sein du *super-node* tend déjà à dissoudre la traçabilité de l'information et rendre l'imputabilité aléatoire. Il y a là des enjeux démocratiques majeurs, dans un contexte où l'organisation de la sécurité locale dépend aujourd'hui de mécanismes collégiaux qui semblent ne plus correspondre aux dispositifs traditionnels de validation démocratique.

Le travail de terrain ainsi réalisé éprouve le paradigme de gouvernance nodale dans un contexte nouveau qui est celui d'un État providence, loin des pays anglo-saxons décentralisés et explique les mécanismes mises en œuvre entre central et local. Mais c'est surtout l'importance du *super-node* qui est mis en exergue ici, ainsi que le fonctionnement interne du dispositif nodal et les limites qu'il présente.

Chapitre 1 : Le cadre théorique

Bayley (1994) est le premier à fortement questionner l'évolution du modèle de sécurité, au début des années 1990 s'apercevant que le modèle de *policing* basé sur le monopole policier et l'intervention réactive n'a pas apporté aux États-Unis, les résultats escomptés. D'une part, force a été de reconnaître que l'augmentation du nombre de policiers n'a pas eu une action directe et proportionnelle sur la diminution de la violence dans les années d'après-guerre, de nombreux autres facteurs entrants en considération (Bayley, 1994, p. 3). D'autre part, le développement de la réactivité des patrouilles afin de saisir les auteurs en flagrance ne représente pas non plus une martingale dans la lutte contre la violence, l'intervention des policiers dépendant le plus souvent de la réquisition préalable et donc aléatoire, d'une victime (Zauberman, 2002) ou d'un témoin (Bayley & Shearing, 1996, p. 592). De plus, aux États-Unis et de longue date, la police n'est plus – si tant est qu'elle ne l'ait jamais été – en position de monopole de la sécurité, la sécurité privée prenant une part croissante dans les activités de protection de la communauté, y compris en matière de sécurité publique. Tout cela a conduit Bayley et Shearing à s'interroger dans ces années 1990 sur un modèle qui n'existe plus et dont l'évolution va davantage vers le partage des tâches entre différents acteurs ou *nodes* ainsi qu'une évolution des savoir-faire. Ce chapitre vise donc à présenter la construction du paradigme de gouvernance nodale et ses caractéristiques ainsi que les différents concepts utilisés dans ce travail de recherche. Mais à cette étape, il est important de signaler que le sujet est essentiellement traité dans des pays anglo-saxons tels que la Grande-Bretagne, les États-Unis, le Canada, l'Afrique du Sud et l'Australie et plus marginalement dans les pays du nord de l'Europe (Mulone, 2008, p. 53). C'est pourquoi, alors que les présents travaux de recherche se déroulent en France, la majorité des auteurs cités sont anglophones, ce qui oblige parfois à remettre en perspective certains propos qui apparaissent éloignés du contexte français de la recherche.

La première section de ce chapitre est consacrée à la présentation des enjeux liés au *policing* durant sa phase d'État providence et sa phase néolibérale, puisque c'est de ce contexte que naît la gouvernance nodale. Ceci interroge quant à la construction de la souveraineté étatique,

considérant que depuis les années 1980, des auteurs tels que Jouve et Lefèvre (1999) observent une « recomposition des États modernes ».

C'est de ces oppositions qu'émerge le paradigme de gouvernance qui s'inscrit dans une continuité plus vaste (Le Galès, 1995, p. 62) et que nous définissons au sein de la section deux. Au-delà d'une définition, nous nous attachons aux principales caractéristiques qui fondent le paradigme de gouvernance nodale ainsi qu'à leur mise en œuvre dans le contexte sécuritaire d'une société d'acteurs ou *nodes*, organisés en réseau.

Ceci permet dans la troisième section de descendre au niveau microsociologique et de restituer la littérature relative aux interactions entre les différents *nodes*.

La quatrième et dernière section a pour objet de présenter les principales limites que rencontrent les dispositifs de gouvernance aujourd'hui : limites relatives au rôle d'un État qui cherche sa place dans l'organisation de la sécurité locale. Mais il s'agit aussi des limites liées à une distribution juste et équitable de la sécurité, à l'imputabilité de dispositifs nouveaux, sortant du cadre bureaucratique usuel, de même que du cadre démocratique local connu jusqu'alors.

1. Aux origines du paradigme de gouvernance

Le paradigme de gouvernance se présente comme un tout complexe, issu d'une agrégation chronologique de ruptures et de continuités de différents modèles socioéconomiques (Jones, Newburn, & Smith, 1996). C'est sans doute pourquoi le paradigme est réputé complexe (Rhodes R. A., 1996, p. 652) alors que paradoxalement, le mot s'est répandu de façon virale à travers le monde et dans tous les domaines des politiques publiques. Et comme un mot qui gagne en extension perd souvent en compréhension, « on constate une absence notable de cohérence conceptuelle dans l'utilisation des termes » comme le signalent Hufty (2007, p. 1) et Le Galès (1995, p. 90). Le paradigme de gouvernance nodale naît de la discussion de l'opposition en matière de *policing*, entre le modèle de l'État providence et celui d'État néolibéral, discussion conduite par une douzaine d'auteurs au cours des années 1990 et 2000.

Au cœur des deux modèles se trouve la question de la place de l'État, et donc de la souveraineté, de sa légitimité en tant qu'acteur et de sa symbolique.

1.1. Souveraineté et gouvernance

Pour Foucault, il faut aller au-delà de la souveraineté et du gouvernement lorsque celui-ci administre unilatéralement au profit d'une « gouvernementalité » qui inclue toute institution et stratégie qui aurait pour cible principale le mieux-être des populations. « Le gouvernement s'oppose très clairement à la souveraineté. [...] Ce qui caractérise la fin de la souveraineté, ce bien commun, ce bien général, ce n'est finalement rien d'autre que la soumission absolue. [...] Au contraire, ici, il ne s'agit pas d'imposer une loi aux hommes, il s'agit de disposer les choses, c'est-à-dire d'utiliser des tactiques plutôt que des lois. Alors que la fin de la souveraineté se trouve en elle-même et qu'elle tire ses instruments d'elle-même sous la forme de lois, la fin du gouvernement, elle, est dans les choses qu'il dirige » (Foucault, 2001, p. 645). Selon Beetham (1991, p. 19), la légitimité du pouvoir tient aujourd'hui en trois conditions : sa capacité à établir des règles, sa capacité à justifier de ces règles au regard de l'opinion et le consentement de l'opinion à s'y soumettre. Les idées contestataires de Foucault initient le débat qui permet d'avancer vers une construction du paradigme de gouvernance en tant qu'il propose une alternative à une approche verticale du gouvernement et des institutions qui le servent (O'Malley, Weir, & Shearing, 1997 ; Rose, O'Malley, & Valverde, 2006).

Le concept de gouvernement peut alors être caractérisé par la capacité de la structure étatique à prendre des décisions et de les faire appliquer de façon homogène à l'ensemble d'une nation (Stocker, 1998, p. 17). La « gouvernabilité », c'est-à-dire les stratégies développées par le gouvernement, s'impose en soi dans la mesure où « l'environnement est présumé placide, le gouverneur omniscient et la quasi-machine organisationnelle se prête supposément à la manipulation et au contrôle ». (Cardinal & Andrew, 2001, p. 11). Le gouvernement tire alors son efficacité de sa capacité de contraindre au nom d'un ordre supérieur, par l'entremise de sa production normative : lois, décrets, circulaires... (Kooiman, 2003, p. 22 ; Ocqueteau, 2004, p.

165). Or l'expression de la souveraineté de l'État passe en priorité par ses pouvoirs « régaliens¹ » qui lui sont exclusifs. L'économiste libéral Adam Smith (1949, pp. 195-213) circonscrit ce nombre de pouvoirs à trois : la défense nationale, la justice et la création ainsi que l'entretien des infrastructures publiques. Mais les missions dites régaliennes de l'État, donnant une image de puissance et d'autonomie, s'étendent aujourd'hui à la sécurité, la diplomatie, la défense, la justice et la fiscalité (Rose & Miller, 1992, p. 176). La sécurité est donc au cœur de ces pouvoirs régaliens.

1.2. Le modèle de l'État providence

Le modèle *welfariste* comme l'appelle Crawford (2001, p. 3) en Grande-Bretagne, s'impose dans l'ensemble des pays d'Occident après la Seconde Guerre mondiale et pendant une trentaine d'années et trouve son fondement dans les théories économiques de Keynes, marquées par un libéralisme régulé par l'interventionnisme d'État (Berthoud, 1989 ; Dostaler, 2000). Il s'agit donc d'un modèle qui a pour objectif, selon Rose et Miller (1992, pp. 191-192), d'assurer un haut niveau en matière d'emploi, de progrès économique, de sécurité sociale, de santé et d'accès au logement. Le modèle s'appuie ainsi sur l'impôt et l'investissement public, la planification et une bureaucratie abondante, distributrice de services. D'un point de vue du *policing*, le *welfarisme* est présenté entre autres par Crawford (2001, p. 10), « comme le principal moyen d'apporter aux citoyens la sécurité et une protection tout au long de leur vie, du berceau à la tombe ». Ainsi, le « *welfarisme* s'efforcerait de répartir les risques afin de protéger les plus vulnérables grâce à la distribution de biens matériels » (Loader, 2000, pp. 330, 333), position que partagent d'autres auteurs tels que Rose ou Miller (Rose & Miller, 1992, p. 192 ; Rose, 1999, pp. 233-273). L'expression la plus

¹ Le « droit » ou « pouvoir régalien » est un droit ou un pouvoir exclusif du souverain. En France, l'État républicain fonde sa légitimité sur ces fonctions régaliennes que sont la défense, la monnaie, la justice, la fiscalité et la sécurité. Le contrôle partiel de l'euro par Banque Centrale Européenne, l'autorité supérieure de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, le développement de la sécurité privée par exemple, atténuent grandement la réalité du caractère monopolistique et donc régalien de ces fonctions.

significative du *welfarisme* en matière de sécurité publique reste à ce jour la police communautaire.

L'approche en police communautaire trouve son fondement dans la relecture des principes apocryphes de Peel (Skogan & Hartnett, 1997 ; Skogan W. G., 1999 ; Normandeau, 1998). Plusieurs caractéristiques signent cette méthode de *policing* ainsi que la période historique y correspondant. Parmi ces caractéristiques, on retiendra ici l'effort fait en matière de proximité (Dupont B. , 2007a), ainsi que l'emphase mise dans un second temps sur les partenariats, participant ainsi à la remise en cause du mythe relatif au monopole de la sécurité. La sécurité ne se résume plus alors au travail de la seule institution policière, mais laisse la place à l'approche plus associative du *policing*. L'introduction par Goldstein (1979) d'une méthodologie de résolution de problèmes constitue l'apogée de la démarche en police communautaire (Tilley, 2004 ; Brodeur, 2003, pp. 83-120 ; Clarke & Eck, 2003).

Le *welfarisme* policier a été vivement critiqué par certains auteurs qui lui reprochaient son manque d'efficacité (Brodeur, 1984 ; Brodeur, 2003 ; Dupont B. , 2007a). Ainsi, l'un des griefs faits à la police communautaire et au *welfarisme* en général, est qu'il a pour effet de déresponsabiliser le citoyen du fait d'une surintervention de la sphère publique dans la sphère individuelle (Rose & Miller, 1992, p. 196). Cette déresponsabilisation provoquant une « érosion du rôle du citoyen » (Turner, 2001). La démarche *welfariste* peut s'apparenter à une délégation excessive du contrôle social aux institutions publiques telles que la police et la justice, contribuant à rendre l'État omnipotent (O'Malley & Palmer, 1996 ; O'Malley, 2010). Par ailleurs, les dispositifs de consultation de la population tout d'abord, qui sont au cœur du *Community Oriented Policing* mis en place dans les pays anglo-saxons, mais également en France à l'occasion des comités de quartier, peinent à produire les effets espérés. Le dialogue reste difficile à établir entre une population en demande de sécurité et rarement en adéquation avec l'attente des organisations policières d'un point de vue aussi bien stratégique que tactique. Du côté policier, l'exercice devient alors davantage un exercice de forme justifié par l'affichage d'une stratégie de proximité avec la population. De plus, les programmes de participation de la population n'ont pas démontré leur efficacité tant d'un point de vue de la baisse des cambriolages que d'un point de vue de l'implication durable des populations les

plus pertinentes (Dupont B. , 2007a, pp. 102-106). La police communautaire qui avait pour objectif de rapprocher la police de la communauté et d'accroître le contrôle de la police sur celle-ci, en offrant services et assistance, aurait finalement eu pour effet de développer la dépendance de la population au secteur public (O'Malley & Palmer, 1996, pp. 137, 143). Elle n'aurait donc pas su dans le même temps apporter des résultats correspondant à l'investissement coûteux, notamment en personnel.

1.3. Le modèle néolibéral

La crise économique qui suit les chocs pétroliers des années 1970 fait prendre conscience de la fin des trente glorieuses de l'après-Seconde Guerre mondiale et de cette période de béatitude économique. Les États cherchent alors à rationaliser leurs dépenses et certaines missions sont transférées à d'autres services publics, voire à des acteurs non publics, voire encore purement supprimées, lorsque jugées inappropriées. Ceci est autant valable dans les pays anglo-saxons qu'en France (Bayley & Shearing, 1996, p. 591 ; Ocqueteau, 2004, p. 166). L'État applique alors peu à peu des modes de gestion et de services de type entrepreneuriaux. Ainsi, là où la police communautaire *welfariste* gère des citoyens-consommateurs, la sécurité néolibérale gère des clients, lissant la distinction entre sphère publique et sphère privée. Selon Bayley et Shaering (1996, p. 595), le *policing* basé sur le secteur privé de la sécurité ainsi que les recours des communautés aux prestations marchandes est davantage intrusif, intuitif et crédible que le *policing* de nature publique. La « règle des trois E » : *Economy, Efficiency, Effectiveness (Value for Money)* s'applique alors au domaine de la sécurité publique (Rhodes R. A., 1996, p. 663 ; Ocqueteau, 2004, pp. 173-181).

Pour autant, l'État minimal revendiqué par les néolibéraux ne signifie pas une absence de l'État ou la présence d'un État faible. La régulation dont l'État a la charge lui impose un capital symbolique et économique important, ce qui ressemble davantage à un budget keynésien que purement hayékien (Braithwaite, 2000, p. 232). Ainsi, il ne s'agit pas là de détruire l'État, mais de le déconstruire afin de le renouveler. Ce n'est pas moins d'État mais un État autrement. Comme le dit Roché (2004a, p. 46), « ceci ne signifie pas un retrait des

pouvoirs publics, mais une modification de la structuration institutionnelle de ce domaine d'action [...dans] une combinaison des modes hiérarchiques et de dialogue ».

Le gouvernement gouverne alors « à distance » (Rose & Miller, 1992), par l'entremise d'agences de régulation spécialisées et autonomes, à l'instar des agences que le gouvernement Thatcher a développées en Grande-Bretagne : agence de la régulation de l'eau, de l'électricité ou des transports (Braithwaite, 2000, p. 224). La France n'est pas en reste avec la création de l'Agence Nationale du Médicament, l'Agence Française de Sécurité Sanitaire, l'Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information, l'Agence Nationale pour la Recherche, *etc.*

Il s'agit là de la mise en œuvre du « *New Public Management* » proposé aux États-Unis par Osborne et Gaebler (1992, pp. 35-37) et symbolisé par la métaphore maritime : « *steering / rowing* » (barreur / rameur). Pour les auteurs, en des temps de « modernité fluide » (Bauman, 2000), les législateurs et les gouvernements doivent en permanence réagir et s'adapter, ce qui s'avère quasiment impossible dans le cadre d'un État *welfariste*. Les gouvernements doivent donc agir par des moyens différents et c'est en cela qu'Osborne et Gaebler distinguent deux types de fonctions et donc d'organisations : celles qui font la décision ou « barreaux » et celles qui mettent les décisions en œuvre ou « rameurs ». Selon cette approche, il appartient donc à l'État d'être à la barre, mais en aucun cas d'être un exécutant des politiques publiques qui se trouvent déléguées. La diversification des acteurs au statut public ou privé concourt ainsi à un renforcement de l'autorégulation, l'État administrant à distance et se gardant le dernier mot en cas de nécessité (Bayley & Shearing, 1996, p. 595). Si le modèle proposé par Osborne et Gaebler n'a pas été mis en œuvre *in extenso* en France, le pays à travers sa démarche de rationalisation des dépenses publiques s'en rapproche inévitablement.

Les critiques du néolibéralisme parlent quant à eux d'un « État évidé ». « Cet évidement se traduit et se trouve stimulé par les stratégies gouvernementales de privatisation, par divers modes d'exercice du pouvoir d'État à distance et par l'apparition de partenariats entre public et privé et de réseaux d'action concertée » (Crawford A. , 2001, p. 4). Sans doute que la plus fréquente des critiques que s'attire le néolibéralisme est l'appel à la privatisation en matière de *policing* qui soumet l'offre de sécurité aux lois du marché et profite aux plus fortunés. Pour

l'État néolibéral, il s'agit d'intégrer le crime dans le champ des risques auxquels tous les individus sont soumis (Ericson & Haggerty, 1997, pp. 39-48 ; Feeley & Simon, 1992). L'individu devient alors le principal acteur de sa protection en contractant les services nécessaires à sa sécurité et en diminuant ainsi son risque d'exposition au crime (O'Malley, 1997, p. 371). C'est ce que Loader (2000, p. 330) appelle la « décollectivisation » du risque, où l'individu s'assure des dommages qu'il ne saurait lui-même prévenir, le service public pouvant alors devenir résiduel (O'Malley, 2010). Le citoyen devient le premier acteur de prévention en tant qu'évaluateur de ses propres risques de perte et à ce titre responsable de sa protection, qu'il pourra trouver par la consommation de biens et services de sécurité. Ce qui ne manque pas d'une part de solliciter le citoyen le plus souvent au-delà de ses capacités et d'autre part de contribuer à l'inégalité des services en mesure d'être apportés (Loader, 2000, p. 331). Une autre critique développée à l'égard de l'organisation néolibérale de la sécurité est que le marché représente toujours un risque pour autant qu'il n'est pas adéquatement contrôlé (Rose & Miller, 1992, p. 198). Selon Loader (2000, pp. 329, 331), le marché tend naturellement vers son expansion et entre tôt ou tard en compétition avec la sécurité publique, complexifiant la tâche de la fonction « politique publique » de l'État. Le marché, qui n'a aucune légitimité démocratique flanque alors les institutions et crée autour d'elles un carcan propice à leur développement engendrant un rapport de force avec les institutions publiques.

En conclusion de cette section et comme le dit Ostrom (2009, p. 18), les systèmes de gouvernement verticaux, imposant une différenciation claire entre secteur public et secteur privé appartiennent au temps des « systèmes simples » où les deux parties s'équilibraient dans « une vision dichotomique du monde ». Ce qui était du ressort de l'État était clairement distinct de ce qui était du ressort marché, le premier régulant les excès du second et le second générant l'espace de liberté et la ressource nécessaire à la vie et la légitimité du premier. En reprenant la pensée de Kooiman, Roché (2004a, p. 45) évoque « un changement fondamental survenu dans les relations entre État-marché et société qu'il attribue à l'apparition de conditions économiques et sociales nouvelles et à la survenue de problèmes qui ne peuvent pas être gérés ou résolus par la planification étatique du sommet vers la base ou l'anarchie médiatisée par le marché. » Dans le *continuum* évoqué, la gouvernance apparaît donc

davantage dans la littérature comme le prolongement de la pensée néolibérale (Bayley & Shearing, 1996 ; Bayley & Shearing, 2001 ; Wood & Shearing, 2007 ; Dupont B. , 2007b). Non du fait des caractéristiques usuelles du néolibéralisme telles que les mécanismes de régulation par le marché, la promotion de l'individualisme ou l'ambition chrématistique que Wéber (2009, p. 64) emprunte à Aristote, mais bien plus par la reconnaissance de la multiplicité des centres de pouvoirs ainsi que par le haut niveau d'exigence dans la nature des interactions.

2. Les principes constitutifs de la gouvernance nodale

Pour autant, le paradigme de gouvernance nodale invite aussi à transcender l'héritage dichotomique État / marché par l'entrée d'autres acteurs, cette compétition se trouvant alors confrontée à une réalité beaucoup plus complexe et donc moins dichotomique (Ostrom, 2009, p. 3 ; Bagnasco & Le Galès, 1997 ; Crawford A. , 2001, p. 10).

La gouvernance naît donc de la difficulté des acteurs de gouvernement, comme ceux du marché - dès lors qu'ils agissent isolément, à comprendre et gérer les enjeux nés de contextes toujours plus complexes. La gouvernance fait alors appel à la multiplicité des centres de pouvoirs locaux, centraux et globaux ; publics et privés ; organisationnels et individuels, afin de mutualiser les ressources disponibles, développer des méthodes de management de la résolution des problèmes, tout en répondant à des exigences sociales croissantes d'éthique et d'imputabilité. C'est cette association des différents centres de pouvoirs qu'Ostrom qualifie de « gouvernance polycentrique », tandis que l'ensemble de ces centres de pouvoirs, connectés par réseau, se cristallise un moment donné, autour d'un intérêt commun et un objectif précis. C'est ce que Shearing, Wood, Dupont, Stenning appellent la « gouvernance nodale », chaque *node* représentant un centre de pouvoir. Afin de consolider cette définition, il semble pertinent de présenter chacune des caractéristiques constitutives de la gouvernance nodale, en s'appuyant pour ce faire sur la présentation qu'en font Jones, Newburn et Smith (1996, pp. 190-192).

2.1. La complexité des enjeux

Tout d'abord, c'est la complexité des enjeux qui en premier a mis en évidence les difficultés des modèles précédents de gouvernement à trouver des solutions (Borraz, 1996 ; Thoenig & Duran, 1996), « par le biais de politiques sectorielles » (Jouve & Lefèvre, 1999, p. 836). Ainsi, même si depuis l'analyse de Bayley et Shearing (1996 ; 2001) la violence subie par la communauté a plutôt eu tendance à régresser dans les pays du Nord (Pinker, 2011 ; Rizk, 2014 ; Ouimet, 2006), la complexité des enjeux de sécurité publique reste un défi majeur alors que la tolérance de la population diminue (Dieu, 1999, p. 51).

C'est ce que découvrent Ostrom et Baugh (1973) lorsqu'ils cherchent à comparer l'efficacité de deux types de services de police états-uniens travaillant différemment, au regard de leurs budgets respectifs. Il s'agit de comparer l'efficacité d'une grosse unité urbaine, œuvrant dans trois zones résidentielles différentes avec trois petits services de police, intervenant eux aussi en zone résidentielle. De plus, chacune des deux catégories de service travaille avec des méthodes différentes : l'un travaillant sur une base de patrouille généraliste de police et l'autre sur la spécialisation d'unités chargées de résoudre des problèmes spécifiquement identifiés. Ce n'est pas tant les résultats obtenus² qui sont intéressants ici, que la diversité des choix qui se présentent en matière de prévention de la violence et de lutte contre la criminalité. Il s'agit bien là d'une illustration de cette complexité en matière de sécurité, bien que ceci ne lui soit pas exclusif (Ostrom, 2009).

En matière de sécurité locale, chaque difficulté rencontrée recouvre des enjeux en matière d'organisation policière, de réponse judiciaire, d'accès à l'éducation et de réussite scolaire, de soutien social, de questions d'addictions et plus généralement de santé, d'accès à l'emploi, de transports publics, d'urbanisme et de cadre de vie, d'égalité des chances... C'est cette complexité qui nécessite la définition et la mise en œuvre de politiques publiques de sécurité locale dont le degré de complexité s'est considérablement développé. (Crozier & Thoenig,

² Les plus petits services coûtent plus cher mais sont plus appréciés que les services intégrés, bien qu'aucune conclusion ne puisse être tirée en matière de ratio efficacité / budget.

1975, p. 12 ; Gaudin, 2002, p. 36). Or face à ces difficultés, naturellement « le système [...] tend à se libérer des problèmes trop menaçants ou qu'il n'arrive pas à résoudre et se concentre sur les problèmes qu'il est capable de traiter » (Crozier & Thoenig, 1975, p. 20). Défis d'autant plus sophistiqués, que ceux-ci s'inscrivent dans un double contexte de contrainte budgétaire (Osborne, 1993, p. 350)³ et d'exigence croissante de la population en matière de sécurité et de démocratie.

Il apparaît donc que les acteurs qui ont été contraints de plus en plus de se spécialiser (Gaudin, 2002, p. 132) finissent en fin de compte par ne plus être en mesure de répondre seuls aux défis posés par un contexte postmoderne (Kooiman, 2003, p. 11 ; Stocker, 1998). Et ceci inclut l'État souverain et sa police (Reiner, 1992).

2.2. La multilatéralisation de la sécurité et le réseau

La deuxième caractéristique qui définit la gouvernance nodale est celle de l'engagement d'une multiplicité d'acteurs face aux défis de la gestion de la cité (Borraz, 2000, p. 24), lié à une autonomisation des sous-systèmes sociaux allant parfois jusqu'à la « fragmentation » (Le Galès, 1995, pp. 59-60). Car si les acteurs pris isolément ont démontré leur incapacité à faire face efficacement aux défis contemporains, une coordination d'une multiplicité d'acteurs divers représente visiblement une voie alternative.

2.2.1. Une société en réseaux

L'ouverture de la gestion des affaires publiques, dont la sécurité publique, à d'autres acteurs s'inscrit en fait dans un mouvement social plus vaste, celui de l'émergence d'une « société en réseau », basée sur un modèle souvent dit « neuronal ». C'est la fin de la société vicinale (Robert, 2001). Pour Castells, la révolution des technologies de l'information a fait changer la civilisation d'ère, passant du modernisme au postmodernisme ou ce qu'il appelle « l'informationnalisme » (2001, pp. 34-35), renvoyant dos à dos la dualité du capitalisme et de

³ « The task is to make government more productive, do more with less, without cutting off our hands and feet. »

l'étatisme moderne. Malgré tout, la révolution de l'information puise ses sources dans l'évolution de l'économie néolibérale : assouplissement de la gestion des entreprises, développement de réseaux d'entreprises basés sur des intérêts économiques convergeant, assouplissement des relations hiérarchiques au travail, assouplissement des législations du travail dans un objectif de compétition en matière de productivité, *etc.* (Castells, 2001, p. 22). La révolution de l'information, poussée par l'évolution des modes de production, considérée comme un « rajeunissement du capitalisme » (2001, p. 40) tend ainsi à « l'effondrement de l'étatisme », l'État se trouvant poussé à prendre la place que le capitalisme lui réserve de tout temps : celui « d'État développeur ». Mais bien au-delà de la création de réseaux d'entreprises, c'est tout un mode de production qui est conduit à se réinventer du fait de l'abolition de la nécessaire présence physique. Mais la lame de fond qui sous-tend ces démarches organisationnelles reste celle engendrée par les individus qui accèdent, par les réseaux de communication et dans le monde entier, à de nouvelles communautés. L'accès à cette infinité de communautés, toujours physiques, mais interagissant de façon virtuelle, décuple la possibilité pour chaque individu d'affirmer ses choix. Ainsi, la globalisation n'est pas qu'économique, elle est en passe de devenir avant tout informationnelle.

Cet « espace des flux » présente pour autant des risques que dénoncent des auteurs tels que Bauman. Bauman est tout à fait d'accord avec le constat d'une modernité qu'il qualifie de « liquide » (2000), où la vie n'est plus que mobilité, vitesse, mais finalement aussi obsolescence prématurée par exemple et donc apothéose du consumérisme (2013). « Le jeu de domination dans une ère de modernité liquide n'est pas entre « le plus gros » et « le plus petit », mais entre le plus rapide et le plus lent. » (Bauman, 2000, p. 188). Alors, dans une logique mondialisée où se diluent les repères sociaux sur lesquels les individus bâtissaient leur existence, ceux-ci peuvent développer le sentiment d'être « assiégés ». On retrouve ici la pensée de Crawford relative à l'insécurité générée par la modalisation et qui induit un repli local. Pour Bauman (2014), il s'agit encore d'un monde d'insécurité qui ne peut profiter qu'à la minorité de ceux qui ont la capacité à faire face à cette fluidité.

2.2.2. La multilatéralisation de la sécurité

En marge du tandem État-marché se sont développés d'autres acteurs ou groupes d'acteurs, révélant ainsi l'importance de la multilatéralisation en matière de gouvernance. Le marché est devenu un centre de pouvoir important, les villes ont pris une part sans cesse croissante en développant des politiques publiques locales et la société civile est peu à peu apparue comme un rouage essentiel d'information et de mise en œuvre des dispositifs de sécurité locale. Or, si ces acteurs divers se rassemblent, c'est qu'ils sont liés de fait, par l'intérêt que chacun a, à la réalisation d'un objectif qui est collectif (Rhodes R. A., 1996, p. 658) : celui d'assurer la protection de la population. Pas de marché de la sécurité privée florissant au niveau local, sans les villes et leurs nombreuses manifestations festives organisées par la société civile, mais rien de tout cela, sans les normes que l'État ne manquera pas d'édicter et qui garantiront le bon fonctionnement de l'ensemble, *etc.* De telle sorte que « le pouvoir politique est exercé aujourd'hui par une profusion d'alliances changeantes entre diverses autorités impliquées dans le gouvernement d'une multitude de facettes de l'activité économique, de la vie sociale et du comportement individuel » (Rose & Miller, 1992, p. 174). Dupont résume cette variété d'acteurs en une trilogie : État, marché, réseaux (Dupont B. , 2007b, p. 69) et que l'on retrouve chez la plupart des auteurs (Kooiman, 2003, p. 11 ; Rhodes R. A., 1996, p. 653 ; Crawford A. , 2001, pp. 4 et 16). Si certains de ces acteurs sont des spécialistes de longue date des enjeux de sécurité publique, comme la police ou la justice, d'autres en revanche comme les bailleurs sociaux sont de nouveaux acteurs qui se situent à « la frange du *policing* » (Bonnet, De Maillard, & Roché, 2015, p. 291) et constituent cette multilatéralisation de la sécurité caractérisée par ce que Johnston (2003) appelle la « *police extended family* » et qui est significatif du paradigme de gouvernance nodale. Dans la présente recherche, nous marquerons cependant une distinction forte entre d'une part l'État, au sens de gouvernement, d'instances parlementaires, de ministères et de directions centrales et d'autre part les autres acteurs, dont les collectivités locales. Si les deux entités sont publiques et fonctionnent selon des règles similaires, les collectivités locales sont devenues depuis les années 1980 des centres de pouvoirs disposant d'une forte autonomie, y compris en matière de sécurité publique. C'est pourquoi nous préférons ici une typologie : État, collectivités locales, secteur privé et société civile.

a) Les villes au cœur de la sécurité

La décentralisation policière prend corps concomitamment à la décentralisation de la responsabilité politique en matière de sécurité locale et les villes deviennent alors des actrices de premier plan. L'autonomie des villes en Europe s'est acquise au cours des années 1980 où les villes sont devenues des entités clairement nouvelles dans le paysage de la décision publique (Le Galès, 1995 ; Borraz, 2000 ; Jouve & Lefevre, 1999). La décentralisation de l'État auprès des villes donne naissance à de nouvelles « politiques publiques locales », émergentes dans les années 1980 et font intégralement partie du paysage des politiques publiques des années 1990. Les villes profitent alors de la recomposition des États pour s'imposer et réinventer une manière de gérer les politiques publiques largement moins basées sur l'approche wébérienne caractéristique de la bureaucratie centrale (Jouve & Lefèvre, 1999, p. 837). Elles deviennent alors davantage des actrices « politiques et économiques, autonomes et stratégiques » (Joana, 2000, p. 5). Elles s'engagent ainsi dans le soutien au tissu marchand local, maintenant voire générant des emplois privés qui soutiennent le dynamisme économique local et contribue à une redistribution du travail entre central et local (Bonnet, De Maillard, & Roché, 2015, p. 296).

Selon Crawford (2001, p. 3), le local s'est développé dans un contexte de réaction à une mondialisation apportant de nouvelles incertitudes, même si aujourd'hui les villes sont toutes engagées dans une compétition internationale, dont les États se trouvent eux-mêmes marginalisés. Dans ces compétitions nationales autant qu'internationales, l'argument sécuritaire est essentiel pour asseoir l'image attractive de villes qui cherchent à se développer démographiquement et économiquement (Crawford A. , 2001, p. 6 ; Ferret J. , 2004, p. 59).

Or la décentralisation présente des atouts essentiels pour la gestion des affaires publiques, que résumant Osborne et Gaebler (1992, pp. 252-253). D'une part, les organisations décentralisées facilitent la flexibilité, permettant de répondre plus rapidement à un environnement changeant ainsi qu'aux besoins des clients ; d'autre part, les organisations décentralisées sont plus efficaces dans la mesure où la proximité génère une meilleure compréhension des situations et davantage d'opportunité de les résoudre ; de plus, les organisations décentralisées sont plus innovantes, l'innovation venant le plus souvent des acteurs en contact avec le terrain ; et enfin,

selon les auteurs toujours, les organisations décentralisées sont source d'une plus grande moralité, d'un plus grand engagement et d'une plus grande activité considérant que les décideurs y sont plus directement imputables par le jeu des élections locales. Pour autant, la décentralisation ne fait pas l'unanimité et des auteurs tels que O'Malley et Palmer (1996, p. 142) y voient plutôt une dilution des ressources sur le territoire, ne garantissant pas davantage une véritable prise en considération du besoin de chaque communauté.

b) L'expansion du secteur privé de la sécurité

C'est ainsi que dans le champ de la sécurité on a vu la progression des activités de sécurité privée tant dans les pays anglophones (Shearing & Stenning, 1983), qu'en France⁴ (Ocqueteau, 2004, pp. 102-105 ; Ocqueteau, 1990 ; Hassid, 2010 ; Roché, 2004a ; Bonnet, De Maillard, & Roché, 2015), où les collectivités locales par exemple ont de plus en plus facilement recours à ces services dans le cadre de festivités. Mulone (2008, pp. 14-16) détaille et explique pour plusieurs pays cette croissance économique, éléments déjà très documentés.

c) L'inclusion de la société civile

La Société Civile que nous définissons comme des individus ou des organisations (ONG, syndicats, etc.) indépendants de la puissance publique et non principalement motivés par le fait de produire de la richesse économique (Michel, 2007, p. 9), a vu son rôle et la reconnaissance de celui-ci se développer depuis une trentaine d'années. Selon Stocker (1998, pp. 19-21), ce « troisième secteur » ni public et ni privé, qui est constitué d'organisations à but non lucratif, prend une part croissante dans la vie publique. L'auteur rapporte que pour la Grande-Bretagne, il s'agit de près de 400 000 équivalents temps-pleins qui contribuent à près de 12,3 milliards de livres de Produit intérieur brut chaque année, répartis en près de quatre millions d'activités différentes, ce qui représente près de 0,7% du PIB pour 2014⁵. Si ces autres acteurs se sont invités, c'est du fait de leur légitimité en tant qu'émanation de la

⁴ Selon l'Institut français de la statistique (INSEE), le secteur a connu de 1998 à 2010 une croissance moyenne du chiffre d'affaire de 5,5% par an, contre 3,4% pour les autres services marchands (Robin & Mordier, 2010).

⁵ <http://www.ons.gov.uk/ons/index.html> (Consulté le 20.05.2015).

population : soit qu'ils soient destinataires de services, soit qu'ils en soient prestataires. Citons en matière de sécurité locale : les associations communautaires, les organismes d'habitat social, les organisations religieuses, les syndicats professionnels, etc. Leur reconnaissance par exemple en France apparaît à la fin des années 1970, avec la responsabilisation des villes où le maire est alors moins issu du rang des notables et davantage de ceux des militants (Borraz, 2000, p. 18 ; Garland, 1996, p. 452).

d) Un nouveau rôle émergent pour l'État

Comme le dit Le Galès, (1995, p. 59) « l'État reste un acteur important, mais il s'est banalisé, il est devenu un acteur parmi d'autres », ce qui revient à ce que dit Dupont (2007b) lorsqu'il rappelle que l'on ne discute pas là de la disparition de l'État, qui reste l'acteur dominant. À présent, à l'État revient le rôle consistant d'initier et coordonner, calibrer et générer la dynamique, intégrer, réguler et évaluer (Kooiman, 2003), qu'il le fasse directement, ou par l'entremise d'agences, d'organismes de régulation (Braithwaite, 2000). Ceci correspond effectivement à la lecture néolibérale qu'Osborne et Gaebler (1992) font de l'État régulateur. Mais au-delà du modèle néolibéral, il appartient alors à l'État d'inventer de nouveaux outils afin de conduire les politiques publiques de façon inclusive de tous les autres acteurs (Stocker, 1998, p. 24) et de générer ainsi un nouvel équilibre.

2.2.3. Des frontières en trompe-l'œil

Une autre des caractéristiques induite de ce qui précède est que la gouvernance tend à lisser les frontières entre les statuts des acteurs (Bayley & Shearing, 1996 ; Bayley & Shearing, 2001 ; Bonnet, De Maillard, & Roché, 2015), au profit d'une approche moins institutionnelle et davantage orientée sur la résolution des problèmes. Ainsi, la frontière entre public et privé, sans s'effacer, est devenue plus diaphane. « La nature publique ou privée d'un acteur ne permet pas de déduire un type de comportement. Des acteurs privés peuvent se rallier à l'intérêt général alors que des acteurs publics peuvent utiliser des méthodes de gestion du secteur privé. » (Le Galès, 1995, p. 60). Ceci s'explique en partie par l'introduction de pratiques privées dans le secteur de la police : marchandisation des services de police (sécurisation policière d'événements non publics, escorte routière de convois industriels, *etc.*),

intégration de la sécurité privée dans les activités même de police (recours au gardiennage privé, à l'expertise externe, *etc.*), modes de management économique et des ressources humaines issus du secteur privé (évaluation de la performance budgétaire des services, adéquation entre fonctions et formation, civilianisation des services de police, *etc.*) (Mulone, 2008, pp. 146-153 ; Dupont B. , 2002). Ainsi, le statut, le corps ne constituent plus le critère principal de pertinence, démontrant par là même l'inadéquation d'un système public basé sur une « noblesse d'État » (Bourdieu, 1989). La valeur de chaque acteur dépend de la ressource dont il dispose et qu'il représente pour ses partenaires.

Par exemple, les villes en contractualisant avec l'État, en inventant toute sorte de coopérations entre elles comme avec le secteur privé, en diversifiant à l'extrême la nature de leurs contrats (Borraz, 2000, p. 22 ; Le Galès, 2001) constituent le parfait exemple de l'emphase mise sur les ressources, davantage que sur le statut. Dans le même temps, ce faisant elles ont consacré l'existence d'un secteur public non étatiste (Ferret J. , 2004). Ainsi dans le continuum qui va de l'État au secteur informel, en passant par le privé, les collectivités donnent une image de structure intermédiaire de statut public, contraint à une efficacité pragmatique par la sanction électorale, ouvertes aux opportunités de résolutions de problèmes et soutenant les tissus locaux qui conditionnent leur existence.

2.2.4. **Gouvernance nodale et étude des réseaux**

Le paradigme de gouvernance nodale se prête tout particulièrement à l'analyse de larges réseaux aux contours souvent indéterminés et qui connectent entre eux de manière variée, une diversité d'organisations et d'individus.

La mise en œuvre de la théorie des champs développée par Bourdieu présente un certain nombre d'intérêts en ce qu'au sein d'un espace social délimité, elle permet d'analyser les champs de force, les relations de pouvoirs auxquels les individus ou groupes d'individus se trouvent soumis (Bigo, 1995 et 2005). Cette approche permet d'observer les règles communes plus ou moins implicitement conscientisées ainsi que les « stratégies de conservation » développées par les acteurs. Elle permet ainsi d'analyser les influences sociales et plus particulièrement les rapports de force basés sur l'inégale répartition des ressources, qui ne manquent pas de s'établir au sein de l'espace social (Bourdieu, 1980, p. 115). L'analyse des

champs repose sur la délimitation précise de l'espace social concerné. Le paradigme de gouvernance nodale apparaît de ce point de vue davantage adapté à l'étude des réseaux de sécurité en ce qu'il « permet d'élargir cet espace d'autorisation et de production de la sécurité » (Scherrer & Dupont, 2010, p. 152). Ainsi la gouvernance nodale permet de prendre en considération les éléments environnementaux (Lahire, 2001), tel que le contexte économique si influent en matière de sécurité ces vingt dernières années. Le paradigme de gouvernance nodale permet ainsi de dépasser l'enjeu relatif aux frontières de l'espace social dont la délimitation reste toujours un exercice difficile (Lazega, 1994, p. 293). En outre, davantage que de se questionner sur les rapports de force entre acteurs, la gouvernance nodale va chercher à comprendre les enjeux à l'origine de la mutualisation des ressources et les stratégies développées à l'occasion de ces relations inter-nodales.

La sociologie des organisations (Crozier & Friedberg, 1977), permettrait également d'avoir une meilleure compréhension du rôle et du comportement de chaque acteur au sein de l'ensemble. « Le rôle devient ici un construit complexe et abstrait comprenant la fonction de la position dans le système de relations observé, mais aussi un marqueur de l'existence d'autres réseaux qui font simultanément pression sur le comportement observé » (Lazega, 1994, p. 296). Dans une approche sociométrique classique, l'analyse pourrait aussi bien porter sur les relations entre acteurs que sur les relations au sein et entre les « blocs » d'acteurs similaires. La méthode de l'analyse de réseau en tant que « méthode de description et de modélisation inductive de la structure relationnelle de cet ensemble [où] les relations entre acteurs y sont donc premières » (Lazega, 1994, p. 293) permettrait d'identifier les circuits cachés d'information et d'influence (Crozier & Friedberg, 1977). La division du travail et l'échange de ressources en vue d'une production conjointe apparaîtraient. De ce point de vue, de nombreuses études intraorganisationnelles ont été réalisées dans une diversité de secteurs économiques explicitant les relations internes aux organisations (Lazega, 1994, p. 297). Les études inter-organisationnelles s'intéressent quant à elles leurs interactions, aux relations d'échange, de dépendance et de pouvoir des sous-organisations, considérées partie d'un tout plus vaste (Pfeffer & Salancik, 2003). Le paradigme de gouvernance nodale reste selon nous le plus souple à manier et le plus « inclusif » de la diversité des organisations impliquées dans les réseaux de sécurité (Scott, 2012).

Le point commun à tous les courants néo-institutionnalistes est que les stratégies développées par les institutions publiques à la recherche de leur légitimité et *in fine*, de leur pérennité, engendrent des adaptations de comportement de la part des individus (Meyer & Rowan, 1977 ; DiMaggio & Powell, 1991). Les acteurs vont donc développer des comportements individuels de réaction face à l'adaptation de l'institution par rapport à son environnement, comportements allant de l'allégeance à la résistance en passant par la manipulation (Oliver, 1992). Pour influencer les comportements individuels, les institutions développent aussi bien des cadres normatifs que des matrices cognitives chargées de symboles. L'approche sociologique du néo-institutionnalisme présente un cadre d'analyse tout à fait intéressant pour l'étude d'un réseau en ce qu'il considère le tout (ici le réseau) comme supérieur à la somme des entités (ici les *nodes*). Le néo-institutionnalisme reste ouvert à une approche tant structurelle que culturelle, l'action ne pouvant être décontextualisée des variables environnementales. La théorie institutionaliste propose ainsi que l'adaptation de l'institution à son environnement soit, non pas le produit d'une recherche d'efficacité, mais de conformité à une attente sociale (Hervier, 2010). Le néo-institutionnalisme apparaît comme une grille d'analyse tout à fait intéressante dans un contexte d'analyse de réseau de la sécurité. Pour autant, le poids que le néo-institutionnalisme donne à la diffusion des pratiques et à l'imitation institutionnelle tend à effacer les acteurs de l'analyse et partant de là, les rivalités et luttes de pouvoir qui s'exerceraient, à l'inverse de la gouvernance nodale qui permet cette approche.

2.3. La mutualisation des capitaux

Une dernière caractéristique essentielle de la gouvernance nodale est la mutualisation des ressources, ou capitaux. Puisque l'origine de la gouvernance nodale est le fait d'assumer que le modèle moderne en isolant les acteurs et en concentrant le pouvoir (qu'il soit public ou marchand) ne parvient pas à faire face aux défis postmodernes, il n'y a pas d'autres issues que la mutualisation des ressources (Jouve & Lefèvre, 1999, p. 836). C'est cette nécessité de mutualiser des ressources diverses, assumée par des entités aux intérêts convergents (du secteur formel public ou privé comme du secteur informel), qui génère la diversité des acteurs engagés et donc le travail en partenariat (Stocker, 1998, p. 22 ; Burris, Drahos, & Shearing, 2005, p. 33). À la suite de Dupont (2004) et Mulone (2008, pp. 85-102) il est possible

d'employer les quatre formes principales de capital identifiées par Bourdieu (1986) afin d'analyser les apports des différents partenaires.

Le capital économique constitue la ressource financière nécessaire à la production. Dans le modèle classique, les travaux d'ordre public sont financés par l'impôt tandis que le secteur privé finance son développement par la vente de ses produits et services. Dans le contexte postmoderne, l'État soutient économiquement le secteur privé afin de préserver et si possible développer une croissance économique permettant d'engranger les recettes fiscales dont il se nourrit. Pour autant, dans le même contexte postmoderne, certains enjeux dépassent même les capacités économiques des organisations publiques et les mécénats et autres participations économiques croisées représentent davantage qu'un appoint. Pour les collectivités locales, la chasse au capital économique devient alors une fin en soi.

Le capital culturel recouvre l'ensemble des savoirs (connaissances) et des savoirs-faires (expériences) et vient briser la frontière entre une maîtrise d'ouvrage qui serait publique et une maîtrise d'œuvre sous-traitée au secteur privé. De plus en plus, la préparation même des cahiers des charges par exemple, du fait de leur complexité, fait l'objet d'une mutualisation des capacités en termes de savoir. La frontière entre un donneur d'ordre stratégique (public) et un sous-traitant technique (privée) ne perdurait que dès lors que le donneur d'ordre disposerait de l'entièreté du savoir. La complexification des enjeux contraint la mutualisation des savoirs dès l'origine. Le recours à une expertise privée en matière de sécurité publique (analyse criminelle, nouvelles technologies de surveillance, *etc.*) renvoie l'échange de capital social entre une diversité de *nodes*. Cette mutualisation du savoir participe, au même titre que la mutualisation des ressources économiques, à un partage de la décision et de l'action.

Le capital social peut se définir en trois couches simultanées. La première concerne les capacités de chaque partenaire au sein du réseau à interagir avec les autres partenaires (savoir-être), ces interactions commandant la nature des relations au sein du réseau et donc les conditions de la production. La seconde couche de capital social est constituée par la capacité de réseau de chaque acteur et dont profite l'ensemble du réseau comme autant de ressources additionnelles, participant ainsi à un maillage plus grand et donc potentiellement à une capacité exponentielle de ressources (Burris, Drahos, & Shearing, 2005, p. 36). La bonne

ressource, « c'est l'individu qui dispose du meilleur réseau d'accès auprès des gens qui comptent [...] » (Crozier & Thoenig, 1975, p. 14). Enfin la troisième couche de capital social est constituée par le capital social que le groupe central des acteurs locaux de sécurité a développé lui-même, par ses propres travaux, ses propres connexions, sa propre renommée. Les *nodes* optimisent alors l'ensemble des capacités de réseau de chacun, comme du tout.

Le capital symbolique peut-être représenté par l'autorité psychosociale induite que véhicule une organisation et lorsque c'est un individu, ce capital symbolique tient de l'ensemble de ce qui le constitue. Il véhicule alors le capital symbolique de l'organisation qu'il représente. Il est évident que de tous les *nodes* évoqués, l'État dispose d'un capital symbolique exceptionnel et avec lequel rien ne rivalise. Ainsi, l'induction psychosociale des *nodes* dépend complètement de la culture ambiante, la sécurité ne disposant pas non plus en France du même capital social que dans un pays anglo-saxon, davantage libéral, par exemple. Le maire quant à lui dispose de ce que Bourdieu (1988, p. 2) qualifie lui-même de « cette espèce particulière de capital symbolique qu'est le capital politique » et qui permet la mise en scène permanente de soi dans un jeu d'influence. L'Élu permet le décroisement de l'information, il formalise la décision, il protège ou menace, il coordonne et soutient.

Le besoin en ressources dont disposent ainsi d'autres organisations crée au sein du réseau, une interdépendance des acteurs entre eux. Le maire par exemple en France ne disposant « que de ressources monétaires très limitées » (Crozier & Thoenig, 1975, pp. 3, 9, 24) est alors bien contraint de demander le soutien de l'État ou de l'Union européenne.

3. Nodes, super-node et relations inter-nodes

Chaque acteur correspond à un node au sein du réseau et tous les nodes sont connectés entre eux, du fait qu'ils participent tous à des degrés divers à la production de sécurité. C'est leur intérêt commun, leur interdépendance et la mutualisation de leurs ressources qui génèrent la gouvernance. Pour autant, la manière dont les nodes interagissent entre eux et produisent de la sécurité reste très peu connue (Burris, Drahos, & Shearing, 2005, pp. 34-35). C'est l'intérêt du concept de node qui permet de descendre au sein des mécanismes de régulation d'entités diverses, dans un ensemble aux frontières extensibles (Burris, Drahos, & Shearing, 2005, pp.

37-40 ; Wood & Shearing, 2007, p. 36). C'est pourquoi dans cette section, nous passons en revue la littérature propre aux *nodes*, interactions entre *nodes*, dont on sait cependant que l'ensemble forme davantage que la somme des entités prises séparément (Crozier & Thoenig, 1975, p. 5). Le tout fonctionnant en vertu d'un état d'esprit, d'un ensemble de méthodologies et de ressources ainsi que selon une structure *ad hoc* (Wood & Shearing, 2007, p. 35). La section suivante s'attache donc à introduire le *node*, les échanges entre les *nodes*, y compris en quoi les relations *inter-nodes* peuvent être propices à l'innovation, ainsi que la possibilité pour eux de se cristalliser en un *node superstructurel* appelé ici *super-node*.

3.1. Le node

Le *node* incarne quatre caractéristiques : une volonté d'être partie prenante du réseau et du système de gouvernance (« *mentalities* »), un choix de méthodes permettant d'influer sur le cours des événements (« *technologies* »), des ressources afin d'assurer le fonctionnement (« *resources* ») et une structure (« *institutions* ») afin de supporter la démarche (2005, pp. 37-38 ; Scherrer & Dupont, 2010, p. 153). Le *node* n'est donc pas théorique ou virtuel, il a bien une existence physique, même si celle-ci est temporaire. Il peut s'agir d'un État, d'une entreprise, d'une association de voisinage, d'une organisation criminelle, voire même d'une personne physique.

Les travaux *inter-nodes*, du fait de leur singularité, ne sauraient procéder des mêmes modes de management que ceux dont un État dispose *via* son fort pouvoir de contrainte. La mutualisation des enjeux dans un contexte d'acteurs indépendants, la définition des apports de chacun, les règles de prise de décisions et les moyens de leur mise en œuvre, les frontières de responsabilité ainsi que les règles d'imputabilité, tout doit être reconsidéré. Selon Ostrom (1990), ces entités auto-organisées fonctionnent sur la maximisation de l'échange d'information et la réduction des coûts liés à une perpétuelle négociation de la production.

3.2. Les relations inter-nodes

La finalité de la gouvernance nodale est la mise en réseau d'une suite de partenaires, en mesure de s'autogérer, dans un objectif de production commune. Il ne s'agit donc pas de

généraliser ou de se placer sous l'autorité d'une organisation qui gouverne, mais de constituer un groupe d'acteurs apte à prendre des décisions ainsi qu'à gérer la production de sécurité (Stocker, 1998, p. 23). C'est donc la cristallisation d'un groupe d'acteurs qui composent le réseau qui, de façon permanente ou temporaire et de manière plus ou moins formelle, produit de la sécurité. Les *nodes* vont donc développer des relations que nous appelons *inter-nodes* et vont devenir ainsi des « centres d'émanation de la sécurité » (Scherrer & Dupont, 2010, p. 151). La relation *inter-node* devient un agrégat informel, composé d'hommes et de femmes issus de leurs *nodes* respectifs et qui collaborent en synergie, en vertu d'intérêts convergents, en vue de résoudre une problématique de sécurité. L'*inter-node* est « le point où les lignes se croisent » (Castells, 2000, p. 15 ; Gaudin, 2002, p. 39).

C'est pourquoi une série de critères peuvent être étudiés dans une perspective *inter-nodale* : les caractéristiques des acteurs, les positions relatives qu'ils occupent et leurs interactions, les actions que les acteurs peuvent mener, la quantité d'information disponible et les résultats escomptés en fonction des ressources investies, par exemple (Ostrom, 2009, p. 13).

3.2.1. L'entrée dans la relation inter-nodale.

La question de l'entrée des acteurs dans la relation *inter-nodale* reste peu traitée et pose la question de savoir qui prend l'initiative d'inviter à un moment donné, certains *nodes* identifiés pour produire sur une problématique donnée. Afin de répondre à cette question, nous prenons ici trois illustrations à propos desquelles des travaux de recherche ont été menés. Il s'agit d'une part, du Groupe Lyon-Rome, qui est un *super-node* à vocation antiterroriste créé par les États du G8 et placé sous leur direction ; d'autre part du programme de justice communautaire *Zwelethemba*, développé en Afrique du Sud en 1994, à l'initiative du ministère de la Justice ; et enfin des *Community Policing Team Model*, développés au sein de la police provinciale (OPP) de l'Ontario (Canada).

Lorsque l'autorité est interétatique, comme dans le cas du Groupe Lyon-Rome, l'institution supranationale invite les États membres à envoyer des participants. Le tout bien que se concentrant sur des profils issus de la police et de la magistrature, favorise la diversité d'expertise créant un « corps à part [ou *super-node*] au regard de leurs structures nationales d'appartenance » (Scherrer & Dupont, 2010, p. 162). Lorsque l'autorité est l'État comme dans

le programme de justice communautaire Zwelethemba en Afrique du Sud, celui-ci prévoit par la réglementation, la composition des comités locaux, mais c'est la relation *inter-nodale* ainsi impulsée qui va alors chercher au sein de la communauté et selon ses ressources, les acteurs indispensables. Il peut s'agir de négociateurs qui aident les justiciables à trouver une issue négociée, des coordonnateurs qui organisent et gèrent la cellule aussi bien que d'administrateurs qui recueillent les savoir-faire et œuvrent à la mémorisation ceux-ci, formalisant ainsi l'innovation (Froestad & Shearing, 2005). Il est à noter qu'à cette occasion le *super-node* qu'est la cellule de justice communautaire n'est pas composé uniquement d'organisations, mais également d'individus issus de la communauté, chacun représentant en l'espèce, un capital culturel propre.

Dans le cas de la Police Provinciale de l'Ontario (OPP) et bien que l'autorité soit décentralisée, c'est quand même l'État qui a planifié l'organisation des *Community Policing Team Model*, dans le cadre du *Police Services Act* de 1990. Mais le choix de la nature des participants reste l'initiative de l'officier de police chargé du secteur géographique ainsi que de la résolution des problèmes locaux de sécurité (Wood, 2000, p. 64). Le tout s'organise alors au sein d'une relation *inter-node* prenant la forme d'un comité local de sécurité où là encore, des individus peuvent constituer des *nodes*.

L'entrée dans la relation *inter-node* est donc conditionnée à plusieurs enjeux : une connaissance aussi vaste et précise que possible des réseaux de la part de l'initiateur qui se trouve souvent être l'État, l'identification des acteurs-ressources et l'entente sur des intérêts communs permettant aux acteurs de collaborer. La diversification des participants reste visiblement un point essentiel au rassemblement des ressources nécessaires à la résolution des problèmes et a pour effet corolaire de renforcer la cohésion sociale de l'ensemble de la relation *inter-nodale* (Shearing & Wood, 2003, pp. 416-417).

3.2.2. L'interdépendance

En caractérisant la gouvernance nodale, Rhodes (1996, p. 660) propose quatre caractéristiques indispensables à la production *inter-node* : l'interdépendance des acteurs, l'intérêt commun ; la transparence de l'information, la relation de confiance et le leadership.

La production de sécurité dépend de l'interdépendance des acteurs, du fait des enjeux partagés, mais aussi des ressources mutualisées (Jouve & Lefèvre, 1999, p. 851). Il apparaît alors que la production nodale ne fonctionne que si l'ensemble des ressources est rassemblé pour atteindre l'objectif et que l'intérêt commun cristallise les volontés de s'unir afin de résoudre le problème auquel le réseau est confronté, telle une « communauté de politiques publiques » (Gaudin, 2002, p. 41). C'est ainsi que la sélection des acteurs / *nodes* nécessaires se fait au regard des besoins de l'ensemble, l'absence d'un seul acteur pouvant empêcher la production et l'accomplissement de l'objectif commun.

La continuité des échanges dans la relation *inter-node* est essentielle, puisqu'elle assure la transparence de l'information, l'analyse du besoin et la répartition des apports en ressources ainsi que la régulation des interactions *inter-nodales*. Pour Kooiman (2003, p. 11), une information entière et transparente, des ressources adéquates sans discrimination d'origine, des méthodes d'action appropriées dans une collégialité de la décision sont nécessaires à la production du groupe.

Les interactions doivent s'ancrer dans une relation de confiance que doivent établir les « joueurs », pour reprendre le mot de Rhodes, entre eux. Jouve et Lefèvre (1999, p. 850) démontrent en effet qu'au niveau des villes, l'implication du secteur privé comme partenaire ne tient pas d'abord au gain économique potentiel que représente la ville, mais aux liens qui unissent les différents *nodes* et qui se sont construits avec le temps. Les relations au sein de l'entente *inter-nodale* doivent être régulées selon des règles que les joueurs doivent négocier et sur lesquelles ils doivent s'accorder de façon consensuelle.

Enfin, il appartient aux acteurs eux-mêmes de décider du leadership au sein de la relation *inter-nodale* et de fixer les règles de fonctionnement interne. Quand bien même l'État est un joueur, il n'est pas en situation de gouvernement au sein de la relation *inter-nodale* et ne saurait occuper une position privilégiée. Le fait que l'État soit distancié du local reste le meilleur moyen d'efficience pour la relation *inter-nodale*, sa tâche pouvant être alors de créer l'environnement le plus favorable possible à la constitution et à la production *inter-nodale*.

3.2.3. La nature des relations *inter-nodales*

Parmi les rares auteurs à avoir travaillé sur la relation inter-nodale, nous retenons Dupont (2007b, pp. 75-78), Stoker (1998, p. 22) et Kooiman (2003, pp. 21-22) qui ont tous les trois une approche différente et pour autant tout à fait convergente sur le fond. Ce choix est commandé par le fait que de tous les auteurs, ceux-ci présentent les travaux les plus élaborés sur le sujet.

a) La nature des relations qui unissent les acteurs selon Dupont

Selon Dupont, le premier type de relation entre acteurs est « l'obligation », la contrainte qu'un acteur exerce sur son environnement du fait de sa position dominante, tel que le fait pour l'État classique d'avoir la responsabilité d'assurer la sécurité et à ce titre d'avoir des exigences à l'égard de son environnement et des autres acteurs éventuels.

Le deuxième type de relation est « la délégation ». Elle peut être de droit public, par exemple sous forme de décentralisation, en confiant au secteur public communal (Borraz, 2000, p. 21) une partie de la responsabilité en matière de sécurité et qu'endossaient traditionnellement les États classiques. Mais la délégation peut-être de droit privé, par la contractualisation de certaines missions de services publics avec des compagnies privées de sécurité, sous forme de délégation de services publics (Lorrain, 1991).

Le troisième type de relation est « la vente ». Une organisation peut alors vendre ses biens et services à un autre acteur de la sécurité, qui se trouve alors être son client. Bien entendu, on peut penser aux services de police contractualisant des sociétés de vidéoprotection ou des services publics contractualisant des entreprises de gardiennage. Mais comme déjà évoqué, il peut s'agir aussi de services de police qui offrent des services payants, que ce soit aux citoyens, aux entreprises ou à d'autres services de police.

Le quatrième type de relation est « le don ». Il s'agit pour le donateur de soutenir l'activité de l'un ou plusieurs de ses partenaires, le plus souvent en facilitant sa logistique : mise à disposition de locaux, don de matériels pédagogiques dans le cadre de programmes de prévention, don de matériels de bureau ou de consommables, *etc.* Que ce soit institutionnel dans le cadre de programmations budgétées ou que ce soit de l'entraide informelle entre

partenaires, le don prend une place importante dans les modèles de gouvernance. Cela nécessite un préalable de confiance, laquelle va se trouver confortée par le don. Cependant et comme le dit Dupont, la clairvoyance mérite d'analyser les stratégies qui peuvent se cacher derrière le don, en termes d'attentes en retour.

Le cinquième type de relation est « l'échange » et constitue la relation qui s'apparente le plus à l'état idéal de gouvernance dans la mesure où « l'échange traverse les structures de gouvernance et les catégories d'acteurs ». C'est ce qu'entendent Ostrom (2009) Stocker (Stocker, 1998) ou Rhodes (1996, p. 654) lorsqu'ils évoquent l'échange d'information. L'échange est un point d'équilibre où il n'y a ni gagnant ni perdant, chacun faisant profiter l'autre de ses points forts en contrepartie d'un soutien dans le champ de ses points faibles. Une fois encore, l'échange est basé sur une volonté de support mutuel, d'entraide et l'entraide est basée sur une confiance établie, des affinités démontrées, un « portefeuille relationnel » (Gatto & Thoenig, 1993, pp. 95-104).

b) La nature des comportements entre *nodes*, selon Stoker

Selon Stocker (1998, p. 22) les relations entre les acteurs au sein d'un *node* dépendent du contexte de création du *node*, comme le dit également Ostrom, des positions qu'ils occupent et donc des ressources qu'ils apportent. Stoker envisage trois configurations différentes :

Dans un premier cas, un acteur principal « contracte » avec un ou plusieurs autres acteurs afin d'accomplir une tâche spécifique. Les acteurs échangent l'information minimale pour atteindre l'objectif. Le *node* ressemble davantage à un dispositif de type sous-traitance et présente des limites quant à la confiance que se prêtent les acteurs, à la capacité d'innovation d'un *node* peu solidaire ainsi qu'au partage de la responsabilité.

Dans un deuxième cas, les acteurs « négocient » leurs apports afin d'aboutir à l'objectif collectif, mais continuent à œuvrer selon leurs dynamiques propres. Nous pourrions reformuler en disant que la relation devient inter-*nodale* (« inter-organisationnelle » pour l'auteur) et développe sa propre culture, mais les agendas et les stratégies cachées sous-tendent la collaboration. Comme dans la configuration précédente, des dynamiques propres, voire concurrentes, peuvent émerger laissant place à la résistance et à l'opportunisme.

Dans la troisième configuration, les acteurs « collaborent » de façon systémique dans la mesure où les organisations négocient une vision commune et mutualisent leurs capacités afin de laisser émerger un nouveau *node* autogéré, en charge de la production. C'est ce que nous appelons le *super-node* et dont le fonctionnement renvoie à ce que Rhodes (1996, p. 657) appelle l'approche « socio-cybernétique » de Kooiman.

c) L'approche « socio-cybernétique » de Kooiman

Kooiman s'attache davantage aux relations psychologiques liant les *nodes*, dans une approche plutôt comportementaliste des échanges.

Le premier type d'échange présenté par Kooiman est celui qui n'est pas pensé. C'est l'état de nature des individus et des organisations qu'il appelle « l'ingérence » (2003, p. 21). Pour Kooiman, c'est un mode de communication qui s'observe dans tous les domaines de la vie pratique, professionnelle comme familiale. Celui-ci est spontané, non organisé et se trouve caractérisé par le fait de s'imposer à l'autre dans une relation de pouvoir, qui finalement tend à marginaliser l'interlocuteur.

Le deuxième type de relation est « l'intervention » (2003, p. 22), qui reste le propre de l'État dans ses échanges unilatéraux avec les autres acteurs. Il s'y exprime spontanément par les lois et les règlements, véhicules de son poids symbolique, dominant et figeant ainsi les interactions possibles entre acteurs. Les pays centralisés sont particulièrement adeptes de ce type de communication wébérienne, les différents acteurs de la sécurité opérant dans un cadre précis et selon des voies prévues par le règlement.

Le troisième type est « l'interaction » (2003, p. 21), qui a une valeur managériale primordiale afin de rejoindre un équilibre collectif, base sur laquelle doit s'établir la production. L'interaction qui a pour caractéristique d'être horizontale est supposée tendre vers un égalitarisme des acteurs, ce qui selon Landry (1994, p. 12), définit le concept de partenariat. Les acteurs s'influencent les uns, les autres sans être soumis à une autorité formelle, facilitant ainsi l'engagement dans une dynamique collective. L'interaction entre acteurs génère un équilibre maintenu précaire du fait de l'absence de domination et volontairement maintenu dans cet état à cette seule fin. Le dispositif contraint alors les partenaires à penser la

préservation de la survie de la relation. L'interaction devient le seul moyen de contrer les effets isolationnistes de l'hyperdifférenciation et de l'hyperspécialisation des organisations. La vision égalitariste de Kooiman, d'un réseau qui s'autorégule dans une forme de « co-gouvernance » (2003, pp. 96-112) s'applique idéalement au *super-node*.

Ainsi, échange, collaboration systémique et interaction constituent un point de convergence des trois auteurs, en matière de relation idéale dans une perspective de gouvernance, trois notions basées sur l'absence de domination et de l'un par l'autre ainsi qu'une véritable relation de confiance. Dans le système nodal, aucune organisation ne peut prétendre *a priori* à la direction de l'ensemble, fût-il l'État, à tout le moins jusqu'à ce que celle-ci ait fait la preuve d'être l'organisation la plus légitime pour cette tâche. En effet, aucun acteur en s'engageant, n'est prêt à se soumettre à la suprématie, voire la domination d'un seul. C'est la gestion permanente de ce « déséquilibre instable » que naissent les modes de management non hiérarchiques. Il s'agit donc qu'un ordre s'autogénère au sein de la relation nodale, par le partage des objectifs, la mutualisation des ressources et l'entente sur les règles d'interaction et de production.

3.2.4. **La création d'un ordre spontané**

Sur ce point, un des apports d'Hayek (1980, pp. 43-52) a été de considérer la communauté comme cellule humaine de base ou système de production autonome (*generating-outcome system*), en mesure de s'adapter à la complexité de son environnement. La communauté dispose alors, selon l'auteur, en son propre sein des germes d'un ordre social qui s'avèrera inévitablement adapté à son besoin. C'est ce qui conduit Hayek à établir une distinction entre un « ordre confectionné » dit *taxis*, produit d'une construction sociale volontaire et un « ordre spontané » ou autogénééré, dit *kosmos*, dont le résultat final est « mûri par le temps ».

Les ordres confectionnés sont relativement simples à appréhender selon lui, dans la mesure où ils sont eux-mêmes le produit raisonné de l'homme et qu'il suffit de déconstruire le raisonnement de son créateur pour en appréhender le fonctionnement. Ils sont les ordres de droit commun et constituent l'ordre social de référence, tant ils sont répandus.

Quant à l'ordre spontané, « son degré de complexité n'est pas limité à ce que peut maîtriser un esprit humain », ce qui ne signifie pas pour autant que les ordres spontanés soient systématiquement complexes. Leur « existence peut fort bien ne pas se manifester à nos sens, mais être fondée sur des relations purement abstraites que l'on ne peut que reconstituer mentalement ». L'ordre spontané n'étant pas issu de l'intentionnalité, il n'aurait pour autre objectif que de maintenir sa propre survie et tenter de générer son propre équilibre afin de perdurer. Il est sa meilleure chance de survie. L'ordre spontané naîtrait par adaptation de chaque entité, dans des circonstances qui lui seraient propres, l'infinité de la diversité de ces circonstances individuelles ne permettant pas de les assimiler toutes. Il s'agirait d'une « force ordonnatrice spontanée » qui générerait les conditions permettant au tout de survivre, à la condition d'accepter les contraintes afférentes aux « règles autogénérées ». La confection de ces ordres présenterait de telles diversités et de telles complexités qu'ils seraient supérieurs en adaptabilité à « tout ce que nous aurions pu maîtriser intellectuellement ou disposer délibérément ».

La question se pose alors de savoir si au sein du *super-node* on ne trouve jamais que la réplique d'ordres préconçus ou alors si l'émergence d'un *super-node* est l'occasion de voir émerger un ordre spontané. Quoi qu'il en soit, le paradigme de gouvernance nodal a pour finalité l'émancipation des moyens classiques de production de sécurité. L'innovation constitue donc en soit une finalité de la relation nodale.

3.2.5. **L'innovation née de la relation inter-nodale**

De la relation *inter-nodale* émane une double production : d'une part en externe, en matière de résolution de problèmes de sécurité publique et d'autre part en interne, par la création, la négociation et l'entretien de règles de fonctionnement (Ostrom & Crawford, 2005). De cette double production naît de l'innovation et de l'apprentissage. Le résultat final de la relation *inter-nodale* est autant le produit issu des ressources et des efforts développés en tant que tels, que le processus lui-même et les règles générées qui ont permis d'y parvenir et qui se trouvent être autant d'innovations qui enrichissent considérablement la communauté.

« Les innovations sont les idées, les pratiques ou les objets qui sont perçus comme nouveaux par les individus, les organisations ou d'autres acteurs sociaux pouvant adopter une

innovation » (Weisburd & Braga, 2009, p. 1099 ; Braga & Weisburd, 2007). L'innovation naît des défis, voire des paradoxes que les organisations rencontrent (Cardinal & Andrew, 2001, p. 16). En matière de sécurité publique, ce peut être la hausse de la délinquance, des doutes relatifs à l'efficacité des techniques policières, l'érosion de la légitimité des organisations policières, *etc.* (Braga & Weisburd, 2007 ; Weisburd & Braga, 2009). L'innovation émerge donc d'une volonté de trouver des solutions, de changement et va s'opérer par l'expérimentation. Goldstein illustre cela à la fin des années 1970, en appelant à un changement radical dans les techniques policières et en imaginant ce qui deviendrait les techniques de résolution de problèmes (Goldstein, 1979). Il en était de même avec le développement de la police communautaire, qui permettait non seulement de changer les méthodes de travail et de mieux répondre aux attentes de la population, mais aussi d'étendre le mandat d'une police qui devait voir plus grand (Weisburd & Braga, 2009, pp. 1114-1115). Pour autant, l'expérimentation ne se transforme en innovation que par la simultanéité de plusieurs facteurs : une conviction que seul le changement permet de surmonter les défis, une acceptation des efforts que nécessite le changement ainsi qu'une adéquation culturelle et technique entre l'innovation et sa population utilisatrice. La diffusion rapide des outils de cartographie de *hot-spot* criminels (Chainey & Ratcliffe, 2005) ou de ceux relatifs à la vitre brisée (Kelling & Wilson, 1982), en sont selon Weisburd et Braga, des exemples flagrants. Ils l'expliquent par le fait que la police aime faire appliquer la loi et que tout ce qui y contribue est plutôt le bienvenu, facilitant ainsi la percée de l'innovation. En revanche, les innovations s'écartant de la sous-culture policière connaissent davantage de vicissitudes. La mise en œuvre d'une police de proximité en France, au sein de la police nationale en est une illustration (Roché, 2005). Il faut alors le temps pour que les agents expérimentent les dispositifs et s'approprient ceux qu'ils jugent innovants.

Dans un contexte d'interaction nodale, l'innovation est le propre de la collectivité des acteurs, incluant la police. Même si l'ensemble des acteurs engagés partage un même diagnostic quant aux enjeux et à la nécessité d'agir, chaque acteur porte également sa propre culture et il apparaît combien l'hétérogénéité culturelle peut faire obstacle à l'émergence de l'innovation (Cardinal & Andrew, 2001, p. 17 ; Donzelot & Wyvekens, 2004). À l'inverse, la diversité des acteurs élargit aussi le spectre des innovations possibles du fait de la diversité des *nodes* et la

recherche permanente d'un consensus. Le fonctionnement nodal permet une meilleure préparation au changement.

C'est donc par l'innovation tant interne qu'externe que l'interaction nodale génère de nouvelles stratégies et de nouveaux outils de production de sécurité. Ce qui est produit dans le *node* fait alors autorité au sein de celui-ci (normativité interne), mais aussi potentiellement au-delà, au sein de chacune des organisations parties prenantes, développant ainsi une normativité externe. Selon Castells (2001), l'ensemble des *nodes* s'imbrique les uns aux autres et finalement constitue ces *super-nodes*, laissant ainsi émerger une autorité sur les *nodes* avec lesquels ils interagissent, du fait de leur propre normativité. Ces interactions peuvent alors aussi bien être de l'ordre de la collaboration, de la compétition inter-nodale, que de la prédation.

3.3. Le *node* superstructurel ou « *super-node* »

Les intérêts des acteurs du réseau peuvent justifier la création d'un *node* superstructurel, ce que nous appelons ici un « *super-node* » afin de concentrer les ressources des acteurs et donner une visibilité et une capacité d'influence au réseau en le personnifiant. Burris, Drahos et Shearing (2005, p. 38) définissent le *node* superstructurel de la manière suivante : « *[A superstructural node] brings together representatives of different nodal organizations [...], to concentrate the member's resources and technologies for a common purpose, but without integrating the various networks. [...] Superstructural nodes are the command center of networked governance.* »

Un exemple intéressant du *super-node* est le Groupe Lyon-Rome, mis en place par le G8 en 1995 et qui regroupe des experts issus des États membres en matière d'antiterrorisme et que présentent Scherrer et Dupont (2010). Ainsi, le *super-node* correspond à certaines caractéristiques dont certaines sont communes aux *nodes*, bien que d'autres lui soient propres et le différencient des *nodes*.

Selon la définition de Burris, Drahos et Shearing, comme pour les *nodes*, le *super-node* est une organisation formelle. Cette organisation est une émanation des *nodes* eux-mêmes et a pour rôle de les fédérer au sein du réseau, à l'image d'une ligue fédérant des clubs de sport ou d'un

syndicat regroupant des entreprises d'un même secteur d'activité à des fins de défense des intérêts de la profession. Le Groupe Lyon-Rome du G8 correspond tout à fait à cette définition puisqu'il est une organisation formelle, composé des États membres du G8 qui y envoient leurs représentants, en charge de servir les intérêts communs des organisations ou *nodes* membres, en matière d'antiterrorisme et de lutte contre la criminalité transnationale organisée.

Si des *nodes* appartenant au même réseau ou à des réseaux parallèles se regroupent pour créer un *super-node*, c'est que celui-ci représente une valeur ajoutée importante. C'est que le *super-node* a la capacité de regrouper et centraliser les ressources des différents *nodes* afin d'en faire une masse critique et de pouvoir ainsi générer une dynamique mise au service de l'ensemble des organisations membres du réseau. Le *super-node* ne saurait disposer d'un pouvoir hiérarchique sur les autres *nodes* en tant que tels, puisqu'il ne s'inscrit pas dans l'organigramme des organisations membres. Pour autant, il est constitué afin de disposer de suffisamment de ressources pour pouvoir fédérer et animer le réseau. Le groupe Lyon-Rome concentre les ressources des États membres du G8, dont l'expertise des policiers et des magistrats de chaque État. Ainsi, c'est le Groupe Lyon-Rome qui dynamise la réflexion, l'échange d'information et de pratiques et formule des préconisations, au profit du réseau des États membres.

Mais on pourrait également citer comme exemple, la Commission Indépendante en charge de l'évaluation du *Policing* en Irlande du Nord à laquelle participe Shearing (2010) et qui se trouve être un assemblage d'experts recrutés parce qu'issus d'organisations fonctionnant en réseaux.

Si la théorie des champs appliquée aux professionnels de la sécurité (Bigo, 1995 ; Bigo, 2005) semble tout à fait pertinente pour étudier les relations des acteurs engagés au sein d'une même organisation, dans un même champ de forces (Bourdieu, 1980, pp. 113-120 ; Bourdieu, 2000), elle semble davantage moins se prêter à l'étude des relations entre les *nodes* d'un réseau d'acteurs de la sécurité ainsi qu'à celle des relations entre les *nodes* et le *super-node*. Si comme pour la théorie des champs, le recensement des acteurs est essentiel, la gouvernance nodale met quant à elle l'accent sur la diversité des « centres d'émanation de la sécurité ». Par ailleurs, la gouvernance nodale s'attache moins aux luttes entre les acteurs qu'à leur capacité à

trouver des terrains de convergence, au sein d'un réseau (Scherrer & Dupont, 2010). La théorie des champs apparaît cependant tout à fait pertinente dans l'objectif d'analyser les influences des différentes organisations représentées au sein des *super-nodes*. Les deux approches apparaissent ainsi davantage complémentaires que concurrentes.

4. Critiques et limites de la Gouvernance nodale

Mais au-delà d'une vision moins enthousiaste du postmodernisme que celle de Castells, ou d'une gouvernance équitable de Kooiman, la gouvernance nodale pose de sérieux dilemmes : quelle place pour l'État, quel contrôle démocratique sur la production de *super-nodes* autonomes et quelle imputabilité des acteurs en tant que personnes et en tant qu'organisations ?

4.1. L'évidement de l'État

Pour les défenseurs d'une approche étatiste de la sécurité, tels que Loader et Walker (2001 ; 2006) ou Gaudin (2002), même si le constat de complexification des enjeux, de nécessaire diversification des acteurs, *etc.* est entendu, la solution ne saurait passer par ce qu'ils considèrent comme un affaiblissement de l'État. Ainsi, deux critiques principales sont formulées à l'encontre de la gouvernance nodale. D'une part, du fait du transfert d'une partie de ses compétences, l'État se trouve évidé, ce qui pose plusieurs problèmes, dont celui de l'égalité de la dispensation des prestations de sécurité et de la régulation des autres acteurs de production. Ces critiques de la gouvernance nodale rejoignent celles faites au néolibéralisme. D'autre part, la collégialité des acteurs au sein de la relation *inter-nodale* rend difficile la reddition de comptes en termes de décision et donc de responsabilité, ce qui ne saurait être acceptable dans un contexte de sécurité publique. De plus, cette difficile imputabilité deviendrait un obstacle à toute sanction démocratique, selon les processus traditionnels, en l'occurrence les élections locales. Comme le dit Gaudin (2002, p. 15) non sans nostalgie, « L'État n'est plus un pouvoir souverain qui surplombe toute la société et l'action publique. [...] Nous avons été bercés par l'idée qu'à l'échelle nationale prévalait l'intérêt général, dont l'État était le garant ».

4.1.1. L'État décentré et évidé

Un des effets du transfert de certaines responsabilités de l'État vers les villes et vers l'ensemble des autres acteurs, serait en partie « décentrer » (Gaudin, 2002, p. 19 ; Loader, 1997) l'État vers le local (Jouve & Lefèvre, 1999, p. 835), voire de générer un « État creux » (Borraz, 2000, p. 24 ; Garland, 1996, p. 464).

Loader (2000, pp. 326-328) établit une représentation tridimensionnelle des producteurs de sécurité qui se partagent une partie de l'autorité étatique, laquelle reste positionnée comme le centre du dispositif. Il y a les producteurs qui œuvrent « au titre du gouvernement » tels que les forces de police et leurs assistants institutionnalisés ; les producteurs qui œuvrent « par délégation du gouvernement » qui sont tous les acteurs qui disposent d'une autorité légale pour agir sans être pour autant des agents du gouvernement, tels que les acteurs de santé, les arbitres sportifs, *etc.* ; ceux qui œuvrent « au-dessus du gouvernement » que sont les différentes organisations supranationales telles que l'Organisation des Nations Unies (Gaudin, 2002, p. 14) ou le groupe antiterroriste Lyon-Rome du G5 (Scherrer & Dupont, 2010) ; ceux qui œuvrent « à côté du gouvernement » que sont les entreprises privées ; et enfin ceux qui travaillent « en dessous » du gouvernement et qui sont les acteurs communautaires. Même si l'auteur reconnaît ces catégories poreuses, elles lui permettent de cartographier la perte de contrôle de l'État et l'affaiblissement de sa souveraineté (2000, p. 332 ; 2002). L'État « recomposé » semble alors « moins légitime » à agir, ses services publics n'ayant plus le monopole de l'action au nom d'un intérêt général qu'il était, par ailleurs seul à définir (Gaudin, 2002, p. 20). Dès lors que l'État se banalise en tant qu'acteur, il peut lui-même se trouver en position d'être concurrencé dans la fonction du leader-régulateur qu'on souhaite lui voir assumer dans un contexte de gouvernance, par d'autres producteurs qui tenteraient d'étendre leur mandat (Loader, 2000, p. 332). C'est la crainte de l'instrumentalisation de l'État, voire la peur de sa disparition à plus long terme.

4.1.2. Le développement des inégalités face à la prestation de sécurité

Pour Garland (1996), cet État « décentré » n'a guère de talent pour « agir à distance » et selon l'auteur, il l'a prouvé en Grande-Bretagne durant la période néolibérale des années 1980. Or le paradigme de gouvernance étant basé sur cette approche, ce mode d'administration de la chose

publique ne peut qu'impacter négativement les populations plus socialement fragiles, à l'image du néolibéralisme. Si la distribution de la sécurité se place dans un contexte de gouvernance, les citoyens qui sont le plus à même de sensibiliser et mobiliser les réseaux de production de sécurité et les *super-nodes*, sont les mieux desservis. A *contrario*, les populations les plus socialement fragiles sont celles dont les capacités d'influence sur les réseaux de production sont les plus réduites et sont ainsi les moins bien desservies. C'est ainsi que pour Garland (1996, p. 463), la gouvernance génère des disparités préjudiciables dans la distribution de sécurité. Ce que certains auteurs, dont Skogan démontrent déjà par l'étude des relations entre la police et la communauté dans les quartiers afro-américains, en comparaison de la majorité des études relatives à cette relation et qui sont développées dans des quartiers majoritairement blancs (Weitzer, Tuch, & Skogan, 2008).

Pour autant ces dernières décennies, le modèle étatiste n'a pas démontré qu'il avait été en mesure d'apporter la sécurité à tous, se trouvant dans une incapacité technico-financière d'apporter une même qualité de sécurité aux quartiers aisés, qu'aux quartiers paupérisés. Et le marché quant à lui, ayant son bénéfice pour essence, n'a pas investi dans les quartiers paupérisés peu lucratifs. Les enjeux de l'équité dans l'accès à la sécurité s'imposent encore dans une dualité qui n'a rien résolu (Shearing & Wood, 2003 ; Dupont B. , 2007b, p. 70), ni de la part des tenants de l'étatisme ni de la part de ceux du néolibéralisme.

Pour Crawford (2001, pp. 18-21) il ne s'agit donc pas de décréter à propos de l'État qu'il doit trouver sa place entre « *rowing* et *steering* » (Osborne & Gaebler, 1992), mais de se questionner sur la place réelle que l'État doit prendre, et quels doivent être ses moyens de régulation dans les nouvelles formes de production de sécurité. Ocqueteau voit pour l'État trois missions essentielles. D'une part, l'État est attendu dans le développement de sa fonction de régulation. Ainsi l'État doit pouvoir exprimer son autorité de régulation sous des formes plus variées que seulement l'édiction de règles et le prononcé de sanctions. Il peut s'agir de mesures d'encouragement, parfois d'injonction, mais aussi de postures de souplesse au regard de mécanismes d'autorégulations émergents et innovants. D'autre part, l'État est attendu dans des fonctions d'audit qui lui permettraient d'évaluer l'efficacité des dispositifs produisant de la sécurité, y compris au titre de ses propres services. La démarche d'évaluation devrait être

menée avec éthique, transparence et s'assurer que l'ensemble des groupes sociaux bénéficie d'un service justement réparti, quelle que soit la nature des modes de production de sécurité. Une telle démarche contribuerait à redéfinir l'intérêt général et inverser le phénomène d'érosion de la légitimité de l'État et de ses institutions (Ocqueteau, 2004). Enfin, l'État est attendu dans une fonction de facilitation équitable : « apprendre à gérer différemment des formes de *policing* très disparates, d'accompagner leur développement et leurs crises de croissance » (Ocqueteau, 2004, pp. 168-169).

4.2. Les enjeux d'imputabilité

Pour Dupont (2007b, p. 80), un des effets de la gouvernance reste « l'émiettement » des tâches entre une diversité d'acteurs, induisant également un « émiettement » de la responsabilité de ces acteurs. Cela reste donc un enjeu majeur dans le cadre d'un modèle de gouvernance nodale.

4.2.1. L'évolution de l'imputabilité et ses enjeux

Dans une perspective classique de l'État, le souverain (ou le gouvernant), ne saurait être soumis aux lois de l'État, puisque par extension il est l'État (Hobbes, 1651, p. 481). Si un tel discours n'est plus audible dans une démocratie, l'héritage de l'État classique survit au travers du concept de gouvernement (Foucault, 2001), et tend toujours à ce que l'État puisse s'exonérer lui-même, au nom par exemple de l'intérêt supérieur de la sécurité nationale, de toute imputabilité. Et d'un point de vue plus opaque, grâce au capital social et symbolique des hauts responsables de l'État. « Aucune sanction n'est possible, car les responsabilités ne sont ni visibles ni directes. La faute incombe toujours au régulateur ou mieux au système. » (Crozier & Thoenig, 1975, p. 16).

Avec le développement des dispositifs polycentriques et nodaux, les enjeux deviennent plus complexes. Comment s'organise l'évaluation de l'efficacité d'un dispositif plus ou moins formel, ou collaborent des partenaires aux apports divers et aux tâches plus ou moins clairement définies ? La responsabilité se trouve alors diluée entre État, marché, ville et société civile dans une responsabilité collective qui elle-même peut s'avérer difficile à évaluer (Loader, 2000, pp. 324-325 ; Rhodes R. A., 1996, pp. 660-661 ; Stocker, 1998, p. 24 ;

Shearing & Wood, 2003, pp. 406-409 ; Dupont B. , 2007b, p. 79). Pour Crozier et Thoenig, ces processus de décision croisés sont même « particulièrement bien adaptés à un modèle d'évitement des responsabilités » (Crozier & Thoenig, 1975, p. 11).

4.2.2. L'imputabilité en sécurité publique

Parce que la police œuvre au titre des droits fondamentaux⁶ des citoyens et que pour ce faire elle a un droit d'user de la force, y compris létale, elle se doit de rendre des comptes et d'être responsable de ses décisions. Jones, Newburn et Smith (1996, p. 186) en définissant trois droits dont dispose le citoyen sur l'organisation produisant sa sécurité, définissent parfaitement bien l'imputabilité. Ces trois droits sont : le droit à la transparence, le droit à la responsabilité et le droit à la redevabilité. Le droit à la transparence est celui qu'a tout citoyen d'être informé des affaires publiques et de disposer d'une information complète et intègre, élément jugé fondateur de la démocratie ; le droit à la responsabilité est le droit d'exiger que tout individu ou organisation à qui un mandat a été confié assume la responsabilité des décisions prises et des actions menées ; enfin, le droit à la redevabilité est le droit auquel les citoyens peuvent avoir accès afin de se retourner contre les décideurs en cas de manquement.

Pour Loader (2000, p. 326) cette imputabilité doit couvrir un large spectre n'incluant pas que le respect du cadre légal, mais aussi la légitimité démocratique, l'organisation ainsi que le management. Dans le même sens, Walker (2006) rappelle l'importance des mécanismes d'imputabilité aussi bien en interne aux forces de police, qu'en externe. En interne, les inspections générales veillent au respect des règles déontologiques s'imposant aux forces de police (sous réserve de conflit d'intérêts), tandis qu'en externe, c'est le peuple qui, par l'entremise du suffrage universel, contrôle et sanctionne les forces de police.

⁶ « La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : [que] cette force est donc instituée pour l'avantage de tous ». Article 12 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, préambule de la Constitution de la Cinquième République française.

Ainsi, les missions dites de haute police et le secret qui les entoure maintiennent une zone de floue dans la culture de l'imputabilité en police (Brodeur, 2010, pp. 224-234 ; L'Heuillet, 2001) qui légitime toujours un examen minutieux des activités policières.

Pour autant, un des effets du néolibéralisme a été d'expliquer au citoyen qu'il était client des services de police qu'il payait par l'entremise de sa fiscalité (O'Malley, 1997, pp. 367,374). Et comme tout client dans une perspective de performance du marché et de responsabilité des prestataires, le citoyen est devenu légitime à demander des comptes sur la performance et le coût des services. Ce qui fait dire à Bayley et Shearing (1996, p. 591), qu'à travers les indicateurs de performance contre le crime, le contrôle d'efficacité budgétaire, les commissions d'éthiques, la transparence dans les pratiques, *etc.*, jamais la police n'a fait autant l'objet de contrôle que depuis les années 1990. Ainsi, l'accroissement du droit de regard sur l'activité policière et le développement des stratégies de reddition de compte de sa part est bien une conséquence de la philosophie économique néolibérale tendant à développer l'imputabilité des services de police (O'Malley & Palmer, 1996, p. 141).

Cette question est d'autant plus importante qu'au-delà de l'obligation quasi réglementaire de devoir rendre des comptes lorsque que l'on délivre une prestation de service public, se trouve être l'enjeu de la sanction et donc de la légitimité démocratique du dispositif de production (Loader, 2000, pp. 329, 332). Le défi reste donc « de savoir comment mettre ces structures et ces dynamiques nouvelles au service de fins progressistes et de les rendre justiciables des procédures démocratiques » (Crawford A. , 2001, p. 26).

4.3. Les enjeux de démocratie

Si originellement la gouvernance est liée au concept de démocratie, c'est du fait des limites observées au sein des modes traditionnels de gouvernement à résoudre les défis que pose le postmodernisme ; ces difficultés ayant induit un doute quant à la légitimité de ces modes de gouvernement (Foucault, 2001). La gouvernance nodale, comme nouvelle approche dans la gestion des affaires publiques apparaît alors comme un moyen de renforcer, voire en partie restaurer la légitimité démocratique des institutions publiques.

4.3.1. **Démocratie et *policing***

Dans leur travail sur la démocratie et le *policing* en Grande-Bretagne, Jones, Newburn et Smith (1996, pp. 190-197) identifient sept paramètres fondamentaux à un exercice démocratique du *policing* : l'équité, la délivrance de services, la réponse au besoin, le partage de la décision, l'information, la responsabilité et la participation. La réponse au besoin dans le contexte démocratique britannique, est centrale dans la mesure où la police est autant l'expression du peuple, qu'à son service. Elle doit donc être en mesure d'analyser les besoins et demandes de la population afin d'y répondre au mieux, dans les meilleurs délais et à un coût optimum. C'est pourquoi depuis les années 1970, les services de police ont usuellement recours aux enquêtes de victimisation et autres outils d'analyse du besoin. La décision en matière de sécurité, toujours dans un contexte démocratique idéal, est un élément partagé avec l'ensemble des acteurs, producteurs ou consommateurs de sécurité. La décentralisation reste donc un critère essentiel d'efficience. L'information de la population est un objectif fondamental du fonctionnement démocratique. Il s'entend donc qu'en matière de *policing*, l'information doit être complète et fiable. La responsabilité des services de police doit pouvoir être engagée, bien sûr en cas de manquement à la déontologie, mais aussi plus généralement au regard du rapport qualité/coût des services apportés aux populations. La position des dirigeants de la police selon Jones, Newburn et Smith doit pouvoir être remise en cause au regard de résultats qui seraient jugés inappropriés. Les enjeux de transparence, d'évaluation de l'efficience s'inscriraient en France dans une démarche prospective tandis que ceux relatifs à la responsabilité du professionnel en fonction de résultats qualitatifs restent passablement contre-culturels (Ocqueteau, 2008 ; Roché, 2005 ; Roché, 2006 ; Bui Trong, 2000).

La participation de la population, dans un contexte démocratique postindustriel est plus complexe qu'au cours du XIX^e siècle, dans la mesure où dans une démocratie représentative, la non-participation est également un droit et que si participation il y a, celle-ci peut prendre restrictivement la forme de la participation au suffrage universel. La participation de la population reste un enjeu pour les services de police qui, en dépit des programmes développés dans le cadre de la police communautaire, reste épistolaire. C'est peut-être en matière de renseignement que la population reste la plus impliquée (Brodeur, 2007).

4.3.2. Les perspectives

Dans ce contexte, les modes de gouvernance ne doivent pas uniquement se concentrer sur la production de sécurité, mais aussi sur ces enjeux liés à la nature de gouvernement, à la transparence et la démocratie. Afin de répondre à ces enjeux, Loader (2000, p. 337) propose de renforcer la démocratie locale et de rendre l'ensemble des acteurs locaux, imputables devant des commissions citoyennes de sécurité locale. De plus, plus la démocratie locale reste variée et robuste et plus les autorités locales de police apparaissent légitimes, plus elles renforcent leur position, facilitant dans une perspective anglo-saxonne la collaboration avec les citoyens (Jones, Newburn, & Smith, 1996, p. 188 ; Crawford A. , 2006a). Pour autant, les métropoles sont déjà perçues par Jouve et Lefevre (1999, p. 841), de dimension trop importante pour permettre une réelle expression démocratique de tous. Ce développement démocratique pourrait prendre le chemin, comme le suggère Le Galès (1995, p. 63), du développement d'autres modes de « citoyenneté locale » en sortant d'une approche de la démocratie nécessairement incarnée par l'élus ; la légitimité du notable venant désormais davantage de sa capacité à faire face aux défis contemporains, qu'à gagner des élections, assis sur son enracinement social (Alliès, 1991). Mais pour Loader (2000, pp. 337-338), une telle démarche nécessite le développement de mécanismes publics dans trois domaines. D'une part, un mécanisme devrait permettre le retour d'expérience d'une représentation de l'ensemble des groupes sociaux impactés par les décisions locales de sécurité. D'autre part, un deuxième mécanisme devrait pouvoir garantir que les droits fondamentaux sont systématiquement respectés et qu'à aucun moment aucune catégorie de la population n'ait à souffrir des décisions prises. Enfin, un dernier mécanisme aurait pour mandat de s'assurer que l'ensemble des ressources soit justement réparti, en attachant une attention particulière aux populations disposant le moins de capacités d'influence sur les réseaux de production. On comprend bien ici les préoccupations sociales et tout à fait légitimes de Loader, qui dans la littérature se fait force de proposition, mais reconnaît aussi se faisant, l'improbabilité d'un retour à un étatsisme qui lui est pourtant si cher.

En conclusion de ce chapitre, il apparaît que les enjeux liés à la place de l'État et du marché dans un contexte de gouvernance de la sécurité font l'objet d'une littérature abondante. En

dépit des sensibilités divergentes, il existe un consensus quant aux défis posés par le passage d'une société moderne à une société postmoderne et qu'il y a un besoin consistant à redéfinir les rôles de l'État et du marché dans le domaine de la sécurité. Car il s'agit bien là de redéfinir le rôle de l'État et non de planifier sa disparition, aussi bien dans le domaine de la sécurité (Dupont B. , 2007b) que de la gouvernance urbaine (Jouve & Lefèvre, 1999, pp. 851-852), « la gouvernance n'écarte pas les institutions » (Borraz, 2000, p. 25).

Pour autant, si on observe un développement du modèle de gouvernance nodale il semble essentiel de l'adapter afin de l'enraciner dans les spécificités nationales. C'est une critique que les Britanniques Jones et Newburn (2002, p. 143) adressent à Bayley et Shearing (1996) en rappelant que la situation du *policing* aux États-Unis ne saurait correspondre en tous points à celle de la Grande-Bretagne. Ferret (2004, pp. 50-53) fait une remarque similaire en affirmant que les enjeux relatifs à la gouvernance de la sécurité en France ne sont pas tant ceux propres à la dichotomie entre secteur public et secteur privé comme aux États-Unis, que ceux relatifs à la place de l'État central ainsi que des pouvoirs locaux. Ainsi, bien qu'il apparaisse de façon générale que « la sécurité locale offre le point d'ancrage autour duquel se font jour des formules inédites de gouvernance en partenariat avec de nouveaux types d'organismes » (Crawford A. , 2001, p. 8), le paradigme de gouvernance en matière de sécurité locale ne semble pas s'appliquer partout dans les mêmes conditions. Le peu de travaux de terrain ne nous permet pas une réflexion comparative des différentes mises en œuvre du paradigme, d'un pays à l'autre. Mais plusieurs travaux comparatifs ont été réalisés en France en matière de *policing* et mettent en exergue des différences fondamentales. On peut ainsi citer les travaux de Dieu (2002, pp. 61-116), de Roché (2002, pp. 133-154) et de Donzelot et Wyvekens (2004, pp. 163-76) qui présentent une approche comparative des dispositifs de *policing* et plus particulièrement de police communautaire en France, en Grande-Bretagne et à New York. Ainsi pour Roché, la théorie de la vitre cassée développée aux États-Unis dans les années 1980 (Kelling & Wilson, 1982) pourrait tenir une place prépondérante dans la régulation de la délinquance. L'auteur énumère les défis que représenterait l'intégration d'un tel modèle en France : résistance idéologique à une approche type « tolérance zéro », incluant une gestion de la sécurité locale par objectifs, développement des pouvoirs de coordination du maire en matière de sécurité locale avec un arrimage de la police d'État et de la Justice, le

développement d'outils d'analyse performants et une gestion de la carrière des agents de la force publique au résultat (2002, pp. 149-150). Ainsi comme l'écrit Dieu (2002, p. 115), transférer les approches de *policing* développées « dans un contexte socioculturel, historique et juridique spécifique » est « hasardeux, équivoque, voire vain ». Donc si la question de la gouvernance de la sécurité est aujourd'hui mondialisée, incluant les pays en développement (Dupont, Grabosky, Shearing, & Tanner, 2007 ; Hibou, 1998), on ne saurait envisager une approche clé en main, prête à être importée (Le Galès, 1995, p. 89).

Comme pour tous les autres pays, il y aurait une spécificité française ou régionale, sous forme d'une « zone latine » (Robert, 2002, p. 48 ; Ferret J. , 2004, p. 53) sensiblement différente du contexte anglophone. Ce que semble tout à fait entériner la perfide Albion : « la tradition juridique française la rend peu apte à s'adapter aux tâches de la vie sociale contemporaine, et en particulier aux exigences de souplesse et de pragmatisme du marché mondial et aux revendications locales de reconnaissance des diverses identités sociales » (Garapon, 1995), cité par Crawford (2001, p. 5). C'est justement ce dont il s'agit dans le chapitre suivant qui est consacré au contexte français.

Chapitre 2 : Le cadre contextuel français

Ce chapitre est destiné à présenter le contexte de la thèse, puisque c'est au travers de la situation française que les enjeux de gouvernance nodale de la sécurité locale sont analysés. Il s'agit donc ici de présenter la manière dont la sécurité locale s'est organisée au fil du temps en France ainsi que ses principales caractéristiques actuelles parmi lesquelles le rôle croissant des villes, la contractualisation de partenariats avec l'État, les dispositifs de coordination locale du partenariat ou le renouveau des polices municipales. Au fil des dernières décennies, le rôle de l'État français, peut-être plus encore qu'ailleurs dans les pays du Nord du fait de sa prééminence historique, n'a cessé d'être remodelé en cherchant à partager la production de sécurité sans toutefois ne jamais vouloir amoindrir la capacité de contrôle ou atteindre la légitimité de celui-ci. Dans un pays où l'État est si présent, les sentiments à son égard ne peuvent être que partagés, comme le disait déjà Foucault il y a plus de trente ans : « On sait quelle fascination exerce aujourd'hui l'amour ou l'horreur de l'État » (2001, p. 655).

Ce chapitre ne se veut donc pas une présentation exhaustive du paysage de la sécurité publique en France, mais davantage une sorte de décor dans lequel nous pourrions plus facilement faire évoluer nos acteurs nodaux. Il s'agit donc dans la première section de présenter l'héritage français, l'organisation actuelle de la sécurité publique en France étant le produit de son histoire. La deuxième section présente le développement des premiers dispositifs relatifs à la sécurité locale, de la fin des années 1970 et pendant les années 1980. La troisième section présente l'évolution de ces dispositifs depuis les années 1990 et la manière dont ils fonctionnent aujourd'hui.

5. L'héritage français

En ce qui concerne ces travaux, l'héritage français est celui de la fin de la fin des années 1970. Il se compose d'une sécurité publique très centralisée et d'un État providence tentaculaire. La fin des trente glorieuses sonnera la fin de l'euphorie.

5.1. Une sécurité publique entre centralisation et décentralisation

Que ce soit pour les criminologues, francophones ou non (Cusson, 2010 ; Brodeur, 1984 ; Brodeur, 2010, pp. 48-50 ; Bayley, 1979 ; Brodeur, 2007 ; Diaz C. , 2005); les sociologues (Robert, 2001) ; les historiens (Berlière & Levy, 2011 ; Lebigre, 2005) ; les philosophes (L'Heuillet, 2001) ou les policiers eux-mêmes (Buisson, 1949 ; Casamayor, 1973 ; Ventre, 2002) une des caractéristiques essentielles de la police française est sa centralisation étatique. Notons qu'en France la déconcentration qui consiste en la couverture d'un territoire par des services dépendant d'une administration centrale, se distingue de la décentralisation représentée par la création de collectivités locales autonomes telles que les communes. Ainsi l'État français se trouve représenté de façon déconcentrée dans chaque département par la présence d'un préfet de département qui dispose de tous les services déconcentrés de l'État dans chacun des cent départements⁷ que compte le territoire, afin de mettre en œuvre la politique du gouvernement au pouvoir. Ceci inclut entre autres les services de police d'État, placés sous l'autorité d'un Directeur Départemental de la Sécurité Publique (DDSP). Au niveau des dix-sept régions administratives que composent le territoire métropolitain, l'État est représenté par un préfet de région aux pouvoirs davantage limités, l'ensemble des préfets rendant compte, par une incongruité historique au ministre de l'Intérieur et non au Premier ministre. L'État qui peut donc être défini ici comme étant une nébuleuse incluant la présidence de la République, les assemblées parlementaires, la primature et les ministères, dont le ministère de l'Intérieur, et dont les relais déconcentrés sont les préfets et les services départementaux. La Police nationale dans les zones urbaines et la Gendarmerie nationale dans les zones rurales et périurbaines constituent les forces de police déconcentrées de l'État.

Ainsi, les services de police nationale et de gendarmerie nationale obéissant au ministère de l'Intérieur⁸ sont déconcentrés de façon pyramidale, afin de couvrir l'ensemble du territoire national. Bien que caricatural, ceci représente l'idée d'une police centralisée, par opposition à

⁷ Dont cinq départements d'Outre-mer.

⁸ Décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, article 3.

une police décentralisée telle qu'elle est organisée au Québec, par exemple (Dupont & Pérez, 2006). Cela vaut autant en simplifiant toujours, pour la police nationale implantée en zone urbaine que pour la gendarmerie nationale établie en zone rurale⁹. Pour autant historiquement, cette affirmation mérite d'être pondérée dans la mesure où l'histoire de la centralisation policière en France est une succession d'allers-retours entre semi-étatisation et décentralisation partielle.

5.1.1. Une centralisation récente

À la Révolution française l'organisation policière que l'on doit à Louis XIV, est alors perçue comme un outil centralisé, identifié à l'absolutisme de l'ancien régime. En réaction et sur le fondement de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) du 26 août 1789, les lois de décentralisation de décembre 1789 transfèrent le pouvoir de police de l'État vers les communes. La loi du 22 juillet 1791 fonde la municipalisation de la police et la loi du 29 septembre 1791 place alors ces polices sous l'autorité de commissaires eux-mêmes dépendant de maires élus, autonomes du pouvoir de l'État (Carrot, 2005, p. 230).

Le XIX^e siècle, marqué par une instabilité institutionnelle chronique qui verra passer deux empires, deux restaurations, une monarchie et deux républiques, alternera entre centralisation rampante et conservation du principe révolutionnaire de décentralisation (Berlière, 2005). Tant et si bien qu'à la fin du XIX^e siècle, la situation est totalement confuse : la place de l'État se trouvant confortée et l'organisation des polices municipales étant réputée tout à fait catastrophique (Berlière, 1993, p. 25). La charte municipale d'avril 1884 et la loi qui s'en suit, maintiennent un système peu clair dans la répartition des tâches entre central et local, tout en promouvant un commencement d'autonomie pour les villes¹⁰ (Borraz, 2000, p. 13). Le début du XX^e siècle s'ouvre alors sur une situation « d'incessante guérilla entre préfets et municipalités » (Berlière, 2009, p. 29).

⁹ Si cette affirmation est globalement exacte, les limites de compétences entre police nationale et gendarmerie nationale sont devenues beaucoup plus floues au fil des décennies, du fait de l'extension des zones périurbaines.

¹⁰ C'est la loi du 05 avril 1884 qui institue l'élection des maires au suffrage universel.

C'est au début de XX^e siècle que la France jacobine s'approprie dans la pensée de Weber, l'essence de ce que sera sa centralisation administrative (Furet, 1971), portée par les débuts socialistes de la III^e République (1870-1940). Dans les années 1905-1910, le Conseil d'État rend une suite d'arrêts¹¹ qui construisent la sécurité publique comme mission exclusive de l'État tandis que les premières unités de police judiciaire et de maintien de l'ordre centralisées apparaissent¹². C'est dans ce mouvement centralisateur, qui boucle le cycle prérévolutionnaire, que plusieurs polices municipales sont étatisées dans les années 1910 à 1935¹³. « Mais c'est la loi [vichyste] du 23 avril 1941 qui, en généralisant l'étatisation de la police dans toutes les communes de plus de 10 000 habitants, marquera l'aboutissement du processus commencé par la III^e République. » (Berlière, 2009, p. 35). Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la police est quasi exclusivement d'État.

5.1.2. La police centrale a toujours fait du « localisme »

Pour autant police centralisée ne signifie pas nécessairement une police projetée par l'État et travaillant sur le terrain de façon étanche. Ainsi, dans leur étude, Gatto et Thoenig (1993) témoignent d'un certain « localisme » de la part des forces de police d'État. Ils décrivent le « localisme » comme la façon informelle qu'ont les policiers de développer un réseau de partenaires locaux, essentiellement de maires, et de collaborer avec eux. Ce réseautage est motivé par un objectif multiple : assurer la légitimité de l'officier et de son institution au regard des acteurs politiques et administratifs locaux, facilitant ainsi les relations quotidiennes ; échanger de l'information, générant ainsi de l'efficacité policière et enfin, se créer une légitimité de terrain protectrice au regard des hiérarchies de l'institution elle-même (Gatto &

¹¹ Arrêt du 10 février 1905, n°10365, Tomaso Grecco, Recueil Lebon p. 139 ; Arrêt du 8 août 1919, n° 56377, Labonne, Recueil Lebon p. 737.

¹² Les célèbres « brigades du Tigre » créées en 1907 par Clémenceau (dit « le Tigre ») et qui sont suivies en 1908 par la création des brigades régionales de police mobile, préfiguration des actuelles unités de maintien de l'ordre.

¹³ Les polices municipales de Marseille en 1908, Toulon en 1918, Nice en 1920, Strasbourg, Metz et Mulhouse, villes rendues à la France par le traité de Versailles, en 1925. Les polices municipales de dix-neuf communes du département de la Seine-et-Marne et de soixante-quatorze communes du département de Seine-et-Oise (actuel département des Yvelines) suivent en 1935, tandis que la police municipale de Toulouse est étatisée en 1940.

Thoenig, 1993, pp. 149-182). Pour Ferret (2004, p. 51), l'État ne peut d'ailleurs fonctionner que par une myriade de ces régulations informelles mises en œuvre par les agents de terrain.

Il apparaît donc que l'image de la centralisation policière en France est plus récente et moins nette qu'il est usuellement admis (Darne, 1998, p. 7) et que l'enracinement local nécessaire au travail de police a toujours incité les autorités locales de police à prendre soin des acteurs locaux.

5.2. L'État providence

Le développement de l'État providence dans les années d'après la Seconde Guerre mondiale tend à répondre à la violence endurée pendant les cinq ans et demi de guerre,¹⁴ mais avec le temps, son mandat s'étend et ne cesse, même de façon plus raisonnée de s'étendre encore aujourd'hui. De ce point de vue il faut garder à l'esprit qu'en France, exprimer une position critique à l'égard de l'État reste sensible, dans la mesure où comme le dit Ferret (2004, p. 54), « l'État conditionne tout, tout passe par l'État, soit avec lui, soit contre lui ».

L'État providence, comme l'État classique, est d'abord un État protecteur (Hobbes, 1651, p. 308 ; Foucault, 2001, p. 648), mais dans une perspective de société du risque (Beck, 2008), tout devient menace possible. L'État providence est donc considéré par Rosanvallon comme une « extension et un approfondissement », voire une « radicalisation » de l'État classique, dans la mesure où celui-ci est un État dominant, cherchant à avoir la maîtrise de son environnement (Hobbes, 1651, pp. 281-289). Plus que la paix, il représente la protection de tous, dans un souci social qui dépasse la seule sécurité physique et dans un objectif égalitariste où personne ne peut être laissé pour compte. L'intervention de l'État providence est alors sans fin, tant dans l'étendue que dans la profondeur de son intervention. Mais que reste-t-il de sa vocation et donc de sa légitimité en temps de paix ? La mondialisation néolibérale en défaisant sa concurrente qu'est l'Internationale socialiste et finissant même par éroder, selon Crawford,

¹⁴ Pour Rosanvallon (1992), sur le fondement de l'article 21 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen : « Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler. »

la lutte des classes (2001, p. 6 ; 2006a, p. 454), tend à s'imposer comme modèle unique. L'État providence français initialement imaginé comme l'État protecteur et généreux d'après-guerre, se trouve alors une nouvelle vocation : endiguer un néolibéralisme mondialisant aux effets sociaux jugés désastreux pour les individus économiquement les plus vulnérables. Ce qui fait dire à Logue (1979, p. 76), que l'État providence n'est pas victime de ses échecs, mais bien de ses succès. Il ne se trouve ainsi jamais dépourvu de quêtes à mener et y renouvelle ainsi son emprise et sa légitimité. Le citoyen à secourir est alors entendu dans sa dimension la plus vaste : risques par rapport à l'emploi, risques relatifs à l'éducation ou à la santé, risques relatifs au logement, puis à l'accès aux transports, *etc.* Un combat qui s'avère ô combien vertueux mais pas démunie d'effets pervers.

L'État providence de l'après-guerre se maintient donc dans le temps, jusque dans les années 1970, traversant même la crise économique des chocs pétroliers. Alors que dans les années 1980, des pays tels que la Grande-Bretagne et les États-Unis épousent le néolibéralisme, le néo-keynésianisme reste en France l'essence de l'action gouvernementale (Rey, 2002, p. 26). C'est la raison pour laquelle la légitimité de l'État providence en France, n'est à ce jour pas remise en cause. Pour autant, la sortie des trente glorieuses en France ne se fait pas sans douleur.

5.3. La sortie douloureuse des trente glorieuses

À la sortie des trente glorieuses, la France se trouve face à la réalité de son urbanisme mal maîtrisé, d'un contexte économique difficile et de stratégies migratoires hasardeuses.

5.3.1. De la crise du logement, à une crise urbaine et sociale

À la sortie de la Seconde Guerre, le *baby-boom* et un parc de logements vétuste lorsqu'il n'est pas en ruines, fait de la construction d'habitations une priorité pour les gouvernements successifs des trente glorieuses. Dans la décennie 1950–1960, de grands immeubles modernes voient le jour à la périphérie des villes, offrant un confort nouveau et une qualité de vie en

accord avec les visions architecturales humanistes de la Charte d'Athènes¹⁵. La France délivre alors ces « grands ensembles » en série, standardisés par le « plan national d'aménagement du territoire » conçu en 1950 par Eugène Claudius-Petit, alors ministre de la reconstruction et de l'urbanisme. La loi du 7 août 1957 crée les Zones d'Urbanisation Prioritaire¹⁶ (ZUP) et planifie la livraison de 300 000 logements par an ainsi que leurs équipements publics. La construction de ces quartiers périphériques et de ses « villes nouvelles » crée des emplois et fournit à une jeune classe moyenne toute la modernité et le confort souhaité (Stébé J. , 1999). Pour autant, l'accroissement brutal de la population dans les « grands ensembles » urbains pose des problèmes de transports publics, d'absence de services publics, mais également de qualité de vie liée à l'hyperurbanisation¹⁷ (Vulbeau, 1992). Émerge alors un « syndicalisme du cadre de vie » auquel restent sourds autant l'État que les édiles locaux d'alors (Borraz, 2000, p. 18).

Dès la première moitié des années 1970, la qualité même du bâti commence à être questionnée. C'est ainsi que dès août 1976 est créé le Fonds d'Aménagement Urbain (FAU)¹⁸ et que les premières opérations « Habitat et vie sociale » sont lancées. Dans les décennies suivantes, il apparaîtra rapidement que le parc d'habitation vieillit prématurément, que les organisations HLM peinent financièrement à l'entretenir et que les villes n'ont pas la capacité financière de supporter seules le coût de la rénovation urbaine. En mars 1973, Olivier Guichard alors ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire décide de freiner la production de ces grands ensembles¹⁹.

¹⁵ Des habitations verticales implantées au milieu de grands espaces verts, construites à la sortie de villes afin de s'éloigner du tumulte des centres villes, disposant de tout les dispositifs modernes en termes d'hygiène, de luminosité et de ventilation, le développement de services au pied des quartiers d'habitation, la marginalisation de la voiture à la périphérie des résidences, *etc.* Beaucoup de points sans doute vertueux d'un point de vue de l'urbanisme mais qui ne vont cesser de poser de grands problèmes dans l'organisation de la sécurité.

¹⁶ Décret n°58-1464 relatif aux zones à urbaniser en priorité.

¹⁷ Dès les années 1950, la ville de Sarcelle au Nord de Paris, incarne le mal-vivre des grands-ensembles, ce qu'on appelle alors la « sarcellite ».

¹⁸ Supprimé par le décret n°84-1118 du 7 décembre 1984. Sénat : 10^{ème} législature ; Question écrite n°03836 de M. Marcel Vidal, publiée dans le JO Sénat du 25.11.1993, page 2234 ; Réponse du ministère : Équipement, publiée dans le JO Sénat du 02.06.1994, page 1356.

¹⁹ Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat.

Or, au milieu des années 1970, cette jeune classe moyenne séduite par le modernisme des grands ensembles commence à profiter par ailleurs de conditions avantageuses d'accès à la propriété individuelle. Ils délaissent alors peu à peu ces grands ensembles, au profit des centres-ville fraîchement rénovés et de nouvelles zones pavillonnaires émergentes du sol.

En 1971, le Premier ministre Jacques Chaban Delmas s'engage à réduire les bidonvilles et à reloger les populations arrivées de la décolonisation (Stébé J.-M. , 2013). Il s'opère alors dans les grands ensembles, une vaste rotation de la population. À cette époque, les travailleurs issus de l'immigration non européenne, essentiellement originaires du Maghreb et d'Afrique subsaharienne et qui vivaient jusqu'alors dans des foyers spécifiques²⁰, sont autorisés en avril 1976 dans le cadre du regroupement familial, à se faire rejoindre par leurs familles²¹. Ces familles vont alors occuper l'espace laissé libre dans les grands ensembles, par la jeune classe moyenne issue des trente glorieuses. Mais les deux chocs pétroliers vont sonner le glas de la croissance économique et enfoncer la France dans une crise économique durable. Le chômage des années 1980 impacte durement ces nouvelles populations des « banlieues », qui s'avèrent, du fait de la langue, de la formation, de l'insertion culturelle, des capacités financières, les moins bien à même de faire face à la crise économique (Stébé J. , 1999 ; Cubero, 2002 ; Bachmann & Leguennec, 1996). Une identité culturelle spécifique émerge alors au sein des banlieues, faite de sentiment d'abandon et de rejet questionnant ainsi la pertinence de la doctrine française de l'intégration en matière de migrants²². La concentration de populations

²⁰ Il s'agit des foyers de travailleurs de la SONACOTRAL (SOciété NATIONALE de COstruction pour les TRavailleurs Algériens) créée en 1953 et qui devient la SONACOTRA en 1963 en s'ouvrant à tous les travailleurs migrants.

²¹ La France se met alors en conformité avec le droit international en intégrant le regroupement familial dans son droit national, c'est-à-dire le droit pour les ouvriers émigrés de faire venir leur famille dans leur pays d'accueil (Décret n° 76-383 du 29 avril 1976 relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres de familles des étrangers autorisés à résider en France. Version consolidée au 9 novembre 1994). Mais cette mise à niveau réglementaire intervient alors que les incitations à l'immigration ont cessé en juillet 1974 et qu'en 1976 les premières incitations au retour sont proposées aux migrants (Lebon, 1979).

²² Manuel Valls, Premier ministre, sur le plateau de la chaîne de télévision BFMTV, le 03 décembre 2014 : « Un échec dans notre pays, c'est l'intégration. Chacun le constate », Suite au rapport sur l'intégration commandé par le Premier ministre, délivré début décembre 2014.

en difficulté sociale tend à ancrer durablement les « banlieues » dans un mécanisme de ghettoïsation (Peyrefitte, 1977, pp. 141-148).

En 2008, il y avait en France 4 450 000 logements sociaux en France²³. Depuis 2000, le nombre de logements sociaux mis en service reste stable, soit entre 45 000 et 55 000 logements par an. Le taux d'inoccupation au 1^{er} janvier 2009 était de 2,4%²⁴ (dont 1,2% d'inoccupation supérieure à trois mois). 9,5% des logements avaient changé de résident au cours de l'année 2009, correspondant au taux de mobilité moyen (MEEDM, 2010, pp. 6-10). Les banlieues sensibles font plus particulièrement l'objet de dispositifs d'État : qui les classe en 750 Zones Urbaines Sensibles (ZUS)²⁵, par la loi de novembre 1996. Les ZUS qui « sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi²⁶ », concentrent les aides publiques. Aujourd'hui, les ZUS représentent 4,4 millions d'habitants et un observatoire leur est consacré depuis 2003²⁷. Mais dans ces quartiers, tout alors va devenir urgence : urbanisme, éducation, accès à l'emploi, à la santé et aux transports, discrimination sociale et ethnique, *etc.* (Beaud & Pialoux, 2003).

5.3.2. Les défis sécuritaires de la fin des trente glorieuses

Le passage d'une société française vicinale à une société urbaine et de consommation a profondément changé la nature du contrôle social en France, endossé hier par la communauté locale (Robert, 2001, p. 12 ; Robert, 2002, p. 42). Les espaces publics hier régulés par la communauté le sont moins, voire pas du tout en zone urbaine. L'État doit alors faire face à une criminalité croissante au moment où les priorités du gouvernement, après le printemps 1968, sont plutôt au maintien de l'ordre (Diaz C. , 2005). De 1967 à 1976, le nombre de faits

²³ Départements d'outre mer compris.

²⁴ Hors logements indisponibles pour travaux ou mise en vente.

²⁵ Décret n°96-1156 du 26 décembre 1996 fixant la liste des zones urbaines sensibles, modifié par le décret n°2000-796 du 24 août 2000 puis par le décret n°2001-707 du 31 juillet 2001.

²⁶ Article 2 de la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

²⁷ Créé par la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. <http://www.onzus.fr/> (consulté le 15.02.2015).

constatés par les services de police passe de 947 028 à 1 823 953, soit le double en dix ans. Les vols à main armée enregistrés passent quant à eux de 685 à 3 806 et les *hold-up* de 63 à 1 359 par an (Peyrefitte, 1977, p. 18). À la délinquance urbaine s'ajoute un nouveau phénomène de violence qui prendra le nom de « violences urbaines ».

Les premières émeutes notables ont lieu en septembre 1979 à Vaulx-en-Velin, dans le quartier de la Grappinière. Des jeunes affrontent alors les forces de l'ordre et incendient pour la première fois des voitures. Les « 3 V » : Vaulx-en-Velin, Vénissieux et Villeurbanne seront le point de départ emblématique de trente-cinq ans de violences urbaines. Les jeunes des décennies suivantes se succéderont alors, à la recherche d'une reconnaissance sociale, d'une insertion professionnelle, d'une identité individuelle et collective tandis que les « banlieues » dériveront peu à peu vers un « apartheid territorial, social et ethnique²⁸ ». Toute une délinquance se développe, génération après génération, avec ses pratiques criminelles, tantôt en réaction à l'action policière comme à l'automne 2005²⁹ (Roché, 2006), tantôt par rituel, comme lors des feux de fin de semaine où de la Saint-Sylvestre (Peralva & Macé, 2002), tantôt afin de protéger les activités économiques criminelles dites de « trafic ». C'est la perte de contrôle de territoires, telle que décrite par Skogan (1986). En 1991 enfin, le ministère de l'intérieur crée la section violences urbaines au sein du département des Renseignements Généraux, afin de centraliser et d'analyser l'information (Bui Trong, 2000).

Selon l'ONDRP en 2013, entre 34 441 et 54 543 véhicules selon les sources, ont fait l'objet d'un incendie volontaire (Le Graet, 2014), soit une moyenne de 121,9 véhicules par jour. L'anormalité normalisée de ces violences urbaines fait raisonner les mots de Crawford (2001, p. 15): « là où la criminalité atteint des taux très élevés, la société assouplie sa notion de déviance et reconnaît comme acceptables, voire normaux des comportements jusque-là considérés comme déviants ». C'est l'ensemble des institutions qui souffrent de cette situation

²⁸ Mardi 20 janvier 2015, vœux du premier ministre Manuel Vals, à la presse. (Le Monde, 2015).

²⁹ Bouna Traoré (15 ans), Zyed Benna (17 ans) meurent, tandis que Muhittin Altun (17 ans) est blessé le 27 octobre 2005, alors que les jeunes gens poursuivis par la police pour suspicion de vol, se réfugient dans un poste de transformation électrique d'EDF. C'est le point de départ des émeutes de 2005 qui dureront jusqu'au 17 novembre et qui conduiront le président de la République à déclarer l'état d'urgence.

et plus encore les services de police dont la légitimité en pâtit (Ocqueteau, 2004, pp. 165-167 ; 2008).

Dans ce contexte, la fin des années 1970 apparaît comme le temps de la prise de conscience, les pouvoirs publics nationaux développant les premiers dispositifs d'étude et de réaction.

6. Les années 1970-1980 : le réveil

Comme le dit Dieu (1999, p. 87), la fin des années 1970 constitue une véritable « prise de conscience » en matière de violence et de prévention de la délinquance. Les études vont se succéder aussi bien en politique de la ville qu'en sécurité publique pour aboutir dans un second temps, aux premiers dispositifs de réponse.

6.1. La prise de conscience : le rapport Peyrefitte

Dès la seconde moitié des années 1970, le gouvernement prend conscience de l'augmentation significative générale des actes de délinquance, mais aussi des enjeux urbains, sociaux et sécuritaires liés aux grands ensembles.

Afin d'étudier ces nouveaux phénomènes, le 20 avril 1976³⁰ le « Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance » présidé par Alain Peyrefitte³¹ est installé par le Premier ministre Jacques Chirac. Le comité où participent de grands noms de la criminologie tels que Denis Zsabo et Jean Pinatel, a pour objectif d'analyser les phénomènes de sentiment d'insécurité et de violence, ainsi que de préconiser des solutions aux pouvoirs publics. Une telle démarche n'aura plus d'équivalents dans l'histoire de la sécurité publique française tant par la rigueur de la démarche, la qualité des experts, que par l'enjeu que représentent les cent cinq préconisations. « Devant la violence, notre société s'inquiète. Le sentiment d'insécurité,

³⁰ Décret du 23 mars 1976 (JORF du 24 mars 1976) et arrêté du 14 avril 1976 (JORF du 18 avril 1976).

³¹ À cette époque, Alain Peyrefitte est l'ancien ministre de la Recherche (janvier 1966 - avril 1967) puis de l'Éducation nationale (avril 1967 - mai 1968). Il sera par la suite ministre des Réformes administratives et du Plan, ministre des Affaires culturelles et de l'Environnement, puis après son élection à l'Académie française, ministre de la Justice jusqu'en mai 1981.

qui a certes marqué bien des époques [...] renaît pourtant. [...] La criminalité présente un nouveau visage ». (Peyrefitte, 1977, p. 41). Entre crise d'efficacité et crise de légitimité, les structures étatiques de sécurité publique sont contraintes de s'ouvrir, « un tel transfert s'incrimine sur une logique de partage des activités, face à l'incapacité pour l'État de répondre seul à la demande » (Simula, 1999, p. 142).

Les recommandations traitent de révision des outils d'analyse de la violence, d'urbanisation, de déculturation, de protection de la jeunesse, de médiation, de dépendances, du système pénal et posent les bases de l'abolition de la peine de mort (Peyrefitte, 1977, p. 217). En matière de police, le rapport recommande une analyse plus fine des besoins locaux de sécurité afin de les mettre en adéquation avec les effectifs nécessaires de police. Il recommande également la création de « petits postes de quartiers » et « d'améliorer les relations entre la police et les citoyens » entre autres par une plus grande transparence de l'information (Peyrefitte, 1977, pp. 205-207).

Tout à fait à contrecourant des recommandations faites, les travaux du comité Peyrefitte se soldent par le vote de la loi du 2 février 1981³² « renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes » (Le Goff, 2004, p. 53). Cette loi apparaissant très droitiste consiste pour l'essentiel à étendre les prérogatives policières en matière de contrôle d'identité et de flagrant délit, ainsi qu'à assouplir les contraintes judiciaires en défaveur des droits de la défense. Le gouvernement socialiste qui prend place trois mois plus tard, en 1981³³ abroge l'essentiel du texte en 1983³⁴ et les résultats du Comité Peyrefitte tombent passablement dans l'oubli. Seules survivront les recommandations liées à la « remise à niveau » de la police nationale, qui seront mises en œuvre par le ministre socialiste de l'Intérieur Pierre Joxe, dans les années 1980 (Monjardet, 2002, p. 272).

³² Loi n°81-22 du 2 février 1981, renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.

³³ Gouvernement Mauroy : juin 1981 – mars 1983.

³⁴ Abrogation de la loi dite Peyrefitte par la loi n°83-466 du 10 juin 1983. Ce dernier texte est souvent confondu dans la littérature avec la loi n°81-1134 du 23 décembre 1981, abrogeant certains articles de la loi dite *anticasseur* n°70-480 du 8 juin 1970 avec laquelle la nouvelle majorité est en désaccord.

De la dynamique entourant le rapport Peyrefitte émerge cependant en février 1978 la mise en place de dispositifs de coordination entre l'État et les collectivités locales en matière de sécurité (recommandation n°87), que nous qualifions de dispositifs de première génération. Est créé sous l'autorité du ministère de la justice, le Comité National de Prévention de la Criminalité (CNPC) qui a pour mission d'analyser la criminalité au niveau national, de soutenir le gouvernement par l'entremise de recommandations et d'informer la population. Sont également créés les Comités Départementaux de Prévention de la Criminalité (CDPC)³⁵. Ils ont pour mission de mener une veille en matière de délinquance au niveau départemental et de soutenir, y compris financièrement, les activités de prévention développées par les villes.

6.2. Un contexte de décentralisation

Les lois de décentralisation des années 1980³⁶ renforcent l'autonomie des communes et créent de nouvelles assemblées délibératives au niveau des départements (conseil général) et des régions (conseil régional) qui auront pour charge d'administrer les missions transférées par l'État. Engagée en France dès la fin des années 1970, cette réforme administrative est mise en œuvre par les gouvernements de gauche des années 1980. La décentralisation de l'État, formalisée par la création du Code Général des Collectivités locales (CGCT), se met donc contradictoirement en place à un moment où les gouvernements nationalisent certaines grandes entreprises du secteur privé. Lors de la décentralisation, l'État conserve la mainmise sur toutes les missions dites régaliennes, incluant la sécurité (Roché, 2004a, p. 47), mais cède aux conseils généraux et régionaux, l'entretien du réseau routier, une partie de la politique sociale, l'entretien des établissements scolaires, *etc.* Ce faisant, l'État ne transfère pour autant pas l'ensemble des revenus nécessaires à la réalisation de ces missions et une nouvelle fiscalité est développée afin de pourvoir aux besoins de ces nouvelles administrations. Par ailleurs,

³⁵ Décret 78-246 du 28 février 1978 portant création d'un comité national et des comités départementaux de prévention de la criminalité, Journal Officiel du 9 mars 1978 (Pp. 967-968).

³⁶ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite loi Defferre ; Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

considérant que la France dispose de plus de 36 000 communes³⁷, des regroupements de communes, dites aussi intercommunalités (aujourd'hui appelées communautés de communes, d'agglomérations et urbaines) voient le jour et viennent s'insérer au-dessus des communes afin d'en mutualiser certaines tâches, générant une quatrième strate, non élue au suffrage universel. Cette nouvelle couche génère de nouvelles structures administratives et donc, une nouvelle fiscalité. C'est le « mille-feuille » bureaucratique français (Crozier, 1994).

6.2.1. L'émergence d'une gouvernance urbaine

Ce sont les sociologues qui, en étudiant les villes comme nouvelles intervenantes des politiques publiques, introduisent les enjeux de gouvernance urbaine en France, concept transféré avec plus ou moins de succès de l'économie et de la gouvernance des mégacités états-uniennes (Lorrain, 1998). Ainsi, au cours des années 1960-1980, plusieurs sociologues de la ville se sont penchés sur l'évolution du mode de gouvernement des villes (Grémion, 1978). « C'est ainsi que l'urbanisation massive que la France a connue depuis deux décennies et en particulier la croissance des grandes villes a abouti à un rétrécissement considérable du système de gestion traditionnel [...] Plutôt que d'opérer les ajustements nécessaires, les institutions locales se replient sur le jeu traditionnel et acceptent que les grandes villes leur échappent. » (Crozier & Thoenig, 1975, pp. 19-20). Borraz (2000) retrace cet historique et argue que si le mouvement d'autonomie des villes prend racine à la fin du XIX^e siècle, c'est au cours des années 1960 et 1970 que les plus grands changements prennent corps, passant « d'un système d'administration centré sur l'État à un système centré sur les élus locaux » (Lorrain, 1998, p. 86). L'émergence d'une gouvernance des villes a plusieurs causes identifiées telles que l'explosion de la démographie urbaine, l'avènement d'une classe moyenne urbaine, le renouvellement des élites politiques locales ou l'acquisition par les villes de capacités d'expertise autonomes (Borraz, 2000, p. 14). À ces causes, Jouve et Lefèvre (1999, p. 841) ajoutent la présence d'un État moins dirigiste, donnant une plus forte autonomie au local, qui

³⁷ La France comptait 36 681 communes au 1^{er} janvier 2014, dont 25.7% ont moins de 200 habitants. Source INSEE : http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=14&ref_id=popop023 (consulté le 25 mai 2014).

s'ouvre sur un partenariat approfondi avec les « forces vives » présentes, générant ainsi davantage de souplesse opérationnelle. C'est alors qu'un lien privilégié commence à se développer entre le politique et la société urbaine, issu du mal vivre des villes des années 1970 et du désintérêt des pouvoirs publics d'alors (Borraz, 2000, p. 18).

Crozier et Thoenig (1975, pp. 8-17) décrivent le système d'administration des villes antérieurement à l'émergence d'une gouvernance urbaine : les relations sont basées sur « la non-coopération et l'évitement », induisant un désintérêt entre acteurs, dans un contexte « d'intérêt général [qui] est imposé par le maire qui le définit en dehors d'eux. [...] Le processus de pouvoir et de prise de décision n'est donc ni hiérarchique, ni démocratique, ni contractuel. [...] [Finalement,] la meilleure stratégie pour l'individu est donc d'en faire le moins possible. Celui qui part en dernier est avantagé par rapport à celui qui part en premier. La course est une course de lenteur. [...] Les notables ne se mobilisent qu'une fois le feu vert donné par le système. [...] Chacun veille jalousement à préserver les relais dont il dispose à son seul bénéfice ».

Pour autant, la concentration des villes va aussi avoir ses effets pervers, générant une personnalisation politique des élus ainsi qu'une centralisation locale qui renvoie à un certain étatisme (Jouve & Lefèvre, 1999, p. 841). C'est la « République des fiefs » (Jouve & Lefèvre, 1999, p. 841, Mény, 1992).

6.2.2. De la rénovation urbaine à la politique de la ville

Dès l'arrivée des socialistes au pouvoir en mai 1981, l'État commence à générer tout un dispositif d'organismes et de programmes basés sur la « contractualisation » avec les villes. Bertrand Schwartz propose la création de « missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes », qui verront le jour en 1982³⁸. Dans le même temps, en juillet 1981 sont

³⁸ Ordonnance n°82-273 du 26 mars 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale.

créées les Zones d'Éducation Prioritaires (ZEP)³⁹ qui ont pour objet d'identifier les zones où les scolaires rencontrent le plus de difficultés afin de soutenir plus spécifiquement ces établissements, qui se trouvent le plus souvent au sein des zones urbaines sensibles. En décembre 1981, à la suite du rapport Dudebout, est créée la Commission Nationale pour le Développement des Quartiers, chargée de la mise en œuvre de programmes de réhabilitation⁴⁰. En 1983, la mission « banlieue 89 » est installée avec comme mission de repenser l'urbanisme des banlieues tandis que le Comité Interministériel pour les Villes (CIV) voit le jour en juin 1984⁴¹ avec la responsabilité de mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière de politique de la ville. Le Fonds Social Urbain (FSU) est également créé en juin 1984⁴² en remplacement du Fonds d'Aménagement Urbain créé en 1976. Le FSU s'oriente sous le contrôle de l'État vers un objectif de « développement social des villes, [...] d'insertion des minorités [...] et de qualité architecturale » (Dieu, 1999, pp. 93-95).

Par décret d'octobre 1988⁴³, le Premier ministre socialiste Michel Rocard fusionne l'ensemble des dispositifs de soutien à la politique de la ville au sein du Conseil National des Villes (CNV) et de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV). Les programmes de rénovation urbaine se développent avec le soutien financier de la Caisse des Dépôts et Consignations. En 1991, treize sous-préfets sont nommés par le gouvernement afin d'accélérer le développement des programmes de désenclavement des cités. La loi d'orientation pour la ville de juillet 1991⁴⁴ permet le lancement des « Grands Projets Urbains ». En avril 1992, l'homme d'affaires Bernard Tapie devient ministre de la ville, ce qui contribue à la visibilité des enjeux liés aux cités.

³⁹ Circulaire EN n°81-238 du 1^{er} juillet 1981 relative à la création des zones d'éducation prioritaire, Bulletin Officiel n°27 du 9 juillet 1981.

⁴⁰ Laquelle sera absorbée fin 1988 par la délégation interministérielle à la ville.

⁴¹ Décret n°84-561 du 16 juin 1984.

⁴² Décret du 24 juin 1984.

⁴³ 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 urbain.

⁴⁴ Loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (LOV).

6.3. L'émergence d'une sécurité locale

C'est donc au début des années 1980 et 1990 que va être développé l'ensemble des outils relatifs à l'émergence d'une sécurité territoriale. Cela passe, comme il est présenté dans cette section, essentiellement par l'institutionnalisation de comités partenariaux de travail au niveau des villes, ainsi que par la contractualisation de l'aide financière de l'État. « On tâtonne autour d'une redistribution des tâches, à peine esquissée pour le moment : l'État national tente de renvoyer vers le local une partie — surtout préventive — de la sécurité publique, en se repliant, peu ou prou, sur une fonction de coordination. » (Robert, 2001, p. 24).

6.3.1. Le « rapport Bonnemaïson »

a) Le travail de la commission des maires

Le 28 mai 1982, le Premier ministre Pierre Mauroy⁴⁵ installe la « commission des maires sur la sécurité. Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité » qui intègre trente-six élus locaux. Présidée par Gilbert Bonnemaïson, député-maire d'Épinay-sur-Seine, la commission a pour objectif de travailler à la réforme de la sécurité locale en France. Les réflexions du moment sont visiblement proches des recommandations du rapport Peyrefitte⁴⁶ : urbanisme, logement, population défavorisée, mineurs et justice, îlotage, *etc.* (Le Goff, 2004, p. 49).

Le rapport Bonnemaïson va avoir un impact essentiel sur l'organisation de la sécurité locale. Il incite au développement de la prévention, de la responsabilisation des maires dans une démarche décentralisée, à l'effort en matière d'éducation et de dialogue avec la jeunesse ainsi qu'au développement de structures de coordination (Donzelot & Wyvekens, 2004, p. 107). Le rapport Bonnemaïson, s'inscrit tout à fait dans une perspective *welfariste* et ne remet pas en cause « la défaillance des institutions dans leur mission d'encadrement de la population »

⁴⁵ Premier gouvernement Mauroy : 21 mai – 22 juin 1981 ; second gouvernement Mauroy : 22 Juin 1981 – 22 mars 1983.

⁴⁶ Seul Hubert Dudebout, alors maire socialiste de Grenoble, connu pour son rapport « Ensemble refaire la ville » (1983), pierre angulaire de la rénovation urbaine en France, participera aux travaux des deux commissions.

(Donzelot & Wyvekens, 2004, p. 177) sans jamais évoquer la responsabilité des habitants en matière de contrôle social, approche davantage néolibérale.

Cependant, un des points faibles du rapport Bonnemaïson reste la difficulté à définir les concepts et établir des méthodes. Ainsi, en matière de prévention, tout est dit ici à une époque où la police communautaire prenait son envol (Maning, 1984 ; Greene & Mastrofski, 1988), que Goldstein (1979) popularisait les méthodes de résolution de problèmes et que la théorie de la vitre cassée était en cours de publication (Kelling & Wilson, 1982) : « Si la nécessité de privilégier la prévention est apparue indéniable, sa définition et son contenu peuvent poser problème. Dans un souci de pragmatisme et de clarté, la Commission propose de distinguer deux types de prévention : le premier concerne la définition des politiques globales en matière de logement, d'éducation, de famille, de répartition du revenu national, *etc.* Le second est destiné plus particulièrement à empêcher un individu de verser dans la délinquance. Il s'exerce évidemment dans le cadre du premier, mais son objet est plus précis. Il prend notamment en compte la réalité de la ville ou du quartier. Par exemple, la construction d'un club de jeunes, ou l'aménagement des activités sportives de la jeunesse pendant l'été, entrent dans son domaine d'action. » (Bonnemaïson, 1982, pp. 29-32). Il est également à noter qu'en matière de police, le rapport Bonnemaïson n'évoque que les efforts budgétaires et d'effectifs consentis par le gouvernement.

b) La politisation des concepts de prévention / répression

Le rapport délivré en décembre 1982 s'ancre explicitement dans la contestation de l'approche répressive de la justice, se référant ainsi à la tradition foucauldienne (Foucault, 1975, pp. 308-313), ainsi qu'en faveur des mouvements de libération individuelle issus des années 1960. La rupture avec les gouvernements précédents s'inscrit clairement : « Les différents volets de la répression conduisent à deux conclusions. D'une part, l'insécurité n'a pas diminué et s'est même constamment accrue [...]. D'autre part, le renforcement de l'appareil répressif coûte de plus en plus cher pour un rendement de moins en moins élevé » (Bonnemaïson, 1982, p. 29). Le rapport devient alors l'emblème du « gouverner autrement » (Mauroy, 1982) du nouveau gouvernement socialiste en matière de sécurité publique. Cette étape positionne la gauche comme un nouvel acteur en matière de sécurité alors que « les partis de droite apparaissaient

comme les principaux producteurs de discours et de propositions relatifs à la sécurité » (Rey, 2002, p. 25). L'approche de la délinquance par les politiques sociales du rapport Bonnemaïson n'a pas manqué de faire réagir les tenants d'approches davantage droitères, jugeant que « les auteurs des grandes politiques par le développement social sont condamnés à avancer à l'aveuglette sur un terrain miné. [...] Au niveau macrosociologique où se situent ces politiques, les rapports de cause à effet sont indirects et très mal connus. » (Cusson, 2002, p. 21).

Si le rapport Bonnemaïson fait émerger un tandem maire – prévention novateur dans les années quatre-vingt, il ne peut manquer d'instiller une politisation des approches répression / prévention dans un pays où l'idéologie politique envahit largement le cadre technique. Ainsi depuis les années 1960, la droite « libérale » est présentée comme le chantre de la répression tandis que la gauche socialiste revendiquerait l'exclusivité de la prévention et des politiques sociales. Le mot « sécurité » apparaît dans le vocabulaire politique des années 1940-1976, comme synonyme de besoin social (Gleizal, 1990, pp. 39, 41, 43, 47). Mais le vocable reste plutôt attaché à la politique répressive antérieure à l'arrivée de la gauche. Se développe alors une dichotomie idéologique entre d'un côté sécurité – répression et de l'autre prévention – solidarité. Ceci a eu un effet considérable, dans la mesure où chaque gouvernement orientera sa politique publique de sécurité en fonction de cette dichotomie : La « répression [...] ce terme si honni au début des années quatre-vingt, quand « sécurité » se confondait avec « sécuritaire » » (Donzelot & Wyvekens, 2004, p. 15). Cette dichotomie sera et reste en partie ancrée au cœur des partenariats locaux de sécurité, comme nous le montrerons dans les témoignages d'élus locaux. Et ce, même si depuis le colloque de Villepinte d'octobre 1997, le parti socialiste s'est approprié la question sécuritaire et que les frontières idéologiques paraissent de moins en moins techniquement visibles (Monjardet, 2002, p. 273). Il en est de même à droite où la publicité faite à la prévention situationnelle par des auteurs comme Maurice Cusson (2002) relativise la méfiance idéologique liée à l'emploi de moyens de prévention. En réalité, la « comparaison des bilans respectifs des gouvernements de gauche et de droite [...] fait apparaître [...] moins d'écart que les débats électoraux ne la laisseraient supposer et souligne plutôt la modestie des marges d'actions des pouvoirs publics » (Rey, 2002, pp. 29,31). Ainsi, comme l'écrit Gautron (2010, p. 7), « en 2002, le changement de

majorité politique n'a donc pas donné lieu à une suppression des dispositifs partenariaux installés par la gauche plurielle à la fin des années 1990 ».

6.3.2. Les dispositifs de prévention de deuxième génération

Un des effets de toute la production des premiers mois du mandat socialiste est la réforme des dispositifs de prévention de la délinquance, créés cinq ans plus tôt. Ainsi, en juin 1983⁴⁷, le CNPC devient le CNPD : Conseil National de Prévention de la Délinquance et les CDPC disparaissent au profit des CDPD : Conseils Départementaux de Prévention de la Délinquance, les compétences restant globalement similaires⁴⁸. Le terme de « criminalité » disparaît alors au profit de celui de « délinquance » qui va s'imposer dans le langage courant. Nouveau dispositif en revanche, il est proposé aux maires de créer des Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance (CCPD), afin de coordonner les actions menées entre l'État et les villes - et essentiellement leur volet budgétaire - en matière de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes (Donzelot & Wyvekens, 2004, pp. 107, 181 ; Dieu, 1999, pp. 89-90). En réalité, c'est aussi une manière pour l'État de créer une dynamique afin de ne pas laisser les villes occuper seules le terrain de la prévention de la délinquance. Les villes pouvant alors être tentées, parmi leurs initiatives, de recréer des polices municipales, ce qui dans les années 1980 n'est guère du goût de l'État et ce qui n'est d'ailleurs pas suggéré dans le rapport Bonnemaïson. En dépit des difficultés rencontrées par les CCPD en matière de coordination entre collectivités et État (Estèbe, 1994) ainsi que du manque d'implication de la justice et des acteurs sociaux (Donzelot & Wyvekens, 2004, p. 18) ceux-ci muteront et deviendront l'organe de support essentiel au partenariat en matière de sécurité locale. Dans la continuité des CCPD, les premiers Contrats d'Action et de Prévention pour la Sécurité (CAPS)

⁴⁷ Créé par le décret n° 83-459 du 08 juin 1983, Journal Officiel du 9 juin 1983 (Pp. 1727-1728).

⁴⁸ Le CNPD a de plus la mission de soutenir financièrement les acteurs de prévention qui en font la demande dans le cadre d'un plan de prévention. Sénat, 8^{ème} législature : réponse du Premier ministre (publiée dans le J.O. Sénat du 07 avril 1988, page 456), à la question écrite n° 09195 de Monsieur José Balarelo, publiée dans le JO Sénat du 07 janvier 1988, page 4.

voient le jour en 1985⁴⁹ et permettent de formaliser le soutien financier de l'État à l'égard des communes, essentiellement en matière de financement des activités locales de prévention de la délinquance (Dieu, 1999, p. 91). Mais la police reste un acteur marginalisé des dispositifs qui se mettent en place.

6.3.3. Partenariat, contractualisation et coproduction

Les dispositifs de partenariats et de contractualisation encouragés par l'État à partir de 1985 vont devenir une constante de la collaboration entre l'État et les collectivités locales (Le Galès, 1995, p. 67) ainsi qu'entre les collectivités et leurs autres partenaires locaux.

a) L'ouverture au partenariat

Le concept de partenariat en sécurité émerge lui-même en France dans ces années quatre-vingt-dix avec la montée du leadership des grandes villes (Ferret J. , 1998, p. 266 ; Ferret J. , 2004, p. 55) et se trouve défini par l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, organisme de recherche et de formation du ministère de l'Intérieur⁵⁰ : c'est le fait de « mobiliser et impliquer par la connaissance réciproque l'ensemble des acteurs locaux de la sécurité dans la recherche et la mise en œuvre de solutions durables et complémentaires. Ce mode d'action facilite une approche globale des problèmes de la sécurité et le développement de dynamiques visibles et cohérentes » (IHESI, 2000, p. 347). Il prend essentiellement la forme de chartes de coopération et de fiches de liaison facilitant l'échange d'information avec l'Éducation nationale, les bailleurs sociaux ou encore les transporteurs (IHESI, 1998, pp. 73-80).

Landry (1994, p. 15) définit le partenariat de façon générale, comme « une entente entre des parties qui, de façon volontaire et égalitaire, partagent un objectif commun et le réalisent en utilisant de façon convergente leurs ressources respectives ». Ce que confirme la définition d'Henripin, (1994, p. 29) : « Le partenariat est une relation équitable établie entre plusieurs

⁴⁹ Circulaire n°3002/SG du 08 novembre 1985 relative aux contrats d'action de prévention pour la sécurité dans la ville

⁵⁰ Aujourd'hui connu sous le nom d'Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice (INHESJ).

parties ayant chacune sa mission propre en vue de travailler en étroite collaboration à la réalisation d'un objectif commun. Cela suppose une définition claire des rôles et des responsabilités des partenaires, le partage d'un minimum de valeurs communes sur lesquelles vont s'appuyer les actions et un bénéfice retiré par chacun des partenaires en contrepartie de ses contributions. » Tout ceci va dans le sens de ce qu'évoque Kooiman (2003) en matière d'équilibre des parties. C'est dans cette perspective que se développent les CCPD, même si dans les faits, l'intégration réelle des partenaires se fera par touches successives, au fil des différentes générations de dispositifs de prévention de la délinquance. Le tout ne prendra un sens global que dans les années deux-mille dans la mesure où jusqu'alors, l'État contraint les villes à ne devenir partenaires qu'avec les acteurs qu'il a désignés (Gautron, 2010, p. 18). Un réseau local de sécurité comme l'appelle Terpstra (2008) se forme alors et inclut outre l'État, la Justice et les services des villes, les conseils généraux, les bailleurs sociaux, les transporteurs, *etc.* (Dupont B. , 2004 ; Newburn, 2001). Même si sur le fond, si « les dispositifs de partenariat locaux sont loués, c'est parce qu'ils répondent à une fragmentation excessive des pouvoirs, permettant aux acteurs de découvrir leurs compétences respectives, facilitant la collecte et le partage d'information une fois le climat de confiance instauré, et finalement enrichissent l'expertise » (Gautron, 2010, p. 7).

b) La contractualisation avec l'État

Pendant ce temps, les relations entre l'État et les collectivités se consolident sur des bases « contractuelles » du type CAPS (De Maillard, 2003 ; Dieu & Domingo, 2003 ; Donzelot & Wyvekens, 2004 ; Le Goff, 2005 ; Douillet & De Maillard, 2008) et qui supposent un échange équitable entre les deux parties. L'objet de la contractualisation est l'engagement pour la collectivité de mettre en œuvre les dispositifs que l'État ne peut que suggérer, autonomie des communes oblige, avec pour contrepartie, la possibilité de recevoir du financement.

Pour Le Goff (2004, p. 101), subsiste une « asymétrie des positions institutionnelles dans [les] instances de négociations. [...] Il reste que par le truchement de ses services régaliens – police et justice – l'État garde la haute main sur le champ de la sécurité ». Ce que dit également Ferret (2004, p. 54). D'une part, il n'y a pas d'égalité entre les partenaires et d'autre part, les gains et avantages ne sont pas équilibrés entre les acteurs. Sur la forme, il ne s'agit donc pas

d'un « contrat » au sens propre du terme, mais bien plus d'une forme de délégation. Rappelons que cette contractualisation correspond à l'approche néolibérale de « gouvernement à distance » (Jones & Newburn, 2002) et qui permet à l'État de « négocier son engagement » tout en « n'affaiblissant pas trop l'image de [son] autorité supérieure » (Roché, 2004a, pp. 48-49). Quant à l'autorité de cette contractualisation, Le Goff (2004, p. 101) nous éclaire en citant un magistrat partie prenante : « la manie du contrat est intéressante, mais il y a des domaines où cela n'a pas de sens, où il n'y a pas de contrat. Et le contrat local de sécurité n'est pas un contrat au sens juridique. Moi, je n'ai pas la liberté de contracter sur l'action publique, pas plus d'ailleurs que le préfet sur un certain nombre de ses pouvoirs. On ne contracte pas, on se met d'accord. »

Pour Jean-Jacques Gleizal (2003), l'État français agit en deux temps. Dans un premier temps, il initie le « décentrage » en se fixant des objectifs sous forme de politiques publiques, qu'il sait ne pouvoir tenir seul. Dans un second temps, il organise le fonctionnement des dispositifs « décentrés » usant de son pouvoir réglementaire afin de tenir ses objectifs (Gautron, 2010, p. 9). Ainsi, si l'État cherche à se « décentrer », contraint par ses résultats et ses finances, le mouvement de « décentration » est cependant simultanément contrarié par la peur de la perte des « symboles de la monopolisation du pouvoir de punir » (Roché, 1998, p. 153 ; Robert, 2001, p. 12). Comme le dit Roché (2004a, p. 47) : le « renforcement de la place du local s'est traduit de quatre manières : tout d'abord, par le vote de nouvelles lois et les transferts de compétences qui s'ensuivirent ; mais surtout par des réformes mettant l'accent sur la proximité (Robert, 2002, pp. 47-49) ; qui sont indissociables des nouvelles pratiques contractuelles entre autorités publiques ; enfin, du fait des moyens nouveaux qu'ont développés les municipalités pour prendre en charge de nouvelles questions, notamment l'insécurité ».

Cette démarche va s'accroître jusqu'à trouver sa pleine expression dans la variété de dispositifs partenariaux et contractuels qui vont se développer dans les années 1990 et 2000.

7. Les années 1990 et 2000 : la consolidation

Dans les années 1990 – 2000, comme le dit Roché (2004a, p. 67), « l'État central n'apparaît plus comme le seul garant de la sécurité [...]. L'autorité glisse des mains de ceux qui dirigent

les administrations centrales au profit d'organisations privées ou d'élus locaux, voire de l'Union européenne ». Ce que démontrent également les travaux d'Ocqueteau (2002 ; 2004). Depuis la décentralisation les villes se sont émancipées et l'État quant à lui vit dans une sorte d'urgence budgétaire. Des politiques publiques vont alors voir le jour afin d'accélérer le décentrage vers les acteurs locaux de la sécurité.

7.1. Des villes émancipées, un État économe

Le contexte budgétaire de l'État s'est encore tendu alors que les villes ont pris leur envol et deviennent de plus en plus leader en matière de sécurité locale. Dans le même temps, les enjeux de sécurité publique s'avèrent plus prégnant dans la vie politique du pays.

7.1.1. Des villes mobilisées

Dans un contexte de dynamisation locale, l'émiettement du territoire en près de trente-six mille communes, présente un handicap de taille critique défavorable à l'émancipation des collectivités locales. Elles ont alors au fil du temps, développé des stratégies de regroupement, essentiellement de deux manières. Les communes se sont regroupées sous forme d'intercommunalités, ce qui permet la prise en charge de diverses compétences en matière de gestion et d'aménagement de l'espace (Le Galès, 1995, p. 65). Les intercommunalités, dont le l'appellation et les responsabilités varient en fonction du nombre d'habitants, sont dirigées par les maires des communes participantes et placées sous la présidence de l'un de leur élu président du dispositif. Elles ont statut d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale *ad hoc*, ce qui permet une souplesse dans les missions prises en compte (Borraz, 2000, p. 20). C'est ainsi que les CLSPD peuvent également être déployés au niveau intercommunal et que certaines communes, plus rares, ont mutualisé leurs polices municipales en « polices municipales à caractère intercommunal ». Cette initiative permet de travailler sur un territoire urbain plus vaste et homogène et donc stratégiquement plus pertinent, ainsi que de réaliser d'importantes économies d'échelle. Le « local » l'emportant peu à peu sur le « communal » (De Maillard & Roché, 2005, p. 49).

Le « secteur public communal » (Borraz, 2000, p. 21) développe ainsi de nouveaux modes de gouvernance, mettant en place des stratégies et des structures afin de répondre aux besoins

(Jouve & Lefèvre, 1999) et de faire face « au retard accumulé en matière de croissance urbaine » (Crozier & Thoenig, 1975, p. 20). L'ouverture aux partenaires et la recherche de résultats incitent les villes à développer des « mécanismes de régulation au quotidien » (Lorrain, 1996, p. 198), une sorte de « gouvernement urbain » (Borraz, 2000, p. 24), permettant le développement de projets divers qui coexistent dans un tout cohérent (Borraz, 2000, p. 20). La gouvernance municipale devient alors le produit des relations qui se nouent entre le politique, l'administration locale, l'État et la société civile (Borraz, 2000, p. 15). Le politique ne se définit plus « en termes de domination légale et rationnelle [mais il devient] avant tout [une capacité de] mobilisation de groupes sociaux, d'institutions, d'acteurs publics et privés qui bâtissent des coalitions. » (Joana, 2000).

En s'émancipant d'un État qui était peu concerné par le développement des villes et en même temps jugé trop intrusif dans ses politiques publiques (Borraz, 2000, p. 19), les villes sont devenues davantage autonomes à un moment où l'Union européenne et la mondialisation ouvrent des espaces supra-étatiques (Le Galès, 1995, p. 57 ; Loader, 2000, pp. 326-328). « La mondialisation a fait des villes les points nodaux de la croissance économique de par leur surproductivité et leur assurance-flexibilité » (Jouve & Lefèvre, 1999, p. 849). Les villes deviennent alors des actrices essentielles de « la transformation des sociétés capitalistes avancées » (Jouve & Lefèvre, 1999, p. 835), sans rupture ni continuité, juste par l'épuisement du modèle de gouvernement municipal antérieur (Borraz, 2000, p. 19).

7.1.2. **Le renforcement de la reprise en main urbaine**

En août 2003⁵¹, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine dite « loi Borloo », s'engage à la réduction des inégalités sociales dans les zones urbaines sensibles. À ce titre est créé le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) qui vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en ZUS. L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), est alors créée

⁵¹ Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, modifiée par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

avec « pour mission de contribuer, à la réalisation du programme national de rénovation urbaine dans tous les quartiers [sensibles] en accordant des concours financiers aux collectivités locales⁵² ». Les textes et les programmes se suivent et aujourd'hui l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine représente un budget de 12 350 milliards d'euros et impacte 5 millions d'habitants⁵³. Au 1^{er} janvier 2015, l'ANRU finançait la production de 140 125 logements sociaux, la réhabilitation de 321 227, la déconstruction de 16 661 et la résidentialisation de 356 778 autres (ANRU, 2015).

En application de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003, de nouveaux contrats État – Collectivités voient le jour : les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS), qui succèdent en mai 2006⁵⁴ aux contrats de ville mis en place en 1993. De fait le CUCS sort du champ de la rénovation urbaine pour embrasser une mission plus vaste et soutenir ainsi des actions en matière d'emploi et développement économique ; d'éducation ; d'habitat et cadre de vie ; de santé et de prévention de la délinquance⁵⁵. Ce qui en fera également une source de financement dans ce dernier domaine.

Dans le cadre d'un « nouveau programme national de renouvellement urbain⁵⁶ », les CUCS sont remplacés par les contrats de ville de nouvelle génération, en juin 2014. Les nouveaux contrats de ville sont fondés sur trois piliers complémentaires⁵⁷. Le premier pilier concerne la « cohésion sociale », prévoyant des mesures de soutien en matière d'équipements sociaux, culturels, sportifs et associatifs participant au lien social, avec un regard particulier sur les enjeux liés à l'éducation, la santé⁵⁸ et la justice. Le deuxième pilier se rapporte au « cadre de vie et au renouvellement urbain » avec pour objectif d'améliorer les conditions de vie des

⁵² Article 10, de la loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ; modifié par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

⁵³ <http://www.anru.fr/index.php/fre/ANRU> (consulté le 15 février 2015).

⁵⁴ Décision du CIV du 09 mars 2006 ; Circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale.

⁵⁵ Circulaire du 15 septembre 2006 relative à la géographie prioritaire des contrats urbains de cohésion sociale.

⁵⁶ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

⁵⁷ Circulaire du 30 juillet 2014 (Premier Ministre n°5729/SG) relative à l'élaboration des contrats de ville de nouvelle génération.

⁵⁸ Circulaire SG/CGET/2014/376 du 05 décembre 2014, relative à l'intégration des enjeux de santé au sein des contrats de ville.

populations vivant dans l’habitat social. L’amélioration des relations police-population fait partie des priorités. Enfin, le troisième pilier priorise le « développement de l’activité économique et de l’emploi », avec pour objectif de réduire l’inemploi des jeunes et développer la création d’entreprises. De façon transversale, l’égalité homme femme, les jeunes, la lutte contre les discriminations et la participation citoyenne, sont affichés comme des priorités dans les territoires prioritaires⁵⁹.

7.1.3. Mais un cadre budgétaire restrictif

Dès la sortie du rapport Bonnemaïson dans les années 1980, les acteurs publics ont conscience des choix budgétaires auquel l’État devra faire face en matière de sécurité publique. « La question que les pouvoirs publics [...] doivent se poser est le degré d’engagement financier que la France, qui connaît une crise économique [...], peut se permettre de faire pour sa sécurité par la répression. » (Bonnemaïson, 1982, p. 30). L’Union européenne de son côté n’a cessé d’inciter la France à réduire sa dette publique et se conformer aux critères de convergence de Maastricht⁶⁰, réduisant considérablement la marge de manœuvre budgétaire des gouvernements de gauche comme de droite. Les enjeux de restrictions budgétaires sont aujourd’hui ancrés au cœur de la pratique policière que ce soit en police nationale ou en gendarmerie (Dieu, 1999, p. 203). Ainsi, l’Inspection Générale de l’Administration (IGA)⁶¹ note expressément combien le partenariat est devenu un argument économique important pour l’État. Et dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)⁶², dont l’un

⁵⁹ Circulaire du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d’élaboration des contrats de ville (ministère de la ville, de la jeunesse et des sports).

⁶⁰ Parmi les cinq critères de convergence permettant à un pays d’être membre de l’Union Économique et Monétaire, il est spécifié que la dette publique des États ne doit pas dépasser 60% du PIB et que le déficit des administrations publiques ne doit pas dépasser 3% du même PIB. La dette de la France représente aujourd’hui 95,3% de son PIB en 2014, contre 91,9% en 2013.

⁶¹ L’IGA est un service rattaché au cabinet du ministre de l’Intérieur. Son « origine remonte à Necker, [et] a su développer des modes d’intervention variés. Au socle traditionnel et permanent des fonctions d’inspection et de contrôle se sont ajoutées des missions d’audit, d’évaluation voire d’appui, afin de mieux répondre aux attentes et sollicitations du ministre et, plus généralement, du Gouvernement ».

http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/le_ministere/organisation/inspection-generale-administration

⁶² La RGPP a été annoncée lors du Conseil des ministres du 20 juin 2007. Elle s’inspire notamment des recommandations du rapport Pèbureau sur la dette publique et a pour objectif de moderniser le service public.

des trois objectifs est la réduction des dépenses publiques, la coproduction de la sécurité devient une priorité pour l'État. En 2002, au moment où l'annonce de l'augmentation des effectifs de police et de gendarmerie représente un véritable enjeu politique pour le gouvernement de droite, l'État ne peut en réalité que maintenir l'existant : « Les forces de police et de gendarmerie ont pu, durant la période 2003-2007 couverte par la loi d'orientation et de programmation (LOPSI) du 29 août 2002, tabler sur un renforcement de leurs crédits et de leurs effectifs. [...] L'accroissement de ces derniers [...] a été limité voire inexistant, selon les indicateurs considérés. L'orientation à la baisse de l'évolution des moyens de deux forces, ensuite décidée en vue de stabiliser les dépenses de l'État, a commencé à être perceptible en 2009 et surtout en 2010 dans les services de police et les unités de gendarmerie chargés des missions de sécurité publique. » (Cour des comptes, 2011, p. 37). Le décentrage s'opère alors sous la contrainte budgétaire.

7.2. La consolidation des dispositifs de prévention de la délinquance

Ceci explique sans doute en partie que la période se définisse par la consolidation des dispositifs partenariaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

7.2.1. Le développement de politiques publiques de sécurité locale

En mai 1992, devant l'accroissement continu des statistiques de la délinquance⁶³, sont annoncés par le ministre socialiste de l'Intérieur et de la Sécurité Publique Paul Quilès, les Plans Locaux de Sécurité (PLS)⁶⁴, rendus obligatoires pour les vingt-sept départements les plus urbanisés de France. Les PLS sont prévus pour être développés « à l'initiative des préfets [...] en concertation avec les communes », les CCPD étant associés. Ces plans avaient

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/modernisation-etat/revision-generale-politiques-publiques.shtml>

⁶³ « La progression de la délinquance frappe tous les pays d'Europe occidentale. En France, la délinquance s'est accrue depuis trois ans, après quatre années au cours desquelles elle avait diminué. En même temps, elle tend à se concentrer dans les départements les plus urbanisés. » Présentation de Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique lors du Conseil des ministres du 13 mai 1992.

⁶⁴ Circulaire du 13 mai 1992.

pour objectif de mieux analyser les besoins locaux afin « de mobiliser tous les moyens disponibles en faveur des actions jugées prioritaires »⁶⁵. La mise en place des PLS ne sera jamais généralisée du fait qu'en mars 1993 les socialistes perdent les élections législatives. La droite revient alors au gouvernement dans le cadre de la première cohabitation, François Mitterrand restant président de la République. Charles Pasqua alors ministre de l'Intérieur reconcentre les services de police d'État et les Plans Locaux de Sécurité (PLS) deviennent des Plans Départementaux de Sécurité (PDS). Les PDS deviennent des actes unilatéraux de l'État qui s'imposent aux collectivités, mais qui s'ouvrent en revanche pour la première fois à la justice, par la présence des procureurs de la République (Colombié & Boudou, 2011, pp. 17-18).

La Loi d'Orientation et de Programmation de la Sécurité (LOPS)⁶⁶, votée par la majorité de droite en janvier 1995, va accélérer la responsabilisation des collectivités locales et l'implication de la sécurité privée dans une perspective de coproduction (Ocqueteau, 2004, p. 155). Bien que la LOPS réaffirme d'abord que la sécurité publique est l'affaire de l'État⁶⁷, elle reconnaît aussi pour la première fois dans un texte législatif, la contribution des maires⁶⁸ (Dieu, 1999, pp. 117-126). Avec l'élection de Jacques Chirac à la présidence de la République en mai 1995, la droite dispose de nouveau des pleins pouvoirs, mais en juin 1997 la gauche reprend l'Assemblée nationale et une nouvelle cohabitation prend place. Jamais les questions de sécurité n'auront autant été au cœur du débat politique en France, alors que fait intéressant,

⁶⁵ Présentation de Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique lors du Conseil des ministres du 13 mai 1992

⁶⁶ Loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'Orientation et de Programmation de la Sécurité (LOPS).

⁶⁷ « L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens. » Article 1 de la LOPS.

⁶⁸ « Le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique. » Art. 7 de la LOPS ; « Par les compétences nombreuses qu'il exerce dans le domaine de la vie sociale, mais aussi en matière de police administrative, le maire est un acteur privilégié de la sécurité. » Annexe 1, I-2.

les statistiques criminelles déclarées par le ministère de l'Intérieur connaissent une baisse significative⁶⁹.

C'est dans ce contexte d'émoi sécuritaire qu'à l'initiative du gouvernement, en octobre 1997, la gauche française se réunit à Villepinte afin d'établir une stratégie nationale en matière de sécurité (Ocqueteau, 2004, p. 157). Le constat effectué par le Premier ministre Lionel Jospin (1997, p. 89) est sans appel : « Assurer la sécurité des citoyens est un devoir pour l'État. L'insécurité est donc un échec pour l'État. En effet, malgré tous les efforts déployés sur le terrain par les magistrats, les policiers, les gendarmes, de nombreux services publics, mais aussi par les collectivités locales et les associations, l'insécurité n'a pas reculé, bien au contraire. » À l'issue de cette rencontre, plusieurs grandes décisions sont prises telles que la création du Contrat Local de Sécurité (CLS), la création d'une police nationale de proximité et la réforme de la police municipale⁷⁰ ainsi que de la sécurité privée⁷¹, reconnues comme acteurs de sécurité publique.

7.2.2. Les dispositifs de sécurité - prévention de troisième génération

a) Les contrats Locaux de Sécurité

À partir d'octobre 1997, le Contrat Local de Sécurité (CLS)⁷² formalisant la collaboration entre l'État et les collectivités remplace le CAPS et va devenir une pierre angulaire du

⁶⁹ Évolution de la criminalité en France, en vertu des faits constatés par les services de police nationale et de gendarmerie nationale. Synthèse des 107 index de l'état 4001, regroupant l'ensemble des crimes et délits (atteintes, aux personnes, atteinte aux biens...).

Année	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Faits constatés (État 4001)	3 919 008	3 665 320	3 559 617	3 493 442	3 565 525	3 567 864	3 771 849	4 061 849

Source : Direction Générale de la Police Nationale.

⁷⁰ Loi no 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.

⁷¹ Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

⁷² Circulaire NOR/INTK9700174C du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité ; Circulaire NOR/INTK9900134C, du 07 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité, JORF n°136 du 15 juin 1999 page 8719.

partenariat de sécurité locale⁷³ (IHESI, 1998). Les signataires sont le préfet qui initie le processus avec le procureur de la République et qui associe le maire, bien que tous les services associés soient invités à contribuer. D'autres acteurs ainsi que la population peuvent y être théoriquement associés (Donzelot & Wyvekens, 2004, p. 182) dans une perspective de développement du réseau local de sécurité (Terpstra, 2008). Le CLS impose également, préalablement à son établissement, la réalisation d'un diagnostic local de sécurité supposé prendre en compte les faits de délinquance, autant que le sentiment de la population (IHESI, 1998, pp. 171-176 ; Donzelot & Wyvekens, 2004, p. 187). C'est sur la base du diagnostic local de sécurité que les actions sectorielles sont développées sous forme de « fiches d'action » (IHESI, 1998, pp. 261-324) : réponse policière, santé/addictions, justice de proximité, emploi pour les jeunes, information du public, *etc.* Si le bilan des CLS est réputé mitigé en partie du fait qu'il ait été « vigoureusement impulsé d'en haut » (Dieu, 1999, p. 137), il a cependant permis de rassembler les acteurs locaux de la sécurité dans une dynamique de partenariat (Dieu & Domingo, 2003).

Le CLS comme l'ensemble des dispositifs tendant à rapprocher police et population est accueilli sans grand enthousiasme par la police d'État (Roché, 2005). Quant aux maires, certains y voient surtout un moyen de réclamer des financements publics et un renfort d'effectifs à la police d'État (Donzelot & Wyvekens, 2004, pp. 108-109). Concernant les tentatives d'association de la population, outre quelques rares exceptions, elles resteront lettre morte, en dépit du sentiment d'abandon qui semble prévaloir dans les quartiers les plus sensibles (Donzelot & Wyvekens, 2004, pp. 105, 137). *In fine*, ce sera la loi relative à la Sécurité Quotidienne du 15 novembre 2001 qui donnera aux CLS, leur couverture législative⁷⁴.

⁷³ « [...] la sécurité ne peut pas être l'affaire des seuls services de la police et de la gendarmerie nationale, d'autant que le sentiment d'insécurité ne résulte pas seulement du bon exercice de ces missions. [...] C'est pourquoi il convient d'organiser un partenariat actif et permanent avec tous ceux qui, au plan local, sont en mesure d'apporter une contribution à la sécurité, notamment les maires et les acteurs de la vie sociale. » Paragraphe introductif de la circulaire NOR/INTK9700174C du 28 octobre 1997.

⁷⁴ « L'État associe, dans le cadre des contrats locaux de sécurité, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, qui participent également à la politique de sécurité. D'autres personnes, morales et privées, et notamment les associations, les bailleurs sociaux et les entreprises de transport, peuvent concourir à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces contrats. » Article 1^{er}, loi n° 2001-1062 du 15 novembre

b) Les Groupements Locaux de Traitement de la Délinquance

En mai 2001, les Groupements Locaux de Traitement de la Délinquance (GLTD) sont généralisés à l'ensemble de la France, après une expérimentation réussie dans le département de Seine Saint-Denis, au nord de Paris, en 1998⁷⁵. Placés sous l'autorité des procureurs, les GLTD sont des dispositifs de durée⁷⁶ et de localisation limitées qui regroupent les mêmes partenaires de la sécurité locale, tels que la police d'État, la ville, les bailleurs sociaux, l'Éducation nationale ainsi que parfois les transporteurs. Le GLTD est l'occasion de renforcer la collecte et l'échange de renseignement ainsi que, sous l'autorité du magistrat, de coordonner certaines opérations de police dans une perspective de « reconquête du territoire », telles que des contrôles systématiques d'identité (Donzelot & Wyvekens, 2004, pp. 36-67 ; 82-85). C'est le seul cénacle qui permette d'évoquer nominativement les individus à risques ce qui dans la culture française viole un tabou. Ceci n'est d'ailleurs pas une règle et cette pratique est parfois contestée par les partenaires sociaux essentiellement, car jugée trop intrusive (Donzelot & Wyvekens, 2004, p. 68). Les GLTD permettent ainsi de « remobiliser les acteurs ordinaires du lien social » en développant le réseau de sécurité locale (Donzelot & Wyvekens, 2004, p. 40), avec l'objectif de régénérer des espaces publics libres d'accès tout en invitant la population à se les réapproprier (Donzelot & Wyvekens, 2004, pp. 76, 86-87).

c) Les Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance

Les élections présidentielles d'avril - mai 2002 voient la réélection de Jacques Chirac à la présidence de la République. Les élections se passent dans un climat sensible dans la mesure où pour la première fois de la V^{ème} République, le parti d'extrême droite du Front National arrive en seconde position au premier tour des élections, disqualifiant *de facto* le parti socialiste représenté par le socialiste Lionel Jospin, Premier ministre sortant. Les questions de sécurité publique restent au cœur de la campagne électorale.

2001 relative à la sécurité quotidienne ; J.O n° 266 du 16 novembre 2001 page 18215.

⁷⁵ Sénat, 11^{ème} législature : bilan des missions des Groupements Locaux de Traitement de la Délinquance. Question écrite n°07124 de M. Emmanuel Hamel (Rhône - UMP), publiée dans le JO Sénat du 19.03.1998, page 880 ; Réponse du ministère de l'Intérieur, publiée dans le JO Sénat du 28.05.1998, page 1717.

⁷⁶ De six mois à deux ans, après quoi, ils sont « mis en sommeil » (Donzelot & Wyvekens, 2004, p. 91).

En août 2002, sous l'impulsion de Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, la Loi d'Orientation et de Programmation de la Sécurité Intérieure⁷⁷ (LOPSI) annonce la création de Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance⁷⁸ (CLSPD) qui remplacent les CCPD, tombés en désuétude. Le maire devient alors explicitement le pilote de la prévention de la délinquance ainsi que de la collaboration locale en matière de sécurité⁷⁹. Le CLSPD « constitue le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune. [...] Il favorise l'échange d'informations [et] assure l'animation et le suivi du contrat local de sécurité⁸⁰ ». Le nouveau cadre ouvre le dispositif à l'intercommunalité par la création d'un Conseil Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CISPD), parfois aussi appelé Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance, intercommunal (CLSPDi). Trois collèges composent le CLSPD : les élus, l'État et les acteurs professionnels confrontés aux questions de sécurité (Éducation nationale, bailleurs sociaux, transporteurs, pour l'essentiel)⁸¹.

d) L'affinement du dispositif

Le Conseil Départemental de Prévention⁸² (PDP) est créé sous la présidence du préfet et se trouve constitué de quatre collèges : celui des élus locaux, celui de la justice, celui des services de l'État déconcentrés dans le département (police nationale, gendarmerie) et enfin celui des

⁷⁷ Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).

⁷⁸ Décret n°2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance ; Circulaire NOR/INTX0205744C du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance, JORF n°166 du 18 juillet 2002 page 12260.

⁷⁹ « Enfin, l'ancrage des forces de sécurité intérieure dans la démocratie locale sera assuré grâce à la mise en place de conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance qui constituent l'instance de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité. [...] Les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, présidés par les maires, auront pour mission de répertorier les actions de prévention existantes, de dégager une stratégie s'appuyant sur des objectifs déterminés et d'animer une politique cohérente en fonction de ces objectifs. » LOPSI, Annexe 1, partie 1 – I.

⁸⁰ Décret n° 2007-1126 du 23 juillet 2007 relatif au conseil local et au conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance et au plan de prévention de la délinquance dans le département ; Article 2211-1 du code général des collectivités territoriales.

⁸¹ Circulaire NOR/INTX0205744C du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance, JORF n°166 du 18 juillet 2002 page 12260.

⁸² Décret n°2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance – Titre II.

autres professionnels confrontés aux enjeux de sécurité locale. Il s'agit donc d'un outil de suivi de la sécurité ainsi que des initiatives développées au niveau communal et intercommunal. Enfin, la Conférence Départementale de la Sécurité⁸³ quant à elle réunit les services de l'État (préfet et procureur) et s'assure de la mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière de sécurité, par les services de l'État dans le département. Le préfet s'assure alors qu'en vertu de la loi de mars 2007⁸⁴, « les actions de prévention de la délinquance conduites par les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne [sont] pas incompatibles avec le plan de prévention de la délinquance arrêté par le représentant de l'État dans le département dans des conditions fixées par décret⁸⁵ ».

Afin de coordonner les actions de l'État au niveau central, il est créé en 2006 un Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (CIPD) qui regroupe neuf ministères sous l'autorité du Premier ministre. Le CIPD « fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de prévention de la délinquance et veille à leur mise en œuvre [et] coordonne l'action des ministères et l'utilisation des moyens budgétaires⁸⁶ ».

En décembre 2006, les Contrats Locaux de Sécurité de 1997 sont réformés au profit des « CLS de nouvelle génération⁸⁷ ». La circulaire de création constate « l'épuisement » des effets des CLS et qui ne correspondent plus au développement des nouveaux dispositifs de prévention, tels que les CLSPD créés en 2002. Le contexte est nouveau, puisque pour la première fois depuis 2002, les faits constatés par les services de police sont présentés à la baisse.

C'est en mars 2007 que l'architecture se finalise avec la Loi relative à la Prévention de la Délinquance⁸⁸ (LPD), là aussi soumise par Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur. C'est la consécration du maire comme pivot de la sécurité locale : « Sous réserve des pouvoirs de

⁸³ Décret n°2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance – Titre IV.

⁸⁴ Loi 2007-297 du 5 mars 2007, relative à la prévention de la délinquance (LPD).

⁸⁵ Circulaire de la DACG n°CRIM 08-04/E5 du 06 février 2008 relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance. Section II.2.2.

⁸⁶ Décret n°2006-52 du 17 janvier 2006 instituant un comité interministériel de prévention de la délinquance.

⁸⁷ Circulaire NOR INT/K/06/00110/C, du 11 décembre 2006, relative à la politique de prévention de la délinquance et la préparation des CLS de nouvelle génération.

⁸⁸ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (LPD).

l'autorité judiciaire et dans le respect des compétences du représentant de l'État, [...] le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre⁸⁹. » Avec la LPD, le CLSPD devient obligatoire dans les villes de plus de dix mille habitants, le maire peut développer un Conseil pour les Droits et Devoirs des Familles⁹⁰ (CDDF) afin d'accompagner les familles en difficultés et pourra procéder à un rappel à l'ordre verbal (SG-CIPD, 2007) à l'encontre des auteurs de « faits susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publique ». À chaque nouveau dispositif, des « conventions » sont signées entre les villes et les différents acteurs de l'État, créant une jungle pseudo-contractuelle parfois difficile à démêler pour les acteurs (Gautron & Retiere, 2013, p. 8).

De même et afin de supporter les collectivités dans le financement de ces programmes, la loi relative à la prévention de la délinquance⁹¹ de mars 2007 crée le Fonds Interministériel pour la Prévention de la Délinquance (FIPD)⁹². Le FIPD est placé sous l'autorité de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) et a pour mission de « financer la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance [...], dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'État et les collectivités locales en matière de politique de la ville⁹³ ». Le FIPD représente ainsi en moyenne quarante-quatre pour cent des investissements réalisés en matière de vidéosurveillance (dite « vidéoprotection »), au profit des villes, des organismes d'HLM, *etc.* Mais si le FIPD finance beaucoup de projets relatifs à la prévention situationnelle, le fonds intervient aussi au bénéfice d'actions généralistes en relation avec une meilleure prise en charge des victimes, de la prévention des violences en milieu scolaire, *etc.* Ainsi, tous les ans, le ministère de l'Intérieur présente les

⁸⁹ Article 1^{er} de la LPD.

⁹⁰ Code de l'action sociale et des familles, articles L141-1 et L141-2 ; décret n°2007-667 du 2 mai 2007 fixant la liste des représentants de l'État pouvant participer au CDDF ; circulaire NOR/INT/K/07/00061/C du 09 mai 2007 relative à l'application des articles 8 et 10 de la LPD.

⁹¹ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

⁹² Décret n°2007-1048 du 26 juin 2007 pris pour l'application de l'article 5 de la LPD et relatif au FIPD.

⁹³ Article 5 de la LPD.

priorités du FIPD, en accord avec la stratégie nationale pluriannuelle de prévention de la délinquance et en fonction des aléas de l'actualité sécuritaire⁹⁴.

En mars 2011, la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure⁹⁵ (dite LOPPSI-2⁹⁶) vient parachever l'édifice législatif de la réforme de la sécurité, en France. Ce texte plutôt fourre-tout précise le cadre légal d'utilisation des informations issues de la vidéosurveillance, autorise les préfets à prendre des arrêtés dits de « couvre-feu » au regard des mineurs de moins de treize ans, prévoit d'autoriser les polices municipales à pratiquer la fouille de sécurité, le contrôle d'identité et le dépistage de l'alcoolémie (ce qui sera annulé par le Conseil constitutionnel⁹⁷), *etc.*

Alors que les socialistes reviennent au pouvoir en avril-mai 2012, la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017 prévoit trois programmes d'action en direction : des jeunes exposés à la violence ; afin d'améliorer la prévention des violences faites aux femmes, des violences intrafamiliales et l'aide aux victimes ; afin d'améliorer la tranquillité publique. « Une méthode de gouvernance renouvelée » confirme le CLPSD/CISPD comme organe de pilotage de la prévention de la délinquance, tout recherchant le « niveau opérationnel optimal » par le développement de groupes de travail. Le FIPD intervient en soutenant budgétairement les initiatives (SG-CIPD, 2013). Pour la première fois, le terme de gouvernance est employé, bien qu'il ne semble pas faire référence ici au paradigme présenté.

7.2.3. Le développement de la doctrine de coproduction

Après le « contrat partenarial », un nouveau vocable officiel émerge au milieu des années quatre-vingt-dix : la « coproduction » de sécurité, dont le sens plus neutre se limite au fait de « co-produire », c'est-à-dire « produire avec » (Dupont B. , 2007a). Ocqueteau (2004, p.

⁹⁴ Circulaire NOR/INT/A/14/31411/C du 31 décembre 2014, fixant les orientations pour l'emploi des crédits du FIPD pour 2015 complétée par la circulaire NOR/INT/K/15/04906/J du 23 mars 2015, fixant les orientations du FIPD pour 2015, dans le cadre du renforcement du dispositif de lutte contre le terrorisme, suite aux attentats terroristes du 07 janvier 2015.

⁹⁵ Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

⁹⁶ Article 17 de la LOPPSI.

⁹⁷ Décision du Conseil constitutionnel n°2011-625DC du 10 mars 2011 (en ce qu'il est relatif à l'article 92).

155) date la première apparition du vocable en 1995 à l'occasion du vote de la Loi d'Orientation et de Programmation de la Sécurité⁹⁸. C'est en 2001 que la « coproduction » devient parole d'État, lors d'un discours de Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur (août 2000 – mai 2002) : « Ce que l'on appelle désormais la « coproduction de sécurité » s'applique d'abord à l'État lui-même qui [...] a voulu donner plus de cohérence aux logiques de prévention, de répression et de réinsertion⁹⁹ ». Pour Gautron (2010, p. 2) la doctrine de coproduction recouvre « [qu']ensemble, les acteurs doivent évaluer les problèmes d'insécurité, définir des orientations communes, mutualiser leurs savoir-faire, leurs ressources et coordonner leurs actions ».

La coproduction est moins une construction intellectuelle qu'un fonctionnement qui s'est légitimé par son application dans le temps et qui est devenu peu à peu une nécessité économique. Mais l'approche de coproduction a peu fait l'objet de travaux en tant que tels. L'absence de construction intellectuelle de la coproduction ainsi que sa mise en œuvre par voie réglementaire, laisse plutôt penser à une doctrine plutôt qu'à un concept. Cette doctrine s'autolégitime d'ailleurs par l'image d'ouverture et d'humilité liée à l'incitation au partenariat (Gautron, 2010, pp. 15-17).

7.2.4. La réémergence des polices municipales

Après une présence monopolistique croissante de l'État dans le champ policier pendant toute la première moitié du XX^e siècle, les années 1990 voient la résurrection des polices municipales. Cette réémergence se fait en quatre étapes principales : le rapport Bonnemaïson en 1982, la Loi d'Orientation de Programmation de la Sécurité de 1995, la loi de 1999 relative à la réforme des polices municipales et la loi relative à la prévention de la délinquance en 2007.

⁹⁸Loi d'Orientation et de Programmation de la Sécurité n°95-73 du 21 janvier 1995 (LOPS).

⁹⁹ Déclaration de M. Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur, sur la notion de « coproduction de sécurité », la lutte interministérielle contre l'insécurité, le développement de la police de proximité, le rôle de la sanction et la lutte contre la délinquance des mineurs. Université La Sorbonne, Paris le 6 septembre 2001. Disponible sur vie-publique.fr, collection des discours publics.

De fait, rien dans le rapport Bonnemaïson ne tend explicitement vers ce résultat. Mais l'implication croissante des maires dans les enjeux de sécurité locale à un moment où l'État providence n'apparaît plus comme le répondant providentiel, incite ceux-ci à former des services de police municipale et à développer leur professionnalisme (Ocqueteau, 2004, p. 165 ; Malochet, 2007). Si on se rapporte à la « typologie des polices » de Monjardet (1996, pp. 271-282), on peut considérer la centralisation policière comme l'effet de la prééminence en France de la police criminelle et de la police du maintien de l'ordre, par rapport à la police dite « administrative¹⁰⁰ », Monjardet l'appelle également police « urbaine », « communautaire » ou « de proximité ». La police criminelle et le maintien de l'ordre sont de par leurs missions et leurs statuts, l'essence de la police de l'État central, de sa souveraineté. En France, « le maintien de l'ordre [public] est plus qu'une fonction de la police, c'est une idée de la politique [...]. Si la police est un savoir et une intelligence pour l'État, c'est en vue de l'ordre : le secret de l'État est celui du maintien de l'ordre. » (L'Heuillet, 2001, p. 101). C'est ce qu'expliquent également Gatto et Thoenig (1993, p. 207) pour qui la place prise par la police de la souveraineté est propre à la police d'État. Certes, l'État intervient également en police de la sécurité publique avec un objectif de présence locale, de proximité avec la population, mais peine à y parvenir (Mouhanna, 2002 ; Gleizal, 1990, p. 39 ; Jobard, 2005). La tentative de l'État de créer une police de proximité déconcentrée, la « Police Urbaine de Proximité » (PUP) (Dieu, 2002, pp. 11-28 ; IHESI, 2000), se solde par un revers traumatisant pour l'État (Roché, 2005). L'objectif était pourtant vertueux : abandonner un fonctionnement jugé trop vertical, où les demandes des habitants ne sont pas prises en compte et accroître la visibilité policière sur le terrain, toujours dans cette esprit de reconquête du territoire et de préservation de la légitimité (Donzelot & Wyvekens, 2004, pp. 111-114).

¹⁰⁰ Une suite d'arrêts du Conseil d'État (arrêt Consorts Beaud, 11 mai 1951), du Tribunal des Conflits (arrêt Dame Noualek, 07 juin 1951) et de la Cour de Cassation (arrêt de la Chambre civile n°2, 23 novembre 1956, 56-11.871) définit ce qui ressort de la police judiciaire et de ce qui ressort de la police administrative.

a) La renaissance des polices municipales

L'origine de la renaissance des polices municipales est donc multiple, s'agissant davantage d'initiatives locales que d'un mouvement issu d'une stratégie formelle (Ferret J. , 1998 ; Chambron, 1994 et 1995 ; Malochet, 2007). On retrouve comme justification de la création de polices municipales : l'opportunité offerte par la décentralisation des années 1980 ; la volonté de certains élus locaux de se positionner politiquement en matière de sécurité ; la diminution de la contribution de l'État à la sécurité publique pour des raisons budgétaires, mais aussi l'alourdissement du travail judiciaire des policiers d'État, le tout conjugué à de véritables difficultés rencontrées en matière de sécurité publique dans les Zones Urbaines Sensibles. Une succession de textes réglementaires sont pris en 1995¹⁰¹, 1999¹⁰² puis 2007¹⁰³, forgeant peu à peu la filière (Delevoeye, 1998, pp. 10-13), et les effectifs augmentant au fil du temps.

	1984	1987	1989	1993	1997	2012
Policiers municipaux, tous grades confondus	5 641 ¹⁰⁴	8 159	9 361	10 977	12 471	18 297 ¹⁰⁵
Gardes champêtres						870 ¹⁰⁶
ASVP						5 336 ¹⁰⁷

Tableau 1 : Effectifs de la filière sécurité territoriale dans le temps¹⁰⁸.

¹⁰¹ « Les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. Ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire. » Art. 9 de la Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS).

¹⁰² Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.

¹⁰³ Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne, suivie de la Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure (LOPSI) puis de la Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la *prévention* de la délinquance (LPD).

¹⁰⁴ De 1984 à 1997 (Darne, 1998, p. 9).

¹⁰⁵ (CNFPT, 2013, p. 3).

¹⁰⁶ (Cayrel & Diederichs, 2010 ; Ambroggiani, 2009).

¹⁰⁷ (Cayrel & Diederichs, 2010 ; Ambroggiani, 2009).

¹⁰⁸ Aujourd'hui les régions les plus dotées en policiers municipaux sont : Provence - Alpes - Côte d'azur : 7,8 agents de PM pour 10 000 habitants ; Languedoc-Roussillon : 6,5 ; Alsace Moselle : 4,0 ; *etc.* (CNFPT, 2013, p. 4) (les dates de recensement utilisées varient de 2007 à 2010). L'Île de France disposant 2,2 policiers municipaux pour 10 000 habitants ce qui peut s'expliquer par le fait que la ville de Paris ne dispose pas d'une police municipale appelée comme telle ainsi que par la forte densité de policiers nationaux en Première Couronne (Selon Alain Bauer et Christophe Soullez (2010, p.9), il y avait en 2008 19188 policiers nationaux (tous grades

Aux agents de police municipale (PM), s'ajoutent les gardes champêtres, les Agents chargés de la Surveillance de la Voie Publique¹⁰⁹ (ASVP, dont la mission essentielle est le contrôle du stationnement payant) et les agents de vidéoprotection travaillant dans les Centres de Supervision Urbains. L'ensemble de ces effectifs étant placé le plus souvent sous l'autorité d'un chef de service ou d'un directeur de police municipale, voire d'un directeur prévention-sécurité. Un coordonnateur du partenariat peut venir également, sous l'autorité du maire ou du directeur prévention-sécurité compléter le dispositif en prenant la charge de l'animation du CLSPD/CIPSD. Les rapports d'État ne tarissent plus d'éloges à l'égard des PM. La place des PM « est devenue de plus en plus importante grâce aux qualités et aux compétences des polices municipales, mais aussi en raison du partenariat que le Ministère de l'Intérieur a développé avec elles » (Ambroggiani, 2009, p. 6). « Les dispositifs territoriaux de prévention et lutte contre la délinquance ont accordé, dans le même temps, un rôle croissant aux maires et, par voie de conséquence, à leurs polices municipales, comme maillon essentiel de la chaîne de sécurité intérieure » (DPS, 2009, p. 7 (voir aussi p.4)). « La coproduction de sécurité des polices municipales aux côtés des forces régaliennes est une réalité. Des raisons objectives qui correspondent aux attentes des citoyens, dans un contexte de maîtrise de la dépense publique, favorisent ce mouvement encouragé par l'État » (Cayrel & Diederichs, 2010, p.250).

b) Missions et statuts

Le mandat général des polices municipales est « d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques¹¹⁰ » ce qui fait que le champ d'action de la police municipale est très vaste¹¹¹. Elles n'ont toutefois pas de compétences en matière de maintien ou de rétablissement

confondus) en fonction à la Préfecture de Paris (Paris et première couronne), sur un total de 123 789 policiers nationaux en France (soit 15,5% du total de l'effectif en tenue).

¹⁰⁹ Circulaire NOR INT/D/05/00024/C du 15 février 2005.

¹¹⁰ Article L2212-2 du CGCT et article L511-1 du Code de la sécurité intérieure.

¹¹¹ Surveillance générale de la voie publique incluant tout constat et/ou interpellation en matière d'infraction, délit ou crime ; contrôle de la circulation ; sécurité des scolaires ; police des animaux dangereux et errants ; nuisances de voisinage, police de l'environnement de l'hygiène et de la salubrité publique ; police de l'urbanisme et de la publicité ; police des nomades ; police des foires, marchés et débits de boisson ; garde statique et surveillance des bâtiments communaux et il y a encore peu, police funéraire...

de l'ordre¹¹², missions de souveraineté par excellence et qui reste assurée par les Compagnies Républicaines de Sécurité (CRS) de la police nationale et les Escadrons de Gendarmerie Mobile (EGM). Du fait de l'autonomie dont dispose le maire dans l'administration de la collectivité, les missions des polices municipales varient d'une commune à l'autre. Il n'y a donc pas de doctrine d'emploi homogène, nationale, en police municipale (Malochet, 2007, pp.9-24 ; Ferret J. , 1998).

Les agents de police municipale sont des agents de la Fonction Publique Territoriale¹¹³ (FPT), recrutés par concours, disposant d'une formation initiale et d'une formation continue obligatoires¹¹⁴, dispensées par le Centre Nationale de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT). Les policiers municipaux se divisent en trois catégories statutaires : les agents d'exécution¹¹⁵, les agents d'encadrement et depuis 2006, les directeurs. Il est possible depuis 2006 aux fonctionnaires d'État d'être détachés en police municipale¹¹⁶.

Les policiers municipaux sont Agents de Police Judiciaire Adjoints (APJA), à la différence des policiers d'État, agents de la police nationale et militaires la gendarmerie nationale, qui sont Agents de Police Judiciaire (APJ). Cette dernière qualification leur donne droit entre autres, de pratiquer le contrôle d'identité et de participer aux enquêtes judiciaires, à la différence des policiers municipaux. APJA et APJ sont tous placés sous l'autorité d'un Officier de Police

¹¹² Circulaire NOR INT 10C/D/11/19121/C du 20 juillet 2011, relative à l'interdiction des missions de maintien de l'ordre aux agents de police municipale.

¹¹³ Décret no 94-732 du 24 août 1994 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale.

¹¹⁴ Article L511-6 du Code de la sécurité intérieure. Décret n°2000-51 du 20 janvier 2000 relatif à la formation continue obligatoire des chefs de service de police municipale et des agents de police municipale.

¹¹⁵ Agents respectivement de catégorie C (gardiens, brigadiers, brigadiers-chefs principaux) ; de catégorie B (chef de service de classe normale, chef de service de classe supérieure et chef de service de classe exceptionnelle) - Décret n° 2011-444 du 21 avril 2011 portant statut particulier du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale et de catégorie A (directeur et directeur principal - Décret n°2006-1392 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale ; Décret n° 2014-1597 du 23 décembre 2014 portant modification de diverses dispositions relatives aux cadres d'emplois de police municipale de la fonction publique territoriale.

¹¹⁶ Initialement pour une durée d'un à deux ans. À l'issue de cette période le fonctionnaire doit choisir de réintégrer son institution d'origine ou d'intégrer définitivement la police municipale. Bien qu'il ne semble pas y avoir de chiffres fiables disponibles, le passage de policiers d'État vers les polices municipales semble important. Si la réciproque est prévue par la loi, nous ne connaissons pour autant pas de précédent (Article L412-50 du code des communes).

Judiciaire¹¹⁷ (OPJ) de la police nationale ou de la gendarmerie nationale auquel ils doivent rendre compte de toutes leurs activités à conséquences judiciaires (interpellation, mise à disposition, *etc.*). Seuls les OPJ, sous le contrôle des magistrats du parquet, ont droit de prescrire des mesures provisoires de privation de liberté (garde à vue).

Les policiers municipaux peuvent être dotés d'armes, y compris à feu¹¹⁸, au choix motivé du maire et avec l'accord du préfet, représentant de l'État dans le département¹¹⁹. Les services de police municipale qui disposent d'armes à feu ont l'obligation de former régulièrement les agents au tir¹²⁰. Le maire étant responsable de la sécurité de ses agents¹²¹, certains services de police municipale sont également équipés de casques et de boucliers de protection¹²². La création de polices municipales à caractère intercommunal, permet, comme le dit Ostrom (2009, p. 7), de respecter la proximité tout en mutualisant les ressources.

c) Le contrôle de l'État : les conventions de coordination

Les services de police municipale tombent sous le coup d'un autre contrat dit « convention de coordination »¹²³, dès lors qu'ils comptent au moins cinq agents. Elle est signée par le maire et le préfet, après avis du procureur de la République. Son objectif est « d'assurer la meilleure coordination possible entre les différents services en charge de la sécurité publique sur le territoire de la commune¹¹² ». Elle « précise la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale. Elle détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont

¹¹⁷ Les APJA sont assermentés en vertu de l'article 20 du code de procédure pénal ; les APJ sont assermentés en vertu de l'article 21 du code de procédure pénale et les OPJ en vertu de l'article 16 du code de procédure pénale.

¹¹⁸ Article L511-5 du Code de sécurité intérieure. Décret n°2000-276 du 24 mars 2000 fixant les modalités d'application de l'article L412-51 du code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale.

¹¹⁹ En application des décrets issus de la loi de 1999 (Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales), ils disposent d'une tenue réglementée, de sérigraphies de véhicules réglementées et d'une carte professionnelle

¹²⁰ Décret n° 2000-276 du 24 mars 2000, relatif à l'armement des agents de police municipale ; arrêté du 3 août 2007 relatif aux formations à l'armement des agents de police municipale et au certificat de moniteur de police municipal.

¹²¹ Décret n° 2000-542 du 16 juin 2000, relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale ; article 2-1.

¹²² Ces équipements ne sont pas appelés casques et boucliers antiémeutes bien qu'il s'agisse techniquement de cela, dans la mesure où légalement ceci ne relève pas de leurs compétences.

¹²³ Articles L51-4 à L512-7 du Code la sécurité intérieure.

coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationales »¹²⁴. La convention de coordination n'a pour objectif que la traçabilité des polices municipales et de leur fonctionnement au profit des services de police d'État. Non seulement la réciproque n'existe pas dans les faits, mais elle n'est pas même évoquée dans les textes.

La plupart des conventions de coordination restent assez peu dynamiques (Denion, 2013, p. 73). Il appartient en effet aux partenaires locaux de négocier cet accord opérationnel, mais le désintérêt des maires et des préfets prévaut. Dans une enquête réalisée par l'Observatoire National des Polices Municipales¹²⁵ en 2009¹²⁶, il apparaît que seuls 32% des services ont adapté la convention type issue du ministère de l'Intérieur et que dans 75% des cas, la convention de coordination a été préparée à la seule initiative du chef de la police municipale¹²⁷.

Depuis 2008, plusieurs voix se font entendre¹²⁸ pour rassembler les différents métiers au sein d'une unique filière de « police territoriale » (Quéro, 2009), et qui intègre ce que Johnston (2003) appelle « *the police extended family* » (Bonnet, De Maillard, & Roché, 2015, p. 291).

¹²⁴ « A défaut de convention, les missions de police municipale ne peuvent s'exercer qu'entre 6 heures et 23 heures à l'exception des gardes statiques des bâtiments communaux et de la surveillance des cérémonies, fêtes et réjouissances ». Une telle convention est obligatoire dès lors qu'une police municipale est armée. A cette fin une convention type est proposée par l'État (Article L2212-6 du CGCT) ; Décret n° 2000-275 du 24 mars 2000 déterminant les clauses de la convention type de coordination prévue à l'article L. 2212-6 du code général des collectivités territoriales ; Décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012 relatif aux conventions types de coordination en matière de police municipale.

¹²⁵ L'ONPM a été créé en 2005 par Yann-Cédric Quéro et Franck Denion, alors chef de service de la police municipale de Montfermeil (93) et est aujourd'hui présidé par Steve Richard, chef de service de la police municipale de Saran (45).

¹²⁶ Cueillette par questionnaire, échantillon de 50 services de police municipale interrogés – sous couvert d'anonymat – d'avril à octobre 2009.

¹²⁷ Dans 79% des cas, les problèmes de communication sont liés à l'absence d'échange d'informations relatives aux interventions réalisées par la police d'État sur le territoire de compétence des polices municipales, ainsi que sur les suites données aux dossiers judiciaires transmis par les polices locales à la police d'État. Dans 57% des cas, les polices municipales sont « satisfaites » de la collaboration avec les forces d'État. Dans 60% des cas, les réunions d'échange d'information prévues par la convention de coordination n'ont pas lieu, et dans 71% des cas, les commandants des services de police municipale jugent qu'ils ne disposent pas des « informations nécessaires afin de coordonner la politique locale de sécurité ».

¹²⁸ Assemblée Nationale, 13^{ème} législature. Proposition de loi n°856 portant organisation et modernisation de la police territoriale. Enregistré le 07 mai 2008

Plusieurs propositions de loi ont été déposées au parlement ces dernières années¹²⁹ sans qu'aucun n'aboutisse du fait des incidences financières en matière de formation et de déroulé de carrière pour les ASVP, principalement.

En conclusion de ce chapitre, comme le dit Ferret (2004), la question en matière de gouvernance ne se pose pas en France tant en matière de public / privé qu'en matière de central / local « dans une dialectique constante entre le centre et la périphérie, conditionnée par une idéologie de centralisation » (1998, p. 268). Opinion qui se trouve partagée par Le Galès (1995, pp. 85-89)

Jones, Newburn et Smith (1996) disent qu'en Grande-Bretagne, les dispositifs de *policing* se construisent davantage dans la continuité que de la fracture. Il apparaît cependant une nette fracture en France, dans la prise en charge des questions de sécurité et d'urbanisme à partir de la moitié des années 1970. Mais il est vrai que par la suite, les dispositifs s'inscrivent dans une continuité étonnante, si l'on regarde le bruit fait autour des promesses de changement qui accompagnent chaque élection. Ainsi, les dispositifs de transferts de responsabilités se sont doucement et assez linéairement améliorés au gré des alternances politiques, vers un objectif unique, lentement rejoint : celui du désengagement de l'État comme acteur monopolistique. On pourrait même dire que les gouvernements socialistes ont étonnamment été très loin dans la contractualisation néolibérale de la sécurité avec les villes ; tandis que les gouvernements de droite, pourtant libéraux, n'ont jamais démontré la volonté de leurs homologues anglo-saxons à dépouiller l'État providence.

Les étapes par lesquelles la France est passée en termes de désengagement de l'État dans le secteur de la sécurité correspondent aux étapes par lesquels tous les autres pays occidentaux sont passés. La sécurité publique française n'a pas échappé aux mouvements impulsés par la mondialisation : que ce soit au travers de son État providence, du mouvement néolibéral de

¹²⁹ En plus du texte de la tentative de 2008, on notera également la proposition de loi qui a été déposée par François Pillet et René Vandierendonck du 26 avril 2013 et qui a été adoptée par le Sénat le 16 juin 2014. Le texte se trouve depuis sur le bureau de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

transfert contractualisé des responsabilités de l'État vers les autres acteurs locaux ou par la recherche d'une sortie vers le haut et le développement de dispositifs de gouvernance. Mais chaque pays, embarqué dans ce flux mondial de restructuration de la sécurité, le vit selon sa culture, ses besoins et ses rythmes. Ainsi, si ce qui se fait aux États-Unis n'est pas compatible avec ce qui se fait en France, du fait des différences culturelles, il n'en reste pas moins que les deux pays se trouvent confrontés aux mêmes réalités (Le Galès, 2001).

Les politiques publiques mises en place en France ont toutes eu pour objectif de transférer une partie de la charge de l'État vers les acteurs locaux de sécurité. Mais à aucun moment celui-ci n'a soutenu l'innovation locale en matière de sécurité, par des mécanismes d'évaluation et de mutualisation des connaissances issues de l'expérimentation, par exemple. La démarche de l'État et la manière dont les acteurs ont accueilli son décentrage, s'est toujours faite au travers de création réglementaire et de groupes institutionnels dans une perspective uniquement structuraliste. L'empilement de dispositifs finalement concurrentiels est frappant (Dieu, 1999, p. 85) et génère finalement un tohu-bohu que personne ne semble réellement coordonner.

Toute cette chronologie laisse le sentiment d'une marche à contre-gré de la part de l'État, bousculé dans une légitimité qu'il croyait perpétuelle, inébranlable et attachée à son essence même. Il se trouve concurrencé par des villes de plus en plus autonomes et sollicitées par des citoyens qu'il reconnaît peu alors qu'il se trouve de moins en moins aptes à répondre aux attentes qu'il a générées. Un État qui fait face au fur et à mesure, en retard sur un contexte mondial en réseau qui semble lui échapper partiellement, des institutions qui « s'en sortent » très bien sans lui et répondent aux attentes de citoyens de moins en moins concernés. Mais où est la vision ? La politique publique qui planifie la réforme ? Quel est aujourd'hui le rôle de cet État qui n'est plus monopolistique, mais qui cherche à rester toujours contrôlant ? À un moment où chaque acteur développe son champ de compétence et d'action, quels sont les termes de référence de l'État ?

Ce sont ces questions qui sont posées, en introduction du chapitre suivant et qui vont nous conduire à poser la question de recherche ainsi qu'à présenter la méthodologie mise en œuvre dans cette démonstration.

Chapitre 3 : Le cadre méthodologique

Ce chapitre est dédié à la question de recherche ainsi qu'au cadre méthodologique de la thèse. Nous nous inscrivons ici dans une démarche inductive, partant « du concret pour passer à l'abstrait en cernant les caractéristiques essentielles d'un phénomène » (Deslauriers, 1997, p. 295). Deux méthodologies sont croisées, d'une part une étude documentaire et d'autre part des entrevues qualitatives.

Le chapitre se divise en cinq sections. La première section présente l'objet précis de la recherche et sa justification ; la deuxième section présente et justifie le design général de la méthodologie en détaillant d'une part les travaux faits en matière d'analyse documentaire et d'autre part en matière qualitative ; la troisième section détaille l'échantillon relatif aux entrevues qualitatives ; la quatrième s'attache aux détails de la collecte et de l'analyse des données issues des entrevues ; tandis que la dernière présente les biais et les limites de la méthodologie mise en œuvre.

8. L'objet de la recherche

À l'issue de notre présentation du paradigme de gouvernance, puis du contexte de notre étude, il est temps à présent d'indiquer plus précisément l'objet de nos travaux. L'objet de nos recherches n'est pas une organisation en tant que telle, mais plutôt un ensemble d'organisations aux profils divers qui s'entrecroisent et dont les membres interagissent, avec l'objectif de produire de la sécurité locale. C'est donc la gestion de ces interactions et de cette production de sécurité qui fait l'objet de ces travaux, ce que réclamaient déjà Crozier et Thoenig (1975, p. 24) : « Comprendre comment de tels réseaux sont structurés, quels modes de régulation les caractérisent et quels problèmes posent leur évolution ». Roché (2004a, p. 45) légitime tout fait cette démarche : « Pour comprendre la structuration des acteurs dans le domaine de la sécurité, l'utilisation de la notion de gouvernance peut être utile, puisque, précisément elle dérive d'une interrogation sur la nature des organisations impliquées dans la production de biens publics et la nature même que sont ces biens. Si l'on accepte l'idée que la gouvernance traite de la manière dont les règles fondamentales et les organisations dans

l'espace public affectent la résolution des problèmes publics, ce concept a un intérêt pour l'étude de la sécurité physique et morale d'une population, de la criminalité dans une société ». De même que Douillet et De Maillard (2008, p. 794) qui estiment que « pour voir dans quelle mesure ces dispositifs partenariaux favorisent la diffusion d'un nouveau mode de gouvernement de la sécurité publique, il faut analyser de près les relations entre les acteurs et s'attacher aux formes et degrés de coopération interorganisationnelle ».

L'objet de cette recherche est donc de comprendre le fonctionnement nodal ainsi que du *super-node* dans un contexte de gouvernance de la sécurité locale. Peu de recherches de terrain ayant permis de présenter le fonctionnement des dispositifs de gouvernance nodale, les sous-objectifs de cette recherche sont :

- Comprendre le fonctionnement nodal afin de pouvoir identifier les dynamiques individuelles et collectives qui émergent de la pratique et identifier éventuellement l'existence de *super-nodes* et les caractériser ;
- Identifier les acteurs constitutifs de l'éventuel *super-node* et définir a contrario les organisations qui se trouvent plus distantes. Cette démarche doit permettre, au-delà des représentations d'institutions statutairement légitimes, d'identifier quelles sont celles qui sont actrices principales de la sécurité locale ;
- Identifier et comprendre les mécanismes de régulation entre les *nodes* et ceux qui contribuent à la production de sécurité locale, ce qui doit permettre d'éclairer les mécanismes prévalant au fonctionnement opérationnel du paradigme de gouvernance nodale ;
- Identifier la place de l'État et comprendre les mécanismes qui dirigent son décentrage considérant qu'il reste un acteur majeur de la sécurité locale. Ceci doit permettre également de présenter le ressenti de l'ensemble des acteurs à l'égard du *node* dominant et les stratégies que ceux-ci peuvent développer à son égard ;
- Identifier les limites des dispositifs de gouvernance nodale et les principaux enjeux futurs du modèle.

Comme l'explique Ferret (1998, pp. 263-264 ; 2004, p. 52), la recherche en matière de sécurité publique en France est très peu développée et les travaux se concentrent davantage sur les

politiques publiques de sécurité et les polices d'État que sur les questions de sécurité locale. Roché (2004a, p. 47) dit qu'en matière « d'implication des élus locaux ou des préfets », les « études de cas » sont « rares et bienvenues ».

« Une gouvernance locale de la sécurité qui n'est pas claire ni dans la tête des dirigeants actuels, encore moins du coup dans la tête des agents qui travaillent, que ce soit les services de l'État, les services municipaux ou autres et donc par définition encore difficilement lisible pour les habitants » Entrevue 09 – Élu.

9. Une démarche en triangulation

Le fait de croiser deux méthodologies que sont l'analyse documentaire et des entretiens qualitatifs a pour objectif de renforcer la robustesse de nos travaux par croisement d'une part de documents publics issus de l'État et des collectivités, et d'autre part de discours des acteurs mettant en œuvre au quotidien le cadre voulu par l'État. Ainsi, dans les chapitres d'analyse qui suivent, nous présentons toujours en premier l'approche documentaire afin de décrire le cadre normatif dans lequel les témoignages des participants prennent place, puis les résultats des entretiens qualitatifs.

9.1. L'analyse documentaire

La réforme de la sécurité qui s'étend en France depuis la fin des années 1970 a abouti à une production abondante de textes réglementaires en partie compilés sous forme de codes, ainsi que de documents d'études et de commentaires politiques. Étudiant le rôle de l'État, au sens classique du terme, il paraît donc incontournable d'étudier sa foisonnante production réglementaire (Lambert, 2014). Nous avons distingué cinq groupes de documents : les textes législatifs et les travaux parlementaires ; les décrets et circulaires ; les rapports, études liés au sujet ; quelques grands textes de la jurisprudence ainsi qu'enfin, quelques discours politiques marquants. L'étude de ces documents doit permettre de mieux comprendre l'émergence, la finalité et la cohérence (Boisvert, 1993) des dispositifs créés par l'État et de mettre en perspective les convergences et les divergences entre les messages portés par ces textes et les représentations qu'en ont les participants. Les travaux de Roché (2005) sur la police de

proximité et de Dupont (2002, p. 22) sur la réforme policière en Australie nous ont inspirés dans cette démarche d'analyse documentaire.

L'ensemble des documents étudiés se trouvent cités et présentés à l'annexe 2 (page xl) du présent document et se répartissent en cinq catégories de documents : des lois et travaux législatifs, des décrets et circulaires, des textes de la jurisprudence, des rapports et études des institutions et des discours, et des déclarations politiques.

En matière de sécurité publique, le cadre réglementaire reste extrêmement prégnant, la question de sécurité publique en général et la fonction policière étant fortement encadrée par la loi, du fait de son pouvoir exceptionnel d'usage de la force (Brodeur, 2003, pp. 49-52). Comme le dit Kooiman (2003, p. 22), les lois sont l'expression naturelle de l'État en matière d'organisation de la sécurité. Mais comme le dit Alain Lambert (2014), ancien ministre du Budget (mai 2002 – mars 2004), « La société française est frileuse et préfère chercher un refuge dans de multiples normes ». C'est pourquoi nous présentons les textes de loi qui incluent autant des orientations générales en matière de réforme de la sécurité publique que des dispositifs concrets. Mais nous avons également étudié les projets de loi tels que rédigés par le gouvernement avant d'être soumis aux débats parlementaires ainsi que les propositions de loi émanant du parlement. Les projets de loi présentent un intérêt pour le chercheur dans la mesure où le gouvernement y insère parfois des perspectives innovantes qui ne passent pas toujours le barrage des débats parlementaires. Ces textes sont intéressants pour le chercheur dans la mesure où ils le renseignent sur les intentions à plus long terme de l'État. Les propositions de loi émanent quant à elles de parlementaires et ont pour objectif d'interpeller le gouvernement quant à des situations qui selon eux, mériteraient d'évoluer. Si les propositions de loi sont rarement discutées au parlement, c'est que le gouvernement partage constitutionnellement peu l'ordre du jour¹³⁰ de celui-ci, laissant une place limitée à l'initiative parlementaire.

¹³⁰ Révision constitutionnelle par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République. Auparavant, l'article 48 de la Constitution de la V^{ème} République prévoyait que le gouvernement fixait seul l'ordre du jour des assemblées en commençant par la discussion des projets de loi

Enfin dans cette rubrique, nous avons étudié les rapports parlementaires délivrés préalablement à la discussion du texte de loi, lui-même. Les parlementaires rapporteurs y développent les arguments portés par le gouvernement autant que les réserves liées à l'adoption du texte. C'est souvent à la lecture des rapports parlementaires que se dévoile le contexte de la réforme en cours.

Nous avons également étudié les décrets et circulaires pris en application des lois. Les décrets consistent le plus souvent en l'application opérationnelle de la loi. Pour autant, il n'est pas rare qu'ils contiennent également du contenu explicatif, lié à la politique publique du gouvernement. Les circulaires quant à elles sont le moyen d'expression administratif standard du ministre afin de préciser un point de mise en œuvre du cadre légal ou un point lié à la politique ministérielle. Elles ne sont pas systématiquement attachées à l'explication d'un décret particulier et sont supposées ne pas être créatrices de droit.

Quelques arrêts majeurs de la jurisprudence, essentiellement administrative, figurent également parmi les documents étudiés comme étant des interprétations de la loi. Il s'agit le plus souvent d'arrêts du début du XX^e siècle et qui contribuent à comprendre l'histoire centralisatrice du pays. Il s'agit aussi d'arrêts de la jurisprudence administrative plus récents qui ont pour objet de déterminer les rôles entre les différents types de police.

Nous avons également consulté un bon nombre de rapports d'information élaborés par les assemblées parlementaires ou les services centralisés de l'État, qui sont des documents ne faisant pas partie de la discussion législative. Nous avons également consulté les publications des commissions, comités d'étude dédiés, sollicités par le gouvernement le plus souvent, ainsi que celles de toutes les institutions ou organisations ayant travaillé sur le sujet.

Par ailleurs, nous avons sélectionné quelques discours de politiques publiques prononcés par les chefs de l'État ou les membres des gouvernements successifs, pour l'essentiel les ministres de l'Intérieur. Ces déclarations politiques clarifient souvent l'intention politique qui sous-tend

qu'il présentait, suivi des propositions de loi émanant du parlement et dont il avait préalablement accepté la discussion.

les décisions réglementaires. Elles permettent de mieux identifier la volonté politique, la politique publique qui préside à la mécanique bureaucratique.

Enfin nous avons consulté les documents qui nous ont été remis par les collectivités locales lors de nos visites d'entrevues. Il s'agit pour l'essentiel des documents de travail destinés aux différents acteurs collaborant au Contrat Local de Sécurité, de documents promotionnels des dispositifs de prévention de la délinquance destinés au public et des journaux communaux traitant des questions de sécurité locale.

Les documents institutionnels sont en France, en général, assez facile à obtenir, la majorité d'entre eux étant disponible sur Internet. La principale difficulté d'une revue réglementaire tient d'une part dans le fait de rester juridiquement à jour eu égard le grand volume de textes réglementaires produits tous les ans, dans le domaine. La réforme continue de la sécurité locale, depuis près de trente ans, a pour effet de produire une quantité annuelle de textes réglementaires, impressionnante. D'autre part, beaucoup d'articles de loi, de décrets et d'arrêtés n'ont souvent pour objet que d'actualiser, parfois même qu'une expression, dans les textes préexistants. Ce fractionnement de la mise à jour réglementaire génère des cascades de modifications dans l'ensemble de la hiérarchie des textes, ce qui participe pour beaucoup à la profusion des textes et à la complexification d'une veille exhaustive. De plus, la sécurité locale, en impliquant d'autres secteurs d'activités, voit de plus en plus sa réglementation être impactée par celle en matière de justice, d'urbanisme, de santé, d'éducation, de politique sociale, *etc.* Et l'inverse est également vrai, ce qui oblige pour se tenir au fait des textes relatifs à la sécurité locale, d'effectuer une revue à tout le moins générale, des secteurs connexes. Enfin, notre éloignement du terrain d'étude nous coupe en bonne partie de l'actualité professionnelle et nous oblige ainsi à une certaine forme de veille à distance qui ne saurait malheureusement être aussi exhaustive que nous le souhaitons.

9.2. L'approche qualitative

L'essentiel de notre méthodologie est basé sur une approche qualitative, par entrevues semi-directives. Avant de présenter cette démarche, nous souhaitons tout d'abord justifier le choix

qualitatif au regard d'une démarche qui aurait pu être quantitative, d'autant que cela correspondait à notre première ambition.

9.2.1. **Deuil quantitatif et enthousiasme qualitatif**

a) L'approche quantitative du réseau

Notre idée première était de travailler quantitativement, habité par l'ambition de générer une analyse aussi représentative que possible de l'ensemble de la situation de la sécurité locale en France...

Notre projet était donc de s'adresser par questionnaire, sur une série de sites déterminée en vertu de critères articulés, à l'ensemble des acteurs concourants à la sécurité locale. Une analyse quantitative et graphique (Wasserman & Faust, 1994) des relations entre tous les acteurs aurait alors permis de présenter une évaluation de la teneur des relations entre chaque acteur et de mettre en exergue les contours du *node superstructurel*.

Mais si des travaux empiriques existent sur la police municipale (Chambron, 1994 ; Ferret J. , 1998 ; Malochet, 2007), la magistrature (Donzelot & Wyvekens, 2004), les travailleurs sociaux (Divay, 2009 ; De Maillard, 2013), les élus (Le Goff, 2008), *etc.* aucun travail ne traite de l'ensemble des acteurs simultanément. Et ce, même si de nombreux travaux évoquent les politiques publiques et le partenariat local en matière de sécurité (Dieu & Domingo, 2003 ; De Maillard, 2003 ; Roché, 2004a ; Gautron, 2010. *etc.*). Notre première tâche a donc été d'identifier l'ensemble des acteurs participant à la sécurité locale, et de ce point de vue, nous avons davantage considéré notre connaissance professionnelle du milieu comme une occasion de biais. C'est pourquoi, plutôt que d'agir suivant ce que nous connaissions du milieu – ou croyions savoir, nous avons décidé d'effectuer cette démarche de façon tout à fait empirique (Dupont B. , 2005, p. 145). Cette première étape s'est avérée très exploratoire du fait du nombre d'acteurs et de leur diversité et l'approche qualitative s'est imposée. Comme nous le présenterons plus longuement plus loin, notre hypothèse est que les policiers municipaux sont de tous les partenaires les mieux placés pour nous aider à dresser la liste de l'ensemble des acteurs locaux de sécurité et poser les bases du contexte de la sécurité locale. Ce choix, même s'il présente des limites majeures par rapport à la robustesse de l'ensemble de la recherche,

s'est avéré pertinent dans la mesure où de ce premier échantillon nous avons finalement pu sélectionner des sites significatifs où des dispositifs de gouvernance semblent exister, voire juste émerger.

C'est à l'issue de cette démarche exploratoire qu'il aurait fallu basculer auprès des participants, dans une démarche quantitative visant à « déterminer la nature et mesurer la fréquence des interactions entre ces derniers et par induction, déterminer les positions et les rôles que chaque nœud joue dans l'économie générale du réseau » (Dupont B. , 2005, p. 145). Mais là encore, pour concevoir les questionnaires de collecte de données, nous n'avions alors pour seuls repères qu'une littérature à la frontière de notre démarche et nos propres représentations professionnelles. La démarche qualitative s'est trouvée répondre aux mieux à un travail qui une fois encore s'avérait plutôt exploratoire. Par ailleurs et comme le dit aussi en l'occurrence très justement Dupont (2005, p. 144) en matière d'analyse quantitative des réseaux, « la richesse des données requises, les efforts à déployer pour les recueillir et la faiblesse des ressources disponibles permettent difficilement de procéder à des études de grande ampleur ou longitudinales ».

Il s'est alors avéré extrêmement complexe de cartographier qualitativement le réseau, et toutes les tentatives que nous avons effectuées se sont avérées tellement partielles ou alors rendues tellement illisibles du fait du nombre d'acteurs et de la diversité de nature des interactions, que nous avons remis cela à des travaux futurs.

Nous devons quand même admettre que nous avons conservé de notre ambition de représentativité quantitative, la volonté que les sites explorés qualitativement soient disséminés aux quatre coins du pays, et non seulement concentrés dans la seule région capitale par exemple. Si cela avait été nettement moins coûteux et long, cela aurait cependant ancré nos travaux dans la région capitale et sa culture spécifique de la sécurité locale.

b) L'approche qualitative

Cependant, loin d'être une solution de repli, la démarche qualitative a démontré toute sa légitimité dès les premières entrevues, par la qualité des témoignages collectés. C'est qu'en effet, « la recherche qualitative [...] met l'accent sur la compréhension approfondie et élargie d'un phénomène peu connu. En accordant une place prépondérante à la perspective des

participants, la recherche qualitative ouvre la voie à une connaissance intériorisée des dilemmes et des enjeux auxquels les personnes font face. Elle s'intéresse à la complexité d'un phénomène et à la façon dont les personnes perçoivent leur propre expérience à l'intérieur d'un contexte social donné » (Fortin, 2010, p. 268). Or nos travaux sont centrés sur les représentations des acteurs en matière de sécurité locale et de gouvernance de celle-ci. Ils sont donc amenés à témoigner de la manière dont ils vivent certaines situations, impliquant également de délivrer leurs représentations sur leurs organisations, comme sur les organisations partenaires. C'est pourquoi une démarche qualitative nous semble davantage adaptée à nos travaux, dans un champ relativement peu exploré.

Selon Marshall et Rossman (Deslauriers & Kerisit, 1997, p. 87), la démarche qualitative trouve son sens lorsque les travaux ont « pour but d'approfondir des processus ou des phénomènes complexes », ce qui s'applique très bien au paradigme de gouvernance nodale (Hufty, 2007 ; Kooiman, 2003). Les auteurs ajoutent par ailleurs que la démarche qualitative est particulièrement adaptée à l'exploration des « structures innovatrices », le *super-node* s'inscrivant parfaitement dans une telle perspective. De plus, toujours selon les auteurs, la démarche s'avère tout à fait pertinente lorsque « la recherche porte sur les processus organisationnels, leurs liens informels et non structurés », ce qu'argue Dupont (2007b). Enfin, la recherche permet de clairement distinguer « les buts organisationnels réels, par opposition à ceux qui sont prétendus », ce qui apparaît très clairement dans le parallèle effectué entre l'analyse de la réglementation d'une part et sa mise en perspective au travers des entrevues qualitatives d'autre part.

Afin de compléter la légitimité de la démarche qualitative, nous pouvons argumenter que la démarche quantitative quant à elle, a l'intérêt d'apporter « plus d'information sur les caractéristiques, les comportements ou les conditions de personnes, de groupes et de populations de manière à dresser un portrait juste de la situation » (Fortin, 2010, p. 291). Or il se trouve que ces objectifs correspondent peu à nos travaux de recherche, centrés comme nous l'avons évoqué sur les interactions de petits groupes d'individus représentant des organisations peu nombreuses et différentes. D'autant que sans être totalement exploratoire (Gatto & Thoenig, 1993 ; Donzelot & Wyvekens, 2004 ; Gautron, 2010 ; Roché, 2005), l'observation

des acteurs de la sécurité locale au travers du paradigme de gouvernance n'a jamais été effectuée dans le cadre d'un État centralisé.

9.2.2. L'entrevue semi-directive : choix et justification

Parmi le panel que présentent les méthodologiques qualitatives nous avons choisi l'entrevue individuelle semi-directive. Sans doute que la démarche qualitative idéale aurait été l'observation directe, de type anthropologique, tel que Fassin (2011) l'emploie dans ses travaux sur les brigades anticriminalité de la police nationale française. Mais cela aurait nécessité une longue présence au sein des organisations, à l'instar des deux ans que Fassin a passés dans les services de police, ce qui était logiquement impossible dans le cadre de cette recherche. L'éloignement et la limite des ressources propres du chercheur constituaient des obstacles majeurs.

Jean Poupart développe trois types d'arguments qui légitiment l'emploi de l'entretien individuel (1997, p. 174) : « il permettrait une exploration en profondeur de la perspective des acteurs sociaux [...] indispensable à une juste appréhension et compréhension des conduites sociales ; il ouvrirait la porte à une compréhension et à une connaissance de l'intérieur des dilemmes et des enjeux auxquels font face les acteurs sociaux ; il s'imposerait parmi les « outils d'information » susceptibles d'éclairer les réalités sociales, mais, surtout, comme instrument privilégié d'accès à l'expérience des acteurs. »

9.2.3. L'emploi de l'entrevue semi-directive dans des travaux de recherche similaires

Nous avons observé les méthodologies employées par les différents chercheurs ayant la sécurité locale ou la police comme objet de recherche afin de nous enrichir de leurs expériences.

Citons par exemple Reiner (1991, p. 355) qui pour son étude sur les commissaires britanniques réalise quarante-trois entrevues d'une heure à une heure trente chacune, afin d'évaluer les profils de carrière, les valeurs ainsi que leurs stratégies en matière d'ordre public et de gestion managériale. Reiner prépare pas moins de soixante-et-onze questions qu'il pose aux commissaires et qui ont pour objectif non seulement de collecter de l'information, mais aussi

de provoquer la discussion avec les interviewés, afin d'aller plus avant dans la connaissance du milieu. Or cette interaction avec l'interviewé dans le contexte de confidentialité que l'auteur rappelle (p. 355) n'est possible que dans le cadre d'une entrevue individuelle.

Dans son étude sur les commissaires français, Ocqueteau (2006, pp. 306-316) interviewe trois sous-échantillons composés de dix-sept commissaires principaux, quarante-deux autres commissaires et hauts fonctionnaires et huit officiers de police. Le chercheur se lance « à la conquête des représentations vécues de la trajectoire des acteurs à partir de ce qu'ils disent et montrent de leurs pratiques réelles ; [... dans] l'analyse des composantes affectives, normatives, évaluatives d'une identité professionnelle en crise, chez des acteurs de moins en moins homogènes dans leur stratégie de carrière » (p. 24). Il y a dans la démarche d'Ocqueteau, comme dans celle de Reiner, quelque chose de tout à fait exploratoire qui justifie l'emploi d'entretiens semi-directifs et qui offrent l'occasion d'interroger en profondeur les participants quant à leur cheminement personnel autant que professionnel.

Toujours en France, Gatto et Thoeing réalisent soixante-huit entrevues avec les représentants « d'administrations d'État dites répressives » afin d'expliquer les interactions les liant (1993, pp. 27-28). L'utilisation de « l'interview semi-directive » est justifiée par les auteurs par une volonté « d'observation en profondeur » (p. 30). « La personne interviewée s'est vue accorder un degré de liberté significatif dans la manière dont elle structure l'expression de son vécu, sur tel ou tel thème de la grille, mais aussi sur d'autres aspects a priori non couverts par la grille » (p. 30). Les auteurs arguent délaissé le sondage parce que l'approche qualitative permet que l'on « étudie les relations qui se tissent, à l'intérieur d'une institution ou entre les institutions intervenant sur un même domaine d'action, et la façon dont ces relations induisent de l'action collective ». C'est tout à fait dans cette perspective que nous nous inscrivons.

Dans leur ouvrage de 2004, Donzelot et Wyvekens présentent les résultats de deux études. La première datant de 1998, concerne le fonctionnement des Groupes Locaux de Traitement de la Délinquance (GLTD). À cette occasion, les auteurs ont sélectionné trois ressorts de tribunaux : Nanterre, Créteil et Bobigny (pp. 20, 27, 34) où ils ont conduit des séries d'entrevues semi-dirigées et d'observations *in situ*. Dans leur seconde étude, mise en œuvre en 2000 et où ils analysent la coproduction de sécurité dans la perspective de tester la théorie de la vitre cassée

(Kelling & Wilson, 1982), là encore ils réalisent également une série d'entrevues (justice, préfecture, Éducation nationale, quinze villes différentes), complétée par des observations sur place (pp. 95-96).

Citons encore Malochet qui dans son travail sur les polices municipales françaises, réalise des entrevues qualitatives avec cent cinq participants, dont soixante-douze policiers municipaux répartis sur neuf sites (Malochet, 2007, pp. 203-210). L'objectif de Malochet est de non seulement comprendre le « fonctionnement quotidien » des policiers municipaux, mais aussi « d'interroger leur vie de groupe, leur culture et les ambivalences de leur engagement professionnel » (p. 7). L'approche de Malochet consiste ensuite à effectuer une approche comparative, de « ce qui fait varier les situations d'une commune à l'autre, de mesurer le poids respectif des logiques contextuelles, politiques et professionnelles sur la réalité du travail » (p. 8). Même si Malochet ne justifie pas explicitement l'emploi d'entrevues semi-directives, c'est certainement la recherche de ces valeurs, croyances, attitudes, mais aussi du contexte politique qui en justifie la mise en œuvre.

Citons encore Le Goff (2008) qui utilise des entrevues semi-directives pour interroger les acteurs locaux de la sécurité en appui à son travail documentaire, ce que fait également Dupont (2002) dans son étude de la réforme policière en Australie.

Si malheureusement notre objet d'étude ne nous incite guère, comme nous aurions pu le rêver, à explorer de nouvelles pistes méthodologiques, celui-ci présente en revanche l'avantage de s'inscrire dans un cadre méthodologique à la robustesse éprouvée. C'est donc pour toutes ces raisons qu'il nous est apparu légitime de nous engager dans la réalisation d'un échantillon qualitatif, en sollicitant les participants pour des entrevues semi-directives. Nos travaux de recherche conservent cependant une certaine valeur ajoutée par rapport à ceux de nos illustres prédécesseurs ; notre position d'*inside outsider* nous permet en effet, comme nous le présentons plus bas, de générer une relation de confiance qui invite le participant à partager en profondeur.

10. L'échantillon qualitatif

Dans notre démarche nous souhaitons entendre les témoignages des principaux acteurs de terrain de la sécurité locale : des responsables de police municipale, des directeurs prévention-sécurité, des responsables de la police d'État, des élus, des préfets, des magistrats, des coordonnateurs CLSPD / CISPD, des acteurs de médiation sociale, des transporteurs urbains, des bailleurs sociaux, des représentants de compagnies de sécurité privée et des responsables de sécurité de l'Éducation nationale, soit des représentants d'une dizaine de métiers différents en relation avec la sécurité locale.

10.1. La présentation générale de l'échantillon

10.1.1. Les deux phases de la construction de l'échantillon qualitatif

Comme nous l'avons indiqué précédemment (infra, p.101), la construction de l'échantillon s'est faite en deux phases. La première phase a consisté à interroger des policiers municipaux par choix raisonné afin d'une part, recenser les autres acteurs de la sécurité locale et d'autre part, identifier les sites où des mécanismes de gouvernance semblaient s'être développés. La seconde phase d'échantillon par réseaux, dit aussi boule de neige, a consisté, sur les sites identifiés lors des entrevues avec les policiers municipaux, à interroger le maximum d'acteurs que possible, autres que policiers municipaux.

10.1.2. Données techniques relatives aux entrevues

Les entrevues se sont étalées sur trois périodes, de mai 2012 à octobre 2013. Dans le tableau ci-dessous est présenté d'un point de vue technique, l'ensemble des quarante-six entrevues.

Fonction	Nombre d'entrevues	Durée moyenne des entrevues en minutes	Durée en minutes de l'entrevue la plus courte /de l'entrevue la plus longue
Directeur ou chef de police municipale (dont prétest)	21	68.2	46 / 102
Directeur prévention – sécurité	3	58.0	48 / 64
Policiers d'État	6	70.7	38 / 111

Élu	5	53.8	31 / 69
Coordonnateur CLSPD	5	62.6	50 / 99
Médiation sociale	2	60.5	55 / 66
Bailleur social	1	46.0	46
Transporteur urbain	1	42.0	42
Éducation nationale	1	55.0	55
sécurité privée	1	66.0	66
Total et moyennes générales	46	58.4	-

Tableau 2 : Nombre d'entrevues, durées moyennes et durée mini – maxi, par type de répondant

10.1.3. La répartition géographique des entrevues

Dans le tableau suivant, les quarante-six entrevues sont réparties par site géographique (axe des abscisses), puisque nous avons conservé de notre ambition quantitative, la volonté de parcourir le pays afin d'offrir une vision aussi nationale que possible et éviter ainsi une possible « régionalisation » des résultats. En effet, en matière de sécurité locale en France, la région a une importance. Ainsi, certaines spécificités peuvent apparaître en matière de sécurité locale dans certaines régions, telles que la région capitale très urbanisée, ou encore la région Provence-Alpes-Côte d'Azur qui regroupe la plus forte proportion de services de police municipale armés. C'est pourquoi il nous a semblé important de diversifier les sites sur l'ensemble du territoire et donc de constituer un échantillon impliquant six régions réparties sur la France entière (Centre, Île-de-France, Nord, Nord-est, Ouest, Sud-est), comme présenté dans le tableau suivant. Le Sud-ouest manque cependant pour des raisons budgétaires.

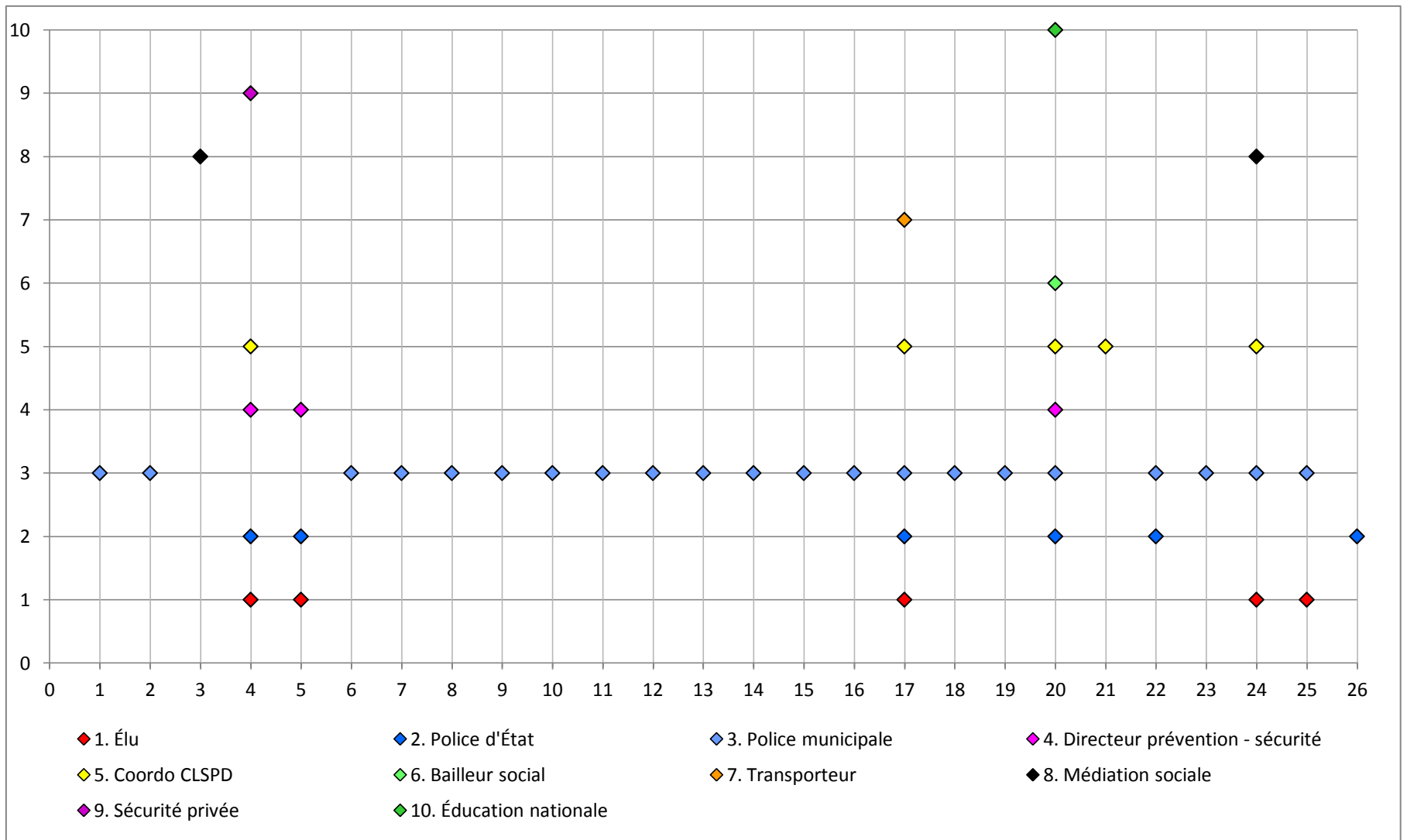


Tableau 3 : Répartition des 46 entrevues sur les 26 sites (axe des abscisses), en fonction des 10 profils de répondant (axe des ordonnées)

N° du site (tel que référencé dans le tableau 7)	Statut d'expert	Région géographique	Nombre d'habitants ¹³¹	Revenu net moyen déclaré par foyer fiscal (en euros) ¹³²	Taux de chômage (en pourcentage de la population totale) ¹³³	Présence d'une intercommunalité en sécurité ¹³⁴
N° 1	Non	Centre	0 - 49,999	20,000 - 24,999	10.0 - 14.9	Non
N° 2	Non	Centre	0 - 49,999	20,000 - 24,999	10.0 - 14.9	Non
N° 3	Oui	Île-de-France	0 - 49,999	15,000 - 19,999	25.0 - 29.9	Non
N° 4	Non	Île-de-France	50,000 - 99,999	25,000 - 29,999	10.0 - 14.9	Non
N° 5	Non	Île-de-France	100,000 - 149,1000	30,000 - 34,999	10.0 - 14.9	Oui
N° 6	Non	Île-de-France	50.000 - 99.999	30,000 - 34,999	10.0 - 14.9	Non
N° 7	Non	Île-de-France	0 - 49,999	20,000 - 24,999	10.0 - 14.9	Non
N° 8	Non	Île-de-France	0 - 49,999	30,000 - 34,999	5.0 - 9.9	Non
N° 9	Non	Île-de-France	50,000 - 99,999	15,000 - 19,999	15.0 - 19.9	Non
N° 10	Non	Île-de-France	0 - 49,999	15,000 - 19,999	15.0 - 19.9	Non
N° 11	Non	Île-de-France	0 - 49,999	20,000 - 24,999	15.0 - 19.9	Non
N° 12	Non	Île-de-France	0 - 49,999	15,000 - 19,999	15.0 - 19.9	Non

¹³¹ Source INSEE : <http://www.insee.fr/fr/bases-de-donnees/> consulté le 04 juillet 2014.

¹³² Source INSEE : <http://www.insee.fr/fr/bases-de-donnees/> consulté le 04 juillet 2014.

¹³³ Source INSEE: <http://www.insee.fr/fr/bases-de-donnees/> consulté le 04 juillet 2014.

¹³⁴ Certaines communes ont mutualisé leur police municipale

N° 13	Non	Île-de-France	0 - 49,999	20,000 - 24,999	10.0 - 14.9	Non
N° 14	Non	Île-de-France	0 - 49,999	20,000 - 24,999	10.0 - 14.9	Non
N° 15	Non	Île-de-France	50,000 - 99,999	Non renseigné	10.0 - 14.9	Oui
N° 16	Non	Île-de-France	0 - 49,999	30,000 - 34,999	5.0 - 9.9	Non
N°17	Non	Nord	100,000 - 149,1000	20,000 - 24,999	10.0 - 14.9	Non
N° 18	Non	Nord	0 - 49,999	20,000 - 24,999	15.0 - 19.9	Oui
N° 19	Non	Nord	50.000 - 99.999	20,000 - 24,999	15.0 - 19.9	Non
N° 20	Non	Nord-est	250,000 - 299,999	20,000 - 24,999	15.0 - 19.9	Non
N° 21	Oui	Nord-est	100,000 - 149,1000	20,000 - 24,999	20.0 - 24.9	Non
N°22	Non	Ouest	250,000 - 299,999	25,000 - 29,900	15.0 - 19.9	Non
N° 23	Non	Ouest	100,000 - 149,1000	20,000 - 24,999	15.0 - 19.9	Non
N°24	Non	Sud-est	0 - 49,999	20,000 - 24,999	10.0 - 14.9	Non
N° 25	Non	Sud-est	150,000 - 199,999	20,000 - 24,999	15.0 - 19.9	Non
N°26	Oui	Sud-est	0 - 49,999	20,000 - 24,999	15.0 - 19.9	Non

Tableau 4 : Descriptifs des 26 sites d'entrevues

10.2. La constitution de l'échantillon police municipale

Tous les policiers municipaux interrogés sont soit directeur de police municipale de catégorie A, soit chef de service de police municipale de catégorie B¹³⁵. Si nous en avons interrogé un si grand nombre c'est parce que notre hypothèse est qu'ils participent à l'articulation permanente de tous les acteurs tant institutionnels, qu'opérationnels et que de ce fait ils pouvaient être en mesure de transmettre une vision systémique des dispositifs de sécurité locale. Choix qui s'est avéré fructueux. Dans cet échantillon, deux polices municipales intercommunales¹³⁶ ont également été interrogées afin de représenter cette forme d'organisation. Les entrevues se sont déroulées en deux phases distantes d'un an : en mai et juin 2012 puis en juin et juillet 2013.

10.2.1. Les polices municipales pour recenser les acteurs

Les responsables de police municipale sont donc les premiers acteurs que nous avons rencontrés, selon deux démarches, propres à l'échantillon par choix raisonné. « Les éléments de la population sont choisis sur la base de critères précis, afin que les éléments soient représentatifs du phénomène à l'étude. Pour recruter des sujets répondant à des critères d'inclusion définis, il est courant d'insérer des annonces dans des publications internes ou locales. [...] À partir des connaissances qu'il a de la population, le chercheur exerce son jugement sur le choix des personnes aptes à fournir l'information liée au but de l'étude » (Fortin, 2010, p. 235). Nous cherchions une vingtaine d'hommes et de femmes, de tous âges et ancienneté, ayant le statut juridique de policier municipal, ayant le grade de chef de service de

¹³⁵ Les fonctionnaires territoriaux dont ressortent les agents de police municipale sont répartis en trois grades administratifs : les agents d'exécution de catégorie C, les agents d'encadrement de catégorie B et les directeurs de service de catégorie A. Cependant la filière police municipale étant récente, les agents d'exécution et d'encadrement intermédiaire sont de catégorie C, tandis que les agents dirigeants les services de police municipale sont soit de catégorie B, soit de catégorie A. Seuls les services de plus de quarante agents de police municipale peuvent recruter un directeur de police municipale, cadre A. Décret n°2006-1392 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale. Ces éléments sont évoqués plus en détail au chapitre 4.

¹³⁶ Organisées au sein d'un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI).

catégorie B ou de directeur de police municipale de catégorie A et étant en position de commandement.

Dans un premier temps, nous avons donc fait publier dans le magazine de l'Observatoire National des Polices Municipales, l'ONPMMag' n°3 du printemps – été 2012, une annonce d'une demi-page (page 24) annonçant le recrutement de participants. Nous avons eu trois candidats, suite à cette démarche.

Dans un second temps, nous avons complété l'échantillon par nos propres connaissances professionnelles. En effet, de septembre 1999 à juin 2013 nous avons travaillé comme formateur auprès des policiers municipaux, au sein du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), institution publique en charge de leur formation. Nous avons dans ce contexte eu l'occasion de tisser des liens avec plusieurs policiers municipaux, devenus responsables de service. C'est en contactant nos anciens stagiaires que nous avons constitué l'essentiel de notre échantillon police municipale.

10.2.2. *L'inside outsider*

Au titre de notre démarche qualitative il nous a semblé qu'il y avait plus d'avantages à utiliser notre statut d'ancien formateur que d'inconvénients à ne pas le faire. Pour autant, nous sommes conscients que du fait d'avoir été formateur nous avons pu avoir et nous espérons professionnellement avoir eu, une influence sur les stagiaires de police municipale. Ainsi, les messages que nous avons eu l'occasion de faire passer pendant près de dix ans et les relations qui nous lient à cette population, ont très certainement influencé les participants à nos travaux, de même que nous avons un *a priori* positif à les rencontrer. Ceci a indéniablement rompu la neutralité supposée exister entre le chercheur et son milieu de recherche.

Mais comme le dit Poupart, « un premier principe jugé fondamental dans l'art de bien faire parler les autres se rapporte à l'importance d'obtenir la collaboration de l'interviewé. On estime qu'il est essentiel pour que l'entretien soit valable [...] que l'interviewé accepte véritablement de coopérer, de jouer le jeu, non seulement en consentant à l'entretien, mais

également en disant ce qu'il pense en cours d'entrevue » (Poupart, 1997, p. 186). Ainsi, la reconnaissance et la relation de confiance des professionnels que nous avons interrogés sont devenues des facteurs importants de qualité des entrevues, par l'absence relative de tabous et la sincérité des entretiens. Notons que dans ses travaux sur la construction et la réforme de la police australienne Dupont (2002, pp. 23-24) utilise une démarche similaire : « Il n'aurait pas été possible de bénéficier d'une telle relation de confiance de leur part sans l'établissement de rapports fréquents facilités par une appartenance institutionnelle particulière. Depuis plusieurs années, de nombreux contacts ont été noués avec des policiers [...] par l'intermédiaire d'activités de formation et d'évaluation [...] ». Ainsi pour Dupont la position de « l'*inside outsider* » (Headland, Pike, & Harris, 1990) reste celle qui permet au mieux de collecter de l'information pertinente, en dépit du biais induit. « La pénétration du milieu d'étude constitue une ressource d'importance dans un environnement traditionnellement fermé aux regards extérieurs [...]. Ce trait, souligné à maintes reprises, s'efface partiellement dès lors que l'enquêteur peut se parer d'un statut « d'*inside outsider* », membre à part entière de l'organisation malgré ses origines non-institutionnelles. Légitimé aux yeux de ses interlocuteurs, le chercheur peut alors dépasser le discours officiel proposé aux « *outside outsiders* » et accéder aux « expressions de doute, de frustration et d'échec qui livrent la vraie dimension de tout phénomène organisationnel » (Dupont B. , 2002, p. 24). Cette « observation de l'intérieur » (Pires, 1997, p. 32) ne saurait permettre l'objectivation d'une démarche qui considérerait notre milieu de recherche comme un objet extérieur, indépendant et existant *ex nihilo*, à la manière de Durkheim (Durkheim, 1963, pp. 15-46). Cette « observation de l'intérieur », sans impliquer totalement le chercheur, ne manque pas d'altérer sa neutralité. Mais finalement, on peut considérer que cette neutralité n'est ni « faisable », ni « souhaitable » (Miller & Glassner, 1997, p. 131). Il est à présent admis que cela n'est pas humainement faisable du fait de l'interaction même du chercheur avec son milieu de recherche et pas souhaitable dans la mesure où les participants font bien plus que de parler en l'espèce, de mécanismes de gouvernance. Ce sont les conditions propices à ce qu'ils délivrent un contexte, un passé dont émerge une réalité sociale qui donne du sens à leur expérience.

10.2.3. L'alternative hiérarchique

Nous aurions pu dans notre démarche, plutôt que de nous adresser directement aux policiers eux-mêmes, qu'ils soient municipaux ou d'État, demander une autorisation d'interview à leurs hiérarchies respectives : maires et ministère de l'Intérieur. Pour les collectivités, les directeurs de cabinets et autres directeurs généraux des services nous auraient sans doute causé certains tracas, voire éconduit comme nous en avons déjà fait l'expérience à l'occasion de travaux passés (Quéro, 2012). En ce qui concerne le ministère de l'Intérieur, il y avait peu de raisons que nous échappions aux difficultés évoquées par Brodeur (1994), Monjardet (1997, pp. 215-217) ou encore Loubet Del Bayle (1992, p. 9) ou comme le montre les mésaventures de Fassin (2011, pp. 33-42) ou d'Ocqueteau (2008, p. 358).

Nous avons donc fait le choix de demander à chaque policier, qu'il soit municipal ou d'État d'en référer à sa propre hiérarchie s'il le jugeait opportun, étant prêt quant à nous, à entreprendre les démarches nécessaires afin d'obtenir les autorisations requises. Certains policiers municipaux et d'État nous ont fait savoir qu'ils avaient expressément demandé l'autorisation de leur hiérarchie, sans qu'aucune procédure particulière autre que la transmission préalable du protocole de consentement ne nous soit demandée. Par ailleurs, notre démarche bien que moins conventionnelle d'un point de vue wébérien, nous a cependant permis d'éviter le biais décrit par Erbès, du volontaire désigné par sa hiérarchie (Monjardet, 1996, p. 294). Il s'agit donc aussi bien d'interroger des décideurs politiques ou policiers, comme des élus ou des commissaires de police nationale que des acteurs de terrain comme des responsables de police municipale ou des responsables de sécurité chez les bailleurs sociaux. Ainsi, nous diversifions les angles de visions qui ne sont ni exclusivement que hiérarchiques, ni que exclusivement opérationnels.

10.3. L'échantillon comportant les autres acteurs de la sécurité locale

À partir des entrevues avec les responsables de police municipale, nous avons sélectionné sept communes ou intercommunalités où des mécanismes de gouvernance semblaient s'être

développés ou pouvaient être identifiés comme en cours de développement. Nous avons alors demandé, dans le cadre de cette seconde phase d'échantillonnage par réseaux (Fortin, 2010, pp. 236-237) aux sept responsables de police municipale concernés de nous faire entrer en contact avec leurs principaux partenaires locaux de sécurité. Tous ont accepté, même si les contingences matérielles ne nous ont pas permis de rencontrer systématiquement l'ensemble des acteurs sur chacun des sites.

10.3.1. La sélection des sept sites

Les sept sites ont été principalement choisis en fonction des recommandations des policiers municipaux, tenant compte de leur intérêt au regard de notre objet de recherche, mais également en fonction de critères géographiques, politiques, de population et de mutualisation des enjeux de sécurité en intercommunalité. Dans les tableaux 3 et 4 (voir infra p.110), il s'agit des sites numéro 4, 5, 17, 20, 22, 24 et 25. Il n'a pas été autant possible que nous l'aurions souhaité de croiser dans ces travaux, les entrevues des acteurs intervenant sur un même site. L'irrégularité de la pertinence des témoignages d'un acteur à l'autre, considérant que nous sommes astreints à un volume limité dans le cadre de cette recherche, nous a incités à faire le choix de toujours présenter les témoignages les plus évocateurs. À chaque fois que la situation s'est présentée de pouvoir citer les témoignages des acteurs intervenant sur un même site, nous l'avons expressément cité dans les travaux.

10.3.2. Les acteurs interviewés

Les personnes rencontrées étaient des élus, de policiers d'État, des directeurs prévention – sécurité, des coordonnateurs CLSPD/CISPD, des acteurs de médiation sociale, des bailleurs sociaux, des transporteurs urbains, des responsables sécurité de l'Éducation nationale et des acteurs de sécurité privée, comme présenté au tableau précédent. Les entrevues se sont déroulées sur deux périodes, en juin – juillet et octobre 2013.

Les élus interrogés sont des maires ou des maires adjoints à la sécurité. Parmi les maires, nous avons interviewé des maires présidents d'intercommunalité afin que soit représentée cette

formation d'organisation de la sécurité locale. En tant qu'élus, imputables devant leurs électeurs, présidents de dispositifs de prévention de la délinquance tels que les CLSPD/CISPD et patrons des polices municipales, leur présence dans l'échantillon semblait incontournable. Nous nous inscrivons dans ce contexte dans la démarche réalisée par Le Goff (2008).

Nous avons également interviewé des policiers d'État de la Police nationale et de la Gendarmerie. Les policiers nationaux que nous avons interrogés sont des commandants opérationnels, des commissaires, chefs de la sécurité publique ou des directeurs départementaux adjoints. Nous avons également interrogé une minorité d'officiers, chefs de brigade de gendarmerie, afin de représenter le corps et la vision plus rurale et périurbaine des dispositifs locaux de sécurité. Nous avons choisi cette population « d'élite » (Reiner, 1991, p. 6) du fait de ses responsabilités dans le fonctionnement des services de police d'État et de sa vision globale des dispositifs locaux de sécurité.

Si nous avons interrogé des directeurs prévention-sécurité, c'est que leur place et leur statut au sein de la collectivité locale est souvent mis en cause par les policiers municipaux du fait qu'ils n'intègrent pas d'un point de vue statutaire, la filière police municipale. Ils sont le plus souvent des personnels retraités ou détachés de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Ce sont des personnels auxquels les maires confient des rôles stratégiques dans le pilotage des dispositifs de prévention de la délinquance et de la police municipale.

Les coordonnateurs interviewés sont en charge de la coordination des Conseils Locaux de la Sécurité et de la Prévention de la Délinquance (CLSPD) ou des Conseils Intercommunaux de la Sécurité et de la Prévention de la Délinquance (CISPD), lorsque la collectivité travaille au format intercommunal. Il paraissait souhaitable d'enregistrer de tels témoignages considérant qu'il incombe à ces agents de coordonner le partenariat local de sécurité, sous l'autorité du maire.

Nous avons également interrogé deux responsables d'organismes de médiation sociale afin d'enregistrer le point de vue de terrain de ces acteurs dont le métier est dédié à la cohésion sociale. Au cœur de l'information sociale, nous les avons également interviewés sur les

questions de confidentialité et d'éthique en matière de partage de l'information. Notons que l'un des coordonnateurs se trouve être également responsable de la médiation sociale et que l'entretien a porté sur les deux fonctions.

Nous avons également interviewé le responsable sécurité d'un bailleur social. Les bailleurs sociaux sont depuis la fin des années 1970, confrontés aux dégradations des espaces collectifs, aux épisodes plus ou moins récurrents de violences urbaines ainsi qu'à des réseaux de trafic. Les bailleurs sociaux sont invités depuis plus de dix ans maintenant, à collaborer avec les villes et les services de police. Les programmes de rénovation urbaine des quartiers dits sensibles ont fait des bailleurs sociaux des interlocuteurs de la paix publique au niveau local. Nous avons choisi ce bailleur social du fait de la dimension de son parc immobilier dans la ville concernée et du fait de sa collaboration avec l'ensemble des autres acteurs.

De la même manière, nous avons interviewé le responsable sécurité d'une entreprise de transport de passagers. Au même titre que les bailleurs sociaux, les transporteurs font face depuis de nombreuses années à des dégradations de leurs véhicules, voire des agressions des conducteurs (ONDRP, 2013, pp. 862-869). Comme les bailleurs sociaux, les transporteurs sont invités à collaborer avec les autres partenaires de la sécurité. C'est donc sur la recommandation des autres acteurs locaux de sécurité que nous avons sollicité cette compagnie privée, mandatée par les collectivités locales.

Nous avons également souhaité interviewer l'Éducation nationale et avons mené un entretien avec le responsable de sécurité d'une académie. Là encore, nous avons été recommandés par les autres acteurs locaux de sécurité. Il nous a semblé pertinent d'interroger l'Éducation nationale du fait des violences scolaires révélées en France depuis une dizaine d'années (ONDRP, 2013, pp. 203-215). Le milieu scolaire est le témoin de violences perpétrées à l'égard des enseignants et du personnel encadrant, mais également des violences perpétrées entre enfants scolarisés. L'enjeu du décrochage scolaire étant également un enjeu de sécurité locale.

Enfin, nous avons interviewé un responsable de compagnie de sécurité privée travaillant avec les collectivités locales. Il nous semblait intéressant de prendre la position de chacun de ces métiers intervenant en matière de sécurité locale, aussi bien en tant que pourvoyeur de sécurité, qu'en tant qu'acteur du contrôle social parfois soumis à la violence (ONDRP, 2013, pp. 880-884). Nous n'avons pas en revanche été en mesure d'interviewer ni les acteurs judiciaires ni ceux des conseils généraux, bien que pour ces derniers les interviews réalisés avec les médiateurs sociaux apportent un éclairage sur les aspects de la prise en charge sociale.

10.3.3. Les trois experts

En plus des acteurs interrogés sur les sept sites, nous avons interrogé trois personnes que nous qualifions d'experts du fait non seulement de la connaissance pointue qu'ils ont de leur métier, mais également pour le regard réputé qu'ils ont sur l'ensemble des dispositifs de sécurité locale. Il s'agit d'un policier d'État (n° 26), d'un médiateur social (n° 3) et d'un coordonnateur CLSPD (n° 21). Toutes ces personnes sont connues des réseaux pour leurs prises de position critique en matière de sécurité locale. Nous nous sommes engagés comme pour tout autre participant à garder confidentielles leurs identités et à extraire de leurs témoignages tout ce qui pourrait les identifier. Nous avons même choisi de rattacher l'un d'entre eux à l'Île-de-France afin de protéger son identité, trop facilement définissable avec sa région d'origine. Ce que nous justifions dans la section suivante.

11. Les entrevues et le traitement des données qualitatives

Dans cette section nous présentons le travail de terrain par lui-même ainsi que le traitement des données. Nous présentons également ici, le cadre éthique de nos travaux ainsi que les dispositifs de protection des données collectées.

11.1. Le cadre éthique

Notre intérêt pour les questions de gouvernance nous imposait de nous questionner sur le cadre éthique de nos travaux. Le Fonds de Recherche en Santé du Québec définit l'éthique comme « la discipline qui propose un ensemble de règles de conduite propices au bien humain et au respect des personnes. L'éthique fournit un éclairage qui soutient la prise de décision dans le domaine de la recherche scientifique » (FRSQ, 2008, p. 6). Il nous semblait essentiel qu'aucun des participants à nos travaux ne puisse se retrouver dans une situation délicate ou n'ait à pâtir du fait de sa participation. Certes, les participants ne pouvaient pas être considérés comme des publics à risque, tel qu'auraient pu l'être des victimes de violence, des mineurs ou des auteurs criminels.

Pour autant, si la chose n'était pas sensible pour les élus qui ont tous fortement revendiqué leurs propos, les révélations que certains policiers ont pu nous faire dépassent parfois le cadre de leur obligation de réserve professionnelle. Or l'histoire a démontré qu'en France les questions de sécurité publique sont fortement politisées et que toute personne s'exprimant sur le sujet se trouve rattrapée par un étiquetage politique potentiellement préjudiciable à un fonctionnaire. Par ailleurs, la liberté de parole des agents de la puissance publique est restreinte culturellement au-delà même de la seule réglementation.

En 2007, le commandant de police nationale Philippe Pichon se fait connaître du grand public par la publication de son livre « Journal d'un flic » qui lui vaut une lettre de mise en garde de sa hiérarchie pour manquement à l'obligation de réserve. L'année suivante, il rend public que le fichier de Système de Traitement des Infractions Constatées¹³⁷ (STIC) contient des erreurs.

¹³⁷ Autorisé par le décret n°2001-583 du 5 juillet 2001 pris pour l'application des dispositions du troisième alinéa de l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et portant création du système de traitement des infractions constatées.

Le STIC était un fichier d'antécédents judiciaires de la police nationale¹³⁸. « Les personnes qui peuvent faire l'objet d'un enregistrement sont celles à l'encontre desquelles sont réunis des indices graves et concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer à la commission de l'infraction [...] ou les victimes de ces infractions. D'autres informations peuvent être collectées [...]. Les données peuvent être conservées pour les majeurs, vingt ans en principe [...] et pour les victimes jusqu'à quinze ans » (Bauer & Soullez, 2009, p. 48). Ce qui vaut au STIC la réputation de fichier « fourre-tout »¹³⁹. L'officier est mis à la retraite d'office par l'institution en 2009, à l'âge de 42 ans et fait l'objet de poursuites pénales pour violation du secret professionnel. Philippe Pichon est condamné en deçà de la demande de la poursuite et le « tribunal, reconnaissant Pichon comme un lanceur d'alerte, déclare qu'il « ne peut que constater que les faits qui lui sont reprochés sont partiellement motivés par des convictions d'intérêt public » » (Ocqueteau & Pichon, 2011).

On ne badine donc pas en France avec les révélations policières... Et comme le dit Fortin (2010, p. 95), « le chercheur peut porter atteinte, de façon consciente ou non, à la vie privée ou à l'intégrité des personnes avec qui il entre en relation, ou encore leur causer des préjudices. [...] Des problèmes éthiques peuvent survenir dans les deux méthodes de recherche, quantitatives et qualitatives ». Nous voulions absolument préserver la confiance dont les participants pouvaient nous gratifier. C'est pourquoi nous avons tout mis en œuvre afin que les participants ne puissent pas être identifiés, quitte à se priver de faire certaines citations qui pourraient permettre l'identification des participants, du fait de références à des lieux, des événements, *etc.* Nous nous sommes donc évertués à ce que les participants ne puissent pas être identifiés, même par recoupement des témoignages, certains participants ayant très

¹³⁸ Le dispositif ARI@NE est supposé avoir remplacé le STIC et son équivalent gendarmique, le JUDEX, fin 2009.

¹³⁹ Borredon L. (22 octobre 2013) *La clémence du tribunal de Paris envers l'ex-flic Pichon, qui avait dénoncé les fichiers de police*. Le Monde Blogs. <http://delinquance.blog.lemonde.fr/2013/10/22/la-clemence-du-tribunal-de-paris-envers-lex-flic-pichon-qui-avait-denonce-les-fichiers-de-police/>, consulté le 04.07.2014

lourdement insisté afin d'être protégés. C'est aussi pourquoi nous avons neutralisé dans les citations tous les tics langagiers des participants, qui auraient trop facilement permis aux acteurs investis dans les réseaux de sécurité locale, d'identifier les intervenants. C'est pourquoi également nous avons systématiquement employé le masculin, indélicatesse que nous justifions par le fait que le petit nombre de femmes en sécurité publique en France peut, par recoupement des témoignages, orienter l'identification des participantes. Les enjeux de protection des participants constituent donc un des défis majeurs de la collecte et du traitement des données de ce travail de recherche.

11.2. Le déroulement des entrevues

11.2.1. Le prétest

Le prétest a consisté en la réalisation de cinq entrevues semi-directives de responsables de police municipale, entre fin mai et début juin 2012. La grille de questions a été actualisée au regard du déroulement de ces entretiens.

11.2.2. Les grilles de questions

Plusieurs grilles de questions ont dû être développées afin de correspondre aux spécificités des différentes fonctions représentées dans l'échantillon. Si les grilles de questions restaient centrées sur le fonctionnement du partenariat local de sécurité et l'organisation des acteurs y participant, le degré de technicité des sujets abordés ainsi que la formulation des questions pouvaient varier d'un type d'acteur à un autre. Par exemple, avec les policiers municipaux ou d'État, les questions étaient très précises quant au fonctionnement des services et leurs interactions opérationnelles. Avec les élus, les questions étaient davantage centrées sur les problématiques de politiques publiques et de management des polices municipales. Les entrevues avec les coordonnateurs CLSPD/CISPD abordaient plus particulièrement les questions relatives au management du partenariat local de sécurité, *etc.*

Par ailleurs, la grille de questions relative à la police municipale a évolué dans le temps. Entre les deux grandes périodes de collectes, de mai à juin 2012 puis de juin à juillet 2013, s'est écoulé un an. La prise en considération des premières données a démontré que le nombre de répondants envisagé devait permettre de traiter jusqu'à saturation, davantage de thèmes que ce qui était prévu dans la grille initiale. Ainsi, si lors de la première période de collecte les questions se sont concentrées sur l'organisation du travail au sein des polices municipales, lors de la seconde période, les questions traitaient des interactions entre la police municipale et les autres acteurs de la sécurité locale. L'étalement de la collecte sur plus d'un an ayant permis, *a posteriori*, de donner le temps au chercheur de décanter le cœur de cible de sa recherche et conforter le tout par le support de la littérature.

Cela s'est fait sans pour autant entrer dans une démarche de théorisation ancrée, qui aurait davantage été un aller-retour constant entre un terrain dont le *design* aurait en perpétuelle genèse et l'émergence d'une théorie (Laperrière, 2001). Alors que dans le cadre de notre démarche inductive, « le chercheur commence sa recherche avec un problème donné pour s'apercevoir après quelques entrevues que la façon dont il posait la question de recherche ne correspondait pas aux données recueillies. Typiquement, les premières entrevues contribuent plus à la formulation du problème qu'à l'élaboration de propositions rigoureuses. De plus, le processus ne prend pas la forme classique de l'entonnoir : au contraire, l'analyse devient de plus en plus large avec l'accumulation de nouveaux cas » (Deslauriers, 1997, p. 299).

11.2.3. Le déroulement physique des entrevues

Les entrevues se sont déroulées pour la plupart sur le lieu de travail des participants, dans leur bureau. Quelques entrevues avec les responsables de police municipale se sont déroulées dans des salles de formations, après des cours. Du fait de leurs obligations opérationnelles, il n'a pas toujours été possible de demander aux responsables de police d'interrompre les communications avec leurs services, les entretiens ayant parfois été suspendus par des événements requérant leur intervention.

11.3. Le traitement des entrevues

Afin de respecter les témoignages et de garantir la fiabilité des données, tous les entretiens ont été enregistrés après que, conformément au cadre éthique de la thèse, chaque participant ait formellement donné son accord. Aucun des participants n'a refusé d'être enregistré. Les conditions de protection des données ont été systématiquement présentées. Les entrevues ont été transcrites en *verbatim* sous format Word.

Les *verbatim* ont par la suite été traités à l'aide du logiciel d'analyse NVivo, sélectionné pour la convivialité de son interface et après avoir testé AtlasTI et QDAMiner. Les *verbatim* ont alors été encodés de façon thématique en unités de sens (Fortin, 2010, pp. 460-465) ; une carte heuristique ayant permis d'organiser les unités de sens dans une arborescence cohérente de catégories ; l'analyse de contenu permettant de « traiter le contenu des données narratives de manière à en découvrir les thèmes saillants et les tendances » (Fortin, 2010, p. 467).

11.4. Le dispositif de protection des données

Les entrevues ont été enregistrées à l'aide d'un logiciel d'enregistrement, le logiciel générant pour chaque entrevue deux types de fichiers : une suite de fichiers racines ainsi qu'un fichier de synthèse. L'écoute de l'enregistrement n'est possible qu'en réunissant les deux types de fichiers. Les deux types de fichiers sont conservés sur des supports informatiques physiquement distincts. Les *verbatim* ont été individuellement cryptés à l'aide d'un logiciel de cryptage, le fichier contenant les codes de cryptage étant lui-même codé et conservé sur un support informatique physiquement distinct, stocké en un lieu sécurisé.

Des *verbatim* importés dans le logiciel d'analyse Nvivo, sont effacés toutes les informations liées aux noms, à l'adresse, à la ville, aux quartiers, au département ou à la région ainsi que de toute autre information, tels que des événements culturels ou politiques connus, qui permettraient d'identifier les interlocuteurs et leurs villes.

12. Limites et biais des données recueillies

Il est certain qu'un travail idéal aurait été de sélectionner une courte série de sites et de rencontrer systématiquement l'intégralité des acteurs. Cela aurait requis une connaissance exhaustive du terrain que nous n'avons que maintenant. Il aurait alors fallu l'accord formel de l'État directement saisi, pour interviewer les préfets et les magistrats, ce que nous n'avons pas pu obtenir par l'entremise du réseau. Il aurait également fallu davantage de ressources, afin de se rendre disponible sur le terrain, en fonction des agendas de chaque acteur.

Cela aurait permis de faire en sorte que pour chacun des sites sélectionnés, l'ensemble des acteurs soient représentés et ainsi constituer un échantillon global qui aurait couvert de façon suffisante les différentes catégories de *nodes* et d'acteurs. N'ayant pas été en capacité de mettre en œuvre le devis idéal, nos travaux présentent plusieurs limites.

12.1. Les biais liés à l'approche et à la méthode

Dans ses travaux de thèse de doctorat en criminologie, Tanner (2008, p. 77) fait le choix de l'immersion qu'il présente comme un moyen de « dégager une connaissance endogène du phénomène à l'étude, qui nous permette d'en décrypter les codes et les motifs/intérêts non exprimés qui peuvent sous-tendre des pratiques sociales ou une conduite. [...] Elle nécessite d'établir un minimum de complicité avec les participants et ainsi créer un espace de confiance absolument crucial, non seulement pour l'accès à l'information ».

Aucun doute que nous aurions aimé avoir la possibilité pour les sept sites sélectionnés, de les visiter un à un en immersion, accompagnant à tour de rôle, chacun des acteurs. Ceci nous aurait permis d'avoir une vision aussi complète que possible du sujet, d'autant que comme Tanner, nous pouvions nous prévaloir d'une situation initiale de confiance.

12.1.1. **Non-observation in situ et morcellement des sites**

Ne vivant pas en France et finançant seul l'intégralité de la collecte de données, il ne nous a pas été financièrement possible de prendre le temps de rester sur chacun des sept sites, afin de rencontrer l'ensemble des acteurs locaux.

Sur l'un des sites, nous n'avons eu le temps matériel de n'interroger que le directeur de la police municipale et son élu chargé de la sécurité qui a bien voulu en un délai record, aménager son agenda. La demande de rendez-vous avec la police d'État quant à elle n'a pas pu aboutir, malheureusement à quelques heures près. La même chose s'est produite dans l'ouest où il ne nous a pas été possible de rencontrer d'autres acteurs que le responsable de police municipale et celui de la police d'État.

Tous les professionnels ont reconnu la pertinence d'interroger autant de « parisiens », que de gens des régions, tant les pratiques et les représentations peuvent être sensiblement différentes. Mais notre choix d'essayer d'avoir une certaine répartition géographique nous a finalement fait faire beaucoup de kilomètres et le temps de transport et le coût induit a d'autant réduit notre capacité à rester sur place pour rencontrer l'ensemble des acteurs.

Notons qui plus est que nous avons interrogé des personnes dont le métier est d'être soumis à l'urgence. Ainsi, les rendez-vous avec les élus et les policiers d'État par exemple ont beaucoup bougé sur un agenda très serré...

12.1.2. **La limite territoriale des travaux**

De la même manière, nous avons réduit le spectre territorial de nos travaux. Ainsi, il aurait été pertinent d'inclure dans nos analyses les dynamiques sortant de l'échelon territorial communal ou intercommunal et investiguer les relations au niveau territorial supérieur : département, ressort de la Cour d'appel ou zone de défense. Ceci aurait permis d'inclure les conseils généraux, les Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales, la préfecture de département et de région, le parquet, la Direction Départementale de la Sécurité Publique, la Compagnie de gendarmerie, *etc.*, complétant ainsi la carte des acteurs. Là encore, la tâche

aurait exigé davantage de ressources. Nous nous sommes donc concentrés sur les relations inter-nodales développées à l'échelon territorial de la commune et de l'intercommunalité (qui correspond à l'agglomération en zone urbaine), sur lesquels se concentrent les outils formels de coproduction de la sécurité locale (CLS, CLSPD, GLTD) et qu'ont le plus évoqué les participants interviewés.

De la même manière, dans le contexte français il aurait été intéressant d'introduire les enjeux liés à l'intervention de l'Union européenne dans les défis de sécurité locale puisque celle-ci développe une réglementation qui s'impose aux pays membres et finance en partie certains projets. Ceci aurait été d'autant plus intéressant que, comme nous l'avons évoqué (voir p.76), l'Union européenne incite fortement l'État français à réduire sa dette publique, le décentrage que nous décrivons ici, étant supposé y concourir. Cela aurait également été pertinent du fait que plusieurs participants relatent que certaines problématiques de sécurité locale rencontrées dépendent directement d'enjeux européens de sécurité : crime organisé, migrants irréguliers criminalisés, *etc.* Pour autant, nous avons fait le choix de ne pas explorer cette voie en dépit de l'intérêt qu'elle représente, du fait de la dimension des enjeux à explorer.

12.1.3. **Difficultés d'un travail hors sol**

Nous avons déjà évoqué la question de l'étalement de la collecte sur plus d'un an, plus haut dans ce chapitre, effectuer un travail de recherche en étant si loin du terrain engendrant des surcoûts majeurs. C'est alors la disponibilité budgétaire qui décide du rythme de la collecte des données.

Faire une thèse « hors-sol » reste complexe du fait des contraintes logistiques liées à la distance. Pour autant, le fait que l'activité professionnelle ne soit plus liée au terrain de recherche s'avère peut-être un atout, la liberté de démarcher les acteurs et la liberté de parole avec les acteurs étant plus grandes.

12.2. Les limites liées à l'échantillon

Par rapport au travail tel qu'il a été effectué, la surreprésentation du sous-échantillon de police municipale a consommé une grande quantité de ressources, ce qui se ressent dans le petit nombre d'autres acteurs interrogés (bailleurs sociaux transporteurs, sécurité privée, par exemple). Par ailleurs, l'impossibilité d'interroger des préfets et des magistrats représente un point de faiblesse, considérant leur implication majeure dans les dispositifs locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

12.2.1. La surreprésentation de la police municipale

La surreprésentation des policiers municipaux dans l'échantillon se justifie pour trois raisons. D'une part dans le cadre de notre recherche d'éventuels mécanismes de gouvernance nodale en sécurité locale, la police municipale constituait, eu égard notre passé professionnel, le point d'entrée le plus rapide et solide. Mais pour parvenir à détecter les sites où de véritables mécanismes de collaboration existaient, ceci a nécessité de rencontrer un grand nombre de responsables de police municipale. D'autre part, la rencontre avec les polices municipales avait pour objet de cartographier les acteurs principaux, participant aux dispositifs de sécurité locale et de prévention de la délinquance. Enfin, la surreprésentation de la police municipale dans l'échantillon global, se justifie aussi par une tentative, de la part du chercheur, de se distancier de son milieu professionnel et donc d'essayer d'atteindre la saturation par le nombre, laissant ainsi un minimum de place à ses propres représentations. La surreprésentation du sous-échantillon police municipale se veut alors être un moyen de défense du chercheur contre lui-même afin d'essayer ainsi l'impossible exercice de la distanciation totale.

Pour autant, la surreprésentation de la police municipale génère un déséquilibre qui tend à placer la police municipale au cœur de ce travail de recherche, alors que nous cherchons bien à démontrer ici, le rôle de chaque *node* et l'interdépendance de l'ensemble.

Une des difficultés majeures de ce travail de recherche, dont les contours ont beaucoup évolué au fil des avancées de terrain, a été d'essayer de donner une place aussi juste que possible à la police municipale, dans le dispositif de sécurité locale. Pendant plus de dix ans, plus que de former des policiers municipaux, nous avons participé au développement et à la reconnaissance de la filière. Ainsi, la création de l'Observatoire National des Polices Municipales, avec le directeur de PM Franck Denion, en 2005, témoigne de notre volonté de promouvoir une police de proximité décentralisée. Or dans le cadre de ce travail de recherche, il nous a donc fallu essayer de devenir l'observateur d'un métier à la promotion duquel nous avons participé. Si la position d'*inside-outsider* nous a permis de travailler très librement dans le milieu policier municipal et d'État et d'obtenir ainsi du matériel intéressant. Mais cette position a pour revers le difficile positionnement du chercheur à l'égard d'un objet de recherche où la police municipale n'a qu'une position relative dans le réseau local de sécurité. Nos conclusions peuvent-elles être réellement totalement indépendantes de notre propre histoire, *a fortiori* dans le cadre d'une démarche qualitative ? Ainsi, il nous est apparu facile et plaisant de conclure dans le même sens que celui de l'histoire des dernières décennies : décentrage de l'État et renforcement de l'échelon local. *A contrario* il nous est apparu extrêmement difficile de donner à l'État une place aussi juste que possible dans le dispositif local de sécurité, qui *in fine* en cas de crise majeure, reste celle d'un pouvoir quasi absolu. L'impossibilité pour les participants de nous donner accès à leur préfet, ne nous a pas permis d'entendre de vive voix la position de ses derniers, et à travers eux celle de l'État déconcentré, ce qui aurait pu nous aider à contrebalancer notre propre histoire. Il ne fait alors aucun doute qu'il y a un déséquilibre dans nos travaux et le même travail de recherche effectué par un chercheur « d'essence centralisatrice » serait du plus grand intérêt, une analyse plus juste pouvant sans doute émerger du croisement des deux démarches.

12.2.2. La sous-représentation de certains acteurs

Si nous sommes parvenus à rencontrer aisément les acteurs publics locaux tels que les élus, les policiers d'État, les coordonnateurs CLSPD, *etc.*, il a quand même été beaucoup plus difficile

de rencontrer les acteurs plus périphériques, tels que les transporteurs, les bailleurs sociaux ou les compagnies de sécurité privée. Les élus, les policiers d'État et municipaux, les coordonnateurs CLSPD nous ont tous dit combien notre recherche était pertinente et combien ils trouvaient positif de participer à de tels travaux. Nous n'avons pas eu les mêmes commentaires de la part des acteurs plus périphériques, qui n'ont peut-être pas les mêmes besoins face aux difficultés ou la même sensibilité académique. À l'exemple du transporteur, qui nous a déclaré : « *si c'est l'adjoint au maire qui le demande...* », laissant entendre que nos sollicitations étaient davantage perçues comme une contrainte que comme une opportunité. Pour autant, nous aurions vraiment apprécié pouvoir étoffer notre échantillon, les témoignages uniques nous privant de toute la diversité de chacune de ces professions.

12.2.3. L'absence de certains acteurs et de certaines relations

L'absence de magistrats, dont de procureurs de la République pour représenter l'institution judiciaire, de préfets pour représenter les services administratifs déconcentrés de l'État fragilise les résultats obtenus. Malheureusement, en dépit des démarches effectuées avec le soutien des policiers municipaux, des élus locaux et des policiers d'État participant, il ne nous a pas été possible de rencontrer de magistrats ni de préfets. Il aurait sans doute fallu passer « par le haut » et demander leur participation à leurs ministères respectifs. Or, considérant que le sujet du décentrage de l'État aurait pu être jugé sensible, nous avons surtout voulu esquiver l'échelon central, nous méfiant des possibilités de blocage des ministères. Ainsi, à titre d'exemple, nous avons sollicité un policier d'État qui a demandé l'autorisation à Beauvau de nous recevoir, le ministère lui a répondu qu'ils n'étaient pas au courant et qu'il n'était donc pas approprié de me recevoir.

Pour autant, la justice reste un acteur majeur des questions de sécurité locale et l'absence de représentant judiciaire manque cruellement à nos analyses. Nous avons cherché à compenser ce handicap en nous appuyant sur les travaux de Donzelot et Wyvekens (2004) et les différentes interviews qu'ils ont effectués dans le cadre de la participation des magistrats aux

dispositifs locaux de coproduction de la sécurité. Il en va de même pour l'absence de préfets dans l'échantillon, comme nous l'avons évoqué au début de cette section.

Enfin, si par l'entremise d'entrevues avec des associations financées par le conseil général nous a permis d'accéder à la perspective sociale du dispositif de sécurité locale, il aurait été intéressant de compléter les entrevues en rencontrant les acteurs des services sociaux communaux (Centre Communal d'Action Sociale) ainsi que des conseils généraux.

En conclusion, si tout cela était à refaire nous essayerons de le faire différemment. Idéalement nous nous concentrerions sur une dizaine de sites, profilés en fonction de caractéristiques pertinentes et nous chercherions à rencontrer systématiquement l'intégralité des acteurs, pour chacun des sites. Idéalement aussi, nous nous installerions aussi longtemps que nécessaire sur chacun des sites afin d'assurer davantage de linéarité à la collecte. Notre méthodologie est bien évidemment grandement perfectible et notre regard indéniablement partiel, ce qui laisse à nos successeurs toute l'opportunité de nous émerveiller de leurs découvertes et de contribuer au débat académique. Il ne s'agit donc pas là de présenter la vérité de ce qu'est la gouvernance nodale en sécurité locale, en France, mais de présenter ce que nous en avons découvert et compris, fort de notre parcours et faible de nos certitudes. Il est maintenant temps pour nous de nous effacer afin de laisser enfin la parole à ceux qui ont participé à ces travaux.

Chapitre 4 : Le *super-node* et ses acteurs

Les deux chapitres suivants vont nous permettre de présenter les acteurs de la sécurité locale, ou plutôt ceux qui sont définis comme tels d'une part par les lois et règlements et d'autre part, par la pratique sur le terrain. Nous avons distingué dans les chapitres précédents quatre types d'acteurs : l'État, la ville, le marché et la société civile (infra, p.19). Comme présenté précédemment, les frontières entre les différents acteurs peuvent être floues et quelques acteurs peuvent appartenir indifféremment à l'une ou l'autre des catégories. Cette caractéristique est le propre des dispositifs de gouvernance nodale.

Ce chapitre est consacré aux acteurs qui constituent le *super-node*, ceux qui sont apparus comme les plus engagés dans l'architecture de la sécurité. Ces acteurs sont : la police d'État, l'élu local, la police municipale et le représentant local de l'État. Dans le chapitre suivant, nous présentons les autres acteurs du réseau de sécurité locale et qui, au vu des entretiens menés, se trouvent à la périphérie du *super-node*, ou *nodes associés* : il s'agit de la justice, des bailleurs sociaux et des transporteurs, de l'Éducation nationale, de la médiation sociale et de la sécurité privée.

13. L'émergence d'un *super-node*

Les travaux de terrain ont rapidement révélé qu'au sein du réseau, les *nodes* s'organisaient en deux couches, la couche des acteurs très investis dans la production de sécurité et qui se coagulent sous forme de ce que nous jugeons être un *super-node* et les autres acteurs, que nous qualifions de périphériques afin de les différencier. Nous avons décidé de ne pas présenter les acteurs selon leur statut, en commençant par exemple par les acteurs de statut public central, puis les acteurs communaux, *etc.*, mais par leur positionnement au regard du réseau.

Nous pouvons donc présenter la diversité des centres de pouvoirs en fonction de leur ancrage au *super-node*, comme suit :

	Catégorie	Acteurs
<i>Super-node</i>	État	Police d'État (police nationale et gendarmerie nationale)
	Collectivité locale	Élu
	Collectivité locale	Police municipale, directeur prévention – sécurité et le coordinateur CLSPD
	État	Préfet (représentant de l'État dans le département)
<i>Nodes associés</i>	État	Justice
	État	Éducation nationale
	Collectivité locale	Habitat social
	Collectivité locale	Médiation sociale
	Collectivité locale	Transport urbain
	Marché	Sécurité privée
	Société civile	Associations
	Société civile	Communautés religieuses
	Société civile	Syndicats professionnels (associations de commerçants, ordres professionnels, syndicats, <i>etc.</i>)
	Société civile	Médias

Tableau 5 : Le degré d'intervention des différents acteurs de la sécurité locale

Comme présentées plus haut (infra, p.38), les caractéristiques du *super-node* sont le fait d'être une structure qui regroupe des représentants des différents *nodes* du réseau, la capacité de fédérer les autres *nodes* du réseau et de concentrer les ressources afin d'action au bénéfice du réseau.

Il ressort ainsi du terrain que l'élus, le policier d'État, le policier municipal et le préfet, chacun provenant de sa propre organisation, développent une activité particulièrement intense en se regroupant et génèrent une dynamique spécifique qui insufflée au réseau, permet sa mobilisation. Le fait que ces acteurs concentrent la majeure partie des ressources du réseau en matière de sécurité locale contribue à la constitution du *super-node* même si celui-ci n'est pas constitué en structure formelle autonome au sens de Burris, Drahos et Shearing (2005, p. 38).

Pour autant, si une structure autonome n'existe pas en tant que telle, les dispositifs de collaboration mis en place par la collectivité (CLS, CLSPD) peuvent s'y apparenter.

Les quatre acteurs que nous avons identifiés comme faisant partie du *super-node* rejoignent en partie la sélection réalisée par Thoenig (1994) qui identifie le préfet, la justice (le parquet) et la police d'État (police nationale et gendarmerie), comme les acteurs centraux de la sécurité locale. Tandis que pour Gautron (2010, p. 10), le cœur du dispositif partenarial est constitué du préfet (directeur de cabinet), de la police d'État (directeur départemental de la sécurité publique), d'un représentant de la ville (maire, élu, chargé de mission) et, dans une moindre mesure, d'un représentant du parquet. Ces approches sont confirmées par Le Goff (2003), Gorgeon, Estèbe et Léon (2000) ainsi que Sina, (2002).

L'ensemble des *nodes* se répartissent ainsi dans ces deux catégories en fonction d'une typologie quelque peu différente de celle « État, marché, réseau » présentée dans la littérature (*infra* p.19). Les nodes se répartissent selon nous en quatre groupes que sont : l'État et ses services, les collectivités locales et leurs services, les acteurs privés ou au fonctionnement privé et les organisations de la société civile. Nous justifions cette typologie par les différences importantes que l'on observe dans les rôles tenus d'une part par l'État décentralisé et d'autre part par des collectivités locales montantes en puissance, comme nous l'avons exposé précédemment (*infra* pp.20, 63). Il nous semble également pertinent d'utiliser le vocable de société civile comme catégorie spécifique du fait d'une part du développement de son importance comme acteur de sécurité locale (*infra* p.2121) et d'autre part, du fait de l'ambition permanente du modèle de police communautaire tentant de l'associer (*supra* p.281).

Le chapitre présente donc quatre acteurs principaux : la police d'État, l'élu local, la police municipale et l'État représenté par le préfet au niveau local.

14. La police d'État et l'effritement des attributs régaliens

Le *node* police d'État conserve le rôle essentiel en matière de sécurité locale, la police d'État restant la police de droit commun, conçue pour couvrir l'ensemble des missions de sécurité publique. En 2010 la France comptait 219 165 fonctionnaires de police nationale et gendarmes (Bauer & Soullez, 2010, p. 1) et au fil de ces vingt dernières années, la profession a connu une mutation profonde avec pour ce qui nous intéresse ici, deux axes majeurs : le développement de l'activité judiciaire et le retrait partiel de la voie publique dans un contexte de diminution des ressources. En matière de sécurité locale, le *node*, qu'il soit police nationale ou gendarmerie est représenté soit par la personne du commissaire, soit par la personne du chef de brigade.

14.1. Les défis de la police d'État

La police d'État fait face à de nombreux défis qui illustrent tout à fait nos propos antérieurs évoquant la complexité des enjeux en matière de sécurité (supra p.16). Parmi les défis auxquels ces institutions font face, nous en avons identifié trois : la multiplicité des donneurs d'ordre, les contraintes budgétaires et enfin l'érosion de la compétence en matière de proximité.

14.1.1. Une diversité de donneurs d'ordre

Gleizal (1985, p. 183) montre combien le responsable local de police d'État a plusieurs « patrons » et identifie les autorités civiles (représentées par le préfet), les autorités judiciaires (représentées par le procureur de la République) et les autorités policières elles-mêmes (représentées par le directeur de la sécurité publique et les organes de contrôle interne que sont les inspections). Jobard (2005, p. 116) y ajoute le contrôle citoyen, par la possible saisine de la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS). Il est vrai que sur le terrain, le responsable de la police d'État a plusieurs patrons, ce qui ne manque pas de créer des croisements d'information et d'instruction complexes à gérer.

D'une part, il a sa hiérarchie directe qui est le Directeur Départemental de la Sécurité Publique pour le policier national et le Chef du Groupement de gendarmerie pour les militaires. Il s'agit donc de ligne qui en réfère au ministère de l'Intérieur (en plus de celui de la Défense pour les gendarmes, *infra* p.51).

D'autre part, le policier d'État reste, « *le bras des magistrats, parce qu'en fait ce sont des généraux sans armée, les magistrats* » (*entrevue 05, Police nationale – Gendarmerie*). De fait, le policier d'État est le seul dans le dispositif français à pouvoir être assermenté afin d'effectuer l'ensemble des tâches judiciaires (*infra* p.89). Ainsi il est soumis à une double autorité (Mouhanna, 2004, p. 511), celle de sa hiérarchie pour tout ce qui ne concerne pas les affaires judiciaires et celle du procureur pour toutes les affaires judiciaires. Plus le policier d'État travaille dans des unités à vocation judiciaire et plus la soumission aux magistrats dits « du parquet » est grande.

« Quand j'ai été chef de la [Section de Sécurité Publique], j'en avais aucune, ou très peu de relations avec les parquets, et les magistrats. Et quand qu'ils voulaient me parler, je leur raccrochais au nez. Moi, j'faisais pas de judiciaire, j'faisais de la sécurité publique. » Entrevue 05, Police nationale – Gendarmerie.

Mais *in fine*, le vrai patron, celui que l'on ne voit pas, mais qui couvre hiérarchiquement l'ensemble du dispositif, c'est le préfet, le représentant local de l'État.

« C'est vraiment les préfets qui ont la main sur l'ordre public, et donc incidemment sur la sécurité publique. [...] Et aucun cas le [Directeur Départemental de la Sécurité Publique] ne s'y trompe. Alors que tous les DDSP du monde peuvent s'envoyer avec leur procureur, jamais avec leur préfet. Et qu'aucun des procureurs n'aura la tête d'un DDSP. Alors qu'un préfet... tu fais ça « clap », le DDSP il est mort. » Entrevue 05, Police nationale – Gendarmerie.

Enfin, on ne saurait dire que le maire est à proprement parler le « patron » du commissaire ou du chef de brigade de gendarmerie. Pour autant Gatto et Thoenig (1993) le percevaient déjà au travers du concept de localisme (voir *infra* p.53), dans les relations qui unissent le maire et le policier d'État. Même s'il n'y pas de transfert d'autorité, la police d'État se trouve dans un contexte d'autorité partagée (Roché, 2004a, pp. 49-50) et l'art d'un commissaire aujourd'hui est de négocier cette « hiérarchie subtile » (Gautron, 2010, p. 10).

« C'est une cogérance de la sécurité qui est nécessaire et indispensable. » Entrevue 02 – Police nationale, Gendarmerie.

D'autant, qu'à côté de leurs donneurs d'ordre se trouvent également les autres acteurs en plus des services qu'ils dirigent.

14.1.2. La police d'État face aux contraintes budgétaires

Dans son rapport préparatoire à la loi de finances 2015, la députée Valérie Rabault fait un état des lieux des ressources des forces de sécurité intérieure. Pour ne prendre que la question des effectifs de police nationale, en 2007 l'institution comptait 149 881 équivalents temps plein contre 145 197 en 2015 (Rabault, 2014, p. 11), du fait de la RGPP (*Infra* p.76).

« [On fait] avec des moyens juridiques et opérationnels de plus en plus faibles à l'échelon territorial, par [...] la baisse des moyens, induite par la réforme de l'État et les contraintes budgétaires. Donc on travaille de manière très tendue. » Entrevue 01 - Police nationale, Gendarmerie.

L'État conserve toujours la maîtrise financière de ses services de police, il rémunère ses fonctionnaires et octroie de quoi faire fonctionner les services. Mais le sujet du financement des polices d'État reste culturellement très sensible. Pour autant, le financement exclusif de la police d'État par l'État est toujours représenté, comme une garantie d'indépendance.

« D'un point de vue financier, de rémunération, chacun travaille de son côté, et bien heureusement. Nous on peut pas dépendre financièrement de telles entités. [les villes] On perdrait quelque part notre indépendance. [...] L'aspect financier est géré par le ministère de l'Intérieur. [...] y'a une scission complète, c'est évident, [...] c'est nécessaire, indispensable. » Entrevue 02 – Police nationale, Gendarmerie.

Pour autant au quotidien, si les villes ne financent pas ouvertement la police d'État, il n'est pas rare que les policiers municipaux individuellement, voire les villes budgétairement, supportent les services déconcentrés : « mise à disposition gratuite d'un terrain pour construire un hôtel de police, rénovation, construction des bâtiments, permettre aux voitures de la police nationale de faire le plein d'essence pour qu'elles puissent patrouiller, achat de jumelles lasers pour les contrôles routiers, etc. » (Bourdieu, 1989, p. 49).

« Ça va être tout bête, hein. On peut parler d'histoire de ramettes de papier. On sait que la gendarmerie, c'est le parent pauvre de l'armée. Leur donner des ramettes de papier, de l'habillement, [...] « Ah, ben tiens, elles sont belles tes godasses », en rigolant, « J'aimerais bien une paire comme ça... », de fournir une paire de chaussures... » Entrevue 14 – Police municipale.

« Il y a souvent des partenariats financiers entre les collectivités locales et l'État et ce sont souvent des partenariats unilatéraux. (rires). [...] La police nationale créait une unité VTT¹⁴⁰, j'achetais les VTT, j'achetais les uniformes des policiers nationaux, parce que l'État n'avait pas les moyens. [...] L'accueil du commissariat [...] n'était pas satisfaisant [...], il m'est arrivé d'acheter des bureaux ou d'appeler les peintres de la collectivité pour aller repeindre [...] la salle d'accueil ! » Entrevue 06 – Police municipale.

Pour les policiers d'État, cette nouvelle donne budgétaire est comprise comme un affaiblissement et on retrouve ici la peur de la disparition de l'État, ou à tout le moins de ses services qui se trouveraient « évidés ».

« Par simple logique que je dirais budgétaire, [...] on fait crever la sécurité publique [...]. Je crois qu'on va sortir de l'histoire ! [...] Au profit de qui ? Je sais pas. Pas la Gendarmerie pour le coup, qui a aussi ses difficultés. [...] Ils s'cassent la gueule également. Donc tout le monde se casse la gueule. » Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie nationale.

Quant aux villes, de bon gré ou pas, elles entrent aussi pudiquement que possible dans une institutionnalisation d'appui budgétaire à la police d'État. Une sorte de retour de la dotation qu'elles perçoivent tous les ans de l'État, pour fonctionner.

« Elles ont appelé ça, je trouve assez habilement : « les charges indues de la police nationale et de la gendarmerie » ». Entrevue 07 – Police municipale.

La rupture du monopole policier transforme profondément les repères des policiers d'État historiquement habitués à une position monopolistique.

¹⁴⁰ Vélo Tout Terrain.

14.2. La distanciation et l'érosion de la légitimité de la police d'État

Un des effets de cette mutation se trouve être l'érosion de l'activité de terrain des polices d'État et inéluctablement le partage de leurs tâches.

14.2.1. L'inéluctable retrait du terrain

Deux facteurs sont en jeu dans le retrait de la police d'État du terrain. D'une part, les contraintes budgétaires forcent la police d'État à abandonner les missions qui demandent le plus de ressources en temps et en effectifs : le travail de proximité. D'autre part, la police d'État se spécialise dans les domaines qui lui coûtent moins cher et où elle est en situation de monopole : le judiciaire.

*« La police nationale est de plus en plus amenée, du fait de ses contraintes, peut-être pas à désertier la voie publique, mais à chiffre constant en terme d'effectifs, à être occupée dans les locaux par exemple pour des questions de procédures pénales. »
Entrevue 02 – Police nationale, Gendarmerie.*

Or l'abandon du terrain semble très bien convenir à des gardiens de la paix qui ne se représentent plus depuis longtemps le travail de proximité comme valorisant.

« J'dirai qu'aujourd'hui c'est presque le bad job que d'aller sur l'terrain, faire de la proximité. [...] Dès lors qu'il y a une possibilité d'passer l'info à la police municipale, les collègues [...] appellent leur centre de supervision urbaine pour passer l'information et se délester de missions. [Les policiers nationaux] sont sur un territoire qu'ils ne connaissent pas, dont ils ne sont pas originaires et duquel ils veulent partir le plus rapidement possible. [...] » Entrevue 11 - Directeur sécurité – prévention.

*« Le fameux rapprochement police-population, dont on parle [...] est un fondamental du métier de policier et qui a tendance à se perdre. [...] Mais [...] à la décharge des policiers, on a pas toujours [...] des conditions idéales pour faire de la proximité. »
Entrevue 22 – Police nationale, Gendarmerie.*

Ce qui ne manque pas d'avoir des effets sur les capacités de la police d'État comme premier répondant aux phénomènes violents, tel que dans le cadre des violences urbaines.

« Moi j'ai travaillé trois ans à VVV... j'ai travaillé les deux pieds les deux mains dans la merde, tout seul. Tout seul ! Avec mes effectifs locaux, etc. J'ai passé des

nuits complètes à [...] m'friter. [...] Pour rencontrer 80 mecs, on était 30, quoi, 30 ou 40... [...] Il fallait mieux fermer les yeux, le soir dans les quartiers Nord. C'était noir comme des « beules », c'est pas beau de dire ça, mais c'était comme ça. [...] On arrive à tenir comme ça... On arrive à tenir comme ça, avec parfois l'appui de la police municipale, mais toujours en [...] deuxième rideau. » Entrevue 05 – Police nationale, Gendarmerie nationale.

14.2.2. L'usure du savoir-faire de proximité

Un autre défi que rencontre la police d'État est celui du savoir-faire. Le retrait du terrain a pour effet un désapprentissage dans la régulation du contrôle social. La police d'État se reconnaît alors en difficulté, quand bien même elle reste une actrice essentielle de ce que Loubet del Bayle (2007) décrit comme le contrôle social formel.

« Le policier national [...] à force de se concentrer sur le nœud de la délinquance, [...] on oublie les autres aspects de son métier. Et ça c'est un petit peu dommage. Entrevue 22 – Police nationale, gendarmerie.

« Ce que j'constate, [...] c'est une perte de technicité dans certains champs sur lesquels ils interviennent plus. Je citerais notamment les chiens. Quand ils ont une problématique de chiens, ils viennent vers nous [...], ils maîtrisent plus la législation canine, ils maîtrisent pas non plus la capture d'animaux. [...] Ou le bruit, [...] ils commencent à être un peu en perte de technicité. [...] J'ai envie de dire en matière de police administrative, ils perdent tout doucement pied parce que ça les concerne pas. » Entrevue 16 – Police municipale.

Il apparaît donc que la police d'État, qu'elle soit la police nationale ou la gendarmerie, se trouve enchâssée dans un contexte où elle ne saurait seule produire l'ensemble de la sécurité requise par l'environnement social local. Loin de la doctrine d'une sécurité régaliennne de l'État dont la police d'État serait l'exécutrice, celle-ci doit assumer son impossibilité à résoudre seule les défis que pose la sécurité locale.

« Paradoxalement, on a un Goliath avec un vrai talon d'Achille, donc c'est l'État et la police nationale qui est le partenaire majeur, incontournable, en tout cas qui se veulent comme tels. » 11 - Dir Sec – Prévention.

Dans une culture de sécurité régaliennne, cela peut être perçu comme une faiblesse de la police d'État, dans le contexte postmoderne, cela confirme que la police d'État n'est qu'un des acteurs, certes essentiels, à la production de sécurité locale.

14.2.3. L'érosion de la légitimité

Un des effets du décalage entre ce que la population attend d'une sécurité publique que l'État présente envers et contre tout, comme étant régaliennne et la véritable capacité de la police d'État à être présente sur le terrain et à résoudre les problèmes génère une érosion de sa légitimité.

« Effectivement si on avait plus de policiers dans les quartiers qui pouvaient prendre [...] plus de contacts avec la population, [il y aurait] vraiment un lien social entre police et population, j pense que finalement on n'en serait pas là ! C'est vraiment la cassure entre police et population qui permet d'avoir moins de solutions à proposer. » Entrevue 06 – Police municipale.

« Je sors de plus en plus du paysage, je suis de moins en moins identifié, alors même que les sujétions sont de plus en plus importantes et si aujourd'hui je ne veux pas mourir, je dois tendre la main à mes partenaires. » Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie.

« Les gens n'ont pas forcément confiance dans leur police. Pas dans le sens qu'ils ont peur de leur police, mais ils savent que la police a des limites, qu'elle n'a pas toute l'ingénierie. » Entrevue 07 – Police municipale.

C'est ce que Borraz (2000, p. 20) définit comme la nouvelle recherche d'une légitimité renouvelée des services déconcentrés.

14.3. L'incontournable partenariat

Le partenariat apparaît alors comme l'unique issue pour la police d'État de démontrer sa présence et sa maîtrise. Dire que le partenariat entre la police d'État et la ville est spontané et volontaire serait excessif. Il est parfois vécu comme tel, le plus souvent compris comme un déclin d'une institution, contrainte de s'adapter en partageant le pouvoir.

14.3.1. La disparition du monopole régalien de la police d'État

En tout état de cause, si la sécurité est toujours dans le discours administratif, de la responsabilité de l'État, sur le terrain, les forces dites régaliennes reconnaissent elles-mêmes que la sécurité publique n'est plus un monopole.

« Mission régalienne d'État, oui, mais [...] qui n'incombe pas uniquement à l'État, c'est-à-dire que [...] nombre d'intervenants, c'est relativement récent, maintenant interviennent dans cette mission de sécurité. [...] Y'a un certain nombre de missions qui n'incombent pas qu'à la police nationale ou la gendarmerie, [...] y'a d'autres intervenants comme maintenant, les polices municipales. » Entrevue 02 – Police nationale, Gendarmerie.

« Coproduction par défaut, point d'interrogation... L'État a-t-il les moyens, effectivement, de faire face, seul comme ça lui est demandé souvent, à la mission de sécurité publique ?! En tout cas, j'ai plutôt l'impression qu'aujourd'hui, la question [...] ne se pose plus. [...] La mission de sécurité publique elle est actuellement partagée. » Entrevue 22 – Police nationale, Gendarmerie nationale.

Et au cœur de la recherche de mutualisation se trouve la complexité des défis.

« Y faut pas se leurrer : la police nationale, la gendarmerie nationale, à elles toutes seules, elles pourront pas régler le problème de la sécurité. » Entrevue 02 – Police nationale, Gendarmerie nationale.

Il s'agit donc d'un partage avec les polices municipales, comme avec la sécurité privée.

« Oui, on a besoin [...] de partenaires [...] pour assurer ces missions. Pour la police municipale, mais y'a également [...] ce qu'on appelait auparavant les vigiles, ça se professionnalise énormément également. Et on est amené effectivement à travailler avec eux au quotidien. Et là, maintenant le travail de réalisation de ces missions régaliennes de l'État, se fait avec la complémentarité de ces entités. » Entrevue 02 – Police nationale, Gendarmerie.

Mais comme il transparaît dans les entrevues, il s'agit pour la police d'État de garder une main mise sur la sécurité publique, les partenaires n'intervenant que dans leurs champs réservés, en « deuxième rideau ». Certes, la sécurité publique fait l'objet d'un partenariat, mais hiérarchisé.

14.3.2. Les interactions dans un contexte de démonopolisation

L'analyse des interactions au sein des acteurs du *super-node*, laisse alors apparaître pour certains policiers d'État des stratégies d'ouverture contrainte, voire de protection tandis que pour d'autres, il s'agit une évolution nette montrant une ouverture davantage spontanée.

a) Les rapports avec la police municipale

Deux types d'interactions méritent d'être plus particulièrement observés du fait de leur intensité accrue depuis quelques décennies. Or en matière de police municipale, les relations varient en fonction des personnalités.

« Ça veut dire complémentarité. Ça veut dire subsidiarité, peut-être pas gérer, mais complémentarité. La police nationale ne peut pas traiter tous les domaines, la gendarmerie nationale ne peut pas traiter tous les aspects. Et donc y'a certains aspects qui sont, forcément délégués à d'autres. Donc, aux polices municipales pour ce qui les concerne. C'est quelque chose qui est passé dans les mœurs » Entrevue 22 – Police nationale, Gendarmerie nationale.

Pour autant, il apparaît clairement que pour certains agents de la police d'État, il n'est pas facile de faire le deuil du monopole d'hier, de cet État souverain et *welfariste* qui lui confiait la sécurité de ses citoyens.

« C'est une révolution culturelle pour eux [les agents de police nationale] parce qu'ils n'ont jamais entendu [ici] un commissaire leur dire qu'on a besoin de la police municipale pour nous aider, et qu'il faut la considérer. Y a encore chez beaucoup de mes personnels une forme de suffisance, qui est d'autant plus idiote, que ces effectifs ne comprennent pas aujourd'hui à quel point ils se détachent en termes d'efficacité du territoire et à quel point ils reculent. » Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie nationale.

« Je regrette souvent que mes p'tits collègues, parfois, y'a encore des visions un peu étriquées là-dessus. Mais ils sont obligés d'y venir. [...] Ceux qui veulent réussir, ils sont obligés d'y venir. Celui qui reste dans sa case, il y restera pas longtemps. [...] C'est peut-être pour ça que je suis pas resté police nationale, d'ailleurs. Question qu'on peut se poser. Un moment [...] on s'y retrouve plus. » Entrevue 21 – Directeur de la sécurité intercommunale.

Ainsi certains cadres supérieurs de la police d'État, en dépit d'une certaine condescendance, n'hésitent pas à rêver d'une police municipale plus performante qui remplirait encore mieux son rôle partenarial.

*« [En police municipale], t'as le gardien catégorie C, le chef de service de catégorie B qui est un gardien évolué¹⁴¹ [...] pis t'as le directeur de police municipale qui devrait être un ingénieur de la sécurité publique, mais qui en l'état actuel des choses est un chef de service qui a réussi. On n'est pas foutu de recruter des directeurs de police municipale issus du milieu universitaire ou même recruter dans la fonction publique d'État. [...] Il faut que la filière territoriale de la sécurité publique se développe, peut-être pas en nombre et encore que faut voir, mais en expertise »
Entrevue 23 – Police nationale, Gendarmerie.*

b) Les rapports avec l'élu

Les relations avec le maire, même si elles ne sont pas nouvelles (Gatto & Thoenig, 1993), prennent une place de plus importante au point d'en faire le partenaire privilégié du policier d'État.

*« En tant que commissaire de police, j'obtiens des résultats beaucoup plus palpables dans la coopération en transversalité avec mes partenaires territoriaux que je n'en obtiens avec ma hiérarchie étatique : directeur, préfet, ministère. Très clairement. Aujourd'hui, je passe plus de temps en partenariat local qu'en interaction hiérarchique avec ma propre direction d'emploi. C'est manifeste depuis dix ans. »
Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie.*

Ce rapport privilégié peut même être identifié comme une compétence spécifique à développer pour le policier d'État, tant les règles du jeu sont différentes pour chacun de ces acteurs.

« Si je ne satisfais pas à un moment donné à la demande d'information, de rassurement, de communication, de partenariat, de la population et de l'élu, je fais prendre le risque que mon enquête n'aboutisse pas. [...] Je vais donc pour se faire, déployer une stratégie politique [...] au sens politicien du terme [...] complémentaire à l'action policière [...] qui va m'inciter à un moment donné à

¹⁴¹ Infra, p.83.

*tendre la main à mes partenaires pour me mettre à leur disposition et les apaiser. »
Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie.*

Or de son côté, l'élú entend bien jouir de sa capacité d'influence auprès des décisionnaires de l'État déconcentré, en développant des circuits-courts.

« Il est vrai que par rapport à l'administré [...] nous on appelle le préfet, dans le quart d'heure ou dans l'heure, il nous rappelle. On appelle le directeur de cabinet, on appelle le commissaire, on demande qu'il ait une attention soutenue sur quelque chose, on l'a pas dans la minute, mais ils le font. [...] On réussit souvent, en renfort d'ailleurs d'actions des polices municipales, à avoir une action de la police nationale. » Entrevue 20 – Élu.

En sachant qu'en fin de compte, les responsables de la police d'État passent alors que les élus restent... C'est leur territoire, sur lequel l'État dispose de services.

« Moi, j'ai vu défiler trois commissaires... quatre commissaires et même avant la création du CLSPDI, les échanges se faisaient facilement entre les commissaires et les élus. » Entrevue 03 – Élu.

Il appartient alors au policier d'État de toujours trouver le meilleur compromis afin de maintenir cet indispensable partenariat.

« Je vais proposer à la mairie d'être à mes côtés dans ses réunions, pour qu'elle puisse se positionner et récupérer le fruit politique de l'action, du volontarisme de la police nationale à résoudre cette difficulté. » Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie.

Ainsi, le policier d'État peut ressentir différemment le poids politique de l'élú, selon les circonstances et ce sera négativement lorsque l'élú passe du circuit-court au court-circuit.

« Y a un organigramme avec un chef et des adjoints et pis d'un seul coup, vous avez un gardien de la paix qui est là depuis quinze ans qui tutoie les élus, qui mange avec eux qui a peut-être, sans qu'on le sache véritablement, un militantisme politique sous-jacent qu'il n'assume pas ou peu et du coup, il a un pouvoir dans le service, de nuisance. Je veux pas dire de construction parce que c'est jamais positif ces situations là, mais de nuisance pour le manager, qui est considérable et que d'ailleurs, vous ne parviendrez jamais à contrecarrer. » Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie.

Afin d'éviter de se placer dans une situation inconfortable, le policier national se retranche alors derrière le paravent de son statut de fonctionnaire d'État et la machine wébérienne reprend son cours normal.

« Lorsqu'un maire a [...] une position politique trop forte et qu'elle vient effectivement heurter un certain nombre d'instructions qui sont données au commissaire et qui sont pas forcément les mêmes, [...] là le commissaire peut se retrancher derrière ses compétences de représentant de l'État. Alors il en réfèrera au préfet, évidemment. Il s'en réfèrera à l'autorité centrale, mais ça peut être un peu un blocage. » Entrevue 22 – Police nationale, Gendarmerie.

Par exemple, à l'approche de la période électorale, le policier d'État se distanciera de l' élu afin de préserver l'indépendance de ses services.

« Ce même élu arrivera à échéance de la réélection, que moi du coup je prendrai un peu plus de neutralité et de recul parce que ma fonction m'y oblige. Parce que la persistance des comportements que nous aurons pu à un moment donné étouffer et canaliser, reviendront nécessairement à la surface. » Entrevue 01, Police nationale – Gendarmerie.

Le commissaire ou le chef de brigade en participant au *super-node* se trouvent être un acteur privilégié du réseau local de sécurité et qu'au sein de ce réseau, il interagit de façon différente en fonction de la posture de chacun de ces acteurs. Ce policier d'État est amené à développer des stratégies relationnelles qui lui permettent de faire son travail tout en sécurisant au mieux son parcours professionnel. Alors qu'il était habitué à faire figure d'autorité, il doit à présent partager cette autorité avec des acteurs très différents.

14.3.3. Les opportunités que génère le partenariat

Le policier d'État trouve également un intérêt à s'impliquer dans le *super-node*, par les ressources auxquelles il peut accéder pour ses propres services lorsqu'un élu influent est en mesure d'appuyer une demande auprès du préfet ou du ministère.

« On sent une pression importante et qu'on a besoin pour travailler sur certaines problématiques, d'un peu de recul. Ça peut être difficile parce que, il manque des résultats plus immédiats... Mais ça peut être facilitant, dans le sens où on peut obtenir, je dirais, les moyens par l'autorité centrale, qu'on n'aurait pas obtenus par

ailleurs. Voilà. Y'a une écoute, en tout cas, beaucoup plus importante. Donc, je dirais, c'est vraiment les deux. » Entrevue 22 – Police nationale, Gendarmerie.

Ce partage du monopole régalien offre aussi à la police d'État l'occasion de se repositionner stratégiquement et de se créer une nouvelle légitimité au regard des autres *nodes* de la sécurité locale, permettant de se rendre tout aussi incontournable, mais différemment. Pour les responsables les plus habiles, c'est l'occasion de repositionner l'institution au regard des besoins du réseau local de sécurité, apportant tantôt la compétence judiciaire, tantôt un accès au ministère pour pouvoir disposer de forces de maintien de l'ordre, *etc.*

« [les agents de police nationale] ont tout à gagner à se positionner comme des sachants, comme des gens qui apportent un savoir que nous avons encore en police nationale, que les polices municipales qui sont beaucoup plus jeunes n'ont pas nécessairement et alors même qu'ils sont en demande. » Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie.

Il ressort donc que la police d'État est devenue un acteur de sécurité locale « comme les autres ». Et à présent, les acteurs s'octroient suffisamment de liberté de parole pour questionner le caractère régalien de la sécurité publique.

« [Régalien] Est-ce que ça a été vrai au moins une fois dans l'histoire ? [...] En tout cas l'État le croit. [...] Moi je n'ai jamais accroché avec cette « mission régaliennne de l'État » en matière de sécurité. J'ai jamais accroché parce que c'est pas factuel. Donc du coup, j'ai un souci. [...] Mission régaliennne, non ! Je dirais que la sécurité c'est une mission partagée, vraiment partagée. [...] » Entrevue 07 – Police municipale.

Cela laisse aux fonctionnaires d'État l'impression d'un État absent, un État qui ne gère pas le changement, qui ne fait que de s'adapter à la contrainte et cela se ressent dans les restrictions budgétaires, un État qui n'a pas de plan, encore moins une vision.

« [Une politique publique de sécurité], non, y en a pas. Je pense de mon point de vue qu'actuellement il n'y en a pas. Il n'y en a pas depuis déjà une bonne dizaine, une bonne quinzaine d'années. [...] Le mythe de l'État : on est en plein dedans ! [...] On est en train, nous de le quitter sans se l'avouer par ailleurs, sans avoir modifié les structures constitutionnelles, juridiques, et institutionnelles. [...] Je vais vous faire la même réponse que j'ai faite [au] ministre de l'Intérieur [...] Quand y regardait tout

ça, y me regardait les yeux dans le vide et y me disait : « comment faites-vous ? » Et je lui ai répondu [...] : « qu'en serait-il si nous n'étions pas là ? » Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie.

Le retrait de la police d'État des enjeux de sécurité publique a généré une place que d'autres ont peu à peu occupés au rang desquels, les collectivités locales et leurs élus.

15. L'Élu, animateur de la sécurité locale

En 1975, Crozier et Thoenig (1975, p. 8) affirmaient à partir de leurs observations que « le maire est la seule personne qui effectue une tâche d'intégration et de coordination dans la commune [...], ce qui lui donne une position de pouvoir tout à fait exceptionnelle ». Cette position dominante du maire se confirme ici, conformément à ce que prévoient les textes, dans le cadre de l'autonomisation des villes (infra pp.20, 73). Mais l'élu n'est pas seul et outre les policiers municipaux, d'autres métiers se sont développés autour lui et qui participent activement à l'architecture de la sécurité locale. Le coordinateur CLSPD/CISPD a ainsi pour fonction d'animer le réseau local de sécurité et de consolider les relations au sein du *super-node*, tandis que les directeurs prévention-sécurité qui sont le plus souvent d'anciens responsables de la police nationale ou de la gendarmerie coiffent l'ensemble du dispositif de la sécurité locale dans les grandes agglomérations¹⁴².

15.1. Les pouvoirs du maire en matière de sécurité locale

Le maire se trouve face à une double obligation en matière de sécurité locale. D'une part, il a une obligation légale dans la mesure où les « pouvoirs de police du maire » font partie intégrante de ses responsabilités et d'autre part, il a une obligation politique à l'égard d'une

¹⁴² La présence de ces directeurs est généralement contestée par la police municipale, un grade de directeur de police municipale adapté à ces fonctions existant déjà. Le fait que les collectivités recrutent des agents extrastatutaires ayant un passé d'État, en dit long sur le pouvoir symbolique de ce dernier.

population qui le sollicite fortement et qu'il sollicite tous les six ans dans le cadre des élections municipales. Il est un acteur majeur du *super-node*.

15.1.1. **La doctrine de suprématie de l'État face au maire**

Dire que le maire a une responsabilité en matière de sécurité locale n'est pas tout à fait suffisant dans le contexte français, bien que cela soit une des compétences qui lui a été confiée par la Révolution de 1789 (Berlière & Lévy, 2011, p. 45). C'est à ce titre que tous les maires de France et leurs adjoints sont statutairement Officiers de Police Judiciaire (OPJ)¹⁴³. En qualité d'OPJ et bien que ceci soit dans les faits plutôt théorique, le maire doit informer le parquet de tout crime et délit dont il a connaissance, peut constater les contraventions, peut dresser des procès-verbaux et peut également être requis par le procureur de la République ou tout juge d'instruction pour toute demande de renseignement judiciaire. C'est par ce statut que les maires peuvent créer et avoir autorité sur un service de police municipale, laquelle a donc « pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques¹⁴⁴ ».

15.1.2. **La construction doctrinale**

Du fait de la prise d'influence des villes en matière de sécurité urbaine au cours des années 1970, un exercice de style s'est alors développé afin de séparer dans un domaine globalement affiché comme régalien, ce qui pouvait être du ressort des villes, de ce qui était du ressort exclusif de l'État. Une construction est ainsi apparue, à la suite du rapport Bonnemaïson entre sécurité d'État et prévention urbaine (infra p.66).

Ainsi, dans les lois et réglementations, la primauté de l'État en matière de sécurité est toujours insérée en premier chef : « L'État a le devoir d'assurer la sécurité » ou encore « sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale » ou « sous

¹⁴³ Article 16 du Code de procédure pénale.

¹⁴⁴ Article L2212-2 du CGCT.

réserve des pouvoirs de l'autorité judiciaire et dans le respect des compétences du représentant de l'État¹⁴⁵ », *etc.* Cette primauté de l'État est systématiquement réaffirmée et constitue une constante. Une subtilité sémantique est même développée dans les années 1980 afin d'engager les villes dans le champ de la sécurité publique tout en prenant soin de préserver cette primauté. Ainsi, l'État gère la « sécurité », tandis que les maires sont en charge de la « prévention de la délinquance ». Dans la droite ligne des préconisations du rapport Bonnemaïson, la notion de prévention de la délinquance exclut donc toute action répressive, c'est-à-dire d'ordre pénal, ce qui reste l'attribut du pouvoir régalien. Le caractère subsidiaire du maire est même renforcé par l'emploi, dans les textes de termes tels que « le maire concourt [...] à l'exercice des missions de sécurité publique¹⁴⁶ », « le maire est un acteur privilégié [...] associé aux actions de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité¹⁴⁷ » ou encore, « l'État associe les collectivités [...] à la politique de sécurité¹⁴⁸ », *etc.*

Jusqu'en 2006, d'une part le maire est plutôt cantonné dans un contexte de « prévention de la délinquance », rendant étanches des « activités de sécurité publique pénales », des « activités de sécurité publique non pénales ». D'autre part, à aucun moment le maire ne pilote réellement ces activités dites de prévention de la délinquance dans la mesure où il est « associé » par l'État, même si celui-ci le traite comme un acteur « privilégié ».

Le monopole de direction de l'État est ainsi maintenu jusqu'en 2006 où la Loi relative à la Prévention de la Délinquance, prévoit que « le maire anime [...] la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre¹⁴⁹ ». Dans les textes suivants, le maire sera « associé » à l'ensemble des enjeux de « sécurité publique » de sa commune. Pour autant et

¹⁴⁵ Article L132-4 du Code de la sécurité intérieure.

¹⁴⁶ LOPS (1995), Article 7.

¹⁴⁷ LOPS (1995), Annexe I, 1.2.

¹⁴⁸ LSQ (2001), Article 1^{er}, LSI (2003), article 1^{er}, LPD (2006), article 1^{er}, *etc.*

¹⁴⁹ LPD (2007), article 1^{er}, modification de l'article L.2211-4 du CGCT.

comme l'annonce clairement la circulaire de l'administration judiciaire, la volonté de l'État reste que « si le rôle du maire est renforcé [...], il ne s'agit aucunement d'un transfert de charges ou de compétences¹⁵⁰ ».

La construction doctrinale est d'autant plus complexe à saisir que la notion de sécurité régaliennne et celle de prévention de la délinquance n'ont jamais été clairement définies et que leurs frontières sont plutôt floues, tant les mêmes acteurs interviennent dans l'ensemble des registres (CLSPD, CLS, GLTD, CUCS, *etc.*). Il ressort, qu'en matière de sécurité publique tout est de la responsabilité de l'État, conformément au monopole régalien de principe (infra, pp.9 et 52), qu'il existe un monopole régalien opérationnel en matière d'activités de répression et que pour les autres activités, il associe les acteurs locaux. C'est ce que l'État appelle coproduire la sécurité. Tant est si bien qu'aujourd'hui dans les textes en vigueur, tantôt « le maire concourt à la politique de prévention de la délinquance¹⁵¹ », tantôt « le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre¹⁵² ». On retiendra que c'est la loi du 5 mars 2007 « qui institue le maire, au plan local, comme « pilote » de la prévention de la délinquance et conforte ainsi sa légitimité vis-à-vis des autres acteurs institutionnels¹⁵³ » (SG-CIPD, 2009, pp. 22-27).

15.1.3. La doctrine face au terrain

Au niveau local, il est impossible pour ne pas dire absurde de faire vivre une telle doctrine, tant la dichotomie entre le régalien répressif et le municipal préventif apparaît idéologique alors que les deux concepts sont plutôt supposés former une continuité stratégique cohérente.

¹⁵⁰ Circulaire de la DACG n° CRIM 08-04/E5 du 6 février 2008 relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance, p.4.

¹⁵¹ Article L2211-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

¹⁵² Article L132-4 du Code de la sécurité intérieure.

¹⁵³ Ce que rappelle également la circulaire DACG n° CRIM 08-04/E5 du 6 février 2008 relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance.

« [Sécurité, prérogative régaliennne de l'État] Non ! Pour moi c'est faux, c'est des conneries. Je crois profondément à la gouvernance locale de la sécurité, équilibrée. On n'a pas à mettre en concurrence l'État avec la commune [...]. Mais on a tous un rôle à jouer. » Entrevue 09 – Élu.

Pour autant les lignes sont très fortement défendues dans ce sens, entre autres par la police d'État qui défend le monopole régaliennne du judiciaire.

« Il faut distinguer délinquance et sécurité. La délinquance, donc l'ensemble des faits délictueux quelle que soit leur nature : contraventionnelle, les véhicules, criminelle doit relever de l'État au sens où l'interpellation... enfin l'identification, l'interpellation et le jugement, là on est vraiment dans de la mission régaliennne lourde qu'il, à mon avis, ne faut pas déléguer aux collectivités ou à une quelconque autre entité dans le cadre constitutionnel, s'entend. » Entrevue 23, Police nationale, Gendarmerie.

Maintenant les plus iconoclastes pourront retourner la question du *leadership*, pourquoi pas en s'appuyant sur l'histoire décentralisatrice du pays ?

« On va peut-être poser la question autrement. Est-ce que finalement la sécurité : mission du maire ? Est-ce que c'est le rôle du maire d'assurer la sécurité ? [...] À l'évidence oui, c'est au maire d'assurer la sécurité. Est-ce qu'il doit jouer avec l'État ? Oui, à l'évidence oui. » Entrevue 07 – Police municipale.

Or ceci cadrerait en fait avec les travaux préparatoires, non retenus, de la LPD de 2007 : « La politique de prévention de la délinquance [...] est animée et coordonnée par le maire [...]. Elle associe également les services et forces dont dispose l'État en matière de prévention de la délinquance. » Même si le parlement n'a pas retenu cette version, elle permet de questionner la légitimité de la doctrine de suprématie de l'État aujourd'hui, en matière de sécurité locale.

« [L'État], c'est le partenaire essentiel. C'est le collaborateur... collaborateur n'est pas le terme, c'est le référent essentiel du maire. » Entrevue 22 – Police nationale, Gendarmerie.

Au fil des années, le transfert de responsabilité en direction des collectivités augmentant, la doctrine de protectionnisme de l'État s'est trouvée de plus en plus en décalage au fur et à mesure de l'édiction de nouveaux textes réglementaires. L'incitation faite au maire de devenir

pilote du dispositif local de prévention, altère définitivement la notion de monopole régalien de la sécurité et réduit encore davantage la frontière entre ce qui est d'État et ce qui est local.

15.1.4. Le maire face à la pression électorale

Toute cette architecture fait du maire un acteur incontournable de la sécurité locale considérant tout d'abord qu'il est le premier recours de la population. « Il est clairement apparu ces dernières années que nos concitoyens s'adressaient prioritairement à leurs maires pour exprimer leurs attentes en matière de sécurité et revendiquer une action collective plus efficace¹⁵⁴ ». Le maire devient ainsi le premier interlocuteur des citoyens en matière de sécurité locale et du fait de son mandat électif, à un intérêt direct à répondre aux attentes, avis largement partagé par les acteurs du *super-node*.

*« Je pense qu'il est de notre devoir d'apporter ou de conforter la sécurité de nos administrés, parce que c'est une demande qui remonte aussi de nos administrés. »
Entrevue 36 – Élu.*

*« Le maire aujourd'hui a été interpellé par les habitants en premier, quand il y a un problème de sécurité, réel ou ressenti. En tout cas c'est lui, c'est vers lui que les gens s'adressent. Et donc il a bien compris qu'il fallait faire quelque chose. »
Entrevue 21 – Directeur prévention, sécurité.*

*« Un élu, il est comme la police nationale, en charge des problèmes de sécurité. D'ailleurs il est premier concerné, le premier exposé. »
Entrevue 02 – Police nationale, Gendarmerie nationale.*

Or les demandes des habitants sont d'une part insatiables et d'autre part, la représentation que les habitants ont de la capacité du maire à résoudre tous les problèmes est clairement surfaite (Le Goff, 2008, p. 72).

¹⁵⁴ Circulaire n° NOR-INT-X0205744C du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance.

« Vous pouvez écouter certains administrés, vous avez l'impression que c'est le Bronx dans leur commune, dans leur rue parce qu'il y a trois mobylettes qui sont passées, parce qu'on leur a arraché trois fleurs, bon... » Entrevue 03 – Élu.

Le maire est alors tenté électoralement de répondre à une « demande sociale » qui selon les acteurs est basée sur une culture de consommation de service public et qui va finir par devenir la politique publique locale en matière de sécurité.

« Les réactions de la population sont épidermiques ! Comme la réaction des élus sont souvent épidermiques: il y a un fait précis et on doit déployer toute une armada. [...] On déploie toute une armada parce que le chat de Mme Dupont s'est fait écraser sur la voie publique et que là il faut mettre des radars pédagogiques, trois motards, une jumelle [...]. La sécurité territoriale c'est avant tout de répondre à une demande sociale. » Entrevue 06 – Police municipale.

« Le citoyen a besoin de sécurité, on lui donne dans l'instant, mais il n'y a pas de réflexion, il n'y a pas de plan. [...] C'est la demande sociale quoi. » Entrevue 07 – Police municipale.

15.2. L'élus, leader du partenariat de sécurité locale

La prédominance du maire dans sa relation à la population tend à contribuer à ce que la collectivité et donc l'élus local au travers elle, devienne le leader du partenariat local de sécurité.

15.2.1. Un élus sollicité par les autres acteurs de la sécurité locale

Ainsi, les autres acteurs locaux trouvent auprès du maire un soutien en termes de politique, de dynamique, de ressources humaines, mais aussi un soutien technique, technologique et financier (Le Goff, 2008). Et le fait que le maire préside les CLSPD/CISPD représente davantage qu'un symbole aux yeux l'ensemble des acteurs.

« Le leader de la tranquillité publique [...] aujourd'hui c'est le maire. » Entrevue 20 – Élu.

« Le maire est pivot [...] des politiques locales de sécurité, des politiques de prévention de sécurité. Donc moi ça me choque pas en tant que commissaire de

police, que le maire puisse jouer son rôle [...], considérant que la police nationale n'est qu'un acteur. » Entrevue 22 – Police nationale, Gendarmerie.

« La place de l'élu, il est très important notamment au niveau de la ville puisqu'en fait c'est lui qui va justement impulser la politique de la ville en rapport avec la politique de sécurité commune. » Entrevue 24 – bailleur social.

15.2.2. L'influence du maire : des circuits courts

L'élu qui se soumet à une certaine obligation d'efficacité sanctionnée par les élections mobilise l'ensemble des ressources dont il dispose pour appliquer sa vision de la sécurité locale. De ce point de vue, la collectivité dirigée par le maire représente simultanément une série de *nodes* au sens de Burris, Draos et Sheraing (2005, p. 38), « *recognized entity, but it must have sufficient stability and structure to enable the mobilization of resources.* ». Ces ressources sont portées par les services de la collectivité sous forme de ressources humaines, techniques et financières. Mais il est d'autres ressources que le maire met également en œuvre et qui tiennent davantage à sa personne, comme professionnel de la politique : son capital social politique (infra p.25), ce qui confirme bien les propos de Crozier et Thoenig (1975, p. 14). De par sa fonction d'élu, le maire dispose d'une position lui donnant un accès privilégié aux partenaires du *super-node*, ainsi qu'aux autres acteurs du réseau local de sécurité, ainsi que d'une légitimité due au suffrage universel. Les circuits courts ainsi créés et exploités permettent à l'élu, en ayant un accès direct et rapide aux autres acteurs hiérarchiques de la sécurité locale (infra, p.144), de faire bouger des services, en dehors de l'usuel corridor administratif. Ainsi, pour l'habitant il s'agit là de voir une solution apportée à sa problématique, plus sûrement et à tout le moins plus rapidement que s'il avait lui-même fait la démarche. Par ailleurs cela permet à l'élu de se valoriser à l'égard de l'habitant au moins par l'attention apportée et au mieux, par la solution délivrée. L'influence de l'élu étant autant de nature à impressionner l'habitant que la réponse elle-même.

Comme nous l'avons déjà évoqué (infra p.146), plus l'élu est une personnalité politique d'importance, plus il est influent : qu'il soit parlementaire ou ministre en exercice par exemple. Et plus son influence est grande et plus les autres acteurs du *super-node* seront

attentifs à ses demandes. Il est toujours mal venu pour un fonctionnaire en effet, quel que soit son rang, de se faire réprimander par sa haute hiérarchie pour manque de coopération avec un élu local, d'autant plus si celui a une envergure nationale.

« En tant que technicien [...] j'ai eu l'occasion d'avoir dans mes collectivités comme présidents du CLSPD des maires ou des présidents d'intercommunalité, députés ou ministres. Ben j'peux dire que ça fonctionne beaucoup mieux lorsque le président est ministre [rires] que lorsque le président est maire [rires]. L'écoute de l'État est différente [...]. Quand un ministre dit quelque chose, le préfet, le procureur de la République [...] ont une écoute un peu plus attentive... » Entrevue 06 – Police municipale.

Pour autant, le maire n'est pas tout puissant sur son territoire et les services de l'État ne sont pas placés sous son autorité. Il doit donc lui aussi œuvrer en tenant compte de ses propres limites.

15.2.3. Les limites de l'influence du maire

Le maire est donc celui qui génère la dynamique, dispose des ressources et de l'influence. Pour autant, est-ce que cela fait du maire un leader efficace en matière de sécurité locale ? Les limites du maire restent importantes.

« Aujourd'hui, très clairement dans la chaîne de sécurité il y a des maillons qui manquent [...] et en l'occurrence, le maire est à la fois puissant du point de vue de sa capacité de détenir de l'information et impuissant par rapport à sa capacité de pouvoir mettre en œuvre. » Entrevue 11 – Directeur prévention – sécurité.

D'une part, les limites sont financières dans la mesure où les restrictions économiques de l'État ne signifient pas *a contrario*, l'opulence des collectivités, le maire restant imputable de l'usage des deniers publics (Le Goff, 2008). D'autre part, la limite réside dans le fait que le maire ne dispose pas de moyens judiciaires lui permettant d'intervenir sur l'ensemble du spectre de la sécurité locale. Il doit pour cela s'en remettre à la police d'État, la police municipale n'ayant pas de pouvoirs judiciaires permettant le contrôle d'identité ou la garde à vue, par exemple (Gautron, 2010, p. 10). Enfin, comme animateur du CLSPD, là encore le

maire est limité du fait de l'absence de toute autorité formelle sur les différents *nodes* partenaires.

« Le maire a besoin de cet outil [CLSPD] pour arriver à casser les logiques institutionnelles [...] pour satisfaire à la responsabilité politique et juridique qui lui était assignée d'être un peu le patron de la sécurité et de l'ordre public sur sa commune. Oui, mais il en a pas les moyens ! Il a une police municipale qui ne peut que verbaliser. Ce qui n'est pas forcément bon au plan électoral. [...] Mais quand on réfléchit c'est tyrannique ! C'est schizophrénique ! Et les vrais sujets qui pourraient lui rapporter un gain véritable y sont traités par des acteurs qui, s'ils n'ont pas envie, ne le font pas. Et il a finalement d'assez faibles moyens d'injonctions. » Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie.

« L'État est un petit peu schizophrène, il délègue [...] cette fonction [...] en faisant du maire un pilier de prévention de la délinquance. C'est bien de le dire, mais c'est vraiment un roi sans couronne. On lui donne vraiment aucun moyen de le faire. Les CLSPD, c'est rien. Les conventions de coordination, c'est du pipi de chat. [...] On va contractualiser la gestion de la sécurité publique sur un territoire alors qu'on est limité par les cadres d'emploi. » Entrevue 23 – Police nationale, Gendarmerie.

C'est ce qui fait dire à Le Goff (2005) que les attentes de la population, mais également des autres *nodes* sont bien supérieures à ce que le maire est réellement en mesure d'apporter.

15.3. L'élu et les politiques publiques de sécurité locale

Selon De Maillard (2003, pp. 285-286), les politiques publiques de sécurité locale se caractérisent par trois éléments : le développement de toute une réglementation locale relative à la sécurité (stationnement, anti-mendicité, *etc.*), la mobilisation de personnels (police municipale, ASVP, *etc.*) et l'animation des partenariats. Cette politique locale de la sécurité, le maire la détermine en fonction de deux aspects : d'une part, la situation du territoire en termes de sécurité publique, incluant la capacité d'action de chaque *node*, les ressources que chacun est en mesure de mutualiser afin de faire face aux défis. Et d'autre part, sa propre doctrine politique. De l'équilibre entre l'un et l'autre naît la politique locale de sécurité de la commune ou de l'intercommunalité. Ainsi, certains élus y voient l'obligation d'apporter un service public de sécurité, d'autres l'occasion de contraindre l'État à assumer l'ensemble de la tâche

sécuritaire, refusant d'engager leur commune. Mais tous cherchent à s'attirer les bonnes grâces de leurs électeurs (De Maillard & Roché, 2005, pp. 42-43). Ceci est d'autant plus central que les élections locales ont un retentissement national, les partis politiques nationaux délivrant les investitures au niveau local et les maires des grandes villes étant le plus souvent également parlementaires. Ceci réduit d'ailleurs, selon Borraz (2000, p. 21), l'autonomie de la scène politique locale et génère une plus grande perméabilité entre les scènes locales et les enjeux nationaux.

On peut donc identifier trois comportements types des collectivités locales en matière de sécurité publique. D'une part, celles qui refusent de s'investir dans la question sécuritaire soit par idéologie étatiste des élus, soit par refus économique, et qui imposent dès lors à l'État d'assurer l'ensemble des activités de sécurité. D'autre part, celles qui développent de véritables stratégies de sécurité locale, du fait possiblement d'une approche idéologique, mais bien davantage du risque électoral que représenterait une absence d'engagement des élus sur cette question. Enfin, la majorité des collectivités qui en guise de stratégie locale de sécurité, recrute des policiers municipaux pour leur faire faire des tâches à très faible valeur ajoutée d'un point de vue de la sécurité publique.

15.3.1. L'État contraint : les villes sans police municipale

Dans le cadre du décentrage de l'État, les collectivités se sont vues incitées, parfois contraintes pour des raisons de sécurité, à créer des polices municipales afin de compenser le retrait de la police d'État. Pour autant, certaines villes résistent et entendent contraindre l'État à maintenir ses propres effectifs et ressources en refusant de créer des polices municipales. Et il s'agit là d'une opinion largement partagée.

« Y a une constante c'est que les villes qui n'ont pas de police municipale sont généralement bien dotées en police d'État. [...] Tous les ans par exemple, les préfetures demandent à la police nationale combien il y a de policiers municipaux sur la commune et à mon avis la DDSP répartit ses effectifs en fonction aussi, pas seulement, mais aussi, de ce critère-là. » Entrevue 06 – Police municipale.

« Ah, les communes qui n'ont pas de police municipale, [...] y'en a beaucoup... [...] Prend la ville de VVV, elle a pas de police municipale ; elle a un commissariat avec des effectifs importants. » Entrevue 20 – Élu.

« Un maire qui dispose d'une police municipale va pouvoir effectivement avoir une action sur une frange de la délinquance. Un maire qui n'en dispose pas, reposera intégralement sur l'action du commissaire de police. » Entrevue 22 – Police nationale, Gendarmerie.

Ce qui finalement est clairement de nature à embarrasser la police d'État, pour les raisons de moyens déjà évoqués.

« Les élus locaux y sont vraiment pas pressés de prendre cette responsabilité, personne ne tape au portillon pour dire à l'État : « Mais allez-y, déléguez-nous la sécurité. » » Entrevue 23 – Police nationale, Gendarmerie nationale.

Bien sûr, il y a les élus qui estiment encore que la sécurité publique aurait dû rester du ressort exclusif de l'État, dans une perspective d'État providentiel.

« C'est à l'État et à la police nationale ou à la gendarmerie d'apporter, j'dirais la tranquillité et la sécurité. » Entrevue 15 – Élu.

« Le fait de créer une police municipale pour pallier à l'absence de la police nationale ne me paraît pas être une bonne chose. [...] L'idée c'est d'interpeler les services de l'État pour qu'il y ait une présence acceptable de la police nationale. » Entrevue 36, Élu.

C'est que s'engager pour un maire, c'est prendre un double risque. C'est un risque financier d'abord eu égard au coût de la création d'une police municipale (masse salariale et formations, bureaux, véhicules, uniformes et équipements, etc.) ainsi que celui des activités partenariales (maisons de justice et du droit, etc.). Mais c'est aussi un risque politique, car comme nous le faisait remarquer un directeur de police municipale, il est plus facile de construire une piscine que de s'engager à faire baisser les cambriolages.

« Les maires freinent [...] des quatre fers pour donner aux polices municipales plus de moyens. Y a qu'à voir les différents comptes-rendus des réunions de l'Association des Maires de France sur la police municipale. [...] On est volontaire à condition que ça bouge pas ! Ça veut dire qu'on n'est pas volontaires en fait. » Entrevue 06 – Police municipale.

L'enjeu budgétaire est sans doute un frein essentiel au développement d'une stratégie locale de sécurité, la masse salariale restant une charge extrêmement lourde dans un domaine où le travail de proximité exige des effectifs importants. Pour autant, développer une dynamique locale de sécurité, c'est aussi développer un réseau de financement.

« Je suis arrivé, il y avait un budget de fonctionnement à 5 000 euros. Aujourd'hui il est équilibré [...] sur 750 000. Il faut aller chercher les subventions, il faut aller chercher des sous, faut faire des économies, faut rentabiliser l'argent public et ainsi de suite. » Entrevue 08, Police municipale.

« Hormis de dépenser de l'argent [...], on en gagne pas, mais on en récupère. [...] J'ai été énormément financé pour le par le FIPD, [...] pour la cartographie, [...] pour la géolocalisation [...] pour l'acquisition des nouvelles technologies numériques sur les outils nomades. » Entrevue 42, Police municipale.

Par ailleurs, conserver un État responsable de la sécurité publique, au moins dans les textes et dans la représentation des habitants, permet aussi de se défaire sur lui en la matière (Le Goff, 2008). Ainsi, il reste assez confortable pour un maire en cas de problèmes de sécurité publique sur des sujets tels que les cambriolages ou les violences urbaines, de se retourner vers l'État en l'interpellant sur son efficacité. « Les élus locaux, transporteurs publics, Éducation nationale, veulent cantonner la police dans une posture strictement punitive, afin de bien préserver un strict partage des rôles » (Mouhanna, 2002, p. 166).

15.3.2. Les politiques publiques de sécurité locale

Pour autant certaines villes ne peuvent pas se permettre de ne pas développer de politique publique locale de sécurité où elles ont beaucoup à gagner en terme d'action publique (De Maillard & Roché, 2005, pp. 47-48). Et plusieurs constantes peuvent être observées dans les villes qui ont développé de véritables stratégies locales de sécurité.

Premièrement, dans toutes ces villes, l'enjeu politique local est fortement ressenti par l'ensemble des acteurs locaux. Dans une perspective de contrainte électorale, il n'est alors pas possible au maire comme aux autres acteurs de rester en dehors du champ de la sécurité, et ce, quelle que soit la tendance politique de la commune.

« [Ça pèse] très lourd, très lourd sur le territoire de [la commune] ; avec l'amalgame en plus d'un repli [...] sur [...] l'extrême droite, [...] des personnes qui sont insatisfaites globalement et notamment sur la thématique de la sécurité. »
Entrevue 36 – Élu.

Deuxièmement, les ressources de la ville sont systématiquement mobilisées. Ainsi, en matière de police municipale, une doctrine d'emploi locale est esquissée afin de mobiliser la police municipale au mieux de ce qu'elle est en mesure d'apporter, dans la perspective politique décidée.

« L'idée elle est très claire c'est de mettre en place une police municipale de proximité par le biais de l'ilotage. Donc, chacun a ses plates bandes. [...] Chacun a ses missions et les missions de l'État [...] qui relèvent de la police nationale ne sont pas celles de la police municipale. » Entrevue 17, Coordinnateur CLSPD.

Troisièmement, le réseau local de sécurité est également mobilisé dans le cadre d'une stratégie développée au sein du CLSPD, ce qui permet au maire de gagner en autonomie et en autorité à l'égard de l'État.

« Les stratégies du CLSPD sont définies par les élus. [...] On sait exactement quelles sont les volontés des élus, vers quoi on doit aller. » Entrevue 06, Police municipale.

Quatrièmement, dans toutes ces communes également, un individu s'investit personnellement et prend le *lead* en matière de vision, de stratégie. C'est supposé être le maire ou l' élu délégué à la sécurité, qui va à titre personnel s'investir sur le sujet. Mais cela peut également être le directeur de police municipale, le directeur prévention-sécurité ou un coordonateur CLSPD.

« Pour tout dire, aujourd'hui, c'est un peu nous, ici ; c'est un peu le coordonnateur et moi. Logiquement c'est pas ça. [...] Dans les politiques locales qu'on a souhaité mettre en place et dans ces stratégies territoriales là, le moteur [...] ça se passe ici. » Entrevue 21, Directeur prévention-sécurité.

Il ressort de tous ces éléments, une ligne de conduite qui permet de mobiliser les ressources dans le cadre d'une perspective où chacun sait quelle est sa position, la manière dont sa contribution est attendue et s'insère dans une image plus globale. Mais ce type de dispositifs reste largement minoritaire.

15.3.3. « Du bleu sur la VP »

Pour la majorité des villes, la politique publique locale de sécurité se résume « à mettre du bleu sur la voie publique », c'est-à-dire à faire patrouiller des policiers municipaux dans une perspective de visibilité des forces de police. Ce que Ocqueteau (2003, p. 6) appelle « donner des gages symboliques de réassurance », opérés par les acteurs locaux et dont l'objectif est de « restaurer la confiance collective ». Pour autant, cette technique policière ne représente en rien une politique publique locale de sécurité, juste une forme d'activité minimale pour une collectivité qui a fait le choix de s'investir dans la sécurité locale.

« Ah, y en a pas ! Y en a pas ! Y en a pas ! Y a pas de politique de sécurité locale ! Il y a une politique de discussion, d'ouverture... » Entrevue 23 – Police nationale, Gendarmerie.

« Le fait d'avoir une certaine représentativité de l'uniforme bleu [...] dans la ville, ça permet aussi de mieux être conforté [...] parce que les habitants [...] savent qu'il y a une police municipale et une police nationale, mais y font pas la différence entre les deux. [...] C'est d'la dissuasion sur l'espace public. [...] Nous apportons à la population un peu plus de tranquillité, de disparition du sentiment d'insécurité. » Entrevue 15 – Élu.

« Alors y a la présence visible, c'est pour ça que les polices municipales à mon avis rentrent vraiment dans le cadre de la fabrication de la sécurité, par une présence visible, dissuasive certes qui, éventuellement, peut participer à la lutte contre la délinquance, parce que quand tu mets des agents de la force publique sur le terrain, ben y a toujours une chance que tu empêches la commission d'une infraction, mais c'est pas l'idée première. » Entrevue 23 – Police nationale, Gendarmerie.

Or, les stratégies territoriales de la police et de la justice restent très peu discutées dans le cadre contractuel (Le Goff, 2004) et la définition de la politique pénale ne donne lieu à aucune forme de concertation entre le procureur de la République et les *nodes* extrajudiciaires. (Gautron, 2010, p. 11). « Faire du bleu » se substitue alors à toute vision stratégique, comme si la présence et la visibilité suffisaient à convaincre l'électeur de la pertinence de la mairie en matière de sécurité.

« Et à partir de là [...], la pression démocratique exercée par la population est de plus en plus pressante notamment à un an des élections municipales (rires). Et donc,

ben souvent les maires sont enclins à recruter, recruter, recruter » Entrevue 06 – Police municipale.

« J'ai l'élue hier qui me dit « [...] on va recruter cinq agents dans le prochain mandat, cinq agents par an sur cinq ans ». Alors là je le regarde, je dis « mais comment est-ce que vous avez déterminé le cinq ? » Silence. Il a pas su me répondre. Il sait pas. C'est électoraliste, c'est cinq agents, je suis dans une progression, on va augmenter les effectifs policiers. [...] Mais non, j'en veux pas ! J'ai suffisamment de soldats moi. » Entrevue 07 – Police municipale.

La stratégie devient la réponse à l'émoi de la population, ce qui est aussi vrai au niveau national, qu'au niveau local :

« On est plutôt dans l'émoi, que dans la politique publique de sécurité. On est dans l'émoi médiatique. Faut le dire franchement ! » Entrevue 05, Police nationale – Gendarmerie.

15.3.4. La compétence variable des élus à la sécurité

La faiblesse de compétence d'élus généralistes (Koebel, 2014) pose un problème majeur dans l'édiction de véritables stratégies de sécurité locale. Tout dépend donc de l'intérêt personnel de l'élue, comme évoqué.

« [L'élue], elle est bien, [...] de proximité et compétente dans son domaine. Après on partage ses idées, on ne les partage pas, mais c'est quelqu'un qui est « experte » dans son domaine. [...] Elle sait vraiment de quoi elle parle » Entrevue 32 – Police municipale.

« Moi, j'ai toujours été très intéressée par la sécurité [...]. Bon, j'ai pas de formation spécifique là-dedans, mais j'ai peut-être, je dirais, un caractère. Ce qui fait que pour moi c'était important. » Entrevue 03 – Élu.

On ne saurait reprocher à l'élue de ne pas être compétent en sécurité au moment de son élection, mais travailler la question de sécurité en se formant et / ou en s'entourant reste essentiel pour la prise en charge des problématiques de sécurité.

« [Ils] pensaient pas être élus. Et en fait ils ont été élus, à partir de la thématique « sécurité ». Et quand ils sont arrivés, ben une fois qu'ils étaient là... Que faire ? Le maire qui me connaissait avant [...], m'a appelé... « Qu'est-ce qu'on peut faire ? »

[...] On a trouvé une solution, qui fait que j'suis venu en détachement.» Entrevue 21 – Directeur prévention – sécurité.

Mais tous les élus n'entendent pas nécessairement laisser la place à la technique.

« Le [Diagnostic Local de Sécurité], il était absolument pas méthodologique dans la mesure où je savais d'entrée de jeu, avant de mener le diagnostic, que de toute façon le maire avait défini quinze jours après mon arrivée dans un CLSPD plénier quels étaient les cinq axes stratégiques sur lesquels il fallait travailler. Donc, du coup, il fallait faire un DLS en arrivant à la conclusion du maire... » Entrevue 04 – Coordonateur CLSPD.

Les acteurs de la sécurité tels que les polices municipales peuvent du coup se sentir mis à l'écart des enjeux de sécurité, faute de vision adéquate et d'exploitation des capacités disponibles.

« Du coup, développer les outils des policiers municipaux, l'employabilité des policiers municipaux, les performances des policiers municipaux, moi j'y crois. [...] C'est pas du tout important pour les élus ; c'est comment je fais des cartes d'électeurs au quotidien.» Entrevue 07 – Police municipale.

« Et là aujourd'hui [...] c'est d'arriver à faire prendre conscience que c'est un métier qui sert aussi d'action publique, même si elle est locale. [...] Puis se détacher totalement de l'idée [...] de la police politique du maire qui est au service de « citoyens » en deux mots. » Entrevue 08 – Police municipale.

Il apparaît donc que l'investissement des communes et des intercommunalités en matière de sécurité locale varie donc du tout au tout et que la compétence de l' élu est au centre des enjeux de sécurité locale.

« On considère aujourd'hui que le maire n'est pas un expert en matière de sécurité publique. C'est pas faux, mais c'est lui qui en est le garant. » Entrevue 40 – Police municipale.

15.3.5. L'effet des politiques publiques de sécurité locale sur les élections locales

Corréler la sophistication des politiques publiques locales de sécurité locale et les résultats des élections municipales, afin d'en extraire le degré d'influence de ces stratégies de sécurité locale paraît extrêmement complexe, du fait de la trop grande quantité de variables en jeu. Les

élections locales n'étant pas le résultat que des seules questions de sécurité, même si celles-ci prennent une place importante. Il serait cependant intéressant de créer un tel modèle quantitatif. Pour autant, les élections municipales en France ont eu lieu six mois après la fin de notre terrain, en mars 2014¹⁵⁵, permettant un rapide coup d'œil aux sept sites où nous avons concentré nos efforts de terrain. Tous les maires étant candidats à leur propre réélection.

Région	Stratégie locale de sécurité ¹⁵⁶	Reconduction aux élections municipales
Centre	Faible	Non
Ile de France	Forte	Oui
Est	Très forte	Oui
Ile de France	Forte	Oui
Nord	Très forte	Non
Ouest	Faible	Oui
Sud-Est	Forte	Oui

Tableau 6 : Les résultats aux élections municipales de 2014, en fonction des stratégies locales de sécurité.

En conclusion, il apparaît un élu qui dispose potentiellement d'une position forte en matière de sécurité locale à condition qu'il en fasse le choix personnel, idéologique et économique. Pour autant, l'élu se trouve dans une situation où il peut paraître confortable de laisser à l'État l'avantage de l'apparente gestion de la sécurité afin de pouvoir se désengager d'une partie de son imputabilité, en cas de difficultés liées à la sécurité. La difficulté des élus à établir les stratégies locales de sécurité, les difficultés que les autres *nodes* peuvent rencontrer relativement au déficit d'expertise des élus dédiés à la sécurité, laisse entrevoir un réel amateurisme de la part de certains élus. Le suffrage universel assurant une garantie de légitimité, mais pas de compétence technique. *A contrario*, nous avons rencontré des élus investis dans leurs collectivités en matière de sécurité locale et c'est dans ces communes que

¹⁵⁵ Les élections municipales se sont tenues les 23 et 30 mars 2014.

¹⁵⁶ Il s'agit là de notre perception au vu des entretiens réalisés avec les acteurs ainsi que par l'étude des documents transmis.

nous avons pu observer de véritables stratégies de prévention et de réduction des violences ainsi que le développement de techniques de management du partenariat local de sécurité.

16. Les polices municipales au cœur du *super-node*

Rappelons tout d'abord que la police municipale est un service facultatif pour les communes et les intercommunalités, mais que les polices municipales sont devenues la troisième force de sécurité publique après les deux forces de police d'État (infra p.88). Même si leurs pouvoirs sont différenciés d'un point de vue judiciaire, les policiers municipaux représentent aujourd'hui la police de proximité de droit commun.

« À l'heure d'aujourd'hui [...], les compétences de la police municipale sont les mêmes qu'un gardien de la paix de la police nationale sauf en ce qui concerne les perquisitions, les auditions. La police municipale n'a pas encore le droit d'investiguer. » Entrevue 43 – Directeur prévention – sécurité.

Et en effet, le travail de policier municipal n'est pas tant judiciaire que de régulation sociale (Brodeur, 1984).

« Faire ce genre de travail, ça nécessite [...] de l'individualisation des parcours, on fait un suivi des parcours délinquants, au niveau des mineurs, tout ce travail avec l'éducation. [...] On a tellement formé la police en France depuis ces dernières années qu'on l'a surtout déformée quoi ! On l'a rendue comptable [...] de normes de droit qui correspondent pas à des besoins identifiés énormes. » Entrevue 08 – Police municipale.

La police municipale apparaît alors comme l'incontournable acteur de terrain, point de convergence des acteurs du *super-node*.

16.1. La police municipale au cœur du local

La police municipale comme *node* fait partie intégrante d'un *node* plus vaste, celui de la collectivité locale, représentée par le maire. Mais ses spécificités et la reconnaissance particulière que lui porte l'ensemble des autres acteurs en font selon nous un *node* à part entière. Si cela ne contrevient pas à la définition de Burris, Drahos et Shearing (2005), cela ne

correspond en revanche aucunement à une présentation administrative des acteurs, ou le maire représenterait, sans distinction, l'ensemble des services communaux. C'est en cela que la mise en œuvre d'une analyse par champ, ici, paraît difficile tant les *nodes* sont imbriqués les uns dans les autres.

16.1.1. La police de proximité est municipale

Un contraste est rapidement apparu parmi les acteurs non policiers, entre une police d'État dont on regrette la prise de distance à l'égard du terrain et une police municipale, semblant plus enracinée dans son territoire local (infra p.89).

« La police municipale est une police de proximité, par essence, elle doit être présente. » Entrevue 36 – Élu.

Le retrait partiel de la police d'État du champ de la proximité a donné à la police municipale l'opportunité de se développer, faisant des polices municipales le symbole de la démonopolisation de la sécurité publique d'État (Roché, 2004a, pp. 50-51).

« J'dirais que la police municipale aujourd'hui occupe un champ qui a été abandonné et c'est pas caricatural, c'est [...] une réalité, qui a été abandonné par l'État, avec des prérogatives de tranquillité publique. » Entrevue 11 – Directeur sécurité – prévention.

« Si nous on fait pas ça [la police de proximité], qui va le faire? Personne ! Personne ! La police nationale et la gendarmerie n'ont plus les moyens pour s'impliquer concrètement dans le quartier. » Entrevue 40 – Police municipale.

Dans ce contexte, les polices municipales sont amenées à œuvrer sur l'ensemble du spectre prévention – répression, ce qui génère un décalage par rapport à la double dichotomie traditionnelle : celle qui voudrait que la répression soit un monopole régalien quand la prévention doit être la tâche de la collectivité (infra, p.149) ; puis celle qui voudrait que la répression soit de droite et la prévention de gauche (infra, p.67).

« Bien souvent on attribue la répression comme étant antinomique à la prévention. Au contraire, je pense qu'elle est complémentaire parce qu'à un moment donné il faut passer de la prévention à la répression et de la répression à la prévention au regard des situations. Comment passer sur de l'accompagnement après effectivement

la commission d'une infraction [...]. Là on a besoin de connaître tous les acteurs de terrain » Entrevue 13 – Police municipale.

Les polices municipales sont bien connues pour leur diversité, due à la diversité des populations et des territoires autant qu'à la diversité des commandes des élus. On parle ainsi davantage de polices municipales au pluriel plutôt qu'au singulier (Ferret J. , 1998, pp. 269 et 273-274 ; Malochet, 2007, p. 15 ; Cayrel & Diederichs, 2010, p. 10 ; Pillet & Vandierendonck, 2012, p. 12). Alors que les polices municipales revendiquent une doctrine d'emploi nationale, il nous semble que c'est au contraire leur diversité qui permet au mieux de correspondre aux besoins du local, et qui construit leur légitimité.

16.1.2. La police municipale au cœur du réseau local de sécurité

Du fait de son identité simultanément policière et communale, la police municipale ou intercommunale se trouve à une sorte de croisée des chemins. Acteur opérationnel par excellence, elle est amenée dans le cadre de la résolution des problèmes locaux à interagir avec toute une diversité d'acteurs et se présente ainsi comme le point d'interconnexion de l'ensemble du réseau local de sécurité.

« Nous on fait de la régulation sociale, je pense, avec des prérogatives de police. [...] Notre « plus-value », elle est justement la transversalité. Nous on a [...] avec nous [...] toute une série de services : le social, le logement, l'urbanisme, la santé » Entrevue 40 – Police municipale.

« En matière de réseau, j'suis l'interface [...] entre les services de police proprement dits, le service de police municipale, proprement dit et la totalité des partenaires. » Entrevue 42, Police municipale.

« [La police municipale est] multicompetente, elle peut intervenir sur plusieurs domaines donc que ça soit de l'accompagnement, de l'aide, de l'assistance, que ça soit effectivement de la prévention comme de la répression, elle intervient à un moment donné ou elle peut intervenir sur chacun de ces champs. [...] Et la Police municipale a dans ses connaissances effectivement cette dimension-là. Donc, savoir qui contacter, savoir où aller chercher l'information pour pouvoir la transmettre à la personne qui va pouvoir apporter quelque chose [...]. Un agent de Police municipale

va toujours essayer de trouver les bons interlocuteurs pour arriver à mener à bien effectivement son intervention interne.» Entrevue 13 – Police municipale.

Entre professionnalisation opérationnelle et développement de son capital social (infra, p.25), la police municipale a pu développer sa légitimité auprès des autres acteurs de la sécurité locale, dont auprès de la police d'État. Ce qui représente pour la police municipale une source très attendue de reconnaissance.

« On a une commissaire de police [... elle] vient d'arriver [...]. J'ai dû passer une heure et demie dans son bureau et pour qu'à la sortie elle me dise : « Ben écoutez à partir de maintenant ça sera comme d'habitude. Changez rien ! ». » Entrevue 42, Police municipale.

Pour autant la police municipale ne saurait s'approprier l'appellation de police de proximité de droit commun. D'une part, l'ensemble des acteurs, dont les syndicats de la police nationale, devrait alors assumer que la police municipale se serait définitivement substituée à la police d'État, ce qui est culturellement inacceptable. La construction du décentrage de l'État repose sur le fait que l'État doit pour autant donner le sentiment de rester omnipotent et omniscient dans l'esprit de tous les acteurs ainsi que dans celui de la population. D'autre part, les polices municipales, du fait du coût qu'elles représentent, sont fréquemment associées à un service public de sécurité que seules les villes riches peuvent se payer, ce qui taille en brèche leur légitimité globale. Enfin, les maires en général, à en croire les positions de l'Association des Maires de France, n'entendent pas développer les polices municipales et encore moins demander à L'État de les rendre obligatoires, ce qui représenterait des coûts énormes pour les collectivités.

16.2. Les interactions avec les autres acteurs du *super-node*

De même qu'il est de l'intérêt du policier d'État de devenir un habile diplomate de l'échelon local, le responsable de la police municipale doit développer ses habiletés afin d'interagir aussi bien avec son élu, qu'avec la police d'État.

16.2.1. L'exercice d'équilibre avec l' élu

C'est le/la maire/mairese qui détermine les missions de la police municipale et il/elle le fait en fonction de sa politique locale de sécurité. Mais comme le dit Ferret (1998, p. 270), « Les forces de police sont toujours l'instrument du pouvoir politique » (Chambron, 1995, p. 162 ; Malochet, 2007, pp. 129-130), les polices municipales y échappent d'autant moins que l' élu est le responsable hiérarchique direct de police municipale.

« Ce qui est formel sera toujours lié par rapport à la politique de sécurité décidée par le maire. [...] Le responsable d'un service de police municipale se doit d'être très à la pointe de ce que souhaite son élu. » Entrevue 12 - Police municipale.

Pour autant, les policiers municipaux vont chercher à mettre des bornes face aux tentatives d'instrumentalisation de certains élus, en se protégeant derrière le cadre d'emploi.

« Je m'suis frotté très rapidement avec certains maires qui comprenaient pas que les services de police municipale [...] n'étaient pas là pour faire du tout et du n'importe quoi. » Entrevue 42 - Police municipale.

Toute l'habileté d'un bon directeur ou chef de service de police municipale réside donc dans l'équilibre à trouver entre soumission hiérarchique et respect du cadre d'emploi.

« Il faut bien se positionner comme étant un technicien qui est [...] sous les ordres de l'autorité territoriale. [...] Un chef de service devra être en phase avec cette autorité [...], parce que sinon ça va être très, très inconfortable pour lui. [...] Ses actions seront, pas systématiquement, mais régulièrement remises en cause par l'autorité qui, bien évidemment, le nomme, lui permet des promotions aux grades supérieurs, etc. » Entrevue 12 - Police municipale.

Les relations avec l' élu sont donc extrêmement complexes et le policier municipal va en permanence chercher à négocier sa marge de manœuvre avec l' élu.

16.2.2. Les relations avec la police d'État : partenaire ou sous-traitant ?

Le partenariat développé entre police municipale et police d'État est un partenariat opérationnel, la police municipale représentant un bassin important, parfois rendu indispensable, d'effectifs de renfort.

« Il y a de la réactivité aussi bien dans un sens que dans l'autre, [...] quand la police nationale a un problème, [...] on peut déplacer du personnel [...] pour les renforcer et [...] nous, quand on a des problématiques, [...] on a une réponse relativement immédiate. » Entrevue 42 - Police municipale.

« À chaque sollicitation, l'officier [...] va nous appeler pour nous dire : « voilà, j'ai besoin de tel personnel », ou « est-ce que tu peux m'donner à disposition du personnel dans tel cadre, à telle heure, pour telle opération ? » Et ça on l'a fait maintenant. » Entrevue 16 - Police municipale.

La complémentarité peut même être poussée jusqu'à une certaine interchangeabilité.

« Bien souvent quand l'une ou l'autre des polices est déjà engagée sur des interventions, c'est soit la police municipale ou la police nationale qui intervient en lieu et place de celui qui a été contacté. Pour ça il, il n'y a pas de difficultés. » Entrevue 13, Police municipale.

Mais cette interchangeabilité érode alors les spécificités de chacune des polices, ce qui n'est pas sans poser des défis identitaires quant à la place de la police municipale.

« J'ai travaillé avec trois polices municipales dans ma carrière. [...] Je pense que les polices municipales, en France, elles manquent de sens. C'est-à-dire qu'à trop vouloir faire une mission de police nationale bis, comme ils n'ont pas les mêmes prérogatives que les policiers nationaux, pas la même légitimité, pas la même reconnaissance, pas les mêmes moyens... Et ben, finalement, ça fait vraiment une police nationale bis et, du coup, ben c'est pas valorisant pour les polices municipales. » Entrevue 35 – Coordonateur CLSPD.

De son côté, la police municipale du fait de la restriction de ses pouvoirs judiciaires ne peut pas faire sans la police d'État.

« Les collectivités territoriales sont demandeurs de ce partenariat. Pourquoi ? Parce qu'elles n'ont pas les moyens de l'État, y compris les moyens juridiques. » Entrevue 06 - Police municipale.

Un échange de « bons procédés » peut alors se mettre en place entre police municipale et police d'État, celle-ci pouvant offrir au titre de la bonne collaboration l'accès à certains fichiers d'information judiciaire, supposés être réservés.

« Après ça marche aussi dans l'autre sens : nous ça nous permet d'avoir les accès aux fichiers : le fichier des personnes recherchées, le fichier des véhicules volés et là,

on l'a par l'intermédiaire des cadres [...] de la Police nationale. » Entrevue 06, Police municipale.

Il apparaît donc une co-dépendance des deux organisations, bien au-delà de la simple coproduction de sécurité locale.

« C'est pas un partenariat de choix ! [...] C'est un partenariat qui arrange tout le monde, parce que tout le monde a besoin des uns et des autres pour travailler dans ce type de collectivité. » Entrevue 06 - Police municipale.

Plus la collaboration se passe bien, voir plus la police d'État se trouve dépendante de la police municipale et plus cette dernière en tire une forme de valorisation. La police d'État n'est-elle pas encore parfois appelée « la grande sœur » au sein de la police municipale ? Et à ce titre, la police municipale pourra avoir la tentation de s'attribuer les lauriers de cette entente.

« [Le partenariat avec la police nationale], [...] c'est brinquebalant (rire) et peu opérationnel. Il est [...] surtout huilé par notre dynamisme et la bonne volonté [...] des polices municipales [...] d'œuvrer dans l sens du service public, ce qui doit être le moteur à mon sens de notre activité. Et c'est beaucoup nos services qui viennent au-devant des leurs. » Entrevue 16, Police municipale.

« La convention de coordination, [...] ça marche beaucoup dans un sens unilatéral, on apporte beaucoup d'informations. Moi, j'ai [...] beaucoup de difficultés a contrario pour avoir des renseignements. J'ai l'impression que nos partenaires ne sont pas structurés pour [...] sortir des éléments, vers l'extérieur. » Entrevue 16, Police municipale.

S'il apparaît que le policier municipal est au cœur du partenariat local de sécurité, on constate également que ce partenariat est en constante négociation, ceci tenant tant aux organisations, qu'aux relations interpersonnelles. De ce point de vue, bien que les positions entre le policier d'État et policier municipal soient différentes, la gestion des acteurs du *super-node* représente pour ces deux types de policiers de grandes similitudes.

17. État régalien ou État décentré ?

Le *node* étatique représenté par le préfet au niveau local tient une place essentielle dans le *super-node*, bien que celle-ci soit bien différente des acteurs précédents.

Malheureusement, nous n'avons pas été en mesure d'interviewer de représentant local de l'État. Les témoignages que nous présentons ici sont donc ceux des autres acteurs du réseau local de sécurité, qui s'expriment sur le rôle local de l'État et de son représentant. Il s'agit donc ici de présenter ce que les autres acteurs du réseau, se représentent de la position de l'État dans le réseau local. Si d'ailleurs, le préfet est présenté comme un acteur du *super-node*, c'est davantage du fait du poids que l'État représente dans l'administration de la sécurité locale, que la place que lui offrent les autres acteurs du réseau. Lesquels le voient plus distant qu'il ne semble être du fait de son pouvoir réglementaire en matière de sécurité locale, de son pouvoir général d'injonction et de son pouvoir budgétaire en matière de prévention de la délinquance.

Nous avons présenté précédemment (infra p.70) le mouvement historique de décentrage de l'État depuis une trentaine d'années et illustré le propos avec le retrait relatif de la police d'État et la prise de responsabilité tant des élus que des polices municipales, dans la production locale de sécurité. Étudier la place de l'État revient à essayer de le situer sur le spectre qui va de l'État régaliens *welfariste* à l'État néolibéral. Cela revient également à tenter de comprendre si la démarche de l'État est le résultat d'une stratégie développée dans le temps sous forme d'une politique publique par les gouvernements successifs, ou s'il s'agit de réponses au coup par coup, mises en œuvre au fil de l'émergence des contraintes. Dans les trois sections qui suivent, nous nous interrogeons sur l'existence d'une politique publique de décentrage, puis sur le degré et la nature de l'influence de l'État sur le dispositif généré au fil du temps et enfin, sur la place du préfet, telle qu'elle est ressentie au sein du réseau.

17.1. La politique publique de décentrage de l'État

Afin de mieux observer la logique de l'État en matière de sécurité locale, nous avons étudié la production des agences gouvernementales en charge de la prévention de la délinquance, tel le Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (SG-CIPD). La période d'étude s'étale sur sept gouvernements, trois de droite (les trois gouvernements

Fillon (UMP)¹⁵⁷) et quatre de gauche (les deux gouvernements Ayrault (PS)¹⁵⁸ et les deux gouvernements Valls (PS)¹⁵⁹). Ce qui représente deux présidents de la République avec deux majorités parlementaires différentes et trois Premiers ministres.

17.1.1. Les politiques publiques de la prévention de la délinquance

Pour le SG-CIPD et selon le plan 2013-2017, la politique de prévention de la délinquance est par essence partenariale et le rôle de l'État au niveau local y est défini de la manière suivante : « les préfets sont des acteurs majeurs [...]. Il leur revient d'organiser la concertation visant à élaborer le plan départemental de prévention de la délinquance, en lien avec le procureur de la République et l'ensemble des services de l'État concernés [...]. Il appartiendra aux préfets de déterminer les modalités d'association des communes et intercommunalités. [...] Un renforcement de l'implication de l'État au niveau local dans le domaine de la prévention de la délinquance est attendu afin de ne pas laisser les maires isolés et démunis » (SG-CIPD, 2013, p. 11). Et le SG-CIPD incite à ce que le Plan Départemental mis en place par la préfecture prenne en considération les préoccupations et initiatives des bailleurs sociaux et des transporteurs urbains.

Admettant que les besoins locaux entraînent « inévitablement » l'implication d'une diversité d'organisations locales, le SG-CIPD (2013, p. 13) propose un modèle type de fonctionnement. Ainsi le « schéma type de gouvernance » comprend la réunion plénière du CLSPD / CISPDP à un niveau institutionnel, sa formation restreinte à un niveau plus stratégique (en charge de l'élaboration des stratégies locales) et trois groupes de travail au niveau opérationnel. Les trois groupes de travail correspondent aux trois priorités du gouvernement (PS) en matière de prévention de la délinquance : la déviance des jeunes, les violences faites aux femmes et la

¹⁵⁷ Du 18 mai au 18 juin 2007, puis du 18 juin 2007 au 13 novembre 2010 et enfin, du 14 novembre 2010 au 10 mai 2012.

¹⁵⁸ Du 15 mai au 17 juin 2012, puis du 18 juin 2012 au 31 mars 2014.

¹⁵⁹ Du 31 mars au 25 août 2014, puis à partir du 26 août 2014, jusqu'à ce jour de rédaction, le 05 avril 2015.

tranquillité publique. Le SG-CIPD (2013, pp. 14 ; 57-59) offre également son appui programmatique aux collectivités souhaitant développer certaines initiatives et les financer par l'entremise du FIPD. Il apparaît donc que par l'entremise du SG-CIPD, l'État propose un cadre de fonctionnement décentralisé, mais dont il conserve l'impulsion et la maîtrise du contexte de mise en œuvre. Il reste au maire à mettre en place, avec le soutien de l'État au besoin et à présider la structure suggérée.

Sous le précédent gouvernement de droite, le SG-CIPD (2009, pp. 22-27) insistait dans le « plan national 2010-2102 », sur les enjeux relatifs à la « coordination des acteurs locaux de la prévention », avec une idée constante : « mettre les procédures au service de la stratégie et non l'inverse ». Le plan incitait ainsi à la constitution de groupes de travail et d'échange d'information nominative, en vertu d'accords de confidentialité. Les collectivités étaient ainsi incitées à développer des « stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance triennale ».

L'étude des deux politiques publiques montre la permanence de l'État dans sa démarche de décentralisation des enjeux de prévention de la délinquance, de responsabilisation des villes, dans une démarche associative de l'ensemble des acteurs locaux. Les collectivités sont invitées à développer des « stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance », mais dans les champs proposés par les gouvernements. Si le vocable « politique publique locale » n'est pas utilisé, c'est cependant ce à quoi cela ressemble, le groupe de partenaires étant incité à devenir le vecteur de la mise en œuvre de la politique du gouvernement. Et pour ce faire, non sans une certaine intrusion dans l'échelon local, l'État conçoit le mode de production. Cette une version de la « gouvernance » qui s'inscrit plutôt dans la continuité wébérienne.

17.1.2. La responsabilisation des élus locaux : un sentiment de fait accompli

Une des perceptions majeures liées au décentrage de l'État vers les collectivités tient en ce que les collectivités et leurs élus ont été mis devant le fait accompli du retrait de l'État. Il est vrai que le retrait de l'État n'a pas fait l'objet de négociations avec l'ensemble des acteurs locaux

de sécurité ni de planification, il n'y a pas eu « d'assises de la sécurité locale » qui auraient permis de développer un plan de réforme pour cinquante ans. L'État s'est retiré par petites touches, « sur la pointe des pieds », mettant les élus locaux devant ce qu'ils qualifient être une situation de fait.

« Souvent, la création d'une police municipale est une nécessité pour la collectivité. Pourquoi ? Parce que l'État ne met pas assez de moyens, parce qu'il a des problèmes de sécurité, parce que la population exerce une pression auprès des élus pour avoir beaucoup plus de sécurité et comme l'élu ne trouve pas de réponse auprès de l'État, il n'a pas d'autre choix que de créer une police municipale. » Entrevue 06 – Police municipale.

« On est venu à la police municipale, pour palier [...] le fait que [...] la police nationale n'exerce plus des missions qu'elle exerçait naguère. Jveux dire, moi quand j'étais enfant, c'était un policier national qui était à la sortie de l'école... Y'a très longtemps, le ministre de l'Intérieur [...] nous a répondu que la responsabilité des enfants devant l'école, c'était pas la police, c'était les parents. Et donc les parents se sont tournés vers le maire, en disant « monsieur le maire, nous on travaille... ». [...] Moi quand j'ai été élu maire [...], j'ai juré mes grands dieux que je ferai pas de police municipale, en disant : « c'est le boulot de l'État ! ». [...] Et puis deux, trois ans après [...] on a commencé avec une police municipale à effectif de trois. » Entrevue 20 – Élu.

Et les policiers d'État semblent partager cette perception.

« De facto, les mairies s'organisent, parce qu'il y a tout un pan aujourd'hui [...] qui n'est plus assumé par moi et donc je me distancie par rapport à la demande sociale, au plan territorial. » Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie.

Ceci correspond à l'explication qu'en fait Gleizal (2003) lorsque celui-ci écrit que l'État organise son « décentrage » en se fixant des objectifs sous forme au départ, de politiques publiques qu'il sait sans doute ne pas pouvoir mettre en œuvre. Le désengagement de l'État est allé croissant et les villes, qui sont en interface directe avec la population, ont dû se mobiliser afin de combler le vide ainsi généré. Mais rappelons que les ministres, initiateurs des futures lois sont quasiment tous issus des assemblées parlementaires. Ces mêmes députés et sénateurs qui, du fait du droit résiduel au cumul des mandats sont le plus souvent maires des grandes villes où ils subissent la pression de leur électorat afin d'au minimum conserver les effectifs de

police d'État. Il se développe ainsi un dédoublement apparent chez des décideurs politiques centraux qui étaient préalablement et qui seront par la suite de nouveau, locaux.

17.1.3. L'illisibilité des politiques publiques pour les acteurs policiers

Les stratégies nationales du SG-CIPD semblent bien connues sur le terrain, la majorité des interlocuteurs ayant évoqué leur contenu. Cependant, les praticiens les considèrent éloignées de la réalité quotidienne, ne participant pas à une vision à long terme de l'organisation de la sécurité locale, qui répartirait les tâches et les ressources entre les acteurs, y compris l'État et ses services.

« Y a rien ! Concrètement sur le terrain y a rien ! [...] Alors, faut pas non plus être pessimiste ! [...] Curieusement, la lumière vient souvent de l'Assemblée nationale (rires). Il y a toujours un ou deux députés qui se spécialisent dans la sécurité et qui essayent de faire avancer les choses. [...] Ce qu'on peut regretter simplement c'est le manque de réactivité de l'État, si bien que généralement quand on a une bonne idée en 1990, faut attendre 2010 pour la mettre en place, mais en 2010 c'est trop tard parce que la société a changé et les pratiques ont changé ! Voilà, mais en 1990 par contre c'était une super idée (rires). » Entrevue 06 – Police municipale.

« Il y a une politique de sécurité publique où on dit : « ben voilà la lutte contre les cambriolages machin et tout » [...]. Bref, en gros, on veut éviter que les gens se tapent dessus et qu'y se fassent voler ce qui leur appartient, ce qui me paraît, quand même la moindre des choses. Mais en termes d'organisation et de structure, pour moi y a rien... » Entrevue 23 – Police nationale, Gendarmerie.

Et les acteurs locaux reprochent à l'État d'avoir un programme en matière de prévention et de lutte contre la délinquance, mais de ne pas être en mesure de partager une vision de l'organisation de la sécurité locale.

« On n'est absolument pas dans une vision, dans une posture visionnaire [...]. Aujourd'hui dans les sphères pensantes, une posture visionnaire c'est une posture à cinq ans. Et on a l'impression de faire du prospectif quand on est sur une vision à cinq ans. Alors que moi j'ai tendance à penser qu'une posture visionnaire c'est une posture à trente ans ou à cinquante ans. » Entrevue 28 – Coordinateur CLSPD / CISPD.

Comment expliquer que cet État qui cherche en même temps qu'il se décentre à rester interventionniste et planificateur ne veuille pas ou ne parvienne pas à planifier la réforme de la sécurité locale ? Sans doute parce qu'il y a effectivement cette double dynamique qui nourrit deux mouvements de sens opposés : le premier centrifuge transfère la responsabilité, tandis que l'autre centripète, tente de contrôler l'initiative dans une démarche, qui prend place dans le cadre du premier.

« L'État est donc, on va dire, contraint de déléguer, mais en même temps, il retient au maximum ce pouvoir. » Entrevue 23 – Police nationale, Gendarmerie nationale.

Dans les deux cas, il n'y a pas de concertation visible ayant le transfert de l'État pour sujet, ni de politique publique établie sur le long terme et qui serait révisée régulièrement et collégialement, en fonction d'objectifs partagés. L'État continue d'agir systématiquement par la voie réglementaire, considérant d'une part qu'il vise correctement sa cible et que d'autre part la production réglementaire suffit à obtenir les effets escomptés. Or le décalage semble énorme aux acteurs locaux, ceci correspondant à la difficulté que rencontre le modèle État centrique en matière de conception de politiques publiques (Stocker, 1998). La diversité des centres de pouvoirs locaux ne permet plus l'édiction de politiques publiques issues d'un système traditionnel de gouvernement. Et le retentissement de la faiblesse des politiques publiques sur l'affaiblissement de la légitimité du système de gouvernement est induite dans les témoignages, que l'on pourrait qualifier d'insolents de la part de fonctionnaires d'État. Ceci renvoie tout à fait aux propos de Beetham (1991) qui défend que la réglementation n'a plus de légitimité absolue en soi, mais que cette légitimité dépende également de l'acceptation de la population à s'y soumettre (infra p.9). « L'État, tout en reconnaissant les limites de son intervention, est encore loin d'avoir renoncé à sa position hégémonique en la matière ». (Le Goff, 2004, p. 103). « La place de l'État reste prépondérante, mais sa position hégémonique est battue en brèche par la montée en puissance des autres parties prenantes. Il y a là aussi déstabilisation des équilibres antérieurs, sans entamer pour autant l'importance des forces publiques régaliennes. » (Simula, 1999, p. 138). On est encore loin du passage d'un État-providence interventionniste, à l'État modeste auquel aspirait Crozier (1991).

17.2. Deux exemples des interactions de l'État

Nous présentons ici deux cas concrets du comportement impliquant le représentant de l'État dans la coproduction de sécurité locale : le premier concerne la vidéosurveillance et le second les Zones de Sécurité Prioritaires.

17.2.1. Lorsque l'État gère le décentrage : la vidéoprotection

La vidéosurveillance (dite vidéoprotection en France) est une illustration type du transfert de l'État vers les collectivités¹⁶⁰. Si l'État a partiellement financé les travaux d'installation avec le FIPD, le fonctionnement des réseaux de vidéoprotection est intégralement dévolu aux collectivités, incluant la masse salariale des éventuels opérateurs vidéo et l'entretien des matériels. Selon l'Accès chaque caméra a coûté aux collectivités en investissement 7 750 euros¹⁶¹ par caméra, pour 2009, pour une moyenne selon Le Goff de 20 000 euros par caméra, en général. Le taux de subvention de l'État est de 20 à 50%, le raccordement du système de vidéosurveillance au poste de police d'État étant intégralement subventionné (Cour des comptes, 2011, pp. 142-143).

Année	Fonds FIPD	Fonds alloués à subventionner la vidéoprotection
2009	35 millions d'euros	17 millions d'euros
2010	50,3 millions d'euros	30 millions d'euros

Tableau 7 : Financement de la vidéosurveillance par le FIPD

Les coûts de fonctionnement à la charge des collectivités locales s'étalent de 3 600 à 19 900 euros par caméra et par an, pour une valeur moyenne pondérée de 7 400, sachant que l'objectif de l'État était de faire atteindre les soixante mille caméras aux collectivités, sur l'ensemble du territoire national. Ceci aurait représenté un budget de fonctionnement de trois cents millions

¹⁶⁰ LOPSSI du 14 mars 2011.

¹⁶¹ Toutes taxes comprises.

d'euros par an pour les collectivités locales, ce qui représente la rémunération annuelle d'un tiers de l'effectif national de policiers municipaux.

Il est vrai que du côté de la police municipale, la vidéosurveillance accroît la rapidité d'intervention des policiers et sécurise les conditions d'intervention en améliorant la précision du renseignement donné aux équipages. C'est aussi l'occasion de mieux gérer le domaine public (trafic routier, stationnement gênant, secours à personnes, *etc.*). Mais la police d'État y trouve largement son compte en matière de filatures, d'identification judiciaire, de preuves par l'image et même de maintien de l'ordre (Cour des comptes, 2011, pp. 135-136). La fonction judiciaire de la police est la plus grande gagnante du dispositif de vidéoprotection, mission dont le caractère régalien par excellence reste âprement défendu.

« Nous parlons du Centre de Supervision Urbain, qui est effectivement une entité exclusivement prise en charge financièrement par les collectivités. C'est un instrument qui est mis à notre disposition, effectivement dans le cadre de résolutions d'enquêtes judiciaires, mais également pour préserver un public. » Entrevue 02 – Police nationale, Gendarmerie.

Il apparaît ainsi habile de la part de l'État de faire supporter une partie du coût d'investissement et de fonctionnement d'un outil qui lui est très profitable. Ainsi, il n'est pas prévu que l'État paye pour les vidéos saisies, afin de contribuer au fonctionnement du service. Par ailleurs, cette intrusion commandée des villes dans le judiciaire par le biais du fonctionnement de la vidéoprotection est mal vécue par la police d'État qui se sent dépendante du maire et de sa police. Et il ne fait aucun doute que cela participe au pouvoir que prennent les polices municipales en matière de gestion de l'information.

« Sur la vidéosurveillance, nous sommes à la merci des polices municipales, pour avoir accès à la vidéosurveillance. [...] Même si l'État a subventionné une partie de la vidéosurveillance à travers des fonds du FIPD [...], c'est pas pour ça que ça nous a donné autorité pour avoir accès à ces caméras. [...] Il fallait quand même que moi, pour avoir accès aux caméras, je téléphone [...] et dise : « Mets-moi les caméras, quoi ! Eh ! Putain ! Mets-moi le dépôt, quoi ! » » Entrevue 05 – Police nationale, Gendarmerie.

Tout ceci contribue à donner le sentiment aux élus qu'en matière de sécurité publique, ils sont essentiellement considérés comme un budget d'appoint pour l'État.

« En gros, on fait des chèques : « faites de la vidéo, faites des policiers municipaux » et tout. C'est pas : « vous, vous payez et nous on décide », mais c'est ce qu'on voit quand même, voilà. » Entrevue 09 – Élu.

Nous avons ici un dispositif qui illustre la démarche de décentrage et en explique le management, puisque l'État soutient les collectivités dans leur investissement en matière de vidéoprotection et a développé toute une politique publique d'incitation en ce sens. Ceci a fort bien fonctionné puisque les élus, séduits, ont accepté d'endosser le fonctionnement d'un outil dont un des intérêts majeurs, reste judiciaire.

L'exemple suivant fait référence à Chambron (1994) qui écrivait il y a vingt ans que l'État chercherait toujours à conserver son influence au niveau local, en dépit des signes de partage.

17.2.2. L'État et le réflexe régalien : les Zones de Sécurité Prioritaires

Les Zones de Sécurité Prioritaires (ZSP) ont été créées en 2012 avec l'objectif de concentrer les forces de police d'État sur les zones urbaines les plus confrontées à la criminalité, dans un objectif de « reconquête du territoire »¹⁶². Même s'il est encore trop tôt pour disposer d'une évaluation du programme, les acteurs locaux en général semblent fortement apprécier un dispositif qui permet de réintroduire des effectifs de police d'État dans les zones dites de « non-droit ».

« C'est aussi une réponse que l'on a apporté avec la ZSP, c'est là où en gros la police n'allait plus souvent ou pas trop, parce qu'elle était mal accueillie, par désappropriation de toutes les rues, de tous les quartiers, par les services qui sont à même de faire respecter la loi. » Entrevue 09 – Élu.

¹⁶² Circulaire NORINTK1229197J du 30 juillet 2012 relative à la mise en œuvre des Zones de Sécurité Prioritaire, page3.

Les acteurs locaux apprécient qu'à certains endroits l'État ait travaillé en concertation pour l'implantation de ces ZSP.

« Ce qui est important de dire, c'est que le ciblage de ces zones n'a pas relevé de la seule décision de la police nationale, de la gendarmerie nationale. Il était acquis, et là c'est important peut-être, il était acquis qu'il s'agissait d'une vue commune entre au moins l'autorité municipale et la préfecture. » Entrevue 22 – Police nationale, gendarmerie nationale.

Pour autant, la concertation ne semble pas avoir été la priorité partout, d'autant que les ZSP ont été développées en générant leurs propres dispositifs de coordination, s'ajoutant à ceux déjà existants : CLSPD/CISPD, GLTD, etc. (infra p.79)

« C'est l'État qui a balancé ça. Y'a pas de concertation. On en parle aux communes, on leur dit : « vous êtes ZSP » ! » Entrevue 23 – Police nationale, Gendarmerie.

De plus, les ZSP dans un réflexe centralisateur deviennent les terrains d'action exclusifs de l'État et les polices municipales s'en trouvent exclues :

« Et on m'a demandé formellement [...] si je parle de [tel quartier] : « non, ça c'est la police nationale ! ». C'est pas qu'on me l'interdit... c'est plus la ville, c'est [tel quartier] ! » Entrevue 07 – Police municipale.

« La police municipale n'est pas un acteur affiché au sein de la ZSP qui a été décidée. Voilà, ça c'est clair. » Entrevue 22 – Police nationale, gendarmerie nationale.

Finalement, le renfort en effectifs est autant apprécié, que le défaut de collaboration est déploré, ce qui hypothèque une partie des bienfaits de l'entreprise menée par le préfet.

« Une zone de sécurité prioritaire qui est spécifique à [la ville], dont tu viens à l'instant d'entendre la difficulté de mise en œuvre avec les postures très, très figées qui selon moi, ne sont pas adaptées à la mise en œuvre de ce partenariat. » Entrevue 11 – Directeur prévention, sécurité.

« Pour moi tant qu'on ne décentralise pas plus les questions de sécurité et que c'est toujours contrôlé par Paris... Même si les objectifs sont définis localement comme pour les ZSP et ça c'est une bonne chose, on n'est pas allé jusqu'à des marges de manœuvre pour chaque chef de service localement qui pourrait avec le maire et le parquet décliner une action parce qu'il y a une problématique propre au territoire.

Voilà. Donc on continue à faire des politiques de sécurité un peu hors-sol. » Entrevue 09 – Élu.

Laissant parfois une impression, à propos des ZSP, de recentralisation difficilement compréhensible pour les acteurs locaux.

« C'est la débilite de l'exercice de la gouvernance actuelle de sécurité en fait. De fait les questions de sécurité sont une problématique locale, mais on a toujours une gouvernance nationale. Voire là, on est en train de ré-étatiser plein de choses qui étaient plus du local. » Entrevue 09 – Élu.

Les acteurs regrettent alors le manque de lisibilité des préfets, qui se déclarent associatifs, mais qui simultanément semblent marginaliser les acteurs locaux pour reprendre la direction opérationnelle du terrain.

« Parfois, on nous demande de prendre le train en marche, parfois on nous dit « non, non, vous restez en gare » ; « OK. Ça va être plus compliqué pour vous rejoindre, en fait... » Et, souvent, on a un défaut de communication, c'est-à-dire qu'on nous associe pas à des choses qui sont pourtant majeures. On nous y associe pas, justement parce qu'elles sont considérées majeures et ça renvoie au fait que nous, on est considéré avec un rôle mineur. » Entrevue 04 – Coordonateur CLSPD.

Nous citons ici l'exemple d'une collectivité confrontée à la décision prise par le préfet et le cabinet du ministre, sans que soient associés les échelons opérationnels, y compris de la police d'État. Les enjeux politiques qui se jouent au niveau du cabinet du ministre l'emportent de façon unilatérale sur les recommandations opérationnelles des acteurs de terrain, peu considérés. Les négociations se déroulant entre le cabinet, le préfet et certains acteurs locaux, également acteurs politiques nationaux. Mais très peu avec les autres acteurs du *super-node* finalement, qui sont pourtant la cible de la doctrine de coproduction.

« Le Préfet est saisi par le cabinet du ministre du choix ou non d'inscrire une ZSP sur le [département] [...]. Mon directeur nous interroge : « faites-moi un prédiagnostic ». [...] On me donne que quarante-huit heures pour le faire. [...] Je reprends la circulaire du ministre du 30 juillet. [...] Je vais essayer de faire un travail intelligent de commissaire, c'est partir de la réalité du terrain. [...] Je fais un rapport de quatre, cinq pages où je dis : y faut aller là. [...] Pendant que moi j'écris tout ça, j'ai l'prefet qui réfléchit dans son coin avec son cabinet. J'ai mon directeur qui réfléchit dans son coin avec le directeur adjoint, on ne se parle pas, ni les uns, ni

les autres. Et [...] le maire [d'ici], à mon avis a démarré trop tard. Parce que le maire [d'à côté] avait démarré très tôt. [...] Le maire et le ministre savent déjà qu'il y aura une ZSP. [...] Le préfet l'entend dire, mais il en est pas sûr. [...] Pour des raisons politiques et du fait que le ministre est contraint sur le volume des ZSP, [ma circonscription] est éjectée. [...] Et on [l'apprend dans le [journal local] un matin. Je me demande même si mon rapport a été lu. [...] Le maire [d'ici] pète un câble. »
Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie.

On observe donc un État qui même s'il n'apparaît pas planificateur sur sa démarche de décentrage, présente surtout des difficultés à communiquer adéquatement avec les acteurs locaux dont il ne peut cependant plus se passer, et à qui il a volontairement transféré une partie de la tâche. Et ces difficultés concernent ses propres services au premier chef, dont l'agacement est proportionnel à la relativisation de l'obligation de réserve. Alors que reste-t-il réellement, de cet État qui s'est décentré, quelle est sa place, quelle est son autorité ?

17.3. La place du préfet dans la coproduction de sécurité

Au travers des différentes entrevues, il est possible de déterminer, le rôle que les acteurs locaux de sécurité cherchent à assigner au préfet, dans une dynamique inversée de celle initialement imprimée par l'État.

Il est important de se rappeler que l'État détient des pouvoirs que ne possède aucun autre acteur, pouvoirs qui lui assurent une position de domination et de reprise du *leadership* à tout instant. Il concentre l'essentiel des prérogatives d'impulsion, d'expertise, de réglementation, de financement et de contrôle (Gaudin, 1999). Dans ce contexte, les procédures contractuelles font l'objet d'un encadrement formel important (Body-Gendrot, Duprez, 2001). Comme nous l'avons observé, il s'agit davantage dans une logique de « prêt-à-porter » que de « sur mesure » (De Maillard, 2000a, 130), dans la mesure où les circulaires ministérielles définissent précisément l'architecture, les différentes étapes de la démarche, les partenaires légitimes, les découpages thématiques souhaitables, le calendrier (Gautron, 2010, p. 9), *etc.* Pour autant, l'État prescripteur n'est pas toujours le bienvenu et les acteurs locaux peuvent

prendre de la distance par rapport aux consignes données par le préfet (Roché, 2004a, p. 48 ; Ferret J. , 2004, p. 54).

17.3.1. L'État prescripteur : méfiance et rejet du central

Ainsi, les collectivités peuvent estimer pouvoir revendiquer un « droit d'inventaire », au regard des exigences et recommandations venant de l'échelon central, en sélectionnant ce qu'elles jugent opportun de mettre en place au niveau local. Le jeu consiste alors à toujours remplir les conditions imposées par l'État, laissant croire à celui-ci que les directives sont fidèlement suivies, mais d'agir en fonction des intérêts locaux.

« On refuse un peu c'qui descend de Paris, ici. [...]. On reçoit des trucs qui nous tombent comme ça ; on vous dit de mettre en place tel truc. Bon alors, c'est vrai qu'y a des choses qui sont tout à fait pertinentes et y en a d'autres qui au regard de ce qui existe déjà nous apparaissent nettement moins pertinentes. Alors j'm'explique : la stratégie nationale qui vient de tomber là, elle paraît intéressante, mais qui en gros reflète ce que nous faisons. [...] Donc, quand on nous demande après de refaire tout un truc en accord avec le préfet, on le fait pas. On le fait pour la stratégie nationale, on prend notre truc, on va sortir les actions qui y entrent complètement, dans la stratégie nationale. [...] On va pas refaire le doc. [...] On applique les instructions et on a pas le choix et le préfet encore moins que moi. Mais en même temps on se donne le droit à l'inventaire. » Entrevue 21 – Directeur prévention, sécurité.

C'est d'autant plus flagrant lorsque l'élu est un opposant politique au gouvernement, l'élu entrant alors dans une sorte de résistance passive, plus idéologique que réellement relative aux outils préconisés. Ainsi le CLSPD/CISPD étant né sous l'autorité d'un gouvernement de droite, certains élus de gauche ont résisté à sa mise en place, même si d'un point de vue de la sécurité publique, ce dispositif était dans la prolongation de ce qu'avait fait le gouvernement socialiste qui avait créé le CAPS (infra, p.69).

« La position est claire, [l'élu] dit : « j'ai pas envie de me faire imposer quelque chose, surtout un dispositif qui vient d'un gouvernement de droite ». » Entrevue 31 – Police municipale.

« Le maire était dans un refus de principe, parce que c'était encore un gouvernement de droite. Ça l'emmerdait de répondre de manière correcte à un gouvernement de droite. » Entrevue 05 – Police nationale, Gendarmerie.

Les collectivités se donnent donc le droit d'appliquer et d'adapter les dispositifs, jonglant entre la contrainte de créer ces dispositifs imposés par l'État et leur libre administration.

« Le CLSPD, on est dans une situation assez anachronique, en ce sens que bien que le texte ait évolué et que le seuil d'habitants soit passé à 10 000 [... la ville] n'a pas d'CLSPD. Donc j'ai fait à plusieurs reprises des notes, le service de politiques de la ville l'a fait également, pour inciter le nouveau maire à passer en CLSPD, et donc là y sont en train de passer en mode CLSPD « light » pour l'instant. » Entrevue 16 – Police municipale.

L'autorité du préfet est donc moins perçue du fait de son statut de représentant d'un État central que de ce qu'il est en mesure d'apporter à la table de négociation (Roché, 2004a, p. 49) considérant par ailleurs comme le dit Rhodes (1996, p. 659), que naturellement, plus un réseau gagne en autonomie et plus il tend à résister au pilotage de l'État.

17.3.2. L'État payeur

Au sein du *super-node*, les deux atouts majeurs de l'État sont d'une part sa capacité à disposer de renforts d'effectifs de police d'État (dans le cadre des ZSP ou d'unités de maintien de l'ordre) et d'autre part, sa capacité de financer les dispositifs qu'il agrée. L'aspect financier lui permet clairement de se replacer au centre des négociations (Gautron, 2010, p. 11).

« À mon avis c'est mercantile. C'est positionner la collectivité sur des demandes de subventions. [...] Le CLSPD pour [le maire] devenait incontournable, ne serait-ce qu'au titre des subventions, sachant que [...] la poche de subventions se réduit, qu'ils avaient l'intention au niveau étatique de [ne] plus subventionner les collectivités qui [ne] seraient pas sous régime CLSPD. [...] On n'a pas de richesse propre sur notre territoire. » Entrevue 16 – Police municipale.

« Le partenariat est surtout un outil pour la collectivité [...] pour attirer les subventions. Les grosses collectivités ont des besoins pressants de subventions interministérielles, prévention de la délinquance ou autres... » Entrevue 06 – Police municipale.

Et les collectivités sont en compétition entre elles, ce qui place l'État dans la position confortable d'arbitrer les demandes.

« Bon, les maires sont contents, ceux qui vont être dans la ZSP, parce qu'ils vont avoir des moyens en plus. Ceux d'à côté font la gueule. » Entrevue 23 – Police nationale, Gendarmerie.

Et finalement, les collectivités vont développer leur réseau de financement afin de pouvoir budgéter leurs initiatives tout en diversifiant autant que possible leurs financeurs. C'est ce que dit Crawford (2001, p. 6) lorsqu'il explique que les villes cherchent à profiter de la réorganisation de l'économie aux niveaux national et international pour arracher davantage d'influence et de ressources.

« L'idée pour moi c'est que quand j'travaille sur de la prévention spécialisée, la collectivité ne doit rien payer. Donc je vais travailler sur des partenariats ou des cofinancements pour avoir des financements partiels ou quasiment, à chaque fois intégraux des matériels, des dispositifs ou des intervenants externes. [...] Et ça on le fait très, très bien. » Entrevue 31 – Police municipale.

La question peut même se poser de savoir jusqu'à quel point, dans leur démarche de « droit d'inventaire » certaines collectivités n'auraient pas tendance à instrumentaliser les dispositifs de financement de l'État, à des fins plus locales.

« Il y'a des collectivités qui utilisent le CLSPD plus pour rentrer des sous, pour eux même, pour faire un peu du tout et du n'importe quoi, mais pas forcément pour toucher le fond du problème dans les quartiers difficiles. » Entrevue 39 – Médiation sociale.

La posture du financeur reste un argument essentiel pour l'État afin de s'imposer comme acteur et d'imposer ses protocoles.

« Économiser, tirer, tirer... bon, c'est ce que fait l'État, à force de déshabiller, déshabiller, ça ressemble plus à rien. » Entrevue 20 – Élu.

Mais le resserrage des budgets d'État et la compétition des villes entre elles ne peuvent dans le futur qu'inciter les villes à se jouer de cet État qui parfois donne l'impression de payer pour voir sa politique appliquée.

17.3.3. Le rôle du préfet

Dans les années 1950 et 1960, le rôle du préfet était valorisé parce qu'il était le point de passage obligé entre le maire et le sommet de l'État d'où se prennent les décisions (Crozier & Thoenig, 1975, p. 6). « Le préfet conserve jalousement ses entrées « personnelles » à Paris et les trois ou quatre personnes qui comptent dans le département ne sont puissantes que parce qu'elles sont seules à avoir accès auprès des instances politiques nationales. » (Crozier & Thoenig, 1975, p. 15). La modification du positionnement de l'État, le développement de l'intervention de l'Union européenne et la montée en puissance des réseaux des grandes villes, semble avoir changé *de facto* la place du préfet sur le terrain. Si celle-ci reste tout à fait centrale, il ne semble plus être le recours exclusif qu'il représentait jadis. L'instabilité politique des préfets par ailleurs en fait des partenaires jugés de passage, attachés à une tendance politique et présents sur les territoires pour de courtes durées.

« Ça, c'est pareil, le préfet, ça voltige en fonction du vent. » Entrevue 03 – Élu.

On observe donc tout d'abord que la position de l'État reste duale : l'État partage la charge de travail, la charge économique, mais associe assez peu les acteurs qui prennent son relais. De ce point de vue il reste un État classique, dirigeant par la loi, alors qu'il apparaît clairement que la démarche de décentrage est tout à fait caractéristique des méthodes de gestion néolibérales du *New Public Management*.

« L'État à un moment donne une impulsion. [...] Je pense que c'est son rôle. Donc « Il est dit et il faudrait le faire ». Par contre, après y faut arrêter d'être naïf. C'est pas parce qu'à un moment donné que l'État a dit : « faudrait le faire »... D'abord qu'il vous explique comment le faire. [...] Moi je lis les fiches : y a rien dedans. Ah, si ! Y a des mots, mais y a pas de recette pour faire marcher les trucs. » Entrevue 28, Coordonateur CLSPD.

Il apparaît également que l'État souhaite conserver son image d'État providence, omniscient et omniprésent, cherchant ainsi à garder un certain contrôle de la situation. Alors, l'État décentré fait montre d'exigence à l'égard de ses partenaires, c'est « l'injonction paradoxale » révélée par Monjardet (2002, pp. 273-274) : « C'est ce même État toujours prompt à invoquer ses responsabilités « régaliennes » et son rôle central dans le champ de la sécurité, qui assigne

aujourd'hui à ses détachements locaux l'obligation de s'adapter de façon beaucoup plus fine aux spécificités de la demande sociale de sécurité [...], retrouver le sens de l'initiative et de l'innovation et à prendre en compte son avis et ses demandes ».

En conclusion de ce chapitre, le paradigme de gouvernance nodale permet de sortir des approches usuelles des organisations, aux frontières clairement définies, où nous aurions envisagé l'État et ses services, puis la collectivité et les siens. Le paradigme de gouvernance nodale permet d'observer l'architecture telle qu'elle existe et considérer chaque intervenant comme un *node* à part entière. Le *super-node* nous permet également ici de donner un contour aux acteurs qui apparaissent qualitativement les plus dynamiques du réseau, regroupent l'essentiel des ressources et semblent être à l'origine de la dynamisation du réseau. L'acteur physique du *super-node* apparaît alors simultanément avec un double rôle, celui d'ambassadeur de son *node* et celui d'acteur du *super-node*. Des travaux futurs basés sur la théorie des champs et toute l'approche bourdieusienne des gestions des influences et des tensions, pourront utilement permettre d'analyser le positionnement particulier de ces acteurs, soumis finalement à des champs de force propres au *super-node*. En effet, on observe au sein du *super-node* un équilibre instable permanent entre les acteurs physiques, où les relations interpersonnelles tiennent une place majeure. Ce déséquilibre instable apparaît comme une permanente négociation qui *de facto* octroie une place à chaque acteur. Le besoin de ses ressources en est la cause (infra p.32) et l'effet en est un équilibre de pouvoirs différenciés. Bien qu'acteur du *super-node* on observe par le prisme des autres acteurs, que l'État par l'entremise de son préfet semble ne pas suivre ces règles du jeu et agit différemment. Bien qu'il soit un acteur essentiel de l'architecture de la sécurité locale, il en fait un acteur à part au sein du *super-node*.

La question opérationnelle qui pourrait alors utilement se poser pourrait être celle de la constitution de ces acteurs locaux de la sécurité sous forme de *super-node* formel, conformément à sa définition (infra p.38), disposant ainsi pourquoi pas d'un budget propre afin de développer des capacités mutualisées d'intervention. Ceci apporterait sans doute une

réponse aux limites dont témoignent les acteurs, concernant chacune des organisations considérées séparément. C'est également la conclusion à laquelle arrive Shearing à propos de la Commission d'évaluation du *policing* en Irlande du Nord (2010).

Il apparaît par ailleurs ici que seule une approche quantitative (théorie des graphes, infra p.101) des échanges au sein du réseau permettra aux travaux futurs de spécifier davantage la nature et le volume d'information échangée et de mieux dessiner les contours du *super-node*.

Il est temps à présent de s'intéresser aux *nodes* faisant partie du réseau de sécurité locale, mais qui n'appartiennent pas au *super-node* du fait qu'ils montrent des signes évidents de distanciation opérationnelle par rapport à l'architecture de la sécurité locale.

Chapitre 5 : Les *nodes* périphériques

Les *nodes* dits « périphériques » sont donc des acteurs de l'architecture de la sécurité locale qui se présentent de façon plus distante que les acteurs du *super-node*. Parmi les acteurs observés, on peut donc identifier la Justice, la sécurité privée et la médiation sociale, les bailleurs sociaux, les transporteurs et l'Éducation nationale.

Sur le calque de la métaphore d'Osborne et Gaebler (1992), Bayley et Shearing (2001, pp. 13-15) distinguent deux catégories de *nodes*, ceux qui ont une « autorité responsable » en matière de sécurité, et ceux qui sont des « organisations productrices » sécurité (Dupont B. , 2007b, p. 72). Certains acteurs étant simultanément responsables et producteurs en matière de sécurité, tel que le gouvernement, les services de police, les entreprises de sécurité, *etc.*

Au sein des « organisations productrices », nous cherchons ici à marquer la différence entre des *nodes* qui seraient principalement pourvoyeurs de sécurité, d'un point de vue de leur mission et de leur organisation, des *nodes* qui sont en position de demander un soutien externe en matière de sécurité. Cela ne signifie pas que ces derniers *nodes* ne participent pas à la co-production de la sécurité (ils le font entre autres par l'échange d'information), mais qu'ils sont davantage en demande de soutien, qu'en capacité d'offrir un service concourant directement à la sécurité des autres *nodes*. Les *nodes* pourvoyeurs de sécurité locale sont la Justice, la sécurité privée et la médiation sociale, tandis que les *nodes* demandeurs de sécurité sont les bailleurs sociaux, les transporteurs et l'Éducation nationale.

18. Les *nodes* pourvoyeurs de sécurité locale

Ce qui réunit donc la Justice, la sécurité privée et la médiation sociale, c'est que ces trois *nodes* sont directement producteurs de sécurité, du fait de leurs services.

18.1. La justice entre mission régaliennne et partenariat

Rappelons tout d'abord que nous n'avons malheureusement pas de personnels de l'administration judiciaire dans notre échantillon. Les témoignages présentés sont donc ceux que les partenaires locaux font sur l'organisation judiciaire. Des travaux tels que ceux de Donzelot et Wyvekens (2004) viennent utilement corriger cette lacune et nous citons ici les témoignages issus de leurs pages.

En France, l'institution judiciaire dispose du monopole de l'action pénale. Elle est donc l'actrice exclusive de la sanction pénale et tous les acteurs participant au processus pénal sont placés sous son autorité, quels que soient leur métier et leur organisation d'appartenance. Décentralisation, partenariat et prévention de la délinquance ne sont donc pas innés pour cette institution à vocation répressive et centralisée par nature.

18.1.1. Les missions de la justice

Les textes réglementaires déclinent l'activité locale de l'institution judiciaire selon trois axes : l'action judiciaire de l'institution, la participation des services déconcentrés et l'action du procureur comme acteur de prévention de la délinquance. Nous allons observer dans cette section ces trois axes dans un contexte de sécurité locale, une fois encore en essayant de rapprocher ce qui est de l'ordre des textes, de ce qui est de la pratique et des représentations des acteurs locaux de la sécurité.

a) L'action judiciaire de la justice

Le premier axe d'activité de l'institution judiciaire au niveau local est constitué par son activité traditionnelle de direction relative aux enquêtes pénales et la sanction des manquements à la loi. À ce titre, le procureur de la République dirige l'action judiciaire au niveau local, donc dirige judiciairement les activités dédiées de la police et interagit plus généralement avec tous les services de police, selon la nature et l'étendue des pouvoirs judiciaires qui leur sont conférés.

« Quand on est comme moi en police judiciaire, on est le bras des magistrats. Parce qu'en fait ce sont des généraux sans armée, les magistrats. Et donc, la police judiciaire on est un peu plus soumis. » Entrevue 05 – Police nationale, Gendarmerie.

C'est dans ce contexte qu'a été créé le Groupement Local de Traitement de la Délinquance (GLTD). Le GLTD (infra, p.79) « est instauré dans un but premier d'action publique, afin de parvenir à une meilleure visibilité et une meilleure coordination de l'action des services de justice et de police sur le terrain. Le GLTD peut avoir des objectifs variés tel que la protection des lieux à haut risque, des actions de sensibilisation de la population, l'appréhension des phénomènes de bandes rivales urbaines ou encore le traitement de l'absentéisme scolaire ou des phénomènes de violences scolaires¹⁶³ ».

« Le GLTD, c'est le procureur. C'est à lui de mener la barque en fait et à chaque fois qu'il l'a menée, moi j'ai trouvé une meilleure connaissance des problématiques. Du coup, une meilleure connaissance des individus, une meilleure concentration, en tout cas d'employabilité des personnels policiers, tant judiciaire que finalement les acteurs de terrain. » Entrevue 07 - Police municipale.

Le GLTD est dirigé par le procureur de la République et participent au GLTD sensiblement les mêmes acteurs qu'au CLSPD / CIPSD. Les spécificités du GLTD sont qu'il est mis en place à l'échelle d'un quartier et non de la commune, qu'il est limité dans le temps et que du fait qu'il est piloté par le chef de la procédure judiciaire, il travaille systématiquement en évoquant les noms de fauteurs de troubles, ce qui reste exceptionnel dans les autres instances locales de coproduction.

« Dans le cadre du GLTD, on a des individus qui sont ciblés, certes nominativement [...] ciblés avec un « vrai profil délinquant ». » Entrevue 04 – Coordonateur CLSPD / CIPSD.

Avec ce type de dispositif, dont l'efficacité semble louée par toutes les catégories d'acteurs, l'institution judiciaire dirige l'action répressive au niveau du microterritoire.

¹⁶³ Circulaire n° NORJUSD0130006C, annexe II relative aux Groupes Locaux de Traitement de la Délinquance (GLTD).

« C'est génial le GLTD ! C'est vraiment l'outil qu'il faut. Et là, on s'est mangé. On a développé un CLSPD, on le fait tourner en matière de problématiques or un GLTD il tourne au nominatif des individus et là par contre, là c'est bon. » Entrevue 07 – Police municipale.

« Il est dommage qu'on ait pas plus davantage creusé l'idée du GLTD. Je pense que c'est une idée qui me paraissait essentielle, tant les problèmes de sécurité [...] reposent quand même énormément sur [...] l'action publique pénale. » Entrevue 22 – Police nationale, Gendarmerie.

« Il reste quand même quelques situations un petit peu aigües [...] sur lesquelles on n'arrive pas à avoir prise [...] notamment d'économie parallèle, d'économie souterraine [...] qui découle de trafics de stupéfiants. [...] Alors une réflexion est portée sur la mise en place d'un GLTD. [...] L'idée c'est de concentrer sur un territoire donné tous les moyens : les moyens policiers, les moyens judiciaires, les moyens financiers donc des services de l'État et des finances, tous les moyens d'investigation possibles pour essayer d'endiguer ce phénomène. » Entrevue 36 – Élu.

Le point de vue des magistrats semble un peu différent dans la mesure où le magistrat semble qu'on lui demande de porter une partie de la tâche incombant aux autres acteurs : « Je sens que la justice, le procureur, c'est quelqu'un vers qui tout le monde se tourne pour obtenir une régulation. Il est important qu'existe cette instance d'expression des demandes des gens. Mais ce n'est pas quelque chose qui permet de trouver des solutions. [...] C'est bien, mais l'action du GLTD est limitée, parce que pour le reste il s'agit de suppléer les carences des villes, de l'État. » (Donzelot & Wyvekens, 2004, p. 23)

Le GLTD apparaît nettement comme le dispositif privilégié en matière de lutte contre la délinquance et de sécurité, essentiellement parce qu'il accorde le droit de discuter nominativement des situations les plus difficiles. Pour autant il est intéressant de noter que le GLTD reste une émanation de l'État, rattaché à la Justice qui en a la direction. Rappelons enfin que les GLTD sont des plateformes ponctuelles, ne s'intéressant qu'à des territoires limités à l'échelle du quartier.

b) Les services judiciaires déconcentrés

Le deuxième axe d'intervention de l'institution judiciaire réside dans la participation des services spécialisés à la sécurité locale. Il s'agit pour l'essentiel de la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (DPJJ) et de l'administration pénitentiaire¹⁶⁴. Les premiers interagissent auprès des acteurs locaux afin de prendre en charge la réinsertion sociale et le risque de récidive de mineurs en conflit avec la loi. Les seconds interagissent avec les acteurs locaux dans le cadre de la réinsertion sociale des détenus. Ce qui n'est pas toujours sans causer certaines difficultés, tant les acteurs y compris locaux, considèrent que la justice est du ressort exclusif de l'État.

« On a une maison d'arrêt. Elle est posée là. Quatre-vingts pour cent des détenus sont [d'ici] ou ont commis leurs méfaits [ici]. Donc ça doit nous intéresser. Et là, c'est une difficulté non pas de l'administration pénitentiaire qui n'attend que ça, de renforcer ses liens avec la ville, mais de posture municipale qui est que « non. Ce n'est pas notre problème [...] c'est à l'État de gérer » ». Entrevue 09 – Élu.

Et l'on retrouve ici la partition culturelle entre ce qui est du régalien et ce qui est de la collectivité, la collectivité restant elle-même enfermée dans ses propres postures culturelles.

c) Prévention de la délinquance et « magistrature sociale »

Enfin le troisième axe d'intervention concerne le procureur de la République dans son investissement dans la sécurité locale et les dispositifs de prévention de la délinquance puisqu'il « veille à la prévention des infractions à la loi pénale. À cette fin, il anime et coordonne [...] la politique de prévention de la délinquance dans sa composante judiciaire,¹⁶⁵ et ce, conformément aux orientations nationales de cette politique déterminées par l'État¹⁶⁶ ».

¹⁶⁴ Circulaire DACG n° CRIM 08-04/E5 du 6 février 2008 relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance, p.3.

¹⁶⁵ Article 39-1 du Code de procédure pénale.

¹⁶⁶ Circulaire DACG n° CRIM 08-04/E5 du 6 février 2008 relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance

Les Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance des années quatre-vingt (infra, p.69) ont contraint la magistrature à s'ouvrir au partenariat et travailler pour la première fois avec d'autres acteurs que ceux de la chaîne judiciaire. C'est dans le cadre de ces partenariats que les Maisons de Justice et du Droit (MJD) ont été créées en 1998¹⁶⁷, les collectivités locales, étant en charge de leur fonctionnement logistique.

« Ça passe par la maison de droit et de justice qu'on peut retrouver dans des communes et où nous avons des structures de médiation qui travaillent en étroite collaboration avec des conciliateurs de justice, avec des médiateurs aussi judiciaires dans le sens d'accompagner les détenus des fois à la sortie de prison, donc qui permettent de faire de l'insertion sociale et professionnelle. » Entrevue 39 - Médiateur social.

« [Les relations avec la justice sont] peut-être pas excellentes, puisque tout est perfectible, mais très bonnes, très, très bonnes, et une confiance aussi réciproque puisque... de par les efforts de la ville et la pertinence des projets que la ville a soumis à validation des instances, donc qu'elles soient judiciaires ou des autres services de l'État, ont contribué à ce que le Parquet fasse l'effort de mettre à la disposition de la maison du droit son personnel et de déployer des permanences qui permettaient une justice de proximité sur le territoire. » Entrevue 36 – Élu.

On notera que dans un mécanisme similaire à la vidéosurveillance, c'est la collectivité qui a l'initiative et fait fonctionner économiquement le dispositif, la Justice acceptant d'y déléguer du personnel, ou pas (Donzelot & Wyvekens, 2004, p. 189).

C'est au titre de cette responsabilité en matière de prévention de la délinquance que le procureur de la République est membre de droit du CLSPD / CISPD et qu'il veille au respect du cadre légal et de la confidentialité des informations échangées, lors des Conseils pour les Droits et Devoirs des Familles (CDDF), du rappel à la loi, des travaux d'intérêt généraux et plus généralement de tous les dispositifs ayant un caractère de sanction que le maire peut mettre en œuvre (infra, p.81). C'est l'émergence de partenariats avec les collectivités et

¹⁶⁷ Circulaire NORJUSJ0490016C relative à l'accès au droit et à la justice et à la politique de la ville.

l'investissement dans le champ de la prévention de la délinquance qui vaut à la justice cette qualification de « magistrature sociale ». (Donzelot & Wyvekens, 2004 ; Dupont B. , 2007b, pp. 15-17). Ainsi, l'implication des magistrats dans la diversité d'instances locales de concertation s'est fortement accrue depuis dix ans (Gautron & Retiere, 2013, pp. 4-7).

18.1.2. Les enjeux identitaires pour la Justice

Pour autant, la position de la justice dans ses interactions avec les autres acteurs semble tout à fait dépendre des inclinations personnelles des magistrats (Gautron & Retiere, 2013, p. 15), dans un contexte où l'État entend préserver le monopole du pouvoir de punir et entretenir ses symboles (Roché, 1998, p. 153).

a) Une recherche de positionnement identitaire

Cette « magistrature sociale » initiée dans les années quatre-vingt interpelle profondément l'institution judiciaire quant à sa propre identité. Fondée sur une mission répressive, elle peut avoir certaines difficultés à se positionner parmi ces nouveaux enjeux de prévention, voire rencontrer certaines réticences à interagir avec des responsables politiques ou associatifs locaux (Dupont B. , 2007b, pp. 15-17).

« Je peux comprendre que du coup dans ce contexte très difficile [le procureur] se protège, qu'il prenne de la distance dans un département où les logiques de réseau pas forcément négatives, étaient extrêmement fortes et qui lui valent aujourd'hui d'ailleurs plein d'interrogations et plein de difficultés, parce qu'y voit que tout le dépasse. Tout va très vite. » Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie nationale.

Et les magistrats sentant ce poids, tendent effectivement à se protéger : « Nous sommes le judiciaire, nous ne sommes pas là pour être les maîtres d'œuvre. [...] Je ne peux pas porter les carences de tous les autres services » (Donzelot & Wyvekens, 2004, p. 24). Cependant, le manque de volontarisme à descendre sur le terrain, à interagir avec les autres partenaires semble flagrant aux autres acteurs locaux.

« Ils vont le faire plus facilement si en haut on leur a signé un chèque en disant : le Parquet vous avez le droit de travailler avec les mœurs, ce serait même bien que vous le fassiez ! Hé ben oui, ça donne une petite impulsion. Les procureurs y a quinze ans,

ils y allaient pas spontanément, sur le terrain. [...] Bon on leur a dit « Maintenant ça suffit ! La Justice là, faut aller voir du terrain », alors y sont un peu sortis. C'est une impulsion, mais l'impulsion en elle-même, elle suffit pas. » Entrevue 28 – Coordonateur CLSPD / CISPD.

Ainsi la justice est appelée à sortir de ce qui est perçu comme un isolement de type « distancié attentiste » (Wyvekens, 1992) pour devenir un partenaire de terrain, ce qui semble culturellement et techniquement difficile.

« Et nos magistrats, si le temps leur était permis [...] et les capacités de le faire, ce serait louable qu'ils puissent effectivement pouvoir se rendre compte [...] sur le terrain de ce qui se passe. Et ça c'est plus difficile pour eux. Même qu'il nous faudrait une espèce de [...] magistrat de proximité. » Entrevue 02 – Police nationale, Gendarmerie.

On retrouve ici l'imprégnation historique d'une justice présentée comme premier et unique responsable du traitement pénal de la délinquance. L'État manifeste sa volonté de maintenir la primauté de son intervention, de se poser comme initiateur et garant de l'action pénale (Gautron, 2010, p. 9). Comme le disent Donzelot et Wyvekens, « c'est un double tabou qui s'effondre : celui qui veut que les institutions non judiciaires se tiennent hors le registre de la répression, celui qui veut que la magistrature ne s'intéresse qu'à la répression. »

b) Un mandat basé sur le légalisme

Il est vrai que le rôle assigné par l'État au magistrat en matière de prévention de la délinquance reste celui du contrôle de la légalité et de la confidentialité de l'information (Douillet & De Maillard, 2008). En voici quelques illustrations extraites de la circulaire relative au rôle de l'institution judiciaire dans le partenariat local de sécurité¹⁶⁸ : « En outre, le ministère public sera attentif à rappeler les conditions et limites légales des dispositifs d'initiative locale. [...] Les procureurs de la République s'attacheront à ne prendre, dans le

¹⁶⁸ Circulaire DACG n° CRIM 08-04/E5 du 6 février 2008 relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance.

cadre des CLS de nouvelle génération, que des engagements qui peuvent potentiellement être tenus, et à faire preuve de la plus grande prudence dans le choix des termes utilisés pour rédiger ces engagements ». Le magistrat est alors très facilement perçu comme un frein à la collaboration, voire à l'innovation et à la performance.

« J'ai été assez déçu de voir la réaction du magistrat chargé de donner son avis sur les conventions de coordination¹⁶⁹, étant donné que ça fait deux fois qu'on me refuse [...] le renouvellement de la convention parce qu'elle est trop détaillée ! Et donc ça ne leur plaît pas et ils veulent que l'on reste fidèlement dans la convention de coordination type¹⁷⁰ sans rajouter quoi que ce soit, même les mesures locales ne sont pas passées... Assez surpris quand même de cet avis négatif du proc. [...] Donc avant l'envoi à la préfecture, envoi au DDSP [...] qui l'avait validée, sans aucune réserve, ni objection. Donc j'l'ai transmise au préfet, le préfet l'a transmise au magistrat [...] qui l'a conservée pendant un peu plus d'un an avant de me donner réponse. Oui, plus d'un an ! [...] C'est assez particulier. » Entrevue 13 – Police municipale.

D'autant que le ministère de l'Intérieur incite à l'adaptation de la convention type dans le cadre d'une négociation avec la commune et la police d'État : « Comme le font clairement apparaître les débats parlementaires, et comme le rappelle ma circulaire du 16 avril 1999, le législateur n'a pas entendu créer un rapport de conformité entre la convention que vous signerez et le modèle de convention figurant en annexe au décret. Il convient donc, dans le cadre de la négociation avec le maire, et après consultation [...] du directeur départemental de la sécurité publique [...] d'adapter les termes de cette convention aux caractéristiques du service de police municipale de chaque commune concernée et à celles des services de l'État en charge de la sécurité¹⁷¹. » Or les textes, y compris judiciaires, incitent clairement au renforcement de la position de la collectivité : « Les procureurs de la République contribueront au renforcement du positionnement du maire, tel qu'il a été voulu

¹⁶⁹ Infra, p.83.

¹⁷⁰ Décret n° 2000-275 du 24 mars 2000, déterminant les clauses de la convention de coordination type.

¹⁷¹ Circulaire n° NORINTD0000071C du 6 avril 2000 relative aux conventions de coordination.

par le législateur, en lui assurant une information régulière et suffisante à l'exercice de ses missions¹⁷² ».

Un autre exemple : la Chancellerie demande aux magistrats d'organiser le partage de l'information entre la police nationale, la gendarmerie et le maire, afin qu'une règle commune de communication soit établie : « Il relève spécifiquement du procureur général de déterminer avec [...] les responsables de la police et de la gendarmerie nationales, les grands principes selon lesquels trouveront à s'appliquer les nouvelles dispositions¹⁷³ [...] relatives à l'information des maires sur les infractions commises dans leur commune et ayant causé un trouble à l'ordre public.¹⁷⁴ » Mais c'est un classique des formations de police municipale que de dire que les élus locaux et la police municipale apprennent eux-mêmes les sanctions pénales décidées dans des affaires concernant la ville et ses habitants, par les commerçants ou la presse locale.

« C'est dommage puisque le maire fait partie intégrante effectivement de la sécurité sur son territoire [et il reste] tenu à l'écart des instances judiciaires, notamment en matière tout simplement de réponse pénale décidée par le parquet, par le proc. Bien souvent on l'apprend incidemment ou alors on l'apprend par [...] personnes interposées. » Entrevue 13 – Police municipale.

Cette justice qui sait quoi faire dans sa fonction de veiller au respect du droit, semble beaucoup moins assurée lorsqu'il s'agit d'interagir avec les autres *nodes*, dans un champ non

¹⁷² Circulaire DACG n° CRIM 08-04/E5 du 6 février 2008 relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance.

¹⁷³ Art. L. 2211-3 du CGCT : « Le maire est informé sans délai par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie nationales des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune. Le maire est informé, à sa demande, par le procureur de la République, des classements sans suite, des mesures alternatives aux poursuites ou des poursuites lorsque ces décisions concernent des infractions mentionnées au premier alinéa. Le maire est également informé, à sa demande, par le procureur de la République, des jugements devenus définitifs ou des appels interjetés lorsque ces décisions concernent des infractions mentionnées au premier alinéa ou signalées par lui en application du deuxième alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale. »

¹⁷⁴ Circulaire DACG n° CRIM 08-04/E5 du 6 février 2008 relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance.

répressif (Douillet & De Maillard, 2008). Ainsi, les comportements collaboratifs attendus par les autres acteurs ne sont pas toujours au rendez-vous, ce qui ne manque pas de générer des tensions au sein du *node*.

18.1.3. Des relations *inter-nodales* difficiles

L'institution judiciaire peine à donner d'elle une image collaborative, sans doute d'un part parce qu'elle cherche à se distancier pour préserver son indépendance, mais aussi d'autre part du fait de sa structure interne et extrêmement hiérarchisée (Mouhanna, 2004 ; Gautron & Retiere, 2013, p. 24)

a) La perception d'une légitimité qui reste étatique

Ce qui ressort des entretiens est que la magistrature semble encore incarner une culture de la légitimité liée au statut d'institution d'État. Or la légitimité s'acquiert davantage aujourd'hui par l'apport des acteurs entre eux et leur capacité à résoudre collectivement les problèmes.

« Et on a une autre instance qu'on appelle une cellule de veille [...] qui porte assez mal son nom, parce qu'elle est pilotée par le Parquet. C'est le Parquet qui a décidé d'appeler ça comme ça donc, à la limite, pourquoi pas... On est prêt à tout... [...]. Mais les représentations autour de la justice sont pas du tout confrontées à la réalité du terrain. [...] On n'est pas dans le pragmatisme, on est dans le dogme et on essaie [...] de faire en sorte que la réalité sociale se conforme au dogme et pas du tout l'inverse... » Entrevue 04 – Coordonateur CLSPD.

« [Ce que j'attends du partenariat avec la justice ?] Holà, qu'il s'améliore ! C'est une vraie momie. » Entrevue 09 – Élu.

Ce qui fait dire à un magistrat : « On n'est pas dans un système d'action publique cogérée et il ne peut pas en être autrement. » (Donzelot & Wyvekens, 2004, p. 24).

Mais les magistrats eux-mêmes peuvent ressentir des réticences de la part des élus : « On peut tout se dire et quelquefois on hésite pas. [...] Je peux pousser un maire dans ses derniers retranchements. [...] Il y a des moments où il faut poser la question de confiance. » (Donzelot & Wyvekens, 2004, p. 25). Si les magistrats apparaissent comme des acteurs clés institutionnellement et que certains d'entre eux sont très « militants » (Gautron & Retiere,

2013, p. 16) en général, l'institution et la majorité d'entre eux semblent vilipendés par l'ensemble des autres *nodes*, dès que ceux-ci ressentent une distanciation.

b) Des relations de hiérarchie judiciaire avec la police d'État

Les relations entre police d'État et Justice sont réputées houleuses (Mouhanna, 2004). Rappelons que les magistrats du Parquet dirigent l'action judiciaire et qu'ils ont avec les policiers, une relation davantage hiérarchique que partenariale.

« Dire qu'on est partenaire, c'est dire qu'on a un objectif commun, et qu'on est sur le même plan. Et qu'on dépend l'un de l'autre pour atteindre cet objectif. Donc on comprend bien ici la position d'une majorité des parquetiers de dire : « On est pas un partenaire ! Un acteur relativement essentiel, mais pas un partenaire ». Ce qui veut pas dire qu'on travaille pas ensemble comme il faut. » Entrevue 22 – Police nationale, Gendarmerie nationale.

« On n'est pas partenaire, on est soumis à la justice. [...] On a affaire à une magistrature de droit divin ! C'est une noblesse de robe qui a des prérogatives qui vont bien au-delà de ce qu'un être humain normalement constitué devrait avoir. » Entrevue 05 – Police nationale, Gendarmerie nationale.

Ce qui fait dire à un magistrat à propos de la mise en œuvre du GLTD: « Cela nécessite d'abord un investissement sévère auprès des services de police pour qu'ils soient efficaces. » (Donzelot & Wyvekens, 2004, p. 24).

Et le fait est assumé par le magistrat, y compris au sein du CLSPD, pourtant identifié par l'État, comme l'organe local de partenariat par excellence.

« Y a aucun partenariat parce que la dynamique clairement énoncée par monsieur le procureur c'est qu'il n'est pas un partenaire. Il est une autorité ! Et il l'a exprimé très tôt lors du premier CLSPD [...] puisque j'ai eu le malheur, pensant bien faire [...] de valoriser l'action partenariale que nous pouvions avoir et qui était sincère et véritable. Et il a botté en touche et a repris le micro en disant : « Je ne suis pas un partenaire, je suis une autorité judiciaire et vous exécutez ». Et j crois que là du coup, on n'a pas mesuré ce jour-là, les conséquences [...]. Globalement, le torchon brûle. » Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie nationale.

Ce que confirme ce témoignage de magistrat rapporté par Donzelot et Wyvekens (2004, p. 31) : « Nous tenons à rester strictement dans nos attributions, à l'opposé d'un discours consistant à vouloir agir sur les causes de la délinquance en amont. Il ne s'agit pas non plus d'éclairer les autres, mais bien de nous éclairer nous, pour pouvoir prendre des décisions pertinentes. »

Le placement de la police d'État sous l'autorité de la justice est une réalité de droit, du fait de la suprématie de la magistrature sur les aspects judiciaires, mais c'est aussi les effets d'une culture de compétition entre les deux corps (Bourdieu, 1989). Et le fait que le magistrat gère généralement les cas à distance crée un fossé avec la pratique de voie publique de la police, fossé qui sera d'autant plus infranchissable que le magistrat aura un comportement condescendant avec ceux que la loi lui impose comme partenaires. Donzelot et Wyvekens (2004, pp. 53-56) évoquent l'effort de la magistrature, en l'occurrence dans le cadre des GLTD en matière de réassurance. Il s'agit d'écouter davantage la police dans le cadre d'un diagnostic partagé, avec pour la police, l'occasion de voir son travail reconnu, ses procédures plus rapidement prises en charge et pour la justice, un investissement plus grand de la part des forces de police. Une véritable « confiance fondée sur une culture partagée » peut ainsi voir le jour (Mouhanna, 2004, p. 517). Mais cela dépend fortement de la personnalité des magistrats concernés et plus particulièrement du procureur de la République, ce qui peut conduire à une justice ressentie comme « notablière » ou « par correspondance » (Donzelot & Wyvekens, 2004).

c) Des élus qui critiquent l'efficacité de l'institution judiciaire

Les relations entre élus et magistrats ne manquent également pas d'être « distantes » (Douillet & De Maillard, 2008, p. 797). L'élu, interpellé par la population, acculé à l'échéance électorale fait face à une institution judiciaire qu'il juge hors du temps, rigide et dont il conteste l'efficacité judiciaire. Ainsi, tous les élus rencontrés, quelle que soit leur obédience politique, ont fustigé une certaine forme de « laxisme pénal ».

« Or souvent [les magistrats] se font très gentiment alpagner par les maires [...] pour leur dire que on aimerait bien [...] que les réponses soient des réponses

pénales. [...] Qu'est-ce que vous voulez qu'ils nous disent... Ils ne peuvent pas ne pas reconnaître que la police appréhende un malfrat et que une demi-heure plus tard, il est dehors, c'est la réalité. » Entrevue 03 – Élu.

« Quand les services du procureur de la République dit « y'a eu une réponse judiciaire », [...] la réponse judiciaire, c'est que le chenapan [...] a été convoqué à la MJD¹⁷⁵ six mois après. Mais ça veut dire aussi qu'il a été interpellé, que le soir même il était dehors, et qu'il a fait un pied de nez ou un bras d'honneur... donc, pour l'habitant y'a pas eu de réponse judiciaire. [...] Celles et ceux qui sont chargés de rendre la justice [...] oublient trop souvent que la justice, dans notre pays, doit être rendue au nom du peuple français. » Entrevue 20 – Élu.

Pour autant dans leur étude sur les GLTD, Donzelot et Wyvekens (2004, pp. 62-64) rapportent combien la ville peut chercher à instrumentaliser le Parquet. Ceci peut s'exprimer par une pression mise sur le Parquet en matière de décisions judiciaires plutôt répressives dans le cadre d'élus faisant la promotion de leur souci sécuritaire. Mais à l'inverse, ce peut-être en dissimulant les relations qu'entretiennent la ville et l'institution judiciaire, afin d'éviter de montrer à la population, le visage d'une ville qui participerait à des activités répressives. Mais face à une exaspération de certains élus, ceux-ci peuvent être tentés d'aller jusqu'à décrocher de toute collaboration avec la justice.

« Le maire s'est désengagé effectivement par rapport à ce partenariat [...] avec la Justice. Parce qu'il avait effectivement perdu toute confiance en l'institution judiciaire, parce qu'il s'attendait effectivement à des réponses beaucoup plus pragmatiques, beaucoup plus réelles. » Entrevue 13 – Police municipale.

En conclusion et comme le disent Gautron et Retiere (2013, p. 32), « excepté cette approche informative, l'implication des parquets dans la coproduction locale de la sécurité demeure assez mesurée. », venant confirmer les travaux de Douillet et De Maillard (2008, pp. 799-800). Juriste par excellence, il devient extrêmement complexe pour un magistrat de sortir de son tribunal et de se projeter sur une scène locale où tout est gestion subtile des équilibres. La

¹⁷⁵ La Maison de Justice et du Droit a comme vocation l'information et la médiation.

sérénité de la justice ne requiert-elle pas d'ailleurs cette distanciation ? Pour autant, la capacité dont le Parquet dispose pour changer le cours des choses en matière de délinquance au niveau local, en fait une ressource incontournable.

18.2. La sécurité privée : partenaire ou prestataire ?

Le marché pénètre le secteur de la sécurité locale principalement de deux manières différentes : par le gardiennage des espaces et biens privés ainsi que par l'emploi de technologies de surveillance, telles que la vidéosurveillance développée par les villes ces dix dernières années. Pour autant en matière de gardiennage, si tous les acteurs s'accordent à reconnaître que la sécurité a pris une place considérable et irremplaçable, elle ne reste qu'un *node* périphérique perçu assurément comme un prestataire, au mieux comme un partenaire, mais jamais comme un collègue.

18.2.1. La prestation de sécurité privée au plan local

La sécurité offre essentiellement des services de gardiennage au plan local, mais ces activités sont strictement encadrées par la loi.

a) Les villes et l'essor de la sécurité privée depuis quinze ans

Les collectivités locales sont devenues de grandes consommatrices de sécurité privée, tant pour le gardiennage de leurs bâtiments publics communaux, qu'afin de participer à la sécurité des nombreuses manifestations culturelles ou sportives qu'elles organisent (infra, p.21). Et la collaboration se fait sous forme de passation de marché public.

« La ville a lancé un appel d'offres concernant des prestations de surveillance et de gardiennage. [...] Nous avons été sélectionnés. » Entrevue 10 – Sécurité privée.

L'habitat social n'est pas en reste et recourt régulièrement à cet appui également. Selon l'Union des entreprises de sécurité privée, l'achat public de sécurité privée représente 23% de l'achat de surveillance humaine et de télésurveillance, sur un total de 5,5 milliards d'euros par an. Toujours selon le même syndicat professionnel, ce volume représenterait, globalement la

consommation des collectivités locales en matière de gardiennage et de télésurveillance, la part de l'État restant « assez faible »¹⁷⁶ (Bonnet, De Maillard, & Roché, 2015, p. 286).

« Il y a quand même de nouveaux acteurs aujourd'hui en matière de coproduction de la sécurité, au premier rang desquels la sécurité privée. Il y a quinze ans, ce n'était même pas nos partenaires. La sécurité privée, on connaissait pas ! » Entrevue 06 – Police municipale.

La sécurité privée s'est autant inscrite en complémentarité des organisations en charge de la sécurité publique que directement auprès des particuliers.

« Les gens que je rencontre, ils prennent des alarmes. Ils sont en lien direct avec une société [...]. Les gens ont compris que leur sécurité passait aussi par leur propre engagement à eux. Alors qui assure la sécurité ? En réaction évidemment c'est la police au sens large, en anticipation ce sont les gens qui prennent des précautions.» Entrevue 07 – Police municipale.

Et ceci est l'illustration parfaite de l'approche d'une société néolibérale, où l'État se retirant, l'individu est appelé à gérer son propre risque et à se responsabiliser pour sa propre sécurité (infra, p.12).

b) La gestion des deniers publics par la sous-traitance privée

Selon Ocqueteau (2004, pp. 147-148) il y a deux raisons pour les compagnies d'externaliser leur sécurité, auprès des entreprises de sécurité privée : d'une part il est moins coûteux de faire faire que de faire soi-même et d'autre part, la qualité est souvent évoquée de pair avec la flexibilité. Les raisons pour lesquelles les collectivités emploient la sécurité privée sont identiques. La comparaison entre le coût horaire que représente un policier municipal et celui d'un agent de sécurité, favorise largement ce dernier, dans le cadre de tâches simples, ne requérant pas de compétences policières. Sous-traiter une partie des missions que la police municipale pourrait assurer devient alors un argument de bonne gestion des finances locales.

¹⁷⁶ Source : Monsieur Pierre-Antoine Mailfait, Secrétaire général de l'Union des Entreprises de Sécurité Privée. Le non formalisme de la discussion (04.04.2015) n'en fait donc pas une entrevue d'expert au sens de cette recherche.

(Bonnet, De Maillard, & Roché, 2015). Aux polices municipales les missions techniques, présentant une certaine complexité ou un certain enjeu de sécurité publique, et aux sociétés de gardiennage les missions à faible valeur ajoutée.

« Un agent de sécurité privée c'est 17 euros de l'heure en moyenne¹⁷⁷, un agent de police municipale c'est 40 ! [...] Donc déjà l'efficiace [...], on commence par là. C'est de pas mettre des agents sur des fonctions indues et là je rejoindrais un peu le côté de la RGPP, mais juste deux secondes, avant qu'elle meure... » Entrevue 08 – Police municipale.

Et pour les entreprises de sécurité privée, les collectivités sont de bons clients du fait de leur solvabilité, du volume et de la permanence de leurs besoins.

« [Les collectivités locales], c'est quand même l'essentiel de notre chiffre d'affaires. [...] Il y a de la récurrence [...]. Ce sont des contrats qui vont sur trois années [...]. Le 14 Juillet, ça se passe tous les ans [...], la brocante, ça se passe tous les ans, donc nos agents aussi, ils sont là dans le cadre de la brocante, le forum des associations, le marché de Noël... tous les ans... Pour nous c'est une régularité en termes de chiffre d'affaires. » Entrevue 10 – Sécurité privée.

Ce qui met en perspective les propos de Jouve et Lefèvre de 1999 (p. 852), où à l'époque, les acteurs privés de la sécurité étaient « fragmentés, ayant une vision à court terme et orientés vers leurs intérêts immédiats ou sectoriels, cherchant à profiter d'opportunités conjoncturelles ». Depuis le chiffre d'affaires s'est concentré au profit des grands prestataires (Bonnet, De Maillard, & Roché, 2015, p. 286) et les entreprises développent un portefeuille qu'elles cherchent à fidéliser en offrant des prestations autant ponctuelles, que permanentes.

« On travaille avec plusieurs collectivités. Alors, la mairie de VV, c'est plutôt du ponctuel [...]. La mairie de WW, récurrent quand même avec la piscine. Et puis, nous avons XX, et là, nous avons plutôt du ponctuel ; nous intervenons pour des prestations de surveillance et de gardiennage [...]. Nous assurons aussi un rôle d'escorte pour convoier le comptable qui va déposer les sous à la régie des finances publiques. » Entrevue 10 – Sécurité privée.

¹⁷⁷ Selon le CNAPS, un agent d'exploitation (coefficient 120 - 150) avait un salaire moyen, en 2013 de 11.19 euros bruts / heure (Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité, 2014, p. 50).

Ce qui incite l'entreprise à développer des relations privilégiées avec les collectivités clientes et à s'installer ainsi dans une forme de partenariat durable.

« Faire un point avec le client après chaque évènement, ça rassure les clients. Ça montre qu'ils ont un interlocuteur unique [...] et ça nous permet aussi de fidéliser le client, ce qui est rassurant pour lui. [...] Notre rôle ne se limite pas à effectuer justement des prestations et encaisser [...]. » Entrevue 10 – Sécurité privée.

Pour autant, le monde de la sécurité publique reste bien étanche à celui de la sécurité privée, dans un contexte de relations contractuelles et non réellement partenariales.

18.2.2. Les missions de la sécurité privée, en sécurité locale

De par la loi de juillet 1983¹⁷⁸, les agents de gardiennage ne peuvent exercer leurs activités « qu'à l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont ils ont la garde ». Ce qui signifie que du point de vue du droit commun, les agents de gardiennage ne peuvent intervenir que sur le « domaine privé », que ce soit celui d'un particulier, d'une entreprise, d'une ville ou même de l'État. Ils n'ont en revanche pas la possibilité légale d'intervenir sur la voie publique, sauf « à titre exceptionnel [où] ils peuvent être autorisés [par le préfet] à exercer sur la voie publique [pour] des missions, même itinérantes, de surveillance contre les vols, dégradations et effractions visant les biens dont ils ont la garde¹⁷⁹ ». Pour autant, chaque année c'est près de 630 de ces autorisations exceptionnelles qui sont délivrées par les préfetures (Blanc, 2013), faisant de la sécurité privée un *node* incontournable de la sécurité locale.

a) Les missions formelles

La sécurité privée présente donc bien des avantages économiques certains et les acteurs de la sécurité publique locale l'emploient abondamment, au maximum de ses capacités juridiques et parfois même au-delà (Blanc, 2013 ; Bonnet, De Maillard, & Roché, 2015). La sécurité privée

¹⁷⁸ Loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité.

¹⁷⁹ Article L613-1 du Code de la Sécurité Intérieure.

représente ainsi un renfort essentiel pour la police municipale, en matière d'effectifs, que ce soit de façon permanente ou de façon temporaire, lors d'une manifestation sociale, culturelle ou sportive.

« Si la sécurité privée aujourd'hui n'avait pas le statut qu'elle a, à coup sûr la sécurité des Français aurait beaucoup de mal à être assurée avec les effectifs de la police nationale, de la gendarmerie, de la police municipale à eux seuls ! » Entrevue 06 - Police municipale.

« C'est un peu le complément de la police municipale, sauf que bon, voilà, c'est privé. C'est pas une milice. Nos agents n'ont pas le port d'arme, n'ont pas d'instrument de neutralisation d'un individu. Ils sont juste là. [...] Donc effectivement, c'est un renforcement de l'effectif de la police municipale. » Entrevue 10 – Sécurité privée.

La surveillance des bâtiments communaux a longtemps fait et fait toujours débat au sein des villes, afin de déterminer qui de la police municipale ou des gardiens privés doit être en charge de cette tâche. Qu'il s'agisse de la surveillance des installations sportives ou culturelles pendant les heures d'ouverture, de la gestion des alarmes des bâtiments communaux pendant les heures de fermeture au public ou encore de la surveillance de la salle d'accueil de l'état civil, la sécurité privée fait partie du paysage. De même, lorsqu'il s'agit de sécuriser une scène lors d'un concert, ou le déplacement de chars lors d'un carnaval, la sécurité apparaît de plus en plus comme la meilleure solution.

« Moi j'ai eu l'occasion de gérer des grosses manifestations, style Tour de France, rave party, aujourd'hui systématiquement, je fais appel à la sécurité privée ne serait-ce que pour avoir à disposition des agents de sécurité, des maîtres-chiens pour surveiller les stands la nuit. Donc la police municipale ne fait plus tout aujourd'hui. » Entrevue 06 – Police municipale.

L'habitat social n'est pas en reste autant par la surveillance humaine que dans le cadre d'une surveillance électronique.

« En fait on fait marcher ces sociétés de sécurité [...] quand y a un bâtiment vide qui va être démolé. [...] Donc là on fait intervenir des garde-chiens ou des agents de sécurité. Ensuite [...] on travaille avec la vidéosurveillance. Donc y surveillent nos caméras et en fait y nous font les extractions quand on a besoin pour voir si on peut

identifier les personnes qui cassent les boîtes aux lettres, les portes, les vitres, et ainsi de suite... » Entrevue 24 – Bailleur social.

Ainsi, la place des agents de sécurité privée est toute reconnue dans les allées des centres commerciaux qui juridiquement sont des espaces privés, même si ces allées piétonnes de ces centres commerciaux ressemblent de plus en plus à des voies piétonnes de centres-villes commerçants.

« Les grandes surfaces [...] vous avez une entreprise de sécurité privée liée à l'entité même commerciale [...]. C'est eux qui sont sur le terrain avant nous, bien souvent. Donc oui, on travaille au quotidien avec eux. Sur cette base-là. En gros, patrouiller, faire acte de présence à titre préventif, c'est leur boulot. » Entrevue 02 – Police nationale, gendarmerie nationale.

La sécurité privée s'est donc imposée au fil du temps. Mais au-delà des activités strictement contractuelles, la sécurité privée représente également un acteur de contrôle social important dans des zones difficiles d'accès pour les forces de police.

b) Le *policing* au-delà de la relation contractuelle

Sur le terrain, la sécurité privée représente bien davantage qu'un renfort d'effectifs pour des tâches de « très basse intensité » ou un moyen astucieux d'épargner les budgets publics. C'est en fait tout un *policing* que développent les intervenants sur le terrain et on se trouve parfois dans un contexte de délégation de fait en matière de contrôle social.

« [Chez un bailleur social] : Nos agents [...] interviennent dans une cité où il y a des dealers. Les jeunes avaient pris possession du lieu pour leurs affaires. Alors, le rôle de l'agent a été de dissuader les jeunes, de quitter cet endroit [...] Par contre, ne pouvant utiliser la force, on a fait appel à la police nationale à plusieurs reprises [...]. Elle n'est pas intervenue. Donc, nous sommes quand même complémentaires pour assurer la sécurité des biens et des personnes, des citoyens en général. » Entrevue 10 – Sécurité privée.

En matière de renseignement, la police municipale comme la police d'État reconnaissent tout à fait l'utilité de ces agents privés qui deviennent une source d'information dans des zones privées où la police ne peut intervenir que sur réquisition.

« Ce sont des yeux un petit peu de la police municipale. » Entrevue 10 – Sécurité privée.

« Et c'est eux qui effectivement, nous font monter l'information quand il y a un problème de sécurité. [...] Ils sont un témoin d'alarme sur le terrain ; ils sont là pour ça. Et les problèmes qu'ils sont amenés à rencontrer, effectivement, il leur en revient le devoir et la mission de le faire remonter pour qu'on puisse mieux les gérer si eux étaient... enfin, dépassés par un certain niveau de sécurité.» Entrevue 02 – Police nationale, gendarmerie nationale.

Enfin, les entreprises de gardiennage, par souci de faire leur travail au mieux, n'hésitent pas à recruter leurs agents dans le bassin ethnique où ils exercent. Si cela ne manque pas de faciliter le dialogue communautaire, cela viole un tabou tout à fait républicain français qui est celui de la non-différenciation ethnique. Si la chose semble connue des villes (FFSU, 1999 ; Hug, 2000), une discrétion pudique semble autoriser cette efficience.

« Ces jeunes [...] sont souvent des populations maghrébines [...] et lorsque nous mettons en place des agents [...] de la même appartenance communautaire et puis imposants physiquement [...], la discussion peut amener à trouver des solutions : « voilà ce que vous faites, c'est pas bon à long terme, vous risquez votre vie ». Donc, il y a quand même un dialogue qui s'installe plus facilement [que si ça avait] été la police nationale. [...] La police nationale, elle, c'est la présence musclée, tout carré, donc ça ne passe pas.» Entrevue 10 – Sécurité privée.

Les acteurs institutionnels de la sécurité locale reconnaissent ne pas pouvoir se passer de la sécurité privée ainsi que de leur plus-value en matière de contrôle social. Pour autant, les acteurs de sécurité publique maintiennent une distance nette avec la sécurité privée.

18.2.3. Les interactions *inter-nodales* de la sécurité privée

Ainsi, une forme de rejet s'exprime encore très fortement par rapport à la participation de la sécurité privée en matière de sécurité publique, plus spécialement de la part de la police d'État qui y voit un dévoiement de la nature publique de la sécurité (Bonnet, De Maillard, & Roché, 2015, p. 290).

a) Une sécurité privée pas la bienvenue en sécurité publique

Une crainte de concurrence et de prise de contrôle sur le secteur public apparaît dans les propos des acteurs publics, avec la peur d'une « américanisation » de la sécurité publique française.

« On sort du champ public et ça, c'est pas bon du tout. On va commencer à trouver des groupes de pression au niveau des lobbies. [...] Clairement, la sécurité publique est une prérogative publique ! [...] Que ce soit les collectivités territoriales ou l'État : oui ! La sécurité privée c'est non ! » Entrevue 05 – Police nationale, gendarmerie.

« Il y a encore pas mal de réticences, de la part du policier national, à comprendre que la mission de sécurité publique peut être partagée avec d'autres d'agents que ceux qui détiennent une partie de l'autorité publique. » Entrevue 22 - Police nationale, gendarmerie.

Outre les griefs liés au statut marchand, ce sont aussi les compétences techniques que la police d'État remet en cause dans le secteur privé. Ce qui en France correspond à une lente, mais certaine professionnalisation de la filière depuis les années 1980 (Ocqueteau, 1997).

« J'estime que à l'heure actuelle la sécurité privée qui représente 100 000 personnes en France¹⁸⁰, est complètement pas contrôlée et incontrôlable. Et ça c'est vraiment un grave problème. » Entrevue 05 – Police nationale, gendarmerie.

Mais c'est la peur de la disparition de la sécurité publique « à la française » qui inquiète et au-delà de ça, c'est l'effritement de l'État et l'entrée de la France dans un modèle néolibéral mondialisé qui effraie.

« Sachant que le lobbying de la sécurité privée est assez fort au plan national donc, de toute façon [...] on va vraiment arriver sur un système américain. » Entrevue 06 – Police municipale.

Et comme le rappelle le ministre de l'Intérieur en décembre 2014, « il n'est pas question de réduire de quelque façon que ce soit les prérogatives des forces publiques de sécurité ni

¹⁸⁰ En fait, il s'agit de 165 000 salariés selon le Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS).

d'utiliser les acteurs privés comme prétexte à un repli supposé de l'État en la matière¹⁸¹ ». On notera par la même occasion le maintien de la posture régaliennne itérative d'un repli « supposé » de l'État, alors que nous démontrons que « le repli » de la sécurité publique régaliennne, quels que soient les gouvernements, a largement contribué à l'émergence de la sécurité privée.

b) L'impact de la logique de marché public sur le partenariat

Il existe donc de la part des acteurs du *super-node*, une reconnaissance limitée des acteurs de sécurité privée. On peut considérer que de ce point de vue, la sécurité privée reste un acteur de réseau, on l'emploie, mais on ne l'associe pas.

« C'est pas un partenariat, c'est un marché public. » Entrevue 43 – Directeur prévention-sécurité.

« Il y a une manifestation annuelle qu'on gère avec une société privée [...]. Mais, hormis ça, on a pas de relation avec les sociétés privées. Alors qu'ils ont un poids important dans le système ! On a pas d'interconnexion. » Entrevue 42 – Police municipale.

Le Gales (1995, p. 60) dit que « la nature publique ou privée d'un acteur ne permet pas de déduire un type de comportement. Des acteurs privés peuvent se rallier à l'intérêt général alors que des acteurs publics peuvent utiliser des méthodes de gestion du secteur privé. » L'observation des entreprises de gardiennage montre clairement, que ce soit au nom de l'intérêt général, par souci de simple conscience professionnelle ou par volonté de fidéliser des clients, ou tout à la fois, que le service va bien au-delà de ce que le contrat prévoit. Le gardien de sécurité est acteur du contrôle social et agit comme tel, occupant ainsi un espace où il est attendu par les autres acteurs de la sécurité locale. Mais ce n'est pas pour autant que la différence de statut n'a pas encore un impact considérable en matière de gouvernance. Dans la

¹⁸¹ Discours de Monsieur Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, aux assises de la sécurité privée, le 08 décembre 2014. <http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministre/Interventions-du-ministre/Assises-de-la-Securite-privée> (Consulté le 02.04.2015).

typologie que Dupont propose sur la nature des relations entre acteurs de sécurité (infra, p.32), la vente apparaît comme une relation type au sein de la gouvernance. Les relations entre police publique et sécurité privée en donnent une illustration. Il semble que ce type de relation ne contribue pas à la relation cybernétique idéale telle que décrite par Kooiman (infra, p.34).

Le capital symbolique de la fonction publique génère une hiérarchie qui, dans les propos, frôle même parfois la discrimination. La sécurité privée se trouve prestataire face à un client, exécutant face à un donneur d'ordre dans un contexte de marché public basé sur la défiance à l'égard du prestataire. Il n'y a donc aucun équilibre dans la relation qui ne saurait alors conceptuellement être appelée « partenariat ». Pour autant, les relations ne cessent de se développer et cette relation ne peut qu'évoluer dans le temps, acculant la fonction publique à faire une place toujours plus croissante au secteur marchand.

*« La police nationale, la police municipale [...], il y a beaucoup de choses qu'ils ne peuvent pas faire ou ne veulent pas faire [...], du coup, forcément il y a des sociétés de sécurité. Et du coup [...] il faut qu'il y ait des liens entre les sociétés de sécurité et la police municipale et la police nationale. C'est évident, petit à petit on va y venir. »
Entrevue 35 – Coordonateur CSLPD.*

Il est fort probable que les restrictions budgétaires actuelles et encore peut-être futures dans le secteur public ne feront qu'augmenter le recours à des prestataires privés dans les années à venir et continuera à modifier profondément les représentations.

18.3. La médiation sociale

La médiation sociale constitue un acteur également fondamental du partenariat local de sécurité (Cayrel & Diederichs, 2010, p. 51), où ils prennent part au dispositif tant à titre préventif que répressif (Donzelot & Wyvekens, 2004, pp. 59-62, 81 ; Faget & Wyvekens, 2002), comme « professionnels de l'ordre en public » (Roché, 2002, pp. 15-16).

18.3.1. L'émergence de la médiation sociale

Les médiateurs sociaux apparaissent au milieu des années 1980 à l'initiative des villes (Bonafé-Schmitt, 2003, p. 17 ; 23) et la suite des premières violences urbaines, puis ils prennent de l'essor tout au long de la décennie. En 1997 le gouvernement Jospin développe les possibilités de recrutement d'Agents Locaux de Médiation Sociale (ALMS)¹⁸², employés avec des contrats partiellement supportés par l'État, sur du court terme, avec une faible rémunération et sans prérequis. Robert (2002, p. 49) écrit que « la mutation la plus lourde [est de] recruter massivement sur contrats précaires des jeunes pour exercer cette présence que les fonctionnaires publics n'assurent plus guère, et pour négocier avec les trublions », ce que Le Goff (2008, p. 89) qualifie de « néo-prolétariat » de la sécurité. Ils travailleront essentiellement dans les transports publics et les quartiers d'habitat social avec pour mission de générer du lien social entre habitants et institutions. Les ALMS sont préférentiellement recrutés au sein des quartiers dits sensibles afin de leur faire jouer le rôle de « grand frère » (Divay, 2009, p. 242 ; IAU-RIF, 2003, pp. 63-64) ce qui deviendra par la suite une expression péjorative emblématique d'une stratégie de recrutement aux effets pervers.

« Alors dans les années 2000 on a mis en place en fait des médiateurs qui étaient [...] issus du quartier. C'était une expérience catastrophique parce que vite fait c'est parti dans des laissez-passer, dans des magouilles et ainsi de suite. [...] Les personnes avaient été recrutées plus parce [...] qu'elles avaient une influence auprès des jeunes dans les quartiers, mais pas du tout de qualifications par rapport à une médiation quelconque. » Entrevue 24 – Bailleur social.

Depuis les pratiques ont évolué et la médiation sociale s'est professionnalisée (De Maillard, 2013, p. 116 ; Picard, 2000 ; DGAS, 2006) et diversifiée. En 2003, de 3 500 à 4 000 ALMS exerçaient ainsi que 3 300 adultes relais¹⁸³ (DIV & CNFPT, 2004, p. 10). La question d'un recrutement ethnique des ALMS et des adultes relais reste taboue en France, comme en

¹⁸² Circulaire NORINTC9700213C du 15 décembre 1997.

¹⁸³ Les adultes relais, emplois aidés par l'État, ont été créés en 2000 dans le cadre de la politique de la ville, dans un objectif similaire aux ALMS.

matière de sécurité privée, car perçue comme contraire aux principes de non-discrimination, mais semble toutefois avoir été largement pratiquée (FFSU, 1999 ; Le Goff, 2008, p. 92) avec des résultats similaires à ceux observés auprès de la sécurité privée.

« Ce que j'ai connu [...] et ce qui était intéressant c'était des médiateurs qui étaient directement recrutés dans les quartiers, souvent des pères de famille, pas des grands frères (rires), des pères de famille qui étaient recrutés dans les quartiers et qui étaient rémunérés, souvent des gens à la retraite. [...] Ça marchait assez bien parce que la personne, ça faisait 40 ans qu'elle habitait là et il avait vu naître la plupart des enfants de la cité et ça marchait assez bien. » Entrevue 06 – Police municipale.

18.3.2. Les apports des médiateurs dans le cadre de la sécurité locale

Le champ de la médiation sociale semble délicat à déterminer, car venant d'une démarche de réponse aux besoins ressentis du terrain (De Maillard, 2013, pp. 112-114). Les axes d'intervention sont d'une part la régulation des conflits (Ben Mrad, 2004) et d'autre part l'établissement ou le rétablissement de relations entre la population et les services publics, tout cela sur fond d'appropriation ou de réappropriation de l'espace public (Bonafé-Schmitt, 2003). La première question que nous avons posée aux acteurs de la médiation sociale a été de définir leur métier. Nous en concluons que la médiation sociale agit selon trois axes intéressants en matière de sécurité locale : les populations isolées, la prévention des conflits et l'orientation des populations.

a) La cible des populations isolées

La médiation sociale permet de rejoindre les populations qui ne sont plus en contact avec les institutions, par l'entremise de leurs canaux usuels de communication. Quantité de mots qualifient ces populations dites « sensibles », « en difficulté » ou en « grande difficulté », « reléguées », « paupérisées », « dans le besoin », « marginalisées », *etc.* qui représentent toutes finalement, « *quelque chose de très concentré et de très anxigène de la ville* » (Entrevue 27 – Médiation sociale), ce qui justifie l'emploi d'un canal de communication différent.

*« C'est donc d'aller vers les personnes et les groupes sociaux dans le cadre d'une certaine relégation. Je tiens à mettre le mot entre guillemets « relégation ». »
Entrevue 27 – Médiation sociale.*

Ces populations sont considérées comme des populations à risque pour la collectivité. C'est tout l'effort que les collectivités réalisent au travers de la médiation sociale, en direction des populations les plus jeunes, par exemple.

« L'idée, c'est de ne pas se restreindre. Alors, effectivement, je parle des jeunes parce que c'est un public qui est prioritaire et sur lequel, on essaie d'impulser... Parce que c'est aussi les générations futures, c'est important. » Entrevue 17 – Médiation sociale.

La prévention du décrochage reste une vocation essentielle de la médiation qui fait à cette occasion un travail individuel. Mais ce travail se couple avec un travail plus collectif qui consiste à négocier la paix au sein des zones urbaines en difficultés.

b) L'orientation des populations

Car le cœur du métier de la médiation sociale, c'est l'orientation de ces populations anxiogènes pour les pouvoirs publics vers les services d'accompagnement, voire de prise en charge afin d'améliorer leur qualité de vie et les accompagner dans leur autonomisation. Et cette plaque tournante de l'orientation des populations est une fonction centrale pour les différents acteurs locaux de sécurité, aussi bien en termes d'information, de signalement que d'orientation des publics isolés.

« La médiation sociale, c'est... permettre aux agents, en fait, d'intervenir auprès de la population pour les conseiller et les orienter pour l'insertion sociale et professionnelle... de les accompagner pour tout ce qui est gestion de conflits et puis la mise en lien avec les institutions, je dirais, dans les quartiers difficiles, au sein des cités... et puis, notamment, le centre bourg où nous avons des jeunes qui sont malheureusement en errance ou en manque d'infrastructures... » Entrevue 39 – Médiation sociale.

c) La prévention des conflits

Si ces populations sont anxiogènes pour la ville, c'est qu'on ne maîtrise pas tout à fait les conflits générés par ces populations, que l'on ne pense pas que la réponse coercitive traditionnelle, si tant est qu'elle puisse être mise en œuvre (voir les questions de pertes de territoires), soit la réponse idoine. En ce sens, le médiateur social devient un collègue du policier.

« L'idée [...] c'est de mettre en action des médiateurs [...] c'est d'trouver [...] un médiateur qui soit reconnu en tant que tel et qui puisse éventuellement décongestionner [...] un conflit qui est naissant. » Entrevue 50 – Police municipale.

Ces trois missions de la médiation sociale montrent combien seule une mosaïque d'acteurs au profil spécialisé peuvent chacun prendre en charge un secteur de l'activité globale. La médiation sociale elle-même a des visages variés.

18.3.3. La médiation sociale : agent d'une conformité sociale assouplie

L'objectif ultime de la médiation sociale est donc la réinsertion de l'individu dans une conformité, l'abaissement du niveau d'anxiété que représente cette population pour les pouvoirs publics. Sans réduire la médiation sociale aux questions de sécurité, car elle traite aussi d'éducation, de santé, d'employabilité, *etc.* la médiation sociale est, en reprenant la classification du contrôle de social de Loubey del Bayle (2007), le plus informel de tous les acteurs institutionnels. La médiation sociale est le dernier lien lancé par les institutions vers les populations dont elle a décroché. Il y a donc dans la médiation sociale, non seulement une mission de détection, de protection et d'accompagnement des populations, mais également une mission de retour à une conformité sociale moins anxiogène pour la collectivité.

« Avec les jeunes [...] nous intervenons pour sensibiliser ces jeunes et pour permettre qu'il y ait la notion de citoyenneté, de respect des règles et des lois en vigueur [...], pour permettre à ces jeunes de s'insérer socialement et professionnellement. [...] Nous travaillons [...] sur tout ce qui est [...] règles de vie en collectivité. » Entrevue 39 – Médiation sociale.

Mais la situation paraît moins claire lorsque la médiation sociale intervient en soutien, alors qu'elle sait pertinemment qu'elle se fait instrumentaliser à des fins de fraude aux prestations sociales.

« On a affaire, quand même à des groupes de jeunes gens [...] dont on doit plus particulièrement s'occuper, qui ont peut-être compris un système dont ils veulent s'écarter. Donc du coup [...] aussi s'écarter de tous les conseils et de toutes les ressources qu'on va pouvoir leur apporter. Par contre, ils en jouent pour [...] en tirer les bénéfices. Et quand ces bénéfices-là leur échappent, ils reviennent vers des personnes comme nous, pour se réintroduire dans un cadre un petit peu plus normatif et essayer de contourner un peu le système tel qu'ils l'avaient pensé au préalable. [...] Une petite affaire de justice pour un jeune homme et qui a besoin simplement d'un stage professionnel pour éviter un temps de passage en prison. Et, donc, du coup, c'est quelqu'un qui, très intelligemment, va venir vers nos services pour parfaire sa situation et trouver ce stage-là dans une structure avec laquelle on collabore pour, bien évidemment, éviter un temps de peine. Souvent, cela arrive. C'est finalement, l'exemple le plus flagrant. Ou [...] comment [...] les personnes peuvent éviter les fins de droit [au chômage] en prouvant au travers des structures telles que la nôtre qu'elles ont établi des démarches successives de recherche d'emploi qui malheureusement ont échoué. Mais, grâce aux preuves finalement apportées lorsqu'elles vont voir des structures, qu'elles ont des entretiens et qu'elles ont des réponses négatives à la recherche d'emploi, permettent une poursuite des droits... » Entrevue 27 – Médiation sociale.

La médiation sociale apparaît donc comme un outil de dernier recours de l'ordre social et de ses institutions à l'égard d'une population dont on craint le décrochage et son cortège d'affres sociales, quitte à se faire instrumentaliser. La médiation devient donc un organe de négociation de la tranquillité publique en même temps que filin essayant d'éviter un décrochage néfaste des institutions de santé, d'éducation, d'emploi et de sécurité. À ce titre, bien que périphérique au *super-node*, elle s'affirme comme un élément indispensable pour couvrir l'ensemble des champs issus de la complexité des enjeux.

18.3.4. Les relations *inter-nodales*

Avec les services de police, les relations *inter-nodales* des acteurs de médiation sociale sont doubles, il y a les relations sur la voie publique et celles liées au partenariat.

Les relations sur la voie publique sont distantes, les agents de médiation sociale, comme les gardiens d'immeuble évitant, souvent en vain, d'être associés aux forces de l'ordre (De Maillard, 2013, p. 119)

« On sait les animosités qui peuvent exister entre la police et la population. Et les médiateurs ne veulent pas être associés à une image de police municipale, de façon à pas perdre la crédibilité qu'ils vont pouvoir avoir acquise au niveau de la population. » Entrevue 39 – Médiation sociale.

Mais outre les tactiques opérationnelles du quotidien, les connexions entre médiation sociale et police municipale semblent tendre vers la participation à une architecture commune.

« La médiation sociale serait parfois un enjeu de complémentarité avec cette police municipale pour aller vers des publics communs et pour parfois, parfaire des situations d'attention commune. » Entrevue 27 – Médiation sociale.

Cette collaboration stratégique, la police municipale l'assume parfaitement. La police nationale quant à elle est davantage perçue comme un outil de répression et donc les médiateurs sociaux semblent s'en tenir plus éloignés.

Mais c'est sur les enjeux de confidentialité de l'information que les relations s'avèrent cependant plus complexes, bien qu'il s'agisse pour le professionnel de la médiation sociale autant d'enjeux de continuité professionnelle avec son public, autant que de sa propre protection juridique. Au milieu de tous les équilibres relatifs aux interactions nodales, le médiateur social apparaît comme l'équilibriste par excellence.

« Faire monter au niveau de sa hiérarchie, d'abord. Ensuite, tout dépend des faits. Il faut d'abord se protéger de tout cela. » Entrevue 39 – Médiation sociale.

« Cet échange d'information [doit] protég[e]r le médiateur social que nous sommes parce qu'il a un travail de confiance à exercer auprès de son public. » Entrevue 27 – Médiation sociale.

La médiation sociale s'impose comme un acteur indispensable en matière de sécurité locale, un acteur de premier et dernier recours, lorsque les autres acteurs s'aperçoivent qu'ils n'ont pas prise sur le terrain et que des individus, des familles se trouvent peu à peu isolés. La médiation sociale part alors à la recherche de ces populations en déshérence.

19. Les *nodes* demandeurs de sécurité

D'autres *nodes* interviennent dans l'architecture de la sécurité locale et peuvent être considérés davantage comme demandeurs de sécurité, que comme pourvoyeurs de sécurité, dans la mesure où ils ne délivrent pas directement de prestation de sécurité auprès des autres *nodes*. Bien que ces acteurs soient plutôt demandeurs de soutien en termes de sécurité, leur participation contribue cependant largement aux efforts du *super-node*, ne serait-ce que par l'apport d'information. Il s'agit ici des bailleurs sociaux, des transporteurs urbains et des établissements scolaires.

19.1. Les bailleurs sociaux : la première ligne de l'insécurité

Les bailleurs sociaux sont donc en première ligne des enjeux de sécurité locale, gestionnaire de parcs immobiliers qui se trouvent être au cœur des problématiques de violences urbaines (De Maillard, 2003, pp. 287-288). Ceci les place parmi les principales organisations qui demandent un soutien externe, en matière de sécurité.

19.1.1. Les enjeux de sécurité pour les bailleurs sociaux

a) La sécurité dans les quartiers d'habitat social

Certaines zones de certains quartiers sociaux sont clairement passées sous le contrôle de groupes de délinquants, la police se trouvant confrontée à une réalité qui dans certaines zones, la dépasse. Le rapport de force s'est inversé et les bailleurs sociaux doivent continuer à gérer ces « zones de non-droit ».

« Dès lors qu'on rentre sur leur territoire, qui est forcément abandonné par les services de sécurité, on rentre chez eux et chez eux on n'est pas accepté. [...] On s'est rendu compte que ce policier il était plus mis en danger qu'autre chose [...] que c'est lui qui changeait de trottoir et non pas le délinquant. » Entrevue 43 – Police municipale.

Quant à la majorité des résidents, ils subissent. Et les bailleurs sociaux doivent fortement batailler pour leur offrir les conditions de vie décente auxquelles tout à chacun aspire.

« Il y a aussi une certaine lassitude des habitants parce qu'à force, c'est toujours dans les mêmes lieux, toujours quasiment les mêmes victimes [...]. Vous levez votre volet, le matin vous ne pouvez pas aller bosser ou emmener mamie à l'hôpital parce que votre véhicule est cramé. » Entrevue 09 – Élu.

Seuls, les bailleurs sociaux ne peuvent être que totalement démunis face à l'ampleur du phénomène et sa violence. Concrètement, les bailleurs font essentiellement face à des dégradations, des occupations agressives de halls d'immeuble, des feux de poubelles dans les zones où le « trafic » (le fait qu'il s'agisse de « crime organisé » ne semble pas du tout assumé), s'est installé.

« Alors nous c'est qui nous fait du mal c'est beaucoup les dégradations de matériels, c'est beaucoup les squats, les trafics de drogue, les atteintes à la personne, tout ce qui est filtre dans les entrées, quand les jeunes commencent à filtrer qui entre et qui sort dans les entrées, ou qui s'approprient les lieux. Tout ça c'est néfaste parce que d'une part ça nous coûte cher, deuxièmement parce que ça nous dégrade le patrimoine et troisièmement [...] ça nous dégrade le peuplement. Les gens y partent des immeubles qui subissent ce genre de dégradations et puis on a du mal à remettre des « bonnes familles » entre guillemets. Et nous avons certains bâtiments [...] où on loge que des gens qui n'ont pas d'autre choix que d'habiter là : c'est soit la rue, soit tel bâtiment. Et donc du coup, on a des familles très défavorisées avec des gros problèmes de sociabilisation, des gros problèmes de trafics et donc on est amené de façon naturelle [...] à condenser tous ces maux en fait, dans un même lieu. » Entrevue 24 – Bailleur social.

La situation de certains quartiers en termes de sécurité est devenue en vingt ans le point focal des problématiques de sécurité urbaine.

« Et, aujourd'hui, tout ce qui porte un uniforme, que ce soit un facteur des postes, que ce soit un pompier, que ce soit un releveur du compteur du gaz ou de l'électricité,

dès l'instant qu'ils rentrent dans ce que j'appellerai moi, une enclave réservée par le petit délinquant. [...] on n'est pas accepté. » Entrevue 43, Directeur prévention – sécurité.

b) Des bailleurs contraints de s'engager en matière d'insécurité

Le rapprochement des bailleurs avec les acteurs locaux de la sécurité publique naît formellement de la volonté de l'État de les inclure dans le CLPSD/CISPD et dans les politiques publiques de rénovation urbaine, en même temps que de la prise de conscience des bailleurs en matière de sécurité (Donzelot & Wyvekens, 2004, pp. 56-59).

« Sur les quartiers chauds, nous avons absolument besoin [...] que la police intervienne parce que nous, nous sommes incapables d'intervenir là-dessus. » Entrevue 24 – Bailleur social.

Pour autant, cette démarche qui reste propre à chaque bailleur, contribue à changer le regard que le bailleur a de son propre métier de logeur, selon qu'il fait le choix ou non de s'investir dans les enjeux de sécurité.

« Jusque dans les années 2000 [...] la sécurité publique [...], c'était pas du tout le métier d'un bailleur. Le bailleur y loue, il encaisse les loyers, il entretient les bâtiments et la question de sécurité a été souvent débattue entre « c'est notre boulot, c'est pas notre boulot : c'est à la police ». » Entrevue 24 – Bailleur social.

Les bailleurs sociaux sont des consommateurs de sécurité, mais ils sont aussi des acteurs par le renseignement qu'ils transmettent et par leur présence physique sur le territoire. Ils sont eux aussi acteurs du contrôle social, d'autant plus lorsqu'il s'agit de déplacer une famille à risque d'un parc à un autre. Ils n'ont cependant aucune autre issue que le partenariat avec les différents acteurs opérationnels pour trouver des solutions aux défis que pose la sécurité dans leurs quartiers, que ce soit dans le cadre d'interventions policières comme de programmes de rénovation urbaine.

19.1.2. Le bailleur dans le partenariat de sécurité locale

a) Échange de capitaux

Les bailleurs sociaux sont pourvoyeurs de sécurité du fait d'une part de leur capacité d'information et d'autre part du fait des moyens opérationnels de prévention, dont ils disposent sur leurs territoires. Mais ils sont demandeurs de soutien en sécurité, du fait des défis auxquels ils ne sauraient faire face de façon isolée.

Pour la collectivité locale, d'un point de vue opérationnel, impliquer le bailleur permet de prévenir les manifestations de violence les plus importantes, à l'instar de ce qu'avait tenté de faire Bui Trong (2000) du sein des Renseignements Généraux. Il s'agit de prévenir les fameuses violences de la nuit de la Saint-Sylvestre ou celles du 14 juillet, avec l'objectif de développer des pratiques telles que le retrait des containers à ordures, des épaves de véhicules, *etc.* afin de limiter les opportunités que le terrain peut offrir. C'est de la prévention situationnelle (Cusson, 2002).

« On a réussi à [...] mettre autour d'une table [les bailleurs] et à échanger régulièrement. Donc, on a deux réunions que je qualifierai de plénières [...]. C'est pour préparer les « festivités » des nuits du 31 décembre et du 13 et du 14 Juillet... Pourquoi ? Parce que, ces nuits-là, en général, ce sont des nuits où [...] on brûle des containers des ordures ménagères parce que c'est amusant... » Entrevue 03 – Élu.

L'information captée par les bailleurs permet également à la police d'agir en amont de manifestations spécifiques de violence.

« Les gardiens, qui sont des gens qui observent [...], peut-être que [...] y voient effectivement des choses qui peuvent servir effectivement à des affrontements, qui sont stockées : des manches de pioche, des barres de fer, des cailloux, par exemple qu'on va stocker sur le toit d'un immeuble. Tout ça, ce sont des gens qui nous donnent cette information-là très, très tôt en amont et qui bien sûr, mettent au rouge chez nous. » Entrevue 50 – Police municipale.

Pour les bailleurs également, l'échange d'information représente un enjeu en matière de gestion des familles les plus à risque d'un point de vue de la sécurité, afin de pouvoir gérer le

parc avec un niveau de risque et de coût maîtrisés, tout en garantissant une certaine qualité de vie à l'ensemble des habitants.

L'implication du bailleur dans le partenariat local de sécurité et dans les programmes de rénovation urbaine cofinancés par l'État, lui permet de rénover son parc et les abords urbains. Cela contribue, avec la prise en compte des familles posant des problèmes de sécurité, à redonner une maîtrise de ce qui se passe sur le territoire.

« On a fait en sorte que les quartiers, on puisse faire une transition en douceur entre ce qui est ville et ce qui est zone. Et en fait aujourd'hui on ne se rend plus compte quand on passe d'une ville, dans une zone défavorisée. [...] Je considère aujourd'hui qu'on commence à maîtriser. » Entrevue 24 – Bailleur social.

Ainsi, il y a une pertinence à inclure les parcs d'habitat social dans les stratégies locales de sécurité et à les joindre à la politique de transports urbains, de rénovation urbaine et de présence des services publics.

b) Une collaboration difficile avec la police

Pour autant pour les bailleurs, collaborer avec les autres acteurs de la sécurité locale en général et avec la police en particulier reste extrêmement complexe : c'est que le bailleur doit assurer la sécurité de ses gardiens d'immeubles qui peuvent être identifiés par les délinquants comme des collaborateurs de la police, des « balances ». Ce qui ne manquerait pas de les mettre en danger. La collaboration avec la police s'établit alors selon des règles de discrétion très précises.

« Au niveau du bailleur, on essaie d'être en partenariat [...] en collaboration autour de l'information, tout en nous tenant à l'écart pour ne pas voir en fait l'impact des interventions qui peuvent avoir lieu sur le patrimoine. [...] On a déjà essayé de s'afficher avec la police en disant : « voilà on travaille avec la police et on s'cache pas ». Les effets ont été immédiats et c'était pas quelque chose de désirable : agressivité auprès des gardiens avec des cutters. Y sont en train de peindre un mur et y a un groupe de jeunes qui viennent avec les cutters en disant : « vous cassez vous d'là ! Balances ! On veut plus vous voir dans le centre-ville sinon on vous flingue ». » Entrevue 24 – Bailleur social.

La présence même d'un véhicule de police dans le parc peut faire dégénérer une situation.

*« Je vois qu'il y a aussi un policier en uniforme qui sort de l'agence et la voiture était garée en diagonale devant l'agence ! [...] Je me retourne vers l'agent d'accueil et je lui dis : « Mais qu'est-ce qui vient faire là ? » Y m'dit : « Non, non, mais il est pas dans le cadre de son activité, en fait il vient déposer un dossier de demande de logement ». Y savent pas que c'est interdit d'y aller [...] en tenue. [...] Quatre heures après on m'a appelé parce qu'y a un gardien qui s'est fait traiter de balance et donc, il lui a dit que si y avait quelque chose sur son quartier on saura que c'est lui. »
Entrevue 24 – Bailleur social.*

c) La sécurité privée à la rescousse de l'habitat social

De son côté le bailleur contracte également avec la sécurité privée afin d'avoir une présence sur le parc qui ne soit pas identifiée comme policière, ce qui représente un risque moindre pour les agents du parc. La sécurité privée joue alors sur la question identitaire afin que ses agents soient mieux acceptés sur les parcs (infra, p.210). Une telle démarche de discrimination positive qui contrevient totalement aux principes français républicains, convient en revanche tout à fait aux acteurs de terrain (Hug, 2000 ; Bonnet, De Maillard, & Roché, 2015, p. 290).

Les transporteurs urbains, essentiellement au titre de la desserte de ces quartiers sensibles, se trouvent eux aussi, acteurs au sein du réseau.

19.2. Les transporteurs urbains

La circulaire de 2002 relative aux CLSPD¹⁸⁴ fait du transporteur un acteur local de sécurité et à ce titre, il est reconnu comme producteur de sécurité. Le transporteur par l'information qu'il est en mesure de fournir, par le contrôle des titres de transport et par la présence d'unités de sécurité lorsque celles-ci existent, contribue à la sécurité. Et ce, quel que soit son statut : que celui-ci soit organisme public de transport urbain comme la SNCF ou la RATP en Île-de-

¹⁸⁴ Circulaire NORINTX0205744C du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance.

France par exemple, ou qu'il soit compagnie privée de transport en charge d'un service public, dans le cadre d'une délégation. Mais comme le bailleur social, il ne saurait être en mesure de faire face de façon isolée, à l'étendue de son besoin de sécurité.

19.2.1. La sécurité dans les transports collectifs

Ce à quoi sont confrontés les transporteurs dépend peu de la nature des transports. Dans les trains et les métros, il s'agit d'assurer la sécurité des voyageurs dans les rames ainsi que dans les gares et à leurs abords (stationnements, *etc.*) ; dans les bus et les trams, il s'agit d'assurer la sécurité des voyageurs et des matériels roulants le long des itinéraires et aux arrêts. À cette fin les grands transporteurs ont développé des services spécialisés, comme en Île-de-France avec la SUGE par exemple pour la SNCF. Certains transporteurs de province ont pu recruter des agents de sécurité et les former, mais le plus souvent ils s'appuient essentiellement sur les services locaux de police.

*« [Les] agents, avant tout ils ont le rôle de contrôleur, ils font la vérification de titres, mais leur priorité, c'est la sécurité sur le réseau. Au moindre petit problème, donc c'est eux qui interviennent en priorité, en plus de ça, on a [...] des agents d'intervention [...] eux c'est leur métier, c'est d'intervenir en cas de conflit. »
Entrevue 18 – Transporteur.*

Ce à quoi sont confrontés les transporteurs sont la fraude avec possibilité de dégradation de la situation lors de contrôles, les dégradations des matériels roulants ou en gares, les vols et agressions de voyageurs, les trafics aux abords de la gare et les vols sur les aires de stationnement. Dans le cadre de quartiers sensibles, cela peut prendre un caractère systématique.

« Et donc les gamins du onzième étage, ils lâchaient des parpaings, comme ça, sur les bus ! Ça traversait les bus, hein ! Donc il a fallu quand même [...] avoir une action ferme. [...] On avait organisé un endroit pour l'embuscade [...] parfaite. Mais littéralement parlant. Il y avait une espèce de parapet, d'escalier. [...] J'ai expliqué au préfet : « [...] Les gamins ils viennent d'apprendre ce que c'était qu'un tir en caponnière en trois quarts arrière : le bus il arrive, ils se mettent en trois quarts arrière et le démontent. » Et on a fait complètement araser [...] et mettre une rambarde ajourée, voilà. » Entrevue 05 – Police nationale, Gendarmerie.

19.2.2. Droit de retrait des transporteurs

Face au risque, la compagnie de transport par bus n'hésite pas à modifier l'itinéraire par une « déviation » et / ou les conducteurs à exercer leur « droit de retrait », l'une comme l'autre solution conduisant à réduire le service public offert à la population.

« À chaque fois qu'un conducteur [...] voyait un groupe de jeunes regroupé à un endroit, il se sentait en insécurité. Donc à chaque fois, il prévenait le poste de commandement et par crainte d'avoir des incidents ou alors des bris de glace, on mettait une déviation préventive en place. La déviation était mise, le conducteur se sentait en sécurité, mais le problème, c'est que tous les usagers des transports sur la partie nord étaient négligés. » Entrevue 18 – Transporteur.

Les questions de sécurité devenaient alors une problématique pour rendre le service public lui-même, le transporteur étant incapable de trouver seul, de quelconques issues aux situations auxquelles il est confronté.

Le transporteur comme le bailleur social fait face à des situations d'une très grande complexité. Ils sont en première ligne et ne disposent que d'une partie de la solution, mais se sentent le plus souvent démunis face à des violences itératives et de niveau élevé.

Pour autant, les exemples cités répondent à la question de l'efficacité du système nodal en termes de résolution de problèmes. Le partenariat et la mutualisation des capacités représentent davantage que ne représente la somme des entités.

19.3. L'Éducation nationale : une institution difficilement pénétrable

L'Éducation nationale est un pourvoyeur central de sécurité en général et de sécurité locale en particulier. Chaque enseignant et chaque responsable d'établissement contribuent en effet à *minima*, à la sécurité générale en maintenant le bon ordre en classe et en requérant le respect des règlements scolaires. Depuis cependant une trentaine d'années, les écoles, les collèges et les lycées ne sont plus protégés des violences issues des quartiers sensibles, tant au sein des murs qu'aux abords (Ballion, 2002). Mais en dépit de ce besoin de sécurité, les relations culturelles

entre l'école et la police, historiques en France, rendent la collaboration particulièrement difficile.

19.3.1. Des résistances à traiter les questions de sécurité

La situation de l'Éducation nationale est assez complexe et les acteurs locaux se plaignent de façon assez récurrente de l'inertie de l'institution, voire du refus catégorique des enseignants à collaborer en matière de sécurité. Il y a sans doute à cela plusieurs raisons. D'une part l'institution a pris assez tardivement conscience qu'elle n'échappait pas aux problématiques de sécurité, qu'elle n'était pas l'oasis qu'elle rêvait d'être.

« Avec l'évolution des mœurs, des incivilités, même dans les établissements scolaires primaires, secondaires, voire universitaires... il y avait les mêmes difficultés que ce qu'on rencontre dans la rue. » Entrevue 43 – Police municipale.

D'autre part, certains proviseurs soucieux de la réputation de leur établissement hésitent encore à déclarer les événements violents qui surviennent dans l'établissement tant à leur propre hiérarchie qu'aux autres acteurs de sécurité.

« Si un principal d'école n'a pas envie de signaler tous les incidents dans son domaine scolaire parce qu'il a pas envie que son établissement soit connoté négativement par l'inspection d'académie [...]. Il ne le fera pas, on n'en saura rien. On l'apprendra quand le parent d'élève viendra déposer plainte. Et ça on le vit au quotidien. » Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie.

Enfin, du fait de la difficile relation qu'une partie des enseignants entretient encore avec la police pour des raisons idéologiques issues du conflit de mai 1968, ceux-ci ne souhaitent pas collaborer avec les forces de l'ordre (Donzelot & Wyvekens, 2004, pp. 49-52).

« Jusqu'à une vingtaine d'années, c'était l'Éducation nationale qui vivait dans sa tour d'ivoire avec presque un no mans land interdit aux services de police : « vous ne rentrez pas chez moi ! » » Entrevue 43 – Police municipale.

Ce que confirme l'institution elle-même :

« L'école était peut-être un territoire moins ouvert à des interventions [...] soit de prévention, soit de traitement en urgence de situation. » Entrevue 26 – Éducation nationale.

Ce qui explique aujourd'hui encore que l'implication de l'Éducation nationale comme acteur de la sécurité locale dépend totalement du chef d'établissement, des risques qu'il encoure au titre de la réputation de son établissement, de la sécurité physique de ses enseignants et de ses élèves.

19.3.2. La prise en compte de la sécurité

Cependant, l'Éducation nationale, de plus en plus impactée par la violence au sein des écoles (Juillard, 2015), tend à développer ses propres programmes, le plus souvent en collaboration avec les services locaux de police.

*« Il y a évidemment des campagnes de prévention qui peuvent être soit à l'initiative des établissements, soit à notre initiative donc de prévention de la violence au sens large, ça va vraiment des questions d'ordre médico-social, sur les addictions. »
Entrevue 26 – Éducation nationale.*

« En proaction j'ai mis en place un cursus d'intervention dans les écoles qui sont périmétriques sur la citoyenneté, la civilité. » Entrevue 16 – Police municipale.

Dans ces collaborations, l'école gagne un « renforcement de son autorité propre » au regard des élèves comme de leurs parents. Les cellules de suivi développées au sein de certains GLTD permettent par exemple, un échange accru d'information entre l'école et la Parquet de même que la mise en cohérence de certaines décisions de justice. Le retour d'information que fait la justice permet d'inciter les enseignants à signaler les « incidents » et à envoyer aux parents d'élèves en difficultés, un message de cohérence des différents acteurs (Donzelot & Wyvekens, 2004, pp. 49-53).

Cependant, les initiatives paraissent davantage venir des autres acteurs locaux pour qui l'école représente un enjeu majeur de prévention et de sécurité locale que de l'École elle-même. Ceux-ci se heurtent à des écoles très autonomes en matière d'application des textes réglementaires incitant à la collaboration.

« Éducation nationale, ce sont des gens un peu rétifs. Au CLSPDI, ils viennent assez rarement, par exemple. » Entrevue 20 - Élu.

Les personnels dédiés à la sécurité scolaire, coordonnant les principaux enjeux de sécurité des établissements scolaires à partir de l'académie, semblent être des enseignants autant volontaires qu'ils semblent peu formés aux enjeux de sécurité et aux missions des différentes organisations y pourvoyant. La réticence des établissements scolaires à collaborer avec la police en fait un acteur distant du réseau, le plus souvent même, tout à fait inexistant.

En conclusion, nous avons présenté ici une série d'acteurs qui apparaissent davantage périphériques dans la production de sécurité locale que les acteurs présentés au chapitre précédent.

Dans tous les cas, il ressort la force de la posture. La posture de la Justice, la posture de l'Éducation nationale, la posture même que l'on impose à la sécurité privée et cette posture qui donne à jouer un rôle prédéterminé, plutôt que de s'inscrire d'abord dans une perspective de résolution des problèmes. Pour nombre d'acteurs, le statut reste plus important que la finalité et le tout, au nom du service public. Une fois encore, le paradigme de gouvernance nodale invite les institutions, souvent fragilisées par leurs propres comportements (État central, Justice, Éducation nationale), à sortir d'un mode de pensée institutionnel afin de se projeter dans un mode de pensée d'efficacité.

À l'issue de ces deux chapitres, un essai de typologie des relations *inter-nodes* peut alors être établi où trois types de relations se distinguent : les relations 1) de hiérarchie administrative que celle-ci soit directe au sein de l'organigramme de l'organisation ou indirecte par le jeu de sous-organisations ; 2) de négociation où les forces en présence semblent davantage équilibrées et enfin 3) de demande de ressources en sécurité.

Catégories de relations	Sous-catégories de relations	Relations <i>inter-nodes</i>
1) Hiérarchique	Légale / réglementaire	État > ensemble des autres <i>nodes</i>
	Administrative	Préfet > Police d'État Élu > Police municipale Élu > Médiation sociale municipale
	Judiciaire	Police d'État > Police municipale

		Justice > Police d'État Justice > Police municipale
	Commerciale (sous-traitance)	Collectivité locale > Sécurité privée Bailleurs sociaux > Sécurité privée
	Opérationnelle	Producteurs sécurité > Consommateurs sécurité
2) Négociation	Politique	Élu = Police d'État Élu = Justice Élu = Consommateurs de sécurité Police d'État = Consommateurs de sécurité
	Opérationnelle	Police municipale = Police d'État Police municipale = Médiation sociale
3) Demande	Politique	Élu < Préfet
	Opérationnelle	Consommateurs de sécurité < Producteurs de sécurité

Tableau 8 : Les différentes catégories de relations *inter-nodes*.

Chapitre 6 : La dynamique nodale

Nous avons identifié que dans le dispositif de gouvernance nodale, un *node superstructurel*, que nous appelons *super-node*, est composé d'acteurs privilégiés issus des *nodes* les plus actifs et prenant le *leadership* de la sécurité locale. Il est composé dans le cas d'espèce du maire ou de l'élu à la sécurité, du responsable local de la police d'État, du responsable de la police municipale et dans une mesure un peu différente, du représentant local de l'État. Puis nous avons présenté les autres acteurs de la sécurité locale, ceux qui dans le réseau local de sécurité forment un second cercle, du fait de leur moindre investissement. Il est temps à présent de découvrir les mécanismes internes au fonctionnement nodal. Mais comme nous l'avons déjà évoqué, il est impossible de considérer les dynamiques en jeu uniquement au titre des organisations respectives, tant au sein du *super-node*, qu'au sein du réseau plus distant de la sécurité locale. Ainsi, les relations interpersonnelles entre les représentants des *nodes* jouent un rôle primordial dans la capacité du réseau à travailler et produire de la sécurité. C'est pourquoi nous sommes appelés à descendre au cœur des interactions qui lient les acteurs physiques, ambassadeurs de leurs *nodes* afin de mieux comprendre les mécanismes à l'œuvre dans une logique de gouvernance nodale.

C'est pourquoi, nous explorons dans ce chapitre, d'une part les dynamiques propres à l'ensemble *inter-nodal* et d'autre part les dynamiques propres au *super-node*.

20. Le management *inter-nodes*

La motivation qu'ont les différents *nodes* à collaborer, renvoie à un des critères à l'origine même du paradigme de gouvernance et de l'approche du postmodernisme, que confirme les acteurs de terrain : la complexité des enjeux (infra, p.16).

« Et de plus en plus, avec la complexité des choses [...] Notamment toutes les problématiques de quartiers difficiles [...] les problèmes d'addiction dans les centres-villes... C'est pas qu'une seule institution... » Directeur sécurité – Entrevue 21.

C'est cette complexité des problématiques qui incite les acteurs, voire qui les contraint à se mutualiser, s'ils souhaitent trouver une issue.

« J'ai la conviction, alors c'est un choix politique foncier qui consiste à avoir conscience qu'en matière de sécurité, on ne fait rien seul et que... au plus large est le partenariat, aux plus importantes sont les chances d'obtenir quelques réussites en la matière. » Entrevue 36 - Élu.

Le partenariat devient alors indispensable, parce qu'il n'y a rien à gagner au *statu quo* en termes de résolution de problèmes et donc tout à perdre en termes de légitimité pour ces acteurs (Gautron, 2010). Comme le disent Crozier et Thoenig (1975, p. 25), si toute relation entre une organisation et son environnement est une relation de dépendance, il paraît intéressant de s'intéresser non seulement aux « ressources de pouvoir engagées », mais aussi « des forces qu'ils engagent dans le jeu et surtout celles de leurs forces qui sont pertinentes dans les mécanismes du jeu. »

20.1. L'échange de l'information

Les recommandations issues de l'État insistent sur le fait que les dispositifs locaux de partenariats (CLSPD/CIPSD, GLTD *etc.*) ont pour vocation essentielle de mutualiser l'information (SG-CIPD, 2013). Par ailleurs, Ostrom (2009, p. 13) et Kooiman (2003, p. 11) mettent l'accent sur la nécessité d'une information aussi transparente que possible, comme préalable à toute collaboration.

20.1.1. Le secret partagé

Que ce soit dans le cadre d'une information générale ou plus individuelle, les acteurs, à l'instar du Parquet, sont invités à partager l'information : « dans le cadre des réunions et travaux auxquels il participe, il est indispensable que le Parquet communique sur les données

chiffrées les plus significatives concernant l'activité pénale de la juridiction¹⁸⁵. » Or en France, l'échange d'information nominative reste extrêmement sensible. La réticence est commandée par la culture et les règles de chaque *node*, au regard de ce que l'organisation et les individus qui le composent se représentent en matière de secret professionnel.

« Chaque service est jaloux de ses informations alors que globalement si tu fais le total de tout ce qu'on connaît sur les personnes, on a un levier d'intervention qui est énorme. » Entrevue 23 – Police nationale, Gendarmerie.

« C'est presque un gros mot, de partager les choses. Mais y'a une évolution je pense, ces dernières années [...], mais il faut du temps. » Entrevue 21 – Directeur Sécurité, prévention.

Les deux acteurs les plus réticents restent les services de police et de justice (Gautron & Retiere, 2013, p. 21) d'une part et les services sociaux d'autre part. Pour la police il serait illégal d'échanger de l'information couverte par le secret judiciaire et très délicat de donner une information impliquant un particulier, voire une information qui pourrait s'avérer déterminante dans le cadre d'une investigation en cours.

« Partage l'information, oui ! Mais [...] il y a des gens qui ne savent pas ce que c'est la procédure judiciaire, qui n'ont pas la culture de la confidentialité et du secret des investigations ou de la protection des personnes, [...] mis en cause ou victime. » Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie.

Quant aux services sociaux (Gautron, 2010, p. 16), ils refusent d'informer la police afin de protéger les personnes, pour qui ils constituent parfois la dernière attache institutionnelle autant que pour éviter d'être associés aux services répressifs.

« [Il y a] des professionnels [...] qui considèrent qu'en dehors du travail social, il n'y a pas de partage d'information possible. Le débat s'arrête là... » Entrevue 04 – Coordonateur CLSPD.

¹⁸⁵ La circulaire DACG n° CRIM 08-04/E5 du 6 février 2008 relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance.

Dans un paysage d'acteurs spontanément rétifs à échanger de l'information, la mutualisation apparaît comme une étape en tant que telle. Cette mutualisation de l'information, appelée aussi « secret partagé » (Donzelot & Wyvekens, 2004, p. 68) requiert une démarche volontariste basée sur une ambition collective de résolution des problèmes. Il devient alors l'enjeu central de la collaboration dans la mesure où il permet d'évoquer nominativement les individus en difficulté et de pouvoir parler des faits aussi crûment que possible.

« Le nominatif est important. En fait c'est quelque chose qui n'apparaîtra pas dans les comptes-rendus, c'est vraiment [...] du parler. Après on sait qu'on est dans un endroit où il y a une confidentialité et une certaine confiance entre nous. » Entrevue 24 – Bailleur social.

Le spectre de l'information échangée couvre donc aussi bien les situations les plus anodines que les situations nominatives, plus sensibles, qui requièrent des ententes de confidentialité.

20.1.2. La collecte de l'information

Tous les acteurs disposent d'information, mais son volume et sa pertinence varient beaucoup en fonction de l'acteur et de sa position dans le réseau, tous les acteurs disposant d'information.

« On est pas tout seul [...] : les gens de l'Éducation nationale, les bailleurs HLM, les sociétés de transport, [...] La Poste, [...] tous, ont des informations. » Entrevue 50 – Police municipale.

Il apparaît en fait un vaste fouillis dans la gestion de l'information, chacun collectant ce qui lui passe à portée d'oreille, dans le cadre de ses fonctions propres.

« Au départ ça a été très compliqué. C'était une nébuleuse qui était vraiment très opaque. [...] Il a fallu que je m'impose en étant un peu l'interface de tout le monde. » Entrevue 42 – Police municipale.

La police municipale a su profiter de cette opportunité : sa présence permanente sur le terrain et sa capacité à délivrer une information recoupée, traitée et donc directement exploitable, lui a offert une place de choix dans l'échange d'information (Malochet, 2007, p. 27). Ce qui fait qu'au fil du temps, certains directeurs de police municipale ont développé leurs propres

réseaux de « mouches » qui leur permettent de se faire identifier comme l'acteur ressource en termes d'information.

« Nous, en tant qu'acteur de la sécurité, il est bien évident que ça fait partie de notre métier de collecter de l'information [...] pour pouvoir effectivement travailler en amont sur les problématiques. [...] On a vraiment des réseaux à nous. [Il ne] faut pas du tout rester dans le classicisme, traditionnel de son patron d'café, de son bailleur. Il faut pas hésiter à être imaginatif [...] l'information elle est partout ! Il y a des fois des gens très simples. [...] On a la retraitée du deuxième étage que personne ne connaît, qui voit tout parce que elle est à sa fenêtre. On a effectivement tout un tas de gens comme ça, qui sont des gens qui sont pas connus et qui veulent pas être connus et pourtant qui détiennent de super informations. [...] On a nos réseaux par quartier, par type de problématique. [...] Et on en a certains qui s'prennent au jeu, c'est-à-dire que ce sont vraiment des informateurs privilégiés. » Entrevue 50 – Police municipale.

Au point que les polices municipales trouvent ici une primauté par rapport à leurs collègues de la police d'État. Ce qui illustre la sous-traitance du renseignement par la police d'État, évoquée précédemment (infra, p.141). C'est ainsi aussi bien la police judiciaire que les services de renseignements (les anciens renseignements généraux) viennent auprès des polices municipales pour collecter du renseignement. Le travail de renseignement en police municipale devient alors une tâche professionnalisée à part entière, avec des systèmes de veille, de recoupement et de diffusion de l'information qui tiennent compte de la durée de vie de celle-ci. La quasi-totalité des responsables de police municipale ont développé leur propre système d'information, plus ou moins sophistiqué selon les opportunités qu'offrent le contexte local et les habiletés de chacun.

« Des personnes [...] donneront à cet agent-là une information [...] et moi je la recroiserai avec mon réseau. Et là, effectivement lorsqu'on arrive à une convergence du même renseignement... mais il faut toujours vérifier. » Entrevue 12 – Police municipale.

L'échange d'information bilatérale est le point de départ de la relation de confiance qui peut se développer vers davantage d'échange d'une information plus sensible.

« On a la SNCF comme partenaire. [...] La SNCF nous donnait systématiquement les informations. Au bout d'un an et demi : plus d'infos. « J'peux plus t'les envoyer [...] parce que la direction a sorti une nouvelle note [...] ; moi c'que je vous transmettais c'était en off ! » [...] Et donc on a mis quatre ans à retravailler avec la SNCF sur un principe d'échange d'information. » Entrevue 42 – Police municipale.

« Il y a des niveaux d'échange d'informations formalisés et d'autres plus informels. » Entrevue 09 – Élu.

L'information représente donc un pouvoir pour celui qui la détient et le jeu de l'échange de l'information conditionne l'état d'esprit de la collaboration entre les *nodes* autant que leur efficience.

20.1.3. Le pouvoir de l'information pour l'information du pouvoir

Ainsi l'information se trouve au centre d'un jeu complexe où se croisent des stratégies de valorisation personnelle en même temps que des positionnements tendant à profiter aux institutions.

« C'est toujours sur le même principe : l'information, c'est le nerf de la guerre. « Autant ne pas l'associer à l'information, ça nous fait gagner du temps ». » Entrevue 04 – Coordonateur CLSPD.

« Dès lors que tu dis qu'il y a information, tu dis qu'il y a pouvoir. » Entrevue 42 – Police municipale.

Et le jeu se développe en deux temps, puisqu'il y a d'abord le jeu au sein des organisations avant de devenir un jeu *inter-nodes*. Or le jeu de l'information semble plus facile entre organisations qu'au sein même des organisations.

« Globalement l'échange d'information fonctionne bien mieux avec l'extérieur qu'avec les services internes de la ville. » Entrevue 04 – Coordonateur CLSPD.

Mais le fait que l'information soit une source de valorisation pour les individus au sein du réseau et *de facto* pour leurs propres organisations qu'ils positionnent, finit par faire de l'information, une compétition.

« C'est toujours un peu cette espèce de course à l'échalote : il faut avoir de l'info ! » Entrevue 04 – Coordonateur CLSPD.

« La stratégie en fin de compte, elle coule quasiment de source. [...] On est identifié par les partenaires comme étant des détenteurs : premièrement d'informations fiables, deuxièmement d'informations extrêmement fraîches [...] une information qui a déjà circulé chez les différents partenaires honnêtement elle vaut plus rien, parce que tout le monde la détient. » Entrevue 50 – Police municipale.

Les acteurs peuvent alors se tailler une place de choix dans le réseau et valoriser leur institution dans un système à tiroir où par exemple le policier municipal se valorise lui-même au regard de son employeur et des autres partenaires, de même que valoriser son service de police municipale qu'il incarne auprès de l'ensemble des acteurs. De ce fait, il valorise également son maire qu'il positionne en situation privilégiée auprès des acteurs d'État.

« Les élus nous font des commandes parfois [...]. Parce qu'un élu qui va rencontrer le Préfet [...] et qui va lui dire : « là, je suis au courant, il se passe ceci, je sais qu'il se passe cela, [...] il est évident qu'il peut pas être mis à la marge. » Entrevue 50 – Police municipale.

« Quand tu veux une relation avec le préfet, [si] t'as jamais rien à lui dire et c'est lui qui [...] te dit que ce qu'il veut. À partir du moment où tu as un niveau d'information pertinent, qu'éventuellement lui n'a pas, il va aussitôt actionner ses services étatiques, c'est-à-dire la DDSF, en disant : « le maire [...] m'a parlé de ceci ou de cela ». [...] Le nombre de fois où le commissaire de police ou les gens des renseignements [...] m'appellent en m'disant : « On a entendu parler par les services préfectoraux que votre maire a dit que... Est-ce que vous pouvez nous en dire plus ? ». [...] Et à partir de là, j'dirais que c'est une formidable émulation. » Entrevue 50 – Police municipale.

Mais ces stratégies permettent aussi de bloquer les mécanismes de collaboration si l'interlocuteur ne répond pas aux attentes du détenteur d'information.

« Ça m'arrive tous les quat' matins, quand j'ai pas envie de répondre à une question, de dire : « Non, je peux pas vous transmettre ça, c'est judiciaire ! » ». Entrevue 08 – Police municipale.

« Il y a [...] le secret professionnel, ce qui est formel [...] et puis il y a de l'informel. C'est par exemple quand l'assistante sociale m'appelle et me demande des renseignements. [...] Mais avant j'aurais mis en œuvre certaines garanties. Je demanderai à la personne de baisser ses cartes, pourquoi on recherche telle chose sur telle personne. [...] Si on ne me donne pas le pourquoi, je demanderai à ce que

bien évidemment on passe sur le côté plus formel, c'est-à-dire on écrit. Et bien évidemment j'appliquerai la loi et la loi elle dit que je n'ai pas à donner ce type de renseignement.» Entrevue 12 – Police municipale.

Le jeu de l'information se joue donc sur plusieurs registres simultanément et les relations *inter-nodes* ont largement valorisé la ressource, complexifiant le jeu, mais le plaçant aussi au centre des relations *inter-nodales*.

20.1.4. La formalisation du secret partagé

Afin que les différents acteurs se sentent en sécurité par rapport au renseignement partagé, au fil du temps des « chartes du secret partagé » ont été développées.

« J'ai une institution quand même [...] qui est détentrice d'informations graves et confidentielles qui tiennent à la détention des personnes, à la renommée des personnes et pour autant, parce que je suis discipliné et organisé, je participe à l'œuvre collective dans le cadre du CLSPD. [...] Si on ne résout pas la problématique du secret partagé [...] rien ne se fera in fine. Parce que la légitimité du CLSPD c'est l partage de l'information à des fins d'efficacité. » Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie.

Ces chartes ont également pour objectif d'inciter les acteurs les plus frileux (services sociaux, Éducation nationale, etc.) à livrer l'information dont ils disposent (Gautron, 2010, p. 7).

« On est en train de travailler à la mise en œuvre d'une charte de confidentialité. [...] On aborde pas les situations nominatives avec n'importe qui et n'importe comment. » Entrevue 17 – Médiation sociale.

Peu à peu ces chartes du secret partagé ont été considérées comme des bonnes pratiques¹⁸⁶ et l'État a commencé à recommander la mise en place d'une charte de déontologie type pour toutes les questions sensibles. Cela permet de discuter les questions relatives aux jeunes en conflit avec la loi, aux violences intrafamiliales, etc. (SG-CIPD, 2014, pp. 52-53). La charte type propose ainsi de faire la différence entre l'information couverte légalement par le secret

¹⁸⁶ Article L226-2-2 du Code de l'action sociale et des familles créé par la Loi n°2007-293 du 5 mars 2007, art. 15.

(enquête judiciaire) et celle strictement confidentielle, qui peut être échangée dans le cadre de du CLSPD. Elle permet également la constitution de bases de données permettant le suivi des actions menées auprès des populations les plus à risques.

« J'ai voulu qu'on rédige une charte de partage d'informations nominatives, justement pour se donner toutes les garanties éthiques de pouvoir travailler sur des situations au-delà des personnalités et surtout pour rassurer chacun des participants sur le sens et le but de l'information et de la manière dont on allait traiter de l'information. » Entrevue 04 – Coordonateur CLSPD.

« On se réunit pour faire le point sur des situations clairement identifiées où il faut que les différentes parties qui sont présentes puissent savoir ce qu'il en est. C'est clairement nominatif. Après, ça se fait dans le cadre d'un secret professionnel partagé. » Entrevue 26 – Éducation nationale.

Au-delà de créer un cadre réglementaire qui permet à chacun de se départir un peu de ses obligations légales de confidentialité, la charte ouvre également un espace afin de dépasser la compétition relative au renseignement.

« Le jeu, c'est de savoir qui n'est pas au courant, qui ne connaît pas nominativement... Et donc, quand je suis arrivé en proposant cette charte de partage des informations nominatives, l'idée, c'était vraiment de sortir de cette hypocrisie. » Entrevue 04 – Coordonateur CLSPD.

Et lorsqu'une telle charte est mise en œuvre, ses bénéfices sont appréciés, par tous les acteurs dans leur diversité.

« La charte de confidentialité consigne bien l'échange d'informations, donc ça fonctionne bien. On a mis des années à gagner la confiance des partenaires et notamment des partenaires sociaux. » Entrevue 36 – Élu.

« À la mise en place du groupe de suivi individualisé [...], sur la mise en place de la charte [...] pour le partage de l'information et le secret partagé, ça a duré une réunion, le débat ! Il y a eu un éducateur qui leur a fait le sketch habituel sur le : « Nous on a pas à donner d'infos ! » Ça a duré 3 minutes et demie. [...] Il y a une volonté d'ouverture, quand même aujourd'hui [...]. Tu verrais comment les gens ont

évolué sur le groupe de suivi où y a la police, l'ASE¹⁸⁷, tout le monde parle librement, même avec les associations. » Entrevue 08 – Police municipale.

« On travaille particulièrement les 11-16. [...] Alors, comment à un moment donné cet échange d'information peut protéger l'individu ? [...] Le domaine] est très légiféré. [Et ça] protège [aussi] le médiateur social [...], parce qu'il a un travail de confiance à exercer auprès de son public. [...] C'est là que les cellules de veille sont finalement assez efficaces dans une charte qui est préétablie par la municipalité [...] pour que l'information soit transmise finalement jusqu'à la police municipale et la police nationale [...] pour protéger le public [...] d'une personne qui pourrait à un moment faire du mal à un public en général... » Entrevue 27 – Médiation sociale.

Cependant, l'élaboration de la charte renvoie à une formalisation et un cadrage du partenariat, on retrouve alors les limites d'une bureaucratisation du partenariat.

« C'est plutôt l'excès inverse qui risque à un moment donné, de [ne] pas [faire] répondre à l'urgence de la situation, parce que les gens sont bloqués sur la transmission d'informations. » Entrevue 08 – Police municipale.

« En interne, au niveau de la réussite éducative, je n'ai pas la moindre information... Je ne sais rien. Je ne sais même pas si l'enfant est suivi... [...] On nous renvoie au fait qu'on est pas inscrit dans la charte [...]. « On peut peut-être faire un avenant à la charte » « Ah, non, c'est pas possible, [...] il faudrait la refaire signer à tout le monde. », etc. Ça fait quatre ans qu'on est sur un statu quo. » Entrevue 04 – Coordonateur CLSPD.

Mais sous couvert de légalisme, de telles réactions peuvent toujours être la résurgence de la méfiance que les services sociaux ont à l'égard des services de police. Or il apparaît que l'important dans la charte, ce n'est pas la charte elle-même, mais bien l'esprit qui prévaut à la collaboration.

« Je pense que quand on travaille sur une charte de confidentialité [et de] déontologie, ce qui compte c'est le travail qu'on va faire dessus. [...] C'est pas le document final qui compte, c'est qu'est ce que ça bouge dans le partenariat. » Entrevue 05 – Coordonateur CLSPD.

¹⁸⁷ L'Aide Sociale à l'Enfance.

Ainsi, la charte formalise le partage du secret, ce qui sécurise les acteurs et leur donne davantage de confort à livrer du renseignement, mais la charte n'est pas à l'origine de la confiance qui reste la source de l'échange.

Mais même si l'information est la ressource essentielle échangée entre les *nodes*, elle n'est pas la seule. Et il paraît opportun non pas nécessairement d'avoir une approche exhaustive de l'ensemble des ressources échangées, mais d'en saisir les points les plus saillants.

20.2. La mutualisation des capitaux

Afin d'analyser les ressources apportées et mutualisées par les différents *nodes*, nous nous inspirons ici de la classification des capitaux de Bourdieu, présentés précédemment (infra, p.25). Les différents capitaux se distribuent comme suit entre les *nodes*.

Nature des capitaux apportés		Capital social	Capital politique (social)	Capital économique	Capital symbolique	Capital culturel
<i>Super-node</i>	L'Élu à la sécurité, le maire	Oui	Oui	Oui	Oui	
	Le responsable local de la police d'État	Oui		Oui	Oui	Oui
	Le responsable de la police municipale	Oui		Oui		Oui
	L'État et son représentant (préfet)		Oui	Oui	Oui	
<i>Nodes périphériques</i>	La Justice		Oui		Oui	
	La sécurité privée			Oui		Oui
	La médiation sociale	Oui				Oui
	Les bailleurs sociaux			Oui		Oui
	Les transporteurs			Oui		Oui
	L'Éducation nationale				Oui	

Tableau 9: Les capitaux apportés par les différents *nodes*.

20.2.1. L'apport en capital social

Une revue des différents capitaux permet d'illustrer la répartition de ceux-ci au travers de plusieurs exemples.

a) L'apport en capital social

Sauf exception, c'est la police municipale qui réside au cœur du réseau. Elle est le point de convergence de la population, des autres acteurs (services sociaux, services techniques de la ville, services de santé, bailleurs, transporteurs, sécurité privée, *etc.*) ainsi que de l'élu et du *leadership* judiciaire.

« En matière de réseau, j'suis l'interface entre les services de police proprement dits, le service de police municipale et la totalité des partenaires. » Entrevue 42 – Police municipale.

Ce réseau sert aussi bien à la collecte de l'information...

« Du coup moi je suis à l'interface de tous ces secteurs-là et en fonction de l'information qui m'est remontée de par les habitants. » Entrevue 08 – Police municipale.

Qu'à la résolution des problèmes.

« Ça peut être un hébergement d'urgence [...] notamment dans le cadre des violences faites aux femmes. Souvent (rire) les violences se commettent une fois que tous les bureaux sont fermés (rires). » Entrevue 13 – Police municipale.

Et de ce point de vue, le fait de disposer de réseaux est un avantage certain qui génère une forte légitimité aux yeux des partenaires.

b) L'apport en capital politique

Le maire et le préfet sont les deux acteurs qui disposent de la ressource politique. Vers le central, celle-ci sert à capter l'intérêt des ministères afin de disposer de ressources plus importantes, comme dans le cas des ZSP (*infra*, p.181). Vers le local, ceci permet de mobiliser les acteurs locaux, la puissance politique d'un maire parlementaire ou ministre ayant une influence majorée. Mais la visibilité politique d'un élu local engendre également une

médiatisation de ce qui se passe sur sa ville, rendant les enjeux de sécurité locale d'autant plus sensibles (infra p.146).

« Ça peut être plus difficile. [...] Mais ça peut être facilitant, dans le sens où on peut obtenir les moyens par l'autorité centrale, qu'on aurait pas obtenus par ailleurs [...]. C'est vraiment les deux. » Entrevue 22 – Police nationale, Gendarmerie.

La ressource politique apparaît donc comme une arme à double tranchant qui peut permettre une influence facilitatrice face à certains enjeux, mais qui dans le même temps, génère une médiatisation qui peut rendre difficile le travail des acteurs sur le terrain.

20.2.2. L'apport en capital symbolique

L'ensemble des *nodes* institutionnels fait profiter aux acteurs du *super-node* de leur capital symbolique. L'État n'aurait pas la place qu'il tient encore dans les esprits sans le poids de ce capital symbolique. Ainsi, le préfet, le maire et même le commandant de la police d'État incarnent la puissance publique. Il ne fait aucun doute que le capital symbolique facilite le leadership du *super-node*. On peut même considérer qu'il est indispensable à l'existence même du *super-node*. Ce sont donc bien les membres du *super-node* qui impulsent la dynamique et entretiennent le partenariat. Même si le maire peut être identifié comme un leader, la dynamique vient de ce noyau dur qu'est le *super-node*.

« Je suis celle qui pilote la gestion de projet, donc, pas trop de problème de suivis. » Entrevue 08 – Police municipale.

La responsabilité de la dynamique de partenariat revient donc aux uns ou aux autres selon l'organisation locale. Ceci semble le cas autant au niveau opérationnel entre le directeur prévention – sécurité, le coordonnateur CLSPD/CISPD, le chef de la police municipale et le chef de la police d'État, qu'au niveau politique avec un binôme, maire / élu chargé de la sécurité.

« Ça dépend des responsables locaux. Je pense que chaque [...] chaque commune [...] risque d'avoir ses propres règles, ses propres modalités de fonctionnement, sa propre histoire aussi, qui tiendra compte de la politique du maire. » Entrevue 22 – Police nationale, Gendarmerie.

20.2.3. L'apport en capital économique

L'apport en capital économique est plus divers, du fait de la multiplicité des acteurs et des sources d'engagement économique.

a) Les bailleurs de fonds

Il n'y a que deux apporteurs de fonds, car seuls deux acteurs ont accès à la fiscalité : l'État et les collectivités locales. Les collectivités locales se financent en effet sur la dotation de l'État, leur propre fiscalité, mais également en sollicitant des subventions spécifiques de l'État ou de l'Union européenne. Cette fonction économique peut même paraître aux élus comme leur principal apport, comme évoqué précédemment.

Le maire est soutien financier du fait qu'il est en mesure de capter les subventions dans le cadre de sa politique de la ville et d'alimenter ainsi les projets tels que la vidéoprotection ou la Maison de Justice et du Droit. Mais il est également soutien financier par les services communaux à qui ils demandent de travailler sur les problématiques de sécurité publique. Bien sûr, la police municipale en premier lieu, mais également les services sociaux, les services de l'urbanisme, les services de la voirie, *etc.*

*« Contrairement à nos collègues [...] de la sécurité civile qui ont un vrai partenariat avec les collectivités territoriales, nous en avons aucun [...]. Un maire peut très bien nous prêter un bâtiment pour un commissariat, d'autres nous louent le bâtiment. »
Entrevue 05 – Police nationale, Gendarmerie.*

b) Les effectifs opérationnels

Les effectifs opérationnels sont apportés par la police d'État, la police municipale et la sécurité privée, dans un jeu d'équilibre en fonction des mandats que se donnent les acteurs et les ressources dont ils disposent.

« L'État est favorable au partenariat parce qu'il profite aussi d'effectifs conséquents de policiers municipaux [...]. L'après-midi la police municipale [...] a pratiquement le double de patrouilles que la police nationale et que souvent la nuit on a deux patrouilles de police municipale, alors que la police nationale est obligée pour avoir

*une seule et unique patrouille de prendre des effectifs de [la ville d'à côté]. »
Entrevue 06 - Police municipale.*

Les enjeux en matière d'effectifs sont considérables dans la mesure où il s'agit d'une part d'enjeux financiers, mais aussi d'enjeux en matière d'occupation du territoire. Ainsi, l'acteur qui peut apporter de l'effectif sera celui qui collectera le renseignement en même temps qu'il aura une capacité de projection sur le terrain à des fins de résolution de problèmes.

c) Le soutien technique et technologique

La collectivité est également soutien technique et technologique en ce que la commune et la police municipale disposent de ressources et de matériels dont ne disposent pas les autres acteurs : financement pour des diagnostics locaux de sécurité, vidéoprotection, cartographie criminelle ou encore géolocalisation des équipages de police.

« Tout ce qui est dans le STIC¹⁸⁸ [...] renseigne directement notre cartographie de la délinquance. Et j'oserai dire, que nous nous avons un outil plus fin pour mesurer la délinquance sur notre territoire que l'état 4001¹⁸⁹ de la police nationale. » Entrevue 20 – Élu.

« Le système de géolocalisation [...] t'arrives à retracer les historiques de patrouilles [...]. Moi j'ai rapidement mis en évidence que ça m'a servi à apporter au personnel une garantie de sécurité supplémentaire, c't'à dire que maintenant [...] ils [...] peuvent déclencher la balise en temps réel, [...] on leur envoie des personnels donc on limite la casse. Ça m'a permis aussi d'économiser d'argent en matière de carburant [...], j'veis gagner en accidentologie [...] et tous ces p'tits trucs-là mis bout à bout, ben ça fait que ça apporte quelque chose. » Entrevue 42 – Police municipale.

Les collectivités apportent ainsi ces ressources qui profitent aussi aux polices d'État qui n'ont pas la capacité de tels équipements.

¹⁸⁸ Fichier recensant les infractions constatées par la police nationale.

¹⁸⁹ L'état 4001 est l'outil de collecte des faits constatés utilisé par la police nationale.

« Quand on a mis en place l'outil de la cartographie de la délinquance [...], j'en ai parlé au commandant de police, y m'a dit : « ben écoute, mon pote, le jour où t'auras ça, j'me coupe un bras ! ». » Entrevue 42 – Police municipale.

« Alors y a un commissariat qui a dit : « ouais, mais qu'est-ce que c'est ce truc ? [...] Ça va permettre de nous contrôler. » Et puis aujourd'hui, ils peuvent pas travailler sans ! » Entrevue 42 – Police municipale.

20.2.4. L'apport en capital culturel

Le savoir-faire en matière de collecte et de traitement de l'information fait partie du capital culturel qu'apporte la police municipale, comme la police nationale apporte son savoir et son savoir-faire en matière de sécurité publique.

a) Le savoir-faire opérationnel

Il s'est développé un véritable savoir-faire opérationnel qui se traduit dans le cadre des violences urbaines par des dispositifs, comme déjà évoqué, de prévention situationnelle, par exemple. Mais on observe également depuis quelques années, à l'initiative des services de police tant d'État que municipale, le développement de tactiques opérationnelles singulières telles que les « opérations à froid ». Il s'agit pour les services de police de ne pas intervenir « à chaud » sur la voie publique de crainte de provoquer une émeute et de générer des troubles dans les cités. Les services se contentent alors de relever l'information afin de pouvoir la traiter ultérieurement.

« On a des difficultés sur les cortèges de mariages [...]. Vous allez avoir des mecs qui vont s'asseoir sur les bords des bagnoles, vont passer au feu rouge parce que comme ils sont très nombreux, ben ils ont l'impression qu'ils ont tous les droits, etc., et si on verbalise à l'instant t, on sait que ça peut aller très vite au clash et on préfère relever les plaques et convoquer ensuite au tribunal de police pour les infractions. » Entrevue 09 – Élu.

Ou qu'il s'agisse d'interpeller des adolescents faisant des rodéos de scooters. L'objectif étant, en intervenant à froid, d'éviter de provoquer un incident capable de dégénérer en émeute urbaine.

« Pendant très longtemps, on a fait du traitement « temps réel ». J’crois qu’aujourd’hui l’avenir est peut-être plus porté sur les traitements à froid. [...] Les rodéos y’a de moins en moins d’interventions sur le vif. Alors on peut considérer qu’on laisse faire pendant un moment, mais je crois que le résultat est peut-être plus efficace qu’une intervention avec un grand renfort de moyens pour un conducteur de scooter [...]. Je crois beaucoup aux interventions à froid à une intervention des forces de police qui soit apaisée et pas dans la confrontation. » Entrevue 40 – Police municipale.

Ce savoir-faire opérationnel s’est peu à peu développé au sein des services de police et a été rapidement considéré comme une bonne pratique par l’ensemble des acteurs, en termes de paix publique.

b) Les compétences dites spéciales.

Nous considérons comme des compétences spéciales les compétences telles que celles relatives à l’action judiciaire ou celles de la médiation et qui relèvent spécifiquement d’un *node*. Ainsi, les savoir-faire particuliers de la police d’État, comme celles de la médiation contribuent à l’apport en capital culturel.

« Le partenariat avec la police nationale me permet de gérer des situations que je ne pourrai pas gérer seul parce qu’à un moment donné il faut faire appel à du judiciaire, il faut faire appel à des enquêteurs et il faut avoir accès à des fichiers et ça, il n’y a que l’État qui peut effectivement me le donner. » Entrevue 06 – Police municipale.

Ce qui est vrai d’un point de vue judiciaire l’est aussi d’un point de vue du maintien de l’ordre, le responsable de la police d’État étant le point d’entrée vers Paris afin d’obtenir un renfort en termes de maintien de l’ordre.

« Le partenariat m’intéressait parce que j’ai pu intervenir directement auprès du commissaire qui lui est intervenu auprès du préfet de police pour avoir des effectifs de CRS. Là le partenariat a bien fonctionné. » Entrevue 06 – Police municipale.

C’est tout le paradigme de gouvernance nodale qui repose sur la mutualisation des ressources, mais les dispositifs évoluant dans le temps, chaque *node* module ses apports en fonction également des apports des autres *nodes*. Ainsi, une répartition des tâches se met en place.

20.3. La répartition de tâches

Les *nodes* présentent tous une grande spécialisation à l'exception peut-être de la police municipale, plus généraliste ou pourrait-on dire spécialisée dans le généralisme, aucun autre acteur ne se trouvant à ce point en capacité d'intervenir techniquement sur un spectre aussi large. Chaque *node* occupe donc une position au regard du réseau local de sécurité et représente ainsi un parti des ressources nécessaires.

« Donc y a d'un côté le DDSP et la justice et de l'autre côté y a la ville. Disons qu'en fait le DDSP et le procureur amènent en fait tout ce qui est législatif et tout ce qui est légal, tout ce qui est punitif. Et d'un autre côté on a la ville qui va mettre en place les moyens pour que les gens en fait puissent mieux s'intégrer dans la ville et pour que la ville puisse mieux vivre. Donc en fait c'est hyper complémentaire. » Entrevue 24 – Bailleur social.

La répartition des tâches reste cependant plus complexe entre la police d'État et la police municipale considérant qu'il y a un chevauchement indéniable des missions liées à l'ordre public. Poussée par les restrictions d'effectifs, la police d'État s'est partiellement retirée du terrain, laissant la place à la police municipale qui s'est de son côté engouffrée dans les espaces laissés vacants tout en développant des compétences nouvelles en matière de mise en réseau. Le même type de chevauchement pourrait sans doute être observé entre les services sociaux et de médiation communaux et ceux du Conseil Général.

20.3.1. Police d'État et police municipale : partenariat ou compétition

Le constat qui est le plus généralement fait reste celui d'une compétition entre les deux forces de police qui disposent sensiblement des mêmes pouvoirs d'un point de vue de la régulation de la voie publique et de son bon ordre.

« Il faut savoir qu'au quotidien, dans la réalisation de ces missions régaliennes de l'État, nous intervenons donc avec les polices municipales maintenant, qui même si on le dit pas comme ça, emplissent également cette mission de sécurité. » Entrevue 02 – Police nationale, Gendarmerie nationale.

La répartition des tâches entre ces entités peut alors sembler un peu brouillonne voire concurrente. « Au-delà du seul aspect quantitatif et budgétaire, la réalité conduit les agents territoriaux à assumer des missions auparavant assurées par la police et la gendarmerie nationales ou, tout simplement, à compléter les effectifs de celles-ci, à les suppléer. Le paysage se révèle donc aujourd'hui confus, les rôles respectifs des uns et des autres, brouillés. » (Pillet & Vandierendonck, 2012, p. 11). Si la logique nationale d'économie des effectifs en police d'État tend effectivement à ce que celle-ci se retire là où une police municipale exerce, le mouvement de répartition des tâches tient aussi aux acteurs locaux. Ainsi, une répartition des tâches se met en place dans une logique d'évitement des doublons.

« Faut pas que le maire se trompe. Si il crée une police municipale, si il la développe, c'est pas pour faire le même travail que la police nationale. Si on tape tous dans le même secteur, avec les mêmes méthodes [...] ça sert à rien. » Entrevue 40 – Police municipale.

« C'est pas la peine d'avoir deux forces de police au même endroit, à la même heure... Donc, on se répartit un petit peu les missions, on se répartit les tâches... » Entrevue 43, Directeur de prévention – sécurité.

La répartition des tâches peut alors conduire la police municipale à se spécialiser dans le traitement de l'information (infra, p.234) ou encore à développer sa présence sur le terrain à un moment où la police d'État est davantage absente.

« [La nuit], le commissariat de police nationale ne peut aligner que deux fonctionnaires. Ils sont obligés de faire appel à au commissariat de VVV pour pouvoir constituer des patrouilles sur [la commune] parce qu'ils n'ont pas assez de fonctionnaires. [...] De nuit, VVV est situé quand même à 20-25 minutes d'ici. Le fait que la police municipale puisse travailler jour et nuit effectivement, ça arrange beaucoup la police nationale. » Entrevue 36 – Police municipale.

L'État a prévu une telle compétition en obligeant les polices municipales à contractualiser leurs activités avec la police d'État.

20.3.2. Les conventions de coordination

Dans certaines conditions, les polices municipales doivent établir une « convention de coordination » (infra, p.91) avec la police d'État, dont l'objectif est « d'assurer la meilleure coordination possible entre les différents services en charge de la sécurité publique sur le territoire de la commune¹⁹⁰ ». Il s'agit « d'assurer la complémentarité des services » d'un point de vue opérationnel entre polices d'État et polices municipales, considérant que du point de vue du droit, « il n'existe aucun partage du territoire communal » entre les deux types de polices. Le « contrat » est à sens unique, puisque si la police municipale doit y décrire son volume d'effectifs, ses moyens, son armement, ses activités, *etc.* il n'est pas prévu que la police d'État en fasse autant. Et finalement les conventions de coordination sont des outils plutôt critiqués par les acteurs de terrain.

« J'ai l'impression qu'il s'agit d'un bout de papier qui sert pas à grand-chose ! C'est quelque chose qu'on nous oblige à faire effectivement [...], mais je suis pas sûr qu'elle soit très respectée. » Entrevue 13 – Police municipale.

« Aujourd'hui y a pas vraiment de réflexion qui est menée, la plupart des communes signent des conventions de coordination parce que elles y sont obligées [...], mais elles n'y réfléchissent pas et les services d'État non plus. » Entrevue 22 - Police nationale, Gendarmerie.

Mais les acteurs de terrain quant à eux, préfèrent s'entendre et organiser leur complémentarité en fonction des conditions locales de sécurité et de ressources.

« L'obligation légale, elle a le mérite d'exister. C'est pas celle qui va garantir le bon fonctionnement [...] de la coopération PM-PN. [...] La coopération, elle rentre ensuite dans un schéma de normalité [...] on arrive naturellement à bien se coordonner. » Entrevue 22 - Police nationale – Gendarmerie.

« Les Conventions de coordination [...] je suis pas sûr qu'on soit très attaché effectivement à ce qu'il y a d'inscrit sur le document. On est plus dans le relationnel. » Entrevue 13 – Police municipale.

¹⁹⁰ Décret d'application 2000-275 du 24 mars 2000.

La répartition des tâches s'effectue donc du fait des spécificités des acteurs, du cadre légal qui constitue, du fait également de la volonté de l'État, même si beaucoup de distance semble être prise et surtout des ententes locales.

20.3.3. Une hiérarchisation des polices par leur mission

Ainsi, police d'État et police municipale ont organisé leur répartition des tâches en fonction du degré d'intensité des tâches. « C'est un système policier à deux niveaux qui se structure de fait, un système censé consacrer la complémentarité des services, dans l'idée que les polices municipales se chargent du travail ordinaire de voie publique, tandis que la police nationale et la gendarmerie prennent le relais pour les événements les plus graves et le traitement des affaires judiciaires. » (Malochet, 2010).

« La logique de 1983 c'est de mettre du policier municipal dans la rue [...]. Mais une fois qu'il est dans la rue il ne fait rien, donc on lui donne du stationnement [...]. Et quand il fait la pervenche, on va lui demander d'en faire un peu plus, parce que la pervenche, c'est basse intensité. Donc vous allez faire les points-écoles, puis après les patrouilles de surveillance. [...] Ça permet à la police nationale et à la gendarmerie d'avoir finalement moins de personnel, de recentrer ces personnels sur des missions de haute et moyenne intensité. » Entrevue 07, Police municipale.

« C'est quelque chose qui est passé dans les mœurs : [...] il est inconcevable aujourd'hui, que les sorties d'école [...] restent du domaine de la police nationale. [...] Tout ce qui est verbalisation, stationnement, code de la route, la tendance [...] est celle de l'idée selon laquelle [...] c'est du domaine de la police municipale. [...] On est content de s'être débarrassé d'une partie de ces missions. » Entrevue 22, Police nationale – Gendarmerie.

Par ailleurs, cette répartition des missions convient très bien à des élus qui souhaitent pouvoir, grâce à la police municipale, avoir une influence décisive sur les questions de sécurité qui impactent les habitants. Cette répartition des tâches donne ainsi aux élus une certaine souplesse opérationnelle.

« Donc sur la délinquance routière, on [...] a [...] intensifié le travail des policiers municipaux [...] avec une équipe complètement dédiée à la sécurité routière, très

*efficace, très mobile et qui s'est bien appropriée les objectifs de la municipalité. »
Entrevue 36 – Élu.*

Cette répartition des tâches crée une interdépendance entre les deux forces de police qui s'exprime clairement lors des missions conjointes (Roché, 2004a, p. 50). Les polices d'État ont besoin des polices municipales, leurs effectifs ne leur permettant plus d'assurer l'ensemble du spectre des tâches policières et les polices municipales ont besoin des polices d'État afin de donner des suites judiciaires à leurs actions.

*« Eux ont besoin de nous et nous on a besoin d'eux. Ils ont besoin de nous, je veux pas dire pour accomplir les basses besognes, mais pour accomplir des tâches qui leur permettent, eux, de se consacrer à des choses plus importantes. » Entrevue 14 –
Police municipale.*

Mais cette répartition des tâches en « basse » et « haute intensité » laisse parfois un goût amer à des policiers municipaux qui se trouvent sous-estimés, ce qui peut aussi être de nature à ébranler les relations *inter-nodales* de collaboration.

« On va réfléchir aux problématiques de stationnement parce que ça emmerde la gendarmerie ou la police nationale de gérer les problèmes de stationnement, donc on les refile à la police municipale. » Entrevue 23 – Police nationale, Gendarmerie.

« Je reprendrai une phrase d'un de mes jeunes collègues en disant : nous on veut pas être les sous-fifres de la police nationale ! Quelque part, on est encore dans une certaine mesure, des faire-valoir. » Entrevue 16 – Police municipale.

Si les *nodes* sont capables entre eux de s'ajuster en fonction des ressources des autres *nodes*, il n'en demeure pas moins que c'est le *super-node* qui dynamise l'ensemble du réseau.

21. La dynamique du *super-node*

Cette section donne un aperçu des principales caractéristiques de fonctionnement du *super-node*. Parmi ces caractéristiques, il semble important d'évoquer le rôle joué par la confiance des acteurs entre eux au sein du *super-node* ainsi que son rôle de *leadership* au regard de l'ensemble du réseau local de sécurité.

21.1. La relation de confiance au sein du *super-node*

La relation de confiance est essentielle dans le fonctionnement du partenariat (Dupont B. , 2005, p. 147), comme l'identifie Mouhanna dans la relation impliquant la police et la justice en France. Pour Mouhanna (2004, pp. 517-518) la confiance naît du développement de « contacts très personnalisés » ainsi que d'une « même vision des problèmes » et lorsqu'elle est établie, mène à une quasi-symbiose.

« Quand on l'a créé [le partenariat], il s'est créé d'une vision commune de la sécurité, c'est hyper important. » Entrevue 02 – Police nationale, Gendarmerie.

C'est sur cette base que peut se développer ce que Crozier et Thoenig (1975, p. 16) appelaient « une vie affective [qui] peut se développer entre les individus de bords différents. »

« Le commandant est là, aux réunions, c'est beaucoup plus facile. On échange facilement. Il y a une espèce de respect mutuel et de confiance mutuelle qui s'est établie. » Entrevue 03 – Élu.

« Dès lors où les partenaires sont en confiance, les choses vont bien. » Entrevue 42 – Police municipale.

Avec l'expérience vient un langage commun et des codes partagés (De Maillard, 2000, pp. 408-411), les réserves et les méfiances s'estompent et le formalisme laisse place à davantage d'informel. Mais le temps et la mise à l'épreuve sont alors des clés dans le tissage de la relation de confiance. Comme l'écrit Baudry (1992, p. 884), la confiance ne se constitue pas *a priori*, elle s'éprouve.

« On a changé de commandant sur un des commissariats. J'prends beaucoup de soins à l'observer avant d'échanger sur des dossiers sensibles. [...] C'est pas une notion de hiérarchie ni de pouvoir parce qu'en fin de compte, hiérarchiquement, moi j'suis à un niveau équivalent à un commandant de police. » Entrevue 42 – Police municipale.

La confiance naît ainsi de l'entraide, du fait qu'à un moment donné il a fallu soutenir l'autre, ne disposant pas de toutes les ressources nécessaires pour faire face à sa problématique.

« Par exemple avec les proviseurs de lycées, alors que leur porte était plutôt fermée, ça a été ouvert parce qu'ils ont sollicité en urgence la mairie. Ça faisait plusieurs années que [...] les lycéens s'octroyaient une semaine de vacances supplémentaire en

bloquant les lycées à l'aide des conteneurs des bailleurs. Il y a eu des caillassages des forces de l'ordre, quelque chose d'assez intense. Cette année, on a essayé d'anticiper ça et du coup, ils étaient tout contents parce qu'on s'est occupé d'eux. [...] Parfois en fait on se rend compte qu'il suffit qu'on gère une crise ensemble, pour que le partenariat s'ouvre. » Entrevue 36 – Coordonateur CLSPD.

Mais comme toutes les relations *intuitu personae*, la confiance reste fragile.

« Entre les maires et le commissaire, ils s'échangent des informations. Moi, j'ai le sentiment que cette espèce de confidentialité, un petit peu poussée à l'extrême pour la police nationale, a été un petit peu ébranlée. » Entrevue 03 – Élu.

Il y a alors un enjeu à consolider cette relation de confiance et cela va se faire en marge du cadre professionnel habituel. Comme le dit Baudry (1992, p. 886), « le jugement s'effectue - parfois - à travers des contextes d'échange domestiques ».

« On a pu très nettement détendre le relationnel entre les gradés et même les agents, on a des liens amicaux maintenant. On peut s'autoriser de déjeuner une fois par trimestre ensemble, avec les officiers supérieurs. » Entrevue 16 – Police municipale.

Il s'agit donc de toute une construction, la confiance permettant la relation partenariale ouvrant à la mutualisation des ressources nécessaires à la résolution des problèmes. La confiance apparaît donc alors comme le maillon indispensable d'une chaîne plus longue où elle devient alors un « acte de construction sociale », ouvrant à des contreparties non écrites (Baudry, 1992, p. 885).

« J'ai accès à tous ces fichiers-là. [...] Il faut aussi avoir un certain niveau de confiance. » Entrevue 42 – Police municipale.

« Ils ont pris confiance en notre discrétion, en notre technicité. On a beaucoup plus d'accès à l'information [...]. Ça [...] relève plutôt du relationnel entre amis que d'un formalisme procédural. » Entrevue 16 – Police municipale.

Maintenant, la question est de savoir jusqu'où peut mener la relation *intuitu personae* ?

« On a eu en janvier, février des mouvements à la sortie d'un de nos collèges. Les gamins étaient en train de foutre le bordel, ils étaient une dizaine. [Une commissaire] m'appelle pour avoir des renforts. J'ai appelé le commissaire de permanence, j'ai dit : « écoute, moi j'veux bien envoyer des renforts, mais c'est pas bon quoi ! Mettre des policiers devant des collégiens, j' préfère mettre dans leur périphérie quelques policiers municipaux, une petite quinzaine et puis laisser tes troupes gérer. » Le

commissaire de permanence, j'le connaissais bien, j'lui dis : « et puis de toi à moi, il fait moins cinq degrés dehors. Il suffit de sortir un bon tuyau d'arrosage (rire), d'arroser tout ce p'tit monde, en un quart d'heure de temps y vont être gelés (rire) y vont s'casser ! » J'l'aurais fait avec quelqu'un d'autre parce que c'était quelque chose qui était jouable. [...] Mais avec elle, j'ai même pas annoncé le truc ! Donc on a fait l'boulot ! Le partenariat c'est la confiance. » Entrevue 33 – Police municipale.

La complexité des enjeux, la spécialisation de chaque acteur et la nécessité de mutualisation qui en découle contraignent les acteurs à trouver une voie de confiance leur permettant d'assouplir des cadres dont la rigidité est souvent jugée contreproductive. La confiance devient alors une règle informelle de bon fonctionnement, mais fait reposer l'ensemble du *super-node* sur des liens d'une extrême fragilité : pas assez de confiance et la mutualisation ne se fait pas et trop de confiance est la porte ouverte à la déviance.

21.2. Super-node et leadership

Il est apparu que le *super-node* était à l'origine de la dynamique locale de sécurité. Ça peut être personnifié comme nous l'avons vu par un élu, un responsable de police municipale ou un coordonnateur CLSPD/CIDPS, mais il apparaît clairement que le *super-node* forme une sorte d'équipe dynamisant le réseau local de sécurité. Le leadership du *super-node* s'exprime très concrètement dans le développement de groupes de travail, attachés au CLS et supervisés par le CLPSD/CISPD.

21.2.1. Ce que prévoit l'État

Les textes prévoient que le CLSPD/CIPSD « peut constituer en son sein un ou plusieurs groupes de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou thématique¹⁹¹. » Tout en encourageant les acteurs à développer ces groupes de travail (SG-CIPD, 2009, p. 23 ; CIPD, 2014, p. 32) l'État laisse aux partenaires le soin de les organiser au regard du règlement

¹⁹¹ Article L132-5 du Code de la sécurité intérieure ; article 1^{er} de la loi du 05 mars 2007.

intérieur¹⁹² du CLSPD / CIPSPD, laissant ainsi à l'échelon local une grande marge de manœuvre dans son organisation. Ces groupes de travail qui permettent l'échange de l'information, la prise de décision et le suivi des actions menées, font la légitimité du dispositif CLSPD/CIPSPD, auprès des acteurs locaux.

« On a un CLSPD qui fonctionne super bien. On s'reunit deux fois par an [...] en réunion plénière, mais les réunions du CLSPD c'est par thématique. » Entrevue 42 – Police municipale.

« On a une cellule de veille spécifique transports. [...] On se rencontre pratiquement tous les jeudis dans les cellules de veille par secteur. » Entrevue 18 – Transport public.

Ce sont d'ailleurs ces groupes de travail qui donnent la légitimité au CLSPD/CIPSPD, car les rencontres plénières prévues par la loi constituent un exercice imposé assez mal perçu.

« C'est une grand-messe [...]. J'ai un CLSPD cette semaine, on va essayer de l'assigner avant la période de réserve et tout, c'est juste l'angoisse. C'est vraiment des grand-messes, mais une fois qu'on l'aura fait [...], on pourra reprendre une activité normale. » Entrevue 35 – Coordonnateur CLSPD.

« Nous organisons une [...] séance plénière une fois par an, qui est une grand-messe où sont réunis tous les participants [...]. Alors, quand ils viennent, ils nous font en général un discours, un état des lieux, alors que ce soit le procureur ou le préfet ou le sous-préfet. Donc, ils commencent toujours en disant qu'ils sont ravis de cette coopération, que c'est super... Tout le monde se congratule... [...] Je trouve ça un peu pénible. » Entrevue 03 – Élu.

« Tu fais une ou deux grandes messes par an [...] puis tu perds ton temps. [...] Il faut qu'à un moment, quelqu'un siffle la fin de la récré et dise : « bon les gars, brasser de l'air c'est bien, mais ça coûte du pognon et ça fatigue tout le monde. » » Entrevue 23 – Police nationale, Gendarmerie nationale.

¹⁹² « Le conseil local élabore et vote son règlement intérieur. Celui-ci détermine notamment les conditions dans lesquelles le conseil peut se réunir en formation restreinte et les questions sur lesquelles peuvent être prises des décisions dans cette configuration. » Circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance.

Et Gautron et Retiere (2013, p. 33) confirment cette impression d'un point de vue de la justice.

21.2.2. Groupes de travail et cellules de veille

Le premier objectif de la cellule de veille est de la dissémination de l'information afin que tous les acteurs puissent agir ou réagir aussi rapidement que possible. On est donc ici dans une perspective très opérationnelle.

« Quand on se réunit dans les cellules de coordination, c'est pour apporter une réponse. Et cette cellule de coordination dans laquelle on se rencontre tous les mercredis matin, c'est un certain niveau de hiérarchie qui est présent pour qu'on ait une décision immédiate. » Entrevue 43 – Police municipale.

« L'idée des cellules de veille, c'est de mettre autour de la table différents partenaires [...] de façon à pouvoir faire un point mensuel de ce qui s'est passé sur le territoire en matière de délinquance, [...] [qu'on] puisse faire en sorte aussi de mettre en place une action. » Entrevue 17 – Médiation sociale.

Le second objectif est cette répartition de tâches entre acteurs, que les acteurs du *super-node* vont avoir tendance à administrer ce qui donne aux leaders du *super-node* un véritable attribut managérial.

« Le seul moyen de pouvoir gérer tout ça c'est de réussir à un moment donné de se répartir les choses, non pas sur un effet millefeuilles, mais sur un effet beaucoup plus horizontal. » Entrevue 11 – Directeur prévention, sécurité.

a) L'entrée dans le groupe de travail

La question de l'entrée des *nodes* dans le réseau reste une question de recherche en matière de gouvernance nodale. Il se trouve en l'occurrence que les groupes de travail étaient ouverts de façon assez restrictive aux membres du CLSPD/CISPD désignés par les textes réglementaires¹⁹³. Mais les textes ont prévu dans un second temps que les maires ou les

¹⁹³ Art. D.132-8 du Code de la sécurité intérieure, issu du décret 2013-1113 du 04 décembre 2013 (abrogeant l'article D.2211-2 du CGCT).

présidents d'EPCI aient la possibilité de convier toute autre « personne qualifiée », ouvrant ainsi le dispositif au-delà des seules organisations institutionnalisées.

« J'ai même réussi quasiment l'exploit d'obtenir la présence des deux clubs de prévention. [...] En principe, ils ne devraient pas forcément participer à une instance de cette nature-là. Ils ont participé simplement parce que je leur ai expliqué quelles étaient mes difficultés. » Entrevue 04 – Coordonateur CLSPD.

Les ressources sont donc identifiées par l'entremise des réseaux de chacun, le capital social de chaque acteur joue ici un rôle majeur. Pour autant, la volonté est de conserver un dispositif limité afin d'être opérationnel. Le *leadership* de l'élu ici, s'exprime clairement.

« Il a fallu aussi veiller [...] parallèlement à ce qu'elle soit absolument opérationnelle. Donc oui ouverture au plus large partenariat possible, en même temps strictement au partenariat qui pouvait avoir une incidence opérationnelle immédiate, [...] je ne voulais pas d'usine à gaz. » Entrevue 36 – Élu.

b) Flexibilité et réactivité

La flexibilité est un critère d'efficacité des groupes de travail, ce qui finalement tranche avec la place importante que l'État cherche à prendre dans l'organisation du partenariat de sécurité locale.

« Le groupe de travail, c'est plus restreint. C'est le chef de file, [...] le coordonnateur du CLSPD [...] qui est mis à disposition. [...] Après, il est à géométrie variable, suivant les moments. » Entrevue 03 – Élu.

La réactivité est également recherchée par ce genre de dispositif, mais nécessite là encore une personne clé, en mesure d'alimenter le dispositif. Il s'agit du coordonnateur CLSPD/CISPD ou à défaut, du responsable de police municipale remplissant la fonction.

« Après ce partenariat s'inscrit dans le cadre plus large des cellules de veille [...] qui se réunissent régulièrement. J'ai eu encore ce matin des éléments faxés faisant un retour des cellules de veille, d'un certain nombre de quartiers. » Entrevue 26 – Éducation nationale.

Les cellules de veille doivent donc aller bien au-delà de l'échange d'information préconisé par les textes et conserver une vocation réellement opérationnelle.

« C'était une cellule de veille qui, à l'issue de la réunion, partait avec des décisions qui seraient mises en œuvre immédiatement, par chacun des partenaires, dans ses propres prérogatives et compétences. » Entrevue 36 – Élu.

c) La responsabilisation des acteurs dans un processus *bottom-up*

Dans les dispositifs les plus avancés, un *leader* est désigné pour chaque groupe de travail et les participants sont responsabilisés dans le cadre de leur groupe de travail.

« Les gendarmes ont compris l'intérêt. Ils ont parfois d'autres objectifs. Eux, c'est souvent de faire paraître, politique de com[munication]. Donc, nous on essaie [...] de transformer cette volonté de communiquer en volonté d'agir. [...] Et on fonctionne très bien avec la gendarmerie. Bon, très, très bien. » Entrevue 21 – Directeur prévention, sécurité.

Les acteurs sont donc engagés dans une dynamique basée sur la responsabilité, l'adaptabilité et la production de solutions puis de leur mise en œuvre.

« Ils ont accepté un changement de pilotage, ils acceptent de se remettre en question, ils acceptent de laisser mourir une ligne d'action, ils acceptent de faire naître des lignes d'action. On fait semestriellement une réunion des grands pilotes. [...] Or c'est vraiment la réunion où on peut tout se dire. On peut dire « là ça va pas », on peut dire « j'ai un problème », on peut dire « je bute là-dessus » ou « la façon dont la problématique a été posée, elle est plus actuelle, y faut la revoir ». » Entrevue 28 – Coordinateur CLSPD.

Il s'agit donc d'un dispositif *bottom-up* qui tranche tout à fait avec la culture bureaucratique sus-jacente.

« Nous, les groupes de travail, modestement, à notre niveau, on propose des choses, on avance, on voit des pistes. [...] Évidemment, à chaque fois, on remonte par tout un système hiérarchisé. » Entrevue 03 – Élu.

d) Le leadership

Chaque groupe de travail doit donc avoir à sa tête un *leader*, en charge du développement de son groupe de travail. Il doit être autonome et sa position doit pouvoir lui donner une autorité suffisante.

« Le pilote que je suis, organise des réunions régulièrement de ce petit groupe et rend compte deux fois par an au comité directeur, qui est constitué du préfet, du procureur, etc. » Entrevue 21 – Directeur prévention – sécurité.

Les pilotes sont proposés par l'autorité qui prend le *lead* au sein du *super-node* (en l'occurrence le directeur prévention-sécurité et le coordonnateur CLSPD/CISPD). Ils sont choisis au sein du *super-node* afin que leurs compétences professionnelles soient en adéquation avec l'objet du groupe de travail, mais ils sont également choisis en fonction de leurs compétences managériales. C'est l'effacement du statut devant la ressource ou la capacité, assumée comme besoin collectif et donc valorisée.

« [Le pilote, c'est] celui qui est le plus à même de porter la question et de faire avancer les autres. » Entrevue 21 – Directeur prévention, sécurité.

Or cette responsabilisation sort du registre bureaucratique usuel et ne manque pas de générer du stress chez les pilotes.

« Au départ, quand j'ai contacté les partenaires en leur envoyant les fiches pour les mettre à jour, ils étaient terrifiés. [...] « Alors on va être évalué sur notre rôle de pilote ». [...] Au départ pour eux, le pilote c'était un titre honorifique. » Entrevue 28 – Coordinateur CLSPD.

Il y a donc toute une pédagogie à développer afin que chacun assume son rôle et qu'il soit accompagné dans cette démarche.

« Faut bosser quand on est pilote, faut animer, faut lancer, faut faire avancer, faut être évalué. [...] L'idée c'est pourquoi ça marche, pourquoi ça marche pas. [...] On est là pour que le contrat vive et que si on le fait pas, le contrat meurt. » Entrevue 28 – Coordinateur CLSPD.

La pédagogie et pour ainsi dire le coaching des pilotes jouent un rôle prépondérant dans la capacité réelle des groupes de travail à produire.

« Alors le pilote généralement c'est celui qui se tape le boulot et puis c'est celui qui rend compte et en fait on l'oublie après. [...] Donc le pilote il est très fier, il a été nommé, on lui a accroché une tite médaille, après y peut retourner aller se coucher, personne ne posera de questions. Et c'est vrai que ma vision du pilotage est différente. [...] J'ai été les voir et j'ai dit : « Vous la réunissez tous les combien ? Comment vous travaillez là-dessus ? Où sont vos points de contrainte ? Quels sont

les points sur lesquels vous avez pu avancer ? « [...] Et puis après très clairement, c'est moi qui vais être sévère à une absence de vision de pilotage. » Entrevue 28 – Coordinateur CLSPD.

Donc il se développe un vrai *leadership* du pilote de groupe et sa capacité dynamique vaut autant si ce n'est plus que son expertise technique, ce qui change *de facto* la nature de la ressource apportée par l'individu et son *node*.

21.2.3. L'innovation

C'est donc des groupes de travail que naît l'innovation, par la mutualisation des compétences, concentrées dans un processus *bottom-up* opérationnalisant. L'innovation apparaît donc dans deux directions, d'une part en matière de résolution de problèmes et d'autre part en matière de management de la gouvernance nodale elle-même (infra, p.36). Ce qui inspire cette réflexion à un coordinateur CLSPD/CIPSD qui remet en cause toute la culture et l'architecture administrative françaises :

« Si vous voulez couler une boîte vous mettez que des polytechniciens ou des énarques ou des centraliens ! Parce que ce qui fait la richesse à un moment donné d'une structure, c'est la diversité, la diversité de pensée. » Entrevue 28 – Coordinateur CLSPD.

a) Les groupes de travail, source d'innovation

L'innovation se manifeste dans tous les champs dans lesquels le *super-node* peut s'investir, la prévention du décrochage scolaire ou de la désocialisation, dans la prévention de la récidive, dans la contribution à la tranquillité publique et à la sécurisation des espaces publics ou des transports publics ou encore dans le cadre de l'aide apportée aux victimes. Il s'agit d'innovation le plus souvent par l'originalité des projets formulés, du fait des acteurs associés et des ressources consacrées.

Le creuset de l'innovation est le groupe de travail, un laboratoire où l'informel tient place de règle.

« Dans la politique qu'on a mise en œuvre avec le maire [...] l'informel tient lieu de principe et de laboratoire au formel. [...] On parle d'empirisme la plupart du temps,

*l'évitement de placage de théories et de pratiques extérieures est super important. »
Entrevue 08 – Police municipale.*

C'est précisément ce qu'Hayek (1980, pp. 43-52) soutient dans le fait qu'une communauté a en son sein les ressources nécessaires à la résolution de ses problèmes : elle va chercher, hésiter, se tromper et finir par essais successifs à trouver une solution convenable. La relation privilégiée des individus entre eux, plutôt informelle, permet de sortir du carcan des institutions et de prendre le risque d'essayer. Ce que les institutions ne pourraient pas se permettre du fait de ce qu'elles représentent.

b) Les résistances à l'innovation

Les résistances sont nombreuses et tiennent à une multitude de facteurs, à commencer par la résistance générale au changement, mais aussi à des résistances liées aux postures des institutions ou parfois aux personnes elles-mêmes.

« C'est d'autant plus difficile qu'on est sur des relations partenariales avec des rapports de force entre entités, des rapports de force entre individus. Là, on peut imaginer toutes les combinaisons possibles de rapport de force : âge, parcours, genre, statut, État, territoriale, association. [...] De temps en temps il y en a qui râlent. De temps en temps on entend : « c'est des conneries ; j'veux pas aller travailler avec les sociaux, là. ». » Entrevue 28 – Coordonnateur CLSPD.

Mais les résistances sont avant tout bureaucratiques et l'on retrouve ici la situation décrite par Crozier (1994) il y a vingt ans. Bien sûr, l'État et ses services sont aux premières loges de la critique en matière de résistances.

« Le Préfet il va dire : « j'attends de voir ce que va me dire le préfet de police », le préfet de police va dire : « j'attends de voir ce que va me dire le cabinet du ministre », alors même que le ministre dit « Innovez ! Décidez ! Mutualisez votre bonne pratique ! » » Entrevue 01 - Police nationale, Gendarmerie.

« Je parlais des résistances essentiellement des services de l'État parce que ce sont les plus importantes. [...] J'ai du mal à trouver comment les contourner parce qu'ils sont quand même maîtres. » Entrevue 09 – Élu.

Mais les collectivités elles-mêmes ne sont pas en reste et l'on retrouve ici l'étatisme des grandes villes évoqué par Jouve et Lefevre (1999, p. 841).

« Je pense qu'on a vingt ans de retard. [...] C'est lié à la taille de la ville et à l'immobilisme de la ville qui fait que c'est très compliqué de travailler en transversalité. » Entrevue 35 – Coordonateur CLSPD.

Une des causes de ces résistances tient au fait que par-delà les individus qui collaborent, ce sont des organisations qui se côtoient et que celles-ci ont des modes fonctionnement tout à fait différents les unes des autres.

« Le préfet, il demande un truc, il claque dans les doigts, ça se fait. Nous en mairie on ne voit jamais se faire ça. C'est toujours un truc qui est très lent, qui doit être validé. » Entrevue 09 – Élu.

« Je pense qu'ils sont plus sensibilisés à répondre à leurs propres demandes émanant de leur hiérarchie, du DDSP : « Le DDSP m'a écrit là-dessus. Combien vous avez de caméras ? Vous êtes armés ? Qu'est-ce que sont vos armes ? » Ça, on nous pose la question trois ou quatre fois par an ! En fin d'année, j'ai plusieurs services de la police nationale qui me téléphonent pour me dire : « Vous avez combien de caméras ? Faut m'faire une liste. » « Mais j viens déjà d'y répondre. » « Oui, mais y faut l'refaire. », etc. [...] Ils sont plus intéressés à répondre à leurs propres problèmes [...] de fonctionnement, de statistiques [...] que de venir auprès de leurs partenaires pour travailler. Ils nous connaissent quand ils ont besoin de nous ! C'est cru, mais c'est ça ! » Entrevue 16 – Police municipale.

Or tous les dispositifs et tous les *nodes* se trouvent en compétition auprès des mêmes *nodes* ressources financièrement et politiquement. La compétition vient alors empêcher l'émergence d'une coordination facilitant la mutualisation et donc, l'innovation.

« C'est lié à des logiques concurrentielles extrêmement importantes entre la politique de la ville, le CLSPD, avec les délégués du préfet. [...] En terme de coordination, comprendre que c'est le maire qui coordonne et que, ben non, les délégués du préfet, vous mettez pas des trucs en place qui sont, en gros, des micro-CLSPD, sans nous demander notre avis et sans même nous inviter... c'est pas possible. [...] C'est n'importe quoi, chacun fait la sienne, tout le monde s'en fout. [...] À un moment donné, mon élu a tapé du poing sur la table en disant : « Écoutez, je vous rappelle que c'est le maire qui coordonne tout ça, donc on vous invite, on est gentil ! Ça suffit, maintenant les délégués du préfet ! » Ils sont rentrés dans le rang. » Entrevue 35 – Coordinateur CLSPD.

D'autant que des inimitiés personnelles, peuvent venir fragiliser l'ensemble dans un contexte de travail basé sur *l'intuitu personae* et la confiance.

« L'intérêt c'est d'avoir les relations partenariales les meilleures pour réussir à contourner ce qui pourrait être des difficultés d'ordre personnel. » Entrevue 04 – Coordonateur CLSPD.

La confiance entre acteurs physiques reste au centre du fonctionnement nodal. Cette confiance permet d'abord la mutualisation de l'information, mais offre aussi la possibilité à chacun de s'investir personnellement dans des projets, comme membre à part entière de son *node* d'origine ainsi que du *super-node*. Pour autant, le mécanisme nodal connaît bien des limites.

Chapitre 7 : Les limites de la gouvernance nodale

La gouvernance nodale reste un modèle émergeant davantage développé par la dialectique, que l'empirisme. Plusieurs auteurs dont les arguments ont été présentés précédemment (infra, p.40) se sont exprimés sur les limites du modèle de gouvernance nodale, tout en assumant comme Loader, l'inéluctable avancée d'une approche mutualisée des ressources, afin de mieux gérer la complexité des enjeux. Les limites que nous avons relevées tiennent pour certaines à la spécificité du contexte français, comme l'évoque Ferret (2004, pp. 50-53), tandis que d'autres rejoignent davantage les débats que suscite le modèle de gouvernance nodale par lui-même.

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, l'information est au cœur du fonctionnement nodal et constitue même la première ressource que les acteurs mutualisent. C'est une information aussi complète et compréhensible que possible qui constitue la première ressource échangée entre les *nodes*. L'information des acteurs du *super-node* est cruciale dans le fonctionnement nodal, puisqu'ils sont à l'origine de la dynamique collective et que les actions menées par la suite, le sont sur la base de l'information échangée. Or, il semble exister une absence d'analyse dans l'information délivrée aux acteurs. Si cette absence d'outils d'analyse se fait sentir dans le manque de profondeur de l'information partagée, elle se fait également sentir en matière d'évaluation de ce que le dispositif *nodal* produit. Il est alors difficile pour le système nodal de développer une véritable normativité.

La seconde série de limites est propre au paradigme de gouvernance nodale. On y retrouve la préoccupation constante relative au décrochage entre population et police, observée depuis les années 1980, en dépit des efforts des dispositifs développés dans le cadre de la police communautaire, par exemple. De plus, la collégialité de la décision au sein du *super-node* a pour effet d'amoinrir la traçabilité de la décision ce qui a des conséquences sur le sentiment de responsabilité des acteurs. Ainsi, les enjeux d'imputabilité apparaissent comme centraux

dans un contexte où les populations expriment une exigence croissante de transparence et de responsabilité de la part des décideurs intervenant dans le champ des politiques publiques.

22. Les limites à la performance du *super-node*

Les outils d'information mis en œuvre par les *nodes* se sont développés ces dix dernières années avec l'évolution des outils en matière d'*Intelligence Led Policing* (Ratcliffe, 2008). Pour autant, leur répartition entre les différentes forces de police reste inégale et leur exploitation au sein des services, aléatoire. Ce qui fait dire à Gautron (2008, p. 210) que « les méthodes et l'ingénierie mobilisées sont généralement sommaires, l'analyse des phénomènes de délinquance dépassant rarement le stade du simple constat ». Ce que confirment également Ocqueteau et ses collègues (Ocqueteau, Frenais, & Varly, 2002).

22.1. Le défaut d'ingénierie criminologique

Les méthodologies d'évaluation et d'analyse des phénomènes de violence, au niveau local, restent peu mises en œuvre et assez pauvres de l'aveu même des utilisateurs.

« C'est l'âge de pierre ! [...] On n'a pas de ce point de vue là saisi le virage de la modernité » Entrevue 11 – Directeur prévention – sécurité.

L'absence de criminologie en France (Mucchielli, 2004) en tant que savoir académique et savoir-faire reste une des causes qui prive les acteurs locaux de sécurité d'outils de compréhension des phénomènes auxquels ils font face.

22.1.1. Des technologies d'analyse développées par les communes

Historiquement les seuls outils d'analyse disponibles en matière de délinquance étaient les faits tels que constatés par les services de la police d'État. Ainsi, la police nationale enregistre toujours systématiquement tous les faits constatés au sein d'une procédure appelée « état 4001 ». L'état 4001 est considéré comme la statistique criminelle en France, développée en parallèle de l'enquête de victimisation nationale réalisée tous les ans par l'Observatoire

National de la Délinquance et des Réponses Pénales (ONDRP). Bien que la police nationale et la gendarmerie disposent de systèmes indépendants de comptabilisation, la police d'État dispose de ce qui peut être considéré comme un monopole culturel, en matière de production de statistiques criminelles. L'état 4001 reste la source statistique usuellement employée aussi bien dans le cadre de la mise en place que de l'évaluation des politiques publiques de sécurité publique. Elle est cependant croisée avec les faits constatés par les autres *nodes* (police municipale, bailleurs sociaux, transporteurs, *etc.*), lors de la réalisation des diagnostics locaux de sécurité (Gautron, 2010, p. 5), ou lorsque des outils de type cartographie sont développés. Cependant, l'état 4001 n'a jamais été conçu comme un outil d'analyse de la violence, mais plutôt comme un outil d'évaluation de la performance des services de la police d'État.

« On regarde les statistiques au jour le jour, ce qui est d'une stupidité incroyable. [...] Les statistiques de la police [...] ont été créées comme indicateur de pilotage des services. [...] Ça a jamais été fait pour faire de la politique ou du média. » Entrevue 05 – Police nationale, Gendarmerie.

Ces données statistiques deviennent alors la lisibilité de la politique de sécurité publique des gouvernements, comme des autorités locales, mais leur authenticité reste très contestée.

« Le maire a intérêt à ce que la sécurité s'améliore et que donc [que] les faits constatés baissent. [...] Tout simplement parce [...] qu'il a des électeurs qui veulent vivre tranquillement. [...] Donc il va demander à la police de [...] faire baisser les faits constatés... En même temps [...], imaginez qu'on ait une ville sans délinquance, on va avoir un désengagement de l'État en termes d'effectifs [...]. Qu'est-ce que va faire le citoyen ? Il va aller gueuler chez le maire [...] : « Où est la police ? » » Entrevue 28 – Coordonnateur.

Sur le terrain, la statistique devient un indicateur dont il faut prendre soin, du fait de sa sensibilité politique. L'activité opérationnelle des unités de police peut même s'en trouver orientée.

« Nous on est pas soumis à l'état 4001 donc on a pas un nombre comptable de procédures à rendre à la fin du mois. » Entrevue 08 – Police municipale.

En 1999 le gouvernement Jospin demande à deux parlementaires d'auditer l'état 4001 et plus généralement la manière dont les statistiques relatives à la criminalité sont administrées. Nait

des conclusions des auteurs (Caresche & Pandraud, 2002), l'Observatoire National de la Délinquance (OND, qui deviendra ONDRP), chargé de l'administration des faits constatés et de la mise en œuvre de l'enquête de victimisation nationale annuelle. Les réformes récentes de l'outil statistique (Valls, 2013) permettent aujourd'hui d'obtenir une meilleure description des phénomènes locaux de violence ainsi que de l'activité policière. Pour autant les faits constatés par la police d'État restent une source très partielle d'information, mais du fait de la valeur symbolique qu'ont ces statistiques d'État, restent la référence au niveau local.

« J'ai des gens qui se plaignent que dans leur descente de garage, y'a des regroupements la nuit. Donc on va faire une opération nocturne vendredi prochain. Et puis je vois madame la commissaire qui va me présenter ses chiffres tronqués, là... » Entrevue 20 – Élu.

C'est ce constat qui a poussé les élus et les polices municipales à chercher à se doter d'outils davantage performants et à s'orienter vers de nouvelles technologies. En matière d'analyse, l'usage de la cartographie s'est donc développé dans les plus grandes villes, renforcé d'un point de vue opérationnel par le développement d'outils tels que la vidéoprotection et la géolocalisation des patrouilles. Ainsi, la cartographie permet aux services de police municipale qui en disposent d'optimiser leur réponse opérationnelle au regard des « délits de voisinage à fortes occurrences » (Dupont & Ratcliffe, 2000).

« Avec [...] la cartographie, on repositionnait les [agents] dans l'espace et on s'est aperçu qu'en les mettant à pied à tel endroit sur des jours de fréquentation relativement importants, ils sont beaucoup plus accessibles. Les gens les connaissent mieux, connaissent les points de chute. » Entrevue 42 – Police municipale.

« Régulièrement [...] on nous donne un état de la cartographie et vous voyez de gros points noirs qui apparaissent. Il y a eu tant de faits commis entre telle et telle heure. Et, ça permet d'orienter les patrouilles de police municipale, nationale... beaucoup municipale, quand même... [...] et d'affiner en fait, la situation criminogène sur les communes. » Entrevue 03 – Élu.

La cartographie est l'occasion d'un échange d'information et de données entre tous les *nodes*, le facteur multisource des données renforçant la robustesse de l'ensemble.

« Notre cartographie de la délinquance [...] on a une convention avec la police nationale et on est renseigné en direct. » Entrevue 20 – Élu.

L'impact réel de la cartographie comme outil d'analyse n'est pas évalué et aucun mécanisme de collecte et d'évaluation de bonnes pratiques ne semble exister. Si un tel outil présente des vertus tant d'un point de vue opérationnel que du management des services et du partenariat, son impact mériterait d'être évalué. D'autant que la fiabilité informationnelle de l'outil (ou pour citer un adage quantitatif peu élégant, mais Ô combien exact, « *garbage in, garbage out* » ainsi que la manière dont les résultats sont employés devraient inciter à la prudence (Dupont & Ratcliffe, 2000).

« Il y a de la cartographie. Ah oui, mais quelle cartographie ! [...] Est-ce qu'on sait l'utiliser ? Quand je vois XXX qui a mis plus de deux ans pour essayer de la faire tourner et qui finalement n'a jamais réussi. » Entrevue 07 – Police municipale.

Ce sont essentiellement les grandes collectivités qui disposent de la cartographie et qui la partagent avec les autres *nodes*. Il y a donc un véritable leadership en la matière de la part des polices municipales, rejointes par quelques unités de la police nationale (Lille, Lyon, Marseille, *etc.*). Mais on ne peut pas parler d'une dynamique en termes de savoir et de savoir-faire en la matière et si les outils deviennent technologiquement plus performants, leur utilisation reste assez basique.

« L'État en termes [...] d'ingénierie de la sécurité publique [...] a l'expertise, la connaissance, les personnels, les moyens et les collectivités territoriales, pour la plupart d'entre elles, n'arrivent pas à avoir une expertise suffisante en face pour avoir une discussion d'égal à égal. » Entrevue 23 – Police nationale, Gendarmerie.

Or il apparaît clairement, contrairement au propos tenu, que les polices municipales qui se trouvent être mieux dotées, tendent malgré tout à faire émerger un savoir-faire au sein des collectivités concernées.

22.1.2. Le défaut de capital culturel

Ce défaut d'ingénierie est relevé par les acteurs de terrain qui aimeraient pouvoir disposer d'une information davantage stratégique, susceptible de participer à l'élaboration de politiques publiques ainsi que de leur évaluation.

« Il manque ainsi une ingénierie qui doit se développer parallèlement pour aider les décideurs et puis pour aider les services à être, pas mieux pilotés, mais éclairés par rapport à la conduite de leur action au quotidien. » Entrevue 09 – Élu.

« Je joue mon rôle, mais je ne peux pas le jouer [...] avec méthode. Je bidouille. » Entrevue 07 – Police municipale

Ce défaut d'ingénierie se voit par l'absence de mise en place d'outils qualitatifs autant que quantitatifs. Ainsi le recours aux enquêtes de victimisation est quasiment inexistant (Mucchielli & Raquet, 2014).

« Je crois beaucoup aux enquêtes de victimation par exemple parce que les diagnostics locaux de sécurité, ils sont faits par qui, à voir... Ça doit peut-être s'ajouter au diagnostic local de sécurité, une évaluation de la vidéo et parallèlement des enquêtes de victimation tous les deux ans. » Entrevue 01 – Élu.

Ainsi les diagnostics locaux de sécurité rendus obligatoires par la réglementation¹⁹⁴ et qui sont supposés être la base de la coopération entre les différents acteurs du *super-node* apparaissent le plus souvent comme une extraction simpliste des faits constatés par les différents services. (Cayrel & Diederichs, 2010, p. 77)

« Il aurait fallu pousser l'analyse de manière plus transversale, associer davantage les maires, les policiers municipaux, la population à travers un diagnostic local de

¹⁹⁴ « L'établissement d'un diagnostic constitue la première étape de l'élaboration du contrat [CLS]. Il tiendra compte des travaux déjà existants. Il portera à la fois sur : un constat de la situation en termes de délinquance ; une évaluation du sentiment d'insécurité ; une analyse permettant d'apprécier l'adéquation des réponses apportées. » Circulaire NOR: INTK9700174C du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité. Voir également la proposition d'orientations pour la mise en place des CLS de nouvelle génération (Juillet 2005), point 2.3. Et Circulaire NOR INT K 0600110C portant cahier des charges des CLS de nouvelle génération, fiche n°1 : « Présentation du diagnostic local de sécurité. »

*sécurité avec les acteurs importants de la commune et on a pas fait ce travail-là. »
Entrevue 07 – Police municipale.*

À titre d'exemple, les collectivités n'ont pas à ce jour les ressources tant culturelles qu'économiques pour évaluer le sentiment d'insécurité, tel que prévu dans le diagnostic local de sécurité.

« On a un peu peur de savoir ce que pense la population. [...] L'état d'esprit en matière de sécurité aujourd'hui, on essaye de le deviner, mais on le connaît pas vraiment. » Entrevue 40 – Police municipale.

Mais le défaut d'ingénierie n'est pas le seul handicap au développement d'outils d'analyse. D'autres handicaps sont également présents, bien plus culturels.

22.1.3. Les réticences à l'analyse

On observe également une certaine réticence à l'analyse, du fait des résultats qui pourraient être mis en exergue et qui pourraient être jugés encombrants.

« Ce serait bien d'être proactif, sauf [...] qu'on a très peu d'analyse, mais on ne cherche pas en avoir. » Entrevue 07 – Police municipale.

*« Il y a aussi une peur, je crois, de savoir la réalité par rapport à la différence entre [...] les chiffres [...] communiqués en préfecture [...] et la réalité de la situation. »
Entrevue 09 – Élu.*

De telles analyses poseraient ainsi de façon crue des problématiques de sécurité publique intuitivement connues mais dont les solutions paraissent trop techniquement complexes ou nécessitant trop de ressources politiquement. Ce qu'il ne semble pas possible d'admettre dans le contexte symbolique de la puissance publique française. Des tabous émergent et la collecte et l'analyse des données relatives à la violence devient pleine d'interdits. Le plus classique reste la collecte de données ethniques où la réflexion se pose davantage en termes d'interdits que d'une responsabilisation éthique de la gestion des données. Ceci renvoie de nouveau aux enjeux de déresponsabilisation des acteurs, dans le modèle d'État providence (infra, p.10).

« On a pas le droit de dire qu'en prison, il y a plus de gens d'origine étrangère [...] et on a pas le droit de les compter. [...] Quand on commence à s'interdire des instruments de mesure, on prend pas les meilleurs moyens de comprendre les

phénomènes. [...] Alors après, c'est la façon dont on les exploite et ce qu'on en dit. Mais de dire : « Ça on a pas le droit d'en parler », comme s'il y avait des tabous. »
Entrevue 20 – Élu.

La rareté des travaux de recherches académiques sur les dispositifs de sécurité locale et l'absence de culture des collectivités de faire appel aux chercheurs, explique la déconnexion entre la recherche et les acteurs de la sécurité locale. Or comme le dit Ocqueteau (2004, p. 169), la participation de scientifiques indépendants permettrait de « ne pas rester prisonnier des cadres interprétatifs normatifs dominants ».

« Je pense que les décideurs gagneraient, quels qu'ils soient : État, communaux, à travailler plus avec la recherche. » Entrevue 09 – Élu.

De ce point de vue la constitution d'observatoires locaux de la violence et de la prévention de la délinquance semble présenter une possibilité pour le *super-node* de se doter d'outils d'analyse plus performants (Pinel & Malbosc, 2003), d'indicateurs de suivi-évaluation. Il s'agit là d'un choix économique, mais aussi d'un enjeu en termes d'importation de savoir-faire, eu égard la pauvreté du bassin français.

« Si on veut avoir une vision sereine de ce qui se passe sur la voie publique, c'est plutôt avec des outils neutres, des observatoires. » Entrevue 06 – Police municipale

« [La coordonatrice CLSPD] est seule. Demain elle va avoir un observatoire. [...] C'est bien beau d'avoir de l'information dans un outil cartographique et informatique, mais derrière c'est pour que ça produise de l'efficacité, qu'il y ait de l'analyse, de la réflexion. » Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie.

Les observatoires locaux de la délinquance ou de la tranquillité publique selon les dénominations politiques, représentent ainsi autant un atout d'information pour le *super-node*, dès lors que les compétences académiques requises sont recrutées, qu'un élément concourant aux mécanismes de gouvernance eux-mêmes.

Les conséquences du défaut d'analyse académique des phénomènes liés à la sécurité locale sont l'inefficacité des dispositifs et l'épuisement des acteurs.

« Culturellement on n'a pas été capable de mettre en place des dispositifs qui nous permettent de nous poser et de réfléchir, donc on manque de maîtrise temporelle. [...] »

On court derrière ! On continue à courir derrière ! » Entrevue 11 – Directeur sécurité, prévention.

Dans cette perspective l'État qui pourrait avoir un rôle incitatif, ne s'investit pas. Il est même permis de croire au vu des décalages entre les textes et les capacités des acteurs de terrain, qu'il ignore tout de ces enjeux (Crozier, 1994, p. 134).

22.2. Le défaut d'évaluation de la performance

La faiblesse des outils d'analyse de la situation sécuritaire des territoires se retrouve au niveau de l'évaluation de la performance des dispositifs mis en place. Fautes d'indicateurs adaptés relatifs à la situation locale de sécurité et à l'efficacité des services rendus, les acteurs du *super-node* sont donc condamnés à avancer « à vue ».

« Tout le monde a peur de se planter, parce que tout le monde sait qu'à un moment donné, on va quand même devoir aller à l'évaluation. » Entrevue 01 – Police nationale, gendarmerie.

22.2.1. Le défaut d'évaluation programmatique

Les différents dispositifs mis en place par le *super-node* en matière de prévention de la violence, de réduction du crime et de renforcement du contrôle social ne sont jamais évalués de façon robuste. De temps à autre, des inspections générales de l'État se livrent à un état des lieux, sans méthodologie académique, sans recension d'écrits, sans évoquer les biais relatifs à leur éventuel conflit d'intérêts, sans même une bibliographie sommaire.

« Le souci aujourd'hui c'est [...] que c'est toujours intéressant qu'il y ait des études en ce sens. Comment on traduit ceci en termes d'outils ? Comment on l'évalue ? [...] Comment on fait un retour ? » Entrevue 08 – Police municipale.

« Alors pourquoi à mon avis ça manque de savoir-faire. On ne fait plus appel pour des raisons sans doute budgétaires [...] ou autres, à des sachants pour permettre de dire : « On fait le point, on repart sur autre chose ». Je pense que c'est encore un manque de culture. » Entrevue 22 – Police nationale, Gendarmerie nationale.

L'engouement des dernières années pour une vidéosurveillance très coûteuse tant d'un point de vue de l'investissement que du fonctionnement (infra, p.179) en est un exemple assez

symbolique dans la mesure où aucune évaluation s'inspirant des méthodologies développées dans les pays anglo-saxons depuis la fin des années 1990 par Welsh et Farrington (2009) (2002), Gill (2005) ou Ditton et Short (1999) par exemple, n'a jamais été mise en œuvre en France.

Ainsi, les fiches-actions et les groupes de travail du CLS/CLSPD ne font pas, sauf de rares exceptions, l'objet d'analyses de terrain aussi bien dans une approche de criminologie quantitative que qualitative, où la France est pourtant davantage à son aise.

« Il y avait, je crois, jusqu'à trente objectifs à atteindre, avec trente pilotes. Donc ça c'est quelque chose d'impossible. Donc quand on parle d'évaluation, il vaut mieux ne pas en faire, parce que là, c'est catastrophique. » Entrevue 22 – Police nationale, Gendarmerie.

Donc les avancées programmatiques se font sur la base des faits constatés par les services de police et des opinions des acteurs, eux-mêmes parties prenantes à ces programmes.

« On a décidé de sortir deux, trois fiches et de les remplacer par d'autres, des fiches où on considère que le travail est globalement fait. [...] Par contre, des problèmes nouveaux qui émergent ou des mesures nouvelles qui nous paraissent intéressantes, partenariales, on les met dedans. » Entrevue 21 - Directeur prévention, sécurité.

Une fois encore c'est le capital culturel qui fait défaut, les acteurs se sentant dépourvus méthodologiquement.

« L'intérêt pour moi est de créer moi-même des indicateurs pas uniquement quantitatifs, mais qualitatifs, donc je vais avoir des indicateurs au long cours sur l'activité. Mais je confonds pas l'activité de service avec l'efficacité par rapport à une situation donnée. Donc les difficultés c'est : qu'est-ce qu'on prend comme échelle de temps, quel périmètre pour avoir des outils objectifs en tout cas pour analyser les situations ? » Entrevue 09 – Élu.

Ainsi, faute d'évaluation, peu d'indicateurs et de protocoles de suivi-évaluation (M&E) existent et les « tableaux de bord » se résument le plus souvent à comptabiliser les infractions constatées ou le nombre de courriers reçus de la population.

« On a déjà des tableaux de bord d'activités. [...] Et puis derrière, on a des indicateurs qui sont par an, en matière de relation avec la population. » Entrevue 42 – Police municipale.

Pour autant, il existe chez les acteurs une conscience forte du coût budgétaire de la sécurité publique et par conséquent, une ambition d'efficacité.

22.2.2. Conscience et manquements en matière d'efficacité

Tous les acteurs ont une conscience aigüe du coût que représente la sécurité publique, tant en police d'État, qu'en police municipale et que le public doit pouvoir recevoir le meilleur service pour le meilleur coût.

« Ça fait des coûts importants, mais qu'il faut assumer, derrière il faut être d'autant plus efficace. » Entrevue 09 - Élu.

« On commence à se poser la question « Mais les polices municipales, ça coûte cher ! », « Qu'est-ce qu'elles font ? » [...]. Et on s'interroge de plus en plus. Les policiers municipaux ont un problème de légitimité par rapport à ça. » Entrevue 07 – Police municipale.

Mais d'une part, le défaut d'évaluation académique des programmes mis en œuvre en matière de prévention et de réduction de la violence et d'autre part, la mise en place très partielle de la RGPP (infra, p.76) privent les acteurs du *super-node*, d'une évaluation réelle de leur efficacité. Faute d'indicateurs de suivi-évaluation pertinents, ils ne peuvent que relever les dysfonctionnements propres à leur organisation ainsi qu'aux interactions *inter-nodes*.

« Quand on embauche trente flics dans une ville [...] où il y a que quinze mille habitants, où il y a une compagnie de cent-dix gendarmerie [...], qu'est-ce que vous voulez qu'il leur arrive ? [...] Il y a de l'argent public de foutu en l'air. » Entrevue 05 – Police, Gendarmerie.

Hormis les travaux de la Cour des Comptes (2011), personne ne s'est aventuré à évaluer la pertinence de cette profonde réforme de la sécurité locale, basée sur le décentrage de l'État et la montée en puissance d'un noyau d'acteurs locaux. Or on se souvient du mauvais accueil réservé aux travaux d'Ocqueteau (2008) par la haute hiérarchie de la police nationale, lorsqu'il avait voulu travailler sur l'efficacité d'un service de la police nationale. Une telle démarche permettrait pourtant de baliser les étapes suivantes de la réforme.

« C'est là la question que les maires se posent : « Est-ce que les moyens que j'ai déployés pour délester un peu l'État, [...] est-ce que ce temps consacré par la police

municipale [...] est concrètement, utilement réparti au sein du commissariat ? » [...] Je ne crois pas. » Entrevue 40 – Police municipale.

Or ce questionnement quant à l'efficacité du dispositif de gouvernance nodale se posera certainement tôt ou tard au vu du contexte néolibéral dominant, lorsque les acteurs du *super-node* devront passer à l'étape vraisemblable de restriction budgétaire suivante. Peut-être d'ailleurs l'État devrait-il inciter les acteurs du *super-node* à se responsabiliser en tant qu'entité, même informelle, quant à leur propre efficacité, ceux-ci étant les plus à même d'évaluer les ressources nécessaires et de s'en répartir une charge négociée.

22.3. Le défaut de normativité

L'enjeu relatif à la normativité se pose dans le cadre de la pérennisation de ce que produit le *super-node*, tant d'un point de vue de la durabilité des mécanismes de gouvernance interne que d'un point de vue de la résolution des problèmes. Il s'agit donc de savoir comment des pratiques deviennent des acquis, en capacité d'être répliqués et améliorés dans le temps. Il semble très clairement que le passage de l'expérientiel à la norme pose problème pour les *super-nodes*. Il y a au moins deux raisons nettement identifiables à cela : d'une part, l'instabilité professionnelle des acteurs fragilise considérablement le *super-node* et son fonctionnement *intuitu personae* ; d'autre part, on peut constater l'absence de démarche d'identification et d'évaluation / validation de ce qui pourrait être identifié comme des « bonnes pratiques » d'un point de vue des mécanismes de gouvernance.

22.3.1. La faiblesse d'une démarche en « bonnes pratiques »

Le CIPD s'est efforcé toutes ces dernières années de collecter les meilleures pratiques d'un point de vue de la résolution des problèmes, ce qui a permis de générer des fiches-actions types à destination des collectivités. Des organisations telles que le Forum Français de Sécurité Urbaine ont largement contribué à cette démarche. Mais la démarche n'étant pas culturelle, elle n'est pas organisée.

« On réinterroge pas les pratiques, on voit pas en quoi on peut réaménager nos pratiques pour faire mieux avec moins. Mais au contraire, on reste sur le même mode organisationnel qui est souvent dépassé et on rogne sur ce qu'on peut gratter, mais pas forcément à bon escient. » Entrevue 04 – Coordonnateur CLSPD.

Un des points forts de la police municipale aujourd'hui c'est son réseau national, tout à fait informel, mais qui permet une mutualisation des pratiques. La rencontre des policiers lors des formations au CNFPT contribue largement à ces échanges. L'Observatoire National des Polices Municipales tente de contribuer également à cette dynamique. Mais les outils n'existent pas.

« Le premier réflexe pour un directeur de police municipale lorsqu'il est confronté à un problème, c'est quand même de faire fonctionner son réseau et de savoir si ailleurs un autre directeur de police municipale n'a pas le même problème, ce qu'il a mis en place [...] et ce que ça a donné. » Entrevue 06 – Police municipale.

Une démarche de collecte plus systématique et d'évaluation selon des protocoles académiques pourrait être mise en place afin de permettre une mise en forme et une dissémination systématique. Ainsi une démarche type *Evidence Based Policing* (Sherman L. W., 1998), pourrait permettre le développement de matrices comparatives (Lum, Koper, & Telep, 2011) incluant les pratiques des *super-nodes* et faire émerger les pratiques les plus satisfaisantes.

22.3.2. La mobilité des acteurs et la déstabilisation du partenariat

Dans la mesure où le fonctionnement du *super-node* repose sur un équilibre précaire de relations entre individus issus de plusieurs organisations plus ou moins interdépendantes, le départ de l'un des acteurs physique constitue un risque de rupture de l'équilibre institué. Le vide ainsi généré apparaît de nature à fragiliser, voire stopper l'activité du *super-node*.

« On peut voir quelque chose qui fonctionne assez bien, être complètement déséquilibré par le départ d'un partenaire ou de deux partenaires qui contribuaient pleinement à la réussite de ce CSLPD. » Entrevue 13 – Police municipale.

À chaque fois qu'un acteur part, c'est toute une cohérence collective à recréer. Ainsi, la non-reconduction d'un élu dans son mandat peut signifier un changement d'orientation politique en matière de sécurité locale et la fin de la collaboration. Le remplacement du responsable local

de la police d'État constitue à chaque fois un risque pour la police municipale, dans la mesure où le bon accueil jusqu'alors réservé à la police municipale peut être remis en cause.

« C'est ce qu'arrivait fréquemment quand tu changeais de commissaire de police. [...] Au bout de trois ans tu touchais un nouveau commissaire de police : « Les polices municipales c'est bien, mais moi, je vous aime pas ! Donc, vous allez continuer à faire vos trucs dans votre coin, j'veux pas entendre parler d'vous ! » Tu continues à faire ton travail, mais là t'as plus de relations. » Entrevue 42 – Police municipale.

Le lien de confiance est à chaque fois à renouveler, avec ce qu'il a d'incertain.

« On voit qu'avec des personnes qui arrivent et qui changent, il y a ce cette confiance à réinstaurer. » Entrevue 42 – Police municipale.

Ceci est d'autant plus sensible lorsque le *super-node* est porté, comme dans l'exemple ci-dessous, par un véritable binôme constitué d'un commissaire de police et d'un directeur de police municipale, unis par des relations amicales.

« Je vais partir dans un an ou deux [le directeur PM] peut être plus rapidement en raison des échéances politiques. La question est de savoir : qu'est-ce qui va rester derrière ? Et est-ce que les acteurs qui sont toujours les mêmes dans les structures [...] seront en capacité de faire évoluer leurs pratiques professionnelles pour s'intégrer dans des dispositifs collaboratifs, partenariaux, de construction d'une véritable politique de sécurité au plan local, qui les dépasse et les oblige ? » Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie.

La mobilité des fonctionnaires d'État peut d'ailleurs servir de prétexte à ceux-ci afin d'esquiver tout investissement dans le partenariat local de sécurité. Le strict minimum est alors mis en œuvre afin de répondre aux exigences de la hiérarchie interne, mais le supplément d'effort individuel qui est requis afin de faire fonctionner le *super-node* est renvoyé à la responsabilité du successeur.

« Dans les services de l'État on a le corps préfectoral et le directeur des services de sécurité publique qui bougent très, très souvent. Ce qui fait que c'est toujours « mon successeur traitera » [...] « on ne pourra pas s'engager forcément à cent pour cent ». Donc si ça ne fait pas partie des objectifs édités en central par le ministère de l'Intérieur [...] ils ne le feront pas ou alors c'est vraiment un truc personnel, une marotte. » Entrevue 09 – Élu.

Le contexte français fait surgir des interrogations et des limites quant au développement du modèle nodal de gouvernance de la sécurité locale. Cela fait partie intégrante des spécificités nationales évoquées par Ferret. Pour autant, la mise en œuvre du paradigme de gouvernance nodale en France n'échappe pas non plus aux débats relatifs aux limites du modèle, en général.

23. Implication de la société civile et enjeux démocratiques

Le premier enjeu démocratique qui s'impose au *super-node* est sa constitution même dans la mesure où le partenariat de sécurité locale peine à intégrer la société civile et ses organisations. Ce n'est pas le propre à la France ni au paradigme de gouvernance nodale, dans la mesure où depuis les années 1980, les services de police ont essayé d'intégrer la population à la démarche de *policing*, avec des succès relatifs (Dupont B. , 2007a ; Brodeur, 2003). Le propos est d'autant plus significatif en France où le concept de police de proximité n'a pas cherché à impliquer la population au même titre que ce que le concept de police communautaire a incité à développer dans les années 1990 (Le Goff, 2004 ; Donzelot & Wyvekens, 2004).

23.1. Le découplage société civile / sécurité publique

Pour autant, le CLSPD reste le seul dispositif de sécurité locale laissant une place à la société civile. Et dès la version initiale du CLSPD, il est prévu la participation d'un troisième collègue composé des « représentants des professions confrontées aux manifestations de la délinquance et d'associations œuvrant dans le domaine de la prévention ou l'aide aux victimes¹⁹⁵ ». Ce collègue inclut les responsables associatifs, les bailleurs sociaux, les transports, les services

¹⁹⁵ Circulaire NOR INTX0205744C du 17 juillet 2002, relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance. Point 3.

sociaux. Le décret du 23 juillet 2007 supprimera le découpage en collèges et ajoutera « que des personnes qualifiées peuvent être associées aux travaux du conseil »¹⁹⁶.

23.1.1. Le découplage comme effet de l'État providence

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la démarche en termes de *policing* a été de renforcer le professionnalisme des forces de police. Si cela a eu de nombreuses vertus au regard de la qualité des services délivrés et à la déontologie policière, cela est également entré en résonance avec la doctrine de monopolisation des enjeux de sécurité publique, par les services de police de l'État (Monjardet, 2002, p. 270). Comme l'identifiaient déjà Crozier et Thoenig (1975, p. 13) dans les années 1970, certains acteurs ne considèrent alors pas le citoyen comme une ressource, mais comme le consommateur de fin de chaîne. Ce que Roché (2002, p. 180) qualifie de « paternalisme ». « Le plus souvent, policiers de terrain et maires estiment que les habitants [...] sont dépourvus de compétences et ne savent pas formuler leurs attentes à l'égard des services publics autrement qu'en protestant ou en pratiquant le ragot malveillant. » (Ocqueteau, 2005, p. 94).

« Je pense que le CLSPD pour être efficace doit rester une enceinte d'experts, donc j'en exclus [...] la population. Après qu'on fasse des réunions publiques d'explication [...] un échange, OK. Mais le CLSPD, on reste entre techniciens que ce soit du social, de l'éducation ou de la sécurité publique. » Entrevue 23 – Police nationale, Gendarmerie.

À l'inverse d'autres acteurs s'estiment en difficulté du fait de l'absence de la participation de la population.

« Ça fait plusieurs décennies qu'on a laissé les habitants de côté et qu'on leur a rien demandé ! Aujourd'hui bien sûr c'est un peu plus compliqué. Pour gérer la sécurité on aimerait bien que les habitants nous aident ! (rires) C'est un peu tard ! [...] Ils participent peu parce que dans l'imaginaire collectif, la sécurité c'est le problème de

¹⁹⁶ Article 1^{er} du décret n°2007-1126 du 23 juillet 2007, codifié par l'article D132-8 du Code de la sécurité intérieure.

la police et c'est sûrement pas le problème des habitants » Entrevue 06 – Police municipale.

La démarche d'une sécurité volontairement monopolistique et providentielle a offert au citoyen la place de consommateur insatiable qui jouit d'un service de qualité. On ne sait pas ou plus faire (Donzelot & Wyvekens, 2004, p. 184). Renverser la tendance afin d'impliquer davantage la population apparaît complexe. Même s'il la regrette, les acteurs de la sécurité locale héritent donc d'une situation de déconnexion entre population et sécurité publique.

« La demande de rassurement de la population face au délitement des rapports sociaux, à l'agressivité montante, à la disparition progressive de la bonne éducation entre les populations quelque soit leur niveau social, par ailleurs. [...] On nous demande aujourd'hui de régler des problématiques qui relèvent du champ de l'éducation, du champ de la morale, du champ de la politesse qui se vit de moins en moins dans les quartiers, dans les villes. Et aujourd'hui la police nationale [...] n'a pas d'outils pour le faire et quelquefois on peut même s'interroger sur sa légitimité à le faire. [...] Et si on me projette là-dessus, on m'instrumentalise et je fais prendre le risque à mes personnels, par le déficit d'outils, par le déficit de légitimité, d'adopter de facto des postures non déontologiques, non professionnelles, non juridiques, qui alimentent parfois les tensions entre la police et la population. » Entrevue 01 – Police nationale, gendarmerie.

« Tout l'enjeu des techniciens, mais aussi surtout des élus, c'est de faire passer des messages aux habitants en disant : [...] « et vous qu'est-ce que vous faites pour votre propre tranquillité ? » » Entrevue 35 – Coordonnateur CLSPD.

Si l'implication des organisations du type bailleurs sociaux, transporteurs, organismes de médiation sociale ne fait aucun doute, qu'en est-il réellement des autres organisations de la société civile : médias locaux, ordres professionnels, leaders religieux, associations culturelles et sportives ou tout simplement, citoyens engagés. Autant d'acteurs essentiels de la société civile qui finalement se trouvent peu, voire pas associés aux enjeux locaux de sécurité (Roché, 2004a, pp. 61-65). Il y a donc une « ambiguïté permanente sur la place des habitants » dans la mesure où d'une part on souhaite les associer, mais d'autre part, on refuse qu'ils ne soient pas professionnels (Roché, 2002, p. 182). Ce que Ocqueteau relève en présentant l'ambiguïté de « l'aider » et du « contenir » (Ocqueteau, 2005, p. 95).

23.1.2. La difficulté d'associer les organisations de la société civile

« Au lieu de s'ouvrir, le système s'est refermé sur lui-même. Au lieu de développer l'initiative de la base et d'élargir ses rangs, il a cherché à conserver ses aspects restrictifs et secrets » (Crozier & Thoenig, 1975, p. 18 ; Le Goff, 2005, p. 423 ; Ocqueteau, 2005, p. 94). Il appartient alors aux associations d'habitants de faire le lien entre les acteurs locaux et la population. (Cayrel & Diederichs, 2010, pp. 87-88).

« [Une association] qui est ancrée et qui a une certaine légitimité au regard des habitants [...] si nous travaillons en partenariat avec elle, nous allons pouvoir toucher plus d'habitants. » Entrevue 32 – Police municipale.

Mais les craintes relatives à la confidentialité ainsi qu'à la représentation de la capacité d'apport des associations locales marginalisent de telles participations, en dépit des chartes de confidentialité.

« On est toujours en difficulté à communiquer avec eux parce que y a un vrai problème de confidentialité, voire parfois de moralité. » Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie.

Pour autant certaines organisations quant à elles semblent intéressées à participer aux dynamiques de résolution des problèmes, y trouvant là une occasion de contribuer à l'effort collégial, autant qu'une occasion de reconnaissance et de valorisation.

« On a d'autres acteurs, comme les acteurs associatifs [...] qui eux recherchent beaucoup plus à pouvoir intégrer ces groupes qui travaillent sur la résolution de problèmes. [...] On a par exemple des associations qu'on a intégrées [...] dans certaines thématiques du CLSPD, parce que c'était aussi pour eux une forme de reconnaissance. » Entrevue 50 - Police municipale.

« Après c'est suivant les thématiques. Parfois, on va faire appel à des associations locales qui sont représentants de communautés ; je fais allusion aux religieux par exemple ou [...] de cadres socioprofessionnels qui peuvent nous intéresser. » Entrevue 16 – Police municipale.

On observe ainsi une résistance générale à associer les organisations de la société civile qui ne représenteraient pas immédiatement un intérêt pour la collaboration, comme c'est le cas pour les bailleurs et les transporteurs. Il y a sans doute une recherche vertueuse d'efficacité dans

cette démarche, même si un des effets pervers reste une certaine déconsidération pour les autres acteurs de la société civile. L'association très partielle de ces acteurs prive ainsi le *super-node* de ressources, de relais d'opinion et *in fine*, d'une certaine représentativité consolidatrice de légitimité.

23.1.3. Une population jugée trop consommatrice

Les citoyens sont donc davantage perçus essentiellement par les services de police comme des consommateurs de sécurité publique. « Les habitants tendent à se décharger de leur responsabilité dans l'échange social, en accusant un autre ou des autres » (Roché, 2002, p. 178).

« L'intérêt c'est de satisfaire la demande de sécurité des citoyens et je dirais même que c'est la demande gourmandise en matière de sécurité des citoyens. » Entrevue 07 – Police municipale.

« Le métier à l'extérieur est terrible, il n'a pas de sens [...] parce que la population est de plus en plus tyrannique ; Parce qu'elle est de plus en plus individualiste. » Entrevue 01 – Police nationale, Gendarmerie.

Et les élus se trouvent en quelque sorte kidnappés dans ce dilemme de l'exigence d'une population consommatrice, leur pérennité au pouvoir dépendant de la satisfaction de la population.

« Plus les gens vivent dans un certain confort et plus on apporte de confort et plus les seuils de tolérance sont bas. [...] Le seuil de tolérance des administrés [...] est très bas et on a beaucoup de doléances [...] qui ne sont pas des faits de délinquance du tout, ni même de nuisance. » Entrevue 36 – Élu.

Les élus portent une part de responsabilité dans cette « gourmandise » où la population a très bien compris que certains élus s'engageaient à protéger ce qu'ils qualifient sémantiquement de « tranquillité » publique, allant ainsi bien au-delà des seules conditions de sécurité. Certains élus n'hésitent pas alors à essayer de reconcentrer le travail du *super-node* sur des enjeux de

sécurité assumés, en incitant le citoyen à ne plus être seulement un consommateur de sécurité, mais peut-être davantage « consom'acteur¹⁹⁷ ».

« Faut prendre le risque aussi. Le citoyen n'est pas forcément que consommateur de sécurité, il doit être au cœur du dispositif et c'est ça aussi l'esprit de service public. [...] On n'y gagne aussi forcément, après ça prend du temps. » Entrevue 09 – Élu.

En dépit des obstacles culturels et à ce que Roché (2002, pp. 179-180) appelle la « délégation passive », une volonté de réimplication de la population se développe comme une tendance forte au sein du *super-node*.

« Je cherche [...] à rééduquer le public [...] sur la détermination de notre rôle. [...] C'est d'arriver à faire prendre conscience que c'est un métier qui sert aussi d'action publique même si elle est locale. [...] Puis se détacher totalement de l'idée de la police politique du maire qui est au service des « cons-citoyens » en deux mots. » Entrevue 08 – Police municipale.

De ce point de vue le développement du programme « Voisins vigilants¹⁹⁸ » en France, qui est l'équivalent du *Crime Neighbourhood Watch* anglo-saxon, constitue une véritable nouveauté, d'autant que ce n'est pas l'État qui pilote l'initiative, mais bien des entreprises commerciales¹⁹⁹. En Hollande où les réseaux locaux de sécurité incluent la population depuis les années 1980, Terpstra (2008, p. 8) identifie différents stades de participation de la population. Cela va de la simple transmission d'informations au réseau, jusqu'à la participation d'activités de surveillance dans les quartiers, dont les habitants peuvent avoir eux-mêmes l'initiative, voire la charge financière.

¹⁹⁷ La « consom'action » est un néologisme qui représente l'idée selon laquelle le consommateur peut également développer une responsabilité personnelle quant à sa pratique de consommation « du développement, du bien-être des populations et de la qualité des écosystèmes » (Feschet, 2014).

¹⁹⁸ Circulaire NORIOCJ1117146J du 22 juin 2011, relative au dispositif de participation citoyenne.

¹⁹⁹ <http://www.voisinsvigilants.org/> (Consulté le 08.06.2015).

23.1.4. La peur de la perte de contrôle

Or en France, un des freins à l'implication de la population dans les mécanismes de gouvernance de la sécurité locale reste la peur de la perte de contrôle de la part des acteurs du *super-node*. Et si au sein des quartiers, les citoyens se sentaient autorisés à créer des groupes d'autodéfense, des milices, ou si les institutions ne se trouvaient plus en mesure d'endiguer la montée d'une telle alternative ? Alors, « le système fonctionne dans l'ombre. L'opinion publique fait peur et on s'en cache. » (Crozier & Thoenig, 1975, p. 13).

« On va pousser des gens à faire justice eux-mêmes. [...] On va revenir aux milices ! Et les gens vont se constituer effectivement en groupe pour pouvoir résoudre leurs problèmes tout seul. » Entrevue 13 – Police municipale.

[À propos des camps de Rom] « Moi ce que je crains actuellement si le nombre de personnes augmente, c'est que des personnes à bout, mettent le feu. » Entrevue 36 – Élu.

« Évidemment, on leur demande pas de faire des milices ! » Entrevue 35 – Coordonnateur CLSPD.

L'inquiétude de perte de contrôle semble réelle chez ces trois acteurs aux profils différents et démontre un contexte sécuritaire fragilisé qui interpelle sur la limite de ce qui est un engagement citoyen acceptable et la maîtrise de cette limite. Face à cette crainte de la perte de contrôle, tenir la population aussi loin que possible des questions locales de sécurité devient alors une issue acceptable (Le Goff, 2004, p. 81 ; Cayrel & Diederichs, 2010, pp. 102-107).

« Des personnes dans des [...] immeubles qui étaient excédées de voir l'occupation de leur hall d'immeuble se sont mobilisées. [...] Tous les soirs ils sont descendus avec leurs chaises et c'est eux qui occupaient le hall d'immeuble ! [...] Ça a été porteur (rires) puisque les individus ne sont plus revenus ! [...] J'ai trouvé ça assez sympa sur la forme, cependant c'est sur le fond, ça pose un problème. » Entrevue 13 – Police municipale.

La population peut donc être sollicitée pour s'impliquer dans l'effort de sécurité locale en délivrant de l'information, par l'appel aux services de police et surtout le dépôt de plainte permettant d'engager la démarche judiciaire. Mais cela doit rester dans une stricte répartition des responsabilités.

23.2. L'information et la reddition de comptes à la population

Si le citoyen reste peu impliqué dans l'architecture de la sécurité locale, il y a ce pendant cette volonté de responsabiliser celui-ci en insistant sur sa part de responsabilité en matière de bon ordre. Un appel à redécouvrir de nouveaux modes de contrôle social.

« On parle beaucoup d'État, de communes, mais je crois que c'est le citoyen qui est central dans cette affaire et personne d'autre. J crois que le vrai projet de sécurité il part du citoyen. » Entrevue 40 – Police municipale.

Mais la participation à l'effort de sécurité locale n'est pas le seul enjeu. Le modèle de gouvernance nodale constitue une manière nouvelle et différente de produire de la sécurité locale, non plus basée sur la seule responsabilité des services de police à organisation pyramidale, mais sur la collaboration horizontale de *nodes*. De nouveaux dispositifs d'information et de reddition de comptes doivent dès lors être développés.

23.2.1. L'accès à une information transparente

L'information du citoyen reste un enjeu central pour le *super-node* afin que ses travaux soient popularisés et qu'une adhésion de la population puisse se développer. Mais le droit du citoyen à être informé reste fondateur de la démocratie (Jones, Newburn, & Smith, 1996, p. 186). La distance de fait séparant les acteurs de la sécurité locale et plus particulièrement ceux du *super-node* et ceux de la société civile rend difficile l'établissement d'une communication constante et transparente. Or dès 1975, Crozier et Thoenig (p. 18) évoquaient la permanence de l'exigence en matière de renouveau démocratique : « de nouveaux groupes sociaux sont apparus et de plus fortes exigences de participation à la gestion publique ont été exprimées par la population ».

a) Les enjeux d'une information claire, transparente et pédagogique

La demande de la population en matière d'information reste forte et les acteurs ont conscience de devoir délivrer une information aussi claire et complète que possible.

« Les habitants sont toujours très impressionnés, ça les intéresse. » Entrevue 09 – Élu.

« Ils ont monté un document qui est lisible, avec un nombre d'objectifs vraiment limité, compréhensible par tous. Donc le citoyen va pouvoir y avoir accès. » Entrevue 22 - Police nationale, Gendarmerie.

Pour autant, l'information délivrée par les acteurs reste partielle, la dynamique à l'égard de la population reste dans une perspective du haut vers le bas, du *super-node* vers le citoyen. Il s'agit donc d'informer et d'éduquer le citoyen, mais aucun mécanisme ne prévoit l'inverse. Ce qui ne fait pas de l'information de la population une priorité.

« Pour ma part je trouve que la police ne communique pas assez avec sa population. Donc on met trop la population à l'écart des problèmes de sécurité. » Entrevue 13 – Police municipale.

« On ne publie pas de chiffres, donc on ne cherche pas à démontrer que le mécanisme policier est efficace. C'est pas du tout ça qu'on cherche. C'est les heures fonctionnaires sur le terrain qu'on cherche. C'est tout. » Entrevue 07 – Police municipale.

Par ailleurs, lorsque des rencontres sont organisées par la police, en l'occurrence la police d'État, les doubles agendas peuvent se croiser. Ainsi, une réunion destinée à informer la population peut aussi être récupérée à l'avantage d'un des acteurs afin de se faire valoir.

« Au niveau des services de l'État, on a de grosses difficultés à ce que les services de police, notamment lorsqu'ils participent à des réunions où les habitants sont invités [...] fassent autre chose que de la publicité. Mettre en avant ce qui a bien marché est pas un rendu très objectif non plus. [...] Quand on leur dit « il faut associer plus le citoyen » on traduit par « ils vont donner des informations ». [...] À la fin, le citoyen y trouve moins son intérêt et déserte les instances. [...] Donc une fois qu'ils vont commencer à lancer ce type de réunion, ils le font à leur manière et ils le détournent de l'objectif premier qui est de faire du contact avec la population » Entrevue 09 – Élu.

b) Le maire n'informe pas, il communique

Quant à la communication institutionnelle des collectivités locales, telle que pilotée par leurs services de la communication, elle a davantage pour objectif de valoriser les interventions du maire et de l'équipe municipale au pouvoir, que de répondre au droit à l'information du citoyen.

« C'est les élus qui se chargent la plupart du temps de communiquer avec la population, alors à travers effectivement tous les prismes de la communication politique. » Entrevue 50 – Police municipale.

Ce sont donc les élus qui communiquent et non les services de police municipale, voire les autres *nodes*. On ne constate pas réellement de stratégie d'information de la population, mais davantage le fait de vouloir exister d'un point de vue communicationnel dans le champ de la sécurité locale avec la volonté de plus ou moins se valoriser politiquement.

« Quand on a des choses bien, on fait des communiqués de presse. Grâce à la vidéo, on réussit à récupérer quelqu'un ! On se prive pas de le faire savoir. Et puis, par le biais de nos publications municipales, de temps en temps, on publie quelques statistiques. » Entrevue 20 – Élu.

« [Les] statistiques [...] sont retranscrites après par voie de presse à la population [...]. Il y a une information qui peut être faite ponctuellement [...] à l'intérieur du bulletin municipal. [...] Mais voilà ça s'arrête là. On distille l'information de l'action de la police municipale, c'est par doses. Parce qu'à la fois y a une volonté de dire elle est là, elle veille sur vous [...] et puis d'un autre côté il y a aussi de dire ben voilà [...] on veut pas en faire un service phare dans certaines collectivités » Entrevue 12 – Police municipale.

Que reste-t-il alors du droit du citoyen à être informé ainsi que du jugement relatif à une communauté insuffisamment engagée et trop consommatrice, si aucune stratégie d'information et d'éducation n'est développée ?

23.2.2. La libération de la parole

Selon Cayrel et Diederichs (2010, p. 105) « Donner la parole aux habitants [est] un vœu pieux. « Pour leur faire dire quoi ? » ». La formulation elle-même est éloquente. Les auteurs (pp. 102-104) ont identifié cinq causes principales au fait que de donner la parole aux habitants reste rare. Il s'agit : du défaut d'envie des acteurs institutionnels, du peu de considération pour la parole des habitants, du fait que les institutions ne supportent pas la critique, de la résignation à la non-participation des habitants ou du fait des habitants eux-mêmes aux dispositifs de dialogue, de leur faible participation par manque d'intérêt ou peur de représailles. Les réunions publiques sont alors davantage conçues comme des réunions

d'information / validation plutôt que des rencontres et de véritables dialogues (Cayrel & Diederichs, 2010, pp. 106, 182, 184). Pour autant, certaines collectivités expérimentent la mise en place de mécanismes systématiques de remontée de l'information et d'échange.

« L'actuelle mandature [...] a soulevé ce couvercle de la parole de la population à libérer, créer des organes d'écoute et d'échange pour que justement les citoyens soient entendus. [...] Les habitants sont très demandeurs des dispositifs de communication. » Entrevue 11 – Directeur prévention, sécurité.

Ou encore, dans une autre ville :

« Les comités de liaison police-population par exemple sont vachement intéressants. Pour moi, ça pourrait être quelque chose à développer en présence de la ville [...] avec la police d'État et le parquet. On rendrait compte de l'activité, du recueil des doléances, on ferait preuve de pédagogie, on apporterait des réponses aux habitants et on prendrait la température. Mais ça, ce n'est vraiment pas dans la culture française malheureusement. Donc il y a vraiment, vraiment, beaucoup de résistance. » Entrevue 09 – Élu.

Ainsi, si les traditionnelles réunions de quartier permettent de se présenter devant les citoyens régulièrement pour rencontrer la communauté, il s'agit davantage d'un exercice assez formel d'information. Alors que le *super-node* pourrait trouver un intérêt d'une part à s'assumer et se présenter comme l'entité responsable de la sécurité locale et d'autre part à développer des dispositifs non pas seulement d'information, mais également de consultation (sous forme de *workshop* ou de *focus groups*, par exemple...).

23.2.3. De l'information à la reddition de comptes

Il y a une différence fondamentale entre informer et rendre des comptes, la reddition de comptes incluant une obligation de la part de celui qui rend des comptes, à celui qui les reçoit.

« Il faut aussi être en mesure de rendre des comptes sur les moyens engagés et sur le travail à restituer. » Entrevue 42 – Police municipale.

a) Un enjeu complexe à accepter

Si l'on considère que la population finance les dispositifs de sécurité publique et qu'il en est aussi le client, on peut juger pertinent que les acteurs locaux rendent des comptes (Donzelot &

Wyvekens, 2004, p. 170) de leurs travaux à la population, sans systématiquement attendre les échéances électorales.

« Rendre des comptes, ça hérissé beaucoup le poil ici malheureusement des services de l'État. Alors nous on essaie de le faire à notre petit niveau, avec nos services municipaux. Ce n'est pas une culture évidente, mais je pense que c'est préalable pour impliquer plus le citoyen parce que souvent le citoyen il va s'impliquer si [...] il est bien informé. » Entrevue 09 – Élu.

Il ressort que certains policiers ne se considèrent pas comme redevables de comptes auprès du public et donc uniquement administrativement imputables auprès de leur hiérarchie (Le Goff, 2005, p. 423). Ces témoignages pourraient illustrer ici les deux conceptions différentes de la police que pose Avery (1981) : force de police ou service de police ?

« On n'a pas de compte à rendre la population. On peut expliquer certaines choses, mais on n'a pas de compte à leur rendre. Les comptes on les rend au maire [...] qui est notre patron. [...] Mais la population [...] on n'a pas à s'expliquer. » Entrevue 14 – Police municipale.

Or l'exercice de reddition de comptes ne se limite pas à expliquer ce que fait le service de police, en termes d'activités, mais aussi à l'emploi des fonds publics.

« La vidéo [...] c'était hyper opaque au niveau du coût et du fonctionnement, donc [...] vous avez notamment un service de centre de sécurité urbaine avec des budgets fonctionnement, investissement, etc. qui [est maintenant] très séparé. L'info est disponible sur le site Web de la ville. » Entrevue 09 - Élu.

Et nous n'avons guère entendu, de toutes les entrevues, qu'un seul élu se prononcer sur le sujet. C'est que pour les élus, la nécessité d'une reddition de comptes à la population, en dehors des élections locales, ne va pas de soi.

« Il y a plein [d'élus] qui rechignent à faire des bilans de mandat ou à évaluer les politiques publiques parce qu'ils pensent que cela les remet fondamentalement en cause. Sauf qu'à un moment on utilise de l'argent public, on doit rendre des comptes aux citoyens sur la façon dont on utilise l'argent, comment on a atteint ou pas les objectifs, par quels moyens et quelles limites. » Entrevue 09 – Élu.

La reddition de comptes à la population, c'est-à-dire le fait de considérer que les élus locaux soient directement redevables aux usagers, n'appartient pas aux us.

b) La police : une reddition de comptes hiérarchique

Pour la police d'État, le concept même de rendre des comptes à la population, que ce soit d'un point de vue opérationnel ou que ce soit d'un point de vue plus stratégique et budgétaire, reste très marginal dans la conscience des acteurs et pour certaines forces de police, semble tout à fait incongrue. Il est vrai qu'administrativement, la police d'État rend compte à sa propre hiérarchie centrale et non à la population.

« Rendre des comptes ce n'est pas très joli et ce n'est pas accepté par tous. [...] On rend des comptes à Paris, on ne rend pas des comptes au citoyen ou au maire alors que normalement au niveau des travaux, la police nationale travaille sur un territoire, travaille auprès d'habitants. Donc à qui devrait-on rendre des comptes ? Ce n'est pas au préfet trois fois par jour, selon moi. » Entrevue 09 – Élu.

Ceci renvoie au positionnement de la police d'État, serviteur de l'État ou serviteur de la communauté ? La reddition de compte à la population se fait alors en vertu d'une vision personnelle du responsable de la police d'État.

« [Les policiers nationaux] comprennent mal les exigences de ceux auxquels ils doivent rendre des comptes. Le compte-rendu de son activité reste encore une notion que les gardiens de la paix et [...] les commissaires [...] n'ont pas en tête. Moi j'ai coutume de dire dans les réunions publiques [...] que je viens pour rendre compte de l'activité de la police aux habitants. Alors j'avais le maire qui faisait un p'tit bond, et pourtant c'était la réalité. Je leur expliquais que je leur devais des comptes [...] sur les actions de la police [...]. Il y a encore le poids de l'autorité régaliennne, qui est très forte. » Entrevue 22 – Police nationale, Gendarmerie.

Quant à ce que la police d'État puisse rendre des comptes aux responsables démocratiquement élus sur leur territoire d'exercice, les élus locaux eux-mêmes ne semblent pas davantage prêts à l'accueillir.

« Ce que j'avais demandé à faire et que je n'ai jamais obtenu, c'est de pouvoir venir m'expliquer devant le bureau des maires [et] des adjoints, voire même devant le conseil municipal, une fois par an, pour expliquer les statistiques, l'action de la police, ses réussites, ses échecs... ses axes de progressions. [...] J'ai eu des oppositions, on m'a dit : «Non, non, on a pas besoin de ça ! ». [...] Faut que celui à qui on est censé rendre des comptes l'accepte aussi. [...] C'est pas toujours le cas. » Entrevue 22 – Police nationale, Gendarmerie.

Et pourtant, il y a quelque chose dans cette démarche personnelle de ce responsable de police d'État, de tout à fait vertueux d'un point de vue de la gouvernance, puisque l'on rompt dans cette perspective une reddition de comptes strictement hiérarchique, au profit d'une démarche *inter-nodale*. À défaut que celle-ci conduise à une sanction démocratique, à tout le moins peut-on distinguer ici une prémisse de validation du travail du *super-node*.

c) Un volontarisme motivé par l'éthique

On observe alors que les acteurs qui sortent des standards en matière de reddition de comptes, sont tous motivés par des considérations éthiques, une représentation de leur mission de service public qui tend à leur faire rendre compte aux citoyens. Ces considérations éthiques semblent transversales, que les acteurs soient élus ou policiers.

« Je pense que c'est une démarche de sincérité, presque déontologique. On est un service public de la police, de la sécurité, il est tout à fait normal qu'il y ait une contrepartie. [...] On est payé par le citoyen [...] et je crois que la contrepartie naturelle [...] c'est d'expliquer ce que l'on fait. » Entrevue 22 – Police nationale, Gendarmerie.

« On est transparent là-dessus, même s'il y a des choses qui baissent et qui augmentent qui ne sont pas favorables, on donne une vraie explication. Je le souhaite à chaque fois. J'espère que ça va continuer quand je ne serai plus là, mais c'est très important pour moi. » Entrevue 09 – Élu.

« Les gens en ont marre des paroles. [...] Et puis il y a le bien-pensant [...] le politiquement correct et ceux qui disent la vérité passent pour des salauds... (rires) [...]. J'ai un discours plutôt policé pour pas inquiéter la population : « Vous inquiétez pas on s'inquiète de tout », mais c'est pas vrai. » Entrevue 40 – Police municipale.

Il semble donc que les enjeux démocratiques liés à la sécurité locale sont peu pris en compte par les acteurs de la sécurité locale et que le *super-node* en tant que tel ne dispose en général pas d'une véritable stratégie permettant de servir cette approche démocratique. Le fait de peu, voire ne pas se considérer dans une posture de redevabilité de comptes et d'obligation démocratique se ressent inévitablement en matière d'imputabilité des acteurs du *super-node* et du *super-node* lui-même.

d) Les *beat meetings* du *Chicago Alternative Policing Strategy*

Le concept de police communautaire mis en place à Chicago aux États-Unis dans les années 1990 et appelé CAPS (*Chicago Alternative Policing Strategy*) peuvent être présentés comme des dispositifs développant la participation citoyenne ou à tout le moins l'échange d'information et la reddition de comptes à la population (Skogan & Hartnett, 1997, pp. 113-116 ; Donzelot & Wyvekens, 2004, pp. 168-172). Les *beat meetings* de Chicago sont organisés par îlot, de façon régulière et réunissent en moyenne une vingtaine d'habitants et une demi-douzaine de policiers travaillant sur l'îlot, patrouilleurs et encadrants, à l'exclusion des officiers de hauts rangs, afin de préserver le lien de proximité. Tous les habitants et les organisations de la société civile sont formellement invités et ceux qui se déplacent émargent à l'entrée de la salle afin de pouvoir effectuer un suivi de la participation. La majorité des *beat meetings* restent généraux et traitent des problématiques de drogue, de troubles impliquant des jeunes, de véhicules abandonnés, de propreté de voie la publique et des parcs, mais aussi de la réponse des services de police ainsi que des comportements policiers jugés éventuellement inadéquats. Certains *beat meetings* peuvent cependant traiter de sujets spécifiques tels que les violences intrafamiliales ou les mauvais traitements à animaux. Le déroulement des *beat meetings* reste donc assez constant : la première partie de la rencontre permet à la police de reprendre point par point l'ensemble des questions et problématiques soulevées par les habitants lors de la rencontre précédente et de rendre compte des décisions prises et des actions menées ainsi que des suites envisagées si le problème s'avère persistant. Pendant la seconde partie de la rencontre, la population est encouragée à faire ses observations et à signaler les problématiques récemment apparues où rappeler celles auxquelles elle reste confrontée.

Les travaux de suivi et d'évaluation ont fait apparaître qu'il était préférable qu'un facilitateur neutre anime la rencontre afin de mieux gérer les tensions qui pouvaient émerger entre police et population. « *Making beat meetings work was hard. Police officers offered resistance to this new routine and to spending time away from tasks that they believed to be real police work.* »

Often, not very many people came to the meetings, and when they did, police fretted about how unrepresentative they were of the community as whole. » (Skogan & Hartnett, 1997, p. 113). Pour autant, selon les évaluations réalisées le taux de participation du CAPS reste le plus élevé des États-Unis, y compris parmi les quartiers les plus déshérités. La forte participation relative des femmes, des Latinos et des Afro-Américains ainsi que d'une grande diversité sociale de la population est présentée comme une réussite du programme (Skogan & Hartnett, 1997, pp. 117-119).

23.3. Le défaut d'imputabilité des acteurs

Selon Jones, Newburn et Smith (1996, p. 186), le citoyen est en droit de revendiquer en matière policière que les services de police et leurs agents soient responsables et redevables (Infra, p.45). Or le dispositif de gouvernance nodale du fait de la multiplicité des acteurs, de la perméabilité des frontières entre acteurs et de la collégialité de la prise de décision ne contribue pas à la traçabilité décisionnaire et par voie de conséquence à l'imputabilité. Deux facteurs peuvent être cités qui concourent à ce défaut d'imputabilité, le premier est relationnel et se trouve être un effet du lien de confiance qui lie les acteurs, tandis que le second est davantage structurel.

23.3.1. De la confiance à la déviance nodale

Le premier exemple qui implique la confiance comme élément susceptible de provoquer un bris des garde-fous est celui qui peut être observé en matière d'échange d'information.

a) La légalité de l'échange d'information : la zone grise

En matière d'échange d'information, il apparaît que chaque acteur a une conscience aigüe du cadre légal, de ce qu'il lui est permis ou non d'échanger avec les autres acteurs (infra, p.255). C'est donc tout à fait consciemment que l'échange de renseignement se fait dans une zone grise, sur la base de la relation de confiance et à la frontière de la légalité.

*« Les garde-fous sont l'ensemble des textes législatifs et réglementaires qui encadrent la profession. [...] Certains responsables de service sont même un peu limités sur ça, parce qu'ils le font au quotidien, pensant que c'est la normalité. Alors que lorsqu'on prend ces textes on n'est pas du tout dans la normalité, on est dans l'illégalité. »
Entrevue 12 – Police municipale.*

La justification de cette transgression est la recherche d'un intérêt général supérieur, face à un cadre légal trop restrictif qui bloque le travail de résolution des problèmes des acteurs.

« Je travaille sur deux strates : un réseau primaire qui est le réseau officiel [...] et puis un réseau secondaire : c'est tout ce qui peut être bloqué à la strate une et sur lesquelles on a besoin d'être efficient. [...] Je sais que si je le signale de façon institutionnelle, ça va prendre six à huit mois à être traité alors qu'on a besoin d'une réponse très rapide. » Entrevue 31 – Police municipale.

« Nous ne sommes pas dans la légalité. Si on y reste, on ne fait rien ! Encore une fois, le danger il est [...] de ne pas utiliser ces informations à d'autres fins que celles qui vont ramener à la légalité. [...] » Entrevue 12 – Police municipale.

La police d'État n'échappe pas à la réalité d'un cadre légal jugé trop serré pour pouvoir travailler avec efficacité.

« Je reçois tous les matins le bulletin de renseignement quotidien. Il est transmis par le commandant de la compagnie [de gendarmerie]. Il m'a dit lui-même : « Je vous l'envoie tel quel [...] je vous laisse le soin de transmettre éventuellement, en rayant les noms ». [...] Il y a de l'information judiciaire en cours et qu'en théorie, je ne devrais pas être destinataire de ça... Donc, on est dans une zone grise. » Entrevue 14 – Police municipale.

Mais où s'inscrit la limite de la zone grise lorsque ce sont des personnels de la santé qui donnent de l'information de nature confidentielle à la police et que cette information, même si elle n'est pas partagée par le policier, contribue au faisceau d'information supportant la décision ?

« Quand tu as par exemple un pharmacien [...] qui va te donner une information pertinente sur certaines observations qui fait au niveau de sa clientèle, notamment des clients qui peuvent être dans l'addiction [...], il est clair que c'est une information qui est [...] à prendre très au sérieux. » Entrevue 50 – Police municipale.

On constate ainsi que la conscience de ce qui est légal ou pas est clairement présente, mais qu'il s'agit de décisions réfléchies et volontaires de communiquer des informations qui ne sont pas supposées être partagées. La motivation pour passer outre un cadre légal est une représentation de l'intérêt général dont la force est alors supérieure au respect des règles. Grâce à la confiance, outrepasser les règles devient possible ce qui rapproche la confiance de la complicité. Et si le phénomène s'observe au titre de l'échange d'information, il s'observe aussi au titre de l'action policière.

b) L'efficacité opérationnelle à la frontière de la légalité

Ainsi cette relation de confiance entre acteurs peut également conduire les services de police à mener des opérations de sécurité publique à la frange de la légalité. Et ce qu'un individu pris isolément n'aurait peut-être pas fait seul dans sa propre organisation, peut se trouver conforté dans son choix, en le partageant avec un collègue partenaire, comme dans cet exemple unissant un directeur de police municipale et un commandant opérationnel de police nationale.

« On avait une occupation de ressortissants de pays de l'Est dans une maison abandonnée, ça a créé des nuisances [...]. La meilleure des choses qu'on avait à faire c'était de mettre par terre la baraque ! Bon, ben un jour on a fait intervenir une pelleteuse, prétextant qu'on allait faire une tranchée autour de la maison [...] et puis on a eu quelques incidents de pelle... C'est-à-dire qu'on a abattu un pignon de maison... et puis on a terminé par foutre la maison par terre ! On est rentré au commissariat [la commissaire] nous a regardés et elle nous a dit : « mais qu'est-ce que vous êtes partis faire tous les deux ? » « Nous ? Rien ! » « Alors, vous avez réglé le problème ? » ; « Ah oui ! Oui, oui ! C'est bon ! » Et puis elle a appris trois jours après que la baraque était par terre ! Et elle nous a convoqués. « Ah ! nous ? Ah, non ! » [...] Elle nous a bien évidemment pas crus, mais derrière voilà on savait ce qu'on faisait ! [...] Le risque était calculé, mais c'est de la complicité. » Entretien xx – Police municipale.

C'est un exemple type de mutualisation des capacités sauf que l'action outrepassa le cadre légal. Mais comment identifier les responsabilités respectives ? Autre question dans cet exemple, la commissaire n'aurait-elle pas davantage investigué si l'action avait été menée par la police nationale uniquement ?

c) Les valeurs sous-jacentes

Les acteurs assument donc que le cadre légal et réglementaire constitue potentiellement des atteintes à l'efficacité. Il semble alors exister un ordre supérieur à l'ordre légal qui est celui de la finalité, d'une certaine perception l'ordre public qui autoriserait à s'affranchir partiellement du cadre réglementaire.

« Le système formel permet partiellement d'être efficace. Mais arrivé à un moment si on veut monter en termes d'efficacité, il est nécessaire d'avoir un réseau informel pour obtenir un résultat. [...] Le système formel [...] parfois ça marche très bien [...] parfois c'est Don Quichotte [...]. Donc il faut trouver des solutions [...] en restant dans la légalité... Dans la majorité des cas, en ayant une déviance, mais qui n'est pas abyssale au niveau de la légalité, qui n'est pas un comportement déviant avec un réseau informel. » Entrevue 12 – Police municipale.

Il devient alors acceptable de s'exonérer du cadre légal au nom d'un intérêt supérieur.

« Faut pas qu'on reste dans un carcan ; donc on est à la limite de la bande jaune. [...] Oui, cela peut être considéré comme déviant, mais [...] pas déviant pour permettre à quelqu'un d'en tirer profit. [...] Je dirai que cette déviance doit apporter quelque chose qui est positif [...] pour la société, [...] positif pour une personne pour lui éviter quelque chose de bien plus grave. » Entrevue 12 – Police municipale.

Et les donneurs d'ordres trouvent leur compte dans cette situation, la commande étant celle de résoudre efficacement la problématique, mais celle-ci suffisamment générale pour être interprétable quant aux moyens à employer. C'est un chèque en gris (Brodeur, 1984, p. 33) qui laisse croire à une certaine marge de manœuvre dont peuvent bénéficier les policiers et qui protège les donneurs d'ordre du fait de son ambiguïté. La porte est ouverte à une déviance dont l'opérateur fixera lui-même la limite. On observe donc que le dispositif nodal, du fait de la collégialité des décisions et de la faiblesse induite de l'imputabilité, favorise les chèques en gris.

23.3.2. Le facteur structurel du défaut d'imputabilité

Le second facteur limitant l'imputabilité est de nature structurelle et se décline en plusieurs volets.

D'une part, les dispositifs tels que les *CLSPD/CISPD*, *GLTD*, *ZSP*, *CUCS*, constituent un empilement d'organes comportant tous des volets relatifs, de près ou de loin, à la sécurité locale. Ces dispositifs sont développés sur des territoires quasi identiques, engageant les mêmes acteurs, puisant aux mêmes ressources. Faute d'une coordination stratégique du *super-node*, les télescopages sont inévitables et empêchent une vue claire des rôles et responsabilités de chacun.

« Il faut coordonner [les ZSP] avec les CLSPD, les GLTD... Et là, je crois qu'on a du mal. [...] D'ailleurs dans la circulaire [...] mettant en place les ZSP, il était indiqué que « il fallait y réfléchir, et il fallait que ce soit bien coordonné ». On avait bien ciblé le problème [...], sans y apporter forcément de réponse, parce que la réponse n'est pas forcément dans les mains du ministre de l'Intérieur. [...] Comment le procureur de la République va se retrouver dans le CLSPD, s'il vient [...] dans les ZSP, forcément et dans le GLTD, à chaque fois avec un niveau de pilotage différent ? [...] Comment on arrive à se coordonner avec tout ça ? » Entrevues 22 – Police nationale, Gendarmerie.

D'autre part, l'existence de cet enchevêtrement de dispositifs se développe dans un contexte où le partenariat se trouve quand même borné par la compétition que se livrent les différentes organisations. Identifier dans un tel contexte quelle est la part réellement apportée sur le terrain, par chaque acteur devient alors une gageure. Ceci facilite ainsi une certaine culture de l'irresponsabilité.

« Les uns et les autres sont plutôt sur l'idée du déni de responsabilité, voire du bottage en touche : « C'est pas moi c'est lui ! ». [...] Chacun passe plus de temps à être dans l'esquive que de trouver les raisons pour lesquelles il doit se mettre en posture de responsabilité et donc en capacité de se remettre en question. C'est ce qui à mon avis, me permettrait de tirer sur le fil du changement. [...] Ça permettrait de responsabiliser [...] les postures institutionnelles.» Entrevue 11 – Directeur prévention, sécurité.

« C'est toujours la faute du désengagement de l'État ou je ne sais pas quoi, donc on a cette petite musique aussi... » Entrevue 09 – Élu.

« J'ai rarement vu d'élus limogés par rapport à de mauvaises décisions qu'ils auraient prises en matière de sécurité. [...] Alors ils devraient l'être, est-ce que c'est le cas réellement ? [...] Il y a toujours la sanction des urnes... » Entrevue 36 – Élu.

Enfin, il est nécessaire de se rappeler que même si le vocable de contrat est systématiquement utilisé, ceux-ci « ne peuvent être considérés comme de véritables contrats au sens juridique du droit privé ou du droit administratif. Leurs énoncés sont le plus souvent imprécis et ne permettent pas d’engager, en cas de manquement, la responsabilité des signataires » (Gautron, 2010, p. 6). Ce qui signifie que là encore, il y a peu d’espace prévu pour l’imputabilité du *super-node* et de ses acteurs.

De ce chapitre ressort autant de recommandations pratiques que de perspectives davantage globales quant aux enjeux démocratiques que soulève le fonctionnement du *super-node*. C’est l’illustration type du propos de Shearing et Wood (2003, pp. 406-409) lorsque ceux-ci assument que la production nodale de sécurité crée des « creux » démocratiques, encore à recenser et auxquels Loader tente d’apporter quelques réponses théoriques (Infra, p.47).

On constate que le fonctionnement nodal ne correspond plus aux mécanismes usuels de démocratie locale par lesquels la population vote pour un gouvernement local qui met en œuvre une politique publique. Dans une perspective nodale, le *node super-structurel* génère de la sécurité, il est même devenu l’organe – bien qu’informel – qui fait la sécurité locale. Pour le dispositif observé, aucune de ses décisions n’est validée par la population, aucun mécanisme démocratique n’existe pour valider les politiques publiques ni les actions menées. Pour autant des dispositifs de consultation de la population existent sous forme d’ateliers de travail par exemple ou de mécanismes de validation communautaire, à l’image de ce que le dispositif de justice communautaire Zwelthemba a développé (Froestad & Shearing, 2005). Ainsi, les seuls dispositifs démocratiques restent indirects : d’une part, par l’élection de l’équipe municipale et la production du *super-node* tombe en partie sous ce mandat et d’autre part, par les élections nationale, l’action de la police d’État au niveau local, étant couverte par les élections présidentielles et parlementaires. Or ces dispositifs démocratiques semblent lointains et partiels : lointains parce qu’ils ne permettent pas la validation des travaux du *super-node* et partiels dans la mesure où il n’existe que des dispositifs de validation sectorielle (services communaux, services d’État), mais pas de validation du dispositif nodal par lui-même. Pour

qu'une telle chose puisse être envisagée, le *super-node* devrait s'identifier d'abord comme un dispositif accompli et assumé. Étape que Loader ne spécifie pas, car un des défis majeurs serait de passer de dispositifs de gouvernance qui sont des agrégats partenariaux plus ou moins formalisés à une validation démocratique qui sous-tend la reconnaissance d'un dispositif organisationnel, voire institutionnel. Même si on peut imaginer la coexistence des démarches démocratiques usuelles avec l'émergence de nouveaux dispositifs *ad hoc*, certainement à développer au niveau d'assez petits territoires, dans une perspective de proximité, il n'en demeure pas moins que cela reste illusoire d'un point de vue constitutionnel même. Et pourtant, les enjeux d'érosion de légitimité des institutions pourraient sans doute trouver des réponses dans le développement de dispositifs microdémocratiques qui permettraient de valider l'activité des *super-nodes*.

Conclusion

Aucun travail de recherche ne s'était jusqu'alors engagé à étudier empiriquement un réseau de sécurité locale, au travers des mécanismes de gouvernance, ni de le faire dans un pays centralisé, permettant l'analyse du décentrage de l'État. Analyser une telle quantité d'intervenants, dans leurs relations respectives, analyser la position relative de chacun au sein du réseau et chercher à comprendre les mécaniques d'équilibre permettant la production de sécurité, aura été assez complexe. Le constat que le réseau n'est pas « plat », mais qu'au contraire, des ambassadeurs des *nodes* les plus influents, car les plus dotés en ressources, se retrouvent dans un cercle fermé, le *super-node*, pour développer une dynamique qui retourne vers le réseau, apparaît comme un élément renouvelant la réflexion relative à la gouvernance nodale.

Un modèle émergent, mais des avancées diverses

« Le CLSPD [...] est probablement l'amorce de l'avenir et du devenir qui n'est pas assumé. [...] Il est aujourd'hui effectivement préfigurateur d'une autre manière de travailler à laquelle nous aspirons tous. Mais parce que cet autre système n'est pas assumé clairement [...], il ne manifeste pas toutes ses potentialités parce que les logiques d'acteur institutionnel n'ont pas disparues. » Entrevue 01 – Police nationale. Gendarmerie.

À la fin de ce travail de recherche, il apparaît un mélange entre standardisation des dispositifs locaux de coordination comme voulu par l'État et une forte prise d'autonomie de la part des collectivités ; les relations interpersonnelles et les positions idéologiques tant des élus que des fonctionnaires d'État pouvant constituer autant d'obstacles que d'opportunités en matière de partenariat. Pour autant, dès lors qu'un modèle émerge, c'est en direction de la gouvernance nodale qu'il tend, générant systématiquement un *node super-structurel* et développant une dynamique propre.

C'est donc un système d'une relative complexité qui s'est développé où chaque acteur au-delà des missions régulières incombant à son organisation, modèle ses tâches afin d'en optimiser l'intérêt dans une perspective de gouvernance nodale. Un système où se jouent simultanément

plusieurs parties, celle des interactions institutionnelles où chaque acteur prend soin de préserver le territoire de son organisation, celle des relations interpersonnelles, basées sur la confiance et enfin celle conditionnée par l'intérêt commun, faisant jaillir des valeurs de service public. Une quatrième dimension s'ajoute qui reste celle de la permanente négociation entre le local et le central et qui concerne chaque organisation, selon des règles du jeu différenciées en fonction de la nature des acteurs. Cette négociation s'oriente dans un sens allant du central vers le local où l'emporte la mise en œuvre des dispositions prévues par le cadre légal et la préservation de l'image de l'autorité de l'État. Mais cette négociation s'oriente également dans le sens allant du bas vers le haut, tendant à la préservation de l'autonomie des acteurs plus ou moins implicitement en charge de la tenue du territoire d'un point de vue de la sécurité.

Le système n'est pas encore prêt à s'évaluer, mais il ne fait nul doute que la question des ressources mutualisées et ainsi consommées sera à rapprocher de la sécurité tangiblement produite et de la satisfaction de la population. L'absence de politiques publiques locales de sécurité expressément définies, le défaut de coordination générale de l'ensemble des dispositifs réglementaires, livrant à eux-mêmes des acteurs qui s'efforcent autant que possible de ne pas être redondants, ne peuvent pas manquer de coûter en ressources. L'absence de culture et de méthodologies éprouvées et d'évaluation renforce le caractère expérientiel du système, dupliqué par autant de communes et d'intercommunalités qu'il en compte sur le territoire national. Ces points restent autant de perspectives d'évolution pour une modélisation du système de gouvernance nodale de la sécurité locale en France.

Les apports théoriques de la recherche

Ces travaux de recherche auront généralement permis de confronter le paradigme de gouvernance nodale à l'épreuve du terrain, alors que la connaissance souffrait d'une approche quasi exclusivement dialectique. Le paradigme de gouvernance nodale sort renforcé de cette mise à l'épreuve réalisée qui plus est, hors du contexte anglo-saxon au sein duquel il s'est intellectuellement principalement développé. Bien entendu, comme le revendiquent Ferret pour la France ou Jones et Newburn pour la Grande-Bretagne, il est essentiel de rappeler que

le modèle de gouvernance nodale connaît autant de nuances qu'il peut en exister dans le contexte national et local.

Le *node* super-structurel ou *super-node* est apparu au cours de cette recherche comme la clé du fonctionnement de la production nodale en sécurité locale, lui laissant ainsi une place jusqu'alors insoupçonnée par la littérature scientifique. Si les caractéristiques du *super-node* reprennent bien celles signalées dans le cadre des dispositifs de gouvernance locale, l'importance que revêt le *super-node* ouvre une nouvelle strate en matière de recherche relative à la gouvernance nodale et à l'organisation de la sécurité. De nouvelles questions émergent alors : l'importance du *super-node* est-elle spécifique au terrain observé ou peut-on retrouver cet agrégat dans d'autres pays que la France et son contexte de centralisation étatique si spécifique ? Le *super-node* est-il un dispositif général qui pourrait se retrouver au-delà de la sécurité locale, dans l'ensemble des dispositifs de gouvernance nodale de la sécurité ? Autant de questions auxquelles des travaux futurs devront répondre...

Les apports opérationnels de la recherche

D'un point de vue davantage opérationnel, une série de recommandations pourraient être esquissées :

Les premières concernent l'État qui renforcerait sa position au sein des réseaux locaux de sécurité en développant une politique publique de décentrage, dans une perspective de gouvernance nodale de la sécurité. Une telle politique publique pourrait se dessiner en associant une représentation des principaux acteurs locaux, dont les villes. Une telle démarche permettrait à l'État d'assumer ses positions au regard de la population, clarifiant ainsi un discours qui lui assurerait davantage de liberté d'action. De cette politique publique, une réglementation-cadre pourrait reconnaître l'existence des *super-nodes*, sans toutefois chercher à les réglementer, ce qui serait contre nature et contraindrait les acteurs locaux à se créer de nouveaux espaces d'autonomie.

C'est l'ensemble de la sécurité locale qui a besoin de coordination et d'outils afin non seulement de faciliter l'émergence d'une véritable gouvernance locale de la sécurité, mais aussi de pérenniser et renforcer les acquis. Ainsi, le recours aux observatoires locaux de la sécurité, implantés au niveau intercommunal doit pouvoir se généraliser par la mise à disposition de termes de références et de boîtes à outils. En dépit de l'absence de criminologie académique en France, des formations diplômantes doivent permettre de former des analystes à l'analyse criminelle, tant en qualitatif qu'en quantitatif. Ceci permettrait de développer les outils de diagnostic local de sécurité, incluant le recours aux enquêtes de victimisation ainsi qu'aux entrevues qualitatives ; de développer des séries d'indicateurs intégrant les protocoles de suivi-évaluation. Les connexions avec la recherche d'État et le développement de programmes de recherche locaux ouverts à tous les acteurs, seraient facilitées et permettraient par exemple, d'avancer au moins techniquement en matière de violences urbaines.

Le réseau local de sécurité, sous l'impulsion conjointe de l'intercommunalité et de la police d'État devrait pouvoir disposer d'outils de coordination. Ainsi, un volet « ressources disponibles » pourrait être ajouté au Diagnostic Local de Sécurité, nouvelle génération. Des termes de référence et des manuels de pratiques, développés par le SG-CIPD pourraient faciliter l'émergence de nouveaux *super-nodes* et les partenariats pourraient être formalisés sous forme de chartes multilatérales.

La mise en forme d'une filière de police territoriale, regroupant police municipale, ASVP, gardes champêtres, *etc.*, permettrait de paver la voie d'un renforcement de reconnaissance et de professionnalisation de cette famille étendue de la sécurité.

Des Comités Locaux de Sécurité, qui intégreraient l'ensemble des *nodes*, y compris la société civile, permettraient de fusionner ou coordonner dans un premier temps l'ensemble des dispositifs actuels de partenariat local, sous la coordination du *super-node*. Les chartes de confidentialité seraient alors systématisées sur la base d'un manuel de l'éthique de la sécurité locale. Le recours à des dispositifs de consultation de la population et des principales communautés pourrait être systématisé. Une attention particulière serait portée quant à

l'implication des femmes, des jeunes, des anciens, des migrants, des personnes présentant un handicap physique ou une maladie mentale, ainsi que de toute population évaluée à risque lors du Diagnostic Local de Sécurité. Des Plans Locaux de Sécurité, développés en fonction du Diagnostic Local de Sécurité, négociés et validés par les Comités Locaux de Sécurité viendraient tracer la feuille de route des *super-nodes*. La reddition de comptes à la population locale se ferait à mi-mandat municipal (trois ans) et en fin de mandat local (6 ans), sur la base d'un nouveau diagnostic ; un système de validation démocratique consultative des décisions et réalisations du *super-node* et du Comité Local de Sécurité, par quartier ou groupe de quartiers (arrondissement) pourrait être envisagé afin de rapprocher mécanismes de production de sécurité locale et démocratie.

Des travaux complémentaires à ceux-ci seraient profitables en ce que cela permettrait de couvrir les « angles morts » de cette recherche due à l'absence de certains *nodes* essentiels. Si ces travaux permettent d'avancer sur la connaissance des dispositifs de gouvernance nodale et de mettre en exergue l'existence et le rôle joué par le *super-node*, il n'en demeure pas moins que certaines zones d'ombre subsistent. Ceci permettrait de réinsérer la perception des acteurs de l'État tels que le préfet et le magistrat. Un travail plus approfondi quant à la régulation des conflits au sein du *super-node* par exemple mériterait d'être effectué selon une approche bourdieusienne, de même qu'un examen plus détaillé des relations que chaque acteur entretient d'une part avec son *node* d'origine et d'autre part avec le *super-node*, par une approche quantitative du réseau. Mais il nous apparaît clairement que la complexité des enjeux autant que la nécessité de mutualiser les ressources de l'ensemble des acteurs concernés par les défis de la sécurité locale, se fera sentir de façon toujours plus déterminante dans les années à venir.

Bibliographie

(s.d.).

Alliès, P. (1991). Que sont nos notables devenus ? *Autrement*(122), pp. 108-119.

Ambrogiani, J. (2009). *Rapport au ministère de l'Intérieur relatif aux polices municipales*. Paris: Ministère de l'Intérieur.

ANRU. (2015). *État du programme national de rénovation urbaine, au 20 janvier 2015*. Paris: Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.

Arnsperger, C., & Van Parijs, P. (2003). *Éthique économique et sociale*. Paris: La Découverte.

Avery, J. (1981). *Police, Force or Service?* Butterworths.

Bachmann, C., & Leguennec, N. (1996). *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*. Paris: Editions Albin Michel.

Bagnasco, A., & Le Galès, P. (1997). *Les villes européennes comme société et comme acteur*. Paris: La Découverte.

Bailleau, F., & Faget, J. (2004). *Les experts municipaux de la sécurité. Origine, place et rôle dans la production de la sécurité*. Paris: IHESI.

Ballion, R. (2002). "L'école-éponge" : la pénétration des conduites déviantes. Dans C. Carra, & D. Faggianelli, *École et violence* (Vol. 881, pp. 33-35). Paris: La documentation française, problèmes politiques et sociaux.

Baudry, B. (1992). Contrat, autorité et confiance: La relation de sous-traitance est-elle assimilable à la relation d'emploi ? *Revue économique*, pp. 871-893.

Bauer, A., & Soullez, C. (2009). *Les fichiers de police et de gendarmerie*. Paris: Presses Universitaires de France - Que Sais-je n°3856.

Bauer, A., & Soullez, C. (2010). *Où sont les policiers et les gendarmes ? 10 ans après*. Consulté le février 14, 2014, sur acteurspublics.com: www.acteurspublics.com/files/pdf/rapport_police.pdf

- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Bauman, Z. (2013). *La vie liquide*. Paris: Fayard.
- Bauman, Z. (2014). *La société assiégée*. Librairie Arthème Fayard/Pluriel.
- Bayley, D. H. (1979). Police Function, Structure, and Control in Western Europe and North America: Comparative and Historical Studies. *Crime and Justice*, 1, pp. 109-143.
- Bayley, D. H. (1994). *Police for the Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Bayley, D. H., & Shearing, C. D. (1996). The future of policing. *Law & Society Review*, 30(3), pp. 585-606.
- Bayley, D. H., & Shearing, C. D. (2001). *The New Structure of Policing. Description, Conceptualization, and Research Agenda*. US Department of Justice. Washington: National Institute of Justice.
- Beaud, S., & Pialoux, M. (2003). *Violences urbaines, violence sociale*. Paris: Fayard.
- Beccaria, C. (1764). *Des délits et des peines* (éd. 2010). Paris: Le Monde & Flammarion.
- Beck, U. (2008). *La société du risque : Sur la voie d'une autre modernité*. Paris: Flammarion.
- Beetham, D. (1991). *The legitimation of power. Issues in Political Theory*. New York: Macmillan Publishing.
- Ben Mrad, F. (2004). La médiation sociale : entre résolution des conflits et sécurisation urbaine. *Revue française des affaires sociales*(3), pp. 231-248.
- Berlière, J.-M. (1993). Ordre et sécurité. Les nouveaux corps de police de la troisième République. *Vingtième siècle, Revue d'histoire*(39), pp. 23-37.
- Berlière, J.-M. (2005). La police sous la IIIe République, la difficile construction. Dans M. Aubouin, A. Teyssier, & J. Tulard, *Histoire et dictionnaire de la police du moyen-âge à nos jours* (pp. 351-538). Paris: Robert Laffont.
- Berlière, J.-M. (2005). Les années noires. Dans M. Aubouin, A. Teyssier, & J. Tulard, *Histoire et dictionnaire de la police du moyen-âge à nos jours* (pp. 402-486). Paris: Robert Laffont.

- Berlière, J.-M. (2009, janvier 1er). *Les pouvoirs de la police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État* ? Consulté le juillet 19, 2011, sur criminocorpus: <http://criminocorpus.revues.org/259>
- Berlière, J.-M., & Lévy, R. (2011). *Histoire des polices en France de l'ancien régime à nos jours*. Paris: Nouveau monde.
- Berthoud, A. (1989). Liberté et libéralisme économique chez Walras, Hayek, Keynes. *Cahiers d'économie politique*, 16(1), pp. 43-73.
- Bertrand, B. (2012). *État-providence et libéralisme redistributif: entre "nouveau" et "néo" libéralisme*. Montréal: Université du Québec à Montréal. Mémoire de maîtrise en science politique.
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. (2006). *Governance stories*. New York: Routledge.
- Bigo, D. (1995). Grands débats dans un petit monde. *Cultures & conflits*, pp. 1-23.
- Bigo, D. (2005). La mondialisation de l'(in) sécurité?. Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in) sécurisation. *Cultures & Conflits*(58), pp. 53-101.
- Billard, G., Chevalier, J., & Madoré, F. (2005). *Ville fermée. ville surveillée. La sécurisation des espaces résidentiels en France et en Amérique du Nord*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Bittner, E. (1970). De la faculté d'user de la force comme fondement du rôle de la police. Dans J.-P. Brodeur, & D. Monjardet, *Connaître la police. Grands textes de la recherche anglo-saxonne* (Vol. Hors série 2003, pp. 47-62). Paris: Les Cahiers de la sécurité intérieure, Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure.
- Blanc, S. (2013, septembre 16). Quand les communes recourent à la sécurité privée sur la voie publique.... *La gazette*.
- Boisvert, D. (1993). La recherche documentaire. Dans B. Gauthier, *Recherche sociale : De la problématique à la collecte des données* (éd. 3ème, pp. 79-112). Sainte Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Bonafé-Schmitt, J.-P. (2003). La médiation sociale et pénale. Dans J. P. Bonafé-Schmitt, *Les médiations, la médiation* (pp. 15-80). Toulouse: Trajets.

- Bonnemaison, G. (1982). *Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité. Rapport au Premier ministre*. Commission des maires sur la sécurité. Paris: La documentation française, Collection des rapports officiels.
- Bonnet, F., De Maillard, J., & Roché, S. (2015). Plural Policing of Public Places in France. Between Private and Local Policing. *European Journal of Policing Studies*, 2(3), pp. 285-303.
- Borraz, O. (1996). Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises. *Revue française de science politique*, 46(4), pp. 624-649.
- Borraz, O. (2000). Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition. *Pôle Sud*, 13, pp. 11-26.
- Bourdieu, P. (1980). *Questions de sociologie*. Paris: Éditions de Minuit.
- Bourdieu, P. (1986). The Forms of capital. Dans J. Richardson, *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). New-York: Greenwood.
- Bourdieu, P. (1988). Penser la politique. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 71(1), pp. 2-4.
- Bourdieu, P. (1989). *La noblesse d'état, grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Les éditions de minuit.
- Bourdieu, P. (2000). *Propos sur le champ politique*. Lyon: Presses Universitaires Lyon.
- Braga, A., & Weisburd, D. (2007). *Police Innovation and Crime Prevention: Lessons Learned from Police Research over the Past 20 years*. Washington: U.S. Departement of Justice.
- Braithwaite, J. (2000). The new regulatory state and the transformation of criminology. *The British Journal of Criminology*, 40, pp. 222-238.
- Brodeur, J.-P. (1984). La police : mythes et réalités. *Criminologie*, 17(1), pp. 9-41.
- Brodeur, J.-P. (1994). Police et recherche empirique. Dans D. Szabo, & M. Leblanc, *Traité de criminologie empirique* (pp. 221-261). Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Brodeur, J.-P. (2003). *Les visages de la police. Pratiques et perceptions*. Montréal: Les presses de l'Université de Montréal, Paramètres.

- Brodeur, J.-P. (2005). Force policière et force militaire. Dans F. Lemieux, & B. Dupont, *La militarisation des appareils policiers* (pp. 41-56). Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Brodeur, J.-P. (2007). Le renseignement I : concepts et distinctions préliminaires. Dans M. Cusson, B. Dupont, & F. Lemieux, *Traité de sécurité intérieure* (pp. 263-277). Montréal: HMH Cahiers du Québec, collection droit et criminologie.
- Brodeur, J.-P. (2007). Les organisations policières en Europe continentale de l'Ouest. Dans M. Cusson, B. Dupont, & F. Lemieux, *Traité de sécurité intérieure* (pp. 81-88). Montréal: HMH, Cahiers du Québec.
- Brodeur, J.-P. (2010). *The policing web*. Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan, J. M. (1965). An Economic Theory of Clubs. Public Goods and Market Failures: A Critical Examinations. *Economica, New series*, 32(125), pp. 1-14.
- Bui Trong, L. (2000). *Violences urbaines, des vérités qui dérangent*. Paris: Bayard.
- Buisson, H. (1949). *La police, son histoire*. Vichy: Wallon.
- Burris, S., Drahos, P., & Shearing, C. (2005). Nodal governance. *Australian Journal of Legal Philosophy*, 30, pp. 30-58.
- Cardinal, L., & Andrew, C. (2001). *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*. Ottawa: Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Caresche, C., & Pandraud, R. (2002). *Mission parlementaire relative à la création d'un observatoire de la délinquance*. Paris: INAVEM.
- Carrot, G. (2005). La police et la révolution. Dans M. Auboin, A. Teyssier, & J. Tulard, *Histoire et dictionnaire de la police. Du moyen-âge à nos jours* (pp. 219-268). Paris: Robert Laffont.
- Casamayor, P. (1973). *La police*. Paris: Gallimard.
- Castells, M. (2000, British Journal of Sociology). Materials for an exploratory theory of the network society. *British Journal of Sociology*, 51(1), pp. 5-24.
- Castells, M. (2001). *La société en réseaux : l'ère de l'information*. (P. Delamare, Trad.) Fayard.

- Castells, M. (2009). *The rise of the network society. Age: Economy, Society, and Culture Volume 1*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Cayrel, L., & Diederichs, O. (2010). *Rapport sur le rôle et le positionnement des polices municipales*. Paris: Ministère de l'Intérieur.
- Cazeneuve, B. (2014, décembre 08). Assises de la sécurité privée. Ministère de l'Intérieur.
- Chainey, S., & Ratcliffe, J. (2005). *GIS and Crime Mapping. Mastering GIS: Technology, applications and management*. Chichester: Willey.
- Chambron, N. (1994). Les polices municipales : émergence, logique d'action et complémentarité avec les autres acteurs de la sécurité. *Les cahiers de la sécurité intérieure*(16), pp. 48-60.
- Chambron, N. (1995). Les polices municipales en France : concurrence, complémentarité ou coopération avec la police nationale ? *Politiques et management public*, 13(4), pp. 161-185.
- Chevènement, J.-P. (1997, Octobre 24). Discours d'ouverture. Dans *Actes du colloque de Villepinte* (pp. 3-14). Villepinte, France: La Documentation Française, Ministère de l'Intérieur.
- Clarke, D., & Eck, J. E. (2003). *Become a Problem-Solving Crime Analyst*. Cullompton: Willan Publishing.
- CNFPT. (2013). *Bilan d'activités 2012 : Domaine police municipale et sécurité publique*. Paris: Centre National de la Fonction Publique Territoriale.
- Collins, R. (2009). *Violence. A Micro-sociological Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Colombié, S., & Boudou, P. (2011). *Prévention de la délinquance. Guide du coordonnateur*. Voiron: Éditions territoriales.
- Cour des comptes. (2011). *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*. Paris: Cour des comptes.
- Crawford, A. (1999). *The local governance of crime. Appeals to Community and Partnerships*. Oxford: Oxford University Press.

- Crawford, A. (2001). Vers une reconfiguration des pouvoirs ? Le niveau local et les perspectives de la gouvernance. *Déviance et société*, 25(1), pp. 3-32.
- Crawford, A. (2002). The Governance of crime and insecurity in an anxious age: the trans-european and the local. In A. Crawford, *Crime and Insecurity. The governance of safety in Europe* (pp. 27-51). Cullompton: Willan Publishing.
- Crawford, A. (2006a). Networked governance and the post-regulatory state? : Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security. *Theoretical Criminology*, 10(4), pp. 449–479.
- Crawford, A. (2006b). Policing and Security as 'club goods': The new enclosures? In J. Wood, & B. Dupont, *Democracy, society and the governance of security* (pp. 111-138). Cambridge: The Cambridge University Press.
- Crawford, S. E., & Ostrom, E. (1995). A grammar of institutions. *American Political Science Review*, 89(03), pp. 582-600.
- Crozier, M. (1980). La transformation des modes de contrôle social et la crise des régulations traditionnelles. *Revue Tocqueville*, 2(1), pp. 40-54.
- Crozier, M. (1991). *État modeste, État moderne. Stratégies pour un autre changement* (éd. 2ème). Paris: Points, Essais.
- Crozier, M. (1994). *La société bloquée* (éd. 3ème). Paris: Éditions du Seuil.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Éditions du Seuil.
- Crozier, M., & Thoenig, J.-C. (1975). La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France. *Revue française de sociologie*, 16(1), pp. 3-32.
- Cubero, J.-R. (2002). *L'émergence des banlieues au coeur de la fracture sociale*. Paris: Privat.
- Cusson, M. (1998). *Criminologie actuelle* (éd. Numérique). Montréal: Les Presses Universitaires de Montréal, Collection sociologique.

- Cusson, M. (2002). *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*. Paris: Presses Universitaires de France, Criminalité internationale.
- Cusson, M. (2005). *La délinquance, une vie choisie*. Montréal: Éditions Hurtubise.
- Cusson, M. (2010). *L'art de la sécurité. Les enseignements de l'histoire et de la criminologie*. Montréal: Éditions Hurtubise.
- Darne, J. (1998). *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi n° 815 relatif aux polices municipales*. Paris: Assemblée Nationale.
- Daunais, J.-P. (1993). L'entretien non directif. Dans B. Gauthier, *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données* (éd. 2ème, pp. 273-310). Québec: Presses Universitaires du Québec.
- De Maillard, J. (2000). La politique de la ville une institutionnalisation inachevée institutions, réseaux et apprentissages. *Thèse de doctorat en Sciences politiques*. Bordeaux: Université Montesquieu, Bordeaux IV.
- De Maillard, J. (2003). Vers des politiques locales de sécurité. Dans S. Roche, *En quête de sécurité* (pp. 283-295). Paris: Armand Colin.
- De Maillard, J. (2003). Vers des politiques publiques locales de sécurité. Dans S. Roché, *En quête de sécurité. Causes de la délinquance et nouvelles réponses* (pp. 283-295). Paris: Armand Colin.
- De Maillard, J. (2009). Réforme des polices dans les pays occidentaux. *Revue française de science politique*, 59(6), pp. 1197-1230.
- De Maillard, J. (2013). Le difficile renouvellement des métiers de la sécurité publique. Le cas des correspondants de nuit parisiens. *Criminologie*, 2, pp. 109-130.
- De Maillard, J., & Roché, S. (2005). La sécurité entre secteurs et territoires. Dans A.-C. Douillet, & A. Faure, *L'action publique et la question territoriale* (pp. 33-51). Grenoble: PUG.
- Delevoeye, J.-P. (1998). *Polices municipales*. Paris: Sénat.

- Della Porta, D., & Reiter, H. (1997). Police du gouvernement ou des citoyens ? L'ordre public en Italie. Dans *Maintien de l'ordre. Vers l'institutionnalisation de la police des manifestations ?* (Vol. 27, pp. 36-57). Paris: IHESI, Les Cahiers de la Sécurité Intérieure.
- Denion, F. (2013). *Police municipale : missions et moyens* (éd. 2ème). Voiron: Éditions territoriales.
- Deslauriers, J.-P. (1997). L'induction analytique. Dans J. Poupart, J.-P. Delauriers, L. H. Groulx, A. Laperrière, R. Mayer, & A. Pires, *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (pp. 293-308). Montréal: Gaëtan Morin.
- Deslauriers, J.-P., & Kerisit, M. (1997). Devis de recherche et échantillonnage. Dans J. Poupart, J.-P. Deslauriers, L.-H. Groulx, A. Laperrière, R. Mayer, & A. P. Pires, *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (pp. 85-111). Montréal: Gaëtan Morin.
- DGAS. (2006). *Professionaliser la médiation sociale*. Paris: Direction Générale de l'action Sociale.
- Dhume, F. (2001). *Du travail social au travail ensemble: le partenariat dans le champ des politiques sociales*. Paris: Éditions ASH.
- Di Méo, G. (1994). Épistémologie des approches géographiques et socio-anthropologiques du quartier urbain. *Annales*, 103(577), pp. 255-275.
- Diaz, C. (2005). La police contemporaine (1967-2000). Dans M. Aubouin, A. Teyssier, & J. Tulard, *Histoire et dictionnaire de la police du moyen-âge à nos jours* (pp. 487-538). Paris: Robert Laffont.
- Diaz, F. (2003). "Coproduction" de la sécurité : une nouvelle forme de l'interventionnisme de l'État pour une meilleure sécurité du public ? *Déviante et société*, 27(4), pp. 429-458.
- Dieu, F. (1999). *Politiques publiques de sécurité*. Paris: L'Harmattan.
- Dieu, F. (2002). *La gendarmerie, secrets d'un corps*. Bruxelles: Éditions Complexe.
- Dieu, F. (2002). *Policer la proximité. Les expériences françaises britanniques et new-yorkaises*. Paris: L'Harmattan - Sécurité et société.

- Dieu, F., & Domingo, B. (2003). Partenariat et évaluation : le cas des contrats locaux de sécurité. *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, LVI,2, pp. 3-22.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ditton, J., & Short, E. (1999). Yes, it works, no, it doesn't: Comparing the effects of open-street CCTV in two adjacent Scottish town centres. In K. Painter, & N. Tilley, *Surveillance of Public Space: CCTV, Street Lighting and Crime Prevention (Crime Prevention Studies)* (Vol. 10). 371-403.
- DIV & CNFPT. (2004). *La médiation sociale, une démarche de proximité au service de la cohésion sociale et de la tranquillité publique*. Saint-Denis la Plaine: Repères, Délégation interministérielle à la ville.
- Divay, S. (2009). La médiation sociale : « un nouveau métier » plus de dix ans après son émergence ? *Recherches*, pp. 242-251.
- Donzelot, J., & Wyvekens, A. (2004). *La magistrature sociale. Enquêtes sur les politiques locales de sécurité*. Paris: La documentation française, IHESI.
- Dostaler, G. (2000). Néolibéralisme, keynésianisme et traditions libérales. *La Pensée* (323), pp. 71-87.
- Douillet, A.-C., & De Maillard, J. (2008). Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles. *Revue française de sociologie*, 49(4), pp. 739-818.
- DPS. (2009). *"Polices municipales et sécurité intérieure". Bilan et perspectives dix ans après la loi de 1999*. Paris: Ministère de l'Intérieur, Direction à la Prospective et à la Stratégie.
- Duchesne, S., & Haegel, F. (2004). *L'enquête et ses méthodes. L'entretien collectif*. Paris: Armand Colin.
- Dudebout, H. (1983). *Ensemble refaire la ville*. Paris: La Documentation française.
- Dupont, B. (2002). *Construction et réformes d'une police : le cas australien (1788-2000)*. Paris: L'Harmattan.

- Dupont, B. (2002). *Construction et réformes d'une police : le cas australien (1788-2000)*. Paris: L'Harmattan, sécurité & société.
- Dupont, B. (2004). La technicisation du travail policier : ambivalences et contradictions internes. *Criminologie*, 37(1), pp. 107 - 126.
- Dupont, B. (2004). Security and the age of networks. *Policing and Society*, 14(1), pp. 76-91.
- Dupont, B. (2005). Consultation, participation et représentativité des citoyens dans la production de sécurité publique au Québec. *La police et les citoyens. Les dimensions cachées des communautés : constituantes et représentativité des acteurs de la société civile*. Montréal: Centre International de Criminologie Comparée.
- Dupont, B. (2005). Les morphologies de la sécurité après le 11 septembre: hiérarchies, marché et réseaux. *Criminologie*, 38(2), pp. 123-155.
- Dupont, B. (2007a). Police communautaire et de résolution de problèmes. Dans M. Cusson, B. Dupont, & F. Lemieux, *Traité de sécurité intérieure* (pp. 98-114). Montréal: HMH, Cahiers du Québec, collection droit et criminologie.
- Dupont, B. (2007b). La gouvernance de la sécurité. Dans M. Cusson, B. Dupont, & F. Lemieux, *Traité de sécurité intérieure* (pp. 67-80). Montréal: Cahiers du Québec - HMH - Collection droit et criminologie.
- Dupont, B., & Pérez, E. (2006). *Les polices au Québec*. Paris: Presses Universitaires de France, "Que sais-je".
- Dupont, B., & Ratcliffe, J. (2000). Juste quelques punaises sur une carte ? Quelques considérations critiques sur la cartographie criminelle. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 41, pp. 229-243.
- Dupont, B., Grabosky, P., Shearing, C., & Tanner, S. (2007). La gouvernance de la sécurité dans les états faibles et défaillants. *Champ pénal*, 4.
- Dupuy, J.-P. (2002). *Pour un catastrophisme éclairé*. Paris: Éditions du Seuil.
- Durkheim, É. (1963). *Les règles de la méthode sociologique* (éd. 2ème). Paris: Presse Universitaires de France.

- Ebel, É. (2005). Préfecture de Police. Dans M. Aubouin, A. Teyssier, & J. Tulard, *Histoire et dictionnaire de la police du moyen-âge à nos jours* (pp. 539-901). Paris: Robert Laffont.
- Ericson, R. V., & Haggerty, K. D. (1997). *Policing the Risk Society*. Toronto: University of Toronto Press.
- Estèbe, P. (1994). Police, justice et politiques locales : de l'antagonisme au contrat. Un bilan des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD). *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, pp. 25-35.
- Etzioni, A. (1993). *The spirit of community: Rights, responsibilities, and the communitarian agenda*. New-York: Crown publishers.
- Etzioni, A. (1996). *The new golden rule: Community and morality in a democratic society*. New York: Basic Books.
- Faget, J., & Wyvekens, A. (2002). La médiation : réponse à la délinquance ? Dans L. Mucchielli, & P. Robert, *Crime et sécurité : l'état des savoirs* (pp. 395-403). Paris: Éditions La Découverte & Syros.
- Fassin, D. (2011). *La force de l'ordre : une anthropologie de la police des quartiers*. Paris: Éditions du Seuil.
- Feeley, M. M., & Simon, J. (1992). The new penology: notes on the emerging strategy of corrections and its implications. *Criminology*, 30(4), pp. 449-474.
- Ferret, J. (1998). Les polices municipales en France, une perspective socio-politique. *Déviance et société*, 22(3), pp. 263-288.
- Ferret, J. (2004, Mars). The state, policing and "Old Continental Europe": managing the local/national tension. *Policing and Society*, 14(1), pp. 49-65.
- Feschet, P. (2014). *Analyse du Cycle de Vie Sociale: pour un nouveau cadre conceptuel et théorique*. Montpellier: Université de Montpellier 1 (Thèse de doctorat) .
- FFSU. (1999). *Profils, missions et perspectives des agents locaux de médiation sociale*. Paris: Forum Français de Sécurité Urbaine.

- Fillieule, R., & Jobard, F. (2005). Le maintien de l'ordre en France : éléments d'un modèle d'analyse de la police des foules. Dans F. Lemieux, & B. Dupont, *La militarisation des appareils policiers* (pp. 77-107). Laval: Les Presses de l'Université Laval.
- Folley, V. L. (1980). *American law enforcement: Police, courts, and corrections* (3rd ed.). Boston: Allyn and Bacon.
- Fortin, M.-F. (2010). *Fondements et étapes du processus de recherche*. Montréal: Chenelière Éducation.
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Paris: Galimard.
- Foucault, M. (2001, février 1er). La "gouvernementalité" : cours au collège de France, année 1977-1978 / "Sécurité, territoire et population". 4ème leçon, 1er février 1978. Dans M. Foucault, *Dits et écrits II, 1976-1988* (pp. 635-657). Paris: Gallimard, Quarto.
- Friedberg, E. (1993). *Le pouvoir et la règle*. Paris: Éditions Seuil.
- Froestad, J., & Shearing, C. (2005). Practicing justice - The Zwelethemba Model of Conflict Resolution. Dans Slakmond, *Justicia Restorativa*. Brazilia: Ministerio da Justica do Brasil.
- FRSQ. (2008). *Standards du FRSQ sur l'éthique de la recherche en santé humaine et l'intégrité scientifique*. Montréal: Fonds de recherche en santé du Québec.
- Furet, F. (1971). Le catéchisme révolutionnaire. *Annales Économies, Sociétés, Civilisations*, 26(2), pp. 255-289.
- Gagnon, C., & Klein, J.-L. (1991). Le partenariat dans le développement local: tendances actuelles et perspectives de changement social. *Cahiers de géographie du Québec*, 35(95), pp. 239-255.
- Garapon, A. (1995). French Legal Culture and the Shock of "Globalization". *Social & Legal Studies*, 4(4), pp. 493-506.
- Garland, D. (1996). The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in Contemporary society. *The British Journal of Criminology*, 36, pp. 445-471.

- Garland, D. (1997, May). Governmentality and the problem of crime. *Theoretical Criminology*, 1(2), pp. 173-214.
- Gatto, D., & Thoenig, J.-C. (1993). *La sécurité publique à l'épreuve du terrain. Le policier, le magistrat et le préfet*. Paris: L'Harmattan / IHESI.
- Gaudin, J.-P. (1989). *Technopolis: crises urbaines et innovations municipales*. Paris: Presses universitaires de France.
- Gaudin, J.-P. (1995, Décembre). Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? *Revue française de science politique*, 45(1), pp. 31-56.
- Gaudin, J.-P. (2002). *Pourquoi la gouvernance ?* Paris: Presses de Sciences Po.
- Gautron, V. (2008). L'évaluation de la politique criminelle: des avancées en trompe-l'œil ? *Archives de politique criminelle* (1), pp. 201-219.
- Gautron, V. (2010). La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient. *Champ pénal*, 7.
- Gautron, V., & Retiere, J.-N. (2013). L'implication des juridictions dans les dispositifs locaux de coproduction de la sécurité. Dans J. Danet, *La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits* (pp. 365-400). Rennes: PUR.
- Gill, M., & Spriggs, A. (2005). *Assessing the impact of CCTV*. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Gleizal, J.-J. (1985). Police et hiérarchie. Dans *Psychologie et science administrative* (pp. 181-189). Paris: Presses Universitaires de France - Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie.
- Gleizal, J.-J. (1990). Sécurité, modernisation et institutions. *Les cahiers de la sécurité intérieure. L'offre publique de sécurité* (2), pp. 37-59.

- Gleizal, J.-J. (2003). L'élaboration des politiques de sécurité en France (1982-2002). Dans J.-C. Froment, J.-J. Gleizal, & M. Kalusynski, *Les États à l'épreuve de la sécurité* (pp. 31-45). Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Goldstein, H. (1979). Improving Policing: A Problem-Oriented Approach. *Crime and Delinquency*, 25(2), pp. 236-258.
- Greene, J. R. (2004). Community Policing and Organization Change. In W. G. Skogan, *Community Policing (Can it work) ?* (pp. 30-53). Belmont, CA, USA: Wadsworth, Thomson Learning.
- Greene, J. R., & Mastrofski, S. D. (1988). *Community policing: Rhetoric or reality*. New York: Praeger.
- Grémion, P. (1976). *Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Seuil.
- Grémion, P. (1978). *Pouvoir local, pouvoir central : essai sur la fin de l'administration républicaine*. Lille: Université de Lille-3. Thèse de doctorat.
- Guénette, J. (2005). *La production privée de sécurité. À propos de l'argumentation libertarienne et anarcho-capitaliste*. Montréal: Les Éditions Varia.
- Hassid, O. (2010). Les dynamiques actuelles du marché de la sécurité en France. *Champ pénal*, 7, pp. 2-9.
- Hayek, F. A. (1980). *Droit, législation et liberté* (éd. 1ère, Vol. I : Règles et ordre). (R. Audouin, Trad.) Paris: Presses Universitaires de France. Collection "Libre échange".
- Hayek, F. A. (2007). *Essais de philosophie, de science politique et d'économie*. Paris: Société d'édition Les Belles Lettres, Bibliothèque classique de la liberté.
- Headland, T. N., Pike, K. L., & Harris, M. E. (1990). Emics and etics: The insider/outsider debate. *Symposium of the 87th Annual Meeting of the American Anthropological Association*. Phoenix, Arizona, on Nov 19, 1988: Sage Publications, Inc.
- Held, D. (1995). *Democracy and the global order* (Vol. 249). Cambridge: Polity Press.

- Hennink, M. M. (2007). *International Focus Group Research. A Handbook for the Health and Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hervier, L. (2010). Néo-institutionnalisme sociologique. *Références*, pp. 374-383.
- Hibou, B. (1998). Retrait ou redéploiement de l'État ? *Critique internationale*, 1(1), pp. 151-168.
- Higgs, R. (1987). *Crisis and Leviathan. Critical episodes in the growth of American Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Hobbes, T. (1651). *Léviathan ou matière, forme et puissance de l'État chrétien et civil* (éd. 2000). (G. Mairet, Trad.) Paris: Gallimard.
- Hufty, M. (2007). La gouvernance est-elle un concept opérationnel ? Proposition pour un cadre analytique. *Fédéralisme Régionalisme. Société civile, globalisation, gouvernance : aux origines d'un nouvel ordre politique ?*, 7(2), 1-22.
- Hug, P. (2000). Les agents de sécurité privée noirs : un exemple de discrimination dans le monde de la sécurité. *Les cahiers de la sécurité intérieure* (2ème trimestre), pp. 93-117.
- IAU-RIF. (2003). *Sécurité et tranquillité publique en Ile-de-France : métiers, acteurs, besoins en formation* (Vol. 1). Paris: Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France.
- IHESI. (1998). *Guide pratique pour les contrats locaux de sécurité*. Paris: La Documentation Française, Ministère de l'Intérieur.
- IHESI. (2000). *Guide pratique de la police de proximité*. Paris: La Documentation Française, Ministère de l'Intérieur.
- Jefferson, T. (2005). Le contrôle de la culture policière : le cas des forces militarisées de maintien de l'ordre. Dans F. Lemieux, & B. Dupont, *La militarisation des appareils policiers* (pp. 59-76). Laval: Les Presses de l'Université Laval.
- Joana, J. (2000). Du gouvernement des villes au gouvernement municipal. *Pôle Sud* (13), 3-9.
- Jobard, F. (2005). La nouveau mandat policier. Faire de la police dans les zones de "non-droit". *Criminologie*, 38(2), pp. 103-121.

- Johnston, L. (2000). *Policing Britain. Risk, Security and Governance*. London: Routledge.
- Johnston, L. (2003). From "pluralisation" to "the police extended family": discourses on the governance of community policing in Britain. *International Journal of the Sociology of Law* (31), 185-204.
- Johnston, L., & Shearing, C. (2003). *Governing security. Explorations in Policing and Justice*. London: Routledge.
- Jones, T., & Newburn, T. (1998). *Private security and public policing*. Oxford: Clarendon Press.
- Jones, T., & Newburn, T. (2002). The Transformation of Policing? Understanding Current Trends in Policing Systems. *The British Journal of Criminology* (42), pp. 129-146.
- Jones, T., Newburn, T., & Smith, D. J. (1996). Policing and the idea of democracy. *British Journal of Criminology*, 36(2), pp. 182-198.
- Jospin, L. (1997, Octobre 25). Discours de clôture. Dans *Des villes sûres pour des citoyens libres : actes du colloque de Villepinte, 24-25 octobre 1997* (pp. 88-94). Villepinte: La documentation française, Ministère de l'Intérieur.
- Jouve, B., & Lefèvre, C. (1999). De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence et recomposition de l'action publique en Europe. *Revue française de sciences politiques*, 49(6), pp. 835-854.
- Juillard, M. (2015). Les incidents graves en milieu scolaire enregistrés par le logiciel du ministère de l'Éducation nationale SIVIS. Dans ONDRP, *La criminalité en France. Rapport annuel 2014 de l'ONDRP*. Paris: Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice.
- Kelling, G. L., & Coles, C. M. (1996). *Fixing Broken Windows. Restoring Order & Reducing Crime in Our Communities*. New-York: Free Press .
- Kelling, G. L., & Wilson, J. Q. (1982, March). Broken Windows. The police and neighborhood safety. *The Atlantic*.
- Kelling, G., & Col. (1974). *Kansas City Preventive Patrol Experiment*. Police Foundation.

- Koebel, M. (2014). Le profil social des maires de France. *Pouvoirs*(1), pp. 123-138.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government Society Interaction*. London: Sage.
- Kooiman, J. (1999). Social-political governance. Overview, reflections and design. *Public management*, 1(1), pp. 67-92.
- Kooiman, J. (2003). *Governing As Governance*. London: SAGE Publications.
- Kraska, P. B., & Kappeler, V. E. (1997). Militarizing American Police: The Rise and Normalization of Paramilitary Units. *Social Problems*, 44(1), pp. 1-18.
- Kraska, P. B., & Kappeler, V. E. (2005). La militarisation de la police américaine : l'essor et la normalisation des unités paramilitaires. Dans F. Lemieux, & B. Dupont, *La militarisation des appareils policiers* (pp. 17-40). Laval: Les Presses de l'Université Laval.
- Lacaze, A. (2007, Décembre 04). *La police de souveraineté : un clergé d'État*. Palaiseau: École Polytechnique. Thèse présentée pour obtenir le grade de docteur de l'École Polytechnique. Domaine économie et sciences sociales, spécialité gestion.
- Lahire, B. (2001). Champ, hors-champ, contrechamp. Dans *Le travail sociologique de Pierre Bourdieu: dettes et critiques* (pp. 23-57). Paris: La Découverte.
- Lambert, A. (2014, Décembre 02). L'abondance de normes contribue à l'état catastrophique de nos finances publiques. (l'Opinion, Intervieweur)
- Landry, C. (1994). Émergence et développement du partenariat en Amérique du Nord. Dans C. Landry, & F. Serre, *École et entreprise, vers quel partenariat ?* (pp. 7-28). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Laperrière, A. (2001). La théorisation ancrée (grounded theory) : démarche analytique et comparaison avec d'autres approches apparentées. Dans J. Poupart, J.-P. Deslauriers, L. H. Groulx, A. Laperrière, R. Mayer, & A. P. Pires, *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (pp. 309-340). Montréal: Gaëtan Morin.
- Lazega, E. (1994). Analyse de réseaux et sociologie des organisations. *Revue française de sociologie*, pp. 293-320.

- Le Galès, P. (1995). De la gouvernance des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de sciences politiques*, 45(1), pp. 57-95.
- Le Galès, P. (1998). Regulations and Governance in European Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(3), pp. 483-506.
- Le Galès, P. (2001). Urban governance and policy networks: on the urban political boundedness of policy networks. A French case study. *Public administration*, 79(1), pp. 167-184.
- Le Galès, P., & Thatcher, M. (1997). Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks. *Politix*, 10(37), pp. 177-183.
- Le Goff, T. (2004). Réformer la sécurité par la coproduction : action ou rhétorique ? Dans S. Roché, *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis* (pp. 81-104). Paris: Odile Jacob.
- Le Goff, T. (2005, Juin). L'insécurité "saisie" par les maires. Un enjeu de politiques municipales. *Revue française de sciences politiques*, 55(3), pp. 415-444.
- Le Goff, T. (2008). *Les maires, nouveaux patrons de la sécurité ?* Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Le Graet, A. (2014). Éléments de comptage des incendies volontaires de véhicules en 2013. Dans *La criminalité en France. Rapport annuel 2014 de l'ONDRP*. Paris.
- Le Monde. (2015, janvier 20). Manuel Valls évoque « un apartheid territorial, social, ethnique » en France.
- Lebigre, A. (2005). La genèse de la police moderne. Dans M. Auboin, A. Teyssier, & J. Tulard, *Histoire et dictionnaire de la police du moyen-âge à nos jours* (pp. 147-217). Paris: Robert Laffont.
- Lebon, A. (1979). L'aide au retour des travailleurs étrangers. *Économie et statistiques* (113), pp. 37-46.
- Legavre, J.-B. (1996). La «neutralité» dans l'entretien de recherche. Retour personnel sur une évidence. *Politix*, 9(35), pp. 207-225.

- Lentz, S. A., & Chaires, R. H. (2007). The invention of Peel's principles: A study of policing 'textbook' history. *Journal of Criminal Justice* (35), pp. 69-79.
- L'Heuillet, H. (2001). *Basse politique, haute police. Une approche historique et philosophique de la police*. Paris: Arthème Fayard.
- Lincoln, A. (1863). Discours dit de Gettysburg, prononcé le 19 novembre 1863.
- Loader, I. (1997). Policing and the social: Questions of symbolic power. *British Journal of Sociology*, pp. 1-18.
- Loader, I. (2000). Plural policing and democratic governance. *Social & Legal Studies*, 9(3), 323-345.
- Loader, I. (2002). Policing, securitization and democratization in Europe. *Criminology and Criminal Justice*, 2(2), pp. 125-153.
- Loader, I. (2006). Policing, Recognition, and Belonging. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (605), pp. 201-221.
- Loader, I., & Walker, N. (2001). Policing as a Public Good: Reconstituting the Connections between Policing and the State. *Theoretical Criminology*, 5(1), pp. 9-35.
- Loader, I., & Walker, N. (2006). Necessary virtues: the legitimate place of the state in the production of security. In J. Wood, & B. Dupont, *Democracy, society and the governance of security* (pp. 165-195). Cambridge: Cambridge University Press.
- Logue, J. (1979). The welfare state: Victim of its success. *Daedalus*, 108(4), 69-87.
- Lorrain, D. (1991). De l'administration républicaine au gouvernement urbain. *Sociologie du travail*, 33(4), pp. 461-484.
- Lorrain, D. (1996). Services publics et participation des citoyens. *Annuaire des collectivités locales*, 16(1), pp. 189-203.
- Lorrain, D. (1998). Administrer, gouverner, réguler. *Les annales de la recherche urbaine. Gouvernances* (80-81), pp. 84-92.
- Lorrain, D., & Stoker, G. (1995). *La privatisation des services urbains en Europe*. Paris: La découverte.

- Loubet Del Bayle, J.-L. (1992). *La police. Approche socio-politique*. Paris: Montchrestien.
- Loubet Del Bayle, J.-L. (2006). *Police et politique. Une approche sociologique*. Paris: L'Harmattan.
- Loubet Del Bayle, J.-L. (2007). Sécurité et contrôle social. Dans M. Cusson, B. Dupont, & F. Lemieux, *Traité de sécurité intérieure* (pp. 58-66). Montréal: Cahiers du Québec HMM - Collection droit et criminologie.
- Lum, C., Koper, C., & Telep, C. W. (2011). The Evidence-Based Policing Matrix. *J Exp Criminol*, 7, pp. 3-26.
- Machiavel, N. (1962). *Le Prince et autres textes* (éd. électronique, réalisée par Jean-Marie Tremblay - Cégep de Chicoutimi, Oct. 2007). Paris: Union générale d'Éditions.
- Malochet, V. (2007). *Les policiers municipaux*. Paris: Le Monde - Presses Universitaires de France. Partage du savoir.
- Malochet, V. (2007XXX). *Les policiers municipaux*. Paris: Le Monde - Presses Universitaires de France. Partage du savoir.
- Malochet, V. (2010, mai 28). *Les polices municipales en France : panorama de la situation actuelle*. Consulté le février 14, 2014, sur www.laurent-mucchielli.org: http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.laurent-mucchielli.org%2Fpublic%2Fles_polices_municipales.pdf&ei=doACU4-5AcWMygGMMyYHAAQ&usg=AFQjCNEPJZExIAYGoVYT7oOthFLR74kcbA&bvm=bv.61535280,d.aWc
- Maning, P. K. (1984). Community Policing. *American Journal of Police*, 3(2), pp. 205-227.
- Manning, P. K. (1997). *Police Work: The Social Organization of Policing* (2nd ed.). Long Grove: Waveland Press.
- Manning, P. K. (2008). *The Technology of Policing*. New York: New York University Press.
- Mauroy, P. (1982, avril 20). Gouverner autrement. *Le Monde*.

- Mayhall, P. D. (1985). *Police-community relations and the administration of justice*. John Wiley & Sons Inc.
- MEEDM. (2010). *Les organismes de logement social*. Paris: Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer.
- Mény, Y. (1992). La République des fiefs. *Cahiers français* (256), pp. 60-65.
- Merrien, F.-X. (1997). *L'État-providence*. Paris: Presses universitaires de France.
- Meyer, J., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, pp. 340-363.
- Michel, H. (2007). La «société civile» dans la «gouvernance européenne». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1, pp. 30-37.
- Miller, J., & Glassner, B. (1997). The 'inside' and the 'outside': finding realities in interviews. In D. Silverman (Directed by), *Qualitative Research* (3rd ed., pp. 99-112). SAGE.
- Monjardet, D. (1996). *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. Paris: Éditions la Découverte.
- Monjardet, D. (1997). Le chercheur et le policier. L'expérience des recherches commanditées par le ministère de l'Intérieur. *Revue française de sciences politiques*, 47(2), pp. 211-225.
- Monjardet, D. (2002). Les policiers. Dans L. Mucchielli, & P. Robert, *Crime et sécurité : l'état des savoirs* (pp. 265-274). Paris: Éditions La Découverte & Syros.
- Monjardet, D. (2002). L'insécurité politique : police et sécurité dans l'arène électorale. *Sociologie du travail*, 44(4), pp. 543-555.
- Monjardet, D. (2004). Le terrorisme international et la cage d'escalier. La sécurité publique dans le débat politique en France, 2000-2003. *Canadian Journal of Law & Society/Revue Canadienne Droit et Societe*, 19(1), pp. 135-151.

- Monjardet, D. (2004). L'information, l'urgence et la réforme. Dans S. Roché, *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis* (pp. 127-142). Paris: Odile Jacob.
- More, H. W. (1975). *Effective police administration: A behavioral approach* (2nd ed.). St Paul: West Publishing.
- Moreno, J. L. (1970). *Fondements de la sociométrie*. Paris: Presses universitaires de France.
- Mouahhna, C. (2007). Négocier ou sanctionner : le travail policier au quotidien. Dans M. Cusson, B. Dupont, & F. Lemieux, *Traité de sécurité intérieure* (pp. 140 - 151). Montréal: HMH, Cahiers du Québec - Collection droit et criminologie.
- Mouhanna, C. (2002). Une police de proximité judiciaire. *Déviance et société*, 2(26), pp. 163-182.
- Mouhanna, C. (2002). *Une proximité en devenir*. Paris: IHESI.
- Mouhanna, C. (2004). Les relations police-parquet en France: un partenariat mis en cause? *Droit et société*, 58(3), pp. 505-520.
- Mouhanna, C. (2005). Coproduction, cohérence ou concurrence ? Réflexions sur la coopération élus/policiers en matière de sécurité. Dans J. Ferret, & C. Mouhanna, *Peurs sur les villes. Vers un populisme punitif à la française* (pp. 103-120). Paris: Presses Universitaires de France.
- Moynihan, D. P. (1993). Defining deviancy down. In T. L. Anderson, *Understanding Deviance: Connecting Classical and Contemporary Perspectives* (pp. 17-30).
- Mucchielli, L. (2004). L'impossible constitution d'une discipline criminologique en France: cadres institutionnels, enjeux normatifs et développements de la recherche des années 1880 à nos jours. *Criminologie*, 1, pp. 13-42.
- Mucchielli, L. (2010). De la criminologie comme science appliquée et des discours mythiques sur la «multidisciplinarité» et «l'exception française». *Champ pénal*, 7.
- Mucchielli, L., & Raquet, É. (2014). Victimation et sentiment d'insécurité à Marseille : premiers résultats d'une enquête inédite. *Faire Savoirs*(11), pp. 81-93.

- Mulone, M. (2008). *Privatisation et commercialisation de la sécurité : nouvelles perspectives sur les relations entre secteurs publics et privés*. Montréal: Faculté des arts et des sciences, Université de Montréal (Thèse de doctorat).
- Newburn, T. (2001). The Commodification of Policing: Security Networks in the Late Modern City. *Urban Studies*, 38(5-6), pp. 829-848.
- Noël, A. (1996). Vers un nouvel État-providence ? Enjeux démocratiques. *Politique et sociétés*, 30, 3-27.
- Noel, O. (2013). *Les pratiques de la police de proximité dans le Canton de Vaud (Suisse) avant la Loi sur la Police Vaudoise du 1er Janvier 2012*. Montréal: Université de Montréal (Thèse de doctorat).
- Normandeau, A. (1998). La police professionnelle de type communautaire (PCC) : une définition en bref et un panorama. Dans A. Normandeau, *Une police professionnelle de type communautaire*. (Vol. 1, pp. 15-40). Montréal: Éditions du Méridien.
- Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité. (2014). *Enquête de branche prévention - sécurité*. Paris: Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité.
- O'Connor, H., & Madge, C. (2003). "Focus groups in cyberspace": using the Internet for qualitative research. *Qualitative Market Research: An International Journal*, 6(2), pp. 133-143.
- Ocqueteau, F. (1990, Octobre). Mutations dans le paysage français de la sécurité publique. *Les annales de la recherche urbaine*(83-84).
- Ocqueteau, F. (1997). *Les défis de la sécurité privée*. Paris: L'Harlattan, Déviance & Société.
- Ocqueteau, F. (2002). Les agents pivés de sécurité. Dans L. Mucchielli, & P. Robert, *Crime et sécurité : l'état des savoirs* (pp. 255-264). Paris: Éditions La Découverte & Syros.
- Ocqueteau, F. (2003). Réponses à l'insécurité. Concessions aux pouvoirs locaux et reprises en main du pouvoir central. *Annuaire des collectivités locales*, 1, pp. 81-91.
- Ocqueteau, F. (2004). *Polices entre État et marché*. Paris: Les Presses de Science Po. - Académique.

- Ocqueteau, F. (2004, Mars). Public Security as "everyone's Concern"? Beginnings and Developments of a Usefull Misunderstanding. *Policing & Society*, 14(1), pp. 66-75.
- Ocqueteau, F. (2005). La collaboration policière: confiance et défiance dans le partage de l'information policière. *Mutations*(1), pp. 87-103.
- Ocqueteau, F. (2006). *Mais qui donc dirige la police ? Sociologie des commissaires*. Paris: Armand Colin.
- Ocqueteau, F. (2008). Qu'est-ce qu'un service de sécurité publique rentable ? Dans OND-INHES, *La criminalité en France - Rapport annuel de l'Observatoire National de la Délinquance* (pp. 337-358). Paris: CNRS éditions.
- Ocqueteau, F., & Pichon, P. (2011). Secret professionnel et devoir de réserve dans la police. *Archives de politique criminelle* (1), pp. 113-132.
- Ocqueteau, F., Frenais, J., & Varly, P. (2002). *Ordonner le désordre : Une contribution au débat sur les indicateurs du crime*. Paris: La Documentation Française.
- Oliver, C. (1992). The antecedents of deinstitutionalization. *Organization studies*, 13(4), pp. 563-588.
- O'Malley, P. (1997). Policing, Politics and Postmodernity. *Social & Legal Studies*(6), pp. 363-381.
- O'Malley, P. (2010). *Crime and risk*. London: SAGE.
- O'Malley, P., & Palmer, D. (1996). Post-Keynesian policing. *Economy and Society*, 25(2), pp. 137-155.
- O'Malley, P., Weir, L., & Shearing, C. (1997). Governmentality, criticism, policics. *Economy and Society*, 26(4), pp. 501-517.
- ONDRP. (2013). *La criminalité en France. Rapport 2012 de l'Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales*. Paris: ONDRP, INHESJ.
- Osborne, D. (1993). Reinventing government. *Public Productivity & Management Review*, pp. 349-356.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley Publishing Compagny.

- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2009, Dec 8). Par-delà les marchés et les États. La gouvernance polycentrique des systèmes économiques complexes. Stockholm: La Fondation Nobel.
- Ostrom, E., & Baugh, W. H. (1973). *Community organization and the provision of police services*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Ostrom, E., & Crawford, S. S. (2005). *Classifying rules*.
- Ouimet, M. (2006). *La criminalité au Québec durant le vingtième siècle*. Québec: Les Éditions de l'IQRC ; Les Presses de l'Université Laval.
- Parent, C. (1992). La contribution féministe à l'étude de la déviance en criminologie. *Criminologie*, pp. 73-93.
- Peralva, A., & Macé, E. (2002). *Médias et violences urbaines. Débats politiques et construction journalistique*. Paris: La Documentation Française - Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure (IHESI).
- Peretti-Watel, P. (2003). *Sociologie du risque*. Paris: Armand Colin.
- Peyrefitte, A. (1977). *Réponses à la violence. Rapport du Comité*. (Vol. 1). Paris: Presses Pocket.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Picard, P. (2000). *Une nouvelle ambition pour les villes, de nouvelles frontières pour les métiers*. Ministère délégué à la ville.
- Pillet, F., & Vandierendonck, R. (2012). *De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique*. Paris: Sénat, Rapport d'information n° 782.
- Pinel, V., & Malbosc, F. (2003). Observatoires de la délinquance : de l'outil à l'usage, l'exemple de l'agglomération de Vienne et de la ville de Lyon. *Les cahiers du DSU*, pp. 18-19.

- Pinker, S. (2011). *The better angels of our nature: Why violence has declined* (Vol. 75). New York: Viking.
- Pinson, G. (2002). *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*. Rennes: Université Rennes 1 (Thèse de doctorat).
- Pinson, G. (2006). Projets de ville et gouvernance urbaine. *Presses de Sciences Po*, 56(4), pp. 619-651.
- Pinson, G. (2010). La gouvernance des villes françaises. *Pôle Sud*, 32(1), pp. 73-92.
- Pires, A. (1997). De quelques enjeux épistémologiques d'une méthodologie générale pour les sciences sociales. Dans J. Poupart, J.-P. Delauriers, L. H. Groulx, A. Laperrière, R. Mayer, & A. Pires, *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques* (pp. 3-54). Montréal: Gaëtan Morin.
- Popper, K. R. (1973). *La logique de la découverte scientifique*. (N. Thyssen-Rutten, & P. Devaux, Trads.) Paris: Éditions Payot.
- Poupart, J. (1997). L'entretien de type qualitatif : considérations épistémologiques, théoriques et méthodologiques. Dans J. Poupart, J.-P. Deslauriers, L.-H. Groulx, A. Laperrière, R. MAYER, & A. P. PIRES, *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (pp. 174-209). Montréal, Québec, Canada: Gaëtan Morin.
- Quéro, Y.-C. (2009). La police territoriale de proximité. *Les cahiers de la sécurité - INHES* (8), pp. 86-95.
- Quéro, Y.-C. (2012, Juillet-août). La police municipale, un métier à risques ? Étude d'accidentologie en police municipale. *ONPMMag'* (03), pp. 6-11.
- Rabault, V. (2014). *Rapport n°2260, Sécurités. Police, Gendarmerie, sécurité routière, contrôle de la circulation et du stationnement routier (Annexe n°43, loi de finances 2015)*. Paris: Assemblée nationale.
- Ratcliffe, J. (2008). *Intelligence-Led Policing*. Portland: Willan Publishing.
- Reiner, R. (1991). *Chief Constables. Bobbies, Bosses, or Bureaucrats ?* New York: Oxford University Press.

- Reiner, R. (1992, November). Policing and Postmodern Society. *The Modern Law Review*, 55(6), pp. 761-781.
- Reiner, R. (2000). *The Politics of the Police* (3ème ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Rey, H. (2002). La sécurité dans le débat politique. Dans L. Mucchielli, & P. Robert, *Crime et sécurité, l'état des savoirs* (pp. 25-31). Paris, Éditions La Découverte & Syros.
- Rhodes, R. A. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 8, pp. 1243-1264.
- Rizk, C. (2014). *Les faits constatés d'homicides "hors tentatives" enregistrés par la police et la gendarmerie de 1996 à 2013* (Vol. Repères n°25). Paris: Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales.
- Robert, P. (2001, Oct.-Déc.). Le citoyen, le crime et l'État. *Revue française de sociologie*, 42(4), pp. 7-26.
- Robert, P. (2002). L'évolution des politiques de sécurité. Dans L. Mucchielli, & P. Robert, *Crime et sécurité, l'état des savoirs* (pp. 42-52). Paris: Éditions La Découverte & Syros.
- Robin, M., & Mordier, B. (2010). *La sécurité, un secteur en pleine expansion*. Consulté le mars 12, 2015, sur Institut National de la Statistique et des Études Économiques: http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1432
- Roché, S. (1998). *Sociologie politique de l'insécurité*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Roché, S. (2002). *Tolérance zéro ? : Incivilités et insécurité*. Paris: Odile Jacob.
- Roché, S. (2002). Towards a governance of crime and insecurity in France. In A. Crawford, *The governance of safety in Europe* (pp. 213-233). Cullompton: Willan Publishing.

- Roché, S. (2004). *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis*. Paris: Odile Jacob.
- Roché, S. (2004a). Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure. *Revue française de science politique*, 54(1), pp. 43-70.
- Roché, S. (2004b). La métropolisation et la privatisation de la sécurité en France. Quel avenir pour les acteurs publics de la sécurité. Dans S. Roché, *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis* (pp. 244-265). Paris: Odile Jacob.
- Roché, S. (2005). *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*. Paris: Éditions du Seuil.
- Roché, S. (2006). *Le frisson de l'émeute. Violences urbaines et banlieues*. Paris: Éditions du Seuil.
- Roché, S. (2009). Politique et administration dans la formulation d'une politique publique. Le cas de la police de proximité. *Revue française de science politique*, 59(6), pp. 1147-1174.
- Rosanvallon, P. (1992). *La crise de l'État-providence* (éd. 3ème). Paris: Éditions du Seuil.
- Rose, N. (1999). *Powers of freedom: Reframing political thought*. Cambridge University Press.
- Rose, N. (2000). Government and Control. *The British Journal of Criminology* (40), pp. 321-339.
- Rose, N., & Miller, P. (1992). Political Power beyond the State: Problematics of Government. *The British Journal of Sociology*, 43(2), pp. 173-205.
- Rose, N., O'Malley, P., & Valverde, M. (2006). Governmentality. *Annual Review of Law and Social Science*, 2, pp. 83-104.
- Russell, F. (1975). *City in Terror. Calvin Coolidge and the Boston Police Strike*. Beacon Press.
- Scherrer, A., & Dupont, B. (2010). Nœuds ou champs ? : Analyse de l'expertise internationale sur la criminalité transnationale organisée et le terrorisme. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 52(2), pp. 147-172.
- Schwartz, B. (1981). *Rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*. Rennes: Éditions Apogée (2007).

- Scott, J. (2012). *Social network analysis*. London: Sage.
- Sénat. (2014). *Proposition de loi visant à créer des polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement*. Paris: Sénat.
- SG-CIPD. (2007). *Protocole de mise en oeuvre de la procédure de rappel à l'ordre*. Paris: Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance.
- SG-CIPD. (2009). *Plan national de la prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012*. Paris: Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance.
- SG-CIPD. (2013). *Le livret de prévention du maire* (éd. 4ème). Paris: Ministère de l'Intérieur.
- SG-CIPD. (2013). *Stratégie de prévention de la délinquance 2013-2017*. Paris: Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance.
- SG-CIPD. (2013). *Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017*. Paris: Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance.
- SG-CIPD. (2014). *Le maire et la prévention de la délinquance* (éd. 5ème). Paris: Comité Interministériel de la Prévention de la Délinquance et La documentation Française.
- Shearing, C. (2010). A nodal conception of governance: Thoughts on a policing commission. *Policing and Society: An International Journal*, 11(3-4), pp. 259-272.
- Shearing, C. D., & Stenning, P. C. (1983). Private Security: Implications for Social Control. *Social Problems*, 30(5), pp. 493-506.
- Shearing, C., & Wood, J. (2003, September). Nodal Governance, Democracy, and the New 'Denizens'. *Journal of law and Society*, 30(3), 400-419.
- Sherman, L. W. (1978). *Scandal and reform: Controlling police corruption*. Oakland: University of California Press.
- Sherman, L. W. (1998). *Evidence-based policing*. Washington, DC: Police Foundation.

- Sherman, L. W., Gottfredson, D., Mackenzie, D., Eck, J., Reuter, P., & Bushway, S. (1977). *Preventing Crime: What Works, What doesn't, What's Promising*. University of Maryland, Department of Criminology and Criminal Justice. Washington: National Institute of Justice.
- Sherman, L., & Eck, J. E. (2006). Policing for crime prevention. In L. W. Sherman, J. E. Eck, D. P. Farrington, B. C. Welsh, D. L. MacKenzie, & Revised (Ed.), *Evidence-based Crime Prevention* (pp. 295-329). London: Routledge.
- Simula, P. (1999, 3ème trimestre). Offre de sécurité et forces publiques régaliennes. *Les cahiers de la sécurité intérieure*, pp. 135-159.
- Skogan, W. (1986). Fear of Crime and Neighborhood Change. *Crime & Justice*, 8, pp. 203-229.
- Skogan, W. G. (1999). *Community Policing, Chicago Style. Studies in Crime and Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Skogan, W. G. (2004). Representing the Community in Community Policing. In W. G. Skogan, *Community Policing. Can it work ?* (pp. 57-75). Belmont, USA: Thomson Wadsworth.
- Skogan, W. G., & Hartnett, S. M. (1997). *Community Policing. Chicago Style*. New York: Oxford University Press.
- Skolnick, J. H., & Bayley, D. H. (1988). Theme and Variation in Community Policing. *The University of Chicago Press*, 10, pp. 1-37.
- Smith, A. (1949). *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations. Les grands thèmes (Extraits)* (éd. électronique réalisée par Jean-Marie Tremblay, Cégep de Chicoutimi, Canada, fév. 2002). Paris.
- Stébé, J. (1999). *La crise des banlieues*. Paris: Presses Universitaires de France, Que sais-je.
- Stébé, J.-M. (2013). *Le logement social en France* (éd. 6ème). Paris: Presses Universitaires de France.
- Stocker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 50(155), pp. 17-28.

- Summala, H., Nääätänen, R., & Roine, M. (1980). Exceptional condition of Police Enforcement: Driving speeds during the police strike. *Accident Analysis & Prevention*, 12(3), pp. 179-184.
- Tam, H. (1998). *Communitarianism: A new agenda for politics and citizenship*. London: Macmillan.
- Tanner, S. (2008, Août). *Dynamiques de participation et processus de cristallisation de bandes armées dans les crimes de masse. Retour sur la violence en ex-Yougoslavie*. Montréal, Canada: Université de Montréal (Thèse de doctorat).
- Terpstra, J. (2008). Police, local government, and citizens as participants in local security networks. *Police Practice and Research: An International Journal*, 9(3), pp. 213-225.
- Thoenig, J.-C. (1994). La gestion systémique de la sécurité publique. *Revue française de sociologie*, 35(3), pp. 357-392.
- Thoenig, J.-C., & Duran, P. (1996). L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46(4), pp. 580-623.
- Tilley, N. (2004). Community Policing and Problem Solving. In W. G. SKOGAN, *Community Policing. Can it work?* (pp. 165-184). Belmont: Thomson Wadsworth.
- Tremblay, G. (2003). Les partenariats: stratégies pour une économie du savoir. *Distances et savoirs*, 1(2), pp. 191-208.
- Turner, B. S. (2001). The erosion of citizenship. *The British journal of sociology*, 52(2), pp. 189-209.
- Valls, M. (2013, janvier 18). La refonte des outils de pilotage et des outils statistiques de la délinquance. Paris: Ministère de l'Intérieur.
- Ventre, A.-M. (2002). Les polices en France. *Pouvoirs*, 3(102), pp. 31-42.
- Vulbeau, A. (1992). De la sarcellite au malaise des banlieues: trente ans de pathologie des grands ensembles. *Lumières de la ville*, 5, pp. p. 31-37.
- Walker, S. (2006). Police accountability: Current issues and research needs. *National Institute of Policing Research Workshop*. Washington: NCJRS.

- Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social network analysis: Methods and applications* (Vol. 8). Cambridge university press.
- Weber, M. (1963). *Le savant et le politique* (éd. numérique réalisée par J-M. Tremblay, Université de Québec à Chicoutimi, Canada - Octobre 2014). Paris: Union Générale d'Éditions - Collection Le Monde, 10-18.
- Weber, M. (2009). *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme* (éd. 2nde). (I. Kalinowski, Trad.) Paris: Le Monde - Flammarion.
- Weisburd, D., & Braga, A. (2009). La diffusion de l'innovation dans la police. Quelles leçons retenir de l'expérience américaine. *Revue française de science politique*, 6, pp. 1097-1126.
- Weisburd, D., Braga, A. A., & (Eds). (2006). *Police innovation: Contrasting perspectives*. Cambridge University Press.
- Weitzer, R., Tuch, S. A., & Skogan, W. G. (2008). Police–community relations in a majority-Black city. *Journal of Research in Crime and Delinquency*.
- Welsh, B. C., & Farrington, D. P. (2002). *Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic review* (Vol. 252). London: Home Office.
- Welsh, B. C., & Farrington, D. P. (2009). Public Area CCTV and Crime Prevention: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis. *Justice Quarterly*, 4, pp. 716-745.
- Willson, J. Q., & Kelling, G. L. (2003). Les vitres cassées. (IHESI, Éd.) *Les Cahiers de la Sécurité intérieure - Connaître la Police, grands textes de la recherche anglo-saxonne, Hors-série*, pp. 233-255.
- Wood, J. (2000). *Reinventing Governance: A Study of Transformations in the Ontario Provincial Police*. Toronto: National Library of Canada (Ph.D. Thesis).
- Wood, J. (2004). Cultural Change in the Governance of Security. *Policing & Society*, 14(1), pp. 31-48.
- Wood, J. (2006). Research and innovation in the field of security: a nodal governance view. In J. Wood, & B. Dupont, *Democracy, society and the governance of security* (pp. 217-240). Cambridge: Cambridge University Press.

Wood, J., & Shearing, C. (2007). *Imagine security*. Portland: Willan Publishing.

Wyvekens, A. (1992). *L'insertion locale de la justice pénale*. Montpellier: Thèse de doctorat. Montpellier 1.

Wyvekens, A. (1996). Justice de proximité et proximité de la justice. Les maisons de justice et du droit. *Droit et société*, 33(1), pp. 363-388.

Zauberman, R. (2002). Les attitudes des victimes individuelles. Dans L. Mucchielli, & P. Robert, *Crime et sécurité : l'état des savoirs* (pp. 309-319). Paris: Éditions La Découverte & Syros.

Annexe 1 : Tableau chronologique de synthèse des principaux faits et outils développés

À des fins de synthèse, nous présentons ici les principaux faits marquants et textes relatifs à l'organisation de la sécurité locale et du développement social et urbain, par ordre chronologique. Sont indiqués en couleur, les dispositifs relatifs aux enjeux de prévention de la délinquance et de sécurité.

Période	Dispositifs / faits	Nature du texte	Commentaires relatifs à l'organisation de la sécurité locale
1973 - Mars	Circulaire Guichard	Circulaire	Constat de problématiques (sécurité, qualité de vie, etc.) liés aux grands ensembles Limitation de la construction des grands ensembles.
1976 - Août	Création du premier fonds d'aide à la rénovation urbaine	Arrêté	Création du Fonds d'Aménagement urbain (FAU) et lancement des premières opérations « Habitat et Vie Sociale », par circulaire en mars 1977
1977 - Septembre	Comité Peyrefitte	Rapport	Analyse transversale de la criminalité Constat d'augmentation de la criminalité issu de la concentration urbaine Nombreuses recommandations
1978 - Février	Création des comités de prévention de la criminalité	Décret	Création d'un comité national et des comités départementaux de prévention de la criminalité (CNPC, CDPC), organes de coordination des actions de l'état en matière de prévention et de lutte contre la criminalité.
1979 – Septembre	Premières violences urbaines	Faits	Premiers affrontements entre forces de l'ordre et jeunes des « banlieues ». Ce sont les « 3 V ».
1980 - Avril	Premiers groupe interministériel au profit des banlieues	Arrêté	Création d'un groupe interministériel permanent pour l'aménagement des banlieues.
1981 - Juin	Création des missions locales – Rapport Shwartz	Rapport	Création des missions locales afin de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes

1981 - Juillet	Création des Zones d'Éducation Prioritaires	Circulaire	Création des Zones d'Éducation Prioritaires (ZEP) concentrant les moyens de soutien pédagogique dans les zones où les jeunes sont le plus en difficulté.
1981 - Décembre	Création de la Commission Nationale pour le Développement des Quartiers - Rapport Dudebout	Rapport	Création de la Commission Nationale pour le Développement des Quartiers, pour la rénovation urbaine des zones de grands ensembles.
1982 - Décembre	Rapport dit Bonnemaïson	Rapport	Introduction de l'approche par prévention et responsabilisation du maire
1983 - Juin	Création des Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance	Circulaire	Création des Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance (CCPD), premier organe de coordination entre les villes et l'État. Les villes sont impliquées formellement pour la première fois, par la prévention de la délinquance, en sécurité publique. Remplacement des CNPC et CDPC par le conseil national et les conseils départementaux de la prévention de la délinquance.
1984 - Juin	Création du Comité Interministériel à la Ville	Décret	Création du Comité Interministériel à la Ville (CIV) en charge de la mise en œuvre de la politique de la ville, définie par le gouvernement. Création du Fonds Social Urbain (FSU) en remplacement du FAU.
1985 - Novembre	Création des Contrats d'Action de Prévention pour la Sécurité dans la ville (CAPS)	Circulaire	Premiers « contrats » de collaboration entre acteurs locaux et nationaux en matière de prévention de la délinquance. Les CAPS seront remplacés par les CLS en 1997.
1988 - Octobre	Création de la Délégation Interministérielle à la Ville	Décret	Création du Conseil National des Villes (CNV) et de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), en charge de la définition et de la coordination de la mise en œuvre de la politique de la ville. Absorption de Commission Nationale pour le Développement des Quartiers au sein de la DIV.
1991 - Avril	Création de la section Violences	Arrêté	Création de l'unité Violences urbaines au sein des Renseignements Généraux par la commissaire Lucienne Bui Trong.

	Urbaines au Ministère de l'Intérieur		
1992 - Mai	Création des Plans Locaux de Sécurité (PLS)	Circulaire	Création des Plans Locaux de Sécurité. Les villes sont associées à l'analyse du besoin menée par l'État, en matière de sécurité locale .
1993 - Juillet	Remplacement par les Plans Départementaux de Sécurité (PDS)	Circulaire	Reconcentration des plans de sécurité dans les mains du préfet, la participation des villes est exclue.
1995 - Janvier	Loi d'Orientation et de Programmation de la Sécurité (LOPS)	Loi	Réaffirmation du monopole de l'État en matière de sécurité publique et simultanément, Reconnaissance du rôle des maires (et de leurs polices municipales) qui se trouvent « associés » aux dispositifs de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité.
1996 - Novembre	Création des Zones Urbaines Sensibles	Loi	Création de 750 Zones Urbaines Sensibles (ZUS), prioritaires en matière de développement social urbain.
1997 - Octobre	Colloque de Villepinte	Discours	Constat d'échec en matière de limitation de la violence et présentation d'un plan de travail en matière de réforme de la sécurité publique et privée, centrale et locale. Différents textes constitueront la suite du colloque de Villepinte : la loi relative à la sécurité privée (LSQ), la loi relative à la police municipale d'avril 1999, etc.). Création des Agents Locaux de Médiation Sociale (ALMS) ainsi que des contrats locaux de sécurité (CLS) en remplacement des CAPS. Mise en place d'une police de proximité d'État, dite Police Urbaine de Proximité (PUP).
1999 - Avril	Loi de réforme des polices municipales	Loi	Extension des missions de la police municipale, essentiellement en matière de code de la route. Structuration de la filière professionnelle par la réorganisation des grades, des formations, etc.
2001 - Mai	Création des Groupes Locaux de Traitement de la Délinquance (GLTD)	Circulaire	Le GLTD est placé sous l'autorité du procureur de la République et a pour mission d'effectuer un suivi judiciaire des individus connus des services de police et/ou de justice et perturbant l'ordre public dans les quartiers dits sensibles. Le GLTD facilite également la coordination entre la justice et les fonctionnaires de police placés sous son autorité

			dans le cadre de leurs missions judiciaires.
2001 - Novembre	Loi relative à la Sécurité Quotidienne (LSQ)	Loi	Révision et développement du cadre légal relatif aux activités de la sécurité privée, dans un contexte de lutte contre le terrorisme. Réaffirmation du rôle prépondérant de l'État en matière de sécurité et confirmation de l'association du maire.
2002 - Août	Loi d'Orientation de Prévention de la Sécurité Intérieure (LOPSI)	Loi	Création des Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD) en remplacement des CCPD de 1983 (ainsi que de leur version intercommunale (CISPD)). Les CLSPD restent l'organe de coordination entre l'État et les collectivités, mais invite en son sein, l'ensemble des acteurs publics et privés, formels et informels à coordonner leurs activités en matière de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité.
2003 – Mars	Loi relative à la sécurité Intérieure (LSI)	Loi	Mise à jour du cadre légal, essentiellement en matière pénal. Rappelle le rôle principal de l'État qui « associe » les collectivités locales
2003 – Août	Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine	Loi	Création du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) et de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). Les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) succèdent aux contrats de ville développés en 1993.
2006 – Décembre	CLS de nouvelle génération	Circulaire	Les CLS de nouvelle génération remplacent les CLS créés en 1997, en ouvrant le dispositif à un plus large éventail d'acteurs locaux. Les CLS nouvelle génération a pour objectif de redynamiser la contractualisation entre les acteurs locaux de sécurité.
2007 - mars	Loi relative à la Prévention de la Délinquance (LPD)	Loi	Le maire « anime » la politique de prévention de la délinquance et en « coordonne » la mise en œuvre au niveau local, sans préjudice de l'autorité de l'État. Développement des CLSPD, rendus obligatoires dans les villes de plus de 10,000 habitants. Création du Fonds Interministériel pour la Prévention de la Délinquance (FIPD), en partie orienté vers les investissements relatifs à la prévention situationnelle.

	Remplacement des CLS par les CLSPD/CISPD	Décret	Remplacement des Contrats Locaux de Sécurité (CLS-I) par les CLS de nouvelle génération (CLS-II)
2011 - mars	Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure	Loi	La loi est assez « fourre-tout », mais se prononce sur des sujets brûlants de l'actualité sécuritaire, tels que la cybercriminalité, la délinquance routière, les arrêtés préfectoraux restreignant la mobilité des mineurs de moins de 13 ans (dits « couvre-feu »), les contrats de responsabilité parentale, l'extension des pouvoirs de police, etc. Il est à noter que le Conseil Constitutionnel a invalidé certaines dispositions de la loi, dont celles relatives à l'extension des pouvoirs de la police municipale en matière de contrôle d'identité, de fouilles de sécurité et de dépistage d'alcoolémie.
2014 - février	Loi de Programmation pour la ville et la cohésion urbaine	Loi	Les contrats de ville nouvelle génération viennent remplacer les CUCS, en reposant sur trois priorités : la cohésion sociale, le cadre de vie et le renouvellement urbain et enfin, le développement de l'activité économique et de l'emploi.

Tableau 10 : Principaux textes et événements structurant la sécurité locale et la politique de la ville

Annexe 2 : Liste des documents pour étude documentaire

Cette annexe présente la liste exhaustive que des documents étudiés dans le cadre de cette recherche. Il s'agit :

- Des lois et travaux législatifs,
- Des décrets et circulaires,
- De la jurisprudence,
- Des rapports et études des institutions,
- Des discours et des déclarations politiques.

- Lois et travaux législatifs

Titre du document	Période de diffusion	Commentaires
Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789	1789 - Août	Déclaration des Droits de l'Homme, Préambule à la Constitution de la V ^{ème} République française
Loi du 22 juillet 1791 relative à l'organisation d'une police municipale	1791 - Juillet	Loi relative à l'organisation de la police municipale
Loi municipale du 05 avril 1884	1884 - Avril	Loi relative aux communes
Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France	1941 - Avril	Loi de nationalisation des polices municipales prise par le Gouvernement de Vichy
Constitution de la V ^{ème} République française du 04 octobre 1958	1958 - Octobre	Constitution de la V ^{ème} République française
Loi n°70-480 du 8 juin 1970	1970 - Juin	Loi dite « anticasseurs »
Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	1982 - Mars	Loi relative à la décentralisation
Loi n°81-22 du 2 février 1981 renforçant la	1981 -	Loi dite Peyrefitte

sécurité et protégeant la liberté des personnes	Février	
Loi n°81-1134 du 23 décembre 1981	1981 - Décembre	Loi d'abrogation partielle de la loi dite « anticasseurs »
Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État	1983 - Janvier	Loi relative à la décentralisation
Loi n°83-466 du 10 juin 1983	1983 - Juin	Loi d'abrogation de la loi dite Peyrefitte
Loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds	1983 - Juillet	Loi relative à la réglementation des activités de sécurité privée
Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État	1983 - Juillet	Loi relative à la décentralisation
Loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville	1991 - Juillet	Dite LOV
Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité	1995 - Janvier	Dite LOPS
Loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville	1996 - Novembre	Création des ZUS
Loi no 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales	1999 - Avril	Dite loi PM
Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne	2001 - Novembre	Dite LSQ, intégrant de nombreuses dispositions en matière de sécurité privée
Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure	2002 - Août	Dite LOPSI
Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure	2003 - Mars	Dite LSI
Loi n°2003-710 du 1 ^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ; modifiée par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine	2003 - Août	Dite LOV
Rapport relatif au projet de loi de finance pour	2004 -	Assemblée Nationale,

2005	Octobre	XXII ^{ème} législature,- N°1863, enregistré le 13 octobre 2004
Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement	2006 - Juillet	Loi relative au logement
Rapport sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance	2006 - Septembre	Sénat, Commission des lois, session ordinaire 2005 – 2006, rapport n°476, enregistré le 06 septembre 2006
Rapport sur le projet de loi adopté par le Sénat, relatif à la prévention de la délinquance	2006 - Novembre	Assemblée Nationale, XXII ^{ème} législature, N°3436, enregistré le 15 novembre 2006
Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance	2007 - Mars	Dite LPD
Rapport du 28 septembre 2007 sur la mise en application de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance	2007 - Mars	Assemblée nationale
Avis sur le projet de loi de finances pour 2008, adopté par l'Assemblée Nationale – Tome VIII : Sécurité, immigration, asile et intégration	2007 - Novembre	Sénat, Session ordinaire 2007-2008, N° 96, 22 novembre 2007
loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V ^{ème} République.	2008 - Juillet	Révision de l'article 48 de la Constitution relative au partage de l'ordre du jour des Assemblées
Proposition de loi portant organisation et modernisation de la police territoriale	2008 - Mai	Assemblée nationale, XIII ^{ème} législature, N°856, mise en distribution le 22 mai 2008.
Projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure	2009 - Mai	Assemblée nationale, XIII ^{ème} législature, N°1697, enregistré le 27 mai 2009.
Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la	2011 - Mars	Dite LOPPSI

sécurité intérieure		
Proposition de loi a été déposée par François Pillet et René Vandierendonck du 26 avril 2013 et qui a été adopté par le Sénat le 16 juin 2014, visant à la création de la police territoriale	2013 - Avril	Sénat, texte n° 553 (2012-2013), déposé au Sénat le 26 avril 2013 ; Sénat, texte n° 134 (2013-2014) adopté par le Sénat le 16 juin 2014
Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.	2014 - Février	Loi relative aux contrats de ville, nouvelle génération
Rapport n°2260, Sécurités. Police, Gendarmerie, sécurité routière, contrôle de la circulation et du stationnement routier (Annexe n°43, loi de finances 2015)	2014 - Octobre	Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 09 oct. 2014

Tableau 11 : Liste des documents de type lois, projets et propositions de lois, rapports législatifs

- Décrets et circulaires

Titre du document	Période de diffusion	Commentaires
Décret de l'assemblée nationale du 19 juillet 1791	1791 - Juillet	Création de la police nationale
Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat	1973 - Mars	Circulaire dite Guichard
Décret du 23 mars 1976 et arrêté du 14 avril 1976	1976 - Avril	Création du Comité Peyrefitte
Décret n° 76-383 du 29 avril 1976 relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres de familles des étrangers autorisés à résider en France	1976 - Avril	Décret relatif au rapprochement familial Version consolidée au 9 novembre 1994
Décret 78-246 du 28 février 1978 portant création d'un comité national et des comités départementaux de prévention de la	1978 - Février	Création d'un comité national et des comités départementaux de prévention de la criminalité

criminalité		
Circulaire EN n°81-238 du 1 ^{er} juillet 1981 relative à la création des zones d'éducation prioritaire	1981 - Juillet	Création des ZEP
Ordonnance n°82-273 du 26 mars 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale	1982 - Mars	Création des missions locales
Décret n° 83-459 du 08 juin 1983, portant création des : Conseil National de Prévention de la Délinquance, Conseils Départementaux de Prévention de la Délinquance et Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance	1983 - Juin	Remplacement des CNDC et CDPC par les CNDP et CDPD ; création des CCPD
Décret n°84-561 du 16 juin 1984 portant création du Comité Interministériel pour les Villes	1984 - Juin	Création du Comité Interministériel pour les Villes
Décret du 24 juin 1984 portant création du Fonds Social Urbain	1984 - Juin	Le Fonds Social Urbain remplace le Fonds d'Aménagement Urbain
Décret n°84-1118 du 7 décembre 1984 portant abrogation du Fonds d'Aménagement urbain (FAU)	1984 - Décembre	Abrogation du Fonds d'Aménagement urbain (FAU)
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	1988 - Octobre	Création du conseil national et d'un comité interministériel des villes et d'une délégation interministérielle à la ville
Circulaire n°3002/SG du 08 novembre 1985 relative aux contrats d'action de prévention pour la sécurité dans la ville	1985 - Novembre	Création des contrats de première génération
Circulaire NOR/INT/C/90/00187/C du 14 août 1990 relative à la participation de la police nationale à la politique de prévention de la	1990 - Août	Implication de la police nationale dans le champ de la prévention de la délinquance

délinquance et au programme de développement social urbain		
Circulaire du 13 mai 1992 portant création des Plans Locaux de Sécurité	1992 - Mai	Création des PLS
Décret n° 94-732 du 24 août 1994 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale	1994 - Août	Statut des agents de police municipale
Décret n°96-1156 du 26 décembre 1996 fixant la liste des zones urbaines sensibles, modifié par le décret n°2000- 796 du 24 août 2000 puis par le décret n°2001-707 du 31 juillet 2001	1996 - Décembre	Création des ZUS
Circulaire NOR/INT/K/97/00174C du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité ; Circulaire NOR/INT/K/99/00134/C, du 07 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité	1997 - Octobre	Création des CLS
Décret n°2000-51 du 20 janvier 2000 relatif à la formation continue obligatoire des chefs de service de police municipale et des agents de police municipale	2000 - janvier	Formation continue des policiers municipaux
Décret n° 2000-276 du 24 mars 2000, relatif à l'armement des agents de police municipale	2000 - Mars	Armement des policiers municipaux
Circulaire ministérielle NOR/INT/D/0000071/C du 6 avril 2000, relative aux polices municipales	2000 - Avril	Circulaire d'application de la loi du 15 avril 1999, dite loi PM
Décret n° 2000-542 du 16 juin 2000, relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale	2000 - Juin	Hygiène et sécurité au travail
Arrêté du 3 août 2007 relatif aux formations à l'armement des agents de police municipale et au certificat de moniteur de police municipal	2000 – Août	Formation à l'armement des policiers municipaux
Décret n° 2011-444 du 21 avril 2011 portant statut particulier du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale	2011 - Avril	Statut des agents de police municipale

Décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales	2002- Mai	Passage de la gendarmerie sous l'autorité opérationnelle du ministère de l'Intérieur
Décret n°2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance	2002 - Juillet	Création des CLSPD
Circulaire NOR/INT/X/0205744/C du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance	2002 - Juillet	Création des CLSPD
Décret n° 2003-92 du 29 janvier 2003 pris pour l'application de l'article 43 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et modifiant certaines dispositions statutaires relatives aux chefs de service et agents de police municipale	2003 - Janvier	Décret portant la création des polices municipales intercommunales
Circulaire NOR/INT/D/05/00024/C du 15 février 2005 relative aux missions des Agents de Surveillances de la Voie Publique	2005 - Février	Mission des ASVP
Décret n°2006-52 du 17 janvier 2006 instituant un comité interministériel de prévention de la délinquance	2006 - Janvier	Création du CIPD
Circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale	2006 - Mai	Création des CUCS
Circulaire du 15 septembre 2006 relative à la géographie prioritaire des contrats urbains de cohésion sociale	2006 - Septembre	Définition des CUCS
Décret no 2006-1391 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale	2006 - Novembre	Statut des agents de police municipale
Décret n°2006-1392 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale	2006 - Novembre	Statut des agents de police municipale

Circulaire NOR/INT/K/06/00110/C, du 11 décembre 2006, relative à la politique de prévention de la délinquance et la préparation des CLS de nouvelle génération	2006 – Décembre	Création des CLS de nouvelle génération
circulaire NOR/INT/K/07/00061/C du 09 mai 2007 relative au Conseil pour les Droits et Devoirs des Familles	2007- Mai	Création des CDDF
Décret n°2007-1048 du 26 juin 2007 portant création du Fonds Interministériel pour la Prévention de la Délinquance	2007 - Juin	Création du FIPD
Décret n° 2007-1126 du 23 juillet 2007 relatif au conseil local et au conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance et au plan de prévention de la délinquance dans le département	2007 - Juillet	Mise à jour CLSPD/CISPD
Décret n°2007-1283 du 28 août 2007 relatif à la mise en commun des agents de police municipale et de leurs équipements	2007 - Août	Décret adoptant la mutualisation entre PM
Circulaire de la DACG n°CRIM 08-04/E5 du 06 février 2008 relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance	2008 - Février	Implication de la Justice dans le partenariat local
Circulaire NOR/INT/10C/D/11/19121/C du 20 juillet 2011, relative à l'interdiction des missions de maintien de l'ordre aux agents de police municipale	2011 - Juillet	Missions de la police municipale
Circulaire NOR/INT/K/13/00/185/C du 30 janvier 2013 relatives aux conventions types de coordination en matière de police municipale	2013 - Janvier	Conventions de coordination de la police municipale
Circulaire NOR/INT/K/14/00243/C du 28 janvier 2014, fixant les orientations pour l'emploi des crédits du FIPD pour 2014	2014 - Janvier	Prévention de la délinquance juvénile, prévention des violences faites aux femmes, amélioration de la tranquillité publique
Circulaire du 30 juillet 2014 (Premier	2014 -	Mise en œuvre des contrats de

Ministre n°5729/SG) relative à l'élaboration des contrats de ville de nouvelle génération.	Juillet	ville, nouvelle génération
Circulaire du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville (ministère de la ville, de la jeunesse et des sports).	2014 - Octobre	Mise en œuvre des contrats de ville, nouvelle génération
Circulaire SG/CGET/2014/376 du 05 décembre 2014, relative à l'intégration des enjeux de santé au sein des contrats de ville.	2014 - Décembre	Mise en œuvre des contrats de ville, nouvelle génération
Décret n° 2014-1597 du 23 décembre 2014 portant modification de diverses dispositions relatives aux cadres d'emplois de police municipale de la fonction publique territoriale.	2014 - Décembre	Statut des agents de police municipale
Circulaire NOR/INT/A/14/31411/C du 31 décembre 2014, fixant les orientations pour l'emploi des crédits du FIPD pour 2015	2014 – Décembre	Prévention de la radicalisation, prévention de la délinquance juvénile, prévention des violences faites aux femmes, amélioration de la tranquillité publique
Circulaire NOR/INT/K/15/04906/J du 23 mars 2015, fixant les orientations du FIPD pour 2015, dans le cadre du renforcement du dispositif de lutte contre le terrorisme	2015 - Mars	Prévention de la radicalisation, vidéoprotection, interopérabilité du réseau radio de la PM
Décret n°2015-496 du 29 avril 2015 autorisant les agents de police municipale à utiliser à titre expérimental des revolvers chambrés pour le calibre 357 magnum	2015 - Avril	Prêt des armes à feu de la police nationale, à la police municipale

Tableau 12 : Liste des documents de type décrets et circulaire

- Jurisprudence

Titre du document	Période de diffusion	Commentaires
Conseil d'État : Arrêt du 10 février	1905 - Février	Consécration de la responsabilité de

1905, n°10365, Tomaso Grecco, Recueil Lebon p. 139		la puissance publique en matière de police
Conseil d'État : Arrêt du 8 août 1919, n° 56377, Labonne, Recueil Lebon p. 737	1919 - Août	Le pouvoir réglementaire dispose, en l'absence de dispositions législatives, d'une compétence pour édicter toutes mesures de police à caractère général
Conseil d'État : arrêt du 11 mai 1951, Consorts Beaud	1951 - Mai	Définition de la police judiciaire, par opposition à la police administrative
Tribunal des Conflits : arrêt du 07 juin 1951, Dame Noualek	1951 - Juin	Définition de la police judiciaire, par opposition à la police administrative
Cour de cassation : arrêt de la Chambre civile n°2 du 23 novembre 1956, 56-11.871	1956 - Novembre	Définition de la police judiciaire, par opposition à la police administrative
Conseil Constitutionnel Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011	2011 - Mars	Invalidation de certaines dispositions de la LOPPSI-2, dont l'article 92 relatif à l'extension des pouvoirs judiciaires des agents de PM

Tableau 13 : Liste des documents de type jurisprudence

- Rapports, politiques publiques et études des institutions

Titre du document	Année de diffusion	Commentaires
Réponses à la violence Rapport du comité présidé par Alain Peyrefitte	1977	Rapport dit Peyrefitte relatif à l'étude des phénomènes violents en France, incluant 105 recommandations
L'insertion sociale et professionnelle des jeunes, juin 1981	1981	Rapport dit Shwartz, objectif pour une meilleure insertion des jeunes de 16 à 21 ans dans la vie professionnelle

		Création des missions locales
Ensemble, refaire la ville	1982	Rapport dit Dudebout relatif à l'émergence de la politique de la ville
Commissions des maires sur la sécurité. Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité	1982	Rapport dit Bonnemaison relatif à la prévention de la délinquance en France
Actes du colloque de Villepinte – 24 et 25 octobre 1997	1997	Actes du colloque du gouvernement Jospin en matière de sécurité
La sécurité, un bien public : une démarche partagée en Europe	1998	ENA, Séminaire de questions sociales – promotion Averroès (1998-2000) Territoires et sécurité
Les polices municipales		Sénat, mai 1998
Rapport relatif aux polices municipales, dit rapport Darne	1999	Assemblée nationale - 11 ^{ème} législature - N°1335 - Mis en distribution le 25 janvier 1999
Polices municipales, dit rapport Delevoye	1999	Sénat, session ordinaire 1997-1998, Rapport n°455, Commissions des lois, 21 janvier 1999
Les services de police municipale. État des lieux au 1 ^{er} janvier 2002	2002 - Janvier	Observatoire de la Fonction Publique Territoriale, pôle de compétence « Police municipale », DR Languedoc-Roussillon, 1 ^{er} janvier 2002
Rapport relatif à l'exécution sur l'exercice 2005 de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002. Tomes 1 et 2.	2002 - Août	Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire ; Ministère de la Défense ; Inspection Générale de l'Administration ; Contrôle Général des Armées
La politique de la ville : rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés	2002 - Février	Cours des comptes
Rapport d'information sur l'organisation du temps de travail et des procédures d'information des forces de sécurité intérieure	2003	Sénat, session ordinaire 2003-2004, N°25, rapport d'information, le 15 octobre 2003
Étude sur les pratiques, le potentiel de	2006	Centre de Prospective de la Gendarmerie

développement, la professionnalisation des polices municipales, en zone de gendarmerie nationale		nationale, mai 2006
Protocole de mise en oeuvre de la procédure de rappel à l'ordre	2007	Méthodologie développée par le SG-CIPD
Rapport relatif aux agents de PM, ASVP et GC	2009	Mission confiée au Préfet Jean Ambroggiani, portant sur des adaptations des statuts des agents des polices municipales, des agents de surveillance de la voie publique, et des gardes champêtres, 19 septembre 2008
Plan national de la prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012	2009	Politique publique développées par le SG-CIPD
« Polices municipales et sécurité intérieure » : Bilan et perspectives, dix ans après la loi de 1999	2009	Ministère de l'Intérieur, Direction à la Prospective et à la Stratégie, mars 2009
Les polices municipales en Île-de-France	2009	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme – Île-de-France, avril 2009
Rapport sur le rôle et le positionnement des polices municipales	2010	Inspection Générale de l'Administration n°10-101-01, Inspection Générale de la Police Nationale n°10-366-I, Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale n°38-869-GEND/IGGN, décembre 2010
L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique	2011	Cours des comptes
De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique	2012	Sénat, session extraordinaire de 2011-2012, rapport d'information, n°782, le 26 septembre 2012
La politique de la ville : une décennie de réformes	2012	Cours des comptes
Bilan d'activités 2012 : domaine police municipale et sécurité publique	2013	Centre National de la Fonction Publique Territoriale ; DGA chargée du développement de la formation ; Pôle de compétence sécurité, police municipale

Police et gendarmerie nationales : Dépenses de rémunération et temps de travail	2013	Cours des comptes
Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017	2013	SG-CIPD, politique publique en matière de sécurité locale
Le maire et la prévention de la délinquance (éd. 5 ^{ème})	2014	SG-CIPD, livret d'information relatif aux droits et devoirs du maire en matière de sécurité locale

Tableau 14 : Liste des documents de type rapports et études issus d'institutions

- Discours et déclarations politiques

Titre du document	Période de diffusion	Commentaires
Sénat, 8 ^{ème} législature : réponse du Premier ministre (publiée dans le J.O. Sénat du 07 avril 1988, page 456), à la question écrite n° 09195 de Monsieur José Balarelo, publiée dans le JO Sénat du 07 janvier 1988, page 4	1988 – Janvier et avril	Question relative aux missions du CNDP
Communication du 15 novembre 1989 de Michel Rocard, Premier Ministre, aux préfets	1989	La politique de prévention de la délinquance en 1990
Présentation de Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique lors du Conseil des ministres du 13 mai 1992	1992 - Mai	Présentation des Plans Locaux de Sécurité
Communication de Charles Pasqua, ministre de l'Intérieur aux préfets et procureurs de la République	1994	Politique de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité en milieu urbain pour le XIe Plan. Instructions pour 1994
Sénat, 11 ^{ème} législature : bilan des missions des Groupements Locaux de Traitement de la Délinquance. Question écrite n°07124 de M. Emmanuel Hamel (Rhône - UMP),	1998 - Mars	Évaluation d'efficacité des GLTD

publiée dans le JO Sénat du 19.03.1998, page 880 ; Réponse du ministère de l'Intérieur, publiée dans le JO Sénat du 28.05.1998, page 1717		
Déclaration de M. Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur, sur la notion de "coproduction de sécurité", la lutte interministérielle contre l'insécurité, le développement de la police de proximité, le rôle de la sanction et la lutte contre la délinquance des mineurs, le 06 septembre 2001	2001 - Septembre	Discours sur la coproduction
Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur l'insécurité, les valeurs de la République, la politique de la sécurité, la responsabilité de l'État en matière de sécurité, les moyens préconisés pour lutter contre la violence et l'insécurité, les rôles des maires, de l'école et de la famille dans la prévention de l'insécurité, les forces de sécurité, l'"impunité zéro" pour toute infraction à la loi et l'amélioration des moyens de la justice, Garges-lès-Gonesse, le 19 février 2002	2002 - Février	Discours sur l'insécurité, campagne présidentielle.
Déclaration de politique générale de M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, sur la restauration de l'autorité de l'État, la démocratie sociale et la relance de la décentralisation, la politique économique et sociale et sur la politique européenne de la France, à l'Assemblée nationale le 3 juillet 2002	2002 - Juillet	Discours sur la restauration de l'autorité de l'État
Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, sur le projet de loi pour la sécurité intérieure	2002 - Novembre	Discours relatif à la LOPSI

(LOPSI) présenté au Sénat le 13 novembre 2002		
Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, sur les statistiques de la délinquance, la prévention et la répression de la délinquance, l'aide aux victimes et la présentation des moyens d'action proposés par le projet de loi sur la sécurité, à l'Assemblée nationale le 14 janvier 2003	2003 - Janvier	Présentation du projet PLSI
Intervention de M. Nicolas Sarkozy, Ministre d'État, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire lors de la rencontre Police Gendarmerie sur le thème "La sécurité des Français," au Carrousel du Louvre à Paris, le 09 juin 2006	2006 - Juin	Présentation-bilan de l'action du ministre
Intervention de M. Nicolas SARKOZY, Ministre d'État, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire lors de son déplacement à Élancourt, le 27 novembre 2006	2006 - Novembre	Discours sur la sécurité du futur
Allocution de Michèle Alliot-Marie lors de la conférence de cohésion pour la Seine-St-Denis, le lundi 14 janvier 2008 à l'INHES	2008 - Janvier	Reconnaitances des difficultés de l'État face à la délinquance
Vœux de Manuel Valls, ministre de l'Intérieur du 18 janvier 2013 : « La refonte des outils de pilotage et des outils statistiques de la délinquance »	2013 - Janvier	Présentation du contenu de la réforme de l'outil de statistique criminelle et d'activité de la police, état 4001

Tableau 15 : Liste des documents de type discours et déclarations politiques

Annexe 2 : Questionnaire d'entrevue

Sur le partenariat en général

- En matière de sécurité locale, qui sont les acteurs avec qui vous travaillez ?
- Selon vous, quels sont les acteurs les plus impliqués ?
- Quelle est la nature de votre relation ?
- Comment une organisation et/ou une personne se trouve-t-elle intégrée dans le partenariat ?

Sur la mutualisation des ressources

- En tant qu'organisation, qu'est-ce que vous apportez au réseau de partenaires ?
- Selon vous, qu'est-ce que vos autres partenaires apportent au réseau ?
- Qu'est-ce que de travailler avec d'autres organisations apporte à votre organisation ?
- Qu'est-ce que ça vous apporte d'un point de vue plus personnel ?
- Quelles sont les ressources dont vous avez collectivement besoin dans le cadre du partenariat ?
- Comment l'information circule-t-elle au sein du partenariat ?
- Quelles sont les sources de financement dont vous disposez en tant qu'ensemble de partenaires ?

Sur les interactions

- Selon vous, qu'est-ce qui caractérise votre collaboration avec les personnes des autres organisations ?
- Quelle est la nature de vos relations avec la police nationale et/ou la gendarmerie ?
- Quelle est la nature de vos relations avec l' élu local ?
- Quelle est la nature de vos relations avec la police municipale ?
- Quelle est la nature de vos relations avec le préfet ?
- Quelle est la nature de vos relations avec le parquet et la Justice en général ?

- Quelle est la nature de vos relations avec la sécurité privée ?
- Quelle est la nature de vos relations avec les services sociaux et la médiation sociale ?
- Quelle est la nature de vos relations avec les bailleurs sociaux ?
- Quelle est la nature de vos relations avec les transporteurs ?
- Quelle est la nature de vos relations avec l'Éducation nationale ?
- Quelle est l'importance du formel et de l'informel dans vos relations avec vos partenaires ?
- Selon vous, qui dispose du leadership et pourquoi ?
- Comment les décisions sont-elles prises au sein du partenariat ?
- Est-ce que le réseau apprend de ses réalisations et si oui, comment ?
- Selon vous, en cas de problème, comment s'établissent les responsabilités entre les partenaires ?

Analyse du besoin, information et responsabilité

- Comment évalue-t-on le besoin de sécurité de la population ?
- Comment informez-vous la population de vos réalisations ?
- Existe-t-il des dispositifs mise en œuvre afin d'impliquer la population ?
- Si oui, pouvez-vous les décrire ?

Annexe 3 : Unités de sens

- **Acteurs et interactions**
 - Bailleurs
 - Coordonateurs CLSPD/CISPD
 - Éducation nationale
 - Élu
 - Entreprises privées
 - Justice
 - Médiation sociale
 - Police municipal
 - Police nationale / Gendarmerie
 - Préfet
 - Sécurité privée
 - Services sociaux
 - Transporteur

- **Société civile**
 - Associations
 - Clubs services
 - Commerçants
 - Média
 - Population

- **Partenariat**
 - Définition du partenariat
 - Empilement des outils (CLPSD - GLTD - SZP)

- Coproduction
- Qualité du partenariat
- Partenariat opérationnel
- Confiance
- Cause - origine - raison du partenariat
- Résistance au changement vs. volontarisme

- **CLSPD / CISPD**
 - Connaissance des partenaires et de leurs enjeux
 - Lien CLSPD – DLS
 - Plénière, Grand messe
 - Mission, management, reddition de comptes
 - Niveau opérationnel
 - Commande des élus
 - Source de subventions pour la ville
 - Efficacité, inefficacité
 - Incertitude électorale des programmes
 - Support logistique et financier
 - Fiches action
 - Cellules de veille - Groupes de travail

- **GLTD**
 - Importance du nominatif
 - Légitimité de l’outil
 - Rôle du procureur de la République
 - Torsion de l'outil : extension territoriale & influence du maire

- **Place de l'État**
 - Local vs. central
 - Mission régaliennne de l'État
 - État = Rowing
 - Refus d'innover
 - Non adaptation des outils au niveau local - Top Down - Défaut de dialogue
 - Absence de politiques publiques de sécurité

- **Gestion de l'information**
 - Collecte multisource, personnes ressources
 - Indics, mouches, informateurs, relais, référents, vigies
 - Absence de coordination
 - Informel vs. formel
 - Traitement opérationnel de l'information, remontée, recoupement de l'information
 - Nominatif, confidentialité
 - Stratégie de l'information, pouvoir
 - Zone grise

- **Répartition des missions de police**
 - Basse intensité
 - Haute intensité
 - Opérations conjointes
 - Opérations contraintes
 - Émergence d'un modèle
 - Zone grise

- **Outils d'analyse, technologies**

- Absence d'outils. On bidouille
 - Cartographie
 - DLS et Diag sécurité Ed nat
 - Enquêtes de victimisation
 - Faits constatés
 - Géolocalisation
 - Indicateurs
 - Ingénierie, expertise locale
 - Main coutante informatique (MCI)
 - Observatoire
 - Outil d'alerte, d'information de la population - Nouveaux outils
 - Prévention situationnelle, urbanisme, transports, désenclavement
 - Recherche scientifique
 - Vidéoprotection - CSU
- **Imputabilité, éthique, efficience**
 - Éthique, intégrité
 - Évaluation efficacité, contrôle
 - Budget, impôts, responsabilité financière, transparence financière
 - Reddition de comptes à la pop°
 - Imputabilité, responsabilité
- **Violences urbaines**
 - Attaque des forces de l'ordre
 - Feux de voiture
 - Halls d'immeubles
 - Prévention - anticipation des VIOU