

Extrait de :

Les dilemmes de la proximité



N° 39

1^{er} trimestre 2000

DE LA PREVENTION SOCIALE A LA TRANQUILLITE PUBLIQUE

GLISSEMENT SEMANTIQUE ET RENOUVEAU DE L'ACTION PUBLIQUE¹

Catherine GORGEON
Philippe ESTÈBE
Hervé LEON

Ces dernières années ont vu, à l'initiative des communes, l'émergence de politiques de tranquillité publique marquant la fin du partage entre prévention et répression et l'intervention croissante des collectivités locales dans le champ de la sécurité. Les CLS ont permis de promouvoir la sécurité comme objet prioritaire sur le plan national et légitime de l'action publique au niveau local. Pour autant, ceux-ci laissent aux analystes un sentiment ambigu. S'ils favorisent une certaine forme de co-pilotage technique des politiques territoriales, ils ont rarement contribué à ouvrir le débat local sur les orientations stratégiques d'une politique de sécurité. Au mieux est-on resté dans un renouveau du partage des tâches entre État et collectivités sans élaboration de véritables politiques locales.

La question de la sécurité a connu ces dernières années plusieurs inflexions notables. Tout d'abord, l'insécurité apparaît aux acteurs de moins en moins comme un épiphénomène, une sorte de symptôme résultant du malaise social ; il s'agit désormais d'une donnée commune, partagée par la plupart des intervenants et des habitants. Naguère, on pouvait considérer que la sécurité

¹ Cet article a été écrit à partir d'éléments de plusieurs travaux réalisés en commun par les auteurs, en particulier sur la région Pays de Loire : acadie-aures, "Évaluation thématique " sécurité publique et prévention de la délinquance " - Évaluation régionale de la politique de la ville (XIe Plan) - Préfecture de région des Pays de Loire, 1996 - 2000. Une première formulation de ce texte a été faite par Catherine Gorgeon au cours d'une conférence donnée au Havre, le 16 mars 2000 dans le cadre d'un colloque sur " La délinquance des mineurs " organisée par l'IFEN.

constituait le résultat d'une politique sociale ; nombreux sont ceux qui, désormais, considèrent la sécurité sinon comme un préalable, du moins comme un élément moteur des politiques publiques de développement social urbain ; celle-ci sort de sa place réservée pour constituer une préoccupation commune aux différentes initiatives lancées notamment dans le cadre des contrats de ville. La question de la sécurité, devient l'une des lignes de recomposition des prestations publiques dans les quartiers de la géographie prioritaire.

L'autre ligne d'inflexion réside dans l'apparition de politiques locales de tranquillité publique, sous l'égide des communes. Ces politiques marquent le franchissement d'une étape supplémentaire dans le rôle des collectivités locales par rapport aux conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) : autant ceux-ci donnaient aux communes un rôle central dans le secteur " classique " de la prévention, autant les politiques qui se structurent au cours du XI^e Plan contribuent à étendre de fait le champ des compétences assumées par les collectivités locales. Celles-ci prennent ancrage au travers d'un partage peu discuté des rôles respectifs de l'État et des collectivités, l'État se chargeant implicitement de ce que les acteurs qualifient d'insécurité objective et qui recouvre en réalité l'activité traditionnelle de police sur la voie publique, les collectivités intervenant sur ce que d'aucuns appellent l'insécurité subjective (le sentiment d'insécurité et les incivilités² qui lui sont le plus souvent associées), c'est-à-dire intervenant sur les espaces semi-publics ou privés comme les centres commerciaux, les espaces verts, les parcs de loisirs, les cités HLM.

Cette situation est imputable aux années qui ont précédé l'arrivée des Contrats locaux de sécurité (CLS). On assistait alors à une sorte d'absence de l'État, ce dernier laissant un " vide " que les collectivités locales tendaient à occuper : les préfetures demeuraient largement en retrait par rapport à l'énonciation des politiques municipales, les relations se faisant principalement de manière bilatérale, entre municipalités et services de police ou entre municipalités et autorités judiciaires. Ce partage nouveau a ainsi ouvert le champ à de multiples innovations locales.

Le Contrat local de sécurité annoncé en octobre 1997 puis diffusé à partir de 1998 permet-il de dépasser ce partage des tâches et notamment, de réimpliquer les services de l'État - et singulièrement la police et la justice - dans le débat sur la conception et la conduite de politiques locales (et non plus seulement municipales) de sécurité ?

L'introduction des CLS : du partage à la coproduction ?

Avant l'introduction des CLS, les relations entre les services de l'État et les collectivités locales s'établissent essentiellement sur un mode bilatéral, les communes nouant des contacts avec les services de police ou judiciaires, mais de façon ciblée. Tout se passait comme si les services de l'État préféraient travailler directement avec les collectivités locales plutôt que d'attendre, par le biais d'un service " interministériel " local animé par le Préfet, le cadre cohérent et structuré d'une possible implication dans ces politiques.

L'arrivée des CLS a eu un impact certain sur ces relations. Les CLS ont en effet fortement changé la donne en institutionnalisant des rapports qui, auparavant, pouvaient être structurés selon un système de relations plus ou moins formalisé entre les acteurs concernés. Ce système paraît aujourd'hui avoir

² Pour une analyse de l'utilisation de ce terme d'incivilité, on pourra utilement se référer à Bonnemain (C.), Les incivilités : usage d'une nouvelle catégorie, in Bailleau (F.), Gorgeon (C.), Prévention et Sécurité : vers un nouvel ordre social ?, Les Editions de la DIV, avril 2000.

trouvé une articulation officielle et apparemment structurante autour d'une stratégie locale plus ouverte et mieux partagée. Pour le dire autrement, les CLS semblent posséder des qualités intrinsèques leur permettant de réussir là où les contrats de ville ont échoué. Notamment, ils ont permis de construire un véritable espace d'interaction entre l'État et les collectivités locales. Ils ont constitué un instrument propice au " retour de l'État dans le champ local de la sécurité " ³.

Une présence affirmée de l'état dans la gestion et la coordination du dispositif

Quels que soient les sites et le type de pilotage du CLS (plutôt municipal ou plutôt étatique), la présence de l'État est nettement plus affirmée qu'elle ne l'était dans la procédure " contrat de ville ". Cette implication nouvelle est à mettre au compte de l'injonction politique de l'administration centrale qui a fortement mobilisé les préfetures et les services de police autour de la mise en œuvre des CLS.

Le plus généralement, c'est le directeur de cabinet du préfet qui coordonne le dispositif ou le sous-préfet lui-même, selon que le site est un chef-lieu de département ou une sous-préfecture. Ces membres du corps préfectoral disposent d'une autorité plus affirmée que celle dont disposaient le sous-préfet à la ville ou les responsables de la politique de la ville au sein de l'État : ils sont en effet les représentants directs des prérogatives de l'État en matière de sécurité. Par leur fonction d'autorité sur ce champ, ils donnent au dispositif CLS une légitimité plus forte que celle des Contrats de ville où le sous-préfet à la ville n'avait, dans ce domaine, d'autorité reconnue que sur le champ restreint de la prévention.

Lorsque l'échelon préfectoral est plus en retrait, l'État réapparaît à travers la police voire la justice dans une co-animation du dispositif CLS avec les collectivités locales. Ainsi, on peut presque dire que pour la première fois, l'État apparaît comme partenaire et acteur à part entière dans le champ de la sécurité tant dans le management du dispositif que dans sa mise en œuvre opérationnelle.

Un dispositif pragmatique et opérationnel

Les partenaires du CLS ne cessent de clamer leur satisfaction à propos du dispositif et en particulier de son opérationnalité. Avec le CLS, ils semblent maîtriser les enjeux et décider eux-mêmes des actions à mettre en place, de la manière de les mettre en place et des moyens qu'ils vont pouvoir mobiliser⁴.

À la différence du Contrat de ville qui propose un cadre de référence, des lignes stratégiques et des moyens qu'il s'agit de redistribuer à des opérateurs le plus souvent extérieurs aux institutions qui financent les projets, le CLS ne propose a priori aucun cadre formel de contractualisation préalable, aucune orientation stratégique obligatoire et aucun moyen financier spécifique autres que des postes

³ Nous reviendrons plus loin sur ce qui constitue ce champ local de la sécurité.

⁴ Pour preuve le nombre de CLS signés : en septembre 1999 près de 250 CLS étaient signés et quelques centaines se trouvaient en passe de l'être (source : ministère de l'Intérieur).

d'adjoints de sécurité et des subventions aux collectivités locales pour la création d'emplois jeunes de type agent local de médiation sociale. Encore, s'agit-il de moyens ordinaires. En effet, les ADS ne sont que la déclinaison policière du dispositif national " nouveaux services - emplois jeunes ". De surcroît, alors même que l'administration centrale a beaucoup insisté sur la liaison entre signature d'un contrat local de sécurité et affectation d'ADS, on constate, dans les départements, que les critères d'affectation des adjoints de sécurité répondent généralement à des règles beaucoup plus pragmatiques. On note le poids particulièrement important, d'une part, de l'origine géographique des recrues, et d'autre part, des besoins en effectifs de police des circonscriptions, qui dictent l'affectation des ADS beaucoup plus que la signature ou non d'un CLS.

Il faut voir là, l'un des atouts paradoxaux des CLS : ils n'offrent pas de crédits spécifiques mais obligent les partenaires à puiser dans leurs ressources, compétences et moyens ordinaires. Situées au cœur du dispositif, les institutions, dès lors qu'elles en acceptent le jeu, se trouvent placées dans une forme d'obligation de résultats, étant parties prenantes à part entière du dispositif.

« Le CLS est une sorte d'accélérateur du politique. Les relations entre les acteurs se sont transformées et sont passées d'une position de demande ou de revendication à une position de coproduction. Aujourd'hui, il est impossible que l'État et les collectivités ne travaillent pas ensemble. C'est incontournable ».⁵

C'est en cela que le CLS devient opérationnel. Il institutionnalise un mode de relations entre acteurs qui ne peut fonctionner que si chacun des protagonistes apporte sa contribution avec ses propres moyens à l'élaboration d'une politique faite à la fois de " petits riens " qui améliorent le fonctionnement des services et d'actions de collaboration qui génèrent de nouvelles réflexions et pratiques sur le terrain. Le CLS constitue un réel espace d'élaboration pragmatique d'une politique locale de sécurité. C'est en ce sens qu'il présuppose l'existence d'un accord minimum sur le contour des enjeux à traiter.

| Une éclipse des acteurs de la prévention

Force est de constater que les acteurs sociaux sont plutôt absents du dispositif CLS alors même que des partenaires comme la police ou la justice qui, à l'inverse, n'étaient pas systématiquement associés aux politiques de prévention, prennent la première place. Le " noyau dur " du dispositif est la plupart du temps constitué par une triade composée du directeur de cabinet du préfet, du Directeur départemental de la sécurité publique, d'un représentant de la ville (élu, directeur de cabinet ou technicien) et plus rarement d'un représentant du parquet (généralement le procureur de la République ou son substitut). Dans ces instances, les intervenants sociaux préfèrent en effet parfois se retirer d'eux-mêmes par refus d'une logique qu'ils considèrent comme trop sécuritaire ou bien se trouvent relégués au second plan par " effet d'envahissement ". On peut alors assister à une juxtaposition de dispositifs dont les uns mobilisent les principales institutions (CLS) et les autres les principaux acteurs du champ social (CCPD, Contrat de ville).

Les CLS posent implicitement la question de l'échec, à tout le moins de l'insuffisance ou de l'inadaptation des politiques de prévention et révèlent le profond déclin dans lequel se trouve le secteur de la prévention aujourd'hui et la difficulté qu'ont les professionnels de ce secteur à redonner du sens à leur pratique, c'est-à-dire à reconstruire un discours, à se définir un objet et à mettre en œuvre des techniques d'intervention qui puissent légitimer un point de vue et une identité spécifique

⁵ Directeur de la mission Sécurité Prévention-Ville de Saint Herblain.

de l'intervention sociale au regard des nouvelles problématiques auxquelles la société se trouve confrontée⁶.

On assiste sans doute à un recentrage : la responsabilisation des appareils institutionnels se fait aux dépens des fonctions périphériques et spécialisées de la prévention. Dès lors, on peut se demander si l'apparition de nouvelles réponses ou formes de traitement des problèmes d'insécurité comme la médiation, la création d'emplois d'agents de proximité ne vient pas remplacer l'appareillage périphérique que constituaient dans les années soixante et soixante-dix les outils de la prévention (spécialisée notamment). Les CLS sont, à ce propos, révélateurs de la place accordée aux politiques de prévention : là où les villes - c'est-à-dire les élus - sont motrices d'une telle politique, on constate au mieux un maintien de ce champ professionnel ; là où les villes sont peu porteuses d'une telle politique, on observe un réel retrait des acteurs de la prévention.

| Le CLS : un instrument à la fois pragmatique et plastique

Le CLS apparaît comme un dispositif contractuel plutôt efficace, en ce sens qu'il constitue un véritable contrat, où l'on trouve au moins deux partenaires - l'État et la collectivité locale - clairement identifiés. Pour autant, on doit se demander quelle est la question de la nature de l'impact de ce dispositif. Il nous semble qu'il joue d'abord une fonction d'amplification des politiques municipales préexistantes.

Les contrats locaux de sécurité paraissent constituer un outil relativement rustique, en comparaison de l'architecture subtile et complexe des contrats de ville, mais solide et relativement plus efficace s'agissant de la mobilisation de l'État. Face à la Politique de la ville dont on peut penser qu'elle n'a cessé d'osciller entre l'hyperlocalisation (la géographie prioritaire) et la recherche d'un point de vue plus large et plus macrosocial de son ciblage, les CLS paraissent en effet avoir atteint la bonne distance entre la procédure et l'échelle de son opérationnalité. Reste à esquisser ce que peut être l'impact d'un tel outil sur les politiques locales de sécurité existantes.

Le CLS exerce, semble-t-il, deux fonctions principales de territorialisation de l'action et de coproduction et de partage des tâches.

◆ La fonction de territorialisation de l'action

Dans tous les sites, à l'occasion du diagnostic ou au cours de la mise en œuvre du CLS, la police nationale et les partenaires du CLS ont été amenés à faire valoir des représentations de la délinquance et des enjeux liés à l'insécurité mis en situation dans le territoire concerné. Ceci conduit à une explicitation des modes d'intervention de chacun et notamment de la Police nationale, souvent différenciés selon les lieux et les moments : police de sécurisation dans le centre-ville, police de proximité (plus ou moins appuyée sur les ADS) dans les quartiers périphériques, capacité réactive rapide en fonction des demandes remontantes, etc. Le CLS constitue, au travers de cette fonction de

⁶ Cette même difficulté se retrouve dans d'autres secteurs du travail social et notamment au sein du travail social de la justice. Voir à ce sujet, Chauvenet (A.), Gorgeon (C.), Mouhanna (C.), Orlic (F.), Contraintes et possibles : les pratiques d'exécution des mesures en milieu ouvert, Rapport Mission de recherche Droit et Justice, décembre 1999.

territorialisation, un instrument de mise en commun des diagnostics, un dispositif permettant à la demande locale de sécurité de mieux s'exprimer.

◆ La fonction de coproduction et de partage des tâches

La coproduction consiste essentiellement en un accord itératif entre l'État et les collectivités locales sur les priorités et les moyens à mettre en œuvre ; le partage des tâches permet une meilleure identification des responsabilités de chacun, le partage pouvant être territorial ou thématique. Il peut se faire entre la Police municipale et la Police nationale ou entre celle-ci et les différents agents d'ambiance ou de médiation, embauchés par les villes, les organismes HLM ou les organismes de transport. D'une manière générale néanmoins, le partage constaté durant le XI^e plan⁷ se reproduit avec cette différence que les collectivités ne sont plus seules à réfléchir et à agir pour tenter de faire diminuer le sentiment d'insécurité, rassurer la population ou lutter contre des actes certes mineurs mais dérangeants (attroupements de jeunes, tags, perturbation des réseaux de transports, etc.) : de nouveaux partenaires les ont rejoints. Pour autant, l'insécurité " objective " demeure encore le domaine réservé de l'État en ce sens que la politique de répression menée par la police et la justice n'est jamais discutée. Territorialisation et partage des tâches entre État et collectivités locales interviennent dans le cadre des orientations explicites ou implicites prédéfinies par le milieu local - notamment, les collectivités locales elles-mêmes. Là où la sécurité existait déjà comme un souci commun, transversal à l'ensemble des interventions publiques, le CLS valide cette orientation. Là où la sécurité était très largement rabattue sur la prévention de la délinquance, le CLS permet la consolidation d'un pôle " sécurité " complémentaire. Là où la sécurité coexistait sans liens avec la politique de la ville, le CLS se glisse dans ce clivage. Le CLS ne semble pas peser sur le contenu produit localement, autrement que par un effet de dynamisation de ce qui était déjà en germe avant sa signature. Il ne fait qu'accélérer les tendances à l'œuvre. Dans l'ensemble, les variantes de ce que produisent les CLS suivent assez fidèlement les types de politiques préexistants.

S'il s'agit d'un instrument efficace pour l'implication de l'État et, notamment, pour une plus grande lisibilité de l'intervention policière en fonction des demandes locales, le CLS n'infléchit guère les logiques existantes. Au contraire, du fait de sa grande plasticité, il se coule dans le moule des territoires et joue comme un amplificateur plutôt qu'un levier de transformation des orientations prédéfinies. Notamment, on ne trouve guère dans les diagnostics qui précèdent théoriquement la signature du contrat une analyse du propre fonctionnement de la police. On ne peut pas conclure à une convergence des logiques politiques territoriales en matière de sécurité ; au contraire, avec le CLS, on semble assister à une accentuation des contrastes entre les sites. Ainsi, ce dispositif peut être l'occasion pour une municipalité de réfléchir et de définir une politique de cohésion sociale visant à transformer et pas seulement à gérer une situation d'insécurité. Mais à l'opposé, dans un sens restrictif, il peut n'être aux mains de la police et de la justice qu'un instrument de lutte contre la seule délinquance. Avec, entre ces deux extrêmes, toute une série de déclinaisons possibles.

En termes de contenu, ce dispositif pèse donc peu sur ce qu'il produit. La production du CLS étant en effet indexée sur les ressources locales préexistantes, celui-ci ne fait, semble-t-il, qu'accélérer des tendances à l'œuvre avec le risque que, face à une municipalité plutôt en retrait sur ces questions, la gestion quotidienne de l'insécurité prenne le pas sur la définition d'une politique de sécurité du fait de la forte remobilisation des administrations régaliennes⁸. Autrement dit : « l'émergence d'une réelle

⁷ Et qui succède au précédent qui dévoluait la prévention aux collectivités territoriales et la répression aux services de l'État.

⁸ Lesquelles, c'est naturel, agissent de façon essentiellement réactive.

faculté à œuvrer à une coproduction de sécurité est dépendante de la capacité des élus locaux à dégager une vision politique claire de l'espace sur lequel joue leur pouvoir ».⁹

| Un nouveau référentiel pour l'action publique locale

Après cette description des caractéristiques et des effets du CLS, on peut s'interroger sur le succès de ce nouveau produit contractuel. Deux pistes de réponses peuvent être esquissées. D'une part, on assiste, dans les années quatre-vingt-dix, à l'émergence, dans un nombre croissant de villes, de politiques municipales de sécurité. Le CLS arrive donc dans un contexte de forte sensibilisation locale à propos des questions d'insécurité. D'autre part, cette mise en avant progressive des collectivités locales sur ce thème contribue, en réponse aux protestations et alarmes face à la perception d'une montée de la délinquance et des violences qualifiées d'urbaines, à la construction d'un nouveau référentiel de l'action publique faisant de la sécurité un objet légitime d'intervention de l'ensemble des acteurs des politiques publiques, tant au niveau central que local.

| L'émergence de politiques municipales de sécurité

Au cours des années quatre-vingt, dans la foulée des dispositifs de prévention de la délinquance¹⁰ (conseils communaux de prévention de la délinquance, conseils départementaux), un partage bancal des tâches s'était établi entre l'État et les collectivités territoriales. Les communes et les Conseils généraux coordonnaient la prévention de la délinquance¹¹, alors que l'État assumait les tâches de "sécurisation" et de répression. Ce partage des tâches s'est révélé au cours des années quatre-vingt-dix de plus en plus caduc.

D'abord, parce que la prévention de la délinquance a fini par s'identifier de plus en plus à la prévention primaire et par constituer un socle de prestations sociales, socio-culturelles, sportives intégrées à l'ordinaire municipal. Leur accroche à la prévention de la délinquance ne se fait plus que par l'affichage, régulier, d'un « ciblage » plus précis des lieux et des publics difficiles ou en difficulté. Elles rejoignent en ce sens les politiques d'animation des municipalités qui, ces dernières années, sous la pression de la politique de la ville, ont abandonné leurs visées généralistes pour spécialiser leur offre de loisirs en direction de ces mêmes publics et de ces mêmes lieux. De plus, en l'absence d'une continuité plus affirmée avec la sphère de la répression, ce secteur de la prévention de la délinquance a fini par ne plus se distinguer de celui de l'animation sociale : il s'agit désormais de l'offre courante de loisirs à l'intention de la jeunesse populaire des quartiers d'habitat social.

⁹ Cf. Bailleau (F.), 1999, *Sens et pratique du diagnostic dans le cadre des politiques de sécurité et de prévention de la délinquance*, Arso, 61 p.

¹⁰ Réflexion initiée par Alain Peyrefitte en 1976 dans le cadre du comité d'étude sur la violence, la criminalité et la délinquance " et publiée dans " Réponse à la violence ", rapport du comité présidé par A. Peyrefitte, et prolongée par Gilbert Bonnemaïson, " Commission des maires sur la sécurité ", rapport adopté le 17.12.1982, 99 p., ronéo services du premier ministre, Paris, 1982.

¹¹ Estèbe (P.), 1994, " Un bilan des Conseils communaux de prévention de la délinquance", in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 16, deuxième trimestre, p. 129-148.

D'autre part, ce secteur se trouve, à son tour, exposé désormais aux comportements menaçants ou violents et parfois empêché de fonctionner du fait des enjeux d'appropriation dont il est l'objet entre différents groupes de jeunes. Il finit par être l'otage ou le prétexte des conflits latents ou manifestes qui régissent les relations entre groupes de jeunes et entre jeunes et adultes. Le secteur de la prévention est lui aussi en proie à l'insécurité.

Enfin, ce partage reposait sur le postulat de la capacité de la Police nationale à s'impliquer massivement dans la police de proximité et dans la sécurisation des espaces. Jusqu'à une période encore très récente, la police manifestait assez clairement sa difficulté de répondre à un tel enjeu. Le redéploiement de la police dans les quartiers s'est effectué principalement à travers l'îlotage et l'animation sociale avec la création et l'animation de centres de loisirs jeunesse. L'objectif principal est alors d'établir de nouveaux rapports avec la population sur un registre valorisant les missions de protection et d'assistance. Mais l'activité d'îlotage est demeurée encore trop coupée du reste du service et trop dévalorisée par rapport à la fonction judiciaire attachée à la représentation collective par les policiers de leur rôle. Les interventions des policiers dans les dispositifs « anti-été chaud » ou les Centres loisirs jeunes (CLJ) ont rapidement été frappées, elles aussi, d'une double marginalisation fonctionnelle et professionnelle¹². Cette période a vu s'opérer une confusion des rôles et des chevauchements de compétences aussi bien chez les policiers que chez les partenaires du développement social. Dans les années quatre-vingt-dix, la police effectue un certain recentrage de son activité vers des méthodes plus traditionnelles et cherche à restaurer ce « minimum vital d'autorité » qui fait défaut dans les quartiers. Pour autant, elle peine à trouver le bon registre d'action pour faire face aux « incivilités »¹³ et aux violences urbaines¹⁴ et pour instaurer avec les jeunes des rapports autres que le seul modèle de l'affrontement. Il est manifeste que cette implication se fait mieux depuis peu, que des efforts ont été accomplis ici ou là sur des missions visant à rapprocher la police de la population. Néanmoins, il semble que la police de proximité continue de poser clairement un problème à la Police nationale qui ne parvient pas encore à lui donner une priorité claire à l'intérieur des services, par rapport à d'autres missions qui, même si elles ne sont pas nécessairement considérées comme plus " nobles ", accaparent la majeure partie de l'énergie des services. L'îlotage, notamment, continue d'embarrasser certains chefs de services ; son efficacité et sa reconnaissance par la population restent très aléatoires et dépendent du contexte. Doit-on voir là l'illustration de la pusillanimité de l'institution policière face, non pas à la « révolution culturelle » que représente la réforme de la police de proximité, comme se plaisent à la présenter les responsables policiers, mais à ses conséquences en termes de redéploiement des personnels¹⁵, ruptures des lignes hiérarchiques, remise en cause de la mobilité géographique, évaluation de l'activité policière, etc ? Manifestement, la police ne sait pas encore, autrement que de manière ponctuelle ou expérimentale, adapter ses prestations pour créer un climat de confiance nécessaire à la bonne administration d'une police de proximité.¹⁶

¹² Voir Mouhanna (C.), Les services publics et la question jeunes : de la crainte au rejet, in Bailleau (F), Gorgeon C., (Dir), op. cit.

¹³ Voir note 2.

¹⁴ Notion que certains auteurs contestent. Voir notamment, Collovald (A.), Violence et délinquance dans la presse, in Bailleau (F.), Gorgeon (C.), op. Cit.

¹⁵ On se rappelle le tollé à propos du projet de plan de redéploiement des effectifs de police et de gendarmerie que souhaitait mettre en œuvre l'actuel ministre de l'Intérieur, qui a conduit à son retrait.

¹⁶ Comme nous l'avons déjà écrit, il serait temps de dépasser la " logique de développement tous azimuts de l'îlotage - conçu dans une optique louable de rapprochement de la police et des populations - à la conception et à la mise en œuvre de politiques de sécurité dans lesquelles la police différencierait son action selon les territoires et où chacun des acteurs concernés (policiers, magistrats, sociétés HLM, travailleurs sociaux, transporteurs

Il faut dire qu'elle n'est pas toujours encouragée par les structures préfectorales qui vivent parfois encore sur une dichotomie, séparant les bureaux en charge de la politique de la ville des directeurs de cabinet traditionnellement responsables de la prévention de la délinquance. La création des polices municipales, surtout lorsqu'elle a pu prendre un tour répressif ou très fermement dissuasif intervenait alors comme un coup de canif dans ce partage des tâches implicite, d'autant plus que certains débordements ou comportements de quelques agents ont pu parfois provoquer un agacement chez les représentants de l'ordre.

Quant à la justice, elle apparaît plutôt en retrait par rapport aux années quatre-vingt qui avaient vu émerger un modèle pragmatique dans lequel la fonction de service public prévalait sur celle de puissance publique et par le passage d'une pratique de prescription à des pratiques de négociation¹⁷. La médiation pénale devient alors la figure centrale de cette nouvelle justice de proximité et est présentée tantôt comme un moyen de pacification sociale des quartiers devant faciliter le rétablissement de relations interindividuelles délétères, tantôt comme le support de la réénonciation de la loi sociale dans des quartiers " hors droit ". On voit certains magistrats (juges pour enfants mais aussi quelques procureurs) s'impliquer fortement dans les politiques de prévention de la délinquance au sein notamment des CCPD. Au cours des années quatre-vingt-dix, les discours et les pratiques s'infléchissent, l'exercice de l'autorité de l'État requérant une nouvelle légitimité. L'institution judiciaire mise alors sur la déconcentration à travers les maisons de justice et du droit et sur une politique pénale des parquets visant une meilleure articulation avec les services de police. Des alternatives sont recherchées à l'absence de réponse judiciaire ou à la longueur de ses délais et l'on s'interroge sur l'efficacité de la sanction judiciaire face aux nouvelles formes de l'insécurité et à la massification des contentieux. Ces interrogations frappent de plein fouet la justice des mineurs, mais concernent l'ensemble de l'appareil judiciaire. La politique judiciaire consiste pour rendre visible l'action publique à donner une réponse à tout acte de délinquance, produit de nombreux effets non voulus. On citera notamment, outre l'embouteillage des tribunaux et la trop grande rapidité, parfois, du jugement, le signalement de personnes qui, dans un contexte de moindre attente sécuritaire, n'auraient jamais eu affaire à la justice avec toutes les conséquences que cela comporte en termes d'« étiquetage » mais aussi l'absence de réponses adaptées à des faits finalement mineurs et à propos desquels on peut se demander s'il revient à la justice de s'en saisir¹⁸.

Pour occuper le vide, certaines villes optent pour la création d'une police municipale ou recourent à des prestataires privés.¹⁹ Mais surtout, on constate une tendance à l'infléchissement de nombreuses prestations ordinaires des collectivités locales. Autrement dit, la sécurité ou plus exactement la tranquillité publique devient une préoccupation partagée par les responsables de secteurs aussi différents que les services techniques, les services sportifs, sociaux, les organismes de logement social, etc. De plus, d'autres institutions, publiques ou privées (éducation nationale, transporteurs, caisses d'allocations familiales, gérants de supermarchés, etc.) s'engagent, de façon plus ou moins coordonnée

urbains, etc.) accepterait de rendre compte de son action, de se soumettre au questionnement et à l'interpellation sans pour autant s'inscrire dans une relation de dépendance et de soumission.", Vers un nouvel ordre social. Une autre lecture des questions d'insécurité et de délinquance, in Bailleau (F.), Gorgeon C. (dir), , op. cit.

¹⁷ Cf. Dourlens (C.), Vidal-Naquet (P.), 1993, L'autorité comme prestation. La justice et la police dans la politique de la ville, recherche ihesi, 189 p.

¹⁸ Voir à ce sujet notamment les considérations de Loïc Wacquant, notamment Wacquant (L.), 1998, " La tentation pénale en Europe et L'ascension de l'État pénal en Amérique ", in De l'État social à l'État pénal, Actes de la recherche en sciences sociales, n° 124, septembre.

¹⁹ Dû non pas tant à la carence de l'État qu'à une transformation radicale des formes de sociabilité et au recul progressif d'instances de socialisation comme l'école, les syndicats, les organisations de travail, la famille. Cf. Ocqueteau (F.), 1999, " Mutations dans le paysage français de la sécurité publique ", in Les Annales de la recherche urbaine, n° 83-84, septembre, p. 7-13.

avec les municipalités dans des actions de sécurité. À l'initiative des municipalités, les actions nouvelles se sont multipliées : la médiation²⁰ est devenue un topique (même si certaines villes en sont un peu revenues) ; les agents de proximité, les correspondants de nuit dans les quartiers sensibles, les agents d'ambiance dans les transports, les médiateurs situés entre les services publics et leurs usagers, prestataires polyvalents et multiformes, apparaissent implicitement comme des services incontournables, tant pour leurs performances²¹ dans le domaine de la sécurité que pour leur rôle d'adaptateurs de la prestation technique. On a vu aussi des prestations ordinaires changer de nature, pour le meilleur ou pour le pire. Dans le secteur de l'animation, sportive notamment, les services municipaux font le constat de l'inadaptation d'une offre qui exclut un nombre croissant de jeunes et cherchent à réorienter celle-ci vers les publics des quartiers. L'opportunité créée par le dispositif emplois jeunes a sans doute accéléré ce mouvement²². Mais on note cette même tendance au ciblage des prestations vers les publics en difficulté dans d'autres domaines : accompagnement scolaire, animation culturelle, etc. Le risque est alors de voir se développer deux types d'offre de services. D'un côté, des services et des prestations publiques localisées dans les quartiers destinés aux classes populaires et de l'autre, des services publics spécialisés ou privés (école, animations diverses, sécurisation) offerts sur l'ensemble du territoire communal et destinés aux classes moyennes. Cette redistribution s'opère au nom d'une logique croissante de spécialisation de plus en plus grande des offres municipales ou para-municipales d'animation liée à la mise en application du principe de la géographie prioritaire de la politique de la ville et perçue par les classes moyennes comme une "dégradation" progressive. En effet, cette transformation des prestations, si elle n'est pas pensée globalement en direction de l'ensemble de la population communale peut, à l'inverse des effets recherchés, contribuer à renforcer la stigmatisation de certaines populations et de certains territoires, à déprofessionnaliser le service public (notamment à travers un recours abusif aux emplois jeunes, et ce d'autant plus que la question de l'emploi des jeunes « issus des quartiers » devient récurrente) et donc à décrédibiliser un service public qui tente de se réformer.

On peut lire l'intervention croissante des collectivités locales et autres partenaires (organismes HLM, transporteurs publics) dans le domaine de la tranquillité publique comme une obsession de la préoccupation sécuritaire. En réalité, on assiste à un double mouvement. D'une part, une extension du champ d'intervention de la politique pénale qui contribue à sa désacralisation (effet de proximité) et d'autre part, une généralisation d'un mode de règlement des petits conflits de la vie quotidienne qui emprunte de plus en plus aux procédures judiciaires civiles comme pénales (la médiation par exemple). L'émergence et l'affirmation de politiques municipales dans ce champ évitent de pénaliser certains actes ou conflits ordinaires de la vie quotidienne. Ce retour de « l'action civile » s'est fait bien souvent par incapacité de l'appareil judiciaire à territorialiser et à transformer son action traditionnelle en dépit des expériences de MJD.

| La sécurité légitimée

²⁰ Voir à ce sujet Faget (J.), de Maillard (J.), La régulation locale des incivilités : des partenariats en action ; Milburn (P.), La médiation : contexte et compétence. Un équilibre toujours fragile, in Bailleau (F.), Gorgeon (C.) (dir), op.cit.

²¹ Dans l'apaisement et la régulation des tensions notamment entre usagers et services publics, cf. acadie - aures, op. cit.

²² On a pu constater cette tendance dans le cadre de notre travail de recherche en cours pour la dares, " Politiques locales de sécurité et emplois jeunes : transformation ou contournement des métiers existants ", en cours.

L'annonce par le gouvernement Jospin de la sécurité érigée au rang de deuxième priorité nationale après l'emploi, entérine le diagnostic d'une situation préoccupante et valide implicitement l'ensemble des initiatives déjà prises par les collectivités qui apparaissent désormais non seulement comme des partenaires incontournables de cette politique mais encore au centre d'une stratégie à construire ou à conforter localement. Les CLS confirment cette priorité et institutionnalisent les rapports entre État et collectivités tout en signifiant l'épuisement de la formule des conseils municipaux de prévention de la délinquance²³. L'effet d'annonce et la possibilité d'une contractualisation font tomber les réticences à officialiser une démarche locale de lutte contre l'insécurité, sans risquer de raviver les tensions et de mettre de l'huile sur le feu ou encore de faire le jeu d'une extrême droite qui avait fait de l'insécurité l'un de ses chevaux de bataille.

Le discours gouvernemental a eu pour effet certain de banaliser, en quelque sorte, une préoccupation que les Villes n'osaient parfois pas afficher comme une de leurs priorités. Car elles pensaient amplifier dans les esprits l'insécurité, phénomène qu'elles considéraient comme déjà suffisamment grave pour ne pas s'exposer seules sur un terrain où elles prenaient de plus en plus conscience que les solutions demanderaient un partage plus évident des responsabilités entre les institutions concernées. La banalisation de l'objet sécurité a ainsi non seulement permis un affichage local plus assumé des préoccupations municipales dans le domaine, mais a aussi amplifié le mouvement de mobilisation des collectivités et de leurs partenaires dont les principaux services de l'État. Ce ne sont plus seulement les communes importantes qui peuvent vouloir passer contrat avec lui : les collectivités de plus petite taille participent à ce nouvel élan.

Avec l'instauration des CLS comme dispositifs chargés de mettre en œuvre une politique de lutte contre les phénomènes d'incivilité, d'insécurité et de violence, la réponse institutionnelle à une préoccupation nationale des pouvoirs publics et des populations est ainsi affirmée. Si la sécurité devient une " priorité nationale " pour l'État, elle devient en conséquence un objet légitime d'intervention et d'action de la part des collectivités locales qui peuvent désormais s'autoriser à l'affichage d'une telle politique.

Au regard des populations, la sécurité se trouve aussi libérée, puisque partagée par tous, du caractère tabou dans lequel certaines collectivités avaient préféré la maintenir de peur d'amplifier le sentiment de malaise au sein de la population. L'enjeu consiste à redonner confiance à la population en démontrant que la puissance publique n'abandonne pas cette question de la sécurité. Il semble qu'on ait affaire à une prise de conscience récente : la récurrence des débats sécuritaires lors des élections municipales n'y est sans doute pas étrangère.

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, le fait de communiquer sur le thème de la sécurité et d'afficher des intentions et des actions n'alimente pas de revendication sécuritaire. Les habitants font crédit à la municipalité de reconnaître le problème et de souhaiter le traiter. À condition qu'elle le traite effectivement, ou qu'elle donne l'impression de le faire. Il semble en effet que les habitants apprécient plus les élus qui créent des services que ceux qui, au prétexte que la sécurité serait la seule affaire de l'État, revendiquent en permanence une augmentation des effectifs de police. Les attentes des habitants obligent les collectivités locales à agir.

Le CLS apparaît alors dans ce contexte comme un outil d'apaisement des passions politiques locales liées au thème de la sécurité : sa technique, apparemment efficace, d'implication des protagonistes principaux - ville, préfecture, police, justice - produit l'apparence d'un accord local sur l'enjeu de la sécurité et son mode de traitement.

²³ Berlioz (G.), Dubouchet (L.), 1998, " Des CCPD aux CLS : articulation, superposition ou disjonction de deux logiques ?", in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 33, p. 89-104.

| Le difficile passage aux politiques locales

Dans l'ensemble, on peut dire que le partage d'une préoccupation toujours plus large des enjeux de « sécurité-tranquillité publique » entre les collectivités locales et les différents services de l'État a permis de développer une panoplie d'outils capables de répondre aux enjeux locaux de l'insécurité subjective.

Ce n'est pas pour autant qu'ils ont réellement contribué à la construction de politiques locales cohérentes et efficaces. On entend par politique locale, un dispositif coordonné d'acteurs diversifiés (État, collectivités locales, entreprises de transports, organismes HLM, travailleurs sociaux, etc.) en mesure d'intégrer diverses préoccupations et actions mises en œuvre au sein d'un système local global, se référant à une politique partagée tant dans ses objectifs que dans les moyens mis à sa disposition.

En fait, on assiste plutôt à la confirmation et à la confortation de politiques municipales, voire dans certains cas de politiques d'institutions²⁴ qui, prises séparément, peuvent apparaître cohérentes, voire efficaces au regard du territoire sur lequel elles sont censées s'appliquer. Mais celles-ci restent encore éloignées de l'idéal auquel voulait parvenir le CLS, c'est-à-dire des politiques locales de " sécurité " capables de répondre aux enjeux qui échappent en propre aux institutions ou aux municipalités et qui, nécessairement, demandent la mise en œuvre d'une stratégie institutionnelle partagée.

Du point de vue du registre de la coordination, on constate pour l'instant un resserrement des institutions les plus concernées (entreprises de transport, organismes HLM) autour de ce double pôle État-collectivité, témoignant de la légitimité effective à réunir des institutions qui, auparavant, faisaient plus facilement cavaliers seuls. Mais le registre d'action de ces institutions est clairement cantonné au domaine de la tranquillité publique. Il s'agit avant tout d'apaiser les tensions, de lutter contre le sentiment d'insécurité des usagers et des professionnels, d'améliorer le bien-être des habitants, des voyageurs et des locataires. Dans le même mouvement, comme nous l'avons indiqué, le pôle représenté par les acteurs de la prévention (éducation spécialisée, travailleurs sociaux de circonscription, animation socioculturelle, etc.) s'est retrouvé soit relégué au second plan des préoccupations affichées localement (traitement de l'urgence par rapport au registre de la prévention identifié comme s'inscrivant dans le long terme), soit mis à l'écart des dispositifs de réflexion et d'élaboration des politiques projetées, soit encore placé en porte-à-faux par rapport à une problématique perçue comme trop " sécuritaire " et qui l'empêche explicitement ou implicitement, déontologiquement en tout cas, d'y adhérer pleinement.

Il y a donc globalement, sauf exception, une fragmentation des politiques mises en œuvre par une réelle séparation entre les acteurs de la prévention et ceux de la " sécurité-tranquillité publique " avec d'un côté, les acteurs de la prévention qui restent impliqués à distance dans les politiques locales par le biais des CCPD (devenus le plus souvent des instances d'information descendantes des politiques municipales), et de l'autre, les acteurs de la tranquillité publique qui sont impliqués de façon très opérationnelle dans le cadre des CLS et des instances de coordination générées. Mais cette coordination se fonde sur un nouveau partage entre sécurité et tranquillité publique. La sécurité est toujours l'affaire de l'État et de ses deux instances régaliennes que sont les forces de police et la justice ; elle n'est toujours pas devenue un objet possible de débat et de discussion sur les orientations et stratégies à adopter dans ce domaine. Les collectivités locales, quant à elles, développent, avec ou à côté de leurs partenaires, des politiques de tranquillité publique faisant appel à une plus grande panoplie d'outils.

²⁴ C'est le cas notamment en ce qui concerne les organismes HLM et les entreprises de transport urbain qui développent aussi des stratégies visant à renforcer la sécurité de leur patrimoine ou de leur réseau.

Du point de vue du registre de la médiation, le partage élargi des préoccupations en matière de sécurité-tranquillité publique a eu un effet certain de diffusion des techniques grâce notamment à l'espace ouvert par le dispositif « nouveaux services - emplois jeunes ». Ce programme a constitué un levier des politiques mises en œuvre au plan local en amplifiant les moyens que s'étaient donnés les différents acteurs et promoteurs d'actions de médiation préalablement à son arrivée. Cependant, le couplage de ce dispositif d'incitation à l'embauche de jeunes avec les CLS n'a pas suscité de doctrine commune de l'ensemble des acteurs locaux au sujet de l'emploi des moyens à mettre en œuvre. La question de l'usage des emplois jeunes dans le champ de la sécurité-tranquillité publique a en effet rarement croisé celle de la planification stratégique de ces emplois en vue de répondre de manière collective et cohérente aux enjeux locaux. Tout au plus, a-t-on pu voir dans les intentions initiales de certains CLS, une volonté affichée d'articuler les politiques institutionnelles entre elles et de mutualiser les moyens. À aucun moment non plus n'ont été débattus les termes de l'articulation de l'activité de ces agents et de celles des policiers. Le choix de la sollicitation des uns ou des autres est ainsi laissé à l'appréciation subjective du requérant (directeur d'école, gardien d'immeuble, conducteur de bus, responsable d'équipement sportif ou social, etc.) qui estimera que, pour régler le problème d'insécurité dont il est victime ou témoin, il est plus pertinent de demander la présence d'un policier ou d'un agent de médiation. Quant à la réponse, elle est directement dépendante de l'idée que se fait l'institution sollicitée (police nationale, municipalité, organisme HLM, entreprise de transport) du domaine de compétence de ses agents (est-ce de leur ressort d'assurer la sécurité à la sortie des collèges, de régler des problèmes d'attroupement dans un hall ou de caillassage de bus, etc.) ? Ainsi, le couplage CLS-emplois jeunes n'a pas produit un système partagé et coordonné des emplois et missions au regard de besoins réfléchis et concertés d'une politique locale. Il a au contraire produit un recentrage sur des logiques municipales ou institutionnelles au détriment d'une stratégie transversale et collective. Plus qu'un outil de gestion des emplois au service de la « collectivité publique », le couplage CLS-CEJ a constitué un outil pragmatique de redistribution de ces postes au gré des demandes formulées par les unes ou les autres des institutions concernées²⁵. Le CLS, en tant que dispositif sans exigence quant aux résultats et produits attendus d'une coopération entre acteurs, dans la mesure où il ne formule aucun cadre de référence quant au sens de la politique à mettre en œuvre, a eu pour effet de laisser libre cours à l'instrumentation des emplois jeunes sans jamais, ou très rarement, être le lieu de débat d'un possible usage collectif et stratégique de ces emplois en dehors de leur cadre institutionnel de référence et de leur articulation avec les forces de sécurité.

Du point de vue du registre du débat local, la relation au grand public sur un thème aussi sensible est devenue ces dernières années un enjeu majeur que peu de municipalités laissent au hasard. L'un des effets importants des CLS a été de banaliser, par un affichage national fort, une politique qui jusqu'alors pouvait séparer les collectivités d'un point de vue stratégique de leurs administrés. Certaines villes avaient choisi la discrétion, misant sur une maîtrise institutionnelle des phénomènes afin d'éviter de trop s'exposer sur ces problématiques pendant que d'autres avaient choisi la stratégie inverse, celle de l'affichage et du rôle moteur de la collectivité locale comme maître d'ouvrage d'une politique située au centre des préoccupations légitimes de ses concitoyens²⁶. Cette opposition entre affichage et discrétion, si elle continue d'imprégner les stratégies municipales, ne constitue cependant plus un critère totalement discriminant des différents choix opérés par les villes. La reconnaissance, par l'échelon national, des enjeux de sécurité et de tranquillité publique a mis fin au tabou d'une question jusqu'alors considérée par nombre d'élus locaux comme à haut risque du point de vue électoral et social.

²⁵ Voir acadie-aires, op. cit. et le travail en cours par les auteurs pour la dares, Politiques locales de sécurité et emplois jeunes : transformation ou contournement des métiers existants ?

²⁶ Voir notamment à ce sujet acadie-aires, op. cit. et également Estèbe (P), Léon (H.), op. Cit.

Conclusion : l'ambiguïté des CLS

L'analyse des premiers pas des CLS laisse un sentiment paradoxal. Il s'agit certes d'un instrument qui favorise un certain " retour de l'État " dans les affaires locales et ouvre à une forme de copilotage des politiques de sécurité territoriales. Mais de quelles politiques de sécurité s'agit-il ? Il semble, qu'en l'occurrence, il s'agisse des politiques de tranquillité publique mises en œuvre par les municipalités. Autrement dit, la véritable fonction des CLS serait moins l'implication effective des préfetures, des services de police et de l'autorité judiciaire dans la définition d'orientations et l'élaboration de politiques locales de sécurité que la reconnaissance et la validation par l'État de l'intervention des municipalités dans le domaine de la tranquillité publique. On en veut pour preuve les multiples difficultés éprouvées, dans le cadre des CLS, à ouvrir un débat local sur les doctrines d'intervention de la police urbaine, comme sur les politiques pénales locales. Certes, dans le premier cas, on note l'apport par les forces de police d'une lecture géographique plus fine de l'insécurité urbaine et une relative adaptation des modes d'intervention policiers aux diagnostics produits ; dans le deuxième cas, on l'a dit, le développement des maisons de la justice et du droit ouvre une timide fenêtre de la justice vers la ville. Mais, dans l'ensemble, ces éléments demeurent accessoires dans le « panier » des actions conduites au titre du CLS dans les villes. En particulier, la réflexion sur les orientations stratégiques et le contenu de la police de proximité - au-delà de l'ilotage développé dans les quartiers sensibles - ne constitue pas véritablement une matière éligible au contrat. Cette réforme, dont on voit poindre certaines prémisses çà et là, est annoncée par les autorités policières, mais ne fonde pas la doctrine de base que la police « met au pot commun » du contrat local de sécurité. En fait, deux logiques séparées coexistent : une logique contractuelle, consacrée pour une grande part aux initiatives municipales dans le domaine de la tranquillité publique relayées par celles d'autres partenaires ; une logique sectorielle, interne à la police et à la justice, qui n'interfère qu'à la marge avec la première.

Deux hypothèses sont alors envisageables : le cheminement parallèle des CLS et la mutation de la police vers la police de proximité représentent une étape d'un processus plus large, dont la prudence est dictée par le souci politique et hiérarchique de ne pas bouleverser un appareil policier toujours sensible. Au terme d'un temps d'apprentissage, dont la durée reste incertaine, les deux processus sont appelés à se rejoindre pour constituer de véritables politiques locales (et non plus seulement municipales) de sécurité. Le partage, fonctionnel, dans cette première étape, entre sécurité et tranquillité publique, ne pouvant être, à terme, qu'illusoire et méritant alors d'être débattu.

Deuxième hypothèse : le parallélisme des deux démarches ne constitue pas une étape d'un processus mais plutôt un point d'aboutissement, entérinant un nouveau partage des tâches entre l'État et les collectivités locales, celles-ci prenant en charge l'insécurité " subjective " - le sentiment d'insécurité - à travers des politiques de tranquillité publique et celui-là se réservant le traitement de l'insécurité dite abusivement " objective ", cantonnant ainsi la notion de politique locale de sécurité à une acception restrictive. Si cette hypothèse s'avérait, le risque serait celui d'une neutralisation réciproque des deux démarches. Les CLS auraient alors devant eux un avenir peu différent de celui des conseils communaux de prévention de la délinquance. ■

SECURITE OU TRANQUILLITE PUBLIQUE ?

Cette émergence de politiques locales de tranquillité ne va pas sans débats idéologiques, sans hésitation, ni sans heurts : les affrontements internes aux municipalités sont encore nombreux et parfois vifs. Ils opposent les tenants d'une ligne " sécuritaire " et ceux qui prônent une ligne de " tranquillité publique ", mais aussi ceux qui se déclarent partisans d'une politique locale de sécurité affichée et assumée à ceux qui craignent, ce faisant, de jeter de l'huile sur le feu et surtout d'impliquer les villes dans des obligations infinies et inflationnistes dont le retour politique est incertain.

S'agissant des diagnostics, un premier clivage oppose ceux qui fondent des politiques locales de sécurité sur l'identification et la neutralisation des auteurs de troubles à ceux qui identifient d'abord des facteurs de risques et considèrent que la sécurité et la tranquillité publiques sont une qualité de l'espace public, offerte à tous (et à chacun) par la collectivité - sans nécessairement diviser la population entre délinquants et victimes. Dans un cas, les diagnostics (explicites ou implicites), insisteront sur la qualité des délinquants, les carrières, les motivations, etc. Dans l'autre, les diagnostics mettront l'accent sur les caractéristiques de l'espace public ou des relations sociales qui favorisent le passage à l'acte - dégradation des équipements, isolement des personnes, sentiment d'abandon - et sur les situations (délinquance diurne ou nocturne, occupation d'espaces et d'équipements publics, provocations, etc.).

S'agissant des stratégies, un deuxième clivage oppose les tenants de stratégies de sécurité déconnectées des politiques de solidarité urbaine - celles-ci étant généralement renvoyées à la sphère de la prévention générale - à ceux qui proposent des stratégies de sécurité intégrées dans les politiques de solidarité urbaine. Les premiers suggèrent une séparation entre la prévention et la répression et persistent dans cette croyance qu'une bonne prévention permet de tarir les sources qui alimentent la délinquance - ce qui permet de développer, en parallèle, éventuellement, des politiques sécuritaires sans rapport avec la prévention. Les seconds suggèrent au contraire une continuité, non seulement entre prévention et répression mais encore entre sécurité et solidarité ; ils proposent des stratégies intégrées, dans lesquelles l'enjeu de sécurité publique devient un vecteur de recomposition de la prestation publique. Les politiques intégrées considèrent que la sécurité devient un enjeu central des politiques sociales, la ligne où les risques de basculement et de rupture sont les plus forts aujourd'hui. Symétriquement, la sécurité peut devenir un point d'appui pour la recomposition de ces politiques sociales.

In Estèbe (P), Léon (H.), " L'émergence des politiques locales de tranquillité publique. L'exemple des Pays de Loire ", in Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Les partages de la sécurité, n° 33, p.138-140.