



HAL
open science

Les politiques locales de sécurité : la sécurité publique, entre mission régaliennne et décentralisation

Julien Ginoux

► **To cite this version:**

Julien Ginoux. Les politiques locales de sécurité : la sécurité publique, entre mission régaliennne et décentralisation. Science politique. 2007. dumas-00811406

HAL Id: dumas-00811406

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00811406v1>

Submitted on 10 Apr 2013

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

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

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.



**Institut d'Etudes Politiques
De Grenoble**

**Université Pierre-Mendès-
France**

■ **Julien
Ginoux**

**Les politiques locales
de sécurité**

**La sécurité publique, entre mission régalienn
et décentralisation**

**Directrice de mémoire : Dominique Mansanti,
Maître de conférences en science politique**

**Master 2 : Politiques publiques et
Changement Social**

Spécialité : Villes, Territoires, Solidarités

Promotion : 2006-2007

**Septembre
2007**



Institut d'Etudes Politiques De Grenoble

Université Pierre-Mendès-
France

■ **Julien
Ginoux**

Les politiques locales de sécurité

**La sécurité publique, entre mission
régaliennne et décentralisation**

Directrice de mémoire : Dominique Mansanti,
Maître de conférences en science politique

**Master 2 : Politiques publiques et
Changement Social**

Spécialité : Villes, Territoires, Solidarités

Promotion : 2006-2007



*Septembre
2007*

Remerciements

Je tiens à remercier tout le personnel de la communauté de communes du Jarnisy et l'ensemble des membres du CISPD pour leur accueil et leur amabilité.

Merci également aux élus de la communauté de communes pour la confiance qu'ils m'ont accordée, notamment Jean Courcoux, Vice-président délégué aux services publics et Maire de la ville de Labry avec qui j'ai pris beaucoup de plaisir à échanger.

Ma reconnaissance s'adresse aussi à Dominique Mansanti, ma directrice de mémoire, pour son suivi, ses conseils et sa présence.

Introduction...	6
Chapitre 1. Les politiques locales de sécurité : de la complexité des notions à la diversité des dispositifs, l'exemple des CLSPD	17
Section 1. Genèse et fonctionnement	17
1.1. Ouverture et complexité des notions de sécurité et de prévention de la délinquance.....	17
1.2. Genèse d'un outil local de coordination des politiques publiques de sécurité : le CLSPD....	22
Section 2. Les CLSPD, une illustration des politiques urbaines contractualisées	27
2.1. Subsidiarité, partenariat, diagnostic, partage et co-production, maîtres mots du dispositif ..	27
2.2. Des CLSPD caractérisés par une absence de doctrine et une diversité de mise en oeuvre ...	37
Chapitre 2. La création de scènes de consensualisme local.....	46
Section 1. Scènes locales et jeux de rôle	46
1.1. Monographie d'une séance plénière	46
1.2. L'Evolution des métiers et des professionnalités comme élément mobilisateur.....	53
Section 2. Stratégies et manoeuvres des acteurs professionnels	63
2.1. Les scènes de consensualisme local.....	63
2.2. Une mobilisation partenariale construite sur la plasticité des notions	68
Chapitre 3. Le positionnement de l'Etat dans les politiques locales de sécurité.....	80
Section 1. La coproduction de sécurité au cœur d'enjeux de pouvoir	80
1.1. La sécurité publique, une mission régaliennne de l'Etat	81
1.2. La réaffirmation du rôle de l'Etat dans la gestion des politiques de sécurité depuis 2002 ...	84
Section 2. L'Etat comme énonciateur des règles du jeu et arbitre.....	92
2.1. Les mutations des modes d'action publique	93
2.2. Les reprises d'initiatives de l'Etat en matière de politiques locales de sécurité.....	98
Conclusion.....	107
Bibliographie... ..	110
Table des matières.....	115

Introduction

« Plutôt que de s'engager dans une réforme de structure, je préfère une réforme de méthode et une évolution dans notre approche conceptuelle. C'est à l'Etat que revient d'élaborer un plan de prévention de la délinquance, car c'est un enjeu national. [...] La méthode, c'est quoi ? D'abord une répartition des compétences. En 2002, des outils ont été définis pour la prévention de la délinquance, il faut les utiliser. Il faut mettre en réseau les compétences une bonne fois pour toutes. [...]

Premier principe : le maire est le pilote du conseil local de prévention de la délinquance. Mais l'Etat est comptable sur tout le territoire de la prévention de la délinquance, ce qui signifie qu'il ne doit pas être spectateur mais acteur. Certains d'entre vous me diront, ou au moins penseront : mais tel maire ne veut rien faire, donc je ne fais rien ; ou bien au contraire : tel maire agit, il n'a pas besoin de moi. Ce n'est pas ainsi qu'il faut raisonner. Deuxièmement : une intervention systématique de votre part dans la politique de prévention.

En quoi va consister votre rôle auprès des élus ? Je vous demande deux choses.

La première, c'est de définir avec les maires les priorités dans chaque conseil local, afin d'établir des programmes locaux de prévention. La définition de ces priorités, vous devrez l'avoir élaborée avec les maires concernés avant la fin du mois de février 2006, et m'en rendre compte, avec la définition d'un plan d'action, d'un calendrier et d'indicateurs de résultat. Ces priorités, vous allez aider à les définir avec les élus, vous allez ensuite veiller à leur réalisation. [...] Vous allez devoir participer personnellement, directement, à cette révolution des mentalités. ».

Voici ce qu'affirmait le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, dans un discours le 28 novembre 2005, à Paris. Cette intervention devant les préfets réalisée en période de crise prenait ses racines dans la vague de violences d'une ampleur et d'une durée exceptionnelle qui déferlait alors sur la France. A travers ce discours fortement mobilisateur transparaît clairement une volonté gouvernementale de réagir, de s'imposer comme l'acteur principal des politiques locales de sécurité. L'accent est notamment mis sur la nécessité de relancer les

actions menées sur l'ensemble du territoire en redynamisant les différents acteurs chargés de missions de sécurité et de prévention de la délinquance à l'échelon local. L'un des éléments clefs de ce discours réside par exemple dans la volonté du Ministre d'étendre la création de Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD) à toutes les communes de plus de 5 000 habitants. L'objectif du gouvernement étant clairement de généraliser et redynamiser ces instances locales, instaurées par le décret¹ et la circulaire du 17 juillet 2002, qui initient à l'époque une nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité.

Ce travail de recherche portera sur la volonté de l'Etat de relancer les politiques locales de sécurité et dans le même temps de s'y octroyer une place centrale et incontournable.

Mais avant d'entreprendre cette réflexion, il convient de s'attarder sur la définition de certaines notions essentielles autour desquelles celle-ci se construit. Le terme de *politiques locales de sécurité* sera notamment un concept central dans ce travail. Il s'avère donc nécessaire de définir dans un premier temps la notion de *politiques publiques*, en se penchant sur leur dimension locale.

1. Concepts généraux et définitions

Philippe Braud propose, dans son manuel de *Sociologie politique*, une définition synthétique de la notion de politiques publiques². Selon lui, les politiques publiques sont « *l'expression³ d'une volonté gouvernementale d'action (ou d'inaction). [...] des ensembles structurés, réputés cohérents, d'intentions et d'actions imputables à une autorité publique. [...] Elles prennent la forme d'actes législatifs et réglementaires adoptés par des organes de décision élus. Mais l'important est surtout qu'il s'agit d'allocations de biens ou de ressources en vertu de procédures juridiquement contraignantes qui attestent la prérogative de*

¹ Décret et circulaire du 17 juillet 2002, relatifs aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance.

² L'emploi du pluriel se justifie ici dans la mesure où il rend compte de la diversité des modalités d'intervention de la puissance publique. Une diversité qui conduit au constat de l'absence d'homogénéité de l'ensemble des réalisations rattachables à l'idée de politiques publiques de sécurité, comme le souligne François Dieu dans son ouvrage *Politiques publiques de sécurité*, coll. « Sécurité et société », L'Harmattan, Paris, 1999.

³ Braud Philippe, *Sociologie politique*, L.G.D.J., 6^e édition, Paris, 2002

puissance publique », (Braud, 2002 : 543-544). Les politiques publiques peuvent par essence toucher à tous les domaines de la vie sociale : la santé publique, le logement, la sécurité... Pour ce qui est des politiques publiques de sécurité à proprement parler, François Dieu énonce la possibilité de les définir « *comme un ensemble plus ou moins cohérent de décisions et de mesures prises par les instances politiques légitimes, dont l'objectif expressément défini, est d'apporter, par la mobilisation des institutions sécuritaires de régulation sociale et, le cas échéant, d'autres partenaires publics et privés (collectivités locales, associations, entreprises...), une réponse effective aux diverses formes d'insécurité induites par le phénomène délinquant* », (Dieu, 1999 : 29-30).

Cette première définition posée, on peut ajouter qu'il existe deux préalables à l'élaboration d'une politique publique. Il faut d'abord qu'un problème de société se mue en problème politique. Pour cela, ce fait social doit être inscrit à l'ordre du jour des préoccupations des dirigeants élus. C'est ce qu'on appelle l'inscription à *l'agenda politique*. Celle-ci est donc la première condition pour qu'un fait social devienne un objet de politique publique. Pour que cette politique soit appliquée il faut définir son *référentiel*, c'est-à-dire l'ensemble des représentations, des savoirs et des perceptions qui constituent la trame du processus décisionnel enclenché. Pour Pierre Muller⁴, définir ce référentiel, cette « *image de la réalité sur laquelle on veut intervenir* », est nécessaire pour amorcer l'élaboration d'une politique publique.

Deux cadres d'analyse permettent de mieux cerner le processus d'élaboration d'une politique publique : l'analyse séquentielle et l'analyse stratégique.

L'analyse séquentielle permet de dégager plusieurs étapes dans ce processus, étapes qui correspondent assez à des idéaux-types qu'il convient de relativiser dans la pratique. Souvent, une fois la politique publique mise en œuvre, il est nécessaire de revenir aux étapes antérieures, et de réfléchir de nouveau à la définition du problème et aux modalités d'action. Des réajustements *a posteriori* sont donc parfois réalisés, sous la forme d'allers-retours entre la théorie et la pratique. L'ordre des étapes peut donc ainsi être inversé ou perturbé. L'analyse séquentielle reste néanmoins un modèle dynamique qui présente l'avantage d'offrir un schéma assez clair de l'élaboration d'une politique publique.

⁴ Cité par Philippe Braud, (Braud, 2002 : 24)

Etape 1 : Identification du problème par les élus et inscription sur l'agenda politique.

Etape 2 : Recherche de stratégies d'action. Etape de réflexion, d'arbitrage.

Etape 3 : Prise de décision. Choix de l'une des solutions proposées, formalisation et officialisation de celle-ci.

Etape 4 : Application. Mise en œuvre, suivi et administration de l'action sur le terrain.

Etape 5 : Evaluation. Analyse de l'efficacité, des lacunes, des conséquences de l'action menée sur le terrain. Cette dernière étape reste, en France, une phase souvent négligée. La culture de l'évaluation n'étant pas très ancrée dans la culture politique française, à la différence de certains pays anglo-saxons par exemple.

L'analyse stratégique, en revanche, découle du modèle dit incrémentaliste, de Charles Lindblom. Elle repose essentiellement sur le constat que « *les politiques menées antérieurement sont rarement annulables dans leur totalité. Elles constituent au contraire une base de départ, plus ou moins bien acceptée, pour une inflexion, un changement d'accent, une réactivation, ou un ralentissement*», (Braud, 2002 : 554). En d'autres termes, les autorités publiques désireuses d'impulser une action ne se trouvent jamais en situation de table rase. Il faut donc prendre en compte dans l'action, un tissu social traversé par des antagonismes, des conflits de rationalité, des aspirations souvent peu conciliables. Le calcul stratégique se résume donc en quelque sorte à un arbitrage « coûts-avantages » politiques. Ce sont donc finalement la conjoncture, l'habileté des décideurs à présenter leur projet sous un jour favorable, ainsi que l'autorité et la compétence dont ceux-ci sont crédités, qui déterminent la construction plus ou moins réussie d'un environnement politique propice à l'achèvement du travail engagé.

Cependant, comme tous les cadres, ces modèles ne doivent être perçus que comme des référents, des grilles d'analyse, et non comme des théories figées et tenues universellement pour vraies, a fortiori aux vues des récentes mutations dans les modes d'élaboration des politiques publiques. En effet, on ne peut plus désormais vraiment

considérer une décision finale comme étant le fruit discrétionnaire de la volonté des dirigeants politiques ou comme la résultante du simple exercice de compétences institutionnelles rigoureusement définies, (Braud, 2002 : 557).

Aujourd'hui, par la connaissance accrue du phénomène d'insécurité, et par le constat qu'une politique menée par un acteur unique ne peut l'enrayer seule, un discours se construit, soutenant que la sécurité n'est plus le domaine réservé de l'Etat, et qu'elle doit devenir l'objet d'un partenariat avec les collectivités locales et les divers acteurs de la sécurité et de la prévention. Ce discours trouve ses origines dans le rapport Peyrefitte⁵, en 1977, qui met en évidence le caractère « multiforme » de l'insécurité. Pour réagir efficacement, le rapport évoque déjà en filigrane la nécessité de réponses publiques relevant d'approches globales impliquant de nombreux acteurs. A la suite du rapport Bonnemaïson de 1983, divers dispositifs ont été mis en place - et intégrés par la suite à la Politique de la ville - dans le but de favoriser la coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales. Mais c'est véritablement à partir des années 1980, alors que la demande sociale en sécurité ne cesse de croître, que la démarche concertée et partenariale dans la mise en œuvre de politiques publiques de sécurité s'impose. C'est à partir de la Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité (LOPS) de janvier 1995, et du colloque de Villepinte d'octobre 1997, que l'on parle de véritable processus de « coproduction de la sécurité » et de l'émergence d'une échelle locale de gestion politique de la sécurité.

L'échelon local tend donc à devenir le nouveau lieu de mise en cohérence de l'action publique en matière de sécurité, en grande partie parce qu'il renvoie à la demande de proximité à laquelle tous les acteurs sociaux semblent vouloir répondre. Mais, parallèlement, émerge la question de la définition d'un territoire réellement pertinent de mise en œuvre et de coordination des actions de sécurité. La promotion de l'échelon communal, voire infracommunal (du quartier), telle qu'elle existait au début des années 1980, s'oriente désormais vers celui de l'agglomération, échelon vécu comme de plus en plus adéquat au regard des caractéristiques même de la délinquance et de sa mobilité. Sur le plan de la répartition des compétences, la prise en compte d'une logique territoriale mène les administrations à modifier leur organisation et leur processus décisionnel. Les décideurs doivent se rapprocher du terrain et privilégier et renforcer leur coordination. Avec

⁵ Rapport produit par le Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, institué par le décret du 23 mars 1976. Le rapport Peyrefitte est remis le 27 juillet 1977 et publié la même année.

l'avènement des politiques locales de sécurité, et la priorité donnée à la déconcentration de l'administration, c'est toute une conception de l'Etat qui est remise en cause. C'est dans ce sens que certains auteurs parlent de démonopolisation des politiques publiques de sécurité, définies comme « *l'ensemble⁶ des dispositions législatives et réglementaires prises pour gérer le champ de la sécurité, ainsi que les actions ou programmes publics mis en œuvre par les élus locaux et nationaux, les administrations seules ou en partenariat avec d'autres partenaires associatifs ou marchands.* ».

Richard Balme et Alain Faure dans un ouvrage⁷ proposent une définition critique des politiques locales qu'il est intéressant de lire en introduction de cette étude. « *Les politiques locales peuvent commodément être définies comme les actions entreprises par les autorités locales pour agir sur leur environnement social ou politique. Elle se distingue donc formellement des politiques de l'Etat ou des politiques internes de l'union européenne.* » Cependant, pour les auteurs, en pratique, le degré de liberté des collectivités est limité en raison de leur imbrication toujours plus poussée dans l'ensemble de l'édifice institutionnel. « *En dépit des réformes relativement convergentes de décentralisation dans les pays occidentaux, la recherche d'une autonomie ou d'une exclusivité effective des compétences entre les institutions territoriales est plus que jamais illusoire.* », (Balme et Faure, 1999 : 17).

2. Cadre d'analyse et techniques d'enquête

Le cadre d'analyse de cette recherche s'articule autour de deux pôles. Tout d'abord, autour des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, en se focalisant particulièrement sur le conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) de la communauté de communes du Jarnisy en Meurthe et Moselle. Ensuite, sur les évolutions du mode d'action publique depuis 2002 et plus particulièrement au regard des mutations que la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance entraînent en matière de gestion des politiques locales de sécurité.

L'élaboration de cette étude se fonde sur deux techniques d'enquête : la réalisation d'entretiens, et le recours aux sources documentaires.

⁶ Roché Sébastien, *Sociologie politique de l'insécurité*, Paris, PUF, coll. quadrige, 2004, p. 157

⁷ Balme Richard, Faure Alain et Mabileau Albert (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences-po, 1999

- **Les entretiens**

L'entretien est une relation interpersonnelle, il s'agit d'une situation au cours de laquelle un chercheur, un enquêteur, essaie d'obtenir d'une autre personne des informations, que ces dernières résultent d'une connaissance, d'une expérience ou qu'elles soient la manifestation d'une opinion.

Cette étude se construit principalement autour de cinq entretiens. A ce chiffre s'ajoutent de nombreux autres entretiens qui ont une place moins importante dans l'étude. Tous sont des entretiens « d'individualités », ayant pour sujets des personnes précisément identifiées, choisies pour leurs caractéristiques personnelles, c'est-à-dire en raison de leur spécificité (responsabilités particulières, compétences, notoriété). Il s'agit par ailleurs d'entretiens intensifs, dans le sens où ils visent à recueillir un grand nombre d'informations précises et aussi complètes que possible. Ils sont tous de type semi-directif : les thèmes sont choisis et définis dans une grille d'entretien, qui sert de canevas. Les questions, et leur nombre, sont définis au préalable, mais leur ordre peut varier au cours de l'entretien à la discrétion de l'enquêteur. Les réponses fournies peuvent cependant être à l'origine de nouvelles questions. *« Le⁸ sujet est invité à répondre de façon exhaustive, dans ses propres termes, et avec son propre cadre de référence, à une question générale (le thème) caractérisée par son ambiguïté. S'il n'aborde pas spontanément un des sous thèmes que l'enquêteur connaît, celui-ci pose une nouvelle question (le sous thème) dont la caractéristique n'est plus l'ambiguïté, afin que le sujet puisse produire un discours sur cette partie du cadre de référence du chercheur. [...] L'entretien semi-directif est donc approprié pour approfondir un domaine donné ou vérifier l'évolution d'un domaine déjà connu. ».*

La méthode choisie a donc eu pour but de donner une place importante au discours de l'interlocuteur, tout en le dirigeant dans un cadre thématique prédéfini.

Différentes personnes se sont prêtées à cet exercice :

- > Monsieur Jean Courcoux, maire de la commune de Labry et Vice-président aux services publics de la Communauté de Communes du Jarnisy (CCJ). Elu délégué aux Conseil Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CISPD) de la CCJ.

⁸ Ghiglione Rodolphe et Matalon Benjamin, *Les enquêtes sociologiques : théories et pratiques*, Armand Colin, 4^{ème} édition, Paris, 1995, page 79

- > Monsieur Bernard L'Huillier, Président de l'Association pour un Lien Social et des Espaces Solidaires (ALISES) à Briey dans le département de la Meurthe-et-Moselle. L'association propose un Centre d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (C.H.R.S) et un Point d'Accueil d'Urgence Sociale (P.A.U.S). M. Bernard L'Huillier en raison de sa fonction professionnelle qui le mène à avoir des responsabilités sur l'ensemble du département est inscrit dans plusieurs CLSPD dont celui de la Communauté de Communes du Jarnisy.
- > Monsieur Romuald Gueusquin, directeur adjoint du Centre Intercommunal d'Action Sociale (C.I.A.S) de la CCJ
- > Marie-Christine Pernin, directrice et coordonnatrice du C.I.S.P.D de Pont-à-Mousson.
- > Madame Jocelyne Ruppert, responsable du service de prévention spécialisée de Jarny.

- **Sources documentaires**

Les sources documentaires offrent quant à elles des informations complémentaires incontournables qui servent de base à la réflexion, et diversifient les éclairages. Dans cette perspective, plusieurs documents ont été exploités :

- > Des documents publiés, dont des documents officiels et institutionnels relatifs aux dispositifs étudiés localement : Diagnostics Locaux de Sécurité (DLS), Conseils Locaux de Sécurité de Prévention de la Délinquance (CLSPD), rapports d'assemblée plénière des CISPd de la communauté de communes du Jarnisy et de Pont-à-Mousson.
- > Des textes de lois, décrets et circulaires relatifs à la sécurité, à la politique de la ville, dont notamment les textes fondateurs des CLS et CLSPD et la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

- > Des ouvrages, des revues, des articles de presse et des mémoires antérieurs, traitant du domaine étudié, ou en lien étroit avec les problématiques développées tout au long de ce travail.
- > Les sites Internet du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, de la DIV, et de la Préfecture de Meurthe-et-Moselle ont été à plusieurs reprises consultés, essentiellement pour y recueillir des informations d'ordre théorique et pratique, mais également pour se référer à des textes législatifs et réglementaires.

3. Raison et déroulement de l'étude

La décentralisation initiée dès le début des années 1980 a permis aux collectivités locales d'acquérir des compétences dans différents domaines et de s'administrer de manière autonome. En ce qui concerne les politiques de sécurité, la place et la reconnaissance des élus locaux ont été croissantes. La circulaire⁹ du 17 juillet 2002 qui formalise les CLSPD, dans sa première partie intitulée « *l'esprit du nouveau dispositif* », rappelle que le dispositif « *s'inscrit dans la logique de la décentralisation* » et vise à remédier à des points faibles précédemment constatés comme par exemple « *le pouvoir d'animation limité des maires* ».

Parallèlement, les questions relatives à la montée de la délinquance ont également pris une place croissante sur la scène publique. Deux éléments sont à se remémorer en préambule de cette étude. Premièrement, un rappel de la campagne des élections Présidentielle de 2002 et sa focalisation sur les thématiques de l'emploi et de l'insécurité. Le premier ministre Lionel Jospin, dans son discours d'orientation générale, annonçait déjà « *deux priorités : l'emploi et la sécurité* ». La victoire de Jacques Chirac amena la désignation de Nicolas Sarkozy au ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Dès juillet 2002, la loi relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance qui formalise les CLSPD fut adoptée par le Parlement. Deuxièmement, un rappel de la « crise urbaine » de novembre 2005 qui bénéficia d'une large couverture médiatique et qui constitue aujourd'hui dans les discours politiques une illustration du danger que peut représenter le phénomène de délinquance. « *Mais il faut bien le dire, c'est la*

⁹ Circulaire du 17 juillet 2002, relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance.

première fois que nous avons connu des violences de cette ampleur et de cette durée. » rappelait Nicolas Sarkozy lors de son intervention devant les préfets. Cette crise urbaine est parfois considérée comme la fenêtre d'opportunité, l'un des éléments moteurs de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance portée par le ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire Nicolas Sarkozy.

En définitive, il s'agira d'analyser les évolutions qui sont à l'œuvre dans le champ des politiques locales de sécurité dans un contexte où l'on retrouve d'une part, l'affirmation de *la logique de la décentralisation* qui tend à accorder plus d'autonomie aux collectivités locales et d'autre part une forte préoccupation de la part du gouvernement en direction des questions liées à la sécurité et à la prévention de la délinquance.

Nous nous interrogerons durant cette étude sur ce que les CLSPD révèlent du positionnement de l'Etat dans la gestion des politiques locales de sécurité et notamment au regard des évolutions induites par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. Dans quelle mesure, les CLSPD constituent un instrument propice au positionnement central de l'Etat dans les politiques locales de sécurité ? Comment le Fond Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD) modifie les relations qui préexistaient entre les collectivités locales et l'Etat en matière de prévention de la délinquance ? Comment l'Etat négocie-t-il sa place dans les politiques décentralisées de la sécurité publique ?

Afin de répondre à cette interrogation, nous montrerons que l'établissement, en présence des représentants de l'Etat, d'arènes, de *scènes de débat public* entraîne un fort dynamisme local et une mobilisation importante des partenaires. Ce constat nous permettra de développer l'hypothèse suivant laquelle les CLSPD illustrent un mode d'action publique qui permet à l'Etat d'acquiescer une position centrale et incontournable dans le champ des politiques locales de sécurité.

Il sera nécessaire de débiter cette étude en nous intéressant aux politiques locales de sécurité et à la complexité des termes et des notions qui les composent (1.). Pour cela, nous réfléchirons dans un premier temps à la définition des notions de sécurité et de prévention de la délinquance et nous nous intéresserons à la genèse et au fonctionnement du dispositif politique étudié dans ce mémoire : le CLSPD (1.1). Dans un second temps, les CLSPD seront

envisagés comme une illustration des politiques urbaines contractualisées dans la mesure où ces dispositifs s'appuient sur des concepts tels que le partenariat, les diagnostics, le partage, le territoire, la coproduction, etc. Nous porterons par la suite, (1.2) une attention particulière à la diversité des mises en œuvre des CLSPD et au manque apparent de formalisme ou de doctrine dont ils font preuve.

L'étude poursuivra sur la création *de scènes de consensualisme local* (2.) que favorise la conjugaison de l'ouverture des notions qui construisent les politiques locales de sécurité d'une part et l'absence de doctrine d'autre part. Nous nous arrêterons dans un premier temps, par une description analytique, sur le déroulement d'une séance plénière du CISPD de la Communauté de communes du Jarnisy (2.1). Nous verrons ensuite que les différents partenaires (acteurs sociaux, associations, élus, coordonnateur, etc.) mettent en œuvre des stratégies et adoptent des positionnements réfléchis afin de tirer profit du dispositif dans lequel ils ont été inscrits. Ainsi, l'organisation de scènes de consensualisme local sera envisagée comme un facteur de dynamisme local et de mobilisation des partenaires (2.2) mais également comme un facteur d'évolution des identités professionnelles.

Enfin, l'étude, à travers les CLSPD, s'intéressera au mode d'action publique dans le domaine des politiques locales de sécurité (3.). Un mode d'action publique que l'on s'attardera à définir et qui permet à l'Etat d'acquérir une position centrale - voire incontournable - dans le champ de la gestion de politiques locales. Premièrement, nous verrons que la coproduction de sécurité est au cœur d'enjeux de pouvoir (3.1) notamment en raison du fort attachement de l'Etat à la mission régaliennne que représente la sécurité publique. Nous illustrerons ensuite, par l'étude des lois sur la sécurité intérieure et l'analyse d'un discours du ministre de l'Intérieur la volonté de l'Etat depuis 2002, de revenir au centre des questions liées à la prévention de la délinquance. Dans un second temps, nous nous pencherons sur la reprise d'initiative de l'Etat (3.2) en raison de sa capacité à édicter des normes collectives d'action publique d'une part, mais aussi en raison de l'énonciation des règles du jeu politique et de l'arbitrage final qu'il est en mesure de réaliser.

Chapitre I

Les politiques locales de sécurité : de la complexité des notions à la diversité des dispositifs, l'exemple des CLSPD

Dans ce premier chapitre, nous porterons notre attention sur les politiques locales de sécurité et plus particulièrement sur le dispositif qui fait l'objet de cette étude, le CLSPD. Il s'agira de comprendre et analyser comment ce dispositif s'est inscrit dans l'histoire des politiques locales de sécurité, afin d'être en capacité, dans les deux chapitres suivants, de réfléchir aux enjeux politiques qui gravitent autour du CLSPD. La première section reviendra sur la genèse de cet outil local de coordination des politiques publiques de sécurité, la seconde section s'attachera davantage à envisager les CLSPD comme une illustration des politiques urbaines contractualisées.

Section 1. Genèse et fonctionnement

Depuis ces dernières années, les CLSPD et plus largement les politiques locales de sécurité sont devenues une thématique centrale de l'action publique. Toutefois, dès 1977 des réflexions sur la sécurité sont engagées avec le rapport Peyrefitte, la question de la sécurité passe alors du statut de question de technique policière à celui d'enjeu politique. Ces réflexions sur le caractère « multiforme » de l'insécurité donnent naissance à la loi « sécurité et liberté » votée en 1981 et à la mise en place du Comité National de Prévention de la Violence et de la Criminalité (CNPVC) qui préfigure le Conseil National de Prévention de la Délinquance (CNPD) instauré en 1982 suite au rapport Bonnemaïson. La loi d'Orientation et de Programmation pour la Sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995 marque une étape majeure de l'évolution de l'architecture des politiques locales de sécurité ; c'est effectivement deux ans plus tard, lors du colloque de Villepinte que la création des Contrats Locaux de Sécurité (CLS) est annoncée.

Ainsi, les mutations dans le champ politique de la sécurité sont nombreuses et il convient de commencer cette étude par une analyse des évolutions qui ont marqué les politiques locales de sécurité et des notions qui les composent.

1.1. Ouverture et complexité des notions de sécurité et de prévention de la délinquance

Les politiques locales de sécurité s'articulent autour de notions complexes qu'il importe de définir avec attention en ouverture de ce chapitre. Cette partie du texte se concentrera sur les notions de sécurité et de prévention de la délinquance.

1.1.1. La sécurité

Tenter de définir la notion de sécurité, mouvante et évolutive par essence, relève d'une tâche complexe et délicate. On peut néanmoins déjà affirmer que la sécurité est une fonction régaliennne de l'Etat, ainsi que le pose l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ». La sûreté, synonyme ici de sécurité juridique du citoyen face aux différents pouvoirs, est donc un droit fondamental de l'individu. La sécurité des personnes et des biens relève davantage de l'idée de « conservation des droits de l'homme », supposant l'existence d'une « force publique » (article 12 de la DDHC). Cette conception de la sécurité porte donc sur l'individu, non plus confronté au pouvoir coercitif des institutions, mais bien confronté à la violence déviante contenue dans la société. En ce sens, la sécurité se distingue profondément de la notion d'ordre public, et plus encore de celle de sécurité publique. En effet, au sens de l'article du Code général des collectivités locales, l'ordre public rend compte de l'organisation et de l'action traditionnelle de l'Etat face aux menaces de désordre social, la sécurité publique ne constituant que l'un de ses volets.

Ce n'est que dans la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité (LOPS) de 1995 que sera introduite une définition véritablement précise de la sécurité. L'article 1^{er} énonce ainsi : « *La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions à l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant sur l'ensemble du territoire de la République à la défense des intérêts nationaux, au respect des*

lois, au maintien de la paix et de l'ordre public, à la protection des personnes et des biens. ». Cependant, dans cette conception, la sécurité de l'Etat reste néanmoins prépondérante sur celle des citoyens. C'est avec la loi relative à la sécurité quotidienne (LSQ) de 2001 que la sécurité des citoyens deviendra prioritaire. La circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des conseils locaux de sécurité (CLS) confirme cette « vision sociale » de la sécurité en affirmant que celle-ci *est « le premier droit du citoyen », et « la mission première de l'Etat ».* La notion de sécurité devance ainsi la notion de liberté, en devenant son préalable, et constituant de fait une révision de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. La sécurité et la sûreté deviennent les conditions *sine qua non* de l'exercice de la liberté. La loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI) de 2002 ira même jusqu'à considérer la sécurité comme *« la première des libertés ».*

En France, le concept de sécurité intérieure se développe à partir de 1989, avec la naissance de l'Institut des Hautes Etudes sur la Sécurité Intérieure (IHESI)¹⁰. Ce terme de *sécurité intérieure* revêt une dimension extensive qui permet *« de faciliter l'intégration et la prise en compte, à côté de ces deux principales composantes du modèle français que sont la Police Nationale et la Gendarmerie, de ces autres acteurs de la sécurité que peuvent constituer dans leur domaine respectif, les Douanes, les polices municipales, les gardes champêtres, la Justice, l'Administration pénitentiaire, les services d'incendie et de secours, les armées, auxquels il convient d'adjoindre les entreprises de sécurité privée, tout en facilitant, dans la détermination et la conduite des politiques publiques, une démarche plus globale dépassant les cloisonnements idéologiques et bureaucratiques pour se pencher sur les problèmes des banlieues, de l'exclusion, de l'aménagement du territoire... »*, (Dieu, 1999 : 27). Cette définition permet d'une part de mettre en évidence à la fois la multiplicité des acteurs et actions qui concourent à la sécurité, d'autre part de traduire l'hétérogénéité et la complexité des considérations qui entourent les problématiques et les questions sécuritaires. La sécurité intérieure présenterait donc *« la singularité d'être un domaine exclusif (réservé) de l'activité gouvernementale partagé entre différents départements ministériels l'Intérieur (Police et Sécurité civile), la Justice (Administration pénitentiaire), la Défense (Gendarmerie), ou encore l'Economie et les Finances (Douanes) ».* Dans le même esprit,

¹⁰ Depuis mars 2004, l'IHESI est devenu l'Institut National des Hautes Etudes sur la Sécurité (INHES). Cet institut a pour fonction de former des responsables des institutions de la sécurité, de réaliser et diffuser des études sur les phénomènes policiers et les politiques publiques de sécurité, et plus récemment, de jouer un rôle d'expertise et de conseil auprès des collectivités locales s'agissant de la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité.

Dominique Gatto et Jean-Claude Thoenig déclarent : « *si l'insécurité est une, l'administration d'Etat qui en a la charge est multiple* », (Gatto, Thoenig, 1993 : 13). Ce caractère interministériel est par ailleurs institutionnalisé depuis la création du Conseil de sécurité intérieure (CSI), annoncé au colloque de Villepinte en 1997, et renforcé par la création du comité interministériel de prévention de la délinquance en janvier 2006.

Jusqu'à la fin des années 1970, la réponse publique à la délinquance et à l'insécurité relevait plus de l'empirisme et de la « *tradition politico-administrative que d'un véritable volontarisme politique* », (Dieu, 1999 : 7). L'année 1977, avec l'élaboration du rapport Peyrefitte, constitue un tournant dans l'histoire des politiques publiques de sécurité illustré par la montée en puissance du phénomène insécuritaire et son arrivée sur les devant de la scène politique et accompagné d'un large parasitage médiatique accentuant sa dimension passionnelle et émotionnelle¹¹. L'insécurité, qu'elle soit réelle ou ressentie, devient rapidement un vrai problème de société et par là même, un aiguillon dans le débat politique. Ce nouvel enjeu favorise donc toutes sortes d'opportunismes, étant instrumentalisé tant dans le milieu des médias, dans le monde parlementaire, que dans le monde de la sécurité privée.

1.1.2. La prévention de la délinquance

Les actions en matière de prévention de la délinquance sont menées conjointement aux politiques publiques de sécurité. Elles visent à réduire la fréquence de certains comportements délictueux, mais aussi d'incivilités, en privilégiant des voies d'action autres que la voie des sanctions pénales. Si l'on se fie à la vision de l'IHESI, il s'agirait finalement d'une action entreprise à une échelle collective, et de manière non coercitive. Il s'agit par ailleurs d'actions relativement ciblées, canalisées sur l'une des causes ou l'une des étapes du phénomène délinquant.

La notion de la prévention de la délinquance trouve ses sources dans deux rapports précurseurs. Elle devient un objet politique avec le rapport Peyrefitte «*Réponses à la violence*» en 1977, puis prend une nouvelle dimension au début des années 1980 avec la publication du rapport «*Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*». Elaboré par la commission des maires sur la sécurité présidée par Gilbert Bonnemaïson, ce rapport préconise

¹¹ Sur le jeu ambigu des médias, voir aussi Dieu François, *Politiques publiques de sécurité*, coll. « Sécurité et société », L'Harmattan, Paris, 1999

la mise en œuvre d'outils appropriés pour gérer, de manière concertée et partenariale, l'insécurité et la délinquance.

Il existe deux classifications permettant de répertorier les différents modes et niveaux d'actions en matière de prévention.

Le premier modèle montre que la prévention de la délinquance peut s'opérer à trois niveaux différents :

- > La prévention primaire, ou la recherche de la modification des conditions criminogènes de l'environnement physique ou social.
- > La prévention secondaire, ou la tentative d'identification de populations ou de groupes ciblés, susceptibles de présenter « un risque de délinquance ».
- > La prévention tertiaire, ou prévention de la récidive, à travers des procédés de réinsertion sociale ou de neutralisation des anciens délinquants.

Il faut cependant signaler que la notion de prévention précoce émerge aujourd'hui dans les discours politiques en matière de prévention de la délinquance, et concerne le dépistage de comportements déviants chez le jeune enfant, constituant ainsi un nouveau stade d'intervention.

Le second modèle fait émerger deux modes d'action différents : la prévention sociale et la prévention situationnelle. La première, née dans les années 1980, vise à intervenir en priorité sur l'environnement social, en améliorant les conditions de vie de la population, cela afin de limiter l'émergence de comportements déviants en son sein. Elle s'appuie essentiellement sur des institutions publiques, parapubliques, et des associations, qui mettent en œuvre des animations sociales et culturelles surtout à destination de la jeunesse. La prévention situationnelle, quant à elle, héritée des modèles anglo-saxons, se centre davantage sur les victimes que sur les auteurs d'actes délinquants. Elle vise essentiellement à modifier les circonstances des délits commis, en les rendant plus difficiles, plus risqués et moins avantageux, par le recours à la dissuasion (vidéosurveillance, gardiennage, alarmes, portails sécurisés.... Il s'agit d'une prévention que l'on peut qualifier de « passive », et qui relève majoritairement de la sécurité privée.

La prévention de la délinquance est donc une mission relevant aujourd'hui essentiellement d'initiatives locales, à travers l'action d'associations ou d'institutions publiques et parapubliques. Elle est ainsi l'axe central des actions entreprises par les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, qui font l'objet de cette étude.

1.2. Genèse d'un outil local de mise en œuvre et de coordination des politiques publiques de sécurité : le CLSPD

Avant de nous intéresser aux enjeux actuels liés à la relance des politiques locales de sécurité, il est nécessaire de revenir sur l'histoire et le rôle des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), puis de se pencher sur leur fonctionnement et leurs modes d'action.

En retraçant l'histoire de la création des CLSPD, il s'agira de présenter les textes juridiques ayant encadré le transfert de la gestion des questions de sécurité à l'échelon local, et défini le statut et le rôle de ces conseils.

1.2.1. Des CLS aux CLSPD : un pas vers la localisation de la gestion des questions de sécurité et de prévention

À la fin des années 90, on s'aperçoit que des interventions efficaces en matière de sécurité et de prévention ne peuvent résulter que d'une démarche globale appuyée sur l'idée de partenariat, notamment entre les maires et l'Etat, et sur l'idée de proximité. C'est alors que l'on commence à parler de « coproduction de sécurité ». Dans le sillage du vote de la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de sécurité (LOPS) de 1995, le colloque de Villepinte «*Des villes sûres pour des citoyens libres*», en 1997, annonce la création des contrats locaux de sécurité (CLS). La circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité fixe le cadre juridique de cette nouvelle contractualisation¹². L'instauration du CLS témoigne alors de la volonté de l'Etat de distinguer le partenariat mené dans le cadre de la politique de la ville, de celui engagé dans les actions entreprises sous l'égide du ministère de l'Intérieur. Le partenariat, en tant que « *système associant des partenaires sociaux ou économiques* » ou en tant que « *Personne ou groupe auquel on s'associe pour la réalisation d'un projet* »¹³, sous-entend une association librement consentie autour d'un projet commun, dans un esprit de coopération. Cet outil pose donc les bases d'un nouveau partenariat proposé aux collectivités territoriales, et dans lequel le maire

¹² La contractualisation est un outil de gestion et de mise en cohérence des démarches partenariales. Elle permet de mutualiser les financements de l'Etat et des collectivités territoriales sur des objectifs et des projets communs.

¹³ Définitions proposées par le Petit Larousse 2004.

occupe implicitement¹⁴ la place de coordonnateur local. Le CLS se veut être un outil privilégiant la citoyenneté comme axe de prévention, la proximité comme mode d'intervention et la coopération entre les services de l'Etat et les autorités locales comme condition d'efficacité. Les textes veulent que l'élaboration du CLS soit menée conjointement par le préfet et le procureur, avec l'assistance du recteur d'Académie. En réalité, le manque de moyens disponibles implique souvent que les villes se chargent d'élaborer le document, d'établir un diagnostic local de sécurité (DLS)¹⁵ - considéré comme primordial - et les plans d'actions qui en découlent. Le rôle du CLS est de décliner localement les orientations nationales sur la sécurité au moyen du partenariat ville/collectivité territoriale. Pour la première fois, une démarche stratégique est esquissée, l'Etat imposant aux collectivités, pour la création d'un CLS, une phase d'observation, un inventaire des moyens disponibles, l'établissement d'un programme, mais aussi une évaluation et des réajustements au cours de son application. Voici pour ce qui est de la méthode préconisée. Des axes stratégiques, comprenant des mesures détaillées, sont aussi définis : la prévention de la délinquance et des incivilités ; le renforcement de l'action répressive et la diversité des sanctions ; l'environnement des forces de sécurité. Trois principes fondamentaux encadrent le fonctionnement du CLS : le CLS doit d'abord être le produit d'une concertation, voire d'une négociation entre l'Etat¹⁶ et les villes, ces dernières se chargeant de la concertation auprès des habitants, des entreprises et du monde associatif. L'élaboration d'un CLS, et *a fortiori* d'un DLS, doit être pragmatique, fondée sur des éléments tangibles et objectifs partagés par les différents acteurs. Enfin, le CLS, rattaché au contrat de ville, s'applique à un territoire donné. S'il s'étend généralement à une échelle communale, il peut néanmoins, selon les spécificités locales, s'adapter à d'autres découpages territoriaux.

Cinq ans après la circulaire de 1997 qui instaurait les CLS, le décret et la circulaire du 17 juillet 2002 relatifs aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance bouleversent l'architecture institutionnelle de la sécurité alors en place. De nouvelles instances sont notamment créées, à deux niveaux

¹⁴ Ni la circulaire du 28 octobre 1997, ni la circulaire interministérielle du 7 juin 1999 ne mentionnent effectivement ce rôle.

¹⁵ Des diagnostics très souvent réalisés, faute d'experts publics, à la demande des communes, par des cabinets de consultants en sécurité privés. Dans de nombreux cas, ces diagnostics sont effectués selon des méthodes peu rigoureuses, la plupart du temps fondées sur des enquêtes de terrain minimales, parfois même inexistantes, et sur de simples compilations de statistiques.

¹⁶ Les services préfectoraux, les services de police et de gendarmerie, la Justice, et l'Education nationale.

différents : au niveau départemental, les conseils départementaux de prévention (CDP) et les conférences départementales de sécurité (CDS) ; au niveau local, les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)¹⁷. Dans l'esprit de la loi Chevènement du 12 juillet 1999, les textes fondateurs des CLSPD recommandent la création de ces instances à une échelle intercommunale, l'agglomération étant de plus en plus perçue comme un niveau d'action pertinent, au regard des caractéristiques de la délinquance et principalement de sa mobilité.

L'avènement du CLSPD, entraîne la suppression des conseils communaux et intercommunaux de prévention de la délinquance (CCPD et CIPD) qui lui préexistaient depuis 1983¹⁸. Le CLSPD devient le seul organe local compétent, la structure unique de réflexion, d'impulsion, de pilotage et d'élaboration des actions en matière de sécurité et de prévention de la délinquance. En revanche, les CLS perdurent et leur pilotage, auparavant mené par le ministère de l'Intérieur¹⁹, est confié au CLSPD : « *Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance participe à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation du contrat local de sécurité. Il en assure le suivi, éventuellement en formation restreinte* »²⁰. Cette relation « imbriquée » entre le CLS et le CLSPD repose sur une double assise juridique. D'une part, la loi Chevènement de 1999 qui donne compétence obligatoire aux communautés d'agglomération en matière de politique de la ville et de politique locale de prévention d'intérêt communautaire. D'autre part, la LOPSI de 2002, qui donne une base législative à la nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité, donc aux CLSPD et CISPD et à leurs missions.

Trois ans plus tard, selon des données recueillies au 30 juin 2005 par la Délégation interministérielle à la ville (DIV) et par la Cellule interministérielle d'animation et de suivi des CLS, 818 CLSPD étaient créés, dont 717 installés effectivement.

¹⁷ Parmi ces trois instances, seuls les CLSPD feront l'objet d'une analyse approfondie dans ce mémoire.

¹⁸ Au nombre de 850, les CCPD ont été créés en 1983, avec pour objectif de rassembler les différents acteurs locaux, de les faire réfléchir ensemble pour aboutir à un programme d'actions et à une évaluation.

¹⁹ Circulaire interministérielle du 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité.

²⁰ Décret du 17 juillet 2002, relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance.

1.2.2. Rôle et fonctionnement du CLSPD

Le CLSPD revêt plusieurs fonctions. Il a une mission de coordination, d'animation et d'impulsion en matière de prévention de la délinquance : « *Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance constitue l'instance de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité autour desquelles doivent se mobiliser les institutions et organismes publics et privés concernés*²¹ ». L'enjeu majeur du CLSPD est d'accentuer l'implication des maires dans la politique locale de sécurité. Eric Lenoir, chargé de mission à la Délégation interministérielle à la ville, précise à ce propos que « *les maires sont ainsi clairement mentionnés comme coordonnateurs ou animateurs des politiques locales de prévention et de sécurité* »²². Par ailleurs, les Conseils généraux, jusqu'ici peu impliqués, ont à présent vocation à être représentés au sein des CLSPD. L'implication des élus dans la politique locale de sécurité est donc accentuée, dans la théorie, en proportion inverse de l'atténuation du rôle de l'Etat. En 2002, le CLSPD devient « *le lieu habituel et naturel d'organisation des collaborations et coopérations qui mobilisent les acteurs de l'Etat et des collectivités territoriales, ceux du secteur économique ou encore du secteur social, qui contribuent à développer des actions de prévention par la culture, les loisirs ou le sport* ».

Le CLSPD est donc responsable des interventions dans le domaine de la sécurité et de la prévention de la délinquance, il définit les objectifs et la coordination des actions. Il doit également impulser des interventions en matière de prévention et d'aide aux victimes, d'alternatives aux poursuites et à l'incarcération, de prévention à la récidive, et d'insertion. Il est par ailleurs « *le lieu unique d'élaboration, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation du CLS, se substituant au comité de pilotage et de suivi du CLS, le cas échéant*²³ ». Ainsi, le CLSPD doit définir les priorités et les objectifs de la lutte contre l'insécurité en concertation avec tous les acteurs concernés, qui toutefois, doivent agir « *dans le respect de leurs prérogatives* », « *la nature et les modalités d'engagements des moyens des services de l'Etat et des collectivités territoriales [restant] sous la responsabilité des autorités concernées* ». Le CLSPD doit également favoriser l'échange d'information dans tous les domaines qui le concernent.

²¹ Décret du 17 juillet 2002, relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance

²² D'après le site Internet de la DIV, www.ville.gouv.fr. Eric Lenoir est chargé de mission au département « citoyenneté, prévention, sécurité » de la DIV.

²³ Décret du 17 juillet 2002, relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance

La présidence du CLSPD est assurée par le maire et dans le cas d'une intercommunalité, par le Président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) s'il existe, ou par le maire d'une commune membre. Le préfet et le procureur de la République sont membres de droit. Le CLSPD est en outre composé de trois collèges différents :

> Un collège d'élus désignés par le maire s'il s'agit d'un conseil communal. Dans le cas d'un CISP, les élus sont désignés conjointement par les maires des communes membres. Des représentants du Conseil Général peuvent être « utilement » nommés.

> Un collège regroupant les chefs des services de l'Etat et des personnalités qualifiées désignées par la préfecture. Les services de la Police Nationale et de la Gendarmerie Nationale, de la jeunesse et des sports doivent être ainsi représentés.

> Un collège de membres désignés par le Président du CLSPD : ce sont des représentants des professions « *confrontées aux manifestations de la délinquance et d'associations œuvrant dans le domaine de la prévention ou de l'aide aux victimes* ».

Dans un souci d'efficacité et d'élargissement du partenariat, le CLSPD fonctionne à deux niveaux, avec une instance plénière et un comité restreint jouant le rôle de comité de pilotage et de suivi du CLS. Des groupes de travail opérationnels, thématiques ou territoriaux, et des cellules de veille peuvent aussi être mis en place, permettant d'associer alors d'autres partenaires, selon les thèmes abordés. Le CLSPD se réunit en réunion plénière en principe au moins deux fois par an, mais également à la demande du préfet ou à la majorité de ses membres. Il doit en outre élaborer son règlement intérieur pour définir notamment les conditions de réunion en formation restreinte, qui peut incarner la structure de suivi des CLS, et qui doit respecter la formation tripartite du CLSPD.

Si dans la théorie le processus de création d'un CLSPD et les normes régissant son fonctionnement sont clairement définis, certaines difficultés peuvent néanmoins apparaître

dans la pratique. Dans cet esprit, Eric Lenoir²⁴ affirme que l'une des principales difficultés rencontrées dans l'application de ce dispositif est de décider quel échelon territorial privilégier pour mettre en œuvre le CLSPD : l'échelle communale ou intercommunale ? Il mentionne ainsi que certains maires désirent conserver une instance de gestion communale des politiques de sécurité, se privant nécessairement d'une vision synoptique des problèmes, alors que la mobilité des phénomènes de délinquance incite à l'intercommunalité et à coordonner les approches. Il met de plus en évidence l'avantage notable qui réside dans la mutualisation des moyens financiers. D'après lui, il est dès lors « *important [...] de trouver des modes de fonctionnement qui permettent un suivi de proximité* ». Pour l'instant, sur les 818 CLSPD existants, 38 % sont intercommunaux.

Section 2. Les CLSPD, une illustration des politiques urbaines contractualisées

Nous avons vu précédemment la complexité des notions qui composent les politiques locales de sécurité. Si le sens et les interprétations associées à ce dispositif sont multiples, son cadre est cependant formel. Le CLSPD s'est imposé au sein des politiques locales de sécurité comme un outil incontournable. Il est intéressant de mettre en parallèle, l'émergence de ce dispositif avec le mouvement de contractualisation de l'action publique dont les CLS et les CLSPD sont une illustration.

2.1. Subsidiarité, partenariat, diagnostic, partage et coproduction de projet, maîtres mots du dispositif

Le dispositif qui fait l'objet de cette étude est fondé sur des concepts que l'on retrouve fréquemment associés à la rhétorique de la contractualisation de l'action publique.

2.1.1. Les politiques contractuelles, des critères communs à une philosophie de l'action publique

L'objectif de cette sous partie n'est pas de tenter une rétrospective des politiques urbaines contractualisées. Il s'agit dans un premier temps, de s'arrêter sur les éléments qui caractérisent ce mode d'action publique, puis dans un second temps, de mettre en évidence la philosophie qui lui est associée.

²⁴ Op. cit.

Les années 80 et 90 ont été marquées par la diffusion de politiques urbaines contractualisées, que Jacques Donzelot²⁵ a qualifié de « *politiques sociales du 3ème type* » et que Jacques Ion²⁶ nomme dans son ouvrage, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, « *politiques sociales contractualisées* ».

Les politiques publiques contractuelles sont aujourd'hui présentes dans tous les domaines : social, urbanisme, formation, mais également dans les domaines les plus régaliens de l'Etat : police, justice. Cependant, ne s'intéresser qu'au champ des applications ne suffit pas à définir les contours de la contractualisation notamment en raison du fait qu'elle ne se rattache à aucune définition commune. Les politiques publiques contractuelles sont caractérisées par une multitude de procédures sans référence stable et aux nominations différentes : conventions, contrats, chartes, etc.

Afin de mieux cerner les contours spécifiques de ces démarches contractuelles que Jean-Pierre Gaudin nomme « *contrats d'action publique* », nous retiendrons trois critères que l'auteur met en évidence dans ses publications. « *Trois critères [...] inscrits dans un texte d'engagement cosigné par différents participants [...] qui une fois réunis permettent de préciser les modalités procédurales de la contractualisation et de cerner le champ d'investigation*²⁷. », (Gaudin 1999 : 28).

- La présence d'un accord négocié sur des objectifs mêmes d'action.
- L'engagement sur un calendrier de réalisation qui s'inscrit, dans un terme moyen, entre l'annualité budgétaire et l'horizon lointain de la planification.
- Des contributions conjointes des parties prenantes à la réalisation des objectifs (en termes de financement ou de compétences humaines et techniques).

Les contrats d'action publique se présentent dans leur ensemble comme une figure centrale de la régulation publique contemporaine, associée aux notions-clés de décentralisation, de partenariat, d'évaluation. Un certain nombre de politistes dont Jean-Pierre Gaudin²⁸, convergent pour souligner qu'ils ont joué un rôle de catalyseur dans la décentralisation.

²⁵ Donzelot Jacques (Dir.), *Face à l'exclusion, le modèle français*, Paris, Esprit, 1991

²⁶ Ion Jacques, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat, 1990, p. 40 - 41.

²⁷ Gaudin Jean-Pierre, *Gouverner par contrat, L'action publique en question*, Presses de Sciences Po, 1999.

²⁸ Gaudin Jean-Pierre, (dir.), *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996.

Si la notion de contrat a été utilisée dans de nombreux secteurs, son emploi est aujourd'hui constant dans le champ du traitement de la question sociale et s'impose comme « *mode de faire systématique*²⁹ » dans ce domaine. Au-delà d'une description analytique et approfondie des formes que revêtent les politiques publiques contractuelles, il nous apparaît essentiel, dans le cadre de cette étude, de nous pencher sur la philosophie commune à tous les contrats.

Le contrat est souvent présenté par ceux qui le mettent en œuvre et par des observateurs comme un instrument « *de gestion du secteur public et plus précisément comme un moyen de sa modernisation. Il s'appuie sur les principes difficilement récusables a priori, de reconnaissance de l'autonomie et des compétences des acteurs ainsi que sur le principe de subsidiarité* », (Berthet et Glasman, 2005 : 141).

Dans cette lignée de pensée, Monsieur Jean Courcoux, maire de la commune de Labry et Vice-président aux services publics de la Communauté de Communes du Jarnisy (CCJ) exprimait lors d'un entretien, une satisfaction liée à la mise en place du CISPD dont il est l'élu délégué.

« Ce qui est sûr, c'est que le CISPD nous permettra d'être cohérent. Les professionnels de terrain qui sont engagés dans le dispositif connaissent mieux que tout le monde les problèmes qu'il y a sur la commune et ce qu'il faut faire pour y remédier. [...] Ce sera quand même plus pratique que d'écrire une lettre au préfet pour lui signaler certains problèmes récurrents, avec le CISPD on s'en occupera nous-mêmes. »

Selon Berthet et Glasman, cette « *modernisation de l'action publique* » peut faire l'objet de trois directions.

Premièrement, le contrat peut être présenté comme une « *pédagogie de l'implication* ». Les différents partenaires, individus ou institutions, sont amenés à se rencontrer, se confronter et à échanger. L'objectif est de parvenir à co-produire des diagnostics ou des projets dits « *partagés* ». « *Il s'agit rien de moins, dans cette perspective*

²⁹ Berthet. JM et Glasman. D, « Contrats et traitement de la question sociale », in Ballain. R, Glasman. D, Raymond. R (dir.), *Entre protection et compassion, des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Presses Universitaires de Grenoble, Collection Symposium, 2005.

que d'une démocratisation de l'action publique qui amène les partenaires à investir de nouveaux dispositifs en les plaçant comme responsables ou co-responsables. », (Berthet et Glasman, 2005 : 141). Le contrat permet également l'établissement *d'arènes, de scènes de débat public* qui constituent un cadre de rencontre et de confrontation entre les co-contractants. Nous reviendrons, dans le deuxième chapitre de cette étude, sur la création de ces scènes de consensualisme local et nous montrerons que le développement de stratégies ou les positionnements adoptés par les différents partenaires contribuent au dynamisme local et à la mobilisation des partenaires. L'idée avancée est de considérer les partenaires comme « en dehors » des contraintes professionnelles qu'elles soient artisanes ou corporatistes.

« L'objectif c'est de réussir à travailler avec les personnes concernées sur des problèmes qu'ils voient tous les jours. Si on arrive à réunir juste les bonnes personnes, ce sera facile. [...] c'est pour ça que contrairement au Président, je préférerais avoir (dans le CISPD), les acteurs de terrain plutôt que les responsables des structures³⁰. »

Deuxièmement, le contrat peut être envisagé comme un moyen de faire « *changer les centres de gravité dans le traitement d'une question, en plaçant la responsabilité dans les mains des acteurs locaux.* », (Berthet JM et Glasman D, 2005 : 142). Traditionnellement, en raison de ses missions régaliennes, l'Etat est considéré comme le garant de l'ordre public. Le contrat local de sécurité initié en 1997, attribue aux maires une place centrale dans le champ de la sécurité. Le fait que le maire devienne - dans les textes de loi du moins - « pivot » en matière de sécurité a pour conséquence un effacement du rôle du préfet dans ce domaine. L'articulation des différents projets en matière de sécurité et de prévention de la délinquance ne se fait plus autour de représentants de la préfecture mais autour du maire. Nous analyserons dans la troisième partie de cette étude, les procédés par lesquels l'Etat conserve une position centrale - voire incontournable - dans le champ des politiques locales de sécurité.

« Ça fait des années que la préfecture nous convoque aux assemblées sur la sécurité, mais même si on leur répétait chaque fois nos problèmes, c'est eux qui fixaient

³⁰ Entretien avec Jean Courcoux, maire de la commune de Labry et Vice-président aux services publics de la Communauté de Communes du Jarnisy

les priorités. [...] Alors un coup c'était la prévention le coup d'après la répression. Maintenant (avec le CISPD), c'est nous qui allons les convoquer même si je me doute qu'ils ne viendront pas. Enfin on verra³¹. »

Troisièmement, le contrat participe à la création de nouvelles normes. Ces normes ne pourront être validées, admises et appropriées par les partenaires à la seule condition qu'elles aient été créées collectivement. « *La loi, dans ce qu'elle a de transcendant aux contextes locaux, dans ce qui est considéré comme son extériorité aux agents, n'est plus jugée pertinente pour fonder des normes contractuelles.* », (Berthet et Glasman, 2005 : 142). Les normes en vigueur s'établissent donc différemment suivant les contextes locaux. Ainsi, pour un même dispositif, les normes, les codes, la rhétorique peuvent être différents selon le territoire. C'est ce que nous confirme Monsieur Bernard L'Huillier, Président de l'association ALISES³² à Briey dans le département de la Meurthe et Moselle, un centre d'hébergement et de réadaptation sociale (C.H.R.S).

« Ce qui m'amuse dans votre CISPD, c'est que tout se fait à demi-mot. On réfléchit à deux fois avant de parler des fois que l'on prononcerait un mot interdit (rire). [...] mais tant que ça marche ça va. Avec le diagnostic, ce sera plus facile, maintenant on sait de quoi parler et vous nous avez donné des phrases pour, il suffit de les répéter et tout le monde sera d'accord (rire)³³. »

Question sur le fonctionnement du CLSPD de Briey

« A Briey, ça n'a rien à voir. On est plus dans la confrontation orale et moins dans le consensus établi à l'avance. C'est une autre manière de faire mais au final, on roule ensemble aussi. Je dis aussi mais pour l'instant à Jarny, il n'y a rien eu à part des rencontres, même si je sais c'est déjà un bon début (rire)³⁴. »

³¹ Ibid

³² Association pour un Lien Social et des Espaces Solidaires

³³ Entretien avec Bernard L'Huillier, président de l'association ALIZE à Briey dans le département de la Meurthe-et-Moselle.

³⁴ Ibid

De même, certaines normes sont étroitement associées, de façon intrinsèque, à la notion de contrat. L'évocation de la notion de contrat appelle une série de termes autour desquels les partenaires s'accordent. Le contrat est ainsi mobilisé et employé en s'appuyant sur le *partenariat*, le ciblage d'un *territoire*, la *territorialisation*, la *co-production d'un projet* qui passe par un *diagnostic partagé* et une *évaluation*.

De manière globale, l'adoption du « contrat » comme mode d'action publique, est associée à une série de vertus du « contrat ». Nous tenterons, en nous intéressant au contrat entre institutions, de proposer une liste de ces vertus.

- > Premièrement, la procédure contractuelle est considérée comme de nature à alimenter et à stimuler le débat public ; par ailleurs, elle déplace le débat vers le niveau local.
- > Deuxièmement, il y a égalité de rang entre les parties, et libre engagement. « *Quant aux démarches contractuelles, elles attirent à elles toutes les connotations implicites qui s'attachent à la philosophie juridique des contrats, supposant le libre engagement des parties et, bien sûr, entre elles une égalité de rang*³⁵ ».
- > Troisièmement, la figure qui est supposée par le contrat est celle d'un « *individu rationnel et arbitre*³⁶ », et même un stratège³⁷, armé de ses compétences techniques et sociales, impulsant des jeux de négociation et des situations d'action.
- > Enfin, le contrat revient à créditer les institutions et les acteurs « partenaires » d'une capacité à définir ensemble le « bien » public et à mettre en œuvre concrètement les actions qu'il appelle. En ce sens, le contrat entérine un transfert de compétences de l'Etat vers des niveaux décentralisés et vers des regroupements de « partenaires ».

Enfin, Dominique Glasman, dans une publication³⁸, s'est intéressé à ce que suppose un contrat d'un point de vue juridique trois points sont alors dégagés.

- > La *liberté des contractants de contracter ou non*, et donc de choisir ses cocontractants (de faire de quelqu'un son cocontractant, ou de choisir de s'abstenir).

³⁵ Gaudin Jean-Pierre, (dir.), *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996.

³⁶ Ibid

³⁷ Des illustrations de ces stratégies seront effectuées dans la section II du second chapitre.

³⁸ Glasman Dominique, *Réflexion sur les contrats dans l'éducation*, Ville-École-Intégration, n° 117, juin 1999

- > Un accord des parties contractantes sur *un objet de contrat légitime* à leurs yeux. Sur cet objet, les parties s'accordent et s'obligent mutuellement, comme elles s'accordent³⁹ et s'obligent sur une temporalité, des moyens, une sanction des manquements, et la vérification des résultats obtenus.
- > La présence d'*un « tiers »*, qui n'est pas partie prenante au contrat mais en garantit l'exécution, ou arbitre en cas de désaccord dans l'exécution du contrat.

Or, nous dit Dominique Glasman, le contrat dans les politiques publiques serait davantage une métaphore du contrat plutôt qu'un contrat véritable. *« Si on lit les contrats (de ville, de sécurité, etc.) à la lumière de ce qui vient d'être rappelé, on se dit que le terme de « contrat » est peut-être utilisé de façon extensive. Par exemple, quel est le « tiers » dans un contrat de ville ? Y a-t-il liberté des contractants de contracter ou non, et de choisir leur partenaires, dans le cas de « contrats éducatifs locaux » ? Il s'agit peut-être davantage d'un usage métaphorique du mot « contrat » que d'un usage juridique. Pourquoi pas ?, dans la mesure où il peut, comme il est dit plus haut, viser une réactivation des services publics⁴⁰ ? »*

Le contrat peut être la mise en œuvre locale d'une politique nationale mais peut également émaner de territoire indépendamment de l'Etat. Cependant, quand bien même le contrat est lié à une politique nationale, il est intéressant, en raison de la problématique de ce mémoire, d'étudier dans quelle mesure, et selon quels procédés, l'Etat investit et s'affiche dans des politiques locales contractuelles qu'il est en mesure d'initier ou de piloter.

2.1.2. Les CLSPD comme illustration des politiques contractuelles

Les contrats locaux de sécurité sont souvent présentés comme exemplaires des nouvelles manières de décider et de mettre en œuvre les politiques publiques. Ils sont inclus dans cet ensemble de politiques urbaines contractualisées que nous avons évoqué précédemment. Les CLS ont pour référence la contractualisation, la notion de territoire, de transversalité des pratiques professionnelles et de participation des habitants.

Nous avons vu dans la première section de cette étude, les étapes de la localisation de la gestion des questions de sécurité et de prévention. Dès la fin des années 90, l'Etat s'aperçoit

³⁹ Chauvière (dir.), « Enjeux et apories des nouvelles politiques publiques », *Cahiers du Centre de recherche interdisciplinaire de Vaucresson*, n° 13, 1995, volume II.

⁴⁰ Glasman Dominique, *Réflexion sur les contrats dans l'éducation*, Ville École Intégration, n° 117, juin 1999

que des interventions efficaces en matière de sécurité et de prévention ne peuvent résulter que d'une démarche globale appuyée sur l'idée de partenariat et sur l'idée de proximité. C'est alors que l'on commence à parler de « *coproduction de sécurité* ». La circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité attribuant aux maires une place centrale dans les politiques locales de sécurité, peut être considérée comme une illustration des politiques contractuelles. En effet, trois principes fondamentaux encadrent le fonctionnement du CLS :

- Le CLS doit d'abord être le produit d'une concertation
- L'élaboration d'un CLS, et *a fortiori* d'un DLS, doit être pragmatique, fondée sur des éléments tangibles et objectifs partagés par les différents acteurs
- Le CLS s'applique à un territoire donné.

De même, l'analyse du préambule du guide pratique pour les contrats locaux de sécurité⁴¹, témoigne de l'inscription des CLS dans cet ensemble des politiques urbaines contractualisées.

Dès l'introduction, l'approche territoriale des phénomènes sociaux est mise en avant. Il s'agit d'adapter la politique de sécurité aux spécificités locales. « *La démarche mise en place par les contrats locaux de sécurité est directement orientée à la résolution concrète des problèmes sur un territoire donné.* » ; ce constat est fait en opposition aux politiques publiques nationales qui « *se heurtent fréquemment à des difficultés d'application, faisant dire à certains qu'elles sont déconnectées des réalités du terrain* ». Viennent ensuite les notions de contrat et de partage dans le sens de la concertation. « *Le CLS constitue une procédure contractuelle qui engage les signataires dans la mise en œuvre d'actions concertées au niveau local* ». Puis, le partenariat est présenté comme un élément au cœur des CLS, l'objectif est d'entraîner les différents acteurs locaux dans une dynamique partenariale. Toutes les vertus du partenariat sont alors énoncées.

« *Le partenariat implique de surmonter :*

⁴¹ *Guide pratique pour les contrats locaux de sécurité*, La Sécurité aujourd'hui, Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI), la documentation Française, Paris, 1998

- *des cloisonnements administratifs*
- *des différences légitimes de culture et de logiques professionnelles*
- *des pratiques différenciées et des contraintes organisationnelles*
- *des tendances, à se replier sur soi-même lorsqu'on est confronté à un problème*
- *des tendances à traiter les problèmes en fonction des solutions dont on dispose et non en fonction du problème posé. »*

Enfin, pour revenir sur la notion de « *modernisation de l'action publique* » présentée par Berthet JM et Glasman D, nous pouvons nous attarder sur le champ lexical de l'innovation présent dans le préambule. La démarche des CLS est qualifiée de « *novatrice* », et impose de mettre en place des « *méthodes de travail innovantes* ». De même, la démarche est liée au « *développement d'activités nouvelles* ». De plus, l'idée que les contrats locaux de sécurité « *pourraient apparaître comme un dispositif additionnel venant renforcer l'effet mille-feuilles* » est dénoncée, pour les auteurs, « *la démarche est novatrice, en raison du fait que les CLS s'inscrivent dans la logique de l'enrichissement des différents domaines qui composent le champ de la sécurité.* ».

La circulaire⁴² du 17 juillet 2002 qui formalise les CLSPD s'inscrit dans la même logique de décentralisation des politiques de sécurité et de reconnaissance des élus locaux. La première partie de ce document intitulée « *l'esprit du nouveau dispositif* » rappelle que le dispositif « *s'inscrit dans la logique de la décentralisation* ». Il est écrit que cette nouvelle architecture institutionnelle locale vise à remédier à un certain nombre de points faibles précédemment constatés comme par exemple « *le pouvoir d'animation limitée des maires* ». Ainsi, depuis cette circulaire la décision de création d'un conseil local appartient au conseil municipal. Il s'agit alors d'une consécration pour le maire initiateur et pilote « *du lieu habituel et naturel d'organisation des collaborations et coopérations qui mobilisent les acteurs de l'Etat et des collectivités territoriales sur les priorités de la lutte contre l'insécurité.* »

Cette consécration du maire, se retrouve dans l'exposé général qui présente devant le Sénat la loi⁴³ relative à la prévention de la délinquance. Le rôle dévolu du maire en matière de

⁴² Circulaire du 17 juillet 2002, relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance.

⁴³ Loi n° 2007 - 297 du cinq mars 2007 relatif à la prévention de la délinquance.

prévention de la délinquance est rappelé en raison du fait qu'il est « *au plus près des réalités du terrain et qu'il apparaît le mieux à même d'animer et de coordonner l'action dans ce domaine [...] cette reconnaissance par la loi reconforte la légitimité du maire dans ce domaine vis-à-vis des autres partenaires comme l'Etat et le département* ». L'article premier de la loi rend obligatoire le CLSPD dans les communes de plus de 10 000 habitants. Nous reviendrons dans le troisième chapitre sur cette obligation qui impose aux maires la création d'un CLSPD même si ces derniers n'y sont pas favorables.

L'affirmation des politiques locales de sécurité n'a donc pas échappé au mouvement de contractualisation de l'action publique et les CLSPD en sont une illustration. Les entretiens avec les élus composant le premier collège du dispositif ont permis de connaître les appréciations que portent ces derniers sur le mouvement de localisation de l'action publique en matière de sécurité et de prévention de la délinquance illustré par la mise en place du CISPD. Il est à préciser, le CISPD étant intercommunal, que la plupart des élus du premier collège sont également maires de l'une des communes qui forment la communauté de communes. Cette précision est importante dans la mesure où ils se considèrent comme « *pilotes* » du dispositif. Ainsi, si les maires ne portent pas tous le même regard sur le CISPD, tous s'accordent à penser qu'il s'agit non seulement d'une reconnaissance de leur fonction mais également d'un mouvement plus large de reconnaissance des pouvoirs locaux. Monsieur Jean-Pierre Maubert, maire de Conflans-en-Jarnisy analyse l'inscription de sa commune dans un CISPD comme le fait d'une recomposition des politiques publiques.

« En quinze ans de mandat, j'ai vu l'accroissement de l'implication des communes dans de nombreuses politiques. Aujourd'hui, on nous estime capable de travailler dans tous les domaines. Bon là, c'est la sécurité mais il y a deux ans c'était l'éducation et demain ce sera autre chose, la santé peut être. Bon après faut voir les moyens qu'on nous donne, mais ça c'est autre chose. »

Il sera intéressant, dans le troisième chapitre de cette étude, de mettre en perspective les discours de ce type qui analysent la recomposition de l'action publique comme une reconnaissance du local parfois assortie d'indépendance et d'autonomie et l'hypothèse selon laquelle l'Etat conserverait un positionnement central et incontournable dans les politiques locales de sécurité.

2.2. Des CLSPD caractérisés par une absence de doctrine et une large diversité de mise en œuvre

Si le cadre législatif des CLSPD est relativement formel, il apparaît à travers l'étude du discours des membres et des documents institutionnels, une large diversité d'interprétations et de sens associés à ce dispositif.

2.2.1. Absence de doctrine et diversité d'interprétation

Il est souvent évoqué à propos des lois, l'esprit qui leur est associé. L'application d'un texte législatif est dans une certaine mesure liée à la philosophie, à l'esprit dans lequel il a été élaboré. La délinquance est une thématique sensible qui renvoie à des approches différentes et parfois contradictoires. La lutte contre la délinquance, suivant les approches que l'on va développer, reflète des sensibilités politiques.

Le décret du 17 Juillet 2002, relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance, qui instaure les CLSPD ne définit pas l'esprit de ces dispositifs. Le décret ne définit pas non plus de doctrine. Le terme de doctrine est ici à interpréter comme l'ensemble de dogmes ou de notions qui constitue un système d'enseignement religieux, philosophique et politique. Il est d'ailleurs à noter que si les CLSPD traversent les changements de gouvernement sans rencontrer d'évolutions majeures, ils sont en revanche comme nous le verrons par la suite, appréhendés différemment par les membres qui les constituent.

Une rapide étude des documents institutionnels relatifs à la mise en place des CLSPD permet d'illustrer cette absence de doctrine. Nous analyserons ainsi dans un premier temps, la circulaire du 28 octobre 1997 relative au CLS puis, la circulaire du 17 juillet 2002 relative au CLSPD.

Premièrement, la circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité⁴⁴ présente les CLS comme le moyen « *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.* ». Nous porterons notre attention sur les expressions « tous ceux » et « *apporter une contribution* »,

⁴⁴ Journal officiel de la république française, 30 octobre 1997.

qui du fait de leur ouverture, permettent une libre interprétation de la part des acteurs locaux. Les contrats locaux de sécurité sont définis par la circulaire comme « *l'outil principal d'une politique de sécurité privilégiant l'éducation à la citoyenneté comme axe de la prévention, la proximité comme objectif de redéploiement de la police et de la gendarmerie et l'efficacité par un renforcement de l'action conjointe de l'ensemble des services de l'Etat* ». Il apparaît à la lecture de cette citation, une volonté d'ouverture de la part des décideurs, une ouverture qui s'oppose à la déclinaison d'une politique publique nationale de sécurité divisée en politiques locales sur les territoires communaux.

Deuxièmement, la circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance, entretient ce flou concernant le contenu des dispositifs territoriaux. Les CLSPD constituent « *l'instance de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité autour desquelles doivent se mobiliser les institutions et organismes publics et privés concernés*. ». On retrouve alors dans le terme « concernés », l'équivalent du « tous ceux » qui a attiré notre attention précédemment. La démarche comporte trois visées :

- « Mieux coordonner les actions de prévention et de sécurité
- Apporter des solutions concrètes et partenariales à des problèmes réellement identifiés dans le cadre d'un plan d'action recentré, resserré et soumis à évaluation
- Accompagner la dynamique en s'appuyant sur des compétences techniques. »

Nous avons vu dans la première section de ce mémoire, l'ouverture et la complexité dont font preuve les notions de prévention et de sécurité. Cette précision a pour objectif de démontrer que la première visée de la démarche ne peut impulser une dynamique unidirectionnelle. Comme nous l'illustrons par la suite, des projets aussi divers que les chantiers sociaux, la citoyenneté, l'écologie ou l'aide à la parentalité peuvent être inclus dans les CLSPD en raison du lien qu'on leur confère avec la prévention de la délinquance.

On retrouve alors dans ces trois visées la rhétorique des politiques contractuelles générale et non pas spécifique à une thématique qui serait la sécurité. Coordination, partenariat, évaluation, dynamique, plan d'action recentré, problèmes identifiés, sont les maîtres mots de la démarche.

L'absence de doctrine, de formalisme et d'esprit du dispositif entraîne une diversification des interprétations que font les acteurs locaux des CLSPD mais également une diversification des dispositifs eux-mêmes.

Le coordonnateur du CISPDP de Jarny explique ressentir une attente de la part de ses interlocuteurs. L'explication du fonctionnement du CISPDP et de ses objectifs ne satisfait pas les partenaires. Ainsi, durant les premiers mois qui ont suivi la mise en place du CISPDP à Jarny, les membres du troisième collège souhaitaient connaître sans le formuler, *l'esprit du dispositif* dans lequel ils étaient inscrits. Afin d'illustrer les multiples interprétations dont font l'objet les CLSPD, il est instructif de lire les réponses des entretenus à une même question : « *Finallyment, qu'est-ce que le CLSPD selon vous ?* ».

Parmi l'ensemble des entretiens réalisés, ne sont restituées ci-dessous que les réponses qui illustrent la variabilité des interprétations associée en CLSPD. Une sélection a donc été réalisée.

Madame CAPITAIN, assistante sociale scolaire à Jarny :

« Un piège pour les acteurs sociaux (rire). Non, franchement je ne comprends pas de quoi il s'agit. Je m'étais intéressée il y a quelques années quand je travaillais à Nancy, au C.C.P.D⁴⁵, j'imagine que c'est un peu pareil. Je sais juste que les travailleurs sociaux ne doivent pas y aller, c'est le syndicat qui le dit (rire). »

Monsieur Romuald GUEUSQUIN, directeur adjoint du C.I.A.S⁴⁶ de la C.C.J :

« Un espace de débat et d'échange qui a pour objectif de définir des priorités. Des rencontres pluriannuelles pour faire l'évaluation des projets soutenus. Des heures de réunion. Mais cette définition, j'aurais pu te la donner pour tout ce que je fais au quotidien, c'est une définition universelle dans nos métiers (rire). »

Madame Séverine Chosselaire-Jacques, Médiatrice sociale du Commissariat de Conflans-Jarny

« Ben, pour moi c'est là où on va me donner les noms des

⁴⁵ Conseil Communal de Prévention de la Délinquance.

⁴⁶ Centre Intercommunal d'Action Sociale.

personnes à aller rencontrer et où moi [...] je vais donner les noms des personnes que les services sociaux doivent contacter vu que je suis la seule à pouvoir consulter la main courante. J'espère juste que ce sera du concret. »

Monsieur Jean Courcoux, maire de la commune de Labry et Vice-président aux services publics de la C.C.J

« Je dirais une instance de concertation traitant de l'ensemble des problèmes liés directement ou indirectement à la délinquance. Par directement, je veux dire un côté répressif, par indirectement la prévention et la réinsertion »

Madame Marie-Christine Pernin, directrice du CISPD de Pont-à-Mousson

« Le CISPD enfin le CLSPD, est le lieu de coordination locale de tous les acteurs de la sécurité et de la prévention, c'est le lieu où sont pensés, mis en œuvre et évalués les projets⁴⁷. »

On retiendra de ces réponses trois éléments.

Premièrement, comme nous l'avons déjà évoqué, la diversité des réponses illustrant l'absence de formalisme et de doctrine associée aux dispositifs. Notons d'ailleurs que les réponses des deux entretenus ayant une fonction de direction, peuvent apparaître « formatées » pour le champ des politiques locales contractuelles.

Deuxièmement, les notions d'échange et de concertation sont omniprésentes. Pour certains il s'agit de pratiques ou d'idées pour d'autres de noms. La représentation mise en avant par les partenaires est davantage une assemblée, une réunion de personnes que la mise en œuvre de projets.

Enfin, le troisième élément que nous retiendrons est le degré d'intérêt que portent les acteurs à ce dispositif, des partenaires s'estimant être « piégés et contraints », d'autres se réjouissant de cette nouvelle instance de coordination.

⁴⁷ Il est à noter que l'on peut retrouver quasiment la même phrase dans le document « Comment installer un conseil local de la sécurité et de la prévention de la délinquance ? »

2.2.2. Diversité de mises en œuvre

Dans cette partie, nous allons nous attacher à démontrer la diversité des mises en œuvre des CLSPD en nous appuyant sur deux sites. Premièrement, sur le CISPD de la communauté de communes du Jarnisy. Si la création de ce dispositif est récente sur ce site, il n'empêche que des orientations ont été prises et illustrent les attentes que les acteurs prêtent au CISPD. Deuxièmement, nous nous intéressons au CISPD de Pont-à-Mousson qui, en place depuis quatre ans, a développé de nombreuses actions. Enfin nous terminerons notre tour d'horizon en émettant l'idée que cette diversité de mises en œuvre locales s'oppose à une politique nationale de sécurité que tenterait de décliner l'Etat sur les territoires locaux.

2.2.2.1. Le CISPD de la C. C. J.

Le Vice-président aux services publics, Jean Courcoux, rappelle dans l'introduction du Diagnostic Local de Sécurité⁴⁸ sa volonté de concentrer les efforts du CISPD sur seulement « deux ou trois thématiques afin d'éviter le risque de dispersion des efforts effectués. [...] L'objectif du CISPD est de prévenir la délinquance ce qui revient à consolider la cohésion sociale ». Pour cela, trois préconisations sont établies dans le DLS.

Il s'agit, premièrement, « d'unifier l'offre de projets en matière de prévention de la délinquance [...] afin de décloisonner les pratiques professionnelles et de dégager des projets fédérateurs derrière lesquels le consensus existe mais la coordination manque ».

La seconde préconisation s'intéresse au développement de projets dans le domaine de l'aide à parentalité, la volonté est de créer un « cadre partenarial entre les différentes institutions et associations intervenant dans le champ de la parentalité, de permettre la mise en réseau d'action visant à conforter, à travers le dialogue et l'échange, les compétences des parents et leur capacité ».

Enfin, la dernière préconisation concerne « la prévention de la toxicomanie et des conduites à risques ». L'accent est mis sur la consommation de cannabis des adolescents et sur la consommation abusive d'alcool que peuvent avoir certains parents.

Nous retiendrons de ces trois préconisations, le souhait de travailler dans un partenariat avec une mise en réseau et un décloisonnement des pratiques professionnelles. De plus, aucune focalisation sur un public ciblé n'est effectuée. L'idée est de travailler en amont des faits

⁴⁸ Diagnostic local de sécurité du CISPD de la Communauté de Communes du Jarnisy, avril 2007, Julien Ginoux

délictueux et non pas de concentrer les efforts sur les faits de délinquance répertoriés, par exemple, par la police. Sur ce site, le CISPDP est envisagé par les élus, comme le moyen de mettre en place une instance de coordination à l'échelle intercommunale traitant de tous les domaines liés directement ou indirectement au phénomène de la délinquance.

« A l'échelle intercommunale, on n'a pas de point de rencontre sur tout ce qui fait la vie sociale du territoire, là je suis sûr que tout le monde dira ce qu'il se passe sur sa commune⁴⁹ »

Nous pouvons par ailleurs émettre l'idée que nous détaillerons plus en profondeur dans le second chapitre, que le choix des préconisations reflète non seulement la volonté des élus mais également la composition des dispositifs CLSPD en raison des sensibilités, des volontés et des stratégies de chacun des partenaires.

2.2.2.2. Le CISPDP de Pont-à-Mousson

La communauté de communes de Pont-à-Mousson a créé en 2003 un CISPDP. La lecture des statuts⁵⁰ nous apprend l'objectif de ce dispositif. La priorité affirmée est le développement de projets en direction d'un public « *sous-main de justice* ». Il est écrit dans les statuts que le CISPDP doit encourager :

- « Les initiatives en matière de prévention et d'aide aux victimes
- la mobilisation des moyens nécessaires à la mise en œuvre :
 - des mesures alternatives aux poursuites et à l'incarcération
 - des mesures favorisant la prévention de la récidive. »

Pour ce faire, deux commissions ont été créées. La première dite « *pre-pénale* » a pour mission « *de mettre en place des mesures socio-judiciaires prè-sentencielles⁵¹* », la seconde dite « *post-pénale* » vise à travailler à la réinsertion des anciens détenus.

En 2006, les missions du CISPDP de Pont-à-Mousson se sont élargies et les thématiques de l'aide à la parentalité, des comportements à risque et de la santé ont commencé à être abordées.

⁴⁹ Jean Courcoux, maire de la commune de Labry et Vice-président aux services publics de la Communauté de Communes du Jarnisy

⁵⁰ Statuts du CISPDP de Pont-à-Mousson, approuvés par l'assemblée générale du 12 mars 2003.

⁵¹ Compte rendu de l'assemblée générale du 12 mars 2003, *les activités du CISPDP*

Ce CISPD a donc tissé des liens étroits avec l'ensemble des acteurs du champ judiciaire (procureur de la république, maison d'arrêt de Nancy, Association pour la réinsertion, SPIP). Pendant plus de trois ans, les efforts de ce dispositif ne se concentraient que sur un certain type de public et ne développaient donc pas une approche plus globale de la prévention de la délinquance que l'on a pu déceler dans le CISPD du Jarnisy. La multiplication des domaines d'intervention du CISPD de Pont-à-Mousson à partir de 2006 a modifié le sens commun attribué à ce dispositif. Retenons de cette histoire, l'évolution du CISPD en quelques années, une évolution, qui lui a permis de passer d'un dispositif concentré sur des mesures spécifiques de l'ordre du socio-judiciaire, à un dispositif plus large se préoccupant de l'ensemble des questions liées à la prévention de la délinquance.

« Maintenant, les CLSPD sont à la mode depuis Sarkozy, mais cinq ans en arrière personne ne connaissait et avoir un CLSPD dans sa commune était la preuve d'un certain volontarisme de la part du maire, de travailler sur les questions de sécurité. Aujourd'hui les CLSPD sont devenus des outils à tout faire.⁵² »

2.2.2.3. Une diversité de mise en œuvre locale s'opposant à la déclinaison d'une politique nationale

Nous pourrions prolonger la démonstration de la diversité des CLSPD en travaillant sur un plus grand nombre de sites. Nous parviendrions probablement à la conclusion que chaque CLSPD a des caractéristiques spécifiques. Tous sont créés suivant l'interprétation qu'en font les élus et tous sont élaborés en fonction des membres qui les constituent. Ainsi, des CLSPD n'ont pour priorité que la sécurité routière. D'autres, le domaine socio-judiciaire, l'aide à la parentalité, ou la vidéosurveillance. Enfin des CLSPD ne définissent pas leurs priorités ; les objectifs énoncés dans le diagnostic local de sécurité et lors des assemblées générales sont larges et entretiennent un certain flou sur les missions du CLSPD. La description d'un *contenu type* des CLSPD est impossible, ce dernier évoluant non seulement suivant son emplacement géographique mais aussi son ancienneté. Nous pourrions ajouter comme facteur d'évolution, des phénomènes plus généraux qui concernent la mutation des approches développées dans le

52 Marie-Christine Pernin, directrice du CISPD de Pont-à-Mousson.

champ de la sécurité ; l'attention est par exemple portée depuis quelques années et de manière exponentielle, sur les victimes.

L'idée que l'Etat central décline des politiques nationales de sécurité à l'échelle des territoires locaux en s'appuyant sur les CLSPD n'est donc pas vérifiée. Plus précisément, l'idée que l'Etat décline sur les territoires locaux le contenu d'une politique de sécurité, qu'il aurait défini préalablement n'est pas vérifiée. La diversité des mises en œuvre des CLSPD refoule cette hypothèse.

L'observation de différents CLSPD sur le territoire national fait émerger l'idée que de nombreuses dynamiques locales sont à l'œuvre en s'appuyant sur la thématique de la sécurité et de la prévention de la délinquance. Cependant, cette thématique est une corde sensible de l'action publique, une sensibilité qui entraîne une diversification du traitement de la question sociale.

Ainsi, si l'étude des politiques locales de sécurité et notamment du dispositif CLSPD a montré une absence de doctrine et de formalisme, il n'empêche que ce dispositif contribue à la création de scène de consensualisme local favorisant le dynamisme local et la mobilisation des partenaires.

* *
*

Ce premier chapitre nous a montré que si la notion de contrat est utilisée dans de nombreux secteurs, son emploi est aujourd'hui constant dans le champ du traitement de la question sociale et s'impose comme *mode de faire systématique* dans ce domaine. Le champ des politiques publiques de sécurité a dès le début des années 80 été porteur de ce nouveau mode d'action publique.

Le contrat peut être envisagé comme un moyen de faire changer les centres de gravité dans le traitement d'une question, en plaçant la responsabilité dans les mains des acteurs locaux, (Berthet et Glasman, 2005). Cependant l'absence de doctrine et de formalisme dont font preuve les CLSPD entraîne une diversification des interprétations mais également une diversification des mises en œuvre du dispositif. Les responsabilités et les marges de manœuvre attribuées aux acteurs locaux étant de ce fait, d'une plus grande amplitude et donc plus importantes.

Il transparaît alors, une volonté d'ouverture de la part des décideurs, une ouverture qui s'oppose à la déclinaison de politiques publiques nationales de sécurité divisée en politiques locales sur les territoires communaux. Illustration *de l'esprit de la décentralisation*, les CLSPD participent à la reconnaissance des territoires locaux, à leur autonomie et leur capacité à s'administrer indépendamment du pouvoir central.

L'analyse des politiques locales de sécurité à travers le CLSPD a révélé une absence de doctrine et de formalisme. Toutefois, il n'empêche que ce dispositif contribue à la création de *scène de consensualisme local* qui favorise le dynamisme local et la mobilisation des partenaires. Le second chapitre de cette étude s'attachera à montrer comment, l'ouverture de ce dispositif, entraîne la formation d'alliances, la mise en œuvre de stratégie ou l'évolution des identités professionnelles des partenaires. Il sera intéressant de présenter comment ces éléments participent et construisent le dynamisme local.

Chapitre 2

La création de scènes de consensualisme et de dynamisme local

Défini par opposition au formalisme, le consensualisme est le principe selon lequel les actes juridiques ne se trouvent soumis à aucune condition de validité relative à la forme. Par extension, le consensualisme équivaut à la liberté de la forme. Certes, et nous l'avons vu précédemment, les CLSPD renvoient à un cadre formel et formalisé. Cependant, nous allons mettre en lumière dans ce chapitre, les contours du dispositif, ses effets indirects et le dynamisme local qu'ils entraînent à travers la mise en place de stratégies et de manœuvres de la part des professionnels. Le consensualisme est à interpréter dans ce sens là. Les acteurs des CLSPD jouissent d'une liberté, en raison de l'absence de doctrine du dispositif, dans l'interprétation et la lecture qu'ils font de cet outil politique.

Section 1. Scènes locales et jeux de rôle

Autour du CLSPD vont se réunir commissaires, assistantes sociales, éducateurs, habitants, etc. Ces rencontres permettent une confrontation entre différents acteurs et imposent à chacun de se positionner autour d'un même phénomène social. Cette section vise à montrer l'impact de ces rencontres sur les identités professionnelles. A travers la création de scènes locales de négociation qu'il entraîne, le contrat devient un outil des politiques publiques mais également un outil de mobilisation.

1.1. Monographie d'une séance plénière

La lecture de la monographie des séances plénières du CISPD de la communauté de communes du Jarnisy, nous permet de tisser des liens entre les évolutions constatées au sein d'une collectivité et les analyses issues de la littérature scientifique qui suivront dans cette étude.

1.1.1. Mardi 19 décembre 2006, première séance plénière du CISPD

Le 19 décembre à 14 h 30 avait lieu la première séance plénière du CISPD de la C.C.J. L'ordre du jour se divisait en trois points. Premièrement mise en place du dispositif, deuxièmement présentation de la méthodologie de réalisation du diagnostic local de sécurité et le troisième point concernait les interventions et les questions diverses des membres du CISPD.

A 14 h 20, très peu de personnes étaient présentes à l'intérieur de la salle de réunion, cependant, certaines attendaient à l'extérieur à quelques mètres de l'entrée principale. A l'heure officielle du début de la réunion, l'arrivée des invités fut soudaine. Visiblement le souhait des participants était de ne pas attendre, de réduire au maximum le temps informel de cette réunion. Et de fait, les minutes qui précédaient le début de la réunion révélaient une certaine tension, une impatience. Seuls les élus par un regroupement clanique, affichaient une certaine décontraction. A 14 heures 45, l'arrivée du préfet marqua le début de la séance plénière mais eut également pour effet un changement d'atmosphère. Avec lui, soudainement, la réunion fût teintée d'officialise que le représentant de l'Etat s'attachait à conserver par son formalisme. Avec lui, l'autorité de l'Etat était rentrée dans la salle. Lorsque la réunion a commencé la présence des participants était massive, le taux de participation était de plus de 90 %.

Le Président de la communauté de communes suivi du Vice-président aux services publics a pris la parole, et tous deux dans de brefs discours ont proclamé les bienfaits de la concertation et la formation de « larges partenariats ». Leur intervention était également marquée par la négation des conflits d'intérêts et des coalitions entre acteurs qui peuvent constituer les soubassements des politiques partenariales. Puis, la parole a été donnée aux représentants de la police nationale et du regroupement de gendarmerie. L'intervention du commissaire s'est concentrée sur l'évolution des chiffres de la délinquance dans le département et dans la circonscription de police concernée par le CISPD. Le contenu de l'exposé du lieutenant a été similaire. Certains participants à la réunion, se sentait au sein de cette assemblée du CISPD dans une position inconfortable et qui plus est, étaient dérangés par la couleur « *bleu force de l'ordre* » que l'intervention des deux représentants de la sécurité publique avait contribué à répandre sur le CISPD. Ainsi, ces membres ne dissimulaient pas leur fort désintérêt voire leur opposition à ce dispositif. Un bruit de fond grandissant, des chuchotements croissants et quelques soufflements ont probablement amputé l'intervention

du lieutenant. L'étape suivante a été la présentation de la méthodologie qui allait être développée par le coordonnateur CISPD, afin de réaliser le diagnostic local de sécurité.

Nous ferons ici référence à Jacques de Maillard qui dans son ouvrage, *réformer l'action publique, la politique de la ville et les banlieues*⁵³, évoque le formalisme dont font preuve les assemblées générales des conseils similaires au CISPD. Pour lui, le déroulement est extrêmement codifié, les prises de parole étant ordonnées selon des règles implicites mais extrêmement efficaces. C'est l'élu délégué ou le maire, qui ouvre le débat en remerciant les participants de leur venue. Ensuite la parole est donnée au représentant de l'Etat, délégué sur ce dispositif. « *Ce qui est intéressant ici, c'est que la distribution des prises de parole dans ces réunions est extrêmement respectueuse de l'ordre institutionnel : la succession des intervenants est réglée, conformément à un ordre institutionnel préexistant. Autrement dit, sur certains aspects, ces politiques « participatives » ne font que reproduire les hiérarchies déjà existantes dans la sphère politico-administrative.* », (De Maillard, 2004 : 191).

Une première série de questions suivait la présentation de la méthodologie du DLS. Les questions portaient essentiellement sur les notions employées. Que signifie le mot délinquance ? Que signifie prévention ? La délinquance n'est-elle pas principalement chez les « *cols blancs* » ou chez « *les personnes âgées impolies* » ? Etc. A ce moment, le coordonnateur était la cible des participants à la réunion en raison du fait qu'il représentait le lancement de ce nouveau dispositif. Le préfet a interrompu cette série de questions et a commencé son discours après avoir attendu que le silence total soit revenu dans la salle. En quelques phrases, le préfet, en parlant, laissait entendre la voix de l'Etat. Par une diction claire et lente, le préfet énonçait les priorités de l'Etat en matière de lutte contre la délinquance. Il assurait croire en l'action des collectivités locales en matière de prévention de la délinquance et garantissait son soutien pour toutes les formes d'initiatives allant dans ce sens. La méthode à appliquer dans le domaine de la sécurité disait-il, est « la coproduction ».

Pour conclure la réunion, une deuxième série de questions a été lancée après l'intervention du préfet. Aucune prise de parole dans l'assemblée. Durant quelques instants, les membres du CISPD étaient devenus enfants devant un père. Afin de pallier à cette frilosité, le Président propose un tour de table. Le représentant de l'inspection académique prend la parole et s'exprime au nom de l'institution qu'il représente. L'éducation représente une forteresse contre les risques de déviance sociale, et l'Education Nationale assurera un soutien sans faille à tout projet visant à construire autour de l'enfant un cadre éducatif solide.

⁵³ Jacques de Maillard, *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Paris, LGDJ (Collection droit et société), 2004

Puis, la directrice de la Direction Départementale du Travail, de l'emploi et de la Formation professionnelle évoque le fait que parfois la délinquance est due à des situations de précarité notamment liée à l'emploi et que par conséquent sa direction pourrait jouer un rôle dans la future politique de prévention de la délinquance. Nous pouvons observer que ces interventions sont teintées d'un certain officialisme, chacun des intervenants s'employant à exprimer d'abord et avant tout une parole d'institution. Le tour de parole n'est pas allé plus loin en raison de l'intervention d'un participant pour signaler le danger que représente les amalgames entre pauvreté, précarité et délinquance. A partir de ce moment, une surenchère d'opposition au CISPD commença. D'interventions en interventions, le refus de participer à ce dispositif s'affichait. Le service de prévention spécialisée par exemple estimait ne pas avoir sa place, en raison de la déontologie qui enveloppe leur profession, dans un dispositif qu'il jugeait sécuritaire. De même, l'assistante sociale scolaire craignait les dérives du CISPD et notamment la création d'une instance de délation officielle ce qu'elle ne pouvait pas tolérer. Une directrice du collège estimait pour sa part que le dispositif serait inutile en raison du fait que le territoire n'était pas fortement criminogène et que de plus, sa mission première était de garantir un cadre harmonieux et durable d'enseignement et non pas de lutter contre la délinquance.

Il est à noter que cette séance plénière s'est déroulée six mois avant l'élection présidentielle, une élection qui en raison de la candidature de l'ancien ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy était marquée par les questions de l'insécurité et de la délinquance. Ainsi, certaines interventions étaient assez vives voire acides à l'encontre du ministre de l'Intérieur et dépassaient le cadre de la politique locale de sécurité qui était en train de se mettre en place à Jarny. Sentant le Préfet s'impatienter, le Président de la communauté de communes remercia une dernière fois les participants pour leur venue massive et les invita à prendre contact avec le coordonnateur chargé de la rédaction du diagnostic local de sécurité. A 16 h 30 le Président leva la séance.

Durant près de 30 minutes, quelques participants sont restés dans la salle de réunion et ont continué à échanger leurs sentiments à propos de la mise en place de ce dispositif local. Les regroupements de professionnels s'articulaient en fonction de leurs champs d'intervention et les avis convergeaient. Les travailleurs sociaux avaient tendance à s'opposer, les responsables de structures ayant une culture du partenariat plus développée, voyaient le CISPD comme une instance de coordination supplémentaire. Enfin, signalons que certains membres étaient regroupés mais ne discutaient pas du CISPD ; ils profitaient de la tenue de cette séance plénière pour parler de vive voix à des partenaires d'autres projets qui les

réunissaient, par exemple un directeur d'association s'entretenait avec la directrice d'un service d'Etat déconcentré à propos de la diminution de crédits que son association avait subi l'année dernière. Cette première séance plénière du CISPD constituait avant tout, une scène de rencontre.

1.1.2. Mardi 26 Juin 2007, deuxième séance plénière du CISPD

Le Mardi 26 Juin, la deuxième séance plénière CISPD avait lieu. Le rendez-vous était fixé à 14 h 30. Contrairement, à la première réunion, dès 14 heures, les participants commençaient à arriver. De petits groupes de discussions informelles se créaient et l'ambiance formelle qui avait caractérisé la séance plénière précédente laissait place à une ambiance conviviale. Les participants saluaient ostensiblement les élus et notamment le Vice-président aux services publics de la communauté de communes du Jarnisy responsable de la mise en place du CISPD. De même, une attention particulière était portée au coordonnateur du CISPD en charge de la présentation du diagnostic local de sécurité, objet de cette seconde séance plénière. Les membres du dispositif paraissaient à la recherche d'informations relatives à l'avenir du dispositif dans lequel ils étaient inscrits. Les questions adressées au coordonnateur, portaient sur la nature des projets qui allaient être développés. La sympathie semblait naturelle et les sourires, la norme.

Les tables positionnées en « U » autour de la salle pouvaient accueillir environ 40 personnes. Certains membres, sitôt arrivés, modifiaient le placement qui avait été défini préalablement par le coordonnateur et l' élu délégué. Il s'agissait de se rapprocher de certains acteurs bien plus que d'en éviter certains. A 14 h 20, l'ensemble des participants était arrivé. La présence était massive. La majorité des absents avait envoyé une lettre d'excuse. On notera l'absence du service de prévention spécialisée, du service jeunesse de la ville de Jarny et du proviseur du lycée Jean Zay. A 14 h 25, de manière identique à un cinéma, les spectateurs installés et regroupés par affinités, attendaient le début de la séance avec impatience.

A 14 h 30, la séance a commencé. Trois membres constituaient le bureau, Jean Courcoux le Vice-président aux services publics, le coordonnateur du CISPD, et Olivier Miclo nommé secrétaire. L' élu, après une longue série de remerciements relative à la forte mobilisation des partenaires, a proposé un tour de table afin de faciliter les présentations. Ce n'est qu'à ce moment, que la présence d'un représentant de la préfecture apparue. Il ne s'agissait plus du préfet, mais de Monsieur Alexandre Schul, chef du bureau prévention et

sécurité, une fonction professionnelle davantage portée sur les mises en œuvre concrètes des dispositifs locaux de sécurité. Par extension, par opposition aux préfets qui jouent un rôle politique et de représentation, nous pourrions considérer Monsieur Schul comme un technicien de la préfecture.

La présentation du diagnostic local de sécurité commence. Le coordonnateur dans son exposé, effectue un rapide rappel des objectifs du CISPD. La seconde partie de la présentation vise à communiquer aux partenaires, l'important travail d'enquête et d'écoute qui a été réalisé afin de parvenir à rédiger un document reflétant l'ensemble des sensibilités des différents membres du CISPD. Enfin, la dernière partie de l'exposé présente les trois préconisations établies dans le document. Seul le titre de préconisations est lu et aucune précision n'est effectuée. On retrouve alors les thèmes généraux de la toxicomanie, l'aide à la parentalité et le décloisonnement des pratiques professionnelles. Durant la présentation, l'assemblée était attentive et respectueuse.

Le rapport du coordonnateur terminé, le Vice-président aux services publics propose une série de questions concernant le D.L.S. D'emblée, les élus du premier collège émettent des réflexions relatives à leurs domaines de compétence respectifs. L' élu délégué à la jeunesse met en garde contre des amalgames bien trop souvent constatés entre jeunesse et délinquance. L' élu délégué aux affaires sociales met en garde contre des amalgames bien trop souvent constatés entre personnes démunies et délinquants. L' élu délégué aux affaires scolaires rappelle que l'éducation est le premier rempart contre la déviance sociale. Etc. Les questions des élus sont d'une telle ouverture et parfois d'une telle déconnexion avec le diagnostic, que tout laisse à penser que très peu d'entre eux ont lu le document. Une deuxième vague de réflexion débute et provient cette fois des acteurs professionnels du troisième collège du CISPD. Cette fois, le diagnostic a été élu attentivement et les remarques se font document à l'appui. Nous pourrions dans un objectif de clarification séparer les interventions des membres avec deux orientations distinctes.

D'une part, nous nommerons *les détracteurs, les opposants, les contradicteurs*.

Il s'agit des professionnels qui soit, s'opposent à des éléments présents dans le diagnostic soit, interrogent la pertinence de la mise en place d'un CISPD. Les interventions sont préparées. Des phrases du diagnostic sont citées, décontextualisées et utilisées afin de démotiver les membres du CISPD à intégrer le dispositif. Les remarques assimilent notamment le CISPD à un outil politique sécuritaire, répressif etc. Nous retrouvons dans cette posture, l'assistante sociale scolaire des collèges de Jarny, le directeur du club jeune SNCF et un élu de l'opposition municipale de Jarny.

Deuxièmement, nous nommerons *les persuadés, les stratèges, les opportunistes*.

Il s'agit des responsables de structures qui se renseignent sur les mises en œuvre concrètes du dispositif. Ces derniers se disent intéressés par le développement d'actions dans le domaine de l'aide à la parentalité par exemple. Les questions sont précises et d'ordre technique. Que signifie dans le diagnostic l'emploi d'une expression, quels sont les financements, les actions sont-elles définies préalablement, quel est le calendrier etc.

D'interventions en interventions, les réflexions basculent alors du rang des interrogations au rang de propositions. Les membres du troisième collège, petit à petit émettent des hypothèses, se projettent dans l'avenir. Le responsable de l'association alizé qui accueille des femmes en grande précarité sociale, interroge sur la possibilité de créer des groupes de paroles hebdomadaires en partenariat *avec l'association Abbevilloise par exemple*. Madame Danièle Montarolo responsable de l'association Abbevilloise étant physiquement assise, suite au jeu de chaises décrit précédemment, à côté de Monsieur L'Huillier (le responsable de l'association alizé). Suite à cette intervention, c'est au tour d'un représentant de comité de quartier d'interpeller le coordonnateur sur l'éventuelle mise en place de journées de prévention associant plusieurs acteurs et notamment l'association Tandem, sur l'usage de stupéfiants et la conduite de véhicules.

Ainsi, préalablement à la tenue de la séance plénière, des échanges ont eu lieu entre les différents membres du troisième collège CISPD. Des échanges qui avaient pour objectif d'anticiper et d'éviter les éventuelles propositions de projets partenariaux que pouvaient émettre l'élu délégué aux services publics et le Président.

La suite de la séance plénière consistait à la création de groupes de travail thématique. Monsieur Courcoux propose dans un premier temps une libre adhésion. Cependant seuls les élus se manifestent. Monsieur Courcoux désigne alors certains membres du CISPD en fonction de leurs affinités d'une part mais aussi de la volonté à travailler ensemble dont ils avaient fait preuve durant la séance. Monsieur L'Huillier et Madame Montarolo par exemple, ces derniers ne s'opposant pas à être intégrés au groupe « parentalité », l'alliance fut constituée. Suite à la constitution de ces groupes, l'ensemble des partenaires semblait plus détendu, l'examen était passé et un soulagement se fit sentir dans l'assemblée. C'est à ce moment, que le chef du bureau prévention et sécurité qui, placé à l'extrémité d'une table quelque peu en retrait, était parvenu à faire oublier sa présence, demanda à intervenir. Ce dernier rappela simplement et très rapidement, la création du FIPD⁵⁴ dont il était responsable.

⁵⁴ Le Fond Interministériel de Prévention de la Délinquance a été créé par la loi du cinq mars 2007 relative à la prévention de la délinquance

Ce fond, d'une valeur de 540 233€ pour la Meurthe-et-Moselle a pour objectif de favoriser le développement des politiques locales de prévention de la délinquance. La séance plénière s'acheva sur cette dernière intervention. La réunion se termina comme elle avait commencé, des petits groupes de discussion se sont constitués durant près de 30 minutes. Une observation attentive de ces groupes permettait d'apprécier les échanges de carte professionnelle, des échanges à n'en pas douter, relevant davantage de l'ordre du symbolique que du pratique. Le chef de bureau prévention et sécurité, éclipsé dès la levée de la séance plénière et absent durant les 30 minutes de discussions informelles réapparut dans un couloir. En venant saluer le Vice-président et le coordonnateur, il proposa la création d'un poste de chargé de mission prévention de la délinquance au sein de la communauté de communes financé en grande partie - voire totalement - par le FIPD.

Enfin, en conclusion de cette partie, il est à noter la relative absence des représentants de l'Etat. Absence physique comme nous l'avons vu avec le lycée mais également absence symbolique en raison de leur discrétion durant la réunion. De fait, les représentants de la police nationale et de la gendarmerie ne sont pas intervenus et n'ont pas été interpellés. De même, les représentants de l'Education Nationale qui s'étaient fortement manifestés durant la première séance plénière ne se sont plus opposés à la mise en place du projet mais n'ont pas pour autant émis des signes d'adhésion à la démarche.

Les représentants de l'Etat apparaissent alors comme exclus du jeu du partenariat ; un jeu qui semble investi et impulsé par les structures du troisième collège.

1.2. L'Evolution des métiers et des professionnalités comme élément mobilisateur

Comme nous l'avons vu précédemment, le contrat rassemble des professionnels provenant de multiples domaines d'intervention et aux sensibilités différentes. Il favorise les échanges, les rencontres et les confrontations. Ce faisant, il fait évoluer les identités professionnelles et devient un outil de mobilisation.

1.2.1. Définir l'identité professionnelle

Dans son ouvrage, *le travail social à l'épreuve du territoire*⁵⁵, Jacques Ion propose la définition suivante : « *L'identité professionnelle, c'est ce qui permet aux membres d'une même profession de se reconnaître eux-mêmes comme tels et de faire reconnaître leur spécificité à l'extérieur. Les identités professionnelles supposent donc un double travail, d'unification interne d'une part, de reconnaissance externe d'autre part. D'autres matériaux que les modèles professionnels participent donc à la construction de ces identités : car si ces dernières supposent certes une communauté de pratiques, elles se constituent comme dans les similitudes d'accès au métier, se forgent dans le creuset des institutions de formation, se nourrissent de la culture du métier et se légitiment et se consolident au sein des organisations de défense et de représentation collective.* », (Ion, 1990 : 91) ; des modèles professionnels, Jacques Ion nous dit qu'ils ne sont qu'une composante des identités professionnelles. Que sont-ils ? « *On peut définir les modèles professionnels comme l'ensemble complexe d'une part des techniques spécifiques qui définissent les savoir-faire de métiers et, d'autre part, des représentations de référence qui leur donnent signification. Par définition, ils sont propres à chaque métier* », (Ion, 1990 : 88).

Nous nous intéresserons dans cette partie, à l'évolution des cultures et des identités professionnelles entraînée par les politiques contractuelles et partenariales. Il s'agit de montrer comment les relations parfois tumultueuses qui font le jeu du partenariat ont un impact sur les professionnalités. Les *arènes locales* que constituent les assemblées générales des contrats de développement urbain ou les séances plénières des CISPD par exemple entraînent la confrontation des différentes cultures professionnelles des partenaires. Ces confrontations ont pour conséquence la définition d'un positionnement ou d'un repositionnement par rapport à un phénomène social identifié. La délinquance pour les CISPD par exemple. Ces prises de position évoluent selon les contextes locaux et les membres présents lors de la tenue des *arènes locales*. Les modèles professionnels se construisent en fonction de l'agrégation de plusieurs positionnements. Ainsi, la définition du contenu des métiers évolue en fonction du cadre dans lequel ils sont inscrits.

Le jeu du partenariat a entraîné certains acteurs à s'ouvrir à de nouveaux domaines d'intervention et à se prévaloir d'être dotés de nouvelles compétences. D'autres acteurs vont

⁵⁵ Jacques Ion, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Ed. Privat, collection Pratiques sociales, 1990

au contraire, par repli, fuite ou stratégie d'évitement se recentrer sur les fondements de leur profession. Les évolutions du traitement de la question sociale d'une part et les mutations du mode d'action publique et notamment le développement des politiques contractuelles d'autre part, ont entraîné de multiples transformations dans les professions et les métiers existants. Parallèlement, nous avons pu assister à l'émergence de nouveaux métiers et à leur « institutionnalisation ». Cette recomposition des professions dans le domaine du social ne s'est pas faite soudainement et sans enjeux. On retiendra ainsi, un double mouvement illustré par les mutations des métiers existants d'un côté et par l'émergence de nouveaux métiers. Dominique Glasman⁵⁶ relève la difficulté d'intégration de ces nouveaux métiers. « *Ces petits métiers sont voués à des fonctions qui soit n'étaient assurées par personne soit n'existaient pas ou s'imposaient moins dans un état antérieur du monde social dans lequel ils adviennent.* », (Glasman, 2005 : 218). Assignés à certaines tâches que l'on qualifie volontiers de tâches de « médiation », « de liens », « de présence sociale », les agents ont en commun un contact direct avec le public. « *Ces agents remplissent une fonction essentielle que les autres professionnels du secteur sont soulagés de les voir assumer.* » C'est ce que Dominique Glasman définit par « *sale boulot* », dans le cadre d'un CISPD, traiter les conflits de voisinage pas exemple.

D'une manière générale, l'évolution de la question sociale et du mode d'action publique pousse au désenclavement des professionnels par rapport à leur secteur d'activité et par rapport à leur hiérarchie. « *Que cela passe par une injonction institutionnelle à travailler avec des partenaires extérieurs à l'institution, ou par l'octroi de financement spécifique sous condition de partenariat, de plus en plus de professionnels sont conduits à coopérer, au moins à rencontrer, des professionnels d'autres secteurs* », (Glasman, 2005 : 219). Dans ce sens, les politiques locales de sécurité amènent des rencontres entre travailleurs sociaux et enseignants, psychiatres et policiers, formateurs des missions locales et chefs d'établissement scolaires.

Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, la généralisation de la contractualisation de l'action publique a non seulement changé « *les modes de faire* » mais a également permis la création d'une série de catégories d'action. Des catégories qui ne prennent sens que dans le dispositif où elles ont été créées. De ce fait, les professionnels sont conduits et contraints de s'approprier ces nouveaux modes de faire et ces nouvelles catégories. En faisant cela, c'est tout un socle professionnel qui évolue. Le métier intègre de nouvelles

⁵⁶ Glasman Dominique, « Remue-ménage dans les métiers et professions », in Ballain R., Glasman D., Raymond R. (dir.) *Entre protection et compassion, des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Presses Universitaires de Grenoble, Collection Symposium, 2005

notions, des types nouveaux de publics, des situations sociales inédites, etc. Les professionnels s'approprient, interprètent et travaillent ces notions qui émergent des contrats. Cependant, rappelons que les acteurs, en fonction de leur identité professionnelle, n'attribueront pas nécessairement le même sens et ne donneront pas le même contenu à ces différentes notions. Dominique Glasman dans son article signale que le contrat peut constituer un cadre de mobilisation, un cadre organisateur de pratiques. L'auteur évoque le fait que l'action des professionnels pourrait « *être sous-tendu par un ensemble de principes sur lesquels les acteurs se mettent d'accord pour la durée du contrat, cependant il faudrait alors se demander comment les acteurs redéfinissent en commun ces principes.* », (Glasman, 2005 : 220).

1.2.2. Le contrat : outil de mobilisation

Nous retiendrons de cette partie, le double processus auquel répond la création de nouvelles interventions. La création de certaines catégories est initiée par « le haut », c'est-à-dire qu'elles émanent d'une déclinaison à l'échelle locale de politiques nationales qui s'intéressent à un nouveau public, une « nouvelle manière de faire ». Parallèlement, les politiques contractuelles et *les arènes locales ou les scènes de débats publics* qui les accompagnent, contribuent par la confrontation de différentes cultures professionnelles à créer de nouvelles normes et catégories d'action. Les acteurs locaux en investissant et en s'appropriant ces catégories en deviennent alors des relais. Des relais qui émettent horizontalement, à travers le territoire, de professionnels en professionnels, mais également verticalement avec l'appropriation des catégories par des politiques d'une autre échelle. Du communal au départemental par exemple. Nous retiendrons également que la définition de cette catégorie n'a de sens qu'au sein du dispositif ou de la politique contractuelle dans laquelle sont inscrits les partenaires qui la définissent et l'utilisent. Les catégories, les notions deviennent alors fédératrices et agrègent les différentes sensibilités présentes autour d'une table de négociations. La définition d'une nouvelle catégorie entraîne la nécessité d'une nouvelle intervention. Ainsi, des compétences sont définies et deviennent nécessaires. C'est alors en redéfinissant des positionnements institutionnels ou déontologiques que des partenaires vont investir ces champs d'intervention nouveaux en se dotant des compétences nécessaires. Ces mutations constituent l'objet de cette partie qui vise à s'intéresser à l'évolution des métiers et des professionnalités. Plus généralement, dans le cadre de ce

mémoire, cette évolution nous intéresse particulièrement en raison du fait qu'elle enclenche le dynamisme local et la mobilisation des acteurs. La multiplication des contrats locaux impose aux partenaires de se positionner constamment par rapport à des faits sociaux, et de définir quelles sont leurs compétences face à ces phénomènes. Ainsi, ce travail sur soi-même, cette réflexion qui ne peut être réalisée que par interaction avec les autres acteurs professionnels entraîne un investissement fort des partenaires dans les projets développés.

Ces derniers éléments de réflexion nous permettent une prise de distance avec l'objet que constitue le contrat. Ce dernier sera envisagé dans cette partie, et dans la suite de ce mémoire, comme un outil permettant la création des scènes consensualisme local permettant d'enclencher un dynamisme local.

Nous avons vu précédemment, ce que suppose un contrat, du point de vue juridique cependant, dans cette partie, la valeur qui est reconnue au contrat « *n'est pas de produire des obligations mais procéder à des négociations et d'aboutir à un accord. Autrement dit, le contrat est utilisé en tant que procédure, comme une sorte de pédagogie de l'action publique partenariale mais il n'est pas un contrat au sens juridique. La démarche contractuelle, donc, plus que le contrat lui-même*⁵⁷. ». En d'autres termes encore, ce qui compte, ce sont les conditions de son élaboration plus que l'engagement formel des parties en bout de course, ou bien autre formulation, c'est l'engagement au sens d'« implication » qui compte davantage que l'engagement au sens d'« obligation », le contrat est à considérer « *comme une méthodologie de l'action publique et de la mobilisation des acteurs* », (Marcou - 1997). Il est utile de préciser, que les acteurs présents dans une démarche contractuelle n'ont pas nécessairement les mêmes intérêts face à ce qui est traité dans le contrat mais ces intérêts divergents peuvent se conforter dans une certaine configuration. En effet, il peut y avoir un intérêt commun à ce que quelque chose se fasse mais pour des raisons très différentes. Le flou, la complexité et la plasticité des notions qui construisent les dispositifs favorisent les libres interprétations et par conséquent l'agrégation d'intérêts divergents qui peu à peu se formalisent et créent de nouvelles actions. Cette considération permet de comprendre que certaines actions dans tout type de contrat, suscitent davantage d'initiatives et de mobilisation que d'autres, (Glasman – 2005). Afin de mettre ces derniers éléments en interaction avec le dispositif qui fait l'objet de cette étude : le CLSPD, nous pouvons envisager le diagnostic

⁵⁷ Marcou G., Rangeon F. et Thiebault J.L (dir.), *La Coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, L'Harmattan, 1997

local de sécurité comme le déclencheur de la logique de partenariat. Nous avons vu que le diagnostic est la première étape majeure de la mise en œuvre d'un CLSPD. Cette étape est d'autant plus importante qu'elle est le moyen de mobiliser un partenariat souvent inexistant. Le diagnostic doit constituer un constat commun, une description de la réalité partagée par tous les acteurs participant un processus. Sorte d'accord, le diagnostic est donc la base du déclenchement d'une dynamique partenariale. Selon Francis Bailleau, « *l'enjeu du diagnostic est tout autant de favoriser une transformation des pratiques, de prendre la mesure de phénomènes plus ou moins objectivables. Il s'agit d'initier par cette démarche une représentation de la réalité qui permet aux acteurs de terrain d'adapter, de transformer leurs pratiques*⁵⁸ ». Le diagnostic permet de dégager une vision commune difficilement objectivable, c'est pourquoi le DLS peut être considéré comme le premier support des notions et des catégories d'intervention qui constitueront par la suite le dispositif. Si le diagnostic est validé par l'ensemble des partenaires, alors c'est une vision partagée des phénomènes sociaux qui est validée, c'est un accord commun sur les priorités du dispositif qui est approuvé.

1.2.3. L'exemple de la prévention spécialisée au prisme du concept de transaction sociale

Par la focalisation que nous allons entreprendre sur la fonction des éducateurs spécialisés, il s'agit de montrer comment une profession peut évoluer en fonction des contextes, des tensions, et de l'histoire dans laquelle elle s'inscrit. Notre propos se concentrera exclusivement sur les tendances politiques des dernières années qui tendent, comme nous l'avons étudié dans le premier chapitre, à donner une place majeure aux élus locaux dans la gestion des politiques de sécurité. La prévention spécialisée est alors traversée par une série de questions. En effet, les débats au sein des clubs de prévention sont vifs entre les éducateurs. Il s'agit de prendre position face aux nouvelles demandes qui leur sont adressées ; des nouvelles demandes étroitement liées au traitement des phénomènes délinquants. Les CLSPD en sont une illustration. Les professionnels doivent réfléchir à l'évolution du contenu de leur métier, à leurs compétences, leur déontologie, etc.

⁵⁸ Bailleau Francis, « Le diagnostic préalable à la co-production d'une politique locale de sécurité ? », in Bailleau, Gorgeon, *Prévention et sécurité, vers un nouvel ordre social ?*, Les éditions de la DIV, 1999, p 131

La question de la coopération entre les éducateurs de prévention spécialisée et les différents partenaires autour du thème de la délinquance a été soulevée à de nombreuses reprises ces dernières années. De nouveaux dispositifs sont à l'œuvre comme le CLSPD et proposent de lutter contre la délinquance en affirmant le principe de partenariat entre le judiciaire, le social, l'éducatif, etc. A ces dispositifs, s'ajoute la loi sur la prévention de la délinquance qui réaffirme la volonté de doter les Maires d'un pouvoir de pilotage et de coordination accru en matière de prévention de la délinquance. Parallèlement, la majorité des Maires fait savoir, à travers l'Assemblée des Maires de France⁵⁹ (AMF), sa volonté de disposer de moyens supplémentaires en faveur de la lutte contre l'insécurité et notamment d'accentuer ses liens avec les équipes de prévention spécialisée. La marge d'autonomie des équipes de prévention s'amenuise et leurs liens de dépendance par rapport aux Maires s'accroissent notamment en raison de l'augmentation de subventions municipales ou de la mise à disposition de locaux. Dans ce contexte, elles sont tenues de prendre en compte, plus que par le passé, les attentes municipales, au premier rang desquelles figurent les préoccupations sécuritaires. L'éducateur est d'autant plus tenu de coopérer que depuis quelques années sa mission n'apparaît pas clairement aux partenaires. D'après Gilbert Berlioz⁶⁰, la période critique de la prévention spécialisée débute après les années 80 dans le contexte des émeutes urbaines. Au cours de ces événements, la population et les acteurs institutionnels n'ont pas compris le rôle joué par les éducateurs de rue et ont constaté leur impuissance à contenir les jeunes dont ils avaient la charge.

Dans ces conditions, la question se pose de savoir comment les équipes réagissent aujourd'hui et comment font-elles face à ces attentes. Comment les éducateurs de Prévention spécialisée répondent aux attentes de sécurité et intègrent les préoccupations liées à ce thème dans leurs pratiques ? Toutes les réponses à ces questions illustrent le fait que la prévention spécialisée connaît une évolution de ses métiers et de ses professionnalités. Comment les éducateurs de prévention parviennent à gérer l'injonction qu'ils doivent surmonter : concilier les attentes sécuritaires provenant d'acteurs devenus incontournables et affirmer les valeurs fondamentales de la prévention spécialisée. Il s'agit bien là de deux logiques contradictoires et opposées. Les attentes sécuritaires imposent un partenariat avec la Justice et la Police, des actions concrètes, visibles, efficaces et à court terme, tandis que la mission éducative et

⁵⁹ Site de l'AMF, <http://www.amf.asso.fr/>

⁶⁰ Berlioz Gilbert, *La prévention dans tous ses états, histoire critique des éducateurs de rue*, L'Harmattan, Educateurs et préventions, 2002

préventive, au sein d'un milieu, suggère une lente imprégnation dans ce milieu, une approche prudente et bienveillante. Une étude plus approfondie nous aurait montré que ces évolutions favorisent leur mobilisation au sein des CISPD. Le schéma étant souvent soit un refus de participation comme cela a été le cas à Jarny, soit une adaptation de la posture professionnelle par une série de compromis et d'arrangements sur bien des objets qui permet dans un même temps au club de prévention spécialisée de ne pas transiger sur ses valeurs fondamentales. Les éducateurs de prévention élaborent des arrangements successifs leur permettant de prendre en compte les aspirations de sécurité tout en ne compromettant pas leurs valeurs fondamentales, ils élaborent des « *compromis pratiques* ».

Les « compromis pratiques » des services de prévention spécialisée au prisme du concept de transaction sociale

Jean Rémy développe le concept de *transaction sociale* et l'expose dès 1978 dans un ouvrage intitulé « *Produire ou Reproduire*⁶¹ ? ». Comme le titre l'indique, la première question posée est celle du poids des déterminants sociaux sur les individus.

Entre individualisme méthodologique et holisme méthodologique, Jean Rémy à travers son concept de transaction sociale considère, que l'individu est le produit de structures sociales tout en agissant sur ces dernières, les modifiant ou en produisant d'autres.

Le concept de transaction sociale est un outil analytique permettant d'analyser les processus d'élaboration des arrangements pratiques ou « *compromis pratiques* » dans les situations de coopération conflictuelle. Le terme de transaction évoque généralement un acte par lequel on transige, par exemple en droit, ou en économie, un contrat dans le cadre d'un marché entre un acheteur et un vendeur.

La transaction sociale se propose d'analyser comment des acteurs sortent d'un conflit par un arrangement ou un compromis. Ce concept n'ignore pas les inégalités de positions et de ressources des acteurs en lutte ni donc les inégalités dans leurs rapports de force. Mais il sous-entend qu'il existe toujours une marge de liberté suffisante aux acteurs, y compris concernant les plus subordonnés d'entre eux, pour élaborer des compromis leur permettant de trouver une solution acceptable. Plus précisément, le concept de transaction sociale suggère

⁶¹ Rémy, Voyé et Servais, *Produire ou reproduire. Une sociologie de la vie quotidienne*, Bruxelles, Les Éditions Vie Ouvrière, vol. 1, 1978

qu'il peut y avoir compromis et arrangements sur bien des objets mais sans transiger sur les valeurs fondamentales. Ainsi, compromis ne veut pas dire compromission.

Le concept de transaction sociale est un outil analytique qui permet de comprendre comment les différents acteurs en situation de coopération conflictuelle arrivent par ajustements successifs à élaborer des compromis. C'est à travers un tel concept qu'il apparaît opportun de tenter de comprendre comment les éducateurs de prévention dont nous avons vu précédemment la complexité relative à leur positionnement par rapport aux politiques de sécurité, parviennent à gérer l'injonction qu'ils doivent surmonter : concilier les attentes sécuritaires provenant des élus locaux notamment et affirmer les valeurs fondamentales de la prévention spécialisée.

On peut résumer en disant que les équipes transigent sur certains points mais pas sur d'autres. Il apparaît en effet que ces équipes ont perdu du terrain au niveau de leur autonomie et leur indépendance par rapport aux élus locaux. Elles se sont relativement conformées aux attentes des Maires en se préoccupant des phénomènes d'insécurité et en intervenant directement auprès des auteurs de troubles. De fait, elles coopèrent de plus en plus au dispositif de prévention de la délinquance et contribuent à la lutte contre l'insécurité.

Mais elles le font en s'imposant comme acteur ressource dans le domaine du diagnostic, de l'intervention auprès des jeunes les plus en marge, de leur compétences dans le travail de rue etc. Les équipes de prévention spécialisée en s'imposant comme acteurs ressource travaillent à la reconquête d'une reconnaissance professionnelle qu'ils ont perdue progressivement depuis les émeutes urbaines des années 1980⁶². C'est ce que laissait entendre Madame Jocelyne Ruppert, la responsable du service de prévention spécialisée de Jarny. Précisons par ailleurs l'absence de ce service lors de la dernière séance plénière du CISP de la C.C.J.

« [...] que la chose soit bien claire, on ne travaille pas à la prévention de la délinquance. C'est fondamentalement incompatible avec la déontologie de notre métier. Les élus ne comprennent pas notre métier et ça depuis toujours. Depuis la création du local à Jarny, nous recevons régulièrement des coups de téléphone pour nous demander d'intervenir immédiatement sur des situations délicates. [...] on n'est pas des pompiers de l'urgence sociale [...] je le répète sans cesse à Courcoux. [...] on

⁶² A ce sujet lire Berlioz Gilbert, *La prévention dans tous ses états, histoire critique des éducateurs de rue*, Op. Cit.

ne sait pas encore si on va intégrer le CISPD, des discussions sont en cours avec les responsables au niveau du département. [...] Ce qui est sur c'est que si on intervenait ce serait dans une optique d'aide à la compréhension, à la décision, etc. On ne traiterai pas les phénomènes de délinquance mais on aiderait à leur compréhension ce qui est totalement différent. [...] Et pareil, en ce qui concerne notre image, on ne peut pas dire aux jeunes que l'on fait partie du CISPD. Je sais bien que Courcoux demande seulement des échanges d'informations. [...] Ça, à la limite et encore, il faut voir quelles informations. »

Par le prisme du concept de transaction sociale, on peut comprendre que ces équipes ont transigé sur certains points sans se compromettre. La principale compromission aurait été de se laisser instrumentaliser par les décideurs politiques. En proposant leurs propres analyses et leurs solutions, les équipes ont conservé leur pouvoir d'expertise et leur autonomie d'intervention. En revanche, elles ont transigé sur les positions historiques de la prévention spécialisée. En effet, ces équipes ont intégré l'idée que les jeunes occasionnaient des nuisances contre lesquelles il fallait lutter. En quelque sorte, elles ont admis le discours dominant des élus locaux politiques selon lequel l'incivilité des jeunes cause un trouble à la tranquillité des habitants. Troubles qu'il convient de faire cesser. En ce sens, la prévention spécialisée devient un instrument parmi d'autres au service de cet objectif. Pour faire le lien avec l'évolution des identités professionnelles qui a concentré notre attention dans la première section de ce chapitre, on peut raisonnablement estimer que l'exemple précédent illustre un changement notoire dans le positionnement des éducateurs de prévention, étant entendu qu'historiquement et idéologiquement, ils étaient plutôt enclins à considérer que les comportements déviants ou marginaux des jeunes sont les effets d'une société qui dysfonctionne et non les causes d'un dysfonctionnement.

Pour conclure, nous retiendrons l'idée que c'est par ces arrangements successifs et les compromis, c'est-à-dire que c'est par une évolution des identités et des cultures professionnelles que le dynamisme local au sein de politique contractuelle émerge et favorise la mobilisation des différents acteurs professionnels.

Section 2. Stratégies et manœuvres des acteurs professionnels

Les procédures de l'action publique contemporaine, comme l'illustrent les politiques contractuelles, sont des démarches visant à produire, de manière qu'on qualifie souvent de partenariales, des règles collectives de discussions et d'actions. Ces procédures sont fondées sur l'exposition publique des différents points de vue, la confrontation et l'échange d'argumentation. De même, sont mis en évidence, les consensus et les engagements collectifs dans un projet ponctuel. Comme nous l'avons vu, ces différentes démarches de rencontres, de discussions et d'engagement collectif visent non seulement à créer du lien entre les partenaires mais aussi à créer un ensemble de normes et de notions autour desquelles s'articulent les projets. Création de notions donc et d'un vocabulaire qui se diffuse depuis une trentaine d'années en mettant l'accent sur le *projet*, le *débat public*, le *partenariat*, le *contrat*, le *diagnostic* etc.

2.1. Les scènes de consensualisme local

Dans cette partie du texte, nous allons étudier le discours des membres du dispositif mais également deux articles de journaux concernant les CISPDP de la C.C.J et de Pont-à-Mousson. Nous pourrions alors constater qu'autour du CLSPDP gravite une rhétorique valorisant le consensus.

2.1.1. Des discours producteurs de consensus

Nous avons vu dans la section précédente, que le contrat permettait la tenue d'*arènes*, de *scènes de débat public* qui enclenchaient le partenariat. La tenue de différentes arènes locales due à la localisation des politiques contractuelles se traduit donc par des échanges de perspectives, des alliances locales et des reconnaissances mutuelles. Les échanges sont accompagnés de discours valorisant le « consensus », « le partenariat », etc. Jacques De Maillard interroge cette inflation discursive. « *Ne⁶³ faut-il pas y voir une rhétorique légitimante s'inscrivant dans une recherche de production de sens et d'attachement collectif, nécessaire au pilotage contemporain de l'action publique ?* » ; il s'agit pour l'auteur de

⁶³ Jacques de Maillard, *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Paris, LGDJ (Collection droit et société), 2004

considérer que cette politique correspond à « *des modalités d'organisation de compromis plus qu'à la mise en place d'un illusoire consensus local.* », (De Maillard, 2004 : 188). En effet, les coopérations territorialisées s'accompagnent de discours qui amplifient certains traits et en minimisent d'autres. « *D'un côté, le caractère collectif, consensuel, participatif de l'action menée est valorisé. De l'autre, les aspects hiérarchiques, les filtrages, les controverses dont ces politiques doivent faire l'objet sont atténués.* », (De Maillard, 2004 : 189). Ces discours ont en commun de nier les éventuels conflits, de souligner le caractère élargi du partenariat mobilisé et d'accentuer les synergies territoriales. Selon l'auteur, ils se structurent en trois topiques : la participation, le consensus et le territoire.

La première thématique, *la participation*, souligne l'ouverture dont fait preuve le dispositif partenarial. Il valorise l'enrichissement mutuel, le conflit comme un élément moteur. « *On se satisfait de ne pas être exclusivement entre techniciens, fonctionnaires et élus.* ». Ainsi, Jean Courcoux, maire de la commune de Labry et Vice-président aux services publics de la Communauté de Communes du Jarnisy se félicite d'avoir composé un CISPD avec des membres aux sensibilités et aux statuts différents.

« La force du CISPD c'est quand même de réunir des habitants, des directeurs d'asso, le Commissariat, des technocrates etc. [...] C'est sûr tout le monde ne sera pas d'accord tout le temps surtout au début, mais au moins ça fera discuter. [...] Ah oui, il est plus facile de se réunir à trois et de décider pour tout le monde mais ce n'est pas dans l'air du temps. »

De même, madame Marie-Christine Pernin, directrice du CISPD de Pont-à-Mousson, durant l'entretien, avait tendance à valoriser les projets qui étaient issus de partenariat qu'elle qualifiait « d'étendu ». En revanche, les difficultés qu'elle pouvait rencontrer lors de la définition d'un projet n'apparaissaient pas. Seule la participation active et consensuelle des partenaires était perceptible dans le discours de la directrice.

« Bon, le projet sur la prévention des dépendances et des comportements à risque, c'est six mois de coordination, des coups de téléphone par dizaines etc ; mais au final on est arrivé à fédérer l'ensemble des partenaires et à créer un réseau étendu.

[...] Bien évidemment, les discordes étaient nombreuses et certaines persistent encore aujourd'hui notamment sur la définition des comportements à risque. [...] Mais en même temps c'est ce qui dynamise le réseau. »

La seconde thématique de cette rhétorique est *le consensus* qui tend à souligner le caractère collectif et non conflictuel du dispositif partenarial. Les acteurs mettent en avant dans leur discours les finalités du dispositif. Selon Jacques De Maillard, cette action s'accompagne de la constitution d'une culture politique de la ville. « *Une identité⁶⁴ collective dépasserait les différentes appartenances individuelles, provoquant ainsi des modes de coopération territorialisée entre les différents protagonistes.* », (De Maillard, 2004 : 189). On retrouve l'idée développée précédemment qui énonçait le fait que les hiérarchies, les filtrages, les controverses sont niées dans les discours. Dans ce sens, Marie-Christine Pernin, directrice du CISPD de Pont-à-Mousson, interprète l'ensemble des rigidités qu'elle peut rencontrer dans la démarche partenariale « *non pas comme des freins, mais comme des coups d'accélérateur* ».

Questions : Comment gérez vous les différents conflits entre les partenaires, j'entends par conflits par exemple les concurrences entre associations et institutions.

M.C Pernin : « je ne considère pas les concurrences entre associations comme des conflits, c'est le jeu politique. Mais globalement le CISPD tourne bien. Chacun y a trouvé sa place et on est tous dans le registre du faire ensemble mieux que tout seul. »

De même on retrouve dans le diagnostic local de sécurité du CISPD de la communauté de communes Jarnisy, le caractère collectif et consensuel du dispositif. Ainsi il est écrit que l'objectif est de parvenir à « *favoriser⁶⁵ l'enrichissement mutuel des intervenants en échangeant sur les actions effectuées. Ces échanges doivent avoir pour objectifs de décloisonner les pratiques professionnelles et de dégager des projets fédérateurs derrière lesquels le consensus existe mais la coordination manque.* ». De plus, les partenaires eux-mêmes vont être dans la valorisation du consensus et de la mutualisation. Ainsi dans les fiches

⁶⁴ Ibid

⁶⁵ Diagnostic Local de Sécurité, du CISPD de la CCJ, Julien Ginoux, Juin 2007

de présentation des différents membres du CISPD du Jarnisy, Monsieur Romuald Gueusquin, directeur adjoint du C.I.A.S.⁶⁶ de la C.C.J, évoque les notions de mutualisation, de coordination, etc. Or, comme nous le verrons par la suite, la mise en place de projets concernant une multitude d'acteurs entraîne bien souvent des rivalités, des concurrences et donc un risque de déclassement pour les structures.

« Le développement⁶⁷ d'échanges et de liens entre les structures pourrait être un bon commencement dans l'objectif d'une mutualisation des efforts de chacun. La mise en place du C.I.S.P.D pourrait permettre d'instaurer une instance de coordination afin de rendre cohérentes et pertinentes les actions mise en œuvre. ».

Enfin, le troisième topique des discours qui forment cette illusion du consensus local s'articule autour des dynamiques et des *synergies territoriales* à l'œuvre. C'est la spécificité du territoire qui se trouve pointée. La réussite de l'action entreprise repose sur un ancrage spécifique au territoire local. Pour Jacques de Maillard, *« ce pourvoyeur d'identité, d'attachement collectif, génère des logiques d'actions, compatibles au sein de l'espace urbain. »*, (De Maillard, 2004 : 189). Le territoire devient « référentiel » et permet le rassemblement des différents partenaires, il unit. Le territoire parfois permet également de dépasser certaines oppositions. Dans ce sens, nous lirons avec une attention particulière le discours d'André Okon, directeur du club jeune SNCF, qui réside depuis sa naissance à Jarny et qui porte un fort attachement à l'identité de ce territoire et à son patrimoine.

« À la limite, ce que je trouve bien dans le CISPD c'est que au moins, c'est des gens du Jarnisy. Si tu ne connais pas l'histoire de Jarny, tu ne peux pas travailler, sur l'équilibre des ados. Il faut comprendre l'effet qu'a produit la fermeture des mines, des relais SNCF. [...] C'est pour ça que je viens aux réunions, on a une légitimité à parler ensemble des problèmes du territoire. »

⁶⁶ Centre Intercommunal d'Action Sociale

⁶⁷ Romuald Gueusquin, directeur adjoint du CIAS de la CCJ in Diagnostic Local de Sécurité, du CISPD de la CCJ, Julien Ginoux, Juin 2007

Dans le même ordre d'idée, nous retrouvons la pensée du Vice-président aux services publics. Ce dernier évoque le fait que la priorité pour tous les acteurs du CISPD, ne serait-ce qu'en fonction de leurs objectifs professionnels respectifs, est de contribuer à un développement harmonieux du territoire. Dans ce sens, les oppositions n'ont plus de sens et s'effacent au profit du territoire. Le Vice-président, également maire d'une commune de la communauté de communes compare les collaborations au sein du dispositif CISPD aux collaborations entre les maires de la communauté de communes du Jarnisy.

« Je sais que tous les professionnels sont dans plusieurs partenariats. Mais au final leur boulot, c'est de travailler au développement du territoire et je ne pense pas que les oppositions même entre Le Gouverneur (service jeunesse de la ville de Jarny) et Okon (directeur du club jeune SNCF) cassent le truc. [...] C'est comme en bureau communautaire, on n'est pas tous d'accord mais on s'arrange. On fout pas en l'air la communauté de communes. [...] (Si on le faisait) on serait certainement tous perdants »

Nous retiendrons donc que les contrats ne sont pas de simples documents techniques qui récapitulent des objectifs communs et échelonnés sur un calendrier. Pour Jacques de Maillard, *« ils sont imprégnés par une représentation implicite, effaçant la conflictualité et valorisant les stratégies collectives des acteurs institutionnels et opérationnels. Au travers des termes synthèse, mise en œuvre conjointe, stratégie concertée, engagement commun, se construisent de nouvelles façons de dire l'action publique contemporaine. »*, (De Maillard, 2004 : 190).

2.1.2. Les articles de journaux comme porteurs de la doxa consensualiste

Nous allons à présent, nous intéresser aux articles de journaux concernant les CISPD du Jarnisy et de Pont-à-Mousson. Nous verrons que ces derniers font fi des conflits, des concurrences, mais concourent à la production d'une *doxa consensualiste*. Pour commencer, regardons le titre de l'article publié à l'occasion de la mise en place le 19 décembre du CISPD

du Jarnisy. « *Élus⁶⁸, professionnels et État mutualisent les moyens d'action* ». L'article se poursuit en rappelant que le CISPD aura un « *rôle d'avis, de conseil mais pas de décision* ». Pour le journaliste, la séance plénière a été « *une occasion pour chacun de livrer leur vision de la société actuelle dans le prisme de l'exercice de leur métier* ». A plusieurs reprises, nous pouvons noter que l'article s'appuie sur le champ sémantique du consensus, de l'accord. « *Propos confirmés par le préfet* », « *sur la même longueur d'onde le Président Zanardo a poursuivi* », « *à l'issue d'un premier tour de table, une évidence s'impose à tous* », « *avis partagé par Jean-Paul Burkic, inspecteur de l'éducation nationale* », « *confirmation de Thierry Le Gouverneur du service jeunesse* ».

En ce qui concerne Pont-à-Mousson, nous citerons, suite à un entretien avec le Président du CISPD, les phrases reprises par le journaliste et mises en gras dans son article⁶⁹ : « *en finir avec la fâcheuse habitude de travailler chacun de notre côté* », « *nous avons mis un réseau sur le secteur et le CISPD collabore avec l'ensemble des intervenants* », « *c'est vraiment un travail en commun* », « *je pense que le mieux serait de travailler ensemble* ».

2.2. Une mobilisation partenariale construite sur la plasticité des notions

A présent, nous allons poursuivre sur les effets que produit la conjugaison de deux éléments. Premièrement, l'ouverture des notions qui construisent les politiques locales de sécurité et qui a fait l'objet de notre attention dans le premier chapitre. Deuxièmement, l'absence de doctrine et de formalisme des CLSPD. La conjugaison de ces deux éléments favorise le dynamisme local et la mobilisation des acteurs, telle est l'idée défendue dans cette étude.

2.2.1. Des définitions partagées mais pas identiques

Pour commencer nous allons expliciter le fait que le flou, la complexité et la plasticité des notions qui construisent les dispositifs favorisent les libres interprétations et par conséquent les formes d'agrégation des intérêts divergents qui peu à peu se formalisent et

⁶⁸ *Élus, professionnels et État mutualisent les moyens d'action*, in le Républicain Lorrain le 20 décembre 2006, page 8.

⁶⁹ *Ne pas faire cavalier seul pour prévenir la délinquance*, in L'Est républicain article du 26 septembre 2003.

créent de nouvelles actions. C'est en effet cette plasticité qui permet aux acteurs dans un premier temps de s'approprier les notions, en faire leur référentiel d'action puis s'en emparer afin de développer des projets. Ce faisant, les partenaires se placent, aux yeux des décideurs, élus ou financeurs, dans une position incontournable. Ils se dotent de nouvelles qualifications, de nouvelles compétences. Ils deviennent alors « capables » et « indispensables » dans le traitement d'une problématique définie. Dans la même lignée de pensée qui consiste à affirmer le fait que les acteurs se dotent de nouvelles compétences afin de gagner en autonomie mais également d'être en capacité d'investir de nouveaux domaines, Dominique Glasman fait un parallèle avec la décentralisation. Pour l'auteur, si les collectivités locales ne s'étaient pas forgées des compétences par les pratiques contractuelles dès les années 1970, la décentralisation ne se serait sans doute pas faite de la même manière ; « *ces compétences acquises ont pu être un argument en faveur de la décentralisation, les élus locaux se prévalant de ces compétences pour revendiquer plus d'autonomie et de moyens d'agir.* », (Glasman, 2005 : 149). Dans ce même article⁷⁰, l'auteur évoque les liaisons entre contrats et création de compétences, et pose la question du sens que l'on attribue aux compétences. « *Au sens juridique (c'est de ma compétence, c'est-à-dire dans mes attributions) ou au sens technique (je sais faire). On peut assurément débattre sur la question de savoir si la compétence au sens juridique s'accompagne toujours d'une acquisition de compétences techniques.* », (Glasman, 2005 : 149). Afin de tisser un lien avec les politiques locales de sécurité, nous pouvons évoquer la thématique de l'aide à la parentalité. En liaison forte avec la prévention de la délinquance depuis quelques années, elle est aujourd'hui devenue obligatoire dans le traitement de la délinquance avec l'intégration des « *conseils pour les droits et devoirs des familles et accompagnement parental* » dans la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. La traduction sur le terrain en est une valorisation des professionnels œuvrant dans le champ de la famille. Ainsi, le directeur du C. I. A. S. de la C. C. J, face aux préconisations du diagnostic local de sécurité, s'affiche comme un acteur incontournable du domaine de la parentalité. Nous pouvons faire le lien ici avec la plasticité des notions du CISPD et notamment la prévention de la délinquance. Dans cet objectif de prévention, le DLS préconise le développement de projets dans le domaine de l'aide à la parentalité. L'aide à la fonction parentale doit selon le document « *être*⁷¹ *mobilisée dans le cadre de projets visant à construire autour de l'enfant et de ses besoins une harmonie dont*

⁷⁰ Dominique Glasman, « Contrats et traitement de la question sociale », in Ballain, Glasman, Raymond (dir.), *Entre protection et compassion, des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, op. cit.

⁷¹ Diagnostic Local de Sécurité, du CISPD de la CCJ, Julien Ginoux, Juin 2007

*chacune des parties (enfants, parents, professionnels) pourrait tirer profit, in fine, en terme de sécurité et d'épanouissement. ». Le directeur adjoint, satisfait du contenu que doivent prendre les projets dans cette thématique, abonde en ce sens. Nous évoquons ici la *satisfaction* du directeur car sa réaction n'aurait probablement pas été la même s'il s'agissait de sanctionner les parents dont les enfants avaient commis des actes délictueux. En réalité, dès sa fiche de présentation dans le DLS, le directeur adjoint avait proposé sa vision des liens qui unissent parentalité et délinquance de telle manière à préparer sa légitimité dans ce domaine.*

« Il⁷² est difficile de dissocier les besoins des parents et ceux de leurs enfants, c'est pourquoi il importe d'agir sur les deux fronts dans un même temps afin de favoriser une cellule familiale stable et solide où la délivrance d'une éducation structurante peut se faire dans les meilleures conditions. Ainsi, il réside peut-être une insuffisance dans la coordination du travail effectué dans ce sens. Nous sommes plusieurs acteurs sociaux ou associatifs à travailler sur les thématiques de la petite enfance ou de l'aide à la parentalité, ainsi le développement des coordinations sur ces sujets serait intéressant et bénéfique. »

Le directeur adjoint sous-entend dans cet extrait avoir la compétence de coordonner les différentes actions menées dans le champ de l'aide à la parentalité. Dans un entretien, le directeur du CIAS réitère cet affichage. Il s'empare plus clairement de la notion de prévention de la délinquance, définit lui-même les liens qui l'unissent avec le champ de la parentalité et par conséquent définit également le rôle qu'il devra jouer dans le CISP. Dans le même temps, se devine la volonté de devancer les propositions des élus concernant le développement de projets dans le champ de la parentalité. Pour le directeur adjoint, des projets seront inéluctablement développés, son intérêt est donc de participer à l'élaboration de ces derniers - voire de les impulser - plutôt que de « subir » les propositions des élus. Nous noterons que l'ouverture de la réponse du directeur amène à penser que des échanges informels entre le directeur du C. I. A.S. et le directeur du service jeunesse (Thierry Le gouverneur) ont eu lieu et ont contribué à la phase d'appropriation des notions et par conséquent à l'investissement des professionnels dans le dispositif.

⁷² Romuald Gueusquin, directeur adjoint du CIAS de la CCJ in Diagnostic Local de Sécurité, op. Cit.

« De toute façon, on était d'accord avec Thierry. On sait très bien que si on ne prend pas les choses en mains, d'une manière ou d'une autre ça va nous retomber sur la gueule. [...] Thierry ça le dérange plus que moi, moi au final ça va. [...]

Question sur la thématique de la parentalité traitée dans le DLS.

« Si je me souviens bien, tu (le coordonnateur) parles de climat harmonieux au sein de la famille pour permettre la transmission d'une éducation solide que tu définis comme un des éléments majeurs de la prévention de la délinquance. [...] bon, travailler sur la famille et son bien-être c'est déjà l'une des missions du CISPD. [...] à la limite, le problème c'est qu'on est plusieurs à faire ça entre la PMI, l'asso pour les femmes battues, l'assistante sociale et qu'il n'y a pas de pilote, sur ça je te rejoins il y a un problème de coordination. »

Intéressons-nous maintenant au service jeunesse de la ville de Jarny. Son directeur - Thierry Le Gouverneur - s'opposait dans un premier temps à l'intégration de son service dans le dispositif. Pour lui, rien ne justifiait l'association *jeunesse et délinquants* ; c'est ce que laisse transparaître sa fiche de présentation.

« L'équipe du service jeunesse insiste sur le fait que la jeunesse n'a pas le monopole des incivilités, et que de nombreux conflits tiennent davantage d'un manque de communication entre les habitants que d'un déficit de projets en matière de prévention. L'illustration pourrait être les plaintes relatives aux nuisances sonores entre voisins. [...] Nous estimons contribuer à la prévention de la délinquance par un travail continu avec les jeunes. Si le service jeunesse ne propose pas d'actions spécifiques sur le thème de la prévention de la délinquance, il n'empêche que les valeurs de respect, de tolérance, de citoyenneté font partie intégrante de l'ensemble des projets développés par le service jeunesse. »

Nous avons fait remarquer dans la description des séances plénières du CISPD de Jarny, l'absence du service jeunesse lors de la seconde séance plénière. Cependant, des évolutions sont notables dans le discours que développe le directeur après plus de six mois d'échanges dans des lieux formels (séance plénière) ou informels (téléphone entre acteurs sociaux, rencontres et échanges divers). Dans un entretien, le responsable du service jeunesse s'approprie à son tour la notion de prévention de la délinquance afin de mettre en évidence son exercice professionnel et la plus-value qu'il peut apporter dans le domaine de la sécurité. Il apparaît alors une concentration sur les valeurs, le respect, l'équité, la politesse, l'inculcation de normes comme remparts contre la déviance sociale. Dans cette optique, le service jeunesse devient compétent - voire indispensable - pour la réalisation de projets visant à transmettre ces valeurs et donc prévenir la délinquance. En d'autres termes, c'est bien parce que les responsables du service jeunesse peuvent définir, en fonction de leur identité professionnelle et de leur déontologie, la prévention de la délinquance, qu'une projection de leur rôle dans le dispositif est réalisée, le CISPD devient un outil de valorisation, de positionnement stratégique pour leur structure.

« On pense remettre le paquet sur les chantiers jeunes, ça, ça marche fort, chaque année on peut les modifier suivant les souhaits (des financeurs ou du public ?) [...] alors ça, pour le coup c'est de la prévention. T'es avec les jeunes 24/24, et au bout d'une semaine ils comprennent par eux-mêmes, les impératifs de la vie en collectivité. Ils comprennent vite que si ya pas de respect, de politesse, de tolérance, etc, ça se passe mal pour tout le monde. [...] Mais nous on n'est pas là pour leur donner des leçons, c'est ça qui est intéressant et c'est ça qui fait que les jeunes retiennent ce qu'ils ont appris. »

Nous avons vu que les responsables de structures par une définition réfléchie de leur exercice professionnel, sont en capacité de faire prévaloir certaines compétences afin de jouer du dispositif dans lequel ils sont inscrits. En interprétant de manière spécifique les concepts de prévention de la délinquance, les responsables se placent dans une position qui d'une part, les rend indispensables pour le développement de certains projets, et d'autre part, ne compromet pas leur déontologie ou leur culture professionnelle. Il est plus étonnant de constater que des institutions comme l'Education Nationale jouent également de la plasticité

des notions. Etonnant car une rigidité est associée à l'Education nationale, il suffit d'ailleurs d'écouter les difficultés à travailler avec les représentants de cette institution que relatent certains professionnels. Pour madame Marie-Christine Pernin, directrice du CISPD de Pont-à-Mousson, tous les acteurs des CLSPD sans exception, adoptent des positionnements stratégiques en fonction de leurs propres intérêts. Et pour la directrice, c'est l'ensemble de ces intérêts qui forme la dynamique du dispositif et qui au final apporte une plus-value sur le territoire. Ainsi, un établissement scolaire n'hésiterait pas à investir un CLSPD afin d'obtenir des crédits qui ne lui auraient pas été accordés directement par l'Education Nationale.

Question relative à l'attribution de subventions de CISPD.

« [...] Le jour où une directrice d'établissement aura besoin de subventions pour faire venir une troupe de théâtre ils n'hésiteront pas à se servir du CISPD. [...] C'est une sorte de relations gagnant gagnant car la pièce sera probablement en lien avec la toxicomanie, la violence ou un thème du genre. Le collègue aura sa pièce ce qui valorisera l'établissement scolaire etc. et le CISPD travaillera avec l'Education Nationale. [...] On n'a pas eu ça encore sur Pont-à-Mousson mais je ne serais pas étonné si ça arrivait un jour. Je ne veux pas dire par là que le CISPD est un guichet immédiat, ce genre de projet demande du temps, de la coordination, etc. »

2.2.2. Un manque de formalise et de doctrine à interpréter comme un élément majeur du déclenchement du partenariat

L'étude des politiques locales de sécurité et plus particulièrement du dispositif CLSPD a révélé une absence de doctrine et de formalisme. Ce dispositif contribue, en raison de cette souplesse de conception, à la création de scène de consensualisme local facteur de dynamisme et de mobilisation des partenaires. C'est l'idée que nous défendrons dans cette partie du texte. On pourrait, pour introduire le propos, évoquer les diagnostics locaux de sécurité qui restent la plupart du temps très évasifs quant au contenu du dispositif auquel ils se rattachent. Le DLS ne définit volontairement pas certaines notions et ne renseigne pas non plus sur la manière dont doit être appréhendé le CLSPD. Nous pensons ici que c'est cette absence de formalisme qui

pousse les partenaires à se projeter dans l'avenir afin de pallier au flou créé par le DLS. Dès lors, les partenaires mettent en place des stratégies partenariales visant à légitimer leur projet, retrouver une centralité perdue, atteindre un nouveau public, etc. C'est le fait que tous les projets apparaissent aux yeux des professionnels, potentiellement admissibles dans le cadre du CISPD, qui mènent les acteurs à planifier une organisation, des collaborations visant à développer des projets en direction du public concerné par le CISPD mais également des projets bénéfiques au développement de leur structure.

Afin de commencer une illustration de ce propos, nous pouvons revenir sur le discours de Monsieur L'Huillier responsable de l'association alizé. En préambule, lisons la réponse du responsable, à la question : « *Dans le cadre du C.I.S.P.D, quels pourraient être les projets partenariaux, s'appuyant sur une vision à long terme et couvrant l'ensemble du territoire de la C.C.J, à développer?* » présente dans le DLS :

« Nous disposons de plusieurs projets d'accompagnement individuels de personnes, sur la toxicomanie et l'alcoolisme avec permanence d'écoute, groupe mieux être, groupe parentalité....Nous sommes prêts à les mettre en place rapidement dans le cadre de financements suffisants. »

Et effectivement, dès la seconde séance plénière, nous avons constaté que le responsable de l'association avait la volonté de *créer des groupes de paroles hebdomadaires en partenariat avec l'association Abbevilloise*. Nous avons émis l'hypothèse que des tractations, des échanges avaient eu lieu entre les deux responsables associatifs. Il s'agissait bien d'une projection dans l'avenir avant même qu'il ait été envisagé la mise en place d'actions concrètes (le CISPD de la C. C. J. n'étant créé que depuis six mois.). Dans un entretien, Monsieur L'Huillier réaffirmait cette volonté d'être partie prenante et acteur du CISPD.

« Des projets, j'en ai en stock. [...] si le CISPD les finance, aucun problème. Ça marche comme ça maintenant. Si je prends l'exemple du partenariat autour du PAUS le conseil général s'est retiré du financement, les communes n'ont eu qu'une faible participation. C'était pas dans les lignes budgétaires [...] si aujourd'hui les lignes se déplacent dans le

champ de la prévention de la délinquance pour les mêmes projets, pas de problème. »

En conclusion de cette partie, je tenterai de restituer une discussion que j'ai menée avec un animateur de centre social⁷³ à Avignon. Il ne s'agissait pas d'un entretien mais d'un échange informel concernant la politique de la ville.

« Tu vois, les politique partenariales c'est comme le tour de France. Au début, on est tous sur la même ligne, on se regarde. Personne ne semble vouloir y aller. Il y a plus ou moins des regroupements par branches professionnelles, par statuts ou par domaines d'intervention comme il y a les regroupements par équipes. Ça dure un certain temps. Comme on ne sait pas ce que réserve la course, on se préserve. Et puis, d'un coup, il y a une échappée. Un des partenaires monte au créneau avec un projet tout ficelé qui rentre bien dans les cases. Alors, c'est le jeu des contre attaques. On se téléphone et on présente un projet à trois, comme ça les élus sont contents. C'est pour ça que je te dis que c'est comme le tour de France, à un moment, même si on ne fait pas partie de la même équipe, on se soutient pour arriver en tête. On a un poulain qui franchit la ligne et qui porte en son nom le projet. Du coup, les partenaires qui n'ont pas eu de projet, c'est le peloton, tout le monde s'en fout et même eux laissent tomber, c'est trop tard. Mais au final, c'est parce que les mecs se sont tiré la bourre entre eux que la politique partenariale a bougé. »

2.2.3. La place des élus et du coordonnateur

Dans l'exposé qui va suivre, nous allons nous concentrer sur les élus et le coordonnateur. En préambule, il sera évoqué les relations parfois étroites entre les agents publics et les élus. Cette question des relations se pose plus particulièrement dans les

⁷³ L'ESPELIDO, Centre Social et Culturel de Montfavet.

collectivités locales. Effet de la décentralisation, les relations entre élus locaux et agents publics, sont permanentes, chaque agent, quel que soit son grade ou sa fonction, peut être amené à traiter un dossier avec un élu. Ces relations sont plus étroites lorsqu'elles concernent un élu local et le responsable du service dont les activités entrent dans le champ de la compétence déléguée à l'élu, c'est le cas pour les CLSPD, le coordonnateur ou le chargé de mission travaillant fréquemment avec l'élu en charge de la sécurité. Les relations sont franchement directes et quotidiennes entre le maire ou le Président de la collectivité territoriale et son directeur général des services. Il ne s'agit pas dans ce texte, d'analyser les relations entre les élus. Bien évidemment, on pourrait facilement mettre en évidence les enjeux que représente un dispositif commun à plusieurs maires au sein d'une communauté de communes. Il nous intéresse davantage de réfléchir au rôle que jouent les élus et les agents publics dans les processus de dynamiques locales et de créations de partenariats.

Dans un premier temps, nous concentrerons notre attention sur les élus locaux. Ces derniers composant le premier collège des CLSPD ne peuvent que très difficilement imposer aux professionnels de terrain le développement d'une action, d'un projet qu'ils auraient défini eux-mêmes. Ils sont davantage une force de proposition, ils énoncent des souhaits, des directions, des demandes, qui sont reprises par les professionnels de terrain mais cependant, avec une réappropriation, des changements notables leur permettant de se sentir responsables et initiateurs des projets. Comme le traduisent les extraits qui suivent, l'une des principales priorités pour les élus locaux est le décloisonnement des pratiques professionnelles des acteurs présents sur leur territoire.

« Il⁷⁴ y a fort à parier que sans moyens financiers supplémentaires, nous gagnerions à travailler ensemble, à échanger et décloisonner les pratiques de chacun. [...] on serait en droit d'exiger un travail en commun des associations plutôt que des divisions, qui pour le coup divisent aussi les subventions. »

Jean Courcoux, maire de la commune de Labry et Vice-président aux services publics de la Communauté de Communes du Jarnisy :

74 Restitution de l'intervention en bureau communautaire, de Monsieur Jean-Pierre Maubert, maire de Conflans-en Jarnisy

« Avec le CISP, on a la possibilité de travailler ensemble et de réunir tout ce qui se fait sur le terrain. [...] Si on arrive à faire ça, ce sera déjà une bonne chose, et on n'aura pas perdu notre temps. D'ailleurs, c'est la première préconisation du diagnostic. »

Ces extraits ont pour objectif de montrer combien il est important pour un élu que les professionnels présents sur son territoire travaillent ensemble. Le contenu des projets développés passe alors au second plan. L'objectif est le dynamisme local, le décloisonnement. Le seul impératif réside dans l'articulation des projets autour d'une thématique définie. La prévention de la délinquance pour le CISP. Ainsi, encore une fois, c'est cette absence de doctrine, de formalisme qui permet aux élus de se laisser surprendre et d'accepter les initiatives des partenaires. Ni les « *lignes budgétaires* », ni les « *cases* » ne sont prédéfinies et il convient de les créer « *en marchant* ». Il devient alors intéressant - voire opportun - pour une structure de développer des actions avec un partenariat qu'elle choisit elle-même et avec une présentation stratégique du projet devant les élus. Souvenons-nous du groupe de paroles de Monsieur Bernard L'Huillier. L'un des critères principal d'évaluation devient pour les élus, le caractère partenarial, collectif du projet.

En ce qui concerne le coordonnateur, et notamment dans les configurations où il entretient des relations étroites avec l'élu délégué au champ de la sécurité, le coordonnateur va adopter les mêmes critères d'évaluation. Afin de valoriser son propre exercice professionnel, le coordonnateur du CLSPD va inciter les membres du dispositif à travailler ensemble, élaborer des projets partenariaux, etc. Soumis de manière plus ou moins intense, à une « obligation de résultats », il laisse comprendre à ses interlocuteurs la marge de manœuvre qu'ils ont dans la construction de projets. L'agent public n'ayant pas un rôle d'élu, son exercice professionnel, notamment lorsqu'il s'agit d'une thématique sensible comme la délinquance, va se concentrer sur de « l'ingénierie de projet ». Le discours n'est pas politique, au contraire, il ne s'agit pas de réfléchir aux causes de la délinquance mais de contribuer au bon fonctionnement du dispositif qui en est chargé. Dès lors, quels sont les critères de bon fonctionnement ? De même qu'il est impossible d'évaluer les résultats d'une politique de prévention de la délinquance, il est difficile d'évaluer l'impact du dispositif CLSPD au regard de l'intensité ou non des phénomènes de délinquance. Il s'agit alors pour le coordonnateur de « faire tourner » le CLSPD, satisfaire les volontés des élus en orchestrant les sensibilités, les rigidités et les rivalités des membres afin qu'ils développent, avec un intérêt pour eux-mêmes, des projets

partenariaux. L'agent public porte un regard satisfait sur le dispositif dont il est en charge si de ce dernier, émergent des initiatives plurielles. Afin de faciliter ces émulations, le coordonnateur va à son tour jouer de l'absence de formalisme et de doctrine des CLSPD pour inciter ses interlocuteurs à travailler ensemble dans un sens qui leur est profitable.

Nous avons vu dans cette section que le manque de formalisme et de doctrine des CLSPD contribuait à la création de zones d'incertitude. Un flou, qui freine la projection dans l'avenir, un flou que les professionnels ressentent comme une menace, un risque pour leur structure et son positionnement. Ils vont alors investir ces zones d'incertitude afin de devancer les éventuelles propositions que les élus pourraient leur faire ; des propositions contraignantes ou du moins n'allant pas toujours dans le sens de leurs propres intérêts. Des échanges informels ont lieu et des stratégies ou coalitions sont créées. C'est ainsi que lors de la seconde séance plénière du CISPd de la CCJ, les partenaires arrivent avec quelques minutes d'avance, choisissent avec attention leur place, leur voisin de table, prolongent des discussions, écoutent attentivement, etc. On s'aperçoit après quelques temps de discussions que les membres sont dans le registre de la proposition, ils émettent des avis, des souhaits. Ils dévoilent le fruit des échanges qu'ils ont eus avec d'autres partenaires. Ils formalisent et donnent un contenu au CLSPD. Ils se le sont appropriés et par projection dans l'avenir, l'ont investi.

Le CLSPD devient créateur de dynamiques locales et mobilise les acteurs d'un territoire sous l'œil attentif du représentant de l'Etat.

* *

*

Ce second chapitre nous a permis de confirmer l'hypothèse selon laquelle l'établissement de scènes de débat public entraîne un fort dynamisme local et une mobilisation importante des partenaires. Les procédures locales de l'action publique contemporaine, comme l'illustrent les politiques contractuelles de sécurité, sont des démarches visant à produire, de manière qu'on qualifie souvent de partenariale, des règles collectives de discussions et d'action.

Le flou, la complexité et la plasticité des notions qui construisent les dispositifs locaux favorisent les libres interprétations et par conséquent les formes d'agrégation des intérêts

divergents qui peu à peu se formalisent et créent de nouvelles actions. Les responsables de structures par une définition stratégique de leur exercice professionnel, jouent du dispositif dans lequel ils sont inscrits. C'est en effet cette plasticité qui permet aux acteurs dans un premier temps de s'approprier les notions employées, en faire leur référentiel d'action puis s'en emparer afin de développer des projets. Ce faisant, les partenaires se dotent de nouvelles qualifications, de nouvelles compétences, ils deviennent alors « capables » et « indispensables » dans le traitement d'une problématique définie.

Le dispositif donne naissance à des scènes de consensualisme local favorable au dynamisme et à la mobilisation des partenaires. En effet, le manque de formalisme et de doctrine des CLSPD contribue à la création de zones d'incertitude. Un flou, qui freine les projections dans l'avenir, un flou que les professionnels ressentent comme une menace, un risque pour leur structure et son positionnement. Ils vont alors investir ces zones d'incertitude afin de devancer les éventuelles propositions que les élus pourraient leur faire ; des propositions contraignantes ou du moins n'allant pas toujours dans le sens de leurs propres intérêts. De ce fait les membres des dispositifs basculent dans le registre de la proposition, ils émettent des avis, des souhaits. Ils formalisent et donnent un contenu au CLSPD. Ils se le sont appropriés et par projection dans l'avenir, l'ont investi.

Ces procédures locales et notamment les politiques contractuelles de sécurité qui font l'objet de ce mémoire, illustrent un mode d'action publique qui permet à l'Etat d'acquérir une position centrale et incontournable. Cette idée sera l'objet du troisième chapitre de ce mémoire. Nous montrerons par quel moyen le pouvoir central conserve, voire accroît, son influence sur les territoires locaux.

Chapitre 3

Le positionnement de l'Etat dans les politiques locales de sécurité

La création de scène de consensualisme donne naissance à une mobilisation des membres des CLSPD et entraîne un fort dynamisme local. S'appuyant sur l'ouverture des notions qui composent le CLSPD, les acteurs jouent de leur professionnalité afin de valoriser leurs compétences, leurs structures et accroître leurs marges de manœuvre au sein du dispositif. Dans ce troisième chapitre, nous allons concentrer notre attention sur un des acteurs du CLSPD, l'Etat. Nous avons préalablement, par la monographie des séances plénières du CISPDP de la Communauté de communes du Jarnisy, observé la manière dont l'Etat marque sa présence au sein de ces assemblées. Nous compléterons ces observations et nous tenterons de les analyser à l'aide de références universitaires et de l'étude des discours des membres de CLSPD. L'objectif sera de questionner le positionnement de l'Etat dans les politiques locales de sécurité. Nous verrons alors que dans le processus de coproduction de sécurité, l'Etat conserve une place prédominante et peut être considéré à la fois comme énonciateur des règles du jeu politique et arbitre.

Section 1. La coproduction de sécurité au cœur d'enjeux de pouvoir

Nous avons évoqué à plusieurs reprises les étapes majeures de l'évolution de l'architecture des politiques locales de sécurité. La thématique de la sécurité est passée du statut de question de technique policière à celui d'enjeu politique. En effet, le partage de cette compétence entre plusieurs échelons territoriaux s'est accompagné d'enjeux de pouvoir entre les différents représentants des structures, institutions ou collectivités concernées par les dispositifs locaux. Après avoir envisagé la sécurité publique comme une mission régaliennne de l'Etat, nous concentrerons notre attention sur les asymétries du poids et du rôle des acteurs dans le processus de coproduction de sécurité.

1.1. La sécurité publique, une mission régaliennne de l'Etat

Les missions régaliennes sont celles du Roi (Rex, regis en latin), de *l'Autorité souveraine* ; la sécurité comme la Défense Nationale ou la Justice en est une. Ainsi, l'Etat voue un fort attachement à cette thématique et il est intéressant d'étudier l'émergence de la notion de coproduction de sécurité.

1.1.1. La longue et difficile émergence de la notion de coproduction de sécurité

La contractualisation de l'action publique en matière de sécurité est source de tensions entre l'Etat et les maires en raison du fait que les questions de sécurité sont longtemps restées du ressort exclusif de l'Etat, une de ses compétences régaliennes. En effet, la sécurité est un domaine, qui en raison de son extrême élargissement, chevauche les dimensions régaliennes de l'activité étatique et se fonde, même dans les idéologies qui le dénoncent et le critiquent le plus, la raison d'être de l'Etat moderne, sa légitimité. Ces fonctions régaliennes paraissent donc difficilement négociables, difficilement partageables, difficilement transférables. Elles concourent tout de même à une quasi définition de l'essence d'un État.

Cette tradition de pilotage étatique n'a commencé à être infléchie qu'en 1997 avec les CLS. Le premier rapport de la mission interministérielle d'évaluation des CLS constatait d'ailleurs en septembre 1998, le caractère unilatéral des démarches initiées et de la rédaction des 118 premiers CLS réalisés essentiellement par l'Etat. Le recours à l'outil contractuel dans le domaine de la sécurité implique une révolution culturelle tant pour les communes que pour l'Etat.

En effet, les services régaliens n'ont pas l'habitude de déterminer leurs actions et d'en évaluer les résultats au sein d'instances partenariales. Les institutions judiciaires et policières ressentent mal les intrusions, notamment au moment des diagnostics locaux de sécurité, qui peuvent mettre en lumière les dysfonctionnements de leurs services ou leur inadaptation à la demande sociale. Dans ce sens, le commissaire de Conflans-Jarny, Jean-François Bourgois rappelait clairement durant un entretien sa volonté de participer aux efforts de lutte contre la délinquance sans pour autant être intégré fortement dans un dispositif.

« Je pense qu'il est normal que la Police participe au CLSPD. Nos missions sont étroitement liées à la lutte contre la délinquance. [...] on ne transformera pas les hommes (les agents de police), ils seront d'accord pour travailler à plusieurs mais pas pour rendre des comptes à des personnes plus déconnectées du terrain qu'eux. »

Les CLSPD sont considérés comme donnant une légitimité nouvelle aux maires. Cependant ces derniers sont parfois tentés de négocier l'emploi des effectifs de police. Ainsi, ce qui peut être considéré comme un droit de regard sur l'activité des forces de police pourrait également être perçu comme une intrusion. Les procureurs sont quant à eux particulièrement réticents à l'idée de rendre des comptes sur leur politique pénale ou de la déterminer en fonction d'objectifs quantifiés.

1.1.2. Les asymétries du poids et du rôle des acteurs dans le processus de coproduction de sécurité

Selon Tanguy Le Goff, *« le caractère incantatoire du discours des acteurs concernés [...] sur la culture commune ne doit pas faire perdre de vue ses non-dits, ses impasses sur certaines dimensions de l'action, mal accordées à l'idéal de coproduction de la sécurité locale⁷⁵ »*. C'est ce qu'il désigne par les *« impasses du partenariat⁷⁶ »*. Nous nous servirons de son analyse pour développer une réflexion sur la nature de la coproduction dans le champ de la sécurité et sur ses limites.

L'aspect concerté et partenarial des nouvelles politiques locales de sécurité consiste à mettre l'accent sur une large ouverture des réponses relatives aux problèmes d'insécurité. Depuis les activités directement liées à la sécurité des forces de police, jusqu'aux actions préventives et de médiation organisées par des médiateurs d'associations locales, en passant par les actions d'acteurs privés (bailleurs, transporteurs..), il s'agit de construire, de *« coproduire »* une réponse globale aux phénomènes d'insécurité.

Le concept de coproduction de la sécurité est apparu comme principe d'action publique

⁷⁵ Tanguy Le Goff, « Réformer la sécurité par la coproduction : action ou rhétorique ? » in Sébastien Roché (dir.), *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux Etats-Unis*, op. Cit, p. 101

⁷⁶ Expression reprise d'un titre de paragraphe

avec la loi du 21 janvier 1995 (LOPS)⁷⁷, et s'incarne dans la procédure des CLS à partir de 1997. Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, il s'agit d'élargir le domaine d'action de la sécurité à d'autres acteurs que l'Etat, et notamment aux collectivités locales. Le choix d'entrer dans l'ère de la coproduction, et le développement de dispositifs locaux, a-t-il réellement bouleversé la prééminence de l'Etat en matière de sécurité ? Ne faut-il pas mettre en avant le caractère asymétrique et inégalitaire de ce processus de coproduction ? L'Etat est-il concurrencé dans une de ses compétences régaliennes, à savoir la sécurité ?

Si l'on étudie l'évolution du poids relatif du maire et des institutions étatiques en matière de sécurité, un constat nuancé s'impose. En effet, si les maires ont progressivement occupé une place croissante dans les dispositifs de sécurité, rappelons que l'Etat a paradoxalement réaffirmé, par ces dispositifs, son monopole de la violence physique légitime. Selon Jean-Jacques Gleizal, « *l'Etat⁷⁸ est en quelque sorte « attaqué » dans son noyau dur [dans le champ de ses compétences régaliennes]* », mais il ajoute plus loin « *l'Etat n'est pas pour autant en déclin [...]. Faisant l'objet d'un « débordement », il se redéploie aussi bien au niveau de ses missions que de son organisation* ».

Pour expliquer ce propos, notons que l'idée de « débordement » renvoie en partie à la constitution d'une scène locale de la sécurité, qui engendre ses institutions et donne aux autorités locales des moyens d'action. « *La saisie de la sécurité par le local [...] ne constitue pas un simple déplacement géographique de l'action. Elle donne à cette dernière un nouveau contenu* » (Jean-Jacques Gleizal). Avec la procédure du CLS, le maire est entré dans la *cabine de pilotage* des politiques locales de sécurité dans la mesure où il en devient un acteur central. Ce nouveau rôle sera renforcé par la possibilité de présider un CLSPD. De même, la loi de 1999 sur les polices municipales accroît les pouvoirs des agents de police municipale, et donc les pouvoirs de police du maire. Toutes les lois récentes relatives à la sécurité insistent sur la nécessité d'associer l'échelon local, et en particulier le maire. La loi du 21 janvier 1995, par exemple, présentait déjà le maire comme un « *acteur privilégié de la sécurité⁷⁹* », qui par son exercice « *concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et que le préfet associe à la définition du programme de prévention de la délinquance et de l'insécurité⁸⁰* ».

⁷⁷ Loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité

⁷⁸ Gleizal Jean-Jacques, « L'élaboration des politiques de sécurité en France (1982-2002) », in Froment Jean-Charles, Gleizal Jean-Jacques, Kaluszynski Martine (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité, op. cit.*, p.39

⁷⁹ Loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité

⁸⁰ Art. 7 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité

Mais, le terme de *coproduction* ne doit pas laisser l'illusion de la mise à égalité des différents acteurs ou *producteurs* de la sécurité. Les maires sont associés au processus mais de manière limitée ; il est préférable de parler de coproduction asymétrique, de collaboration inégalitaire. Faisant référence à l'instance du CLS, Tanguy Le Goff met en évidence cette asymétrie : « *Certes, les maires sont associés aux dispositifs et participent activement selon leurs moyens au traitement des petits désordres locaux [...]. Il reste que, par le truchement de ses services régaliens - police et justice -, l'Etat garde la main haute sur le champ de la sécurité*⁸¹ ».

Le domaine d'action des acteurs permet d'expliquer ce rapport inégalitaire. Tandis que l'Etat garde la mainmise sur le noyau dur de la sécurité, le maire a essentiellement les moyens d'agir sur ce qu'on appelle la tranquillité publique. Pour simplifier, on pourrait dire que l'Etat a véritablement les moyens d'agir sur l'insécurité réelle tandis que le maire peut essentiellement agir sur l'insécurité ressentie. « *Le*⁸² *contrat [CLS] ne concerne [...] que des éléments connexes à l'activité de ces services [police et justice] et ne s'applique, à titre principal, qu'au volet tranquillité publique. Un volet que l'Etat concède volontiers aux collectivités locales* ». L'Etat conserve le monopole du volet répressif.

Ainsi, l'Etat, tout en s'engageant dans un processus de coproduction de la sécurité, est loin de devenir un acteur parmi d'autres. Il conserve, voire renforce, sa position hégémonique en matière de sécurité.

1.2. La réaffirmation du rôle de l'Etat dans la gestion des politiques locales de sécurité depuis 2002

L'attachement de l'Etat à la mission régaliennne de la sécurité est fort et si cette tradition de pilotage étatique a commencé à être infléchie en 1997, une volonté de réaffirmation de l'Etat semble se dessiner depuis 2002.

⁸¹ Tanguy Le Goff « Réformer la sécurité par la coproduction : action ou rhétorique ? » in Sébastien Roché (dir.), *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux Etats-Unis*, op. Cit. p.101

⁸² Ibid., p. 102

1.2.1. Le retour de l'Etat dans « la cabine de pilotage »

Aujourd'hui, la répartition territoriale des compétences entre l'Etat et les collectivités locales est assez ambiguë. Il semble en effet, qu'après plusieurs années de logique décentralisatrice, l'Etat veuille aujourd'hui retrouver une place centrale dans la gestion des questions de sécurité. Dans les années 1990, la décentralisation a permis aux collectivités locales d'acquérir des compétences dans différents domaines, et aux communes de s'administrer de manière autonome. En ce qui concerne les politiques de sécurité, Jacques Donzelot et Philippe Estèbe⁸³ expliquent que « *le partenariat en matière de sécurité entre l'Etat et les collectivités locales traduit [...] le passage d'un Etat entrepreneur à un Etat maître d'œuvre, d'un Etat rattaché à une compétence monopolistique à un Etat fédérateur d'initiatives, d'un Etat "patron", à un Etat "animateur"* ». La déclaration de Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, faite le 20 novembre 2003⁸⁴ devant les maires et les Présidents de communauté en témoigne :

« Je crois qu'il est temps que les Gouvernements, quels qu'ils soient, fassent confiance à la parole des élus locaux et d'abord aux maires. [...] Le Gouvernement n'entend pas affaiblir les maires, ni les Présidents de groupements, bien au contraire. Je suis prêt à faire le bilan des pouvoirs nouveaux qui vous ont été confiés. [...] Le Gouvernement vous a placé au cœur des politiques prioritaires pour nos concitoyens : la sécurité intérieure, la maîtrise de l'immigration, et demain la prévention de la délinquance ».

Toutefois, depuis 2002, « *l'Etat*⁸⁵, *sans renier la logique de coproduction de sécurité et de proximité, a donné une inflexion très nette à la politique de sécurité publique* », (Garcin, 2005 : 83). La tendance actuelle de l'Etat est donc à la réaffirmation de son autorité régaliennne en matière de politiques de sécurité. Cette inflexion s'est notamment manifestée par la promulgation de quatre lois essentielles : la loi d'orientation pour la sécurité intérieure

⁸³ Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, *L'Etat animateur*, Esprit, 1998

⁸⁴ *Congrès des maires et des présidents de communautés - Discours de Monsieur Nicolas Sarkozy, Ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure, et des libertés locales*, Paris, 23 novembre 2003

⁸⁵ Garcin Pierre, *Sécurité, insécurité : Bilan, attentes, clés pour une stratégie globale*, Armand Colin, Paris, 2005

et la loi d'orientation pour la justice de 2002, la loi pour la sécurité intérieure de 2003 et la loi sur la criminalité organisée de 2004. Ainsi, après une décennie décentralisatrice, l'Etat cherche, par l'intermédiaire des préfets de région et de département, à se réimplanter au niveau local. Récemment, le rôle des préfets, qui possèdent des compétences essentielles en matière de sécurité, s'est donc considérablement accru. Le type de management qu'ils exercent a donc une influence sur la configuration locale de la lutte contre la délinquance.

La loi du 19 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure prévoit en effet que le préfet coordonne l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure, et qu'il préside en outre la conférence départementale de sécurité, et le conseil départemental de prévention. L'article 2 de la loi du 18 mars 2003 ajoute à ses compétences l'animation et la coordination de la prévention de la délinquance. Tous les responsables locaux des services du dispositif de sécurité intérieure et de prévention de la délinquance doivent par ailleurs lui rendre compte de l'exécution et du bilan des missions qui leur ont été confiées. Il est donc très clair que la façon dont le préfet exerce son autorité est déterminante, selon qu'il régit la sécurité et la prévention en laissant une grande marge de manœuvre à ses partenaires, ou bien en usant davantage de son pouvoir discrétionnaire. *« Au sein du corps, deux grandes options semblent émerger entre ceux qui ont une vision managériale de leur rôle, de donneur d'impulsions, et ceux qui privilégient un pilotage beaucoup plus direct »*, (Garcin, 2005 : 83).

Ce pilotage direct est implicitement préconisé par le ministre de l'Intérieur dans son intervention⁸⁶ devant les préfets du 28 novembre 2005, lorsque celui-ci enjoint les préfets de concourir à restaurer l'autorité publique en mobilisant tous les moyens dont ils disposent en étant acteurs et non plus spectateurs des politiques locales de sécurité.

« Premier principe, le maire est le pilote du conseil local de prévention de la délinquance. Mais l'Etat est comptable sur tout le territoire de la prévention de la délinquance, ce qui signifie qu'il ne doit pas être spectateur mais acteur. Certains d'entre vous me diront, ou au moins penseront : mais tel maire ne veut rien faire, donc je ne fais rien ; ou bien au contraire : tel maire agit, il n'a pas besoin de moi .Ce n'est pas ainsi qu'il faut raisonner. »

⁸⁶ *Intervention aux préfets* - Discours de Monsieur Nicolas Sarkozy, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, Paris, 28 novembre 2005

Si l'on reprend les termes de Jacques Donzelot et Philippe Estèbe⁸⁷, la tendance semble être de plus en plus au retour d'un Etat « entrepreneur », d'un Etat « patron ». Le discours de Nicolas Sarkozy devant les préfets réunis place Beauvau, le 28 novembre 2005 est le reflet d'une volonté de redonner à l'Etat sa position de chef d'orchestre des politiques de sécurité, donnant le rythme et contrôlant l'exécution des partitions.

« Une intervention systématique de votre part dans la politique de prévention. En quoi va consister votre rôle auprès des élus, le maire étant pilote du conseil local. Votre rôle, c'est de définir avec les maires les priorités dans chaque conseil local, afin d'établir des programmes locaux de prévention. [...] La définition de ces priorités, vous devrez l'avoir élaborée avec les maires concernés avant la fin du mois de février 2006, et m'en rendre compte, avec la définition d'un plan d'action, d'un calendrier et d'indicateurs de résultat. [...] Pour mener à bien ces actions, vous disposerez d'une enveloppe de crédits mise à disposition. Ces priorités, vous allez aider à les définir avec les élus, vous allez ensuite veiller à leur réalisation. [...] vous allez devoir participer personnellement, directement, à cette révolution des mentalités. »

La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance illustre ces tendances. Elle met en application les éléments présents dans le discours du ministre de l'Intérieur qui permettent d'évoquer la réaffirmation du rôle de l'Etat dans la gestion des politiques locales de sécurité depuis 2002. De même, la circulaire du 4 mai 2007 relative à l'utilisation du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD) que nous étudierons plus en détail dans les pages qui suivent, dessine le positionnement central de l'Etat. « *Le⁸⁸ FIPD offre à l'Etat un moyen important de consolider et rénover les dispositifs de concertation et de coopération entre les autorités et collectivités publiques en matière de prévention.* »

⁸⁷ Donzelot Jacques et Estèbe Philippe, *L'Etat animateur*, Esprit, 1998

⁸⁸ Circulaire du 4 mai 2007 du secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance relative à l'utilisation du FIPD

1.2.2. Le discours du ministre de l'Intérieur devant les préfets du 28 novembre 2005

« C'est à l'Etat que revient d'élaborer un plan de prévention de la délinquance, car c'est un enjeu national. J'avais élaboré en 2003 une série de mesures. Je présenterai au Premier Ministre dans les jours qui viennent un plan dont plusieurs dispositions nécessitent des ajustements législatifs. Mais, sans même attendre ces mesures, il faut que nous nous engagions dans l'action ».

Voici en effet ce que le ministre de l'Intérieur proclamait, devant les préfets réunis place Beauvau, le 28 novembre 2005. Le ministre demande alors aux préfets de *« favoriser [...] une approche horizontale et décloisonnée des problèmes »*, en précisant que les préfets ont une responsabilité permanente qui consiste à *« encourager les analyses partagées et les actions communes »*. Pour le ministre de l'Intérieur, la politique de prévention *« doit être à la fois une méthode claire et des objectifs ciblés »*. La clé d'un bon fonctionnement résiderait ainsi avant tout dans une bonne répartition des compétences : *« les compétences sont partagées entre l'Etat, le département, la commune, et au sein de l'Etat, entre dix ministères différents. [...] Il faut mettre en réseau les compétences une bonne fois pour toutes »*.

L'outil idéal pour établir cette connexion entre les divers partenaires est le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance auquel le ministre souhaite donner un second souffle. Trois principes seraient donc à appliquer scrupuleusement sur le terrain pour y parvenir.

Premièrement, si le maire est bien le pilote du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, l'Etat doit être également acteur, et non spectateur. Le préfet doit donc s'impliquer personnellement aux côtés du maire, quitte à prendre des mesures lui-même si le maire ne fait pas de la prévention de la délinquance une priorité : *« il n'est pas question d'attendre leurs initiatives pour agir »*. Pour amorcer la relance des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, le ministre annonce son intention de généraliser les CLSPD dans toutes les villes de plus de cinq mille habitants : *« Le décret du 17 juillet 2002 va être modifié en ce sens, et les CLSPD devront être installés dans les quelques 1 500 communes de plus de 5 000 habitants »*. Pour le ministre, le rôle des préfets consiste à impulser les

initiatives, dynamiser la politique des CLSPD, et enfin, encourager l'implication des départements et des régions dans la politique de prévention, encore trop rare, au travers des conseils généraux et régionaux.

Deuxièmement, l'intervention du préfet dans la politique de prévention doit être systématique. Le ministre a donc demandé à chacun d'entre eux de définir avec les maires les priorités de chaque conseil local, afin d'établir des programmes locaux de prévention avant février 2006. Il les a également enjoint de définir des conventions de partenariat utiles à la réalisation des priorités mises en exergue, ces documents devant être conclus et présentés au ministère avant la fin du mois de mars 2006. Le ministre, précisant qu'une enveloppe de crédits serait mise à leur disposition, a également demandé aux préfets de veiller à la réalisation du programme par la suite.

Enfin, le préfet doit participer personnellement à la révolution des mentalités, et opérer un rapprochement entre la population et les services de l'Etat. Le ministre souhaite que le représentant de l'Etat soit présent sur son territoire, et qu'il se confronte à la réalité du terrain : *« lorsqu'on a l'honneur de servir l'Etat et de le représenter, comme vous, on ne peut pas supporter l'idée d'un divorce entre l'Etat et une partie de la société »*. Enfin, le dernier principe à mettre en œuvre consiste à créer au sein des préfectures des compétences à part entière en matière de prévention, principalement pour permettre le transfert des informations et des moyens du département aux communes en matière d'ingénierie et de technique. Il s'agit pour le ministre de trouver des *« agents connaissant les difficultés des communes et de leurs quartiers, mais aussi capables d'aider les maires à mettre en place les dispositifs »*.

Le ministre de l'Intérieur montre ainsi, par ce discours du 28 novembre 2005, sa ferme intention d'entreprendre une politique de sécurité et de prévention de la délinquance particulièrement volontariste, en faisant de l'action au niveau local une priorité, tout en attribuant à l'Etat un rôle central dans ce dispositif.

François Dieu⁸⁹ mène l'analyse suivante : selon lui, le souci de l'Etat serait aujourd'hui *« de demeurer, par l'action sur le terrain de ses responsables départementaux, le seul "patron" en matière de sécurité, même si ce dernier ne rechigne à titre subsidiaire à recourir, pour ce faire, à des procédés partenariaux, contractuels et incitatifs »*, (Dieu, 2005 : 30).

La situation est ainsi assez floue, ambiguë. D'un côté, l'Etat tend à localiser de plus en plus les politiques de sécurité par l'intermédiaire des CLS et des CLSPD, et à faire du maire

⁸⁹ Dieu François, « Partenariat et sécurité », in « L'action partenariale », *Revue de la gendarmerie nationale*, n°217, Décembre 2005, p. 23-31

l'acteur central de ce dispositif, en augmentant notamment ses pouvoirs en matière de police municipale. D'un autre côté, représenté par les préfets, il commande aux forces de Police et de Gendarmerie, définit au niveau départemental les grands axes des politiques de sécurité, et souhaite maintenant que les collectivités locales lui rendent des comptes. Cette apparente ambiguïté peut néanmoins s'effacer dès lors que l'on considère que l'Etat et les collectivités territoriales mènent, chacun à leur niveau, des politiques de sécurité pouvant présenter une complémentarité. Dans cette conception, l'Etat aurait compétence pour traiter des questions de sécurité d'une gravité conséquente et nécessitant des actions nationales, et les maires pour agir en matière de sécurité « de proximité », c'est-à-dire essentiellement sur les incivilités, les dégradations, la petite délinquance qui contribuent à la création d'une insécurité ressentie. Ceci n'empêchant en rien l'adéquation des politiques locales avec les orientations décidées au niveau national, auquel cas le CLSPD pourrait être conçu comme le lieu où doit s'opérer cette harmonisation.

L'attitude du gouvernement, du moins en ce qui concerne les politiques de sécurité, est aujourd'hui à une atténuation de la logique décentralisatrice et au renforcement de son leadership. « *L'idéologie partenariale, tout en contribuant à doter les acteurs de la sécurité et de la prévention de préoccupations et de méthodes communes, ne remet pas en cause le caractère fondamentalement régalien, étatique, et donc, par certains côtés, unilatéral, des politiques de sécurité [...]* », (Dieu, 2005 : 31).

1.2.3. De nouvelles formes d'action publique

L'Etat laisse apparaître des formes d'action publique où il n'apparaît plus seulement comme redistributeur, mais aussi comme animateur de politiques locales visant à « *inviter à l'action lorsque l'on ne peut y contraindre* » pour reprendre les termes de Jacques Donzelot⁹⁰ et Philippe Estèbe. La contractualisation de l'action publique permet par la tenue des scènes de débat public ces invitations. La démarche contractuelle est, dans l'action publique et sa « *modernisation* », indissociable de la territorialisation et du partenariat, (Donzelot et Estèbe, 1994). Devant la complexité croissante des problèmes et la diversité des situations locales, l'Etat renonce à imposer d'en haut une façon de faire valable partout, et délègue aux acteurs locaux le soin de trouver des solutions. L'Etat n'est pas absent, puisque ses services déconcentrés sont souvent au nombre des acteurs ainsi rassemblés, mais les autres acteurs

⁹⁰ Donzelot et Estèbe, *l'Etat animateur, essai sur la politique de la ville*, Esprit, Paris, 1994

sont invités à s'impliquer fortement, y compris financièrement. Charge à tous ces acteurs de se rencontrer et de chercher, en partenariat, les solutions aux problèmes rencontrés par tous. Dans cette perspective, la démarche contractuelle est la façon de mobiliser les acteurs locaux, et le contrat sert à fixer l'accord. Ainsi, dans les contrats entre acteurs institutionnels, la procédure contractuelle est considérée comme de nature à alimenter et à stimuler le débat public. Cela suppose qu'il y ait égalité de rang entre les parties, et libre engagement. « *Quant aux démarches contractuelles, elles attirent à elles toutes les connotations implicites qui s'attachent à la philosophie juridique des contrats, supposant le libre engagement des parties et, bien sûr, entre elles une égalité de rang* », (Gaudin, 1996). Le contrat permet donc de stimuler l'action publique notamment lorsqu'il est initié par l'Etat.

Dans une publication, Renaud Epstein⁹¹ s'intéresse au rôle du préfet dans l'élaboration des nouvelles formes de politiques publiques locales. Dans son article, l'auteur explique que face au constat d'une généralisation des procédures contractuelles dans l'élaboration des politiques publiques locales, le rôle des préfets ne se limite pas à l'organisation de rencontres entre acteurs. *L'égalité de rang* est remise en cause, le préfet est, dans cette analyse, partie prenante de la négociation à la fois comme porteur d'une position et comme arbitre. Il fixe les règles du jeu et a un rôle actif - voire contraignant - dans la recherche d'un alignement des positions. Ce rôle arbitral permet aux préfets de s'imposer dans le processus partenarial d'élaboration d'un intérêt général local. Cette idée s'oppose à la perte de centralité de l'Etat en matière de pilotage de l'action publique. Face à la disparition des repères traditionnels, l'Etat s'impose comme un niveau de structuration de l'action collective par la mobilisation et l'alignement des acteurs qu'il impulse. Il stimule et anime des séances de débats publics qui s'articulent autour des concepts de *partenariat, territoire, projet, co-construction*, etc. on trouve, avec le partenariat, un projet de dépassement des interventions étatiques traditionnelles. Comme nous l'avons vu précédemment, ce dépassement entraîne une intense production de normes, de dispositifs et d'assemblage juridique.

Pour Julien Damon, responsable du Bureau de la recherche de la Caisse nationale des allocations familiales, avec l'hybridation de l'action publique, tout se trouverait désormais dans le « co » : co-production, co-construction, co-animation, co-responsabilité, co-financement. Pour l'auteur, la dimension financière est essentielle. « *Les*⁹² *négociations qui*

⁹¹ Epstein Renaud, « Le préfet ajusteur, entre intérêt général et ordre public, après le pouvoir périphérique », in *pouvoirs locaux, les cahiers de la décentralisation*, n°44, mars 2000, p 37-43

⁹² Damon Julien, *La dictature du partenariat*, Informations sociales n° 95, 2001

ont lieu s'opèrent quasiment toujours avec et autour de l'Etat. Si ce dernier n'est pas nécessairement protagoniste des jeux locaux, les règles de financement et de cofinancement des opérations sont très largement de son cru. ». Ainsi, car il est le rédacteur des procédures, à travers les circulaires et les décrets d'application, l'Etat est un partenaire central et incontournable.

L'Etat tente d'organiser les rapports entre administrations, collectivités locales, associations et acteurs privés. « *L'Etat*⁹³ central « arrange » les politiques avec les partenaires. *L'Etat déconcentré ajuste les programmes aux particularités locales.* ». L'analyse de Julien Damon entre alors en interaction avec les travaux de Renaud Epstein sur le *préfet-ajusteur*. L'Etat conserve encore bien des prérogatives et des attributions particulières qui empêchent de le considérer comme un partenaire comme les autres. « *Schweyer*⁹⁴ (1996) note que l'Etat peut être à la fois « partenaire⁹⁵ sur le terrain et tuteur par les centrales ». En effet, dans le jeu du partenariat, l'Etat est un partenaire particulier qui impose, finance, arbitre et contrôle. « *Il dessine les orientations et laisse aux autres protagonistes de l'action publique (partenaires plus ou moins légitimes, plus ou moins représentatifs) la responsabilité de les mettre en œuvre et d'en assumer les conséquences.* », (Julien Damon, 2001). Sur cette question de la légitimité et de la représentativité des partenaires, l'Etat joue également un rôle majeur dans *les filtrages* bien mis en évidence par Gaudin (Gaudin, 1999) qu'il peut opérer. Il peut notamment filtrer les acteurs qui pourront ou non, participer aux négociations. La désignation des membres du deuxième collège des CLSPD par le préfet en est une illustration.

Section 2. L'Etat comme énonciateur des règles du jeu et arbitre

Cette dernière section s'attachera à dévoiler les processus par lesquels l'Etat parvient à adopter une place centrale et incontournable dans la gestion des politiques locales de sécurité. En effet, suite à la logique décentralisatrice qui a prévalu ces 10 dernières années, l'Etat réaffirme sa volonté d'articuler les dispositifs locaux dans le domaine de la sécurité. Nous étudierons dans cette partie du texte, la reprise d'initiative de l'Etat en matière de politiques locales de sécurité à travers les mutations de son mode d'action publique.

⁹³ Ibid

⁹⁴ Ibid

⁹⁵ Schweyer J.P, « Vers un État partenaires ? », in Serge Paugam (dir.), *L'exclusion. L'Etat des savoirs*, Paris, La découverte, 1996, P 487- 496

2.1. Les mutations des modes d'action publique

L'ensemble des éléments que nous avons vu précédemment et notamment le développement de la contractualisation de l'action publique pose la question des mutations des modes d'action publique et du choix de ses instruments.

2.1.1. L'instrumentation de l'action publique

Nous pensons à travers cette étude que le choix des instruments est significatif des choix de politiques publiques et des caractéristiques de ces dernières. Nous ferons, dans cette partie du texte, référence à l'ouvrage *Gouverner par les instruments*⁹⁶ sous la direction de Pierre Lascoumes et Patrick Le Gales. Les auteurs se penchent sur l'Instrumentation de l'Action Publique (l'IAP) qu'ils définissent comme « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils [...] qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale* », (Lascoumes et Le Gales, 2004 : p 12). Les auteurs considèrent l'étude des instruments, et de leurs transformations, comme éclairantes par rapport aux transformations qui s'opèrent entre gouvernants et gouvernés et aux phénomènes de recomposition de l'Etat, en particulier au travers de mécanismes de régulation et de recentralisation. Se pencher sur l'instrumentation de l'action publique, c'est donc se donner les moyens d'appréhender les rapports entre l'Etat et la société, et en particulier de comprendre comment l'Etat, se réorganise.

Pour Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, l'IAP permet de mettre à jour les processus de recomposition de l'Etat, dans un contexte de fortes contraintes, à la fois dû à une perte de marge de manœuvre économique, mais aussi résultant d'une perte de légitimité à agir sur le social. De fait, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès expliquent ici comment l'Etat se repositionne en prenant appui sur des IAP. Les auteurs distinguent deux figures de l'Etat en restructuration: d'une part un « *Etat mobilisateur de la gouvernance négociée* », et d'autre part, un « *Etat régulateur, surveillant et contrôleur* », (Lascoumes et Le Gales, 2004 : p 369). Selon les auteurs, les instruments de type législatif et réglementaire, et, économique et fiscal, trop contraignants, sont abandonnés au profit de nouveaux instruments d'action publique

⁹⁶ Lascoumes Pierre et Le Gales Patrick (Dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Collection académique, 2004, 370 pages

incitatifs, informatifs et communicationnels. Cette évolution témoignerait d'une recomposition de l'Etat vers une *gouvernance négociée* : « *L'Etat dirigiste est dès lors censé faire place à un Etat animateur ou coordonnateur, non interventionniste et menant principalement des actions de mobilisation, d'intégration et de mise en cohérence* », (Lascoumes et Le Gales, 2004 : p 363). La recomposition de l'Etat serait ainsi à comprendre entre ces deux figures. C'est-à-dire que l'Etat contesté, composant ses politiques avec des échelles différentes de pouvoir, est malgré tout loin d'être sans ressource. Et c'est précisément par le biais de certains instruments dont il détient seul l'élaboration, la production et l'expertise que l'Etat cadre les débats, oriente les problématiques, et de fait, gouverne à distance *les esprits et les corps*. « *Le choix d'un instrument par des représentants de l'Etat produit sur le moyen terme des effets structurants et contraignants qui réaffirment la capacité de l'Etat à imposer les règles du jeu* », (Lascoumes et Le Gales, 2004 : p 362). Dans cet ouvrage, Philippe Estèbe, à propos de la « géographie prioritaire », montre comment par la mise en place d'une hiérarchie réglementaire relevant d'un travail d'expertise de l'INSEE basé sur des indicateurs de situation, et la mise en place de dispositifs automatiques d'incitation maîtrisés essentiellement par l'échelon central, l'Etat contribue à une dépolitisation territoriale de la politique de la ville, et ainsi recentralise cette politique publique. Dans cet exemple, nous sommes effectivement bien loin du modèle de la « *gouvernance négociée* ».

2.1.2. Institutionnalisation et contractualisation de l'action collective

Nous allons à présent nous intéresser à deux approches qui caractérisent l'action publique locale. Premièrement, il s'agit de l'approche en termes *d'institutionnalisation de l'action collective* de P. Duran et J-C. Thoenig et P. Lascoumes, et deuxièmement de l'approche en termes de *contractualisation* de J-C. Gaudin que nous avons déjà citée précédemment. Il ne s'agit pas de définir un modèle unique d'action publique, mais de tenter en s'appuyant sur ces deux approches de montrer comment l'Etat à travers les dispositifs locaux dans le champ de la sécurité, est en mesure de conserver un positionnement central et incontournable en instrumentalisant les modes d'action publique.

2.1.2.1. *L'institutionnalisation de l'action collective*

L'institutionnalisation de l'action collective est définie par Duran et Thoenig comme un processus par lequel l'Etat propose « *de⁹⁷ façon peu coercitive des scènes d'action plus ou moins durables dans le temps. Celles-ci sont destinées à structurer des modes d'échange et à articuler les positions dans un contexte de l'interdépendance entre des problèmes, des acteurs et des intérêts.* », (Duran et Thoenig p 600). Ainsi, l'Etat « *s'attache⁹⁸ souvent davantage à la mise en place de procédures de gestion des intérêts co-présents qu'à la définition d'objectifs formulés en termes de contenu. [...]. Sous couvert de politiques publiques, l'Etat se contente alors de renvoyer à des instances locales la définition des objectifs concrets à atteindre* ». On parle alors de « *politiques constitutives* » qui ont une fonction de cadrage, il s'agit de réunir des acteurs qui, quels que soient leurs positions, leurs statuts, leurs intérêts et leurs temporalités, sont concernés par la gestion de problèmes. « *Les politiques constitutives sont arrivées dans l'espoir qu'à travers elles se créeront des fenêtres d'opportunité pour de l'action collective. Plus précisément on peut les conceptualiser comme des policy Windows potentielles, des offres de rencontre entre des problèmes, des ressources et des acteurs.* », (P. Duran, J-C Thoenig, 1996 : 601).

Les politiques constitutives sont donc des fenêtres d'opportunité, des tentatives de cadrage. Ce cadrage est temporaire et n'engage les acteurs que durant une période. Cependant dans un même temps, il modifie le statut des acteurs par exemple, en amenant l'un d'eux à développer une compétence. Souvenons-nous des stratégies des acteurs au sein des CISPDP afin de tirer profit de ce dispositif. De plus, « *l'activité de coordination passe par la création de cadres de référence communs entre les intérêts concernés sans lesquels les efforts ultérieurs n'aboutiront pas* », (Duran, Thoenig, 1996 : 603). Ces cadres de référence concernent d'une part la définition d'une temporalité (échéances, fréquence des réunions etc.), mais a également une fonction normative (vocabulaire, notions propres aux problèmes, etc.). Ici encore, souvenons-nous de la parole des acteurs du CISPDP qui évoquent cette dimension normative.

⁹⁷ Duran, Thoenig, « l'Etat et la gestion publique territoriale », Revue française de science politique, quatre, Août 1996, p. 600

⁹⁸ Lascoumes P., « Les arbitrages publiques des intérêts légitimes en matière d'environnement », Revue française de science politique, 3, juin 1995, page 405

2.1.2.2. *La contractualisation*

Afin de développer cette approche, nous nous appuyons essentiellement sur les travaux de Jean-Pierre Gaudin. La contractualisation renvoie à la généralisation, suite aux lois de décentralisation, des procédures contractuelles dans l'élaboration des politiques publiques. Cette approche insiste sur la faible formalisation des contenus et des modalités qui caractérise les négociations de politiques contractuelles. Pour Jean-Pierre Gaudin, derrière une illisibilité apparente « *l'analyse⁹⁹ fait apparaître une certaine régularité et stabilité des pôles de négociations, puis de « portage », de ces actions.* ». Tout comme dans l'approche précédente, on retrouve l'idée d'une plus grande diversité dans les acteurs qui participent à la conception des politiques publiques mais aussi d'une plus grande instabilité dans ces regroupements. « *La¹⁰⁰ construction locale des interlocuteurs apparaît instable, mouvante et opérant une diffraction des lieux d'initiative et de consultation.* ». L'auteur explicite la notion « *d'apprentissage de la négociation* » qui est inhérente aux contrats. Elle consiste en l'acquisition d'un langage commun « *entendu comme un ensemble de normes d'action peu à peu partagées* », (Gaudin, 1995 : 43). Il s'agit également comme dans l'approche de l'institutionnalisation de l'action publique, d'une dimension temporelle dans le sens où le contrat définit « *une norme chronologique particulière. [...] La démarche de contrat a introduit l'idée d'un futur moins lointain mais plus appréhensif, à moyenne portée en somme.* », (Gaudin, 1995 : 43). Pour Jean-Claude Gaudin, « *le déploiement procédural lié à la contractualisation des politiques publiques structure des apprentissages de la négociation elle-même, avec des conséquences en fait ambivalentes. Certes, il instrumentalise des interlocuteurs associatifs et fonctionnalise les arènes de débat, mais il multiplie également les situations porteuses d'arrangements potentiels. Souvent, en effet, ces formules contractuelles se répondent et s'emboîtent. [...] c'est ce que l'on peut appeler des "chaînages" contractuels.* », (Gaudin, 1997 : 129).

L'Etat initie des processus en localisant des dispositifs comme le CISPD, ces derniers étant avant tout perçus comme des ensembles de moyens. Ils supposent le respect de certaines règles, essentiellement procédurales, mais ils ne constituent en aucun cas des mesures contraignantes interdisant tout espace d'action aux acteurs locaux. L'Etat produit des

⁹⁹ Gaudin J-P, « Contrats et conventions : la négociation des politiques publiques », in *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Paris, 1997

¹⁰⁰ Gaudin J-P, « Politiques urbaines et négociations territoriales », *Revue française de science politique*, 1, février, 1995

dispositifs, au départ expérimentaux puis qu'il généralise. En ce sens, l'Etat conserve une place centrale en raison du fait qu'il parvient à imposer des façons de travailler, des rythmes et des objectifs. Dans son ouvrage, *réformer*¹⁰¹ *l'action publique, la politique de la ville et les banlieues*, Jacques de Maillard ne voit pas dans les rapports entre État et commune de simples relations déséquilibrées au profit de l'un ou de l'autre. Pour lui il faut plutôt y voir ce que certains auteurs ont appelé des « *échanges politiques territorialisés*¹⁰² ». Dans ce type de relations, le niveau dominant (le gouvernement central) autorise les collectivités inférieures à modifier les moyens d'action et le contenu de l'action publique à condition qu'elles rentrent dans la procédure proposée. Ainsi, l'Etat « invite » les collectivités locales à entrer dans des procédures généralisées à l'ensemble du territoire, ce faisant, il impose des cadres d'interprétation (les normes, le vocabulaire qu'il contribue à élaborer), de discussions (les objectifs de la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance), de financements (le Fonds interministériel de prévention de la délinquance).

De plus, ces procédures généralisées s'appuient la plupart du temps sur ce que l'on a décrit comme des arènes, des scènes de débat public mettant en interaction des élus locaux, des responsables associatifs, des représentants de l'Etat, des acteurs sociaux, etc. On peut alors s'attarder sur les effets que produisent ces nouvelles relations entre l'Etat, les associations ou les groupes d'intérêts locaux comme les comités de quartier par exemple, au sein des CISPD. En effet, on peut envisager que ces scènes de débat public avec la présence d'un représentant de la préfecture, sont organisées afin de donner aux acteurs de terrain les possibilités de s'approprier les dispositifs et les procédures, en contournant le filtrage opéré par la municipalité. Ce faisant, l'Etat brise la relation duale entre les mairies et « leurs » associations, comité de quartier, etc. D'une manière plus générale, on peut interpréter ces différentes tentatives des représentants de l'Etat, comme une stratégie d'extension du champ de la négociation à des tiers, à de nouveaux interlocuteurs, qui dans le même temps casse ainsi la relation entre le maire et le préfet. Les agents de l'Etat tentent de briser ce rapport dont ils semblent penser qu'il leur est désormais devenu défavorable¹⁰³. Il s'agit là d'une redéfinition capitale du rôle de l'Etat. Ce dernier s'efforce désormais de se positionner dans les scènes de négociations locales comme un arbitre, un intermédiaire. Il tente d'orienter les conduites des acteurs locaux, d'instrumentaliser le tissu associatif et les groupes d'intérêts locaux.

¹⁰¹ Maillard (de) Jacques, *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Paris, LGDJ (Collection droit et société), 2004

¹⁰² Négrier Emmanuel, « Echange politique territorialisé et intégration européenne », in *Les nouvelles politiques locales, Dynamiques de l'action publique* sous la direction de Balme, Faure, Mabileau, Paris, Presses de Sciences-Po, 1999

¹⁰³ A ce propos, il est intéressant de lire les ouvrages de Patrick Le Galès sur la gouvernance urbaine

L'Etat, dans le cadre des politiques sociales urbaines et notamment dans ce qui a fait l'objet de cette étude, le champ de la sécurité, abandonne sa fonction classique de producteur d'action publique pour se positionner dans un rôle d'émetteur de règles juridiques et sociales, mutation dont la contractualisation est l'emblème. Au travers des contrats, l'Etat tente de créer des cadres, de nouvelles façons de travailler dans l'espace local, il essaie de promouvoir de nouvelles normes d'action publique fondées sur le « partenariat », « l'action territorialisée », « la coproduction de projet », etc.

2.2. Les reprises d'initiatives de l'Etat en matière de politiques locales de sécurité

L'Etat définit de nouveaux cadres d'intervention qu'il accompagne d'un certain nombre de règles et de normes collectives ; ce faisant, il adopte un positionnement central, incontournable et accroît son influence.

2.2.1. Enonciation de normes collectives et mise en dépendance financière

Le ministre de l'Intérieur évoque dans son discours l'obligation pour les communes de plus de 5000 habitants de créer un CLSPD. Or, demander au maire d'une commune de créer un CLSPD, revient à lui demander de mobiliser des moyens financiers, humains et techniques dont il ne dispose pas toujours. En effet, les communes les plus petites n'ont pas de dispositif approprié permettant de mettre en place une politique de prévention sérieuse, et de la financer par la suite. C'est dans ce sens là, que nous évoquerons la création d'une dépendance financière des communes vis-à-vis de l'Etat. Les communes en recourant au FIPD tissent des liens financiers étroits avec les préfetures. L'Etat en permettant le développement d'une politique locale de prévention dans les petites communes adopte un positionnement central et incontournable. En finançant une partie de la rémunération du coordonnateur du CLSPD et en facilitant le développement de projets des professionnels, l'Etat investit et s'approprie des espaces politiques dont il était auparavant relativement absent, discret voire exclu. De plus, comme nous le développerons par la suite, ce mode de fonctionnement donne la capacité à l'Etat de rentrer en contact avec des professionnels ou des groupes d'intérêts qui s'adressaient

précédemment exclusivement au maire. Ainsi le filtre que pouvait opérer le maire disparaît et des liens directs sont possibles entre les acteurs locaux et les représentants de l'Etat.

« Ce¹⁰⁴ n'est quand même pas fréquent de voir le préfet ici, pourtant on est à 500 mètres de la sous-préfecture ici. La dernière fois qu'il est venu je crois que c'était pour les inondations. »

De ce mode de fonctionnement découle une autre réflexion. Sachant que l'insécurité et les taux de délinquance les plus élevés se concentrent essentiellement dans les agglomérations les plus grandes, les zones les plus peuplées et les plus urbanisées, on peut se poser la question du bien-fondé de la création de CLSPD dans des communes de 5 000 habitants, surtout dans un environnement rural. Celles-ci ont-elles réellement besoin d'une instance telle qu'un CLSPD ? On peut en douter. Souvent, elles disposent de services jeunesse, de services de politique de la ville, ou de services sociaux qui gèrent de manière transversale la prévention, lorsque cela s'avère nécessaire (la Gendarmerie intervenant en outre en matière de sécurité quand il n'existe pas de police municipale sur la commune). En définitive, exiger la tenue de conseils locaux de sécurité et de prévention dans toutes les communes de 5000 habitants revient à considérer la création d'un CLSPD comme un objectif en soi. Le décret du 17 juillet 2002 indique que si le maire est le pilote du CLSPD, le préfet et le procureur de la République en sont membres de droit. Créer de nouveaux CLSPD dans toutes les communes de plus de 5000 habitants, ainsi que le souhaitait le ministre de l'Intérieur dans son intervention devant les préfets le 28 novembre 2005, implique nécessairement dans les départements une multiplication de ces instances et, par extension, du nombre de réunions et donc de scènes locales sous l'œil attentif du préfet. Et comme nous l'avons vu, c'est par la tenue de ces arènes locales que les négociations et les partenariats se développent autour de l'Etat ;

« C'est¹⁰⁵ ce que l'on appelle la « réunionite », c'est une maladie actuelle des politiques sociales. On se retrouve ensemble très fréquemment pour discuter des mêmes choses, avec les mêmes partenaires, mais d'une façon différente ».

¹⁰⁴ Monsieur L'Huillier, responsable de l'association Alizé

¹⁰⁵ Monsieur L'Huillier, responsable de l'association Alizé

Le préfet instaure lors des premières séances un contexte favorable aux négociations, puis le représentant de la préfecture chargé des politiques de prévention de la délinquance assure par la suite les mises en œuvre techniques. L'Etat par l'intermédiaire et la multiplication des séances plénières s'assure un ancrage local et la constitution d'un réseau d'acteurs. Il favorise la création de dynamismes locaux dont il est à la fois l'initiateur et le maître, les CLSPD lui permettant d'avoir une relation directe avec les partenaires locaux, une relation financière notamment.

Enfin, se dessine une dernière interrogation. Nicolas Sarkozy annonce dans son discours la nécessité de créer des compétences à part entière en matière de prévention au sein des préfectures, principalement pour permettre le partage des informations et des moyens du département avec les communes en matière d'ingénierie et de technique. Il s'agit pour le ministre de trouver des « *agents connaissant les difficultés des communes et de leurs quartiers, mais aussi capables d'aider les maires à mettre en place les dispositifs* ». Or ces compétences sont de très près comparables aux compétences propres aux CLSPD, comme le traduisent les propos de Marie-Christine Pernin, directrice du CISPDP de Pont-à-Mousson.

« Notre mission est celle d'un cabinet d'ingénierie. [...] On aide les communes à développer une politique de prévention. On récolte les informations, on les traite et on les restitue. [...] un gros travail est fait pour monter les projets, acquérir les financements, etc. ».

La création dans les préfectures, de services chargés de missions similaires à celles des CLSPD n'est-elle pas de fait une mesure destinée au retour de l'Etat. On peut légitimement se poser la question. Cela revient à faire double emploi. On peut néanmoins interpréter cette volonté d'une autre manière. Donner de nouvelles compétences aux préfectures, en les chargeant de missions qui relevaient jusque-là de compétences municipales, permet à l'Etat de retrouver une place centrale en matière de sécurité et de prévention au niveau local.

Il est alors intéressant de mettre en système les trois éléments précédents. L'Etat crée et norme les scènes locales de production de l'action publique. Parallèlement, il met à disposition un Fonds (le FIPD) afin de favoriser le développement de projets partenariaux. Enfin, il dote

les instances qui le représentent de compétences nouvelles en matière de prévention de la délinquance, compétences qui étaient auparavant l'exclusivité des municipalités. Depuis 2002, le discours de l'Etat a évolué en matière de politique locale dans le champ de la sécurité, et après cette période discursive les éléments d'application de ces évolutions sont présents dans les circulaires et textes de loi comme l'illustre la loi 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

2.2.2. « Mode d'emploi du FIPD »

L'article 5 de la loi relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 a créé le Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD) destiné à favoriser le développement des politiques locales et nous allons à présent nous concentrer sur ce Fonds. Ce travail s'appuiera sur la circulaire du 4 mai 2007 du secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance relative à l'utilisation du FIPD. Cette circulaire dans un premier temps, a été adressée aux préfets, au directeur général de la Police nationale, au directeur général de la Gendarmerie nationale, au directeur général de l'agence de la cohésion sociale et de l'égalité des chances et au délégué interministériel à la ville. Dans un deuxième temps, les préfets de chaque département ont fait suivre avec une lettre d'accompagnement, cette circulaire aux communes disposant d'un CLSPD ou aux regroupements de communes disposant d'un CISPD.

Nous allons dans un premier temps nous intéresser à la lettre qui accompagne la circulaire avant de nous concentrer sur la circulaire elle-même.

L'objet du courrier s'affiche comme un « mode d'emploi du FIPD ». Dans sa lettre, le préfet de Meurthe-et-Moselle explique que le FIPD « offre à l'Etat un moyen important de consolider et rénover les dispositifs de concertation et de coopération entre les autorités les collectivités publiques en matière de prévention dans le département, en donnant rapidement leur plein effet aux mesures nouvelles prévues par la loi du 5 mars 2007 ». Le préfet présente donc ce fond comme un *moyen pour l'Etat*. Le département de Meurthe et Moselle, pour 2007, sera doté de 540 233 € Le préfet énonce les objectifs que ce Fonds doit contribuer à atteindre :

- *Faciliter l'application des dispositions de la loi du 5 mars 2007*
- *Promouvoir des politiques locales de prévention de la délinquance compatibles avec les priorités de l'Etat*

- *Améliorer les capacités locales de conception des politiques de prévention*
- *Développer l'action partenariale*
- *Evaluer l'impact des actions de prévention de la délinquance*

La lecture de ces objectifs laisse apparaître deux éléments qu'il semble essentiel de rappeler afin d'illustrer l'hypothèse selon laquelle l'Etat tiendrait une place centrale et incontournable dans le champ des politiques locales de sécurité. S'il est mis en évidence la promotion des politiques locales de prévention, il est rappelé que ces dernières doivent *être compatibles avec les priorités de l'Etat*. De plus, il s'agira *d'évaluer l'impact des actions*. On peut alors s'interroger sur les conséquences que peuvent avoir la compatibilité avec les priorités de l'Etat et l'évaluation des impacts. Une sélection des projets soutenus par le FIPD se dessine, une sélection qui sera effectuée, comme le rappelle la circulaire du 4 mai 2007, par le Conseil Départemental de Prévention de la Délinquance (CDPD) et in fine par le préfet.

La circulaire du 4 mai 2007 a pour objet les principes d'utilisation et d'emploi des crédits du fond interministériel pour la prévention de la délinquance en 2007. Il est rappelé l'obligation pour les communes de plus de 10 000 habitants de créer un CLSPD. De même, à titre exceptionnel une partie des crédits FIPD pourra être consacrée au financement de dépenses de rémunération autre que celles des agents de l'Etat. Elle peut concerner en particulier la prise en charge d'une partie de la rémunération des coordonnateurs. La fin de la circulaire, par l'article 3.2 s'intéresse au rôle des CLSPD. Il s'agit de *« faire jouer leur rôle aux cadres de concertation rénovés, les CLSPD fournissent le cadre naturel de présentation par le représentant de l'Etat des conditions d'emploi du Fonds, d'un débat local à ce sujet, d'une restitution des résultats produits par les actions qu'il a financées. »*

2.2.3. La reprise d'initiative de l'Etat

L'Etat définit de nouveaux cadres d'intervention qu'il accompagne d'un certain nombre de règles. Les CLSPD en sont une illustration. Dans son ouvrage *réformer¹⁰⁶ l'action publique, la politique de la ville et les banlieues*, Jacques de Maillard évoque cette reprise d'initiative de l'Etat. *« Au travers de la démarche contractuelle, l'Etat diffuse ses règles d'action aux acteurs situés à sa périphérie. Selon cette hypothèse, si l'Etat délègue désormais*

¹⁰⁶ Maillard (de) Jacques, *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Paris, LGDJ (Collection droit et société), 2004

le traitement des questions de sécurité aux acteurs locaux, il continue de déterminer leur conduite, en définissant une « grammaire d'action publique¹⁰⁷ ». Monopolisant les capacités intellectuelles, l'Etat serait capable d'imposer des modes de fonctionnement. », (De Maillard, 2004 : 35). Ce processus se divise en trois étapes.

D'abord, l'Etat est capable de définir des règles et des modèles de conduites spécifiques et contraignants. Il rédige les circulaires d'application des CLSPD qui forment le mode d'emploi, les règles du jeu. Elles définissent un rythme de travail, une méthode et par la désignation des membres du deuxième collège, les participants. Si certains ajustements sont possibles, le cadre est formalisé, fixé.

Ensuite, il est en position d'imposer une vision du monde, c'est-à-dire obliger les acteurs locaux à se saisir des procédures et à entrer dans les cadres qu'il a initiés. En effet, l'Etat désigne les acteurs et dans un même temps impose une vision du monde dans le sens où il impose que l'on se préoccupe de certains sujets. Par la généralisation des CLSPD aux communes de plus de 10 000 habitants, la prévention de la délinquance devient un thème majeur de l'action publique, et l'un des thèmes principaux de l'action publique locale.

« La¹⁰⁸ prévention de la délinquance est aujourd'hui au cœur des préoccupations. [...] Nous, on ne l'a jamais formulé comme ça, mais en quelque sorte ça fait plus de 20 ans que la prévention spécialisée joue un rôle majeur dans le champ social. [...] Aujourd'hui, tout le monde s'y met et le problème c'est que c'est d'une manière différente. [...] mais c'est dans les têtes. »

Enfin troisièmement, l'Etat rend le processus désirable, souhaitable. Comme nous l'avons vu dans le second chapitre, le CLSPD est envisagé par les acteurs, comme un outil dont on peut tirer profit, sortir gagnant. Le FIPD est également une illustration de la manière dont l'Etat peut initier des processus d'action publique locale qui mobilisent les acteurs et qui dans un même temps attribuent une place centrale à l'Etat en renforçant les liens qui l'unissent aux acteurs locaux.

¹⁰⁷ Gilbert Claude et Saez Guy insistent sur le rôle central de l'Etat « producteurs de sens, énonçant les règles des institutions qu'il crée », dans leur ouvrage *l'Etat sans qualité*, PUF, Paris, 1982, P 163

¹⁰⁸ Madame Jocelyne Ruppert, responsable du service de prévention spécialisée de Jarny

Nous avons évoqué précédemment la définition d'une *grammaire d'action publique* qui par l'intermédiaire des textes ministériels énonce à la fois une méthode et un objet. *La méthode*, en ce qui concerne les CLSPD, est fidèle aux principes du développement social urbain. Nous l'avons vu les notions de *diagnostic, projet, partenariat, évaluation, contrat* sont récurrentes. La circulaire du 17 juillet 2002 rappelle que le CLSPD « *doit être l'occasion de clarifier et de hiérarchiser les priorités, en se dotant de la capacité permanente de suivre les évolutions. [...] l'installation d'un CLSPD peut être l'occasion de professionnaliser les pratiques de l'action collective.* ». Pour ce faire, le Fonds interministériel de prévention de la délinquance peut être utilisé dans l'objectif d'une création de poste « *coordonnateur, chef de projet sécurité etc.* ». *L'objet*, concerne les communes de plus de 10 000 habitants et les intercommunalités. L'Etat, au travers de ses catégories, délimitations ou grilles d'analyse, adopte une lecture spécifique des problèmes urbains, tout comme des modalités de réponse qu'il faut mettre en œuvre. « *Il constitue de la sorte des cadres de l'interprétation du réel, à l'aide desquels les acteurs locaux se repèrent dans la conduite de l'action publique quotidienne. Ce faisant, un corps de règles prend forme.* », (De Maillard, 2004).

Il serait intéressant de travailler sur la formalisation juridique des contrats. Nous aurions probablement pu constater, que le droit vient formaliser des arrangements politiques entre diverses institutions. Nous pouvons à ce sujet faire référence à Philippe Ligneau qui s'interroge sur l'existence d'un droit du partenariat avec les pouvoirs publics afin de savoir s'il existe « *une¹⁰⁹ règle du jeu claire et fiable pour organiser les rapports juridiques entre les parties lorsque l'une d'elles est la puissance publique.* ». Ces réflexions sur le partage des compétences et leurs localisations, nous amènent à évoquer l'asymétrie des rapports entre État et collectivités locales principalement en raison du fait que l'Etat serait en charge de l'intérêt général alors que les communes n'auraient qu'à gérer des intérêts territoriaux. Une telle rhétorique se retrouve fréquemment chez les fonctionnaires d'État. Pour eux, il est nécessaire d'exercer un contrôle sur les financements dont l'Etat peut faire l'objet. Dans ce sens, l'Etat serait le « *moteur* » de l'action publique ce qui dans un même temps conforterait la légitimité de l'Etat local. « *Ces¹¹⁰ éléments semblent donner raison aux chercheurs qui voient dans les contrats passés entre État et collectivités locales une façon pour l'Etat d'adapter ses modes d'intervention sans les modifier radicalement, le cadre contractuel ne donnant*

¹⁰⁹ Ligneau Philippe, « *Existe-t-il un droit du partenariat ?* » in Informations sociales, N.95, 2001

¹¹⁰ Maillard (de) Jacques, *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Paris, LGDJ (Collection droit et société), 2004

que « l'illusion de la liberté » aux collectivités locales¹¹¹, autrement dit, « il¹¹² s'avère que la politique de la ville a représenté une redéfinition autoritaire du mode d'action incitative, visant à contrôler les effets de la décentralisation ».

* *
*

La répartition territoriale des compétences entre l'Etat et les collectivités locales est assez ambiguë. Après plusieurs années de logique décentralisatrice, l'Etat veut aujourd'hui retrouver une place centrale dans la gestion des questions de sécurité. L'Etat cherche, par l'intermédiaire des préfets de région et de département, à se réimplanter au niveau local. La situation est ainsi assez floue. D'un côté, l'Etat tend à localiser de plus en plus les politiques de sécurité par l'intermédiaire des CLS et des CLSPD, et à faire du maire le pilote, l'acteur central ; d'un autre côté, représenté par les préfets, il définit au niveau départemental les grands axes des politiques de sécurité, et souhaite que les collectivités locales lui rendent des comptes. Les préfets s'imposent alors dans le processus partenarial d'élaboration d'un intérêt général local.

Cette dernière idée s'oppose à la perte de centralité de l'Etat en matière de pilotage de l'action publique. Face à la disparition des repères traditionnels, l'Etat s'impose comme un niveau de structuration de l'action collective par la mobilisation et l'alignement des acteurs qu'il impulse. Il stimule et anime des séances de débats publics qui s'articulent autour des concepts de partenariat, territoire, projet, co-construction, etc. On trouve, avec le partenariat, un projet de dépassement des interventions étatiques traditionnelles. L'Etat initie des processus en localisant des dispositifs comme le CLSPD, ces derniers étant avant tout perçus comme des ensembles de moyens. Ils supposent le respect de certaines règles, essentiellement procédurales, mais ils ne constituent en aucun cas des mesures contraignantes interdisant tout espace d'action aux acteurs locaux.

De même, la conjugaison de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et de la circulaire du 4 mai 2007 du comité interministériel de prévention de la

¹¹¹ Chevallier Jacques, *Science administrative*, PUF, Paris, 1986, page 413

¹¹² Chevalier Gérard, « Volontarisme et rationalité de l'Etat. L'exemple de la politique de la ville. », *Revue française de sociologie*, 37, 1996, page 210, cité in Chevallier Jacques, *Science administrative*, PUF, Paris, 1986

délinquance permet d'illustrer le retour de l'Etat au cœur des politiques locales de sécurité. L'Etat favorise l'émergence de politiques locales, de cadres de concertation, de scènes de débat public. Il les organise, les façonne, les norme. Il donne la possibilité - et impose - aux communes de mettre en place des CLSPD en participant au financement du coordonnateur. Le FIPD s'adresse à l'ensemble des membres des dispositifs locaux et la sélection des projets n'est effectuée que par des instances qui relèvent de l'Etat, le Conseil Départemental de Prévention de la Délinquance (CDPD) et in fine le préfet. Ce dernier, par sa présence lors des séances plénières, tisse des liens, noue des contacts avec les acteurs locaux et devient un interlocuteur privilégié parfois davantage que le maire. Le préfet contourne, se détache du filtre que le maire peut constituer entre la préfecture et les responsables locaux de sa commune, qu'ils soient associatifs, institutionnels ou informels. Par le FIPD, l'Etat adopte une position centrale et tisse des liens de dépendance. Les membres des dispositifs locaux se soumettent aux priorités, aux exigences de l'Etat ; une soumission qui n'apparaît pas comme telle à leurs yeux. Au contraire. En investissant les marges de manœuvre dont ils disposent, les membres des dispositifs estiment jouer et tirer profit du dispositif dans lequel ils sont inscrits. Par les CLSPD, l'Etat permet aux professionnels de terrain de développer des projets qui ne trouvaient aucun financement auparavant, d'acquérir de nouvelles compétences et ainsi de faire évoluer le positionnement des structures, leur influence et leur capacité d'initiative.

En ce sens, l'Etat conserve une place centrale en raison du fait qu'il parvient à imposer des façons de travailler, des rythmes et des objectifs.

Conclusion

Le champ des politiques publiques de sécurité a, dès le début des années 80, été porteur de ce nouveau mode d'action publique que l'on a désigné durant cette étude, par le concept de *contractualisation de l'action publique*. Ce mode de faire est devenu systématique dans le traitement de la question sociale.

L'absence de doctrine et de formalisme dont font preuve les CLSPD entraîne une diversification des interprétations mais également une diversification des mises en œuvre du dispositif. Nous avons analysé la plasticité de ce dispositif comme une volonté d'ouverture de la part des décideurs, une ouverture qui illustre *l'esprit de la décentralisation* et participe à la reconnaissance des territoires locaux, à leur autonomie et leur capacité à s'administrer indépendamment du pouvoir central.

L'analyse empirique des politiques locales de sécurité à travers le CLSPD, nous a permis de confirmer l'hypothèse selon laquelle l'établissement de *scènes de consensualisme local* entraîne un fort dynamisme local et une mobilisation importante des partenaires. Le flou, la complexité et la plasticité des notions favorisent les libres interprétations et par conséquent les formes d'agrégation des intérêts divergents qui peu à peu se formalisent et créent de nouvelles actions. L'ouverture de ce dispositif, entraîne la formation d'alliances, la mise en œuvre de stratégies ou l'évolution des identités professionnelles des partenaires.

Le manque de formalisme et de doctrine des CLSPD contribue à la création de zones d'incertitude que les professionnels perçoivent comme une menace, un risque pour leur structure et son positionnement. Ils investissent alors ces zones et, en émettant des avis ou des souhaits formalisent et donnent un contenu au CLSPD. Ils se l'approprient et par projection dans l'avenir, l'investissent.

L'analyse des textes de loi et des évolutions récentes en matière de politiques locales de sécurité, nous a permis de confirmer notre seconde hypothèse. Les procédures locales et notamment les politiques contractuelles de sécurité illustrent un mode d'action publique qui permet à l'Etat d'acquérir une position centrale et incontournable.

Après plusieurs années de logique décentralisatrice, l'Etat veut aujourd'hui retrouver une place centrale dans la gestion des questions de sécurité. D'un côté, l'Etat tend à localiser

de plus en plus les politiques de sécurité par l'intermédiaire des CLS et des CLSPD, et à faire du maire le pilote, l'acteur central ; d'un autre côté, représenté par les préfets, il définit au niveau départemental les grands axes des politiques de sécurité et impulse une nouvelle *grammaire de l'action publique*. En effet, face à la disparition des repères traditionnels, l'Etat s'impose comme un niveau de structuration de l'action collective par la mobilisation et l'alignement des acteurs qu'il impulse. Il stimule et anime des séances de débats publics qui s'articulent autour des concepts de partenariat, territoire, projet, co-construction.

Enfin, l'Etat à travers la loi du 5 mars 2007 favorise l'émergence de politiques locales. Il donne la possibilité – et impose – aux communes de mettre en place des CLSPD dont la sélection des projets n'est effectuée *in fine* que par des instances qui relèvent de l'Etat. Il adopte une position centrale et tisse des liens de dépendance. Les membres des dispositifs locaux suivent alors les priorités de l'Etat et s'y soumettent ; une soumission qui n'apparaît pas comme telle à leurs yeux. Au contraire. En investissant les marges de manœuvre dont ils disposent, les membres des dispositifs estiment jouer et tirer profit du dispositif dans lequel ils sont inscrits.

En ce sens, l'Etat conserve une place centrale en raison du fait qu'il parvient à imposer des façons de travailler, des rythmes et des objectifs.

L'exemple du CISPD de la Communauté de communes du Jarnisy nous a permis d'avoir une illustration empirique des idées développées dans cette étude. Le dispositif est installé et nous avons constaté que la seconde séance plénière a enclenché une émulation d'initiatives et de projets proposés par les membres du CISPD. La création de scènes locales de négociation en présence d'un représentant de l'Etat a entraîné des rencontres et des confrontations qui ont donné naissance à des alliances et des volontés d'action collective. Cette émulation enclenchée, la présence de l'Etat s'est faite plus discrète et le pilotage s'effectuera désormais à distance notamment, lors de l'arbitrage des projets soutenus par le FIPD en fonction des priorités définies par le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance.

En conclusion, deux derniers éléments de réflexion s'imposent ; des questions qui constitueront l'ouverture de ce mémoire.

Premièrement, il serait intéressant d'étudier le retour de l'Etat dans les politiques locales contractuelles dans les différents domaines de l'action publique. Nous pouvons faire l'hypothèse qu'il apparaîtrait des corrélations entre l'implication de l'Etat à l'échelle locale et

les missions que l'on qualifie traditionnellement de régaliennes. Dans ce sens, la sécurité apparaît comme un domaine privilégié par l'Etat et il serait donc abusif de généraliser le retour de l'Etat, à travers l'instrumentalisation de l'action publique, dans l'ensemble des politiques locales. L'Etat serait donc davantage à envisager dans ses multiples domaines d'intervention comme un acteur principal qui compose avec les collectivités territoriales, qui anime et orchestre.

Le second élément de réflexion de notre ouverture concerne l'animation politique effectuée à l'intérieur des cadres définis par l'Etat. Nous aurions en effet pu réfléchir à l'influence de ces cadres sur la conduite de l'action publique. Plus exactement, dans quelle mesure ces nouveaux cadres définis par l'Etat s'actualisent et pèsent sur les conduites de l'action publique. Des stratégies et des coalitions entre les acteurs locaux ont effectivement lieu et ne confortent pas toujours les priorités du pouvoir central. Par des jeux de pouvoir et d'adaptation, ces coalitions contribuent également à la définition des priorités de l'Etat. Le niveau de composition et d'élaboration des politiques publiques change alors d'échelle. En effet, la recomposition du rôle de l'Etat, l'extension du recours au marché et la place croissante de la société civile entraînent un brouillage des frontières politiques et conduit à une organisation politique et sociale à des niveaux autres que le niveau national. C'est dans ce contexte que certains territoires pourraient constituer un niveau intermédiaire de structuration des acteurs, des groupes et des institutions. Cette idée nous amène à une réflexion sur le rôle et la place du politique, et plus exactement sur la légitimité des différents intervenants dont les sources sont de plus en plus nombreuses et variées.

Bibliographie

- Ouvrages et revues

BAILLEAU Francis, « Le diagnostic, préalable à la co-production d'une politique locale de sécurité. », in BAILLEAU, GORGEON, *Prévention et sécurité, vers un nouvel ordre social ?*, Les éditions de la DIV, 1999.

BALLAIN. R, GLASMAN. D, RAYMOND. R (dir.), *Entre protection et compassion, des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Presses Universitaires de Grenoble, Collection Symposium, 2005.

BALME Richard, FAURE Alain et MABILEAU Albert (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 1999.

BEHAR Daniel, « Partenariat et territoire : une nouvelle donne ? » in *Informations sociales*, n°95, 2001.

BERLIOZ Gilbert, *La prévention dans tous ses états, histoire critique des éducateurs de rue. L'Harmattan, éducateurs et préventions, 2002.*

BESSON Jean-Luc, *CLS-CLSPD, guide du coordinateur*, La lettre du cadre territorial, coll. « Dossier d'experts », Voiron, 2005.

BILLION Pierre, *Prévention de la délinquance : inquiétudes et amalgames*, article de l'observatoire des inégalités, février 2006.

BOURDIEU Pierre, *La misère du monde*, Edition du Seuil, 1993.

BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, L.G.D.J, 6^e édition, Paris, 2002.

CASTEL Robert, *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Seuil, « La République des idées », Paris, 2003.

CHAUVIÈRE (dir.), « Enjeux et apories des nouvelles politiques publiques », *Cahiers du Centre de recherche interdisciplinaire de Vaucresson*, n° 13, 1995, volume II.

CHEVALIER Gérard, « volontariste et rationalité de l'Etat. L'exemple de la politique de la ville. », *Revue française de sociologie*, 37, 1996, page 210.

CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, PUF, Paris, 1986.

DAMON Julien, *La dictature du partenariat*, *Informations sociales* n° 95, 2001.

DIEU François et DOMINGO Bruno, « Partenariat et évaluation. Les cas des contrats locaux de sécurité », *Revue internationale de criminologie et de police*, volume LVI, 2003, p. 3-32.

DIEU François, «Partenariat et sécurité», in «L'action partenariale», in *Revue de la gendarmerie nationale*, n°217, Décembre 2005, pp. 23-31.

DIEU François, *Politiques publiques de sécurité*, coll. « Sécurité et société», L'Harmattan, Paris, 1999.

DONZELOT Jacques et ESTEBE Philippe, *L'Etat animateur essai sur la politique de la ville*, Esprit, 1994.

DONZELOT Jacques (Dir.), *Face à l'exclusion, le modèle français*, Paris, Esprit, 1991.

DURAN P, THOENIG J-C, « L'Etat et la gestion publique territoriale », revue française de science politique, 4, Août 1996.

EPSTEIN Renaud, « le préfet ajusteur, entre intérêt général et ordre public, après le pouvoir périphérique », in *pouvoirs locaux, les cahiers de la décentralisation*, n°44, mars 2000 p 37-43.

ESTEBE Philippe, *L'usage des quartiers, Action publique et géographique dans la politique de la ville (1982-1999)*, L'Harmattan, 2004.

GARCIN Pierre, *Sécurité, insécurité : Bilan, attentes, clés pour une stratégie globale*, Armand Colin, Paris, 2005.

GATTO Dominique et THOENIG Jean-Claude, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, L'Harmattan, Paris, 1993.

GAUDIN Jean Pierre, « Contrats et conventions : la négociation des politiques publiques », in *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Paris, 1997.

GAUDIN Jean Pierre, « Politiques urbaines et négociations territoriales », revue française de science politique, 1, février, 1995.

GAUDIN Jean-Pierre, (dir.), *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996.

GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat, L'action publique en question*, Presses de Sciences Po, 1999.

GHIGLIONE Rodolphe et MATALON Benjamin, *Les enquêtes sociologiques : théories et pratiques*, Armand Colin, 4^e édition, Paris, 1995.

GILBERT Claude, SAEZ Guy, *L'Etat sans qualité*, PUF, Paris, 1982.

GLASMAN Dominique, *Réflexion sur les contrats dans l'éducation*, Ville École Intégration, n° 117, juin 1999.

GLEIZAL Jean-Jacques, « L'élaboration des politiques de sécurité en France (1982-2002) », in FROMENT, GLEIZAL, KALUSZYNSKI (sous la dir.), *Les États à l'épreuve de la sécurité*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2003.

GORGEON, ESTEBE, LEON, « De la prévention sociale à la tranquillité publique, glissement sémantique et renouveau de l'action publique » in *les dilemmes de la proximité*, les cahiers de la sécurité intérieure n°39, 2000.

INSTITUT DES HAUTES ETUDES SUR LA SECURITE INTERIEURE, *Guide pratique pour les contrats locaux de sécurité*, La documentation française/IHESI, coll. « La sécurité aujourd'hui », Paris, 1998.

ION Jacques, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Privat, Toulouse, 1990.

LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick (Dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de sciences Po, Collection académique, 2004.

LASCOUMES Pierre, « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », revue française de science politique, 3, juin 1995.

LEFEVRE Georges, « Les dispositifs contractuels et partenariaux. Vers une nouvelle génération de Contrat local de sécurité? », in « L'action partenariale », *Revue de la gendarmerie nationale*, n°217, Décembre 2005, pp. 41-49.

LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », revue française de science politique, 1, février 1995

LE GOFF Tanguy, « Réformer la sécurité par la coproduction : action ou rhétorique ? » in Sébastien ROCHE (sous la dir.), *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux Etats-Unis*, Ed. Odile-Jacob, 2004.

LIGNEAU Philippe, *Existe-t-il un droit du partenariat ? in informations sociales*, N.95, 2001.

MAILLARD (de) Jacques, « Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées » in *Politiques et management public*, vol 18, n°3, septembre 2000.

MAILLARD (de) Jacques, *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Paris, LGDJ (Collection droit et société), 2004.

MARCOU (G.), RANGEON (F.) et THIÉBAULT (J.-L.) (Dir.), *La Coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, L'Harmattan, 1997.

MUCCHELLI Laurent, *Violences et insécurité : fantasmes et réalités dans le débat français*, La Découverte, Paris, 2002.

MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, PUF, coll. « Que sais-je? » n°2534, 2^e édition, Paris, 1994.

NEGRIER Emmanuel, « Echange politique territorialisé et intégration européenne », in BALME Richard, FAURE Alain et MABILEAU Albert (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 1999.

PEYREFITTE Alain, *Réponses à la violence*, Presses Pocket, Paris, 1977, 2 tomes.

REMY, VOYE et SERVAIS, *Produire ou reproduire. Une sociologie de la vie quotidienne*, Bruxelles, Les Éditions Vie Ouvrière, vol. 1, 1978.

ROCHE Sébastien, *Le sentiment d'insécurité*, PUF, coll. « Sociologie aujourd'hui », Paris, 1993.

ROCHE Sébastien, *Sociologie politique de l'insécurité*, Paris, PUF, coll. quadrige, 2004.

SCHWEYER J.P, « Vers un État partenaires ? » in Serge Paugam (dir.), *l'exclusion. L'Etat des savoirs*, Paris, La découverte, 1996.

SICOT François, « *La place du diagnostic dans la recomposition des politiques publiques. L'exemple des Contrats Locaux de Sécurité* », in Ballain R., Glasman D., Raymond R. (dir.) *Entre protection et compassion, des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Presses Universitaires de Grenoble, Collection Symposium, 2005.

- *Discours et rapports officiels*

Congrès des maires et des présidents de communautés - Discours de Monsieur Nicolas Sarkozy, Ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure, et des libertés locales, Paris, 20 novembre 2003.

Intervention aux préfets - Discours de M. Nicolas Sarkozy, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, Paris, 28 novembre 2005.

Ministère de l'intérieur, « Des villes sûres pour des citoyens libres », *Actes du colloque de Villepinte*, 24-25 octobre 1997.

- *Textes de lois, décrets et circulaires*

Loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité.

Circulaire interministérielle du 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité.

Circulaire n°7800 du 22 décembre 1999, DEF/GEND/OE/EMP/PACR relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité.

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

Décret et Circulaire du 17 juillet 2002 relatifs aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention de la délinquance.

Loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation sécurité intérieure.

Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

Loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Loi numéro 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

Circulaire du 4 mai 2007 relative à l'utilisation du FIPD.

- *Documents internes et contractuels*

Assemblée générale du 4 Mai 2006, CLSPD de Pont-à-Mousson.

Assemblée plénière du CISPD, CCJ, 19 décembre 2006 et 26 Juin 2007.

Comptes rendus des bureaux et conseils communautaires de la communauté de communes du Jarnisy.

Contrat Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance de la communauté de communes du Jarnisy, Juin 2007.

Contrat Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance de Pont-à-Mousson, Mars 2003.

Diagnostic Local de Sécurité, du CISPD de la CCJ, Julien Ginoux, Juin 2007.

L'Est républicain article du 26 septembre 2003

Républicain lorrain du 20 décembre 2006.

Statuts du CLSPD de Pont-à-Mousson, 2004.

- *Sites Internet*

<http://www.cls.interieur.gouv.fr>

<http://www.inhes.interieur.gouv.fr>

<http://www.interieur.gouv.fr>

<http://www.meurthe-et-moselle.pref.gouv.fr>

<http://www.vie-publique.fr>

<http://www.ville.gouv.fr>

Table des matières

Introduction.....	6
1. Concepts généraux et définitions.....	7
2. Cadre d'analyse et techniques d'enquête.....	11
3. Raison et déroulement de l'étude	14
Chapitre I. Les politiques locales de sécurité : de la complexité des notions à la diversité des dispositifs, l'exemple des CLSPD	17
Section 1. Genèse et fonctionnement.....	17
1.1. Ouverture et complexité des notions de sécurité et prévention de la délinquance	17
1.1.1. La sécurité	18
1.1.2. La prévention de la délinquance.....	20
1.2. Genèse d'un outil local de mise en œuvre et de coordination des politiques publiques de sécurité : le CLSPD.....	22
1.2.1. Des CLS aux CLSPD : un pas vers la localisation de la gestion des questions de sécurité et de prévention	22
1.2.2. Rôle et fonctionnement du CLSPD	25
Section 2. Les CLSPD, une illustration des politiques urbaines contractualisées	27
2.1. Subsidiarité, partenariat, diagnostic, partage et co-production de projet, maîtres mots du dispositif	27
2.1.1. Les politiques contractuelles, des critères communs à une philosophie de l'action publique.....	27
2.1.2. Les CLSPD comme illustration des politiques contractuelles.....	33
2.2. Des CLSPD caractérisés par une absence de doctrine et une large diversité de mise en oeuvre	37
2.2.1. Absence de doctrine et diversité d'interprétation	37
2.2.2. Diversité de mises en œuvre.....	41
2.2.2.1. Le CLSPD de la C. C. J.....	41
2.2.2.2. Le CLSPD de Pont-à-Mousson	42
2.2.2.3. Une diversité de mise en œuvre locale s'opposant à la déclinaison d'une politique nationale.....	43

Chapitre 2. La création de scènes de consensualisme et dynamisme local.. 46

Section 1. Scènes locales et jeux de rôle 46

- 1.1. Monographie d'une séance plénière 46
 - 1.1.1. Mardi 19 décembre 2006, première séance plénière du CISPD 47
 - 1.1.2. Mardi 26 Juin 2007, deuxième séance plénière du CISPD..... 50
- 1.2. L'Evolution des métiers et des professionnalités comme élément mobilisateur..... 53
 - 1.2.1. Définir l'identité professionnelle..... 54
 - 1.2.2. Le contrat : outil de mobilisation..... 56
 - 1.2.3. L'exemple de la prévention spécialisée au prisme du concept de transaction sociale.... 58

Section 2. Stratégies et manoeuvres des acteurs professionnels 63

- 2.1. Les scènes de consensualisme local 63
 - 2.1.1. Des discours producteurs de consensus..... 63
 - 2.1.2. Les articles de journaux comme porteurs de la doxa consensualiste..... 67
- 2.2. Une mobilisation partenariale construite sur la plasticité des notions..... 68
 - 2.2.1. Des définitions partagées mais pas identiques..... 68
 - 2.2.2. Un manque de formalise et de doctrine à interpréter comme un élément majeur du déclenchement du partenariat..... 73
 - 2.2.3. La place des élus et du coordonnateur..... 75

Chapitre 3. Le positionnement de l'Etat dans les politiques locales de sécurité 80

Section 1. La coproduction de sécurité au cœur d'enjeux de pouvoir 80

- 1.1. La sécurité publique, une mission régaliennne de l'Etat 81
 - 1.1.1. La longue et difficile émergence de la notion de coproduction de sécurité..... 81
 - 1.1.2. Les asymétries du poids et du rôle des acteurs dans le processus de coproduction de sécurité 82
- 1.2. La réaffirmation du rôle de l'Etat dans la gestion des politiques locales de sécurité depuis 2002..... 84
 - 1.2.1. Le retour de l'Etat dans « la cabine de pilotage »..... 85
 - 1.2.2. Le discours du ministre de l'Intérieur devant les préfets du 28 novembre 2005 88
 - 1.2.3. De nouvelles formes d'action publique 90

Section 2. L’Etat comme énonciateur des règles du jeu et arbitre.....	92
2.1. Les mutations des modes d’action publique	93
2.1.1. L’instrumentation de l’action publique	93
2.1.2. Institutionnalisation et contractualisation de l’action collective.....	94
2.1.2.1. L’institutionnalisation de l’action collective	95
2.1.2.2. La contractualisation	96
2.2. Les reprises d’initiatives de l’Etat en matière de politiques locales de sécurité.....	98
2.2.1. Enonciation de normes collectives et mise en dépendance financière	98
2.2.2. « Mode d’emploi du FIPD ».....	101
2.2.3. La reprise d’initiative de l’Etat.....	102
Conclusion.....	107
Bibliographie.....	110
Table des matières	115
Annexes.....	118

Annexes

- *Courrier du Préfet de Meurthe-et-Moselle au Président de la communauté de communes du Jarnisy le 12 juin 2007. (Mode d'emploi du FIPD)*

- *Circulaire du 4 mai 2007 relative à l'utilisation du FIPD.*

- *Le Républicain lorrain, article du 20 décembre 2006. (Séance plénière du CISPD de la CCJ)*

- *L'Est républicain, article du 26 septembre 2003. (Entretien avec Noël Guérard, président du CISPD de Pont-à-Mousson)*