



HAL
open science

L'État et la gouvernance des politiques locales de sécurité dans l'agglomération grenobloise

Romain Tanti

► **To cite this version:**

Romain Tanti. L'État et la gouvernance des politiques locales de sécurité dans l'agglomération grenobloise. Science politique. 2010. dumas-00820639

HAL Id: dumas-00820639

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00820639>

Submitted on 6 May 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 l'IEP de Grenoble. L'IEP ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

En tant qu'oeuvre originale, ce mémoire relève du droit de la propriété intellectuelle et vous pouvez uniquement en faire une reproduction à titre privé, sous réserve de la mention d'origine.

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES
BP 48 – 38040 GRENOBLE Cedex 9
www.iep-grenoble.fr



Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Université Pierre Mendès-France

Romain TANTI

**L'Etat et la gouvernance des politiques locales
de sécurité dans l'agglomération grenobloise**

Sous la direction de Mme Martine KALUSZYNSKI

Master 2 de Sciences de Gouvernement Comparées

Promotion 2009-2010

Remerciements

Ma reconnaissance s'adresse tout d'abord à Martine Kaluszynski, ma directrice de mémoire, qui a su me guider et me conseiller, tout en me laissant mon autonomie.

Je tiens ensuite à remercier les représentants de l'Etat, membres d'associations et acteurs des collectivités locales rencontrés dans l'agglomération grenobloise pour le temps et la confiance qu'ils m'ont accordée.

Merci enfin à Ambre et à ma mère pour leur relecture attentive et à Anne-Laure pour son soutien moral.

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE	6
Partie I : Six communes de l'agglomération grenobloise face à l'évolution des politiques locales de sécurité	14
CHAPITRE I : Territorialisation, contractualisation et partenariat dans les politiques locales de sécurité	16
Section 1 : L'institutionnalisation de politiques de prévention territorialisées	17
A. Le rapport Bonnemaizon : souci du territoire et prévention sociale de la délinquance (1981-1987)	17
B. L'influence de la politique de la ville sur les politiques locales de sécurité (1988-1996)	20
Section 2 : La promotion de la coproduction dans les politiques locales de sécurité et le rapprochement entre prévention, dissuasion et répression	25
A. L'instauration des contrats locaux de sécurité et l'affirmation des politiques locales de sécurité (1997-2001)	25
B. Les réorientations du partenariat : des CLSPD aux « stratégies territoriales » (2002- 2010)	28
CHAPITRE II : Les politiques locales de sécurité dans l'agglomération grenobloise	34
Section 1 : La structuration des politiques locales de sécurité de l'agglomération grenobloise	40
A. L'importance de la prévention sociale dans la culture des communes de l'agglomération grenobloise	40
B. Les acteurs investis dans les politiques locales de sécurité de l'agglomération grenobloise	44
Section 2 : La sécurité saisie par les communes	49
A. La professionnalisation de la sécurité dans l'agglomération grenobloise	50
B. Panorama du travail des communes de l'agglomération grenobloise dans la lutte contre l'insécurité : le rapprochement progressif des actions de prévention, de dissuasion et de répression	56

Partie II : Déléguer pour mieux régner : l'Etat et la gouvernance des acteurs locaux de la sécurité	66
CHAPITRE III : La sécurité ou l'affaire de tous ?	68
Section 1 : Partenariat local et logiques d'actions différenciées	69
A. Les difficultés du partenariat face aux rationalités sectorielles locales	70
B. Les impasses du partenariat officiel : dysfonctionnements des CISPD/CLSPD pléniers et collaboration hors cadre	75
Section 2 : L'impossible métropolisation de la sécurité dans l'agglomération grenobloise ?	81
A. Le maire, <i>pivot</i> de la lutte contre l'insécurité	84
B. L'implication très prudente de la Metro : du groupe de suivi « prévention de la délinquance et sécurité publique » au CISPD d'agglomération	90
CHAPITRE IV : L'omniprésence de l'Etat dans les politiques locales de lutte contre l'insécurité	96
Section 1 : Les instruments de la gouvernance	96
A. Le développement d'une ingénierie de la sécurité et la dépolitisation de la notion de sécurité	
B. La « managérialisation » des politiques locales de sécurité de l'agglomération grenobloise : mesures, contrôle, évaluation	102
Section 2 : L'Etat stratège et la sécurité : le mythe de la démonopolisation	108
A. La gouvernance à distance et l'homogénéisation progressive des politiques locales de sécurité dans l'agglomération grenobloise	108
B. L'influence financière de l'Etat sur la sécurité locale: l'exemple de l'attribution du Fonds interministériel de prévention de la délinquance	114
CONCLUSION GENERALE	120
BIBLIOGRAPHIE	123

INTRODUCTION GENERALE

« Il est entendu que l'obéissance des sujets envers le souverain dure aussi longtemps et pas plus, que dure le pouvoir par lequel il est en état de les protéger »

T. Hobbes, *Léviathan*, 2^{ème} partie, chapitre 21

La sécurité est aujourd'hui un enjeu politique majeur. Multiplication des discours de fermeté et des lois visant à lutter contre l'insécurité¹ d'un côté, dénonciation de dérives sécuritaires et populistes de l'autre, pas une semaine ne se déroule sans que le thème de la sécurité ne soit l'objet d'oppositions entre les partis de gouvernement en France. Si le terme de sécurité s'est longtemps confondu dans la notion d'ordre public, il repose désormais sur une acception beaucoup plus large désormais. En effet, la *sécurité* désigne à la fois un état objectif de préservation vis-à-vis d'un risque ou d'un danger et un sentiment subjectif de quiétude, caractérisé comme « souvent irrationnel et très individuel » par Madeleine Grawitz, et qui « découle de la certitude qu'éprouve l'individu qu'aucune menace ne pèse sur ce à quoi il tient² ».

La sûreté, synonyme de sécurité juridique dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, figure, de ce fait, aux côtés de la liberté et du droit de propriété comme un droit humain naturel et imprescriptible. Pour Jean-Jacques Rousseau, la sécurité est « le problème fondamental auquel l'institution étatique doit apporter une solution³ ». Dire que « la dynamique de l'Occident⁴ » en France a historiquement abouti à l'émergence d'un centre revendiquant « avec succès et pour son propre compte le monopole de la contrainte physique légitime⁵ » est aujourd'hui devenu un truisme.

¹ Près d'une vingtaine de lois ayant pour objectif la lutte contre l'insécurité se sont ainsi succédé depuis l'arrivée de la droite au pouvoir en 2002 : loi de programmation et d'orientation de la sécurité intérieure en 2002 et lois de programmation et d'orientation pour la performance de la sécurité intérieure en 2009 (LOPSI 1 et 2), loi relative à la rétention de sûreté en 2008, loi sur la prévention de la délinquance en 2007, loi renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux en 2008 etc.

² Grawitz M., *Lexique des sciences sociales*, éditions Dalloz, 7^e édition, Paris, 1999, p. 370.

³ Rousseau J.J., *Du contrat social* in *Œuvres complètes*, Gallimard, Paris, 1964, p. 486 cité par Balzacq T.,

« Qu'est-ce que la sécurité nationale ? », *La revue internationale et stratégique*, n°52, hiver 2003-2004.

⁴ Elias, N., *La Dynamique de l'Occident*, Pocket, 2003 (1^{ère} édition : 1939).

⁵ Weber M., *Le savant et le politique*, Union Générale d'Éditions, coll. Le Monde en 10-18, Paris, 1963, p. 29.

Ainsi, dans la conception wébérienne de l'Etat, le droit de recours à la violence comme forme de résolution des conflits est retiré aux individus. Ce monopole légitime de l'Etat en matière de sécurité n'est cependant pas synonyme d'un exercice exclusif de la violence mais vise plutôt « son aptitude à la prescrire, et, par conséquent, à interdire à qui que ce soit son emploi privé ou son usage abusif⁶ ». La sécurité des biens et des personnes s'est donc progressivement constituée dans ce processus historique comme une prérogative essentielle, les libéraux du XVIIIe siècle auraient dit « naturelle », de l'Etat. La loi d'orientation et de programmation sur la sécurité (LOPS) de 1995 propose ainsi dans son article 1^{er} la définition suivante : « la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de 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 ». En ce sens, la sécurité est affaire de l'Etat et fait l'objet de politiques publiques visant à réduire, d'une part, la dimension objective de l'insécurité et d'autre part, le sentiment qui l'accompagne.

La montée en puissance du phénomène *insécuritaire* et sa mise sur l'agenda politico-médiatique a ainsi donné naissance, à partir du début des années 1980, à des politiques dont le but était de compléter les actions de maintien de l'ordre et de répression par des actions tournées vers la prévention de la délinquance. Pour le criminologue Maurice Cusson, la prévention de la délinquance se réfère à « l'ensemble des actions non coercitives sur les causes, les raisons et les préliminaires des délits dans le but d'en réduire la probabilité ou la gravité⁷ ». La prévention de la délinquance devient un objet politique avec la parution du rapport « *Réponses à la violence* » d'Alain Peyrefitte en 1977 puis avec la commission des maires sur la sécurité présidée par Gilbert Bonnemaïson au début des années 1980. Le modèle de prévention qui émerge alors vise à proposer des interventions sur le milieu social des individus et sur leurs conditions de vie pour diminuer la probabilité de la survenance de comportements déviants. La promotion de la prévention sociale de la délinquance s'accompagne dans cet objectif de la mise en œuvre de dispositions législatives et réglementaires faisant participer au niveau local une pluralité d'acteurs publics ou privés. Un triple mouvement de contractualisation, de coproduction et de territorialisation de la sécurité a ainsi été progressivement encouragé par les autorités publiques. Le secteur de la sécurité s'inscrit en cela dans le sillage des politiques de

⁶ Adorno S., « Le monopole étatique de la violence : le Brésil face à l'héritage occidental », *Culture et conflits*, n°59, automne 2005, pp. 149-174

⁷ Cusson M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, Presses Universitaires de France, 2^e édition, Paris, 2009, p. 8-9.

logement, d'emploi et de lutte contre les exclusions qui ont vu émerger dans les années 1980-1990 « de nouveaux modes d'affectation des responsabilités et de gestion des affaires collectives ⁸ ».

Ce mouvement s'est traduit par la mise en œuvre de dispositifs contractuels tels que les contrats locaux de sécurité (CLS) de 1997, négociés entre le préfet, le procureur de la République et le maire ou par la création d'instances locales de partenariat tels que les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) de 2002. Ces outils, ayant pour but d'encourager une implication plus grande des acteurs locaux en matière de sécurité, permettent selon Jean-Jacques Gleizal qui les a étudiés d'attribuer « des moyens efficaces pour réaliser une politique qui se veut contractuelle et partenariale ⁹ ». Ils témoignent des profondes mutations que le secteur de la sécurité a connues depuis le début des années 1980. La teneur de la circulaire relative à la création des CLS en 1997 permet de saisir l'étendue de ces mutations : « La sécurité ne peut pas être l'affaire des seuls services de la police et de la gendarmerie nationale, d'autant que le sentiment d'insécurité ne résulte pas simplement du bon exercice de ces missions. Il dépend de nombreux autres facteurs : cohésion sociale, conscience civique, qualité de la vie urbaine, etc. Ces facteurs relèvent pour une part des compétences des collectivités territoriales et des initiatives émanant de la société elle-même. C'est pourquoi il convient d'organiser un partenariat actif et permanent avec tous ceux qui, au plan local, sont en mesure d'apporter une contribution à la sécurité, notamment les maires et les acteurs de la vie sociale ».

Aux politiques de prévention sociale de la délinquance associant les acteurs locaux s'est alors ajoutée l'extension du pouvoir des maires en matière de tranquillité publique et la mise en œuvre d'actions de dissuasion et de prévention situationnelle de la délinquance. Depuis la loi du 15 avril 1999 déterminant le cadre de compétences des polices municipales, de nombreuses dispositions législatives et réglementaires sont venues renforcer le pouvoir du maire en matière de police. Ce dernier intervient notamment dans la surveillance de la voie et des lieux publics et élabore des arrêtés municipaux afin d'assurer le bon ordre, la tranquillité et la salubrité publique. L'avènement de la prévention situationnelle s'est également traduite en France par la mise en place, à l'échelle locale, d'actions de sécurisation des espaces publics ou d'habitat : mesures relatives à l'urbanisme, renforcement du gardiennage ou encore utilisation de technologies comme la vidéosurveillance ou les alarmes.

⁸ Damon J., « La dictature du partenariat. Vers de nouveaux modes de management public ? », *Futuribles*, n°273, 2002, pp. 27-41.

⁹ Gleizal, J.J., « L'élaboration des politiques de sécurité en France (1982-2002) » in Froment, J.C., Gleizal J.J. et Kaluszynski M. (dir), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2003.

La notion de *politiques locales de sécurité* s'est par conséquent développée dans les sciences sociales, venant caractériser pour Sebastian Roché « l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires prises pour gérer le champ de la sécurité, ainsi que des actions ou programmes publics mis en œuvre par les élus locaux et nationaux, les administrations seules ou en partenariat avec d'autres partenaires associatifs ou marchands. Elles s'adressent aux auteurs de violence, mais aussi aux victimes et à l'opinion publique ¹⁰ ».

L'objet de ce travail est donc, dans un premier temps, de comprendre les évolutions institutionnelles et modifications des configurations d'acteurs qui se produisent dans le champ de la sécurité. Il convient ainsi de s'interroger sur la façon dont les acteurs locaux s'adaptent à ces évolutions en s'appropriant les dispositifs de contractualisation et autres instances locales de partenariat proposés ou imposés par l'Etat. Selon la sociologie des organisations, les relations de pouvoir sont structurées au concret par les stratégies des acteurs, développées dans leurs interactions et en fonction des contraintes qui pèsent sur eux. Analyser ces « systèmes d'actions concrets ¹¹ » permet donc de dépasser une lecture se limitant à l'étude du changement institutionnel et d'envisager de ce fait la distribution *réelle* du pouvoir accompagnant la mise en place d'un dispositif de partenariat ou de contractualisation.

L'étude des politiques locales de sécurité permet ensuite d'interroger le rôle et la place de l'Etat dans la régulation des sociétés occidentales. En effet, les mutations que connaît un secteur tel que celui de la sécurité, fonction régaliennne par excellence, sont à examiner sous le prisme des transformations du rôle et des missions de l'Etat. Ce dernier s'est en effet trouvé confronté à un tournant néo-managérial à l'origine de l'émergence puis de l'institutionnalisation dans les années 1980 d'un nouvel art de gouverner, le *New Public Management* ¹². L'affirmation d'un nouveau modèle d'organisation étatique que Philippe Bezes nomme *l'Etat stratège*, reposerait en premier lieu sur l'exigence d'un « renforcement des capacités de pilotage, de prévision, de coordination, et de contrôle ¹³ » dans la conduite de son action. Il s'agit ensuite pour l'Etat de définir des objectifs, d'accorder des moyens et d'évaluer les résultats de l'action publique, en utilisant par exemple la contractualisation ou le projet sur un territoire donné. Ainsi, depuis la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) de 1962 jusqu'à la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) de 2007, l'introduction d'instruments issus des savoirs de gestion et du management est venue modifier en profondeur le visage et l'action de l'Etat.

¹⁰ Roché S., *Sociologie politique de l'insécurité*, éditions du Seuil, 1998, p. 157.

¹¹ Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Editions du Seuil, Paris, 1977.

¹² Bezes P., *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Presses Universitaires de France, Paris, 2009.

¹³ *Ibid.*, p. 378.

Il ne suffit donc plus de discipliner et de contrôler pour assurer le maintien de la puissance étatique. L'art de gouverner contemporain nécessite désormais la production de savoirs et de normes dont le but est d'accroître l'efficacité et l'efficience¹⁴ de l'action publique. Plutôt que de contraindre, l'Etat incite les acteurs locaux à adopter ses priorités tout en leur accordant une certaine liberté dans la mise en œuvre de l'action.

L'usage ici de la notion de *gouvernance* permet tout d'abord de ne pas limiter l'analyse des reconfigurations à l'œuvre dans les politiques locales de sécurité à une lecture institutionnelle mais d'élargir le champ d'étude à une variété d'acteurs intervenant au niveau local. Comme le suggère Patrick Le Galès, « le gouvernement des villes implique de plus en plus différents types d'organisations : autorités locales mais aussi grandes entreprises privées, représentants de groupes privés, agences publiques et semi-publiques, représentants de différents segments de l'Etat, consultants, organismes d'études, associations¹⁵ ». Ce terme a, en outre, le mérite de ne pas réduire l'analyse de l'exercice du pouvoir à une domination hiérarchique et bureaucratique, insistant au contraire sur les interactions, les processus de légitimation de certains acteurs au détriment d'autres et sur l'importance des mécanismes de régulation, de contrôle et d'évaluation. Pour Patrick Le Galès encore, on retrouve là l'idée selon laquelle « le gouvernement local ne se contente pas de gérer des services de façon bureaucratique, mais il est devenu plus stratège, moins routinier, plus opportuniste, plus flexible, plus sensible à l'environnement¹⁶ ».

Ce travail de recherche s'articule donc autour de trois interrogations principales qui nous ont servi de fil conducteur tout au long de notre analyse : Quelles sont les reconfigurations à l'œuvre dans les politiques locales de sécurité de l'agglomération grenobloise ? De quelles manières ces changements influencent-ils les relations entre les acteurs en charge de la sécurité au niveau local ? L'Etat est-il toujours au cœur de la production des politiques locales de sécurité ?

Pour tenter d'apporter des éléments de réponse à ce triple questionnement, nous avons réalisé une enquête dans l'agglomération grenobloise auprès d'acteurs intervenant dans six communes sélectionnées selon deux critères : ces communes sont en premier lieu engagées dans un dispositif partenarial de sécurité ; elles possèdent ensuite un ou plusieurs quartiers classés comme

¹⁴ L'efficacité correspond au rapport quantifié entre les résultats ou les effets produits et les moyens consommés par une action. L'efficience correspond à l'optimisation de ce rapport : faire autant avec moins ou plus avec les mêmes moyens.

¹⁵ Le Galès P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, 45/1, janvier 1995, pp. 57-95.

¹⁶ *Ibid.*

territoire d'action prioritaire au titre de la politique de la ville¹⁷ (voir encadré 1). Ces territoires *prioritaires* sont pour la plupart constitués de grands ensembles d'habitat collectif et social construits à partir des années 1950 et concentrent des populations souffrant davantage de problèmes de chômage et d'exclusion par rapport à la moyenne nationale. La présence d'un quartier désigné par les pouvoirs publics comme prioritaire permet à ces communes de s'engager avec l'Etat sur un Contrat urbain de cohésion sociale (Cucs)¹⁸ au titre de la politique de la ville et de bénéficier ainsi d'un chapitre « citoyenneté et prévention de la délinquance » rendant possible l'élaboration d'actions dans ce domaine. En outre, la géographie prioritaire des CUCS constitue une référence pour la mise en œuvre des dispositifs de partenariat en matière de sécurité : la loi de prévention de la délinquance du 5 mars 2007 prévoit par exemple l'obligation pour les communes possédant un territoire prioritaire de s'engager dans un Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance. Le terrain choisi s'étend par conséquent sur six communes de l'agglomération grenobloise : Echirolles, Fontaine, Grenoble, Saint Martin d'Hères, Le Pont de Claix et Saint-Martin-le-Vinoux.

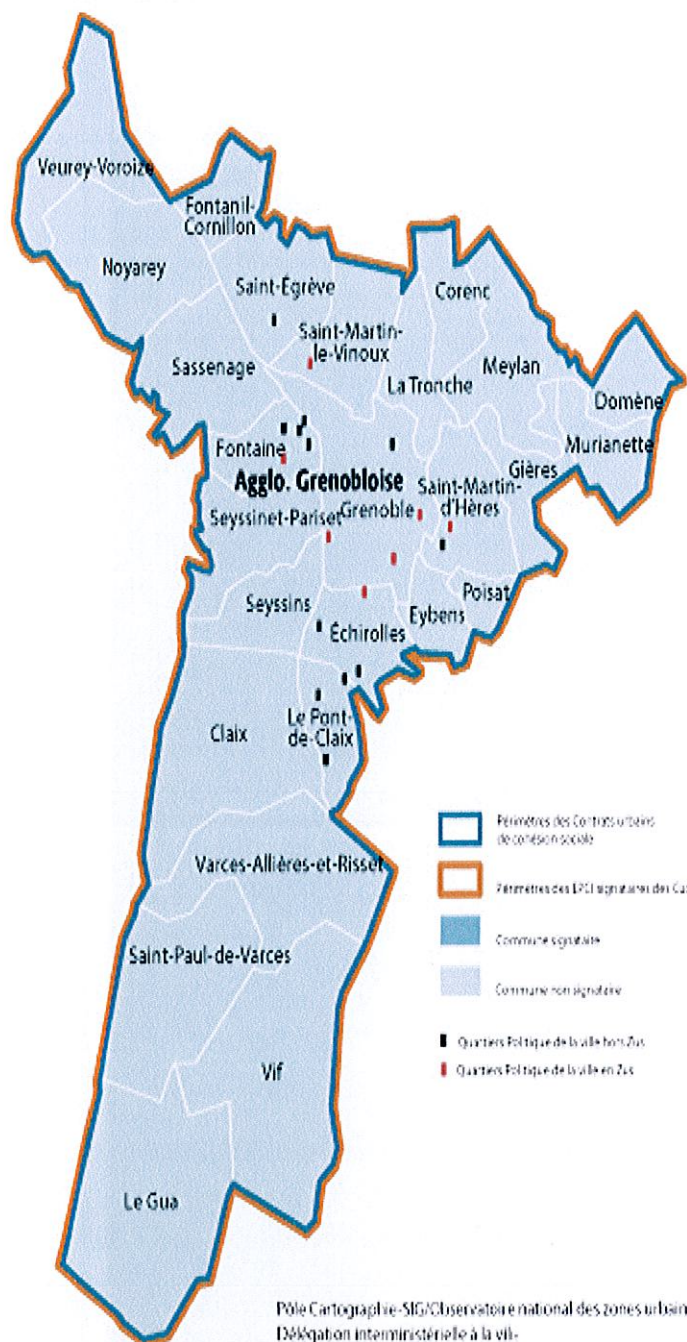
Différents acteurs participant à la mise en œuvre des politiques locales de sécurité sur ce territoire ont été interviewés lors d'entretiens semi-directifs. Ces acteurs peuvent être classés selon trois catégories : les représentants des communes ou EPCI, élus, directeurs de cabinet ou coordonnateurs chargés des questions de sécurité ; les représentants de l'Etat intervenant dans les dispositifs de partenariat au nom de la préfecture de l'Isère et du ministère de l'intérieur ; les acteurs du secteur privé (bailleurs sociaux, transports en commun) et associatif. Outre ces interviews, la plupart des communes et des EPCI de l'agglomération ainsi que la préfecture de l'Isère nous ont laissé consulter des documents administratifs tels que des notes de service, des rapports d'évaluation, ou des documents relatifs à la mise en place de dispositifs de partenariat.

¹⁷ Le Comité Interministériel des Villes met en œuvre la politique de la ville par l'intermédiaire de dispositifs contractuels et territorialisés et a dans ce sens dressé une liste de quartiers prioritaires à partir de 1995. 751 quartiers sont aujourd'hui classés comme Zones Urbaines Sensibles (ZUS). Ces ZUS comprennent 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) et 100 zones franches urbaines (ZFU). D'autres quartiers ne sont pas classés en ZUS mais sont désignés comme quartiers prioritaires à travers une classification en trois niveaux établie selon plusieurs indicateurs comme le taux de revenus ou le taux d'emploi des individus vivant dans le quartier. L'ensemble des quartiers de l'agglomération grenobloise catégorisés aux niveaux prioritaires 1 et 2 se concentrent sur les six communes étudiées dans ce travail de recherche.

¹⁸ Les Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) ont succédé en 2007 aux contrats de ville. Ils prévoient la mise en œuvre de programmes d'actions pluriannuels sur 5 champs prioritaires : l'accès à l'emploi et développement économique, amélioration du cadre de vie, réussite éducative, citoyenneté et prévention de la délinquance, santé.

Encadré 1 : Carte des territoires d'action prioritaires du CUCS

ZOOM SUR LES CONTRATS URBAINS DE COHÉSION SOCIALE DANS L'AGGLOMÉRATION GRENOBLOISE



Pôle Cartographie-SIG/Observatoire national des zones urbaines sensibles/
Délégation interministérielle à la ville -
Ministère du logement et de la ville - Juin 2007

Ce travail de recherche est motivé par l'importance et la récurrence du traitement politique et médiatique des faits de violence. Il est frappant de constater à quel point les questions de sécurité ne cessent d'occuper l'agenda politico-médiatique alors que Roger Gicquel dans son journal télévisé de la première chaîne du 18 février 1976 traduisait déjà l'émergence d'un sentiment d'insécurité par le désormais célèbre « la France a peur »¹⁹. C'est ainsi que l'on a assisté à la naissance puis à l'homogénéisation de notions comme celles de *violence urbaine* ou d'*insécurité* dans les arènes politiques et médiatiques suite à des événements comme ceux s'étant produits à la cité des *Minguettes* de Vénissieux en 1981 ou en 2005 dans de nombreux quartiers français. Plusieurs travaux de sociologie ont de cette façon fait le lien entre la naissance de ces notions et un contexte social particulier transformant progressivement ces notions en un problème politique autonome et indépendant de la « question sociale »²⁰.

Une première partie nous permettra donc de mettre en lumière les différentes séquences historiques du développement des politiques locales de sécurité en France depuis les années 1980. Nous nous intéresserons ensuite à la structuration de ces politiques dans l'agglomération grenobloise pour en saisir les particularités et déterminer le rôle des communes étudiées dans leur mise en œuvre.

Il s'agira dans une seconde partie d'apporter des éléments de réflexion sur les recompositions que connaît le secteur de la sécurité. L'étude du fonctionnement des dispositifs de partenariat dans l'agglomération grenobloise met à jour un certain nombre de rivalités institutionnelles, d'enjeux de pouvoir et de stratégies divergentes qui ont pour effet de légitimer le rôle de certains acteurs au détriment des autres. L'examen des instruments de gouvernance dans le domaine de la sécurité nous permettra enfin d'interroger le rôle et la place d'un Etat qui délègue la mise en œuvre d'un grand nombre d'actions mais qui continue d'imprimer son rythme et d'imposer ses priorités aux politiques locales de sécurité.

¹⁹ Roger Gicquel ajoute « Nous avons peur...et c'est un sentiment qu'il faut déjà que nous combattions je crois parce qu'on voit qu'il débouche sur des envies folles de justice expéditive [...]. La France a peur parce que les rapt d'enfants se sont multipliés d'une manière épouvantable, il y en a eu 7 rien que pour l'année 75 ».

²⁰ Stéphane Beaud et Michel Pialoux dans le sillage de leur ouvrage *Retour sur la condition ouvrière* (Ed. Fayard, Paris : 1999) tentent de réinscrire les violences urbaines dans un contexte social plus étendu, Beaud S., Pialoux M., *Violences urbaines, violences sociales. Genèse des nouvelles classes dangereuses*, Ed. Fayard, Paris, 2003.

PREMIERE PARTIE

Six communes de l'agglomération grenobloise face à l'évolution des politiques locales de sécurité

Afin de comprendre au mieux la physionomie des politiques locales de sécurité dans les six communes de l'agglomération grenobloise étudiées, il est essentiel d'en fixer le cadre institutionnel. Sans prétendre retracer dans cette première partie, une évolution historique complète et exhaustive des dispositions législatives et réglementaires des trente dernières années¹, il s'agira plutôt d'en saisir les moments clés qui ont pu exercer une influence déterminante sur la physionomie des politiques de sécurité actuelles et sur les relations qu'entretient l'Etat avec les acteurs locaux. Quatre séquences seront ainsi successivement étudiées dans un premier chapitre, venant ainsi tracer les contours d'un triple mouvement de contractualisation, de territorialisation et de coproduction des politiques locales de sécurité. Ce triple mouvement s'est accompagné d'un basculement progressif du contenu de ces politiques passant ainsi d'une action publique essentiellement centrée sur la prévention sociale de la délinquance à des politiques locales au contenu plus étendu associant sécurité, dissuasion et prévention de la délinquance. Ce chapitre sera enfin l'occasion de mettre en perspective la volonté affirmée par les gouvernements, qui se sont succédés depuis les années 1990, de promouvoir le partenariat interinstitutionnel dans l'élaboration des politiques locales de sécurité et de prévention de la délinquance. Les quatre séquences, qui s'étendent du début des années 1980 à aujourd'hui, nous permettront de revenir notamment sur la création des contrats locaux de sécurité (CLS) instaurés par le gouvernement Jospin en 1997 ou des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) mis en place par le gouvernement Raffarin en 2002.

Dans un second temps, un deuxième chapitre nous permettra de mettre en lumière les caractéristiques principales des politiques locales de sécurité dans les communes d'Echirolles, de Fontaine, de Grenoble, du Pont-de-Claix, de Saint-Martin-d'Hères et de Saint-le-Vinoux. Dans ce sens, il sera d'abord question de revenir sur la tradition grenobloise pour la prévention sociale de la délinquance et de définir le rôle des acteurs principaux concourant à la lutte contre l'insécurité dans l'agglomération grenobloise : acteurs issus des services déconcentrés de l'Etat, représentants des

¹ Pour une approche plus complète de l'évolution des politiques locales de sécurité jusque dans les années 2000, voir Gleizal J.J., Froment, J.C., *Les politiques locales de sécurité*, Ed. La lettre du cadre territoriale, Voiron, 1998 et Dieu F., *Politiques Publiques de sécurité*, L'Harmattan, Paris, 1999.

collectivités locales et membres de la société civile. Ensuite, le travail des communes de l'agglomération grenobloise en matière de sécurité a connu un phénomène de professionnalisation et de spécialisation des secteurs du maintien de la tranquillité publique et de la prévention de la délinquance. Enfin, l'examen du travail des communes dans ces domaines nous permettra de constater l'étendue progressive du rôle des communes dans la lutte contre l'insécurité concernées par le rapprochement des activités de dissuasion, de prévention et de répression de la délinquance.

CHAPITRE 1

Territorialisation, contractualisation et partenariat dans les politiques locales de sécurité

La reconnaissance de l'existence d'un sentiment d'insécurité par les pouvoirs publics et la constance de ce thème dans l'arène médiatique sont à l'origine des premières politiques locales de prévention de la délinquance du début des années 1980. L'objectivation de ce sentiment d'insécurité et sa constitution en problème public se traduit alors par la production de plusieurs rapports officiels dont le but est d'apporter des réponses concrètes à cette problématique. La commission présidée par Alain Peyrefitte en 1976, à l'origine du rapport *Réponse à la violence* se réfère directement à cette notion d'insécurité¹. En premier lieu, cette commission Peyrefitte prend acte de l'existence d'un sentiment de « violence ordinaire » à côté de la violence criminelle. Cette violence ordinaire, et le sentiment de peur qui l'accompagne, sont expliqués par la complexification croissante des rapports sociaux dans les sociétés contemporaines. Le comité de rédaction de ce rapport, composé de sociologues, de juristes, d'un architecte, du directeur de la police judiciaire ou encore du célèbre économiste Jean Fourastié, affirme ensuite l'idée selon laquelle « un sentiment d'insécurité général est apparu, qui lui-même peut engendrer la violence, dans une société où la règle de droit n'entraîne plus un consensus général, et où certains sont tentés de se faire justice eux-mêmes² ». Il est intéressant de constater que les propositions élaborées par la commission ne se limitent pas à des recommandations purement techniques. Au contraire, le rapport préconise une palette d'actions à explorer qui vont de l'amélioration du recueil statistique devant mieux cerner l'étendue de ces problématiques à des questions d'urbanisme ou de protection de la famille. Ainsi, le rapport Peyrefitte est bien souvent présenté par les politistes et juristes qui se sont intéressés aux politiques locales de sécurité comme le point de départ d'un processus aboutissant à l'institutionnalisation d'une action publique territorialisée et associant un grand nombre d'acteurs dans ce domaine.

¹ Il est à noter que l'intérêt d'Alain Peyrefitte pour les questions d'insécurité et de cohésion sociale n'était alors pas nouveau et va perdurer bien après le rapport « Réponses à la violence » puisqu'il continuera de s'intéresser à ces problématiques dans des écrits comme *Le Mal français* publié chez Plon en 1976 ou *Le sentiment de confiance* paru chez Odile Jacob en 1995. Cet ancien Garde des sceaux a en outre participé à différentes missions de réflexion sur la participation des citoyens (1968-1969) ou sur les questions liées aux drogues (1969-1970).

² « Réponses à la violence » Rapport du comité d'études de la commission présidée par Alain Peyrefitte, La documentation française, Paris, 1977.

Section I : L'institutionnalisation de politiques de prévention de la délinquance territorialisées

Deux séquences non exclusives l'une vis-à-vis de l'autre se sont succédées à partir du début des années 1980, marquant les contours d'un mouvement de territorialisation des politiques locales de sécurité. Suite à l'arrivée au pouvoir de la gauche en 1981, une commission dite « des maires » conduite par Gilbert Bonnemaïson préconise une prise en compte accrue des spécificités du territoire dans les réponses à apporter en matière de sécurité. Dans ce sens, la commission propose l'instauration de Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) imaginés comme des « instances territorialisées de concertation³ ». Ce *souci* du territoire fait en partie écho au mouvement engagé par les lois sur la décentralisation et marque la volonté d'appréhender les problématiques liées à l'insécurité à travers le prisme de la prévention de la délinquance et non celui de la répression. La séquence suivante voit l'association de ces premières politiques de prévention de la délinquance territorialisées avec la politique de la ville, ce qui vient renforcer cette logique et faciliter la reconnaissance progressive de la légitimité des acteurs locaux dans la mise en œuvre des réponses à apporter aux désordres sociaux.

A. Le rapport Bonnemaïson : entre souci du territoire et prévention sociale de la délinquance (1981-1987)

Alors que le rapport Peyrefitte se distinguait par une approche globale de la lutte contre l'insécurité en proposant un ensemble de mesures à caractère social et technique, la loi « Sécurité et liberté » votée en 1980 propose essentiellement un durcissement de la législation en matière de répression de la délinquance, alors que cette loi est portée par le même Alain Peyrefitte devenu ministre de l'intérieur. Suite aux émeutes du quartier des *Minguettes* de Vénissieux en 1981, le gouvernement socialiste de Pierre Mauroy choisit d'installer deux commissions dédiées à l'habitat social et au sentiment d'insécurité, respectivement présidées par deux maires, Hubert Dubedout, député-maire de Grenoble, et Gilbert Bonnemaïson, député-maire d'Épinay sur Seine. Plus qu'un symbole, le fait de confier ces commissions à deux élus locaux traduit la volonté du pouvoir central d'impliquer les collectivités territoriales dans la lutte contre l'insécurité et de se rapprocher ainsi des réalités locales de la délinquance. Si la reconnaissance de l'existence d'un sentiment d'insécurité n'est pas une nouveauté, les deux commissions se réfèrent aux émeutes de 1981 pour mettre en

³ Bonnemaïson G., *La sécurité en liberté*, Syros, 1987, p. 74, cité par Geïzal J.J., Froment J.C., op.cit.

garde contre des « menaces graves de désagrégation sociale et de fracture de la collectivité nationale⁴ ». Selon Georges Garioud et Francis Bailleau, la création d'une commission relative à l'habitat social à côté d'une commission sur l'insécurité relève de la volonté d'Hubert Dubedout de ne pas encourager de possibles amalgames entre phénomènes d'insécurité et quartiers en difficulté⁵. La commission des maires sur la sécurité, présidée par le maire de la ville qui fut le théâtre du célèbre congrès d'unification du parti socialiste en 1971, représente pour le parti socialiste un symbole, celui de la prise en compte des questions de sécurité dans sa politique. Cette commission définit son travail comme le moyen de concilier répression de la délinquance, solidarité et prévention. Elle propose donc ici une approche globale des phénomènes de délinquance, s'inscrivant en cela dans la continuité du travail mené par la commission Peyrefitte, en combinant des aspects économiques, sociaux et des innovations pénales dans les réponses à apporter aux problèmes de délinquance. Il en résulte une commission Bonnemaïson composée d'une pluralité d'intervenants : représentants de la police nationale, travailleurs sociaux, acteurs du monde associatif ou encore membres de la justice. Alors que des pays comme le Canada, les Etats-Unis ou l'Australie se tournent au même moment vers des modèles de « prévention situationnelle » de la délinquance, le rapport Bonnemaïson insiste sur les causes économiques et sociales de la délinquance. Selon cette conception, l'insécurité résulte du déficit d'intégration sociale de certains individus. Par conséquent, il s'agit d'intervenir sur les causes profondes de la délinquance en élaborant des réponses ciblées sur l'amélioration des conditions de vie de l'individu et en agissant sur son environnement social : famille, école, quartier. Richard Bousquet et Eric Lenoir distinguent trois niveaux dans ce modèle français de prévention : la prévention primaire, secondaire et tertiaire⁶. La prévention primaire « a pour objet de prévenir l'apparition de la délinquance par des actions sur des causes profondes. Elle s'efforce de modifier les conditions criminogènes de l'environnement physique et des comportements sociaux⁷ ». La prévention secondaire agit sur « des personnes ou des situations particulièrement exposées au risque de délinquance⁸ ». Les populations ou groupes à risque sont alors identifiés et bénéficient d'actions en matière éducative, sociale ou thérapeutique. La prévention tertiaire, quant à elle, agit sur les conséquences « constitutives à la commission d'un délit ou d'un crime. Elle se fixe pour objectif de limiter les conséquences de l'acte et de prévenir la récidive⁹ ». Ce modèle de prévention sociale s'insère dans une longue tradition française. Martine

⁴ Hubert Dubedout, *Ensemble refaire la ville. Rapport au premier ministre du président de la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers*, La documentation française, Paris, 1982, p.16.

⁵ Garioud, G., Bailleau, F., « L'insécurité, une commune et l'Etat », *Sociétés contemporaines*, vol. 4, n°4, 1990, pp. 141-154.

⁶ Bousquet, R., Lenoir, E., *La prévention de la délinquance*, Presses Universitaires de France, Paris, 2009.

⁷ *Ibid*, p. 20.

⁸ *Ibid*, p. 21.

⁹ *Ibid.*, p.21.

Kaluszynski s'est intéressée à la manière dont l'Etat, dès les débuts de la IIIe République, inaugure une politique en matière pénale qui combine répression et prévention de la délinquance, dévoilant par là une certaine « complexité républicaine » dans la mise en œuvre de sa politique de sécurité¹⁰. La République à cette période ne se contente donc pas de réprimer la délinquance mais élabore aussi des réponses préventives, pour les mineurs notamment, faisant de la sorte intervenir différents types d'acteurs, de structures et d'instruments. Le modèle de « prévention situationnelle » s'appuie à l'inverse sur une analyse *pragmatique* de la délinquance : l'individu ne se détermine pas à commettre un délit en fonction de sa socialisation ou de son milieu social mais selon un calcul rationnel du coût et des opportunités d'un tel délit. Plusieurs théories issues de travaux de criminologie anglo-saxonne sont venues compléter cette conception. La notion de « *broken windows* » des sociologues américains Wilson et Kelling¹¹ est la plus réputée car reprise dans les années 1990 par le maire de New York, Rudolph Giuliani, pour justifier sa politique de « *zero tolerance* ». Dans les faits, la prévention situationnelle se traduit par la mise en place d'actions orientées vers la sécurisation des espaces publics, par l'utilisation des technologies disponibles telle que la vidéosurveillance, ou par l'intégration de la sécurité dans la conception des politiques d'urbanisme.

Le rapport Bonnemaison préconise, quant à lui, la création d'un Conseil national dédié aux questions de prévention de la délinquance (CNPD) que Jacques Donzelot et Philippe Estèbe considèrent comme « l'équivalent pour la prévention de la délinquance de ce que la Datar avait représenté pour l'aménagement au moment où celui-ci requerrait [...] une action vigoureuse détachée des contingences de l'administration classique¹² ». Cette administration de mission répond d'abord au souhait exprimé par les maires de dépasser les clivages entre ministères pour élaborer une approche transversale en matière de lutte contre la délinquance. De plus, le CNPD est un moyen pour les maires de faire valoir leur expertise sur ces questions et d'accroître leurs marges d'actions avec des moyens financiers plus importants et déconnectés des procédures administratives classiques. Cette structure centralisée, qui va finalement être instaurée par le décret du 8 juin 1983, regroupe des

¹⁰ Kaluszynski, M., « La construction d'une politique « républicaine » de sécurité ? », in Froment, J.C., Gleizal, J.J. et Kaluszynski, M. (dir), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2003, p.29.

¹¹ Wilson, J.K., Kelling, G.L., "Broken windows", *The Atlantic Monthly*, mars 1982, pp. 29-38. Cette théorie tente de démontrer l'importance du contrôle de l'espace urbain pour éviter la commission d'actes de délinquance. Ainsi, les auteurs considèrent que les désordres et petites incivilités qui se produisent dans certains quartiers font le lit d'une délinquance à plus grande échelle. Le fait pour une autorité de donner l'impression de maîtriser l'espace en évitant qu'une vitre ne soit brisée (*broken window*) permettrait donc de réduire la commission d'actes plus graves.

¹² Donzelot, J., Estèbe, P., *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Editions Esprit, Paris, 1994, p.50.

représentants des ministères de la Justice, de l'Intérieur, de la Défense ou encore des collectivités territoriales.

Le décret instaure ensuite des Conseils départementaux de prévention de la délinquance (CDPD) et des Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD). Si les Conseils départementaux ont vocation à se positionner comme relai des décisions prises au niveau central, la commission des maires envisage les CCPD comme des instances locales de concertation réunissant les principaux acteurs concourant à la prévention de la délinquance. Sont, ainsi, rassemblés des représentants locaux des services de l'Etat, des élus locaux et des membres du secteur associatif afin de « mettre en présence et de coordonner les actions de tous ceux qui participent directement ou indirectement à la lutte contre la délinquance¹³ ». Si l'on constate une préoccupation croissante de l'Etat pour le territoire en matière de politiques de prévention de la délinquance, il ne s'agit nullement d'envisager un quelconque transfert de compétences. Une enquête conduite par Jacques Donzelot et Thierry Oblet montre que la création du CNPD et des CCPD a suscité quelques craintes de la part des ministères régaliens, qui redoutaient alors un transfert progressif de leurs compétences en matière de sécurité vers les collectivités locales¹⁴. La création des CCPD peut être considérée comme un instrument permettant à l'Etat de « mobiliser les élus locaux sur la question de la prévention sans cependant accroître leurs prérogatives aux dépens des services de l'Etat¹⁵ ». Il s'agit, par conséquent, de prendre appui sur le réseau d'acteurs locaux, de *territorialiser* les politiques de prévention en les adaptant aux disparités locales.

B. L'influence de la politique de la ville sur les politiques locales de sécurité (1988-1996)

Si la volonté de se rapprocher du local et des acteurs de terrain en matière de prévention de la délinquance est désormais clairement affichée, l'intégration des actions de prévention dans la politique de la ville va leur donner une nouvelle dimension. Dans la lignée du rapport Bonnemaïson, de la commission Dubedout dédiée à la rénovation sociale des quartiers et du rapport Schwartz sur l'insertion des jeunes, la politique de la ville se donne pour ambition d'apporter une réponse *transversale* aux problèmes touchant l'ensemble du tissu social urbain. Dès 1985, une première forme de contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales apparaît avec la mise en place des contrats d'action et de prévention pour la sécurité dans la ville (CAPS). Alors que la politique de la

¹³ Geïzal J.J., Froment J.C., op.cit, p.14.

¹⁴ Donzelot J., Oblet T., *Enquête sur la nouvelle politique de prévention*, CEPS, 1985.

¹⁵ Donzelot J., Estèbe P., op.cit., p.53.

ville devient la nouvelle réponse à la question de l'exclusion, ces CAPS sont très vite définis comme le volet « prévention » de l'une des principales innovations de cette politique, les contrats de ville¹⁶. Ces contrats n'ont pas la nature synallagmatique des contrats de droit privé mais constituent un outil permettant de mobiliser dans les communes des acteurs de différentes institutions autour de la réalisation de projets communs en matière de rénovation urbaine, d'amélioration du cadre de vie ou de prévention de la délinquance. La sécurité se doit donc désormais d'intégrer un projet de société plus large se concrétisant dans la politique de la ville.

Le lien établi ainsi entre prévention de la délinquance et politique de la ville va durablement influencer la physionomie des politiques de sécurité. En premier lieu, la politique de la ville propose le découplage entre différentes institutions devant conjuguer leurs activités. Il s'agit notamment pour le gouvernement d'associer prévention de la délinquance, rénovation urbaine et actions socioculturelles au sein d'une politique unifiée et pilotée par une seule et même institution. Ainsi, à l'initiative de Michel Rocard, la Commission nationale de développement social des quartiers (CNDSQ), le CNPD et la mission « Banlieues 1989 » sont regroupées au sein d'une Délégation interministérielle à la ville (DIV). A la suite d'un épisode de violence à Vaulx-en-Velin en 1990, la politique de la ville s'impose comme une priorité nationale avec la création des contrats de ville et d'un ministère de la ville en 1991. On tente donc de désenclaver la mise en œuvre des actions de prévention de la délinquance des politiques sociales, d'éducation ou d'urbanisme, en créant des institutions chargées d'œuvrer de manière transversale et de transcender la répartition classique des missions ministérielles.

En second lieu, l'intégration de la prévention de la délinquance dans la politique de la ville renforce l'idée selon laquelle le local constitue l'échelle de référence pour l'élaboration des actions préventives. L'approche territoriale est, en effet, au fondement de la politique de la ville avec la définition d'une géographie prioritaire et la réalisation de diagnostics locaux définissant des priorités distinctes, selon les zones urbaines identifiées. Il en résulte un découpage géographique qui s'articule selon des zones d'action prioritaires. Les contrats de ville doivent ensuite permettre de coordonner l'action des acteurs locaux concourant à la baisse de l'exclusion sociale. Des sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville ont pour tâche de suivre les réalisations dans ces quartiers, de mobiliser les différents acteurs et d'assurer la représentation de l'Etat. Cette définition de zones de géographie prioritaire au titre de la politique de la ville a largement influencé les politiques locales de sécurité actuelles puisque le découpage opéré constitue aujourd'hui encore le socle de définition, d'élaboration et de mise en œuvre d'un grand nombre d'actions de lutte contre l'insécurité. Les

¹⁶ Les contrats de ville sont signés pour une durée de cinq ans et deviennent le cadre de référence de la politique de la ville suite à l'élaboration du XI^e plan (1994-1998).

contrats de ville distinguent pour cela trois types de quartiers : les zones urbaines sensibles (Zus) qui sont originellement au nombre de 716, les zones de redynamisation urbaines (ZRU) qui concernent 396 quartiers et les zones franches urbaines (ZFU) qui correspondent à 38 quartiers. En matière de prévention de la délinquance, la politique de la ville va permettre la mobilisation de moyens financiers conséquents pour le recrutement d'éducateurs spécialisés et de médiateurs de rue chargés de mettre en œuvre dans ces quartiers ciblés les actions prévues par les contrats de ville.

Alors que la prévention de la délinquance est intégrée dans la politique de la ville, des Plans locaux de sécurité (PLS) sont imaginés en 1992 par Paul Quilès, alors ministre de l'Intérieur, dans le but d'instaurer de véritables politiques de « sécurité urbaine¹⁷ ». Ces PLS ont pour priorité la lutte contre les violences urbaines, la délinquance des mineurs et la toxicomanie. La nature contractuelle de ces plans a pour objectif essentiel de prévoir une répartition des rôles entre la police nationale, la gendarmerie et les municipalités. Si, contrairement aux politiques de prévention de la délinquance, ces plans sont conçus en dehors de la politique de la ville, ils sont néanmoins envisagés dans son prolongement. Il est prévu que ces plans élaborent une évaluation conjointe des politiques de prévention et de sécurité urbaines dans un diagnostic local de sécurité partagé¹⁸. Les textes affirment, en outre, le rôle central du préfet dans la définition des politiques locales de sécurité en le désignant comme coordonnateur des PLS au niveau local. Ce rôle du préfet va encore être renforcé après le retour de la droite au gouvernement en 1993 et avec la réorganisation des services de police au niveau du département, par la création des Plans Départementaux de Sécurité (PDS). Ces PDS sont des actes unilatéraux et de la compétence exclusive de l'Etat. Le gouvernement Balladur tente de cette façon d'affirmer l'autorité régaliennne de l'Etat en matière de sécurité et d'imposer dans le même temps son action au niveau local, en se rapprochant des départements : en plus de la création des PLS et PDS, des directeurs sont installés à la tête de directions départementales de la sécurité publique (DDSP), chargées désormais d'orienter les missions de la police nationale dans les départements. Charles Pasqua, nommé ministre de l'intérieur en 1993, affirme que la police doit renforcer sa présence sur les territoires et en particulier dans les quartiers dits « sensibles »¹⁹. Seuls les services de l'Etat sont conviés à participer aux PDS : le décret du 31 août 1993 instaurant les DDSP

¹⁷ J.C. Froment et J.J. Geizal qualifient de politiques de « sécurité urbaines » des politiques qui ne se limitent pas aux politiques de prévention de la délinquance instaurées suite au rapport Bonnemaison mais qui prévoient par exemple la mise en place d'actions de répression.

¹⁸ Geizal J.J., Froment J.C., op. cit, p. 63.

¹⁹ Charles Pasqua milite ainsi pour le renforcement d'une police ancrée dans la *proximité* afin d'assurer le maintien de l'ordre dans les quartiers dits sensibles : « La délinquance dans les quartiers sensibles est le fait de groupes peu nombreux mais résolu. Il importe donc de renforcer la présence policière dans ces quartiers qui doivent être notre terrain, et non celui des voyous, et de renforcer l'activité judiciaire à même de les mettre hors d'état de nuire », Charles Pasqua, *Déclaration sur les projets de loi sur l'aménagement du territoire, la sécurité et les secours d'urgence et sur le rôle des préfets dans la maîtrise de l'immigration*, Paris, 6 juin 1994, url : <http://lesdiscours.vie-publique.fr/pdf/943209800.pdf>.

prévoit que c'est au directeur départemental de la sécurité publique, nouveau *patron* de la police nationale, de préparer et de veiller à la mise en œuvre de ces plans, sous l'autorité du préfet²⁰. Ces plans, au même titre que les PLS, soulignent la détermination du pouvoir central de *reprenre la main* en matière de sécurité. En même temps, ils dénotent d'une certaine volonté de rapprocher la sécurité du terrain en renforçant la présence de l'Etat sur le territoire.

Le travail de la commission des maires sur la sécurité puis la création d'une politique de la ville proposant à la fois une approche globale et territorialisée ont par conséquent durablement influencés la manière de concevoir les politiques locales de sécurité. Il ressort donc de l'étude de ces deux séquences historiques une reconnaissance accrue du territoire et de ses disparités en matière de sécurité. Le contrat se présente progressivement comme un outil permettant d'associer les acteurs intervenant sur ce territoire aux actions menées par l'Etat dans le domaine de la sécurité. La sécurité publique, réaffirmée comme prérogative exclusive de l'Etat au début des années 1990 puis en 1995 avec la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS), est, elle aussi, influencée par ce *souci* pour le territoire et la proximité. L'article 3 de cette loi affirme, par exemple, « l'extension à l'ensemble du territoire d'une police de *proximité* répondant aux attentes et aux besoins des personnes en matière de sécurité ²¹ ». A ce titre, il est intéressant de constater que cette notion de *police de proximité* se retrouve dès 1991 dans les propos de Philippe Marchand, alors ministre de l'Intérieur, qui rappelle l'importance des missions préventives dans l'action de la police nationale :

« La sécurité quotidienne des français implique une police de proximité efficace. Celle-ci doit avoir une dimension préventive et s'insérer dans la politique de la ville et une dimension répressive pour que l'ordre public soit assuré en permanence et partout sur le territoire national²² ».

L'instauration de cette police de proximité sera d'ailleurs une des priorités de l'action de Paul Quilès, ministre de l'Intérieur à partir de 1992, puis de Jean-Pierre Chevènement quelques années plus tard. Ce *souci* de l'Etat pour la proximité en matière de sécurité est confirmé en 1997 par l'instauration du contrat comme moyen d'action privilégié pour la mise en œuvre des politiques locales de sécurité. Les Contrats locaux de sécurité (CLS) doivent ainsi permettre d'adapter au mieux l'action publique en matière de sécurité aux réalités locales. De plus, le législateur prévoit la création d'instances locales

²⁰ Article 5 du décret n°93-1031 du 31 août 1993 portant création et organisation de directions départementales de la sécurité publique.

²¹ Article 3 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

²² Discours de Philippe Marchand du 20 novembre 1991 cité par Dieu F., *Politiques Publiques de sécurité*, op.cit., p. 111.

de partenariat dans le but de favoriser la collaboration entre acteurs locaux et représentants de l'Etat, faisant du maire le *pivot* de politiques locales associant prévention, dissuasion et répression de la délinquance.

Section II : La promotion de la coproduction dans les politiques locales de sécurité et le rapprochement entre prévention, dissuasion et répression

Si l'on retrouve ici de nombreuses caractéristiques rencontrées dans les séquences précédentes, la période qui s'étend de 1997 à nos jours se caractérise essentiellement par deux éléments venant délimiter les contours institutionnels des politiques locales de sécurité actuelles. Tout d'abord, la coproduction devient le maître mot de ces politiques de par la création de contrats locaux de sécurité (CLS) et la promotion du partenariat interinstitutionnel dans des instances locales. Ensuite, ces deux séquences historiques se distinguent par le rapprochement progressif entre prévention, répression et dissuasion de la délinquance au nom de la lutte contre les incivilités et la petite délinquance et du respect de la tranquillité publique dans les territoires urbains.

Le retour de la droite au gouvernement à partir de 2002 marque à la fois la confirmation de la volonté de l'Etat de renforcer la coproduction dans l'action publique en matière de sécurité et la reconnaissance du rôle du maire, placé au centre des différents dispositifs mis en place.

A. L'instauration des contrats locaux de sécurité et l'affirmation des politiques locales de sécurité (1997-2001)

Les politiques locales de sécurité se caractérisent dans cette séquence par un rapprochement progressif de la répression, de la dissuasion et de la prévention de la délinquance. Au cœur de ce rapprochement se trouve une préoccupation politique croissante pour la lutte contre l'insécurité, qui prend peu à peu une ampleur inédite, défendue à la fois par les partis de droite et par ceux de gauche.

Deux facteurs permettent d'apporter quelques éléments de réflexion pour comprendre les raisons du rapprochement entre répression, dissuasion et prévention. On constate d'abord une extension du nombre d'activités commerciales se revendiquant du domaine de la sécurité dans les années 1990, en particulier du fait d'un processus de marchandisation et de l'apparition de nouvelles technologies dans le secteur. L'essor du secteur de la sécurité privée est encouragé par les pouvoirs publics qui prévoient un certain nombre de dispositions législatives et réglementaires favorisant son

développement¹. Ainsi, on assiste à l'émergence dans les années 1990 d'un véritable *marché* de la sécurité privée liée à l'explosion du nombre de compagnies de sécurité privées et à la multiplication des procédés technologiques telles que les alarmes ou les caméras de vidéosurveillance. Selon Frédéric Ocqueteau, cette expansion du secteur de la sécurité privée est à l'origine d'un renouvellement de la manière de concevoir la lutte contre l'insécurité dans nos sociétés². On peut constater en effet que la fin des années 1990 correspond en France à la montée en puissance des idées de prévention situationnelle et de dissuasion, mouvement se traduisant notamment par le développement des technologies de surveillance des lieux et espaces publics.

La médiatisation et la politisation croissante du thème de l'insécurité ensuite, en période de cohabitation, *oblige* d'une certaine façon la gauche au gouvernement à se saisir du sujet³ et à proposer sa vision de la sécurité. Le parti socialiste se réunit donc en colloque à Villepinte en 1997 afin de déterminer ses réponses à la montée de l'insécurité et de « relancer vigoureusement l'action publique en matière de sécurité-proximité⁴ ». Cela va se traduire notamment par la création de 15 000 postes d'agents locaux de médiation sociale (ALMS), de 20 000 postes d'adjoints de sécurité et par le développement de forces de police de proximité. Les missions assignées à cette police de proximité par le ministre de l'intérieur de l'époque permettent de saisir cette volonté de l'Etat de mettre en relation prévention, dissuasion et répression de la délinquance tout en se rapprochant du territoire: « La police de proximité, ce n'est pas seulement une politique de territorialisation, c'est une police qui est à la fois préventive, dissuasive et répressive. À cet égard, elle exerce pleinement ses prérogatives de police judiciaire, participe aux renseignements, met en œuvre les techniques de la police scientifique et technique. Enfin, une dimension importante est le suivi et l'aide aux victimes⁵ ».

La sécurité est ainsi envisagée dès la LOPS du 21 janvier 1995 comme « un droit fondamental » qu'il est nécessaire d'intégrer dans de nombreux domaines tels que ceux de l'urbanisme, de la sécurité routière ou dans l'organisation de manifestations culturelles ou sportives. Afin d'y parvenir, la LOPS prévoit d'associer « dans le cadre de dispositifs locaux dont la structure est définie par décret, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les

¹ La LOPS du 21 janvier 1995 reconnaît par exemple que « la sécurité privée concourt à la sécurité générale de la nation ».

² Ocqueteau F., *Polices entre Etat et marché*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2004.

³ Roché S. (dir.), *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux Etats-Unis*, Odile Jacob, Paris, 2004.

⁴ Propos du ministre de l'intérieur Jean-Pierre Chevènement interviewé par le journal *Le Figaro*, édition du 19 janvier 1998.

⁵ Chevènement J.P., article « La police de proximité » du 14 janvier 2008 sur le blog de Jean-Pierre Chevènement, url : http://www.chevenement.fr/La-police-de-proximite_a536.html.

représentants des professions, des services et des associations confrontés aux manifestations de la délinquance ou œuvrant dans les domaines de la prévention, de la médiation, de la lutte contre l'exclusion ou de l'aide aux victimes⁶ ». Le colloque de Villepinte confirme cette tendance en se présentant comme le lieu du renouvellement de la manière d'envisager la sécurité. Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'Intérieur, affirme dans ce sens que la sécurité est au cœur des priorités du gouvernement Jospin et propose aux acteurs locaux la signature de contrats locaux de sécurité (CLS) devant permettre d'associer un grand nombre d'acteurs autour de l'Etat dans la lutte contre l'insécurité. Différentes étapes sont prévues dans ces CLS :

- La détermination d'un territoire pertinent pour l'action. Le contrat peut ainsi se limiter à un ou plusieurs quartiers, à un réseau de transport en commun, s'étendre au territoire communal ou à celui de l'agglomération.
- L'élaboration d'un diagnostic local de sécurité comportant un bilan de la situation en matière de délinquance et l'effectivité des différentes actions mises en œuvre en matière de sécurité.
- L'élaboration d'un plan d'action sur le territoire défini pouvant inclure des actions de prévention de la délinquance⁷ et de la récidive et des actions plus répressives telles que le suivi et l'appui des forces de police de proximité.
- Le CLS prévoit enfin des possibilités d'adaptation selon l'évolution de la délinquance et une évaluation des actions conduites.

La forme contractuelle devient donc la norme en matière de politiques locales de sécurité, ceci afin de mobiliser autour d'une même convention les acteurs de l'Etat chargés de la sécurité, les représentants des collectivités locales ainsi que les membres de la société civile et du secteur privé remplissant généralement des missions de prévention de la délinquance ou de surveillance de l'espace public. Les CLS sont ainsi élaborés communément par le préfet, le procureur de la République et le maire dans l'objectif affirmé par le Premier ministre Lionel Jospin de « mieux adapter la politique de sécurité aux réalités locales⁸ ». L'affirmation du maire comme initiateur de ces contrats au même titre que le préfet et le procureur de la République est un moyen pour le gouvernement de promouvoir la dimension partenariale des CLS. Ce partenariat doit se réaliser par l'intermédiaire du contrat qui reconnaît la légitimité de chacun des acteurs et permet l'élaboration

⁶ Article premier de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

⁷ Les CLS prévoient en matière de prévention la possibilité par exemple de mettre en œuvre des actions contribuant à la lutte contre les incivilités, à la prévention des violences urbaines, des veilles mineures mais aussi des actions de prévention situationnelle telle que la sécurisation de lieux particulièrement exposés à la délinquance.

⁸ Discours introductif du Premier ministre au colloque de Villepinte des 24 et 25 octobre 1997, *Des villes sûres pour des citoyens libres : actes du colloque de Villepinte*, La documentation française, ministère de l'intérieur, Service de l'information et des relations publiques, 1997.

de projets communs. Le *guide pratique pour les contrats locaux de sécurité* publié par l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI), décrit ainsi la philosophie adoptée : « le CLS constitue une procédure contractuelle qui engage les signataires dans la mise en œuvre d'actions concertées au niveau local⁹ ». Le guide ajoute les différentes difficultés à résoudre pour que le partenariat entre les acteurs soit réellement effectif :

« Le partenariat implique de surmonter :

- 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 posé¹⁰ ».

D'un côté, les contrats locaux de sécurité doivent donc permettre de favoriser la coproduction en matière de sécurité à travers des politiques locales de sécurité décloisonnées, territorialisées et qui reconnaissent la légitimité des acteurs locaux à intervenir dans ce domaine. De l'autre, le gouvernement au pouvoir à partir de 1997 cherche à favoriser le rapprochement des actions de prévention, dissuasion et de répression en créant une police de proximité dont l'action doit reposer sur ces trois piliers et en associant les acteurs locaux aux solutions apportées par l'Etat en matière de lutte contre l'insécurité.

B. Les réorientations du partenariat : des CLSPD aux « stratégies territoriales » (2002-2010)

Alors qu'en 1993 le retour de la droite au pouvoir avait été l'occasion pour le gouvernement Balladur d'affirmer l'autorité de l'Etat en matière de sécurité, l'arrivée aux affaires du gouvernement Raffarin en 2002 n'est pas synonyme de remise en cause de l'impulsion lancée par le parti socialiste. En effet, le décret du 17 juillet 2002 prévoit le remplacement des CCPD par des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) ou par des Conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) qui s'inscrivent tout à fait dans les mouvements de territorialisation et d'incitation à la coproduction en matière de sécurité. Les CLSPD et CISPD sont

⁹ Préambule du *guide pratique pour les contrats locaux de sécurité*, Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, La documentation française, Paris, 1998.

¹⁰ *Ibid*

ainsi présentés comme « les lieux habituels et naturels d'organisation des collaborations et coopérations qui mobilisent les acteurs de l'Etat et les collectivités territoriales sur les priorités de la lutte contre l'insécurité¹¹ ». Les CLSPD sont par exemple désignés comme les organes locaux compétents pour l'élaboration du CLS mais aussi comme des structures de réflexion, d'impulsion et de pilotage d'actions de lutte contre l'insécurité : « 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 concernés¹² ».

Ces dispositifs traduisent la volonté du législateur de faire du maire ou du président d'EPCI le pivot du partenariat. Ces derniers sont chargés d'assurer la présidence du CLSPD ou CISPD alors que le préfet et le procureur de la République demeurent seulement membres de droit. Le décret de 2002 prévoit la création de trois collèges différents regroupant l'ensemble des acteurs concernés par les CLSPD et CISPD :

- Un collège d'élus dont les membres sont désignés par le maire ou par les membres d'un EPCI. Le décret prévoit pour la première fois la possibilité d'intégrer le président du Conseil Général dans ce collège.
- Le collège des représentants de l'Etat est composé de personnalités désignées par la préfecture. Ce collège se compose généralement de membres de la justice, de la police ou de la gendarmerie et de représentant de la préfecture. L'éducation nationale peut aussi être représentée dans ce collège pour certaines thématiques.
- Le collège des membres extérieurs tels que les représentants d'associations œuvrant dans le domaine de la prévention de la délinquance ou de l'aide aux victimes ou de sociétés privées tels que les bailleurs sociaux ou les sociétés exploitant les transports en commun.

Si le représentant de l'EPCI est placé au même niveau que le maire, il est intéressant de constater qu'autant dans les discours que dans l'application des dispositions législatives le maire est l'acteur clé du partenariat¹³. Le site internet de la Délégation Interministérielle à la ville dans sa description du fonctionnement du CLSPD affirme ainsi que « les maires sont clairement mentionnés comme coordinateurs ou comme animateurs des politiques locales de prévention et de sécurité¹⁴ ». Nicolas

¹¹ Circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance.

¹² Décret du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance.

¹³ Le troisième chapitre de ce travail offre plus de précisions sur le rôle central du maire par rapport à celui du président d'EPCI.

¹⁴ D'après le site internet de la Délégation Interministérielle à la Ville, <http://www.ville.gouv.fr/>

Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, présente son projet de loi sur l'instauration des CLSPD et CISPDP en ces termes :

« Si les politiques publiques de prévention n'ont jamais bien marché dans notre pays, c'est qu'il n'y a jamais eu de patron pour coordonner les dispositifs locaux. [...] Le maire sera le patron de la prévention de la délinquance¹⁵ ».

En outre, rapprochement entre prévention, dissuasion et répression de la délinquance se poursuit. Au-delà de l'ajout du terme de « sécurité » dans l'intitulé des CLSPD et CISPDP pour signifier que le rôle de ces instances ne doit pas se limiter à la prévention de la délinquance, les priorités gouvernementales en matière de prévention sont désormais explicitement tournées vers les actions de prévention situationnelle et de dissuasion de la délinquance. L'utilisation politique de la notion d'*insécurité* par Nicolas Sarkozy suite à sa nomination au ministère de l'Intérieur le 7 mai 2002 puis le nouveau soulèvement des quartiers en 2005 vont venir accentuer ce rapprochement entre prévention, dissuasion et répression. La loi de prévention de la délinquance du 5 mars 2007 et la création du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) marquent dans cet esprit toute la détermination du gouvernement d'orienter les actions dédiées à la prévention vers de la prévention situationnelle de la délinquance. Ainsi, aucune définition précise du terme de « prévention » n'est proposée dans la loi du 5 mars 2007 afin de laisser libre une interprétation suffisamment large de la notion mêlant mesures répressives, dissuasives et préventives. L'arsenal répressif à disposition de la police nationale et de la justice est renforcé dans cette loi par plusieurs dizaines d'articles venant modifier le code de procédure pénal¹⁶. La loi prévoit aussi des mesures comme le « rappel à l'ordre » pour les maires ou la possibilité pour les communes de créer un conseil des droits et devoirs des familles (CDDF). Cependant, un rapport publié en 2009 par le conseil national des villes (CNV) souligne l'absence d'application de cette loi du fait, selon le rapport, d'un manque de consultation des acteurs locaux chargés de mettre en œuvre certaines de ces mesures « qui aurait permis de capitaliser l'expérience acquise par les collectivités territoriales et l'Etat sur l'ensemble du territoire¹⁷ ». Un plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes a été présenté en octobre 2009 dans le but de répondre à ces difficultés. Ce plan ne propose pas de nouvelles orientations de la politique de prévention de la délinquance mais constitue un ensemble

¹⁵ Sarkozy, N., « Le maire sera le patron de la prévention de la délinquance », *La Gazette des communes*, 21 Novembre 2005, p.12.

¹⁶ Cet élément est souligné par Bousquet, R., et Lenoir, E., *La prévention de la délinquance*, op. cit., p.45.

¹⁷ Conseil national des villes, *Avis du Conseil National des Villes sur la première étape de mise en œuvre de la loi de prévention de la délinquance*, ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, La documentation française, Paris, avril 2009.

de moyens d'actions devant permettre de mieux appliquer la loi du 5 mars 2007. Ce plan résume les priorités actuelles de la politique de prévention de la délinquance, menée par le gouvernement, autour de quatre orientations :

- « Prévenir plus efficacement les actes de malveillance dans les lieux de la vie quotidienne.
- Mieux prévenir la délinquance des mineurs et responsabiliser les parents.
- Rappeler les valeurs communes de la société et aider les victimes.
- Dynamiser les partenariats locaux tels que la loi du 5 mars 2007 relative à la Prévention de la délinquance les a organisés¹⁸».

Les moyens déployés pour atteindre ces objectifs se concentrent principalement autour du renforcement de la prévention situationnelle et en particulier de la vidéosurveillance avec une enveloppe dont le montant est doublée, par l'amélioration du repérage des situations individuelles et familiales pour prévenir la délinquance des mineurs. La loi du 5 mars 2007 affirme aussi qu'il est nécessaire d'assurer une meilleure coordination des acteurs locaux de la prévention, ce qui passe selon le texte par la valorisation du rôle du maire à l'intérieur des dispositifs de partenariat.

Si l'Etat tente donc de modifier la teneur des priorités locales en matière de prévention de la délinquance par la loi, il ne remet donc nullement en cause les dispositifs et instruments devant favoriser la coproduction en matière de sécurité au niveau local. Une circulaire du 4 décembre 2006 instaure de nouveaux contrats locaux de sécurité dits de nouvelle génération¹⁹ venant se substituer aux CLS de 1997 qui, pour une partie d'entre eux, demeuraient à l'état d'abandon²⁰. Ces CLS de nouvelle génération (CLS-NG) s'inscrivent dans la continuité des CLS premiers du nom et ne proposent que peu de réelles nouveautés si ce n'est la possibilité d'y intégrer le volet « prévention et sécurité collective » des contrats urbains de cohésion sociale²¹. L'objectif majeur de l'Etat à travers ce nouveau dispositif contractuel est de favoriser la mise en œuvre de la loi de prévention de la délinquance du 5 mars 2007 dont l'application d'un grand nombre d'articles nécessite le concours des collectivités locales. La circulaire du 6 décembre 2006 relative à la préparation de ces CLS-NG et destinée aux préfets explique que s'il est nécessaire d'adapter les CLS-NG aux caractéristiques locales de la délinquance, il est tout autant indispensable que ces nouveaux contrats soit l'occasion pour les

¹⁸ Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance, *Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012*, Paris, 2009.

¹⁹ Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets 4 décembre 2006 relative à la politique de prévention de la délinquance et à la préparation des contrats locaux de sécurité de nouvelle génération.

²⁰ Le rapport de la Mission Interministérielle d'évaluation des Contrats Locaux de Sécurité remis en juillet 2005 évoque cette situation d'abandon pour un tiers des 672 CLS signés depuis 1997.

²¹ Ces contrats se sont substitués aux contrats de ville en 2007 comme cadre des projets de territoire développés dans le cadre de la politique de la ville.

collectivités locales de mettre en œuvre les priorités de l'Etat. A ce titre, une liste d'actions indicatives telles que l'accompagnement familiale, la lutte contre l'absentéisme scolaire ou l'installation de vidéosurveillance est proposée aux *partenaires*. La circulaire insiste aussi sur l'importance de l'évaluation dans la conduite des actions relatives aux CLS-NG. Ainsi, la création d'un CLS-NG doit s'accompagner de l'élaboration d'un tableau de bord qui a pour objectif de « mettre en évidence tant l'efficacité que l'efficience du CLS en plaçant en perspective les coûts et les résultats obtenus ». Si le mouvement de contractualisation des politiques locales de sécurité se poursuit avec ces CLS-NG, très peu d'entres-eux ont été conclus entre l'Etat et les acteurs locaux puisque moins d'une quarantaine étaient comptabilisés en 2009.

La lutte contre l'insécurité est le prétexte à une multiplication de textes ces dernières années comme en attestent encore deux nouvelles lois relatives à la sécurité publique, les lois d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) et d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) de 2002 et 2010. En outre, le plan national de prévention de la délinquance de 2009 prend acte de l'échec des CLS-NG et prévoit la mise en place prochaine de Stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance (STSPD). Présentées en juin 2010 par le Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (CIPD), ces stratégies doivent permettre la mise en œuvre d'une « action locale opérationnelle et ciblée, comportant un calendrier de réalisation et des critères d'évaluation, qui intègre les nouvelles orientations nationales ²² ». L'étude du document de présentation des STSPD proposé par le CIPD laisse à penser a priori qu'il s'agirait là d'un nouvel outil destiné à favoriser la mise en œuvre des priorités gouvernementales en matière de politiques locales de sécurité. Les STSPD sont présentées comme des moyens « d'introduire une culture de management dans la gouvernance de la prévention de la délinquance » en rompant avec le formalisme des contrats locaux de sécurité²³.

Cette dernière séquence marque donc la consécration de la notion de *coproduction* comme l'élément central des politiques locales de sécurité. Les différents textes qui se sont succédés n'ont eu de cesse de rappeler que la mise en place d'un partenariat était indispensable à la production de sécurité. L'Etat cherche ainsi à mieux coordonner les différents acteurs participant aux politiques locales de sécurité et à tenir compte des spécificités locales. Il est intéressant de constater que le législateur a multiplié les lois, plans et autres stratégies territoriales afin d'orienter le partenariat vers les orientations qu'il souhaite donner aux politiques locales de sécurité. Au cœur de ce partenariat, le

²² Fiche explicative du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance relative aux stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance, juin 2010.

²³ « Le CIPD lève le mystère sur les *stratégies territoriales* vouées à remplacer les CLS », La Gazette des Communes, 7 juin 2010.

mairie dispose désormais de compétences accrues pour prévenir, dissuader et parfois même réprimer la délinquance.

Quatre séquences dans l'évolution des politiques locales de sécurité ont ainsi pu être distinguées tout au long de ce chapitre. Tout d'abord, la prévention de la délinquance est devenue l'objet d'une politique homogène tournée vers l'élaboration d'actions à caractère social, éducatif et culturel à partir des années 1980. La création des CCPD puis l'intégration de la prévention de la délinquance dans la politique de la ville a souligné la volonté de l'Etat d'élaborer des réponses *transversales* et *territorialisées* dans ce domaine. L'instauration des CLS, suite au congrès de Villepinte de 1997, concrétise ensuite le *souci* pour la proximité exprimé par l'Etat dans les séquences précédentes et signe l'institutionnalisation de la coproduction comme *doctrine* officielle en matière de gestion publique de la sécurité. La sécurité est ainsi proclamée comme étant l'affaire de tous dans des circulaires de 1997 et 1999 relatives à la mise en œuvre des CLS et ne doit plus, désormais, seulement être envisagée à travers le prisme de la prévention sociale. Ces mouvements se verront confirmés à partir de 2002 par la création des CLSPD et CISPD et par un arsenal législatif renforçant les prérogatives des collectivités locales en matière de prévention de la délinquance mais aussi dans les domaines de la dissuasion et de la répression.

L'objet de notre second chapitre est d'interroger ces évolutions à la lumière de notre terrain d'observation. Les six communes de l'agglomération grenobloise dans lesquelles nous avons enquêté se sont très tôt investies dans le domaine de la sécurité, guidées en cela par l'exemple grenoblois d'Hubert Dubedout, maire de la ville de 1965 à 1983 et à l'origine d'une politique innovante en matière de lutte contre l'exclusion sociale. Il paraît donc intéressant d'étudier dans un premier temps la structuration des politiques locales de sécurité dans ces six communes qui revendiquent un certain volontarisme dans ce domaine et affirment leur attachement au tissu associatif local. Une seconde section de ce chapitre nous permettra de mettre en lumière l'investissement croissant des municipalités en matière de sécurité qui tendent de plus en plus à se professionnaliser dans le domaine de la *tranquillité publique* autour d'actions de prévention, de dissuasion et dans certains cas de répression de la délinquance.

CHAPITRE 2

Les politiques locales de sécurité dans l'agglomération grenobloise

Les vingt-sept communes de l'agglomération grenobloise, associées au sein de l'établissement de coopération intercommunal Grenoble Alpes-Métropole (la Metro), se caractérisent par une grande diversité, tant au niveau démographique que géographique ou économique. Il est dès lors difficile de trouver des éléments de comparaison entre un village de 708 habitants comme Venon et la principale métropole des alpes françaises qu'est Grenoble. L'analyse des caractéristiques socio-économique de la population, du type d'habitat et de la nature des phénomènes de délinquance constatés permet néanmoins d'établir un classement de ces vingt-sept communes selon trois couronnes¹ :

- La première couronne englobe les six communes qui sont l'objet de cette étude. Elle est donc constituée de Grenoble et de communes directement à proximité comme Echirolles, Saint-Martin-d'Hères, Fontaine, Le-Pont-de-Claix ou Saint-Martin-le-Vinoux. Ces villes ont connu un développement industriel et une urbanisation précoces, qui se sont accompagnés de l'arrivée en masse d'ouvriers. Ceci a entraîné assez rapidement des problèmes sociaux et urbains, avec par exemple d'importantes difficultés pour parvenir à un aménagement maîtrisé du territoire.
- Une seconde couronne est constituée de communes plus éloignées du cœur de l'agglomération et qui ont connu un développement plus tardif. Des villes de cette seconde couronne comme Seyssins, Meylan, La Tronche, Seyssinet-Pariset ou Claix se composent en grande majorité de logements construits dans des quartiers résidentiels composés de foyers plus fortunés que dans la première couronne. Ces communes, qui se situent toutes en zone gendarmerie, connaissent un taux de délinquance moins élevé et d'une nature particulière car caractérisé principalement d'atteintes aux biens tels que des vols de véhicule ou des cambriolages. Il en résulte, généralement, un engagement moindre de leur part en matière de sécurité même si certaines d'entre elles telles que Meylan, Seyssins ou Claix

¹ Ce classement en trois couronnes à été proposé dans un travail de mémoire effectué à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Servel E., *Les dynamiques d'action vers la coopération intercommunale dans les politiques locales de prévention et de sécurité : le cas de l'agglomération grenobloise*, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Grenoble, 2004.

appartiennent à des instances de prévention et de sécurité intercommunales (CISPD) ou possèdent un CLSPD communal. Aucune de ces villes ne possède par ailleurs de quartiers classés en zone prioritaire par la politique de la ville, même si elles sont toutes signataires du Contrat urbain de cohésion social piloté par la Metro.

- Plusieurs communes rurales de taille réduite se concentrent enfin dans une dernière couronne. Cette couronne se compose de communes comme Vif, Saint-Paul-de-Varces, Domène, Le Gua ou Veurey-Voroize ne possédant pas de services municipaux consacrés à la sécurité du fait de la marginalité des phénomènes de délinquance rencontrés.

Les six communes de Grenoble, Fontaine, Saint-Martin-d'Hères, Echirolles, Saint-Martin-le-Vinoux et du Pont-de-Claix, qui ont constitué le terrain d'enquête de ce travail, ont donc en commun l'existence de zones urbaines présentant des caractéristiques semblables en matière d'habitat, de revenus ou de taux d'emploi. L'institutionnalisation de la politique de la ville, axée sur la définition d'une géographie prioritaire, à partir du début des années 1990, a permis l'élaboration d'une cartographie nationale et l'identification d'espaces d'exclusion sociale au niveau local. L'application des contrats de ville de 2000 à 2006 puis des Contrats Urbains de Cohésion sociale (Cucs) à partir de 2007 s'est donc faite selon la définition de trois niveaux de territoire qui correspondent à une intensité différente des difficultés socio-économique et *ipso facto* des moyens à allouer :

- Le premier niveau concentre des territoires qui cumulent les handicaps urbains et sociaux les plus lourds et qui nécessitent des moyens conséquents. L'ensemble des quartiers de l'agglomération grenobloise classés de niveau 1 selon les critères de l'Etat se situent dans quatre des six communes étudiées : Echirolles avec les quartiers *Villeneuve (Essarts-Surieux)* et *Village 2*, Fontaine et le quartier *Bastille*, Grenoble avec les quartiers *Mistral*, *Villeneuve-Village Olympique*, *Teisseire*, *Châtelet*, *Abbaye* et *Jouhaux* et Saint-Martin-d'Hères avec les quartiers *Renaudie La Plaine*, *ZAC centre*, *Henri-Wallon*, *Paul-Eluard*, *Paul-Bert*, *Langevin* et *Sémard*.
- Le second niveau concerne, dans l'agglomération grenobloise, les quartiers des *Floralies*, *Alpes-Cachin*, les *Buissonées* et le *centre ancien* de la ville de Fontaine, le quartier des *Olympiades-Ile de Mars* de la ville du Pont-de-Claix, les quartiers *Pique Pierre- Buisseratte* de Saint-Martin-le-Vinoux et le quartier *Viscose-Luire* d'Echirolles.
- Le troisième niveau rassemble plutôt des espaces à vocation économique en déclin comme les friches industrielles ou les zones d'activité anciennes. Plusieurs quartiers des villes de Grenoble, d'Eybens, de Fontaine, de Saint-Egrève et du Pont-de-Claix sont dans ce cas.

Les indicateurs principaux utilisés pour établir ces catégories sont les suivants :

- Des indicateurs sur le type d'habitat, plus précisément sur le taux de logements sociaux, même si la définition de ce taux a longtemps posé problème².
- Le potentiel fiscal de la commune, qui permet d'obtenir un taux de richesse relative.
- La densité de population du quartier.
- Le taux de prestation sociale et d'aide au logement perçu par les habitants.
- Le taux de revenu moyen.
- Un « indice synthétique d'exclusion » a été élaboré à partir du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans et du taux de jeunes sortis du système scolaire sans diplôme.

A l'intérieur de ces trois niveaux, des zones urbaines sensibles (Zus) ont été définies par les pouvoirs publics comme cibles prioritaires de la politique de la ville³. Ces Zus sont décrites dans la loi du 14 novembre 1996 comme des territoires caractérisés « par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ». L'ensemble des territoires classés en Zus dans l'agglomération grenobloise se situent dans les deux premiers niveaux établis par la géographie prioritaire et se résument aux six communes observées pour ce travail.

Une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) sur l'étendue du phénomène de précarité dans l'agglomération grenobloise met ainsi en lumière l'existence de véritables « poches de précarité⁴ » dans les six communes qui ont fait l'objet de notre enquête. Sur une échelle de -17 à 12 prenant en compte les indicateurs évoqués précédemment pour définir la géographie prioritaire⁵, Grenoble se distingue par une accumulation des signes de précarité (12) alors que les cinq autres communes présentent elles aussi un indice fortement supérieur à l'ensemble des communes de l'agglomération (entre 4 et 7). Si le document de l'INSEE précise que tous les espaces de précarité révélés par l'étude ne correspondent pas systématiquement au découpage qui a servi à

² Voir à ce titre l'article de Helluin, J. J., « La géographie prioritaire de la politique de la ville, un contour de la banlieue ? », *Géocarrefour*, vol. 75, année 2000, pp. 117-122.

³ Ces Zus ont été définis dans l'article 2 du Pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996. On distingue parmi les Zus les Zones Franches Urbaines (ZFU) et les Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU).

⁴ « Précarité dans l'agglomération de Grenoble : pas uniquement dans les zones urbaines sensibles », *La Lettre*, INSEE Rhône-Alpes, n°99, novembre 2008.

⁵ Six fourchettes ont été retenues par l'INSEE et présentées sur une carte par des couleurs qui vont du bleu foncé au rouge foncé : de -13 à -17 (bleu foncé), de -8 à -10 (bleu), de 0 à -5 (bleu pâle), de 2 à 4 (rouge pâle), de 4 à 7 (rouge), et 12 (rouge foncé).

l'élaboration du Cucs, il admet que « les espaces identifiés se retrouvent toutefois dans et autour des quartiers retenus par la politique de la ville ». L'étude identifie enfin nos six communes comme les espaces où les indicateurs de chômage de faible qualification et du nombre de personnes à faible revenus sont les plus élevés. Un diagnostic réalisé en 2006 par la Metro⁶ décrit lui aussi une situation dans laquelle l'essentiel des difficultés se situe dans le cœur de l'agglomération, et donc dans les six communes qui nous intéressent :

- La majorité des foyers perçoit moins de 16 000 euros par an, contre plus de 20 000 au nord-est de l'agglomération.
- Plus de 85% des ménages à bas revenus de l'agglomération vivent dans les communes de Grenoble, Saint-Martin-d'Hères, Saint-Martin-le-Vinoux, Echirolles, Fontaine et du Pont-de-Claix.
- Près de 90% des logements sociaux se situent dans ces six communes
- La majorité des ménages ouvriers et employés se concentrent dans le cœur de l'agglomération.
- 50% des jeunes de plus de 15 ans sont faiblement diplômés dans ces villes.

Un document relatif au forum qui s'est tenu à Grenoble sur la politique de la ville en 2009⁷ propose dans le même sens un bilan individuel de la situation de chacune des communes et des quartiers identifiés comme prioritaires par la politique de la ville. S'il ne s'agit pas ici de tirer des conclusions définitives quant à la situation des quartiers et des villes abordés, ce document permet néanmoins de bien saisir quelques-unes des difficultés qui caractérisent chacune de ces communes.

➤ **Echirolles**

La ville d'Echirolles se situe au sud de l'agglomération grenobloise et compte 35 300 habitants. Deux quartiers de la ville accueillent plus d'un tiers de la population de la commune et sont classés en Zus. Echirolles représente le second bassin d'emploi de l'agglomération grenobloise mais possède dans le même temps un taux de chômage avoisinant les 20% de la population. Les chômeurs ont en moyenne un niveau de formation moins élevé que dans les autres communes de l'agglomération et le taux de chômage de longue durée est plus important (13%) que dans le reste de l'agglomération (10%).

⁶ « *Contrat urbain de cohésion sociale 2007-2009, Diagnostiques et projets territoriaux* », Communauté d'agglomération Grenoble Alpes-Métropole, 2006.

⁷ Ce forum a regroupé des élus, des représentants de l'Etat, des acteurs associatifs et des habitants à l'école d'architecture de Grenoble les 15 et 16 septembre 2009 afin de faire le bilan du Cucs de la période 2007-2009.

➤ Fontaine

La ville de Fontaine est située dans le centre de l'agglomération, sur la rive gauche du Drac. La commune, peuplée de 23 000 habitants, dispose d'une forte tradition ouvrière et d'accueil des différentes vagues d'immigration. La ville s'est progressivement appauvrie du fait de la désindustrialisation et des crises économiques successives et possède aujourd'hui un revenu moyen par habitant inférieur de 25% à la moyenne nationale pour les villes de taille comparable. La ville est ainsi constituée à 49% de ménages ne payant pas d'impôt sur le revenu et d'un potentiel fiscal par habitant largement inférieur à la moyenne nationale. Le quartier des *Floralies*, classé en Zus, se caractérise par un taux de population des moins de 25 ans beaucoup plus élevé par rapport à la moyenne nationale alors que ce secteur est confronté à une paupérisation croissante de sa population.

➤ Grenoble

Grenoble est le chef-lieu du département de l'Isère et comptait 157 500 habitants en 2004. Une des particularités de la ville vis-à-vis de communes françaises de taille comparable est d'accueillir des populations très défavorisées, tant dans son centre que dans les quartiers d'habitat social de la périphérie. Les données relatives au secteur *Abbaye-Jouhaux-Teisseire* de la ville décrivent une situation dans laquelle le nombre d'enfants en bas âge vivant dans un ménage sous le seuil de pauvreté est le plus élevé de la ville et où les situations de monoparentalité sont beaucoup plus fréquentes qu'ailleurs. Il en résulte notamment un taux de ménages allocataires d'une aide au logement de 70 %, représentant une part trois fois supérieure au reste de l'agglomération. Le quartier *Mistral* est, quant à lui, classé comme Zus de catégorie 1 et se caractérise par un niveau de vie des habitants très inférieur par rapport à la moyenne de la commune. Les écarts de revenus sont très faibles, ce qui témoigne selon le document d'évaluation du Cucs d'une homogénéité de la population qui peuple le quartier et d'une absence de mixité socio-économique et socioprofessionnelle.

➤ Le-Pont-de-Claix

La commune du Pont-de-Claix (11 600 habitants) se situe au pied du Vercors et au sud de l'agglomération. Entourant une industrie papetière, puis chimique, qui recouvre plus d'un tiers de sa superficie, Le-Pont-de-Claix a connu une urbanisation intense dans l'après-guerre avec près de 70% des logements qui furent construits avant 1975. La population de la ville se caractérise en moyenne aujourd'hui par une forte proportion d'ouvriers et d'employés, de personnes disposant d'un niveau d'études peu élevé et dont le revenu fiscal est un des plus bas du département. La fiche relative aux

quartiers *Iles de Mars* et *Olympiades* du Pont-de-Claix, dans le document d'évaluation du Cucs, indique que les habitants de ce secteur possèdent de très faibles ressources culturelles et monétaires et qu'ils partagent « un sentiment d'abandon et d'assignation à résidence », ainsi qu'un sentiment d'insécurité très développé.

➤ **Saint-Martin-d'Hères**

Saint-Martin-d'Hères est la seconde ville de l'agglomération en nombre d'habitants avec 35 777 habitants. La physionomie de la ville a été profondément modifiée dans les années 1950-1960, du fait d'une explosion démographique et de l'installation du domaine universitaire, qui a nécessité un besoin d'aménagement urbain important. Si la commune est la deuxième ville du département de l'Isère après Grenoble en terme de création de petites entreprises, les données socio-économiques relatives à certains quartiers indiquent de nombreuses difficultés. Le taux de chômage du quartier *Renaudie*, classé en Zus, avoisine les 50% pour les jeunes de moins de 25 ans alors que 42% de la population de ce même quartier est non-diplômée.

➤ **Saint-Martin-le-Vinoux**

Le village de Saint-Martin-le-Vinoux (5 427 habitants) présente la particularité d'être divisé entre une partie située sur le flanc d'une montagne composée de logements traditionnels et d'une partie en plaine amassée entre la montagne, l'Isère et la voie ferrée. La commune a connu une urbanisation brutale dans les années soixante avec la construction de plusieurs quartiers composés d'habitations à loyer modéré (HLM). Le poids de la Zus (*Pique-Pierre* et *Buisserate*) et des logements sociaux est conséquent car la majeure partie de la population y est concentré et se trouve par ailleurs confrontée à de nombreuses dégradations et problèmes d'incivilités.

L'histoire singulière des communes de l'agglomération grenobloise, tout comme leurs spécificités en matière géographique, démographique ou socio-économique ont donc inévitablement pesé sur la structuration des politiques locales de sécurité. La présence de grands ensembles dans des quartiers accueillant des populations qui cumulent des difficultés d'ordre culturel, social et économique, dans des espaces urbains dégradés, où la densité de population est importante, ne peut qu'avoir une incidence sur les chiffres de la délinquance et sur le développement d'un sentiment d'abandon. Ainsi, les six communes qui nous ont intéressées pour ce travail de recherche se caractérisent selon le document d'évaluation des Cucs par l'intensité du sentiment d'insécurité des habitants. Le document affirme que ce sentiment d'insécurité est en partie dû à des préoccupations touchant à la

tranquillité publique : dégradations matérielles, bruit, incivilités ou occupation des espaces locatifs par des rassemblements de « jeunes ».

Répondre à la prégnance de ce sentiment d'insécurité en luttant contre les incivilités du quotidien et en prévenant les conflits est, comme nous avons pu le constater lors de la première partie, à l'origine de l'institutionnalisation des politiques locales de sécurité. C'est ainsi que les communes d'Echirolles, Fontaine, Grenoble, Le-Pont-de-Claix, Saint-Martin-d'Hères et Saint-Martin-le-Vinoux se sont très rapidement investies dans des politiques essentiellement tournées vers la *réintégration* de leurs quartiers et des habitants qui les occupent dans la vie locale. La prévention sociale de la délinquance s'est alors imposée comme une politique publique devant contribuer aussi bien à cette *réintégration* qu'à la baisse de l'insécurité et du sentiment qui l'accompagne. Les traits caractéristiques de cette *culture* de la prévention sociale des communes de l'agglomération grenobloise seront décrits dans un premier temps, avant d'aborder le rôle et les missions des principaux acteurs investis dans les questions de sécurité dans les six communes qui nous ont intéressées. Il sera dans un second temps question de dresser un panorama du travail des communes de l'agglomération grenobloise en matière de sécurité, en insistant en particulier sur le rôle croissant de ces dernières et sur la professionnalisation des services chargés de lutter contre l'insécurité au niveau municipal.

Section I : La structuration des politiques locales de sécurité de l'agglomération grenobloise⁸

A. L'importance de la prévention sociale dans la culture des communes de l'agglomération grenobloise

Les communes d'Echirolles, Fontaine, Grenoble, Le-Pont-de-Claix, Saint-Martin-d'Hères et Saint-Martin-le-Vinoux ont décidé très tôt de s'investir dans les politiques de prévention de la délinquance instaurées au début des années 1980, puisque les premiers CCPD sont signés dans la plupart de ces villes dès 1983. Ce choix s'inscrivait alors dans la volonté affichée par les maires de ces communes de constituer un véritable « laboratoire social », dans le prolongement des différentes expérimentations

⁸ L'utilisation de la notion « d'agglomération grenobloise » se réfère ici aux seules communes d'Echirolles, de Grenoble, Fontaine, Saint-Martin-le-Vinoux, du-Pont-de-Claix et de Saint-Martin-d'Hères dans un souci de simplification.

qui ont ponctué l'histoire de Grenoble et de sa périphérie. Cette histoire, riche d'innovations en matière sociale et culturelle, s'est construite autour d'un important tissu associatif et de la volonté d'intégrer les habitants dans les choix municipaux. La plupart des élus locaux interviewés se réfèrent aux Groupes d'Action Municipale (GAM) pour retracer l'origine des politiques de prévention, et soulignent tout le poids de cette histoire dans la manière d'aborder les politiques locales de sécurité. Le premier GAM voit ainsi le jour à Grenoble au milieu des années 1960 et propose une nouvelle manière de faire de la politique qui doit se détacher de l'emprise des partis traditionnels. Ce GAM regroupe des associations et syndicats d'horizon divers proposant des solutions aux difficultés qui s'accumulent suite à l'industrialisation rapide et désordonnée que connaît la ville de Grenoble et sa périphérie à partir des années 1960. Dans la tradition du socialisme municipal, et pour répondre au mécontentement de plus en plus manifeste que provoque l'expansion anarchique de la ville, l'équipe municipale d'Hubert Dubedout fait de la participation des habitants le cœur d'un projet global associant amélioration du cadre de vie, éducation populaire et politiques sociales⁹. Si le maire de Grenoble affirme son attachement au socialisme municipal, les autres villes de l'agglomération grenobloise se revendiquent, quant à elles, d'une tradition politique ancrée plus à gauche. Les villes de Fontaine, Saint-Martin-d'Hères et Echirolles ont depuis la fin de la deuxième guerre mondiale un maire affilié au Parti Communiste Français¹⁰. Les programmes politiques développés dans ces communes s'appuyaient principalement sur une politique sociale de proximité visant à améliorer le sort des couches populaires et à valoriser la participation des habitants. Au niveau national, le parti communiste affiche aussi sa volonté de s'investir pleinement sur les questions de sécurité dès le début des années 1980, comme en témoigne son programme pour la campagne présidentielle de 1981. Ce programme fait un lien entre l'insécurité et la crise du capitalisme et explique qu'il veut en finir « avec l'impunité et la protection dont jouissent les truands, les criminels, les trafiquants de drogue, les proxénètes¹¹ ». Ces étiquettes politiques différentes entre Grenoble et les communes périphériques n'empêchent pas pour autant la ville d'Echirolles de s'associer à la démarche de renouvellement social et urbain portée par Hubert Dubedout, puisque les deux communes décident en commun de créer une aire urbaine à cheval sur les communes d'Echirolles et de Grenoble, baptisée la *Villeneuve*. Le projet se veut révolutionnaire et respecte des principes de mixité, de transversalité et de prise en compte des réalités locales. En matière de mixité sociale tout d'abord, les habitants de la Villeneuve sont pour une moitié bénéficiaire d'un logement social et pour l'autre

⁹ Pour plus de détail sur ces questions, voir par exemple Joly. J., *Formes urbaines et pouvoir local : Grenoble dans les années 1960-1970*, Presses Universitaires du Mirail, 1995.

¹⁰ Les maires des autres communes de taille plus modestes (Le-Pont-de-Claix et Saint-Martin-le-Vinoux) ont longtemps été sans étiquette. La ville du Pont-de-Claix a néanmoins eu une mairie communiste de 1977 à 2008 alors que les maires de Saint-Martin-le-Vinoux sont tous socialistes depuis les élections municipales de 1986.

¹¹ Programme du Parti communiste pour la campagne présidentielle de 1981, cité par Gleizal J.J. et Froment J.C. in *Les politiques locales de sécurité*, op.cit., pp. 11-12.

moitié propriétaires. Le projet prévoit ensuite la création de tous les équipements et services publics nécessaires aux habitants vivant dans cette partie sud de l'agglomération (hôpital, écoles, gymnases, centre commercial, théâtre...) et requiert ainsi la mobilisation de différents ministères n'ayant pas toujours pour habitude de collaborer. Enfin, le projet se présente comme en adéquation avec les demandes et réalités locales : une maison de quartier est créée au cœur de la zone et la participation des habitants valorisée par l'installation de lieux d'échange et de dialogue. Le document d'évaluation des Cucs de la Metro montre toutefois que la *Villeneuve* n'a pas échappé au mouvement de paupérisation qu'a connu l'ensemble des quartiers de l'agglomération grenobloise à partir des années 1980. Ce quartier connaît, depuis, une hausse quasi-constante du sentiment d'insécurité¹².

En 1980, Le maire de Grenoble, Hubert Dubedout, est désigné par le gouvernement Mauroy pour présider une commission chargée de travailler sur les questions relatives à l'habitat social, la commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ). Les conclusions de cette commission seront remises au premier ministre dans un rapport resté célèbre intitulé *Ensemble, refaire la ville*. Il est intéressant de constater que ce rapport est produit au même moment que le rapport Bonnemaïson, fondateur des politiques de prévention sociales, et le rapport Schwartz sur l'insertion des jeunes. Les trois documents proposent des dispositifs distincts mais une approche comparable, axée sur la nécessité d'accentuer la transversalité de l'action publique et de mieux intégrer les réalités locales dans la prise de décisions. La proposition du rapport Bonnemaïson d'installer dans les communes des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) chargés d'élaborer des politiques de prévention sociale de la délinquance trouve donc un certain écho dans l'agglomération grenobloise. Le maire d'Echirolles de l'époque, Gilbert Biessy, explique par exemple que le CCPD doit être « un laboratoire de propositions à même de définir des objectifs prioritaires, des moyens et des recours, et réfléchir aux possibilités de l'aide aux victimes et de peines de substitution¹³ ». Le modèle de prévention sociale de la délinquance développé dans les communes de l'agglomération grenobloise propose donc une analyse multifactorielle de l'insécurité. La prévention de la délinquance au niveau local s'inscrit alors dans une politique globale d'intégration des quartiers, encouragée par la procédure DSQ (Développement Social des Quartiers), inspirée du rapport Dubedout. Le quartier *Mistral* de Grenoble est désigné comme un des 23 quartiers prioritaires et doit à ce titre faire l'objet d'une réhabilitation concernant tous les champs de la vie sociale, culturelle, économique et scolaire. Les procédures DSU (Développement Social Urbain), viennent remplacer en 1989 les procédures DSQ et vont essentiellement concerner les communes de Grenoble et d'Echirolles. La ville de Fontaine s'investit elle aussi dans le champ de la prévention

¹² « *Contrat urbain de cohésion sociale 2007-2009, Diagnostiques et projets territoriaux* », Communauté d'agglomération Grenoble Alpes-Métropole, 2006.

¹³ *Vivre Libre Echirolles*, n°27, octobre 1984.

sociale au même moment avec la création d'un CCPD et la mise en place d'une des premières instances de médiation sociale sur le territoire français¹⁴. Le sentiment d'insécurité est considéré comme le résultat d'un déficit d'intégration dans la vie locale. Une enquête réalisée dans la ville de Grenoble en 1982 auprès d'un échantillon de 1027 personnes âgées de plus de 15 ans vient corroborer cette analyse en établissant une corrélation entre le développement du sentiment d'insécurité et des situations de « solitude domestique, sorties rares ou inexistantes, absence de vie associative ». Il en résulterait un sentiment d'insécurité qui serait « moins la conséquence de l'âge que de l'isolement et de la rupture des liens sociaux souvent corrélatifs¹⁵ ». Il s'agit dès lors, pour les communes, de mettre en place des actions à caractère social ou culturel visant à intégrer les habitants à la vie de la *cité* , en contribuant par la même occasion à la lutte contre les dimensions objectives et subjectives de l'insécurité.

Cette volonté d'intégrer la prévention de la délinquance dans une politique sociale plus globale se traduit principalement, à partir des années 1980, par des actions socio-éducatives tournées vers des « publics à risque » tels que les jeunes, les sortants de prison et les victimes d'agression. Les six communes que nous avons étudiées, ainsi que les villes de Saint-Egrève et Eybens, ont en outre décidé, dès le milieu des années 1980, de créer une association intercommunale de prévention de la délinquance (AIPD) destinée à rassembler les expertises en matière de prévention de la délinquance et à fédérer les initiatives en la matière.

Cette *culture* de la prévention sociale, caractérisée par la volonté de favoriser la participation des habitants à la vie locale et de promouvoir l'essor de la vie associative, a joué un rôle essentiel dans la structuration des politiques locales de sécurité de l'agglomération grenobloise qui, dans certaines communes, sont aujourd'hui encore encadrées par le service DSU de la ville. Un tissu associatif particulièrement dense s'est développé dans l'agglomération pour concourir à la mise en œuvre des politiques de prévention et continue aujourd'hui de travailler en collaboration avec les communes.

¹⁴ Ceci nous est indiqué par l' élu en charge de la prévention de la délinquance de Fontaine lors d'un entretien réalisé le 27 avril 2010, p. 2.

¹⁵ Lagrange, H., « Perceptions de la violence et sentiment d'insécurité », *Déviance et société* , vol. 8, n°4, pp. 321-344.

B. Les acteurs investis dans les politiques locales de sécurité de l'agglomération grenobloise

Plusieurs types d'acteurs participent aux politiques locales de l'agglomération grenobloise. Tous n'ont, bien entendu, pas la même fonction : certains ont essentiellement un rôle de financeur, d'autres animent, coordonnent ou défendent des projets. Il s'agit d'évoquer ici les acteurs qui jouent un rôle déterminant dans l'élaboration, le pilotage ou la mise en œuvre des politiques locales de sécurité dans l'agglomération¹⁶ et qui ont été régulièrement cités dans les entretiens comme des *partenaires* indispensables à la lutte contre l'insécurité. Ces acteurs sont classés selon trois catégories : les représentants de l'Etat, les acteurs des collectivités locales et ceux du secteur associatif.

a. Les associations

Les associations apportent une contribution essentielle aux politiques locales de sécurité, essentiellement dans le champ de la prévention sociale de la délinquance. De nombreuses associations spécialisées dans l'aide aux victimes, l'accompagnement socio-éducatif ou encore la réinsertion d'anciens détenus portent des projets dans le cadre de la politique de la ville ou du Fonds interministériel de prévention de la délinquance prévu dans la loi de prévention de la délinquance du 5 mars 2007. L'agglomération grenobloise, comprend ainsi une multitude de structures associatives agissant dans le domaine de la prévention de la délinquance qui vont de l'association de quartier composée de bénévoles à la structure exerçant une mission de service publique. Le Codase, par exemple, est une de ces associations œuvrant dans les domaines de la prévention, de la réinsertion des jeunes en difficulté ou de la médiation familiale. Cette structure, créée en 1954 par d'anciens déportés, emploie aujourd'hui près de deux-cent cinquante salariés qui interviennent sur l'agglomération grenobloise¹⁷ et perçoit ses subventions du Conseil Général de l'Isère mais aussi du ministère de la Justice. Autre exemple, l'Association d'aide et d'information aux victimes (AIV) qui forme des médiateurs-conciliateurs bénévoles chargés de gérer les conflits qui ne sont pas pris en charge par l'institution judiciaire en raison de leur faible gravité.

¹⁶ Certains acteurs qui ne participent que ponctuellement aux dispositifs de partenariat ou qui ont un rôle limité en matière de sécurité comme le ministère de l'éducation nationale ou des affaires sociales ne seront par conséquent pas évoqués.

¹⁷ La commune de Saint-Martin-d'Hères a contrairement aux autres choisi de développer des structures propres à la commune dans le domaine d'intervention du CODASE.

b. Les représentants de l'Etat

L'Etat joue, lui aussi, un rôle essentiel dans les politiques locales de sécurité de l'agglomération grenobloise. Le préfet, tout d'abord, assure la représentation de l'Etat et des ministres dans le département. Il est responsable du maintien de l'ordre public et peut ainsi prendre toute « mesure relative à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publique, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ¹⁸ ». Le préfet dispose aussi de pouvoirs de police spéciale pour la régulation des manifestations culturelles, sportives ou festives telles que les *rave-parties* ou les *apéros géants*. Le préfet est chargé de mettre en œuvre les orientations définies par le gouvernement en matière de sécurité. Il arrête, à ce titre, depuis 2009, un Plan départemental de prévention de la délinquance définissant des territoires prioritaires dans le département et fixant les objectifs à atteindre en matière de prévention. Il est cosignataire des CLS et membre de droit des CLSPD ou CISPD du département. Un ou plusieurs représentants de la préfecture participent, en ce sens, à chacun des dispositifs de partenariat, ce qui ne va pas sans poser quelques rivalités internes. En effet, la déléguée à la prévention de la délinquance dans le département de l'Isère nous indique que cette représentation se faisait jusqu'en 2008 tantôt sous l'autorité du sous-préfet nommé à la ville, tantôt par un représentant du cabinet du préfet chargé des questions de sécurité et d'ordre public. Ce n'est plus le cas désormais, puisque le poste de délégué à la prévention de la délinquance est directement attaché au cabinet du préfet et au service « sécurité et ordre public ». La préfecture contribue financièrement à un grand nombre de projets proposés par les acteurs locaux par l'intermédiaire du FIPD ou du Cucs¹⁹.

Du côté de la justice, le procureur de la République est lui aussi présenté comme un acteur important des politiques locales de sécurité puisqu'il est l'animateur et le coordonnateur de la prévention et de la répression des infractions pénales. De plus, il co-préside avec le préfet le conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes. Il participe notamment à l'élaboration de mesures relatives à l'accueil des victimes ou à l'information sur les dangers des stupéfiants. Le procureur de la République est désigné comme un partenaire des dispositifs locaux de sécurité car il est, tout comme le préfet, cosignataire du CLS et membre de droit des CLSPD et CISPD de l'agglomération. Le parquet reste toutefois très en retrait dans l'agglomération grenobloise car aucun représentant ne participe

¹⁸ Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

¹⁹ Nous revenons en détail dans le dernier chapitre de ce travail sur l'importance d'un instrument comme le FIPD dans l'orientation des projets portés par les acteurs locaux en matière de sécurité vers les priorités de l'Etat.

aux différentes réunions des dispositifs de partenariat, hormis les séances plénières prévues chaque année. Le service de la Protection Judiciaires de la Jeunesse (PJJ) sont, eux, bien plus présents, et souvent cité comme un acteur important chargé de la mise en œuvre de différents types d'actions en matière d'orientation et de prise en charge des mineurs délinquants. La Direction départementale de la PJJ dispose en effet d'un secteur associatif habilité dont elle assure le contrôle pédagogique, administratif et financier. Plusieurs structures associatives intervenant dans l'agglomération, comme l'association Arepi (association régionale pour l'insertion), sont ainsi habilitées par la PJJ.

Le rôle de la police nationale et de la gendarmerie est avant tout tourné vers la répression des actes de délinquance, même si la prévention fait aussi partie de leurs prérogatives. La police et la gendarmerie interviennent en matière de prévention dans les établissements scolaires par exemple, pour informer des risques liés à la consommation d'alcool ou de produits stupéfiants. Ils assurent par ailleurs une représentation dans les dispositifs de partenariat de l'agglomération grenobloise par l'intermédiaire de la DDSP pour la police et d'un lieutenant de la gendarmerie pour Le-Pont-de-Claix, seule ville parmi les communes étudiées dans ce travail à être située en zone gendarmerie. Cette participation a essentiellement pour but d'informer les autres acteurs des actes de délinquance s'étant produits dans la commune. Cette participation permet aussi au maire d'être informé d'une intervention sur sa commune ou de coordonner l'action des unités territoriales de quartier²⁰ (UTEQ) et de la police municipale. La plupart des communes étudiées ont établie une convention avec la police nationale ou la gendarmerie pour formaliser la répartition des compétences et des missions entre les forces de l'ordre de l'Etat et la police municipale. Un projet associant la police nationale, la ville de Grenoble et l'association d'aide et d'information aux victimes (AIV) a, en outre, été mené afin qu'un psychologue soit présent à l'intérieur du commissariat de la ville de Grenoble pour améliorer l'accueil, l'écoute et la prise en charge des victimes.

c. Les collectivités locales

Malgré la volonté affichée au sommet de l'Etat de faire du président du conseil général de chaque département un partenaire à part entière en matière de politiques locales de sécurité, ce dernier dans l'agglomération grenobloise ne se s'est que très peu impliqué dans ce domaine. Bien que signataire du Cucs et membre de droit des CLSPD, le Conseil Général de l'Isère n'est pas considéré, par les autres acteurs des politiques locales de sécurité de l'agglomération interviewés, comme un réel partenaire. Ce n'est pas le cas des deux associations de prévention spécialisée, sous tutelle du

²⁰ Les UTEQ ont été expérimentées dans plusieurs quartiers de la région parisienne, de Toulouse et de Marseille en 2008 avant que le dispositif ne soit étendu à une centaine de quartiers. Le commissariat de Grenoble dispose d'une UTEQ composé de 18 agents depuis 2009. Elles seront progressivement remplacées par des Brigades spéciales de terrain (BST) au cours de l'année 2010.

Conseil Général de l'Isère, l'Apase pour la protection de l'enfance et le comité dauphinois d'action socio-éducative (Codase), qui participent activement à la mise en œuvre d'actions élaborées dans les différents dispositifs de coopération locale.

L'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) *Grenoble-Alpes-Métropole* (la Métro) est un acteur qui prend de plus en plus de poids, malgré la stratégie de prudence adoptée par cette dernière et la volonté affichée par l'Etat de faire du maire le pivot des politiques locales de sécurité²¹. La possibilité offerte par la loi Chevènement de 1999 de créer un nouveau type d'EPCI, la communauté d'agglomération²², a connu un engouement certain de la part des élus de l'agglomération grenobloise, puisque la création d'une structure de ce type fut entérinée dès le 1^{er} janvier 2000. Définie comme une compétence obligatoire, la politique de la ville permet à la Metro de participer à l'élaboration des politiques locales de sécurité, grâce au volet « prévention de la délinquance et sécurité collective » prévu dans les contrats de ville (2000-2006) puis dans le Cucs (2007-2009, reconduit en 2010). Le référent *prévention-sécurité* de la Metro participe à de nombreux CLSPD communaux, afin de coordonner les projets pouvant être portés à l'échelle communautaire. C'est le cas notamment d'actions tournées vers l'aide et la prise en charge des victimes, mises en œuvre par des associations telles que le Savu (service d'aide aux victimes dans l'urgence), soutenues par la Métro par l'intermédiaire de la politique de la ville. De plus, la Metro a favorisé la création de « permanences d'accueil des victimes » fonctionnant avec des intervenants sociaux du Savu dans treize des vingt-sept communes de l'agglomération. Le projet de création d'un CISPD d'agglomération, piloté par le service « prévention-sécurité » de la Métro, devrait permettre d'accroître son champ d'intervention dans le domaine des politiques locales de sécurité, même si l'élu chargé de développer ce projet, tout comme le référent *prévention-sécurité* de ce service, se gardent d'affirmer clairement cette ambition, afin d'éviter tout blocage de la part des communes.

Ces dernières justement n'ont cessé de voir leur rôle de pivot des politiques locales de sécurité affirmé, aussi bien dans les textes officiels que dans le discours tenu par les membres de la préfecture de l'Isère rencontrés. Tout d'abord, le maire dispose dans sa commune de prérogatives en matière de police administrative et de police judiciaire. Il peut, à ce titre, développer un service de police municipale dont la mission est d'assurer « le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques²³ ». La définition de ces missions a connu une extension continue depuis un certain nombre d'années. Les agents de police municipale rendent compte au maire, mais également à tout officier de policier

²¹ Nous revenons plus en détail sur ces éléments dans le chapitre III de ce travail.

²² Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui prévoit en outre la possibilité de créer des communautés de communes et des communautés urbaines à partir de 500 000 habitants.

²³ Article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

judiciaire de la police de l'agglomération de tout crime, délit ou contravention dont ils ont connaissance. Ces agents sont chargés, en outre, d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de verbaliser les contraventions auxdits arrêtés. Ils sont compétents pour assurer le bon ordre dans les foires, le stationnement ou en matière d'enlèvement des encombrements et peuvent intervenir en cas d'atteinte à la tranquillité publique (rixes, disputes ou nuisances sonores). Le maire dispose enfin de compétences en matière de prévention de la délinquance et doit désormais, selon la loi, animer et coordonner l'activité des acteurs privés et publics qui jouent un rôle dans ce domaine. La section qui suit apporte plus de détails sur les actions conduites en matière de sécurité par les communes de l'agglomération grenobloise.

Section II : La sécurité saisie par les communes

La littérature consacrée à la montée en puissance des municipalités dans le domaine de la sécurité propose principalement deux types d'explication à ce phénomène. Une première série de travaux, inspirés de la criminologie anglo-saxonne, explique ce *retour* des maires par une crise de légitimité de l'Etat. Des criminologues comme Adam Crawford¹ ou David Garland² considèrent que l'Etat, confronté à une hausse de la criminalité d'une ampleur inédite, à laquelle s'ajoute un sentiment d'insécurité persistant, ne peut désormais seul enrayer ce phénomène. On se trouverait donc face à un Etat *débordé* ne pouvant assumer ses obligations³. Par conséquent, il userait de diverses stratégies de responsabilisation, afin de s'adapter à cette nouvelle donne, concentrant par exemple son action sur le maintien de l'ordre public et l'affirmation symbolique de son pouvoir. Selon cette vision, c'est donc l'Etat, qui par des incitations plus ou moins directes, se reposerait sur les communes pour assurer la sécurité intérieure.

Un deuxième courant d'analyses fait l'hypothèse d'une « réorientation de l'action publique [en matière de sécurité] comme réponse des élus locaux à la demande de sécurité des habitants⁴ ». La sécurité serait donc l'objet d'une demande sociale grandissante. Tanguy Le Goff considère, par exemple, que la mise sur agenda du thème de l'insécurité a eu pour corollaire une demande exacerbée en matière de sécurité de la part de populations souvent « inquiètes [et qui] tendent à se retourner vers leur maire en lui attribuant des compétences et un pouvoir d'influence largement surestimés⁵ ». Norbert Elias avait noté, dans cette perspective, que le processus de civilisation ne pouvait mettre un terme « à une forme spécifique d'angoisses intérieures à demi inconscientes naissant de la peur de la rupture des barrières que la société impose à l'homme civilisé⁶ ». Un sondage réalisé par le CSA pour l'association des maires de France en 2001 révélait que, selon les

¹ Crawford, A., *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Oxford : Clarendon Press, 1997.

² Garland, D., "The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society", *British Journal of Criminology*, 36 (4), 1996, pp. 445-471.

³ Roché, S., « Prévention et répression en France : transformation de l'action publique dans les villes (1975-1999) », *Revue Internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, n°4, 1999, pp. 387-413.

⁴ Germain, S., *Les politiques locales de sécurité en France et en Italie. Une comparaison des villes de Lyon, Grenoble, Bologne et Modène*, Thèse pour le doctorat de Science Politique, IEP Grenoble, 2008.

⁵ Le Goff, T., « L'insécurité « saisie » par les maires. Un enjeu de politiques municipales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°3, juin 2005, pp. 415-444.

⁶ Elias, N., *La civilisation des mœurs*, Calmann-Lévy, Paris, 1973.

maires, « la sécurité d'eux-mêmes et de leurs proches » était la seconde préoccupation de leurs concitoyens après l'emploi⁷.

Si l'objet de ce travail n'est pas de trancher ce débat, la combinaison de ces deux visions fournit quelques éléments de réflexion intéressants pour expliquer l'importance grandissante du maire dans le champ de la sécurité. Ce mouvement s'est tout d'abord traduit, dans les communes que nous avons étudiées, par la création de services entièrement dédiés à la lutte contre l'insécurité, organisant l'action de *professionnels* de la sécurité. Ces communes coordonnent donc désormais un grand nombre de politiques publiques en matière de sécurité, que nous détaillerons dans un second point.

A. La professionnalisation de la sécurité dans l'agglomération grenobloise

Trois phénomènes, ayant émergés conjointement dans les six communes étudiées, viennent caractériser un processus de *professionnalisation* de la sécurité dans l'agglomération grenobloise : le recrutement dans les communes de chargés de mission puis de coordonnateurs pour les questions de sécurité, la création de services dédiés à l'élaboration et au suivi des politiques locales de sécurité et la formation d'individus chargés de prévenir les actes de délinquance.

En premier lieu, la mise en place des CCPD dans les années 1980 s'est accompagnée, dans les communes qui ont constitué notre terrain d'observation, de la création de postes d'agents municipaux chargés d'élaborer des projets dans le domaine de la prévention de la délinquance et de coordonner les différentes actions mises en œuvre. Ces communes se sont donc dotées d'agents de développement local, de coordonnateur CCPD ou encore d'agents de prévention, intervenant aux côtés d'un élu référent dans ce domaine. Leur objectif était, principalement, d'harmoniser les actions financées par les communes et de soutenir les associations intervenant dans les quartiers précarisés. La création de ces postes d'agent chargé de la coordination de l'action publique en matière de sécurité relève, selon Tanguy Le Goff, du « souci des maires d'acquérir les moyens de leur autorité décisionnelle en s'appuyant sur des professionnels dotés d'une expertise en « ingénierie de la sécurité⁸ ». L'expertise de ces agents municipaux repose sur la maîtrise d'une panoplie d'instruments de connaissances, destinés à mesurer l'ampleur des phénomènes de délinquance et du sentiment

⁷ Bailleau, F., Faget, J., De Maillard, J., Pattegay, P., « Coproduire la sécurité. Les chargés de mission *prévention-sécurité* dans la redéfinition des politiques locales de sécurité », *Les Cahiers de la sécurité*, 58, 3^e trimestre 2005, pp. 239-295.

⁸ Le Goff, T., « L'insécurité *saisie* par les maires. Un enjeu de politiques municipales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°3, juin 2005, pp. 415-444.

d'insécurité, mais aussi sur une capacité à utiliser « les procédures techniques, financières et juridiques nécessaires pour monter, suivre et évaluer des actions dans le cadre des procédures contractuelles (comme celle des contrats locaux de sécurité)⁹ ». De nombreux agents de ce type ont ainsi été recrutés lors de la mise en place des CLS, à la faveur du soutien financier de l'Etat.

L'étude de la trajectoire professionnelle de ces *techniciens* de la sécurité dans l'agglomération grenobloise permet d'identifier deux types de profil : dans la majorité des cas, le choix des communes a été de recruter un coordonnateur issu du monde socio-éducatif disposant d'une certaine expérience et d'un réseau de connaissances développé dans le domaine de la prévention. Cela n'empêche pas l'ensemble des coordonnateurs possédant ce profil et interrogés dans l'agglomération de considérer que prévention et répression forment un tout et d'affirmer qu'ils entretiennent une relation de confiance avec les acteurs de la police municipale ou nationale. D'autres coordonnateurs ont suivi une formation supérieure de type *Master*, dispensée en collaboration avec l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure¹⁰ (IHESI), ayant pour objet de former des spécialistes des questions de sécurité. Cette nouvelle catégorie de professionnels vient ainsi progressivement concurrencer les chargés de mission traditionnels, issus du milieu du travail social, en se présentant comme des techniciens *neutres*, dotés d'une formation leur permettant de maîtriser l'ensemble des dispositifs existants et de pouvoir, en conséquence, en tirer le maximum de bénéfiques. La ville de Grenoble a, en ce sens, choisi de recruter un directeur de *prévention-sécurité* possédant ce type de profil en 2004, en remplacement d'une coordonnatrice issue de la police nationale et donc considérée comme moins « consensuelle ». Un professionnel du même type, ayant obtenu un diplôme d'études supérieures spécialisé (DESS) en « sécurité urbaine », a été recruté par la ville de Saint-Martin-d'Hères en 2006 pour diriger la police municipale, puis pour prendre en main une direction regroupant prévention, sécurité et règlementation.

Les chargés de mission *prévention* de l'agglomération se sont donc progressivement transformés en coordonnateurs, placés à la tête d'un service ou d'une direction qualifiée pour les questions de sécurité, et ont alors gagné en autonomie vis-à-vis du service chargé de gérer la politique de la ville ou du service DSU. La coordonnatrice de la ville de Fontaine nous indique, par exemple, que le service *prévention-sécurité* qu'elle dirige est autonome depuis le mois d'avril 2010 vis-à-vis du service chargé de l'élaboration de la politique de la ville, ce choix s'inscrivant dans la volonté du maire de posséder un service uniquement dédié à l'animation des projets touchant à la sécurité :

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Cet institut, créé en 1989, a ensuite été remplacé par l'institut national des hautes études de la sécurité (INHES) puis par l'institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ).

J.L. : « Donc là depuis peu, c'est tout frais, donc moi j'étais toujours rattachée au service DSU, et là depuis une semaine je suis à la tête d'un service autonome...donc je suis sortie du service politique de la ville et la ville a souhaité créer un service à part entière de prévention-sécurité.

R.T. : Pourquoi donc ce choix ?

J.L. : C'est un choix politique...ça faisait depuis quelques années déjà que la ville souhaitait avoir un vrai euh...une vraie identité prévention-sécurité, une vraie politique de prévention même si elle est existante depuis plus de 20 ans chez nous. Ben du coup en voyant la manière dont j'ai géré ce service, comme il y avait un plus on a fait le choix de créer ce service et d'être autonome...¹¹».

La commune de Saint-Martin-le-Vinoux a fait un choix similaire puisque le responsable de l'instance *prévention-jeunesse* nous explique, lors de l'entretien, que la mise en place de ce service autonome date du début de l'année 2010 :

« R.T. : Pouvez-vous revenir sur l'évolution de votre service ?

S.B. : Alors c'est un peu nouveau. Parce que j'ai pris mes fonctions en même temps que la création du service. Il y a eu une réorganisation municipale des différents services donc maintenant on est rattaché au pôle solidarité ici, on a trois services : la politique de la ville, le CCAS et le service jeunesse et prévention. Donc cette organisation a démarré en même temps que mon arrivée et celle de mon collègue pour la politique de la ville c'est-à-dire au début de l'année¹² ».

Les villes de Grenoble et de Saint-Martin-d'Hères, dans lesquelles des services chargés de la prévention et de la gestion de la police municipale existaient depuis plusieurs années déjà, ont, quant à elles, décidé de regrouper ces services au sein d'une seule et même direction. La ville de Grenoble s'est dotée d'une telle structure dès 1999, venant ainsi remplacer son service *prévention-sécurité* et regroupant désormais un service chargé des questions de prévention, un service *police municipale* et un service dédié à la sécurité civile. La ville de Saint-Martin-d'Hères a elle aussi connu ce type de réorganisation des services en 2008 avec la création d'une direction englobant le service de police municipale, le service de réglementation chargé de l'application des décisions de police du maire et l'instance de prévention, de médiation et de sécurité (voir encadré 2).

¹¹ Entretien réalisé avec la coordonnatrice du service *prévention-sécurité* de la ville de Fontaine le 27 avril 2010, p. 1.

¹² Entretien réalisé avec le directeur de l'instance de prévention de Saint-Martin-le-Vinoux le 21 mai 2010, p. 1.

**Encadré n°2 : Organigramme des directions chargées des politiques locales de sécurité
(Saint-Martin-d'Hères et Grenoble)**

Figure 1: Ville de Saint-Martin-d'Hères

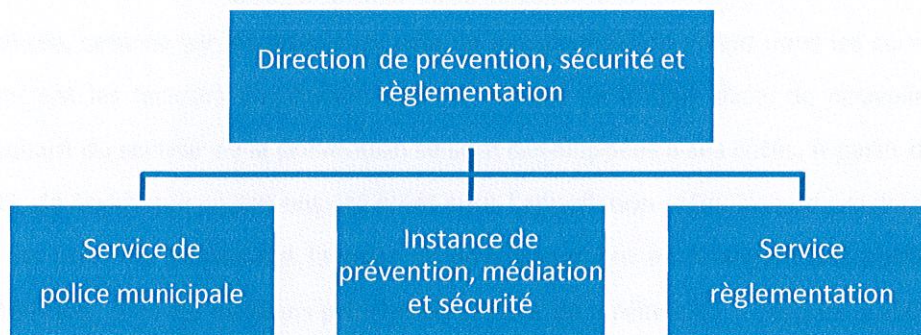
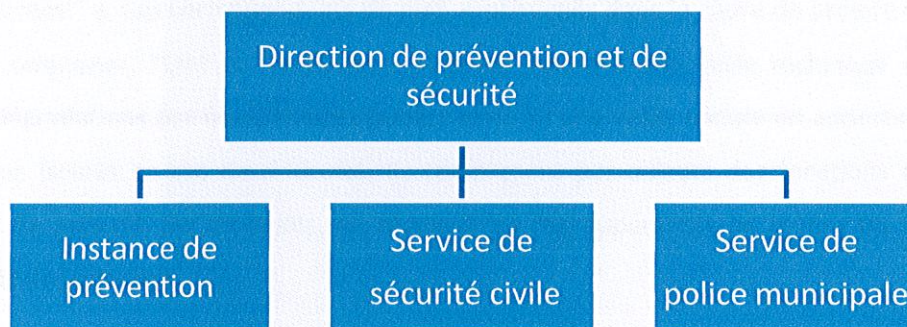


Figure 2 : Ville de Grenoble



La décision de se doter d'une direction chargée de la mise en œuvre des politiques locales de sécurité relève d'un choix politique. La ville d'Echirolles, qui compte au même titre que Saint-Martin-

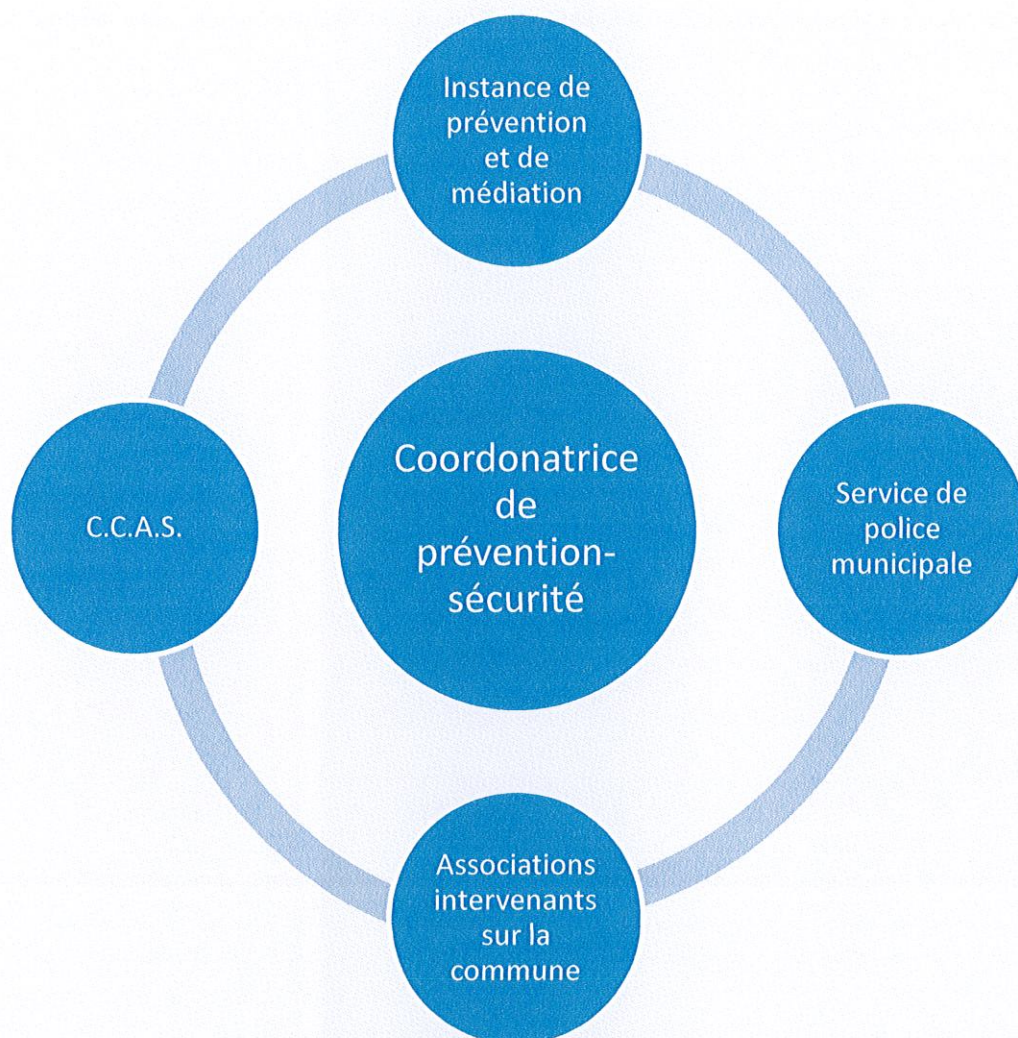
d'Hères plus de 35 000 habitants, n'a, en effet, pas décidé (pour l'instant¹³) ce type de réorganisation. Ainsi, le maire d'Echirolles a choisi de conserver un service de police municipal autonome et une instance de prévention de la délinquance attachée au Centre communal d'action sociale (CCAS) de la ville. Une coordonnatrice a néanmoins été recrutée en 2009, pour fédérer les projets développés par ces services ou par les associations intervenant sur le territoire communal en matière de sécurité (voir encadré 3).

Enfin, la diversification et la spécialisation des acteurs intervenant dans l'agglomération sur le terrain de la prévention de la délinquance ont également contribué à la professionnalisation de la sécurité. Si la prévention spécialisée, centrée sur les jeunes en voie de marginalisation vivant dans les zones urbaines où se concentrent les facteurs d'exclusion sociale, existait de longue date, de nouvelles professions se revendiquant du secteur de la prévention se sont développées à ses côtés. A partir du milieu des années 1990, de nombreux postes ont été créés sous l'appellation *médiation de proximité* ou *médiation sociale*. Les pouvoirs publics ont favorisé ce développement en finançant des postes d'agents locaux de médiation, dont les missions principales étaient de « réinvestir » l'espace public, d'arbitrer les conflits ou encore de favoriser l'application de divers règlements (par exemple dans les transports publics ou les copropriétés). Ces agents contribuent à la tranquillité publique en régulant les conflits, en prévenant les situations à risque ou en assurant une présence dans des lieux souvent délaissés par la police nationale. Des médiateurs de nuit ont aussi été recrutés, dans l'agglomération grenobloise, dans le but d'assurer « la continuité d'une présence sociale de proximité auprès des grands ensembles d'habitat social, à un moment où, hormis les services de sécurité et de secours, les services publics sont fermés¹⁴ ». Ces correspondants de nuit, embauchés dans le cadre de projets de partenariat entre les communes, l'Etat et les bailleurs sociaux, assurent une veille technique en signalant les diverses dégradations des équipements publics ainsi qu'une veille sociale en apportant de l'aide aux personnes isolées en cas de difficulté. Ils remplissent par ailleurs des fonctions de médiation, en tentant de prévenir les incivilités, en régulant les regroupements de jeunes ou en désamorçant les conflits de voisinage.

¹³ La coordonnatrice du CLSPD de la ville nous a néanmoins indiqué qu'un projet de regroupement des services de prévention et de la police municipale était à l'étude.

¹⁴ Bousquet, R., Lenoir, E., op.cit., p. 193.

Encadré n°3 : Organisation de la ville d'Echirolles en matière de sécurité et de prévention de la délinquance



Si certains de ces médiateurs sont encore bénévoles dans quelques-unes des six communes de l'agglomération grenobloise auxquelles nous nous sommes intéressés, il est de plus en plus souvent nécessaire désormais de posséder un des titres ou diplômes proposés par le ministère de l'emploi ou

de l'éducation nationale pour pouvoir exercer ce type d'activité. La Metro organise depuis 2009, dans le cadre du Cucs, une formation de 200 heures sous forme de séminaires et dont l'objectif est de « permettre une professionnalisation et une contribution à la construction d'un référentiel métier¹⁵ ». L'objectif ainsi affiché par la Metro est de favoriser la reconnaissance de la fonction de médiateur, en harmonisant les formations, les sources de financement et les statuts. La nature de ces emplois de médiateurs se caractérise, en effet, par une grande diversité. En témoigne par exemple la médiation effectuée dans une ville comme Le-Pont-de-Claix : un juriste de l'AIV organise une médiation juridique, trois médiateurs employés par la commune interviennent sur l'espace public la journée et une équipe de trois correspondants appartenant à l'Association pour la gestion des initiatives locales (Agil) assure une présence de nuit, grâce à un financement de la politique de la ville.

Cette professionnalisation des acteurs concourant à la lutte contre l'insécurité, dont l'action est désormais coordonnée dans des instances spécialisées et autonomes, dénote une préoccupation grandissante des communes pour les questions de sécurité. Si les actions en faveur de la prévention de la délinquance restent au cœur de cette préoccupation, l'examen des pratiques des communes en matière de lutte contre les actes de délinquance met en lumière un mouvement d'articulation de la prévention, de la dissuasion et de la répression, autour des notions de *sécurité* et de *tranquillité publique*.

B. Panorama du travail des communes de l'agglomération grenobloise dans la lutte contre l'insécurité : le rapprochement progressif des actions de prévention, de dissuasion et de répression

Le champ d'action des communes de l'agglomération grenobloise en matière de sécurité, dans le sillage des réorganisations de services examinées dans le point précédent, connaît un élargissement. On peut noter la volonté de chacune des communes d'ajouter aux actions de prévention traditionnelles, des actions dissuasives et répressives. Si la participation financière des communes et des collectivités territoriales, pour mettre en œuvre ces actions, est conséquente, l'Etat apporte aussi son concours financier à grand nombre d'entre elles. Le volet « prévention et citoyenneté » de la politique de la ville prévoit, en ce sens, une participation financière de l'Etat à un grand nombre

¹⁵ Fiches thématiques *Forum Politique de la ville 2009*, www.lametro.fr.

d'actions de prévention mises en place dans le cadre du Cucs¹⁶ de l'agglomération. D'autres actions bénéficient du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) destiné, depuis la loi de prévention de la délinquance du 5 mars 2007, à financer des projets de prévention et de dissuasion. La ville de Grenoble dispose d'une aide supplémentaire, apportée par un plan local d'action et de prévention (Plap), dont le but est de financer certaines actions de proximité, dans les quartiers non concernés par le Cucs.

Le travail des communes dans les dispositifs de partenariat : l'importance de la prévention

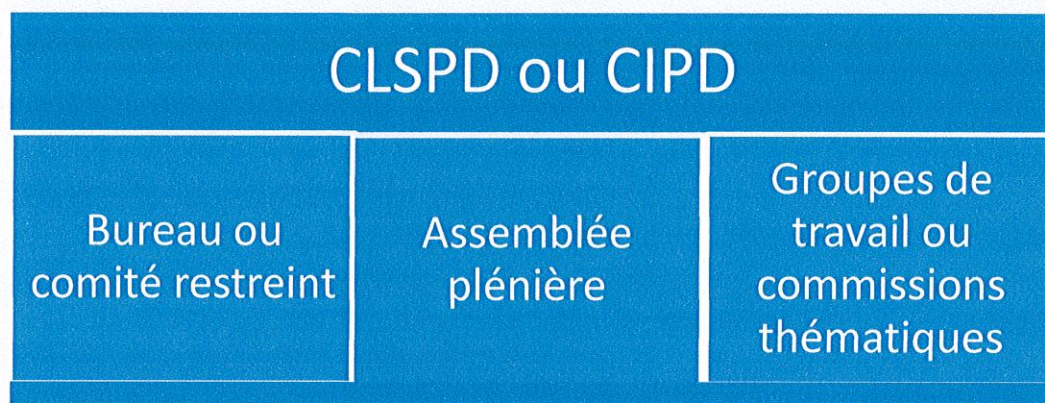
Depuis la mise en place des CCPD, au début des années 1980, puis des CLS, à partir de 1997, dans la majorité des communes étudiées¹⁷, une partie de l'action publique en faveur de la lutte contre l'insécurité est intégrée dans des dispositifs de partenariat. L'ensemble des six communes possède aujourd'hui un CLSPD ou un CISPD plus ou moins actif, animé et coordonné par un agent de la commune (annexe 1). Ces missions d'animation et de coordination constituent une part importante de l'emploi du temps des coordonnateurs de sécurité des communes car de nombreux acteurs participent à la mise en œuvre des politiques locales de sécurité. Ce travail s'inscrit dans le cadre fixé par le CLSPD ou le CISPD, dont le fonctionnement s'articule dans l'ensemble des communes autour de la tenue d'une assemblée plénière, d'un comité restreint ou bureau et de groupes de travail ou commissions thématiques (encadré 4). L'assemblée plénière, qualifiée de « grand-messe » par l'ensemble des coordonnateurs interviewés, réunit, au minimum une fois par an selon les textes, l'ensemble des acteurs contribuant à la sécurité sur le territoire concerné, dans le but d'établir un bilan des actes de délinquance et de fixer les grands axes d'interventions à venir¹⁸. Le bureau, qui constitue en quelque sorte l'exécutif du CLSPD ou du CISPD, réunit le maire, le coordonnateur de sécurité, le procureur de la République et le préfet du département, pour faire le point sur le pilotage et le suivi des politiques locales de sécurité. Dans les faits, ce comité restreint se rassemble seulement lorsqu'un fait divers grave survient sur la commune, et ne s'est donc jamais réuni dans certaines communes depuis la mise en place du CLSPD.

¹⁶ Ces actions sont financées pour les quartiers prioritaires déterminés dans le cadre du Cucs signé par la Metro, au nom des 27 communes de l'agglomération, et l'Etat pour la période 2007-2009 puis prolongé en 2010.

¹⁷ Seule la commune de Saint-Martin-le-Vinoux, en raison de sa taille, n'a pas mis en place de CCPD puis de CLS. La ville possède un CISPD partagé avec Saint-Egrève depuis 2007.

¹⁸ Nous revenons plus longuement sur le fonctionnement de ces séances plénières dans le chapitre suivant pour évoquer les impasses du partenariat tel qu'il est évoqué dans les textes.

Encadré n°4 : Fonctionnement des CLSPD et CISPD de l'agglomération grenobloise



Si les deux premiers types d'instance n'ont que très peu d'influence sur la mise en œuvre de l'action publique en matière de sécurité, les groupes de travail constituent, quant à eux, une part non négligeable de l'action des communes dans ce domaine. Ces groupes de travail présentent des caractéristiques différentes dans chacune des communes étudiées. En effet, le décret de 2002 instaurant les CLSPD et CIPSD ne leur impose pas de thèmes à traiter ou d'obligations en matière d'organisation et de composition. Cette absence de contraintes laisse donc la possibilité aux communes de choisir les thématiques qu'elles désirent aborder, le nombre de groupes qu'elles souhaitent créer ainsi que leur composition. La ville de Fontaine, par exemple, a mis en place un groupe de travail pour la prise en charge des sortants de prison de 16 à 25 ans, qui réunit plusieurs fois par an des représentants de l'Etat, de la commune et des associations intervenant dans ce domaine, afin de prévoir des mesures aidant à la réinsertion de ces individus. Un groupe de veille intitulé « mineurs en danger », composé notamment des services municipaux en charge des questions de jeunesse et de prévention de la délinquance, d'éducateurs spécialisés de l'Apase et de membres des services de la protection juridique de la jeunesse (PJJ) a aussi été créé par la commune, afin d'identifier les jeunes en danger et ceux qui pourraient causer des actes de malveillance. Un

autre groupe de travail s'attache à définir des actions de prévention et de dissuasion autour du thème des *regroupements* sur l'espace public. Une réunion est animée chaque mois par la coordonnatrice du CLSPD sur ce thème, et rassemble le représentant de la préfecture, les médiateurs qui interviennent dans la commune, les bailleurs sociaux, le chef de la police municipale et un représentant de la police nationale. D'autres communes comme Saint-Martin-le-Vinoux, Grenoble, Le-Pont-de-Claix ou Echirolles ont, elles aussi, choisi de créer des groupes de travail ou commissions thématiques sur ce modèle, en réunissant différents types d'acteurs autour d'un thème précis. La ville de Grenoble a mis en place trois commissions thématiques, à propos des problématiques de l'errance, de la vie nocturne et de la récidive. La ville de Saint-Martin-d'Hères fonctionne selon un schéma quelque peu différent puisque la réorganisation des services en charge des politiques locales de sécurité a entraîné la création, au sein de la direction *prévention-sécurité-réglementation*, de trois groupes de travail *opérationnels*. Ces groupes ont la particularité de ne pas être attachés à une thématique déterminée à l'avance. Ainsi, le groupe *sécurité* réunit deux fois par mois un représentant de la police nationale, le chef de la police municipale, un membre de la PJJ, le délégué du préfet ainsi que le directeur du pôle *prévention-sécurité-réglementation* et revient sur les faits de délinquance des semaines précédentes, afin d'orienter l'activité des services en fonction de l'évolution des besoins. Le groupe *bailleurs* rassemble chaque mois l'instance de prévention, la police municipale, le service *habitat* de la ville et les principaux bailleurs de la commune pour faire le point sur l'état de l'habitat social et tenter d'apporter des réponses aux actes de dégradation qui touchent l'espace locatif de la commune. Le groupe *prévention*, enfin, réunit les acteurs associatifs et les membres de l'instance de prévention de la commune pour analyser la situation des quartiers de la ville et favoriser un échange de *bonnes pratiques*. Le directeur du pôle de *prévention-sécurité-réglementation* nous explique que le choix de distinguer un groupe *prévention* d'un groupe *sécurité* s'est imposé à lui, de part la volonté des acteurs des associations de prévention spécialisée de ne pas participer à un groupe trop orienté vers la répression de la délinquance¹⁹. Ces derniers exprimaient ainsi leurs réticences face à la volonté municipale de créer un groupe de travail élargi regroupant éducateurs spécialisés et membres des forces de l'ordre, dans lequel l'échange nominatif pourrait être ensuite utilisé par la police nationale²⁰.

De manière générale, les communes de l'agglomération utilisent donc ce type d'instances pour élaborer des projets de prévention de la délinquance. La plupart des thèmes abordés au sein de ces

¹⁹ Entretien réalisé avec le directeur du pôle *prévention-sécurité-réglementation* de la ville de Saint-Martin-d'Hères le 11 mai 2010.

²⁰ Les travailleurs sociaux se sont ainsi mobilisés dans plusieurs communes de l'agglomération au motif que l'échange de noms avec la police nationale nuirait à leur légitimité à intervenir dans les quartiers. Le chapitre III de ce travail revient plus en détail sur cette opposition entre police nationale et travailleurs sociaux.

groupes sont, dans l'ensemble, liés à des problématiques telles que la prise en charge des victimes d'agressions, la réinsertion sociale de groupes ciblés d'individus (sortants de prison ou jeunes déscolarisés par exemple) ou la recherche de solutions de médiation sociale, culturelle ou pénale pour des individus en situation de rupture.

Les réorientations des politiques locales : dissuasion, répression et tranquillité publique.

Si la plupart des groupes de travail précédemment décrits développent des réponses en terme de prévention de la délinquance, l'ensemble des acteurs municipaux rencontrés affichent leur volonté de dépasser le clivage répression-prévention, lorsqu'il existe, et la nécessité pour le maire de se positionner comme *garant* de la tranquillité publique.

Dans les faits, cela se traduit par un investissement de plus en plus conséquent du maire de chacune des communes sur les questions de dissuasion ou de répression. La plupart des communes ont créé, ces dix dernières années, des comités de pilotage politique, se réunissant généralement tous les mois, qui ont pour mission de fixer les orientations de la ville en matière de sécurité. La composition de ces comités de pilotage politique est généralement limitée au maire ou à l' élu en charge de la sécurité et/ou de la prévention, aux représentants de la préfecture et de la DDSP, au chef de service de la police municipale et au coordonnateur de *sécurité-prévention*²¹. Ces comités jouent un rôle essentiel dans l'investissement croissant des maires sur les questions de sécurité. Ils permettent, par exemple, aux communes de coordonner l'intervention de leur police municipale avec la police nationale, ou d'orienter le travail des médiateurs sur certains secteurs de la ville. Cet engagement des communes vers la réconciliation entre prévention, dissuasion et répression a été renforcé à Grenoble avec la fusion en 2003 des coordinations de prévention et des coordinations de sécurité en coordinations de tranquillité publique (CTP). Ces coordinations ont pour mission de décliner les actions décidées par le comité de pilotage politique aux six secteurs de la ville. Présentes dans ces six secteurs, les CTP abordent aussi les problématiques individuelles pour déterminer le mode d'intervention le plus adéquate.

²¹ Dans les communes de Saint-Martin-le-Vinoux et de Pont-de-Claix, un représentant de la police nationale ou de la gendarmerie assure seul la représentation de l'Etat. Un membre du CCAS ou du service délégué aux affaires sociales participent aussi dans certaines communes de l'agglomération à ces comités afin de connaître la situation économique, sociale et familiale de certains individus avant de prévoir des mesures plus sévères à leur égard.

La ville de Grenoble est ainsi parvenue à trouver un compromis entre professionnels de la prévention et polices nationale et municipale, puisque ces CTP réunissent tous ces acteurs dans une même instance chargée de trouver des réponses en termes de prévention ou de répression :

« R.T. : Et le gros clivage répression-prévention des années 80 est absent dans les CTP? »

C.J. : Ouai nous on parle plus du tout de ça, les collègues qui gèrent les coordinations qui sont dans les bureaux d'à côté, aussi bien ils vont dire « ben là faut vraiment que ce soit la BAC qui aille contrôler c'est trop chaud », aussi bien ils vont dire « ah ben non on va dire que c'est plutôt l'éducateur du Codase qui va y aller, voir s'il peut améliorer la situation », donc voilà ils tiennent tous les bouts. C'est fini ça la dichotomie entre les deux²² ».

Les communes d'Echirolles et de Grenoble participent aussi à un « comité de suivi Villeneuve » piloté par la préfecture et mis en place suite à l'installation d'une unité territoriale de quartier (UTEQ) sur ce secteur²³. La déléguée à la politique de la ville pour la préfecture de l'Isère présente ce comité de suivi comme un groupe opérationnel se réunissant chaque deuxième mardi de chaque mois pour travailler sur l'élaboration de réponses aux problématiques de regroupements, aux incendies de véhicules ou aux agressions physiques. Ce groupe se réunit en comité restreint, puisque seuls les représentants de la préfecture, de la DDSP, de l'Education Nationale, le procureur de la République ainsi que les élus et techniciens en charge des questions de sécurité dans les villes de Grenoble et Echirolles sont présents. Les communes se voient donc associées à un groupe dont l'objectif n'est pas d'apporter des réponses en termes de prévention mais de trouver des solutions répressives aux actes de délinquance rapportés par la police nationale.

La ville d'Echirolles participe, en ce sens, à un groupe local de traitement de la délinquance (GLTD), mis en place au début des années 2000 à l'initiative du procureur de la République et du préfet de l'Isère. Les GLTD ont pour vocation, selon Jean-Pierre Chevènement qui les a institués, de « cibler les formes de délinquance ou d'insécurité à éradiquer en priorité, ainsi que leurs auteurs » et de « restaurer les conditions d'une reprise en main institutionnelle normale [pour] redonner à la population confiance dans la puissance publique » dans « des quartiers considérés criminologiquement comme des cas lourds²⁴ ». Le GLTD d'Echirolles, prévu lors de la signature du CLS en 1999, a donc pour objet de travailler sur des problèmes concrets et sur un public ciblé de manière nominative. Il est à noter que le procureur de la République ou son représentant, contrairement à la

²² Entretien réalisé avec le directeur de *prévention-sécurité* de la ville de Grenoble le 2 avril 2010, p. 18.

²³ Les UTEQ ont été créés par le ministre de l'Intérieur Michelle Alliot-Marie en 2008 pour remplacer la police de proximité.

²⁴ Réponse du ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement au Sénat à une question écrite du député RPR du Rhône Emmanuel Hamel publiée dans le JO Sénat du 28/05/1998, p. 1717.

plupart des autres dispositifs de partenariat, participe à l'ensemble des réunions de cette instance, car c'est à lui ou à son représentant d'en assurer la présidence. Le GLTD constitue pour le procureur de la République un bon moyen de prendre connaissance des dossiers à venir, car il est informé des arrestations effectuées ou à prévoir.

L'évolution des missions et des effectifs de la police municipale dans l'ensemble des six communes observées vient, en second lieu, confirmer ces réorientations. En termes d'effectifs tout d'abord, chacune des communes a connu depuis les années 2000 un renforcement du nombre de policiers municipaux. Ces effectifs sont ainsi passés de 2 à 5 agents à Fontaine, d'une soixantaine d'agents à Grenoble dans les années 2000 à près d'une centaine aujourd'hui et ont été doublé à Echirolles ou Le-Pont-de-Claix. Cette hausse du nombre d'agents de police municipale s'est accompagnée d'une redéfinition de leur mission autant au niveau de l'agglomération grenobloise que dans l'ensemble des communes françaises. La loi du 15 avril 1999 est le point de départ d'un mouvement législatif qui va venir profondément modifier le rôle de la police municipale et les moyens à sa disposition²⁵. Cette loi vient d'abord confier de nouveaux pouvoirs aux polices municipales, en leur attribuant la qualité d'adjoint de police judiciaire. Ils peuvent ainsi relever l'identité d'un éventuel contrevenant, dresser des contraventions pour non respect des arrêtés municipaux ou du code de la route. Cette loi permet, ensuite, aux agents de police municipale de porter une arme, sous réserve de l'existence d'une convention de coordination entre les services de police nationale et de police municipale et de l'acceptation du préfet. Cette possibilité donnée aux polices municipales de porter une arme, fait encore aujourd'hui débat dans les six communes de l'agglomération étudiées, puisque seule la commune d'Echirolles a décidé pour l'instant d'équiper ses agents d'armes de quatrième catégorie (armes à feu de type *revolver*). Ce débat a surgi récemment à l'intérieur même de la ville de Grenoble, suite à l'agression de policiers municipaux et à la création de patrouilles de nuit en mai 2010. Les polices municipales se sont progressivement constituées, dans l'agglomération, en une véritable force de dissuasion, encouragées en cela par le législateur. Si les problématiques de stationnement, les contrôles routiers ou la gestion de l'application des arrêtés municipaux fait toujours partie intégrante des missions de la police municipale, ces agents ont désormais aussi pour priorité d'assurer des missions d'ilotage dans les communes. L'ilotage, qui s'inspire de la doctrine anglo-saxonne du *community policing*²⁶ à l'origine de la création par le gouvernement Jospin de

²⁵ La loi n°99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales sera en effet suivie de toute une série de dispositions apportant des modifications au statut des polices municipales : loi no 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, la loi no 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, la loi no 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure et la loi no 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

²⁶ Fiedling., G., Nigel, *Community Policing*, Oxford Press, Oxford: 1995.

forces de police de proximité²⁷, consiste essentiellement pour la police municipale à sillonner les quartiers et à rencontrer les habitants et les commerçants, afin d'assurer une présence sur le terrain et ainsi dissuader les auteurs potentiels d'actes de malveillance. L'ensemble des représentants des communes affirment l'importance de ces agents de proximité qui, de par leur présence dans les quartiers, contribuent à la réduction du sentiment d'insécurité. Les élus locaux dénoncent la baisse des effectifs de la police nationale et le désengagement de l'Etat dans ce domaine qui, selon eux, les conduit à combler les déficits de la police nationale²⁸. Selon les élus et les techniciens rencontrés, les missions de la police municipale se rapprochent de plus en plus de celles de la police nationale :

« Quand vous implantez avant tout une réponse d'ordre public, de grande police judiciaire, ce qui est vraiment nécessaire attention, vous êtes en échec sur la réponse des attentes locales, pour des tas de raisons, qui d'ailleurs ne sont pas toutes du fait de la police nationale, ben naturellement le modèle il est en échec. Et ça veut dire que...pourquoi nous on recrute encore des policiers municipaux ? Parce que le maire il dit « ben moi j'en ai marre de dire aux habitants c'est pas moi c'est l'Etat ». Les élus ils ont dit ça au début puis au bout d'un moment les élus disent ok mais voilà...²⁹ ».

Ces réorientations se traduisent enfin par une multiplication d'actions de prévention situationnelle de la délinquance, utilisant des moyens techniques et humains de dissuasion. Envisagés par les élus comme des actions concourant à la tranquillité publique, de plus en plus de projets sont élaborés dans l'objectif d'assurer la protection de l'espace public, dans une logique de « maîtrise des lieux collectifs³⁰ ». Séverine Germain, dans sa thèse sur les politiques locales de sécurité de quatre villes françaises et italiennes, avait déjà noté pour la ville de Grenoble une évolution sémantique dans la description des actions de prévention du Plap, avec l'apparition de nouvelles expressions pour désigner les problèmes³¹. Elle relève ainsi l'utilisation d'expressions comme « cohabitation difficile », « tensions entre jeunes et résidents » ou « jeunes qui s'approprient les espaces », pour souligner l'importance croissante de la dimension spatiale dans la formulation des problèmes. La création d'un groupe *baillieurs* à Saint-Martin-d'Hères, ou l'émergence récente de groupes de travail consacrés aux

²⁷ La police de proximité, mise en place dans la foulée du colloque de Villepinte d'octobre 1997, a été supprimée par Nicolas Sarkozy alors ministre de l'Intérieur en 2003.

²⁸ Une exception notable est cependant à relever pour la commune du Pont-de-Claix qui est en zone gendarmerie. Le directeur de cabinet du maire de la commune explique que la gendarmerie continue d'assurer une forte présence sur le terrain contrairement à la police nationale pour qui les effectifs ont connu, ces dernières années, des réductions drastiques dans l'agglomération grenobloise.

²⁹ Entretien réalisé avec le directeur de *prévention-sécurité* de la ville de Grenoble le 2 avril 2010, p 15.

³⁰ Roché, S., « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue française de science politique*, vol. 54, n°1, février 2004, pp. 43-70.

³¹ Germain, S., op.cit., p. 284.

problématiques de regroupements dans les espaces à usage collectif dans des villes comme Fontaine ou Saint-Martin-le-Vinoux, vient accentuer cette tendance.

Ce mouvement a été confirmé avec l'apparition, à l'échelle des villes de Grenoble et d'Echirolles, de systèmes de vidéosurveillance dans plusieurs quartiers. De plus, le directeur de prévention-sécurité de la ville de Saint-Martin-d'Hères nous explique que des réflexions pour le développement d'un tel projet sont en cours dans sa commune. A Grenoble, plusieurs dispositifs de vidéosurveillance existent sur l'espace public, aux abords de l'Hôtel de ville, dans certaines stations de transport en commun et dans plusieurs lieux publics. Alors qu'une quarantaine de caméras sont déjà en place, la ville a prévu d'en installer dix-huit autres d'ici mi-2011, sur trois sites identifiés : le quartier de *la Capuche*, le centre-ville et *Jardin de Ville* et le *Village Olympique*. Outre la vidéosurveillance, les communes de l'agglomération ont recruté des *correspondants de nuit*, aidées en cela par le dispositif *adulte-relais* mis en place par l'Etat à partir de 2002 et destiné à favoriser l'embauche de personnes sans emploi, pour assurer une médiation de nuit dans les Zus. L'association de gestion des initiatives locales (Agil), basé à Fontaine, assure ainsi des missions de présence et de surveillance de certains quartiers, tout en gardant une fonction de médiation lorsqu'un conflit éclate. Ces correspondants de nuit n'ont pas vocation à remplacer la police, en incriminant les auteurs de trouble, mais sont là pour dissuader et assurer la tranquillité publique. A partir des années 2000, les villes de Saint-Martin-le-Vinoux, Fontaine, Echirolles, Grenoble et Le-Pont-de-Claix ont décidé d'investir dans un dispositif de médiation de nuit, en partenariat avec l'Etat et les bailleurs des quartiers concernés.

Il apparaît donc, à travers l'examen de l'évolution du rôle des communes en matière de sécurité, que le terme de *tranquillité publique* connaît une acception de plus en plus large et agit souvent comme un outil de justification de l'investissement croissant des municipalités dans les champs de la dissuasion et de la répression de la délinquance. L'action publique en matière de sécurité est marquée, dans les six communes qui nous ont intéressées, par l'essor de mesures visant à la sécurisation des espaces publics ou privés collectifs et par les efforts croissants des communes afin d'assurer une présence humaine accrue dans certains quartiers, grâce à l'embauche de policiers municipaux ou de nouvelles figures de médiation.



L'objet de cette première partie était de saisir la singularité des politiques locales de sécurité dans six communes de l'agglomération grenobloise. Il a ainsi été question, lors d'un premier chapitre,

d'inscrire ces politiques dans les mouvements de territorialisation et d'incitation à la coproduction qui caractérisent l'évolution institutionnelle des politiques locales de sécurité. De la publication du rapport Bonnemaïson en 1983 aux CLSPD, l'Etat n'a cessé de prévoir des dispositifs, des plans ou des réformes organisationnelles reconnaissant l'importance du territoire et le rôle des acteurs locaux dans l'élaboration et la conduite de l'action publique en matière de sécurité. Ceci s'est traduit, dans l'agglomération grenobloise, par un investissement conséquent des communes dans le champ de la prévention sociale, avec la mise en œuvre d'actions ayant pour objet d'apporter des solutions à la vulnérabilité sociale et économique de certains individus ou de certaines familles. L'évolution de la législation en matière de sécurité et la constitution de la lutte contre la délinquance comme enjeu politique de tout premier plan³² est ensuite venu favoriser l'investissement croissant des communes dans les politiques de lutte contre l'insécurité et a entraîné la réorientation progressive de ces politiques vers plus d'actions de dissuasion et de répression de la délinquance.

Peut-on pour autant en conclure que la sécurité ne constitue plus une compétence régaliennne de l'Etat ? Nous verrons lors d'une seconde partie que si l'Etat prône le partenariat et vante les mérites de la coproduction, il continue néanmoins à déterminer les orientations des politiques locales de sécurité, en favorisant l'investissement de certains acteurs (chapitre III) et en renouvelant sa manière de gouverner (chapitre IV).

³² La présence du *leader* du Front national Jean-Marie Le Pen au deuxième tour des élections présidentielles de 2002 puis l'utilisation du thème de la lutte contre l'insécurité par Nicolas Sarkozy lors de son passage au ministère de l'intérieur viennent attester de l'importance que constitue cet enjeu dans le débat public.

DEUXIEME PARTIE

Déléguer pour mieux régner : l'Etat et la gouvernance de la sécurité dans l'agglomération grenobloise

« L'Etat reste un acteur important mais il s'est banalisé, il est devenu un acteur parmi d'autres¹ » : si Patrick Le Galès traduit par cette citation sa volonté de ne pas limiter l'analyse de l'action publique à une lecture stato-centrée, il fait aussi de l'Etat un acteur *comme* les autres, agissant en interaction avec une pluralité d'autres acteurs non étatiques et/ou privés.

Le domaine de la sécurité ne serait pas à l'abri de cette *banalisation* de l'Etat, certains auteurs utilisant les notions de « démonopolisation² », de « déverrouillage³ » ou encore de « disparition⁴ », pour traduire au minimum un phénomène de perte d'influence de l'Etat en matière de production de sécurité. De nombreux travaux décrivent, en ce sens, la multiplication du nombre d'entités venant concurrencer le travail de l'Etat en matière de sécurité sur l'espace public : développement des polices urbaines municipales ou intercommunales, création de polices privées assurant la protection dans certains quartiers résidentiels⁵ ou encore explosion du marché de la sécurité privée. Ces explications mettent souvent l'accent sur un moment de *rupture*, ayant eu pour effet la fragmentation de l'espace public entre le centre et ses périphéries et la fin du monopôle d'un Etat faisant face, en matière de sécurité, à la montée en puissance d'une multitude d'acteurs locaux.

¹ Le Galès P., « Introduction. Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée », in Le Galès, P. & Thatcher, M. (eds.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, L'Harmattan, Paris, 1995, p. 19.

² Roché S., « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue Française de Science Politique*, vol. 54, fev 2004, n°1, pp.43-70.

³ Le Galès P., « Régulation, gouvernance et territoires » in Commaille J., et Jobert B. (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), Paris, 1999.

⁴ Raw Rhodes parle en effet de *Hollowing out* pour décrire un phénomène de *privatisation* de l'action public en matière de sécurité, Rhodes, R., "The Hollowing Out of the State : The Changing Nature of the Public Service in Britain", *Political Quarterly*: 1994, n°65, pp. 138-151.

⁵ On pense notamment ici aux nombreux travaux sur les *gated communities* aux Etats-Unis ou en Europe : voir par exemple Blakely, J., E., Snyder, M., G., *Fortress America : Gated Communities in the United States*, Brookings Institution Press, Washington : 1997 ou encore Charmes E., *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*, L'Harmattan, Paris : 2005.

L'Etat lui-même encourage le développement du partenariat dans les politiques locales de sécurité, il signe des contrats, crée des dispositifs locaux reconnaissant la légitimité des acteurs locaux et défend l'idée selon laquelle la sécurité serait l'affaire de tous. Pourtant, l'examen des politiques locales de sécurité de l'agglomération grenobloise nous invite à ne pas tirer de conclusions trop hâtives quant à la fin supposée de l'Etat dans ce domaine. L'étude du fonctionnement concret des dispositifs de partenariat dans l'agglomération grenobloise trace tout d'abord les contours d'une collaboration mettant en présence des acteurs aux ressources inégales et aux stratégies et représentations parfois divergentes. L'analyse de la distribution *réelle* des pouvoirs en matière de sécurité dans l'agglomération grenobloise nous permettra de mettre en lumière le rôle prépondérant du maire face aux autres acteurs locaux dans la mise en œuvre des politiques locales de sécurité. Un dernier chapitre sera l'occasion de déconstruire le rôle de l'Etat en matière de gouvernance des politiques locales de sécurité. Celui-ci conserve une place centrale, dans le domaine de la sécurité, en élaborant les normes, les savoirs et les outils d'évaluation des politiques locales de sécurité. Il demeure ensuite un acteur prépondérant grâce à un jeu subtil d'influences et d'incitations financières lui permettant d'orienter les acteurs locaux vers ses priorités d'action.

CHAPITRE 3

La sécurité ou l'affaire de tous ?

Le partenariat a été institutionnalisé en France, en matière de sécurité, dans le sillage de la politique de la ville et des politiques de lutte contre l'exclusion sociale. Pour Jean-Luc Besson, qui a publié un guide du partenariat destiné aux professionnels de la sécurité, cette notion renvoie à « un mode d'action publique qui intervient simultanément avec le déclin de l'Etat providence et la modification du lien social entre l'Etat et les citoyens. C'est une tentative de réponse à la crise de la responsabilité et à la raréfaction des budgets¹ ». Au cœur des recompositions des politiques publiques de sécurité, le partenariat suggère l'élaboration d'un mode d'administration effaçant les clivages au profit d'une gestion décentralisée et de modes de coopération horizontaux et négociés. Une circulaire du 7 juin 1999 relative aux CLS présente ainsi l'utilité du partenariat : « Il serait vain d'espérer combattre l'insécurité et développer le sens civique sans réaliser, dans un cadre territorial approprié, l'unité d'action de tous ceux qui sont chargés de la prévention, de la répression et de la solidarité ». La création d'instances de partenariat vise, par conséquent, à formaliser les relations d'acteurs aux intérêts communs, sur la base d'un texte fondateur tels qu'un contrat local de sécurité. Pour Philippe Ligneau, le partenariat suppose donc des règles bien établies, un objet commun et des protagonistes placés sur un pied d'égalité².

Qu'en est-il dans les faits ? Si la sécurité est présentée dans les textes législatifs et réglementaires comme devant être l'affaire de tous, l'étude du fonctionnement du partenariat interinstitutionnel en matière de sécurité dans l'agglomération grenobloise révèle une collaboration soumise à de nombreuses divergences de stratégies, de représentations et à des rivalités entre les acteurs prévus par les textes. Ces acteurs disposent de ressources différentes venant légitimer le rôle de certains au détriment d'autres : la connaissance du terrain ou le statut d'élu sont, de cette manière, autant d'atouts permettant au maire de s'imposer comme le *pivot* de la lutte contre l'insécurité au niveau local.

¹ Besson J.L., *CLS-CLSPD : guide du coordonateur*, La lettre du cadre territorial, Voiron, 2005, p. 49.

² Ligneau P., « Existe-t-il un droit du partenariat ? », *Informations sociales*, n°95, 2001.

Section I : Partenariat local et logiques d'actions différenciées

Au cœur du développement et de l'institutionnalisation des politiques locales de sécurité, la notion de *partenariat* s'est imposée comme un cadre de référence, valorisé à la fois par les représentants du pouvoir central et les acteurs locaux, et bien souvent présenté comme un « mal nécessaire » à la bonne marche de ces politiques. On a pu constater lors de notre première partie que le législateur a essayé de promouvoir ce partenariat par l'intermédiaire d'une meilleure prise en compte du territoire, par l'élaboration d'outils contractuels ou encore par la création de conseils locaux regroupant une pluralité d'acteurs. L'objectif ainsi affiché est de désenclaver les pratiques des différents protagonistes vis-à-vis de leur secteur d'activité traditionnel et de favoriser l'émergence d'un « langage commun », du fait d'une meilleure interconnaissance³. On se retrouverait alors dans une situation où la mise en place d'un partenariat en matière de sécurité serait l'occasion, pour les différents intervenants, de « sortir d'un modèle d'organisation éclaté entre de multiples rationalités sectorielles pour au contraire fédérer les initiatives, mutualiser l'expertise, les ressources et les savoir-faire⁴ ». Or, l'enquête de terrain que nous avons conduite dans l'agglomération grenobloise laisse apparaître une situation bien plus contrastée, avec un partenariat la plupart du temps réduit à une collaboration limitée et dans lequel la distribution des ressources est inégale. Il apparaît dès lors que l'examen des politiques locales de sécurité ne peut se contenter d'une lecture uniquement institutionnelle ou implicitement normative. Il s'agit donc, comme le propose Patrick Le Galès, de se tourner vers une analyse qui prenne en compte « les mécanismes alternatifs de négociation entre différents groupes, réseaux, sous-systèmes, susceptibles de rendre possible l'action du gouvernement⁵ ». Dans cette perspective, le changement institutionnel ne peut se comprendre comme l'imposition d'un nouveau modèle d'organisation par le haut mais doit, au contraire, s'interpréter à travers ce que Michel Crozier nomme « les systèmes d'action concret⁶ ». Cette notion nous invite à prendre en compte les stratégies, les divergences et les rivalités entre acteurs à travers l'étude de leurs interactions et des contraintes qui pèsent sur eux. Le fonctionnement du partenariat dans l'agglomération grenobloise sera par conséquent étudié, dans un premier temps, à la lumière des rivalités institutionnelles, des stratégies et des représentations divergentes des acteurs, qui font que certains sont écartés quand d'autres décident de ne pas y participer. L'exemple du

³ De Maillard J., « Le partenariat en représentations : contributions à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », *Politique et Management Public*, n°18, 2000, pp. 21-41.

⁴ Gautron V., « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *Champ pénal/ Penal Field, nouvelle revue internationale de criminologie*, vol. VII, 2010.

⁵ Le Galès P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, 1995, vol. 45, n°1, p. 59.

⁶ M. Crozier, E. Friedberg, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, op.cit.

dysfonctionnement des CLSPD et CISPD pléniers, instaurés par décret et présentés comme lieux officiels de coproduction, nous permettra ensuite de saisir les limites d'une telle démarche.

A. Les difficultés du partenariat face aux rationalités sectorielles locales

L'étude des relations entre les acteurs participant à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques locales de sécurité dans l'agglomération grenobloise révèle une collaboration soumise à des concurrences, des rivalités institutionnelles ou encore à des divergences de représentations et de valeurs. L'absence de la justice dans les dispositifs mis en place et les divergences de vues entre la police nationale et les travailleurs sociaux permettent d'illustrer les freins du partenariat dans l'agglomération grenobloise.

Présenté dans les textes comme un membre indispensable du partenariat, le procureur de la République est cité, par le décret de 2002 instituant les CLSPD, comme un des membres de droit de des conseils locaux de sécurité. Dans les faits, ce dernier ne participe qu'aux réunions plénières des CLSPD et CISPD de l'agglomération, réunissant une à deux fois par an l'ensemble des acteurs de la sécurité du territoire concerné. La situation des magistrats du siège est, par ailleurs, très proche de celle des membres du parquet, puisque les acteurs locaux que nous avons interviewés sont pour la plupart incapables de se souvenir d'une réunion à laquelle un juge aurait participé, alors que certains citent la présence du juge des enfants à de très rares occasions. L'absence du parquet dans les politiques de sécurité locales dans l'agglomération grenobloise, même si elle n'est pas nouvelle, relève d'un choix politique et stratégique effectué par le procureur de la République de Grenoble qui a pris ses fonctions en 2008 en exprimant publiquement sa volonté de concentrer les efforts de la justice sur la lutte contre la grande délinquance et la criminalité⁷. La non-participation de la justice peut aussi s'expliquer par la représentation que se font certains acteurs d'eux-mêmes : aux maires la gestion des petits délits et la lutte contre les incivilités, à la justice et à la police nationale la lutte contre le grand banditisme et le crime⁸. Afin de maintenir une certaine distance, à la fois avec les acteurs locaux et les membres des autres grands corps de l'Etat, les acteurs de la justice s'opposent plus ou moins directement à la territorialisation de leur action et revendiquent un certain recul vis-à-vis de la proximité⁹. Beaucoup d'acteurs locaux interrogés regrettent cette absence mais l'expliquent par la quantité de travail des membres de la justice. Les représentants de l'Etat, quant à eux,

⁷ « Un nouveau procureur de la République pour Grenoble », *Le Dauphiné Libéré*, édition du 29 avril 2008.

⁸ Douillet A.C., De Maillard J., « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, 49-4, 2008, pp. 793-818.

⁹ *Ibid*

n'hésitent pas à condamner cette absence, le commandant de la DDSP interviewé parlant d'un manque de professionnalisme¹⁰ alors que le directeur du Bureau *Sécurité Intérieur et Ordre Public* de la préfecture évoque une « grave lacune¹¹ ».

L'opposition entre travailleurs sociaux et policiers nationaux permet de bien saisir le poids des normes et contraintes professionnelles dans la mise en œuvre de l'action publique. L'utilisation du terme de *travailleur social* renvoie à différents types d'acteurs tels que les éducateurs de rue, les médiateurs sociaux ou encore les éducateurs spécialisés, ces professionnels étant issus du milieu associatif ou occupant un poste financé par une collectivité territoriale. Le quotidien de ces acteurs recoupe donc des activités assez variées, qui peuvent aller de l'animation à la médiation de conflit. Ces derniers ont néanmoins en commun de concourir aux politiques de prévention de la délinquance et de participer, à ce titre, aux différentes instances partenariales dédiées à la mise en œuvre des politiques locales de sécurité. La police nationale est représentée auprès des communes par des membres de la DDSP de l'Isère qui participent eux aussi à plusieurs types d'instances de ce type. L'opposition entre les travailleurs sociaux et les représentants de la police nationale se retrouve dans chacune des communes de l'agglomération grenobloise en zone police¹² à des degrés plus ou moins prononcés : d'un côté les travailleurs sociaux s'inquiètent de la vision de court terme de la police et du *tout-répressif*, de l'autre la police dénonce l'angélisme ou le laxisme des travailleurs sociaux. La notion de « *police culture* » utilisée dans de nombreux travaux anglo-saxons de criminologie nous semble utile ici pour mettre en évidence quelques-unes des normes professionnelles partagées par les membres de la police. La notion de *culture* doit être entendue comme un synonyme de *culture organisationnelle*, qui renvoie selon Edgar Schein à un ensemble de pratiques et de croyances, partagées par les membres d'une même organisation et qui influencent leurs perceptions et leur comportement¹³. Robert Reiner, par exemple, adapte cette définition au milieu policier. Il énumère ainsi plusieurs éléments propres à la police : le sentiment d'être pourvu d'une mission de lutte contre la criminalité, de protection du *plus faible* face aux *prédateurs*, un certain pessimisme face au monde social qui les entourent, ou encore une suspicion marquée envers certaines catégories de population telles que les *jeunes* ou les *immigrés*¹⁴. S'il n'est pas question ici de faire de ce concept de « *police culture* » un *surmoi* qui déterminerait le comportement de l'ensemble des membres de la police, ou

¹⁰ Entretien réalisé avec un des représentants de la DDSP pour la circonscription de police nord-Isère le 25 mars 2010.

¹¹ Entretien avec le directeur du Bureau Sécurité Intérieur et Ordre Public réalisé le 26 mai 2010 à la préfecture de l'Isère.

¹² Les communes d'Echirolles, de Grenoble, de Saint-Martin-le-Vinoux, Fontaine et Saint-Martin-d'Hères sont dans ce cas.

¹³ Schein, E., *Organizational culture and leadership*, Jossey-Basse, San Francisco: 1985.

¹⁴ Reiner, R., *The Politics of the Police* (3rd edn.), Oxford University Press, Oxford: 2000, p.49-50.

de considérer la police comme un ensemble uniforme¹⁵, certains auteurs comme Janet Chan utilisent dans la même lignée la sociologie de Bourdieu pour décrire un processus de *socialisation* des policiers, à l'œuvre dès l'école de police où les jeunes recrues intègrent les *règles* et les *normes* du métier¹⁶.

Il est intéressant de constater que l'antagonisme entre police nationale et travailleurs sociaux se cristallise au sein de l'agglomération grenobloise autour du concept de *secret professionnel*. Cette notion est utilisée par chacun des deux groupes afin de maintenir ses marges d'action et de repousser une relation de partenariat avec la partie *adverse*. Du côté des travailleurs sociaux, la loi de 2002 sur le droit des malades et des usagers, qui prévoit la possibilité de divulguer des informations personnelles à d'autres professionnels qu'en cas d'accord de la personne concernée, a connu une extension à l'ensemble des métiers du secteur médico-social et vient offrir un cadre de référence à l'intervention des travailleurs sociaux¹⁷. Du côté de la police nationale, on défend l'idée d'une discrétion nécessaire à la résolution de certaines enquêtes, en opposition au secret mis en avant par les travailleurs sociaux considéré comme moins légitime :

« R.T. : Très bien, et sur la circulation de l'information j'aimerais savoir comment ça se passe pour vous et notamment en matière de secret partagé ?

P.R. : Alors ça nous on est dans le secret professionnel en permanence. C'est surtout...enfin il y a une grosse...Secret partagé oui et non, il y a beaucoup de gens qui ont des réticences à nous donner les informations...

R.T. : Les médiateurs ?

P.R. : Oui, voilà. Parce qu'il faut pas se cacher derrière son petit doigt là aussi et que leur positionnement parfois il est un petit peu plus difficile avec les jeunes. Mais faut savoir ce qu'on veut ! Faut savoir ce qu'on veut ! C'est au quotidien que ça se fait, quand on connaît bien les gens et qu'on sait comment on fonctionne encore une fois y'a la relation interpersonnelle qui joue. Donc quand on connaît les gens on peut ne pas être d'accord sur certaines choses mais on peut échanger quand même certaines choses et puis il y a des gens

¹⁵ Robert Reiner distingue par exemple la *culture* des policiers qui patrouillent sur le terrain des administratifs.

¹⁶ L'auteur désigne par *règle* à la fois les règles formelles et les règles informelles propres à l'exercice du maintien de l'ordre public, Chan, J., Devery, C. and Doran, S., *Fair Cop, learning the art of policing*, University of Toronto Press, Toronto: 2003.

¹⁷ Loi n°2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

qui se braquent, qui se retranchent derrière ce fameux secret professionnel, bon pourquoi pas...¹⁸».

Cette opposition directe en matière d'échange d'informations a eu pour effet d'amener à des situations de blocage récurrentes dans les groupes de travail ou cellules de veille municipales réunissant police nationale et travailleurs sociaux. Ceci a conduit bon nombre de ces groupes à un état d'abandon. L'échange nominatif est, par conséquent, un enjeu essentiel au bon fonctionnement des groupes de partenariat. Le législateur, conscient de ce problème, a tenté de dépasser ces blocages en créant la notion de *secret partagé* dans la loi de prévention de la délinquance du 5 mars 2007. Cette loi permet l'échange d'informations à caractère personnel sous certaines conditions, et sans que le travailleur social ne soit soumis au risque d'être poursuivi pénalement. Cependant, cette disposition n'est pas utilisée dans les instances de partenariat de l'agglomération grenobloise, en raison de l'opposition des travailleurs sociaux. La possibilité donnée au maire par la loi de demander certaines informations aux travailleurs sociaux lorsqu'elles sont jugées *préoccupantes*¹⁹ a en effet été vécue, dans l'agglomération grenobloise, comme une menace par la profession²⁰.

Ainsi, l'argument du *secret professionnel* apparaît comme un outil au service d'une opposition qui se situe à la fois sur le terrain des normes professionnelles et de la représentation que se font les acteurs du métier qu'ils exercent. La notion d'*identité professionnelle*, utilisée par Jacques Ion dans son travail sur les évolutions du travail social, permet de bien résumer ce qui se joue derrière l'opposition entre travailleurs sociaux et police nationale. Celui-ci décrit une identité professionnelle comme « 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 [...]. 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 légitime et se consolident au sein des organisations de défense et de représentation collective²¹ ». La conséquence majeure de ce « choc » des identités professionnelles entre policiers et travailleurs sociaux est la non-collaboration de ces deux corps de métiers. De nombreuses communes de l'agglomération ont préféré ne pas réunir représentants de la police

¹⁸ Entretien réalisé avec un des représentant de la DDSP pour la circonscription de police nord-Isère le 25 mars 2010, p. 5.

¹⁹ Sur les réticences des travailleurs sociaux sur la notion de *secret partagé* et d'*information préoccupante* voir Petitot F., « Obligés de dire, obligés de taire, le "secret partagé" », *La lettre de l'enfance et de l'adolescence*, janvier 2009, n°75 ou L. Puech, « Pour une définition opérationnelle de l'*information préoccupante* pour les professionnels de la protection de l'enfance », site internet de l'ANAS, www.annas.fr, 15 mars 2009.

²⁰ Entretien avec le responsable du Comité dauphinois d'action socio-éducative (Codase) du 9 avril 2010.

²¹ Ion, J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Ed. Privat, Toulouse, 1990, p. 88.

nationale et travailleurs sociaux dans un même groupe de travail afin d'éviter les situations de blocage. Cette stratégie d'évitement, utilisée par les coordonnateurs des communes pour éviter les conflits, se traduit par exemple par la mise à l'écart de la police nationale dans les cellules assurant un travail de veille en direction des adolescents et jeunes adultes de 16 à 25 ans. Malgré la volonté affichée par les représentants des communes de ne pas opposer répression et prévention de la délinquance, il est intéressant de constater que la plupart des communes ont préféré ne pas convier la police nationale dans ces cellules de veille dans lesquelles les travailleurs sociaux sont amenés à évoquer le nom de personnes ou de familles :

« R.T. : Pour revenir sur les groupes de travail, pourquoi ne pas avoir associé la police pour la veille mineure ?

J.L. : C'était un choix à l'époque parce qu'on était sur du secret professionnel. On parle de situations et on est quand même sur des situations nominatives. Donc voilà... Quand on parle de un tel on savait très bien... tout le monde autour de la table savait de quel jeune on parlait et donc ça pouvait poser des problèmes. Alors on a préféré écarter la police de ces groupes, ça ne les a pas trop dérangé de toute façon parce qu'à la fin plus personne ne disait rien dans ces réunions. Chacun se retranchait derrière son secret professionnel et nous on n'avancait pas²² ».

Ainsi, la majorité des communes de l'agglomération a choisi d'adapter la composition des groupes de partenariat, afin d'éviter les situations de conflit direct ou de blocage. Le partenariat se fait donc entre des acteurs qui *s'entendent*, ce qui pour le moins en limite sa portée, alors même que l'objectif de ce dernier était de permettre le désenclavement des pratiques.

Selon Dominique Glasman, « 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, ou au moins à rencontrer, des professionnels d'autres secteurs²³ ». Si le partenariat en matière d'action publique est donc désormais la norme, l'examen du fonctionnement concret de ce dernier dans l'agglomération grenobloise révèle une collaboration qui se heurte à « des logiques de fermeture plus ou moins explicites : refus ouvert de collaborer, participation non effective, retranchement derrière

²² Entretien réalisé avec la coordonnatrice du service « prévention-sécurité » de la ville de Fontaine le 27 avril 2010, p. 5.

²³ Glasman, D., « Remue-ménage dans les métiers et professions », in Baillain R., Glasman D., et Raymond R. (dir.), *Entre protection et compassion, des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Presses Universitaires de Grenoble, Symposium, Grenoble, 2005, p.219. Citation extraite d'un mémoire réalisé à l'IEP Grenoble par Ginoux, J., *Les politiques locales de sécurité. La sécurité publique, entre mission régaliennne et décentralisation*, sous la direction de Mòsanti, D., Grenoble, 2005.

l'argumentaire du secret professionnel et du manque de temps, etc. Autant de stratégies ou de freins inconscients, qui dénotent de « petits mondes », incapables de s'ouvrir parce qu'alimentés en permanence d'une force centripète et un souci de protection du pouvoir²⁴ ».

L'opposition entre travailleurs sociaux et police nationale et la volonté des acteurs de la justice de rester à l'écart des dispositifs de partenariat traduisent par conséquent l'existence d'un « partenariat interinstitutionnel déficient²⁵ », opposant des acteurs aux stratégies diverses et à la rationalité parfois divergente.

B. Les impasses du partenariat officiel : dysfonctionnements des CISPD/CLSPD pléniers et collaboration hors cadre

L'examen du déroulement des réunions plénières des CLSPD et CISPD de l'agglomération grenobloise, prévues selon les textes officiels comme les instances officielles du partenariat, laisse apparaître les limites d'une telle démarche. Les textes à l'origine des CLSPD et CISPD instaurent la tenue d'une séance plénière annuelle ou pluriannuelle, devant réunir l'ensemble des acteurs locaux participant à la sécurité. Cette séance doit permettre d'évaluer les différentes actions réalisées en matière de sécurité et fixer, sur la base du partenariat, les priorités à venir. Les élus locaux, le préfet, le procureur de la République ainsi que le président du Conseil Général sont désignés comme membres de droit de ces assemblées plénières. Les dispositions réglementaires n'offrent pas davantage de précisions sur la qualité des autres participants ou sur l'ordre du jour de ces réunions. Le fait de réunir un grand nombre de *partenaires*, lors d'une séance ayant lieu une à deux fois seulement par an, pour débattre des priorités à venir en matière de sécurité, apparaît à première vue comme quelque chose de difficilement réalisable. La description par les coordonnateurs de l'agglomération grenobloise du déroulement de ces assemblées plénières vient confirmer l'extrême difficulté de l'exercice :

« R.T. : Et comment ça se passe dans ces CISPD et CLSPD pléniers? Chacun vient apporter son point de vu sur les projets en cours ?

²⁴ Dhume F., *Du travail social au travail ensemble. Le partenariat dans le champ des politiques sociales*, éd. A.S.H., Paris :2001, cité par Gautron V., « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *Champ Pénal/Penal Field*, nouvelle revue internationale de criminologie, vol. VII, 2010.

²⁵ Gautron V., « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *Champ Pénal/Penal Field*, nouvelle revue internationale de criminologie, vol. VII, 2010.

M.A. : Non, en fait chaque personne a le droit à la parole et au débat mais dans des réunions comme hier par exemple c'est des trop grosses...je crois que j'ai réalisé quelque chose comme 130 dossiers à peu près donc ça fait 130 personnes différentes présentes lors de la séance plénière et pas mal de travail...donc dans l'instance il y a très peu de débats, il y a seulement un débat politique. Mais c'est pas du tout adapté à la discussion fine...²⁶ ».

Les explications données par la coordonnatrice de sécurité du Sird pour décrire le fonctionnement de ces instances plénières viennent souligner les carences du partenariat tel qu'il est prévu dans les textes : ces réunions peuvent réunir plus de cent personnes, lors de séances qui durent en moyenne moins de deux heures. La grande majorité des acteurs participant à ces assemblées plénières, qu'ils soient représentants de l'Etat, du milieu associatif ou des communes, déplorent le manque d'efficacité de ces instances. Le point de vue d'un des membres de la DDSP participant à ce type d'instances est à ce titre plutôt révélateur :

« R.T. : Et est-ce que les instances de partenariat, je pense ici aux CLSPD et CISPD plénières, sont vraiment indispensables ?

P.R. : On est dans le cadre de la loi, donc on applique la loi, c'est des réunions qui sont souvent très lourdes. C'est une grosse machine, une grosse usine, avec beaucoup d'acteurs et on n'a pas forcément derrière de l'efficience. Donc ça c'est dommage, c'est ce que je voudrais dire parce que pour arriver à extraire de l'efficience de ces réunions faut être très fort parfois²⁷ ».

Une grande partie des acteurs chargés de mettre en œuvre les politiques de sécurité s'accorde donc sur l'inutilité de ces instances plénières, qualifiées par tous de *grands-messes*, qui se résument la plupart du temps à l'exposé des chiffres de la délinquance du territoire et à la valorisation de l'apport de chacun en matière de sécurité. Du fait du grand nombre d'acteurs présents et de la durée réduite des rencontres, il a été déterminé un ordre précis et préalablement établi des acteurs, que l'on retrouve dans l'ensemble des assemblées de l'agglomération. Les débats se déroulent ainsi de la manière suivante : dans un premier temps, la directrice départementale de la sécurité publique donne les chiffres relatifs aux actes de délinquance dans le département. Le préfet ou son représentant intervient alors pour réaffirmer les priorités de l'Etat en matière de lutte contre la délinquance et celles fixées par le Plan départemental de prévention de la délinquance. Ensuite, le procureur de la République prend la parole pour évoquer les grandes lignes de la politique pénale et pour rappeler la nécessité d'accorder des moyens à la justice. Enfin, le président du Conseil Général

²⁶ Entretien effectué le 1^{er} avril 2010 avec la coordonnatrice de sécurité et de prévention de la délinquance du SIRD.

²⁷ Entretien réalisé avec un des représentants de la DDSP pour la circonscription de police nord-Isère le 25 mars 2010, p.2-3.

puis le maire ou le président d'agglomération font la promotion des actions engagées par leurs équipes et demandent à l'Etat des moyens financiers et humains plus importants. Ainsi, certains maires utilisent ces instances pour rappeler la spécificité de leur commune, en évoquant par exemple le fait que des quartiers classés comme prioritaire par l'Etat sont présents sur leur territoire, quand d'autres dénoncent l'extrême gravité de certains faits divers qui se sont produits dans leur commune pour réclamer la création d'un commissariat, le renforcement des effectifs de police ou de gendarmerie ou encore un soutien financier accru de l'Etat. Le maire de Saint-Martin-le-Vinoux, par exemple, dénonce la suppression du poste de police de sa commune pendant que le maire d'Echirolles revient, chaque année, sur les diminutions des effectifs de policiers nationaux de sa ville et réclame un nouveau commissariat de plein exercice, avant de quitter l'assemblée :

« Alors dans les instances partenariales, le maire peut demander tout ce qu'il veut, le maire d'Echirolles fait une sortie théâtrale chaque année : « Monsieur le préfet j'exige un commissariat de plein exercice », à chaque CLSPD il sort la même chose, et le préfet lui dit « oui mais vous comprenez, machin »...²⁸ »

Les séances plénières ne sont donc, au mieux, que des lieux d'information pour les acteurs des politiques locales de sécurité, qui ont ainsi connaissance de l'évolution des faits de délinquance d'une ville ou d'une agglomération. Pour cette raison, certains maires comme Michel Destot²⁹ ont tout simplement décidé de ne pas réunir cette instance plénière, malgré l'obligation légale. Le directeur du pôle de prévention de la délinquance et de sécurité de la ville de Grenoble justifie cette décision par l'inutilité de ces assemblées et par l'impossibilité d'organiser un partenariat avec autant d'acteurs réunis pour si peu de temps. Les injonctions institutionnelles ne suffisent donc pas à l'organisation d'un réel partenariat en matière de sécurité. S'il existe dans certains domaines, il se réalise le plus souvent hors des instances et canaux officiels de coopération. Jean-Claude Thoenig, dans une étude de terrain intitulée « La gestion systémique de la sécurité publique », avait déjà fait le constat de l'existence de « situations et d'espaces nombreux où l'interdépendance entre acteurs s'accompagne d'une production de coopération informelle. Elle se développe autour de contrats mutuels et implicite et prend le contre-pied d'un univers jalonné d'obstacles³⁰ ». Tout se passe alors comme si la coopération ne pouvait se faire à l'intérieur des instances officielles, qui viennent réduire les marges de manœuvre des acteurs en inscrivant les relations interpersonnelles dans un cadre officiel et restreint par la loi. De ce fait, les acteurs chargés de la mise en place des politiques locales

²⁸ Entretien avec le directeur du pôle *prévention-sécurité* de la ville de Grenoble réalisé le 2 avril 2010, p.13.

²⁹ Michel Destot est député-maire de la ville de Grenoble en exercice, élu pour la première fois le 25 juin 1995 puis réélu à deux reprises en 2001 et en 2008.

³⁰ Thoenig, J.C., « La gestion systémique de la sécurité publique, *Revue française de sociologie*, XXXV., 1994, pp. 357-392.

de sécurité préfèrent un cadre de coopération déterminé de manière tacite, sans engagement personnel et caractérisé par une certaine flexibilité. Le directeur du pôle *prévention-sécurité* de la ville de Grenoble justifie cette coopération hors des instances officielles :

« La préfecture a du mal à comprendre notre organisation parce qu'elle n'est pas labellisée, ça ne s'appelle pas CLS machin...et du coup pour eux dès fois ça n'existe pas, alors qu'il y a un partenariat à Grenoble qui est extraordinaire... vous verriez fonctionner la commission errance c'est bluffant quoi... [...] Mais généralement, les choses désagréables qu'ont à se dire on ne se les dit pas en public, devant tous les partenaires, devant 50 personnes³¹ ».

Au quotidien, cette coopération prend différentes formes, qui vont de l'échange d'informations à la collaboration financière sur la mise en œuvre de projets en commun. La coordonnatrice de sécurité de la ville de Fontaine nous indique par exemple qu'elle est prévenue lorsque la police décide de mettre en place un contrôle de sécurité routière ou une intervention dans un quartier difficile. En échange, le maire ou un de ses représentants prévient les membres de la DDSP lorsqu'une information peut les intéresser. Cette coopération hors des instances officielles peut, selon les cas, prendre la forme d'une réelle coproduction. Le directeur du pôle *prévention-sécurité* de la ville de Grenoble nous explique dans ce sens que la ville s'est alliée à la préfecture dans la mise en place d'un fonds destiné à soutenir plusieurs actions de prévention de la délinquance, le *Plap*, qui n'est pas intégré au Fonds interministériel de prévention de la délinquance prévu par l'Etat :

« Localement il y a de très très bonnes relations. On s'entend très bien avec l'hôtel de police, on s'entend très bien avec la préfecture même quand on est pas d'accord ben on se le dit très tranquillement et très gentiment et donc on arrive à avoir...par exemple à Grenoble on a négocié depuis plusieurs années, on a un fonds de neuf-mille euros qui est abondé moitié par la ville, moitié par l'Etat, et qui finance des tas de petites actions dans les quartiers, de prévention...ça peut être des actions sur les établissements scolaires, sur la lutte contre les violences, ça va être une action de boxe éducative dans un quartier etc.³² »

La pérennité du partenariat dépend alors bien plus des relations interpersonnelles entretenues par les acteurs locaux que des textes officiels prévoyant les échanges. De ce fait, le réseau de relations constitue pour ces acteurs un élément primordial leur permettant d'être considéré sur l'échiquier des politiques locales de sécurité comme influent et comme un *partenaire* indispensable. La

³¹ Entretien avec le directeur du pôle prévention de la délinquance et sécurité de la ville de Grenoble réalisé le 2 avril 2010, p. 3.

³² Entretien avec le directeur du pôle prévention de la délinquance et sécurité de la ville de Grenoble réalisé le 2 avril 2010, p. 4.

coordonnatrice du CISPD du Sird justifie par exemple le fait pour elle de ne pas intervenir sur le territoire fontainois par ses connexions limitées avec les travailleurs sociaux ou avec les membres de la police nationale intervenant sur la ville de Fontaine. Les représentants des six communes de l'agglomération mettent tous en avant leur relation de confiance avec les acteurs de l'Etat ainsi que l'importance de ne pas réduire cette relation aux dispositions légales prévoyant le partenariat. La Metro, qui tente de s'imposer peu à peu comme un acteur incontournable en matière de sécurité, a compris toute l'importance de posséder un réseau de relations conséquent. Cet aspect constitue un élément à part entière de la stratégie adoptée par la communauté d'agglomération pour être considérée comme un acteur incontournable. Les entretiens réalisés viennent souligner cette dimension : l'ensemble des acteurs des communes et des associations de l'agglomération grenobloise interrogés citent les représentants de la Metro comme des *partenaires* disponibles avec lesquels le dialogue est quasi permanent et se réalise dans un climat de confiance. Du côté de la préfecture, un représentant met en avant sa convergence de vue totale avec le technicien de la Metro et considère même ce dernier comme un relais de la préfecture auprès des communes :

« La Metro est désormais incontournable...je travaille en étroite collaboration avec Jean-Marc Noirault, ça c'est vraiment un incontournable, on se téléphone plusieurs fois par semaine, voilà Jean-Marc Noirault c'est mon pendant à la Métro en fait ³³ ».

Les acteurs de la Metro se placent d'ailleurs eux-mêmes dans une position d'intermédiaire entre les services de l'Etat et les communes et associations, à l'écoute de chacun des interlocuteurs et utilisant, lorsque c'est nécessaire, leur portefeuille de relations pour faire aboutir les demandes ou certains projets.

Derrière le partenariat officiel et les grandes célébrations annuelles que constituent les séances plénières des CLSPD, se dessine donc un réseau d'acteurs aux représentations souvent divergentes et aux stratégies opposés, qui, lorsqu'ils collaborent, le font bien souvent en dehors de ces instances. Le ministère de la justice et l'association des maires de France (AMF) ont tenté de surmonter ces difficultés en publiant un *code de bonne conduite* définissant les bases du bon déroulement du partenariat³⁴. Selon ce texte, trois principes devraient présider aux relations entre les maires et les procureurs de la République : « solidarité, délicatesse et prudence ». Il est par exemple indiqué « qu'aucun des partenaires ne doit prendre à témoin l'opinion publique en cas de conflit » afin « de ne pas mettre en difficulté le partenaire ». Ces principes semblent à eux seuls résumer les contraintes inhérentes à l'instauration d'un réel partenariat institutionnel : comment traduire dans

³³ Entretien avec la déléguée à la politique de la ville pour la préfecture de l'Isère réalisé le 28 mai 2010, p.3.

³⁴ « Code de bonne conduite dans la circulation des informations entre les maires et le ministère public », ministère public et association des maires de France, octobre 2004, www.amf.asso.fr.

les textes les principes de solidarité, de délicatesse et de prudence prônés par le code de bonne conduite du ministère de la justice et de l'AMF ?

Selon Bruno Jobert et Pierre Muller : « Tout pouvoir s'exerce aussi par un spectacle [...] Pourtant, ce que l'Etat laisse voir de lui-même se distingue beaucoup de ce que l'Etat fait³⁵ ». Ainsi, la promotion du partenariat par l'Etat peut être comprise comme une forme de mise en scène de son pouvoir. Au-delà de cette mise en scène, visant à présenter la sécurité comme étant l'affaire de tous, l'analyse concrète des interactions entre l'Etat et les acteurs locaux met en lumière l'importance de certains protagonistes par rapport à d'autres. Le maire apparaît en ce sens comme un acteur essentiel de la mise en œuvre des politiques locales de sécurité, alors même que la métropole urbaine ou l'agglomération sont présentés comme des territoires pertinents. Une circulaire du 7 juin 1999 relative aux CLS prévoit par exemple que « la lutte contre l'insécurité ne peut atteindre sa pleine efficacité qu'en s'appliquant à l'ensemble urbain connaissant les mêmes difficultés. C'est pourquoi il est nécessaire de privilégier le niveau de l'agglomération urbaine ». Pourtant, l'examen de l'action publique en matière de sécurité dans l'agglomération grenobloise démontre que les *ressources* du maire lui ont permis de s'imposer comme un acteur de terrain incontournable en matière de sécurité, au contraire des présidents des EPCI intercommunaux.

³⁵ Jobert B., Muller P., *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, Presses Universitaires de France, Paris, 1989, p. 13.

Section II : L'impossible métropolisation de la sécurité dans l'agglomération grenobloise ?

Comme nous l'avons constaté lors de notre première partie, le champ des politiques locales de sécurité fut très tôt investi par les maires. Les communes de l'agglomération grenobloise ont peu à peu développé des instances spécialisées sur ces problématiques, dirigées par des professionnels formés au traitement des questions de sécurité. Pourtant, aussi bien les représentants de l'Etat interrogés dans l'agglomération que ceux des communes, semblent considérer l'échelon de la métropole ou de l'agglomération comme plus pertinent que celui de la commune pour la mise en œuvre des politiques locales de sécurité. Développer une stratégie en matière de sécurité au niveau de l'agglomération permettrait, selon ces acteurs, de *rationaliser* les moyens financiers et humains, tout en harmonisant les politiques menées sur un même territoire. Le point de vue du directeur du pôle *prévention-sécurité* de la ville de Grenoble est à ce titre assez révélateur :

« Aujourd'hui les villes montent en compétence mais c'est les agglomérations qui doivent monter en compétence. Pour ça faut faire la révolution, faut donner le pouvoir de police au président de l'agglomération, c'est l'avenir hein...mais il faudra attendre qu'il soit élu au suffrage universel, y'a plein de choses derrière tout ça. Le territoire communal c'est pas le bon échelon. Quand vous avez Grand Place, Grand Place c'est à cheval sur Echirolles et Grenoble, nous les policiers municipaux ils ne peuvent pas mettre un pied à Echirolles. La seule possibilité aujourd'hui, c'est la création des métropoles¹».

Le représentant de la DDSP estime à son tour *« qu'une vision intercommunale aurait le mérite de faire gagner du temps à beaucoup de gens, on pourrait faire quelques économies d'échelle aussi bien en énergie qu'en finances qu'en beaucoup d'autres choses² »*. La possibilité de développer une politique locale de sécurité au niveau de l'agglomération est d'ailleurs prévue par le législateur, puisque les EPCI ont la possibilité de créer, depuis 2002, un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), sur le même schéma que les CLSPD des communes (voir partie I). La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 permet aux maires de plusieurs communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre de recruter *« un ou plusieurs agents de police municipale, en vue de les mettre à disposition de l'ensemble de ces communes »*. Ce texte

¹ Entretien du 2 avril 2010 avec le directeur du pôle *prévention-sécurité* de la ville de Grenoble, p.9.

² Entretien du 25 mars 2010 réalisé avec un des représentant de la DDSP pour la circonscription de police nord-Isère, p. 4.

prévoit donc la possibilité pour un EPCI de créer une police intercommunale, tout en garantissant le pouvoir de police du maire sur la commune d'intervention de cette police.

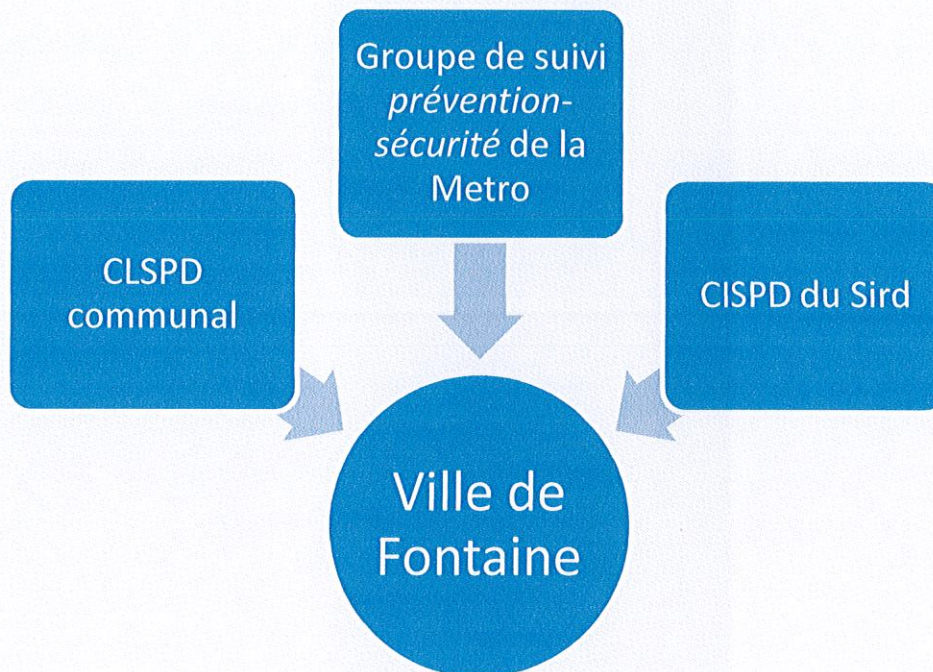
La politique de la ville s'est, elle aussi, tournée vers l'échelon intercommunal depuis la loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Une circulaire du ministre délégué à la ville de 1999 prévoit que « le contrat de ville intercommunal doit désormais devenir la règle, le contrat de ville communal l'exception³ ». C'est ainsi que la Metro contribue à la mise en œuvre d'actions de prévention de la délinquance et de sécurité publique au titre du Contrat Urbain de Cohésion Sociale signé en 2007, puis prolongé en 2009⁴. La Metro possède pour cela un groupe de suivi *prévention de la délinquance et sécurité publique* qui devrait être remplacé par un CISPD d'agglomération dans le courant de l'année 2010, sans toutefois que ce CISPD ne vienne se substituer aux CLSPD communaux. En outre, certaines des six communes étudiées ont décidé de s'associer entre elles ou avec d'autres municipalités de l'agglomération afin de partager un CISPD. Cependant, ces instances partenariales intercommunales n'ont jamais réussi à trouver véritablement leur place dans le paysage de l'agglomération grenobloise, ne parvenant pas dans la majorité des cas à se substituer aux CLSPD des communes.

C'est donc la diversité, voir la complexité, qui caractérise l'éventail des dispositifs de sécurité au niveau de l'agglomération : les dispositifs intercommunaux se sont multipliés sans pour autant réussir à s'imposer aux communes. Il semble donc que l'on se retrouve ici confronté à une situation paradoxale : d'un côté, l'implication des communes en matière de sécurité ne cesse de s'accroître et d'être réaffirmée, tant dans les discours que par la loi, dans un souci de territorialisation de l'action publique. De l'autre, l'ensemble des protagonistes chargés de la mise en œuvre des politiques locales de sécurité considèrent comme plus pertinent le niveau de l'agglomération ou de la métropole dans ce domaine. On a donc affaire au développement progressif mais prudent d'un certain nombre de dispositifs intercommunaux venant compléter les politiques communales de lutte contre la délinquance sans toutefois parvenir, dans bien des cas, à s'y substituer. L'exemple de la diversité des dispositifs œuvrant pour la sécurité sur le territoire de la ville de Fontaine permet de souligner l'ampleur de ce paradoxe (encadré 4). La ville a été dès l'origine très impliquée dans le développement d'un groupe de suivi en matière de sécurité à l'échelle de l'agglomération grenobloise, le premier adjoint au maire de la ville de Fontaine étant aussi conseiller délégué à la prévention de la délinquance à la Metro. La commune a ensuite décidé de s'associer dans un CISPD, avec cinq autres communes, au sein du Syndicat intercommunal de la rive gauche du

³ Circulaire du 14 octobre 1999 relative à la négociation des contrats de ville 2000/2006.

⁴ La Metro intervient dans ce domaine depuis l'année 2000 et la conclusion du contrat de ville 2000-2006.

Encadré 4 : La ville de Fontaine dans les instances partenariales communales et intercommunales de sécurité.



Drac (Sird) depuis 2007. La ville de Fontaine a néanmoins conservé, et même renforcé, son CLSPD au niveau de la commune, ce qui ne va pas sans créer quelques difficultés dans la répartition des compétences entre les différents échelons. Ainsi, comme nous l'indique la coordonnatrice du CISPD du Sird, certaines actions sont mises en place sur l'ensemble des villes du territoire, dans le cadre du CISPD, sauf sur Fontaine, afin de ne pas empiéter sur les actions prévues par le CLSPD de la ville. Par conséquent, si le projet de CISPD porté par la Metro aboutit, la ville de Fontaine en matière de sécurité sera partagée entre son CLSPD, le CISPD du Sird et le CISPD d'agglomération de la Metro. Il s'agira, dans cette section, de saisir cette situation paradoxale comme un effet de la place centrale accordée au maire en matière de sécurité.

A. Le maire, pivot de la lutte contre l'insécurité

Pour Tanguy Le Goff, qui a étudié l'évolution des compétences du maire en matière de sécurité, « on ne saurait [...] considérer que la sécurité des personnes et des biens est un attribut immuable de l'Etat⁵ ». L'auteur rappelle ainsi que les maires, bien avant les dispositifs de coproduction, disposaient de larges prérogatives en matière de prévention et de répression suite à la loi du 5 avril 1884. Le travail socio-historique de Marie Vogel permet de saisir toute l'étendue de ces pouvoirs sous la IIIe République : la police est alors un service municipal comme beaucoup d'autres, composé d'agents communaux dont la mission est « de veiller au bon ordre, à la sûreté et à la salubrité publique⁶ ». Marie Vogel décrit l'éventail des compétences de la police urbaine qui « définissent un large domaine d'intervention, qui comprend aussi bien la réglementation de l'éclairage public que le maintien de l'ordre au sens strict du terme, c'est-à-dire la police des foules et des attroupements⁷ ». Si la loi Darlan a imposé la nationalisation des polices urbaines en 1941, ces dernières ne s'unifient réellement en une seule et unique police nationale qu'au lendemain de la seconde guerre mondiale, à l'heure de la rationalisation et de la centralisation de l'action publique. Nous avons toutefois pu constater, lors de la première partie de ce travail, que la sécurité fait l'objet d'un processus de *re-territorialisation* à partir des années 1980, à la faveur de l'institutionnalisation de politiques locales de prévention de la délinquance et de la lutte contre l'insécurité. Ce mouvement a permis de donner une nouvelle dimension au maire qui est, de plus en plus, considéré comme un véritable *pivot* en matière de production locale de sécurité. Ce rôle accordé au maire est affirmé de façon explicite dans le discours de certaines personnalités politiques de premier plan. Lors du Congrès de l'association des maires de France de 2005, Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, s'adresse ainsi aux maires :

« Je veux réaffirmer, comme je l'ai fait entre 2002 et 2004, le rôle primordial que vous êtes appelés à jouer pour continuer de faire reculer l'insécurité. Ce rôle, nous l'avons renforcé depuis 2002, par exemple par la mise en place des Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la délinquance, placés sous votre présidence [...]. Car vous savez mieux que quiconque qu'il est totalement vain de vouloir opposer la prévention et la répression. Et vous savez bien que puisque

⁵ Le Goff T., « L'insécurité « saisie » par les maires. Un enjeu de politiques municipales » in *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 55, n°3, juin 2005, p. 415-444.

⁶ Article 97 de la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

⁷ Vogel M., « Politiques policières et systèmes locaux. Les polices des villes dans l'entre-deux-guerres », *Revue Française de Sociologie*, vol. 35, n°3, année 1994, pp. 413-434.

c'est au maire que l'on réclame tout, même quand il n'est pas responsable, il vaut mieux après tout qu'il ait les moyens de ce qu'on lui réclame⁸».

Cette volonté de soutenir l'action des maires se retrouve dans le discours d'ouverture du Congrès, prononcé par le premier ministre Dominique de Villepin, dans lequel il revient notamment sur l'importance du rôle tenu par les maires lors de la « crise des banlieues » de 2005 :

« Vous êtes au plus proche des préoccupations des français, vous connaissez parfaitement leurs besoins en matière de sécurité. Dès le début des événements, vous avez été présents dans vos quartiers, au côté des victimes. Vous avez su proposer des solutions concrètes pour répondre aux difficultés [...]. Vous devez disposer d'instruments supplémentaires pour lutter contre toutes les infractions qui ne nécessitent pas d'enquêtes mais qui irritent profondément nos concitoyens : les tapages, les agressions verbales par exemple qu'il faut constater et verbaliser. Je souhaite voir rapidement avec l'AMF comment étendre vos pouvoirs et ceux de la police municipale⁹».

Ces discours s'inscrivent ainsi parfaitement dans la continuité du mouvement de territorialisation des politiques locales de sécurité et de reconnaissance du rôle du maire en matière de lutte contre les incivilités. Il est dès lors intéressant de constater que le territoire de référence désigné dans ces discours est la commune, et que seuls les maires sont ciblés par les différents interlocuteurs, alors que les présidents des établissements publics intercommunaux participent eux aussi à ce congrès. La possibilité d'élaborer des réponses contre l'insécurité au niveau intercommunal n'est pas abordée ici, Dominique de Villepin ajoutant lors de son discours que les maires seront au cœur des dispositifs de lutte contre l'insécurité à venir :

« Le prochain plan national de prévention des violences aura donc un vrai pilote à l'échelon local : le maire. Vous êtes les mieux placés pour écouter, rassembler et convaincre ».

L'enquête de terrain réalisée dans l'agglomération grenobloise nous a permis de vérifier le poids de cette légitimité du maire en matière d'action contre les incivilités et actes de petite délinquance. Cette légitimité s'est construite autour d'un thème qui revient de façon régulière dans les entretiens : la *proximité*. Ce thème agit comme un outil de légitimation, venant confirmer l'idée selon laquelle le maire est un élément indispensable à la bonne marche des politiques locales de sécurité. Il

⁸ Discours de clôture de Nicolas Sarkozy lors du 88^e congrès de l'association des maires et des présidents de communautés de France, Paris, 24 novembre 2005.

⁹ Discours du premier ministre Dominique de Villepin lors du 88^e congrès de l'association des maires et des présidents de communautés de France, Paris, 22 novembre 2005.

s'articule autour de trois dimensions : la connaissance du terrain, la relation privilégiée du maire avec les habitants et son statut d' élu local.

L'argument de la *proximité* repose d'abord pour le maire sur la connaissance et la maîtrise des particularités de sa commune. Lorsque le directeur *prévention-sécurité* de la ville de Grenoble se positionne sur la nécessité ou non d'élaborer un diagnostic local de sécurité permettant de déterminer les problématiques principales du territoire, il met en avant l'inutilité d'un tel diagnostic, du fait selon lui de la connaissance parfaite du terrain des équipes municipales :

« On nous demande sans cesse de faire des diagnostics, des choses comme ça, mais aujourd'hui certes on peut le formaliser, on peut y passer du temps en plus on a un bureau d'études. Mais aujourd'hui moi j'ai trois collègues qui s'occupent de ça, un chef de service et deux agents qui ont une connaissance parfaite de la ville. On sait quels sont nos problèmes en centre-ville, on a plutôt des problèmes euh...de bruit, de tranquillité liés à une ville étudiante où les jeunes font la fête avec de l'alcoolisation. Sur les quartiers les plus difficiles on a plutôt des problématiques d'économie souterraine, trafic de stup, donc ça nous on peut faire une cartographie en 10 minutes, on sait précisément quelle est la particularité de chacun de ces secteurs-là¹⁰ ».

Cette connaissance des réalités du terrain est, dans la suite de l'interview, immédiatement mise en parallèle avec la stratégie déployée par l'Etat :

« Le problème c'est que l'Etat il ne s'organise pas en fonction de nos priorités [...], les objectifs qui sont assignés à la police nationale ils sont assignés par Paris. Et ils sont assignés par Paris aussi bien pour Bayonne, pour Grenoble, pour Nice, pour Roubaix. Alors après il y a des petites variations, les chefs de circonscription arrivent un petit peu à orienter mais leur organisation, les moyens qui leur sont donnés ils sont bien donnés par rapport à une stratégie nationale¹¹ .

Le directeur du pôle *sécurité-prévention-réglementation* de Saint Martin d'Hères estime en ce sens que l'action de l'Etat en matière de sécurité publique nécessiterait une prise en compte accrue des réalités du terrain :

« La présence sur le terrain malheureusement c'est ce qui manque à l'Etat. A l'époque il y avait la police de proximité, réussite, échec, c'était très politisé et moi je ne veux pas revenir là-dessus. Moi ce que je veux dire c'est que les acteurs de terrain, la police nationale et la

¹⁰ Entretien du 2 avril 2010 avec le directeur du pôle prévention-sécurité de la ville de Grenoble, p. 4-5.

¹¹ *Ibid* p.5.

police municipale notamment, si on veut être crédible, si on veut bien connaître le territoire, les problématiques, les gens, il faut être sur le terrain¹² ».

L'atout de la maîtrise du terrain est d'ailleurs reconnu par les représentants de la préfecture de l'Isère, pour qui l'investissement du maire est nécessaire du fait de cette connaissance. Certaines villes de l'agglomération grenobloise telles que Grenoble, Saint Martin d'Hères ou Fontaine, organisent même des « visites de quartier » destinées aux services de l'Etat :

« Chaque année on fait des journées : une journée à Mistral, une journée à Teisseire, une journée à Villeneuve, là on fait bientôt dans un mois une journée à Saint Bruno, l'année dernière on a fait une journée à Très-cloître, donc la cité qui est derrière la place Notre-Dame et pendant une journée on leur fait faire des visites de quartiers, on leur fait rencontrer les représentants d'habitants, on leur fait l'historique du quartier en termes d'urbanisme, de peuplement, voilà...¹³ ».

L'avantage des édiles de pouvoir connaître et maîtriser les réalités du terrain repose sur un réseau de structures municipales que l'on retrouve dans chacune des communes étudiées. Ces structures peuvent prendre des formes différentes selon l'histoire et la taille de la commune : maisons de quartier, mairies de secteur ou annexes. Elles sont pour la commune un moyen de saisir les problématiques propres à un quartier et de les résoudre ou de les faire remonter. Ainsi, la plupart des représentants des communes pour les questions de sécurité les utilisent afin d'élaborer des réponses adéquates selon le secteur de la ville concerné. Le directeur du pôle *prévention-sécurité* de la ville de Grenoble revendique par exemple l'héritage de l'action d'Hubert Dubedout, à l'origine d'une organisation de proximité assise sur plusieurs mairies de secteur. Chacune d'entre elles disposent d'une coordination de tranquillité publique, permettant d'adapter les décisions prises au niveau de l'hôtel de ville. Un maillage territorial de la ville de Grenoble a ainsi été élaboré selon six secteurs : le secteur *Berriat-Saint Bruno*, le centre-ville, les quartiers *Mistral-Leclerc*, les secteurs *Capuche-Pompidou*, *Villeneuve-Village Olympique* et le quartier *Teisseire*. Le représentant de la ville de Saint-Martin-d'Hères fait lui aussi un parallèle entre le développement de telles structures dans sa ville et l'histoire communiste de la commune. La volonté politique des équipes municipales successives d'être proche du terrain et des habitants s'est traduite à Saint-Martin-d'Hères par la création d'un réseau de cinq maisons de quartier réparties sur toute la commune¹⁴. Ces structures ne sont pas dédiées explicitement à la tranquillité publique mais permettent de recueillir les

¹² Entretien du 11 mai 2010 avec le directeur du pôle prévention-sécurité de Saint Martin d'Hères, p.7.

¹³ Entretien du 2 avril 2010 avec le directeur du pôle prévention-sécurité de la ville de Grenoble, p.2.

¹⁴ Ces cinq maisons de quartier sont les suivantes : Louis-Aragon, Paul-Bert, Elsa-Triolet, Fernand-Textier, Gabriel-Péri et Romain-Rolland.

observations et requêtes des habitants. De plus, que ce soit à Saint-Martin-d'Hères ou dans les autres communes de l'agglomération grenobloise, ces structures municipales accueillent pour la plupart des instances de prévention, qui servent de permanence aux travailleurs sociaux. Elles sont donc un outil de production de *proximité*, affirmant ainsi la présence de la commune sur le terrain et venant conforter le rôle de relai du maire, seul à même de connaître avec précision la situation des quartiers de sa commune et les problématiques rencontrées par ses administrés.

Cette position *d'interlocuteur privilégié* constitue pour le maire une autre dimension de l'argument de *proximité*. Le maire entretient cette *proximité* par l'organisation régulière de rencontres avec les habitants, qui jouent elles aussi un rôle essentiel dans la légitimation du premier magistrat de la commune en matière de sécurité. Chacun de nos interlocuteurs, chargés de représenter les communes en matière de sécurité, insiste sur l'importance de ce type de rencontres, dont les thèmes abordés concernent bien souvent des problèmes d'incivilité ou de petite délinquance :

« Là dernièrement on finit une série de réunions de quartiers entre le maire et les habitants, 80% des problématiques c'est de la quotidienneté du cadre de vie, c'est quoi c'est la propreté, la tranquillité. C'est simple, aujourd'hui vous allez dans un quartier à Saint Martin d'Hères, à Echirolles, à Meylan où c'est plus calme, vous demandez aux gens « qu'est-ce que vous demandez ? » : « qu'à côté de chez moi ce soit à peu près propre et que ça soit tranquille¹⁵ ».

Il est intéressant de constater qu'une grande majorité des communes de l'agglomération grenobloise a mis en place ce type de réunions dans lesquelles les représentants des communes pour les questions de sécurité interviennent pour répondre aux questions des habitants. Le maire, par l'intermédiaire de ses représentants, se positionne du même coup comme un interlocuteur privilégié dans ce domaine. Un des interviewés souligne ainsi l'importance du rôle de la commune, du fait de son action orienté vers la proximité et la réponse aux demandes de sécurité locales :

« Il y avait une vraie attente des habitants mais la police d'Etat n'a pas su apporter de réponse [...]. Qui est-ce qui est le plus à même d'apporter une réponse ? Quand vous implantez avant tout une réponse d'ordre public, de grande police judiciaire, ce qui est vraiment nécessaire attention hein, mais vous êtes en échec sur la réponse des attentes locales¹⁶ ».

Lorsqu'un évènement grave s'est produit sur la commune d'Echirolles au mois de juin 2010, la coordonnatrice du CLSPD a donc décidé de mettre en place des groupes de parole, dans lesquels les

¹⁵ Entretien du 11 mai 2010 avec le directeur du pôle *prévention-sécurité* de Saint Martin d'Hères, p. 6.

¹⁶ Entretien du 2 avril 2010 avec le directeur du pôle *prévention-sécurité* de la ville de Grenoble, p. 10-11.

habitants ont comme interlocuteur un ou plusieurs représentants de la commune chargés de les écouter et de les rassurer :

« On a eu des réunions avec les personnes qui ont été à proximité d'évènements graves. Les gens ont été traumatisés par ça parce que ça aurait pu être eux les victimes, les femmes disent « nous on ne veut plus sortir ». On s'est dit « il faut que cette parole elle soit entendue dans un lieu où elle soit contenue ». Donc les gens ils viennent dans ces groupes, à la fois ils parlent d'eux, on les amène à parler parce qu'ils sont vécus c'est peut-être innommable et puis il y a une identification possible. Donc du coup on amène à travailler sur quelles réponses ils ont les gens ? Alors il y a des gens qui se barricadent chez eux, il y a des gens qui piègent leur appartement, il y en a qui continuent d'occuper l'espace public¹⁷ ».

Un dernier élément vient renforcer cette difficulté d'envisager une politique de sécurité de proximité sans la commune, le statut d'élu du maire. Alors que les fonctionnaires de police et de justice n'ont aucun compte direct à rendre aux citoyens, le maire jouit d'une certaine légitimité du fait de son élection au suffrage universel. Le maire peut alors inscrire son action dans la durée et se positionner auprès de l'Etat comme le porte-parole de ses administrés :

« Vous savez le DDSP il change régulièrement, en sept ans il y en a eu trois. Moi depuis que je suis arrivé il y a eu trois préfets, trois directeurs de cabinet du préfet, quatre procureurs, voilà. Donc c'est la continuité de l'Etat, pas de souci, mais le maire il est là depuis 95, il est identifié "élu de proximité"¹⁸ ».

Il paraît donc difficile d'envisager l'élaboration de politiques locales de sécurité qui n'auraient pas comme territoire de référence la commune. L'un des freins majeurs à la métropolisation de la sécurité locale réside assurément dans le fait que le président d'un établissement public intercommunal ne dispose pas de la légitimité des urnes pour agir sur l'ensemble d'une agglomération. Connaissance du terrain, relation privilégiée avec les administrés et statut d'élu du maire sont donc trois éléments qui font des édiles locaux les garants d'une certaine démocratie de proximité. Le maire apparaît comme un « entrepreneur politique de proximité¹⁹ » en matière de sécurité, utilisant son statut d'élu, sa relation avec ses administrés et sa connaissance des réalités locales pour conforter sa légitimité. Tanguy Le Goff explique à ce sujet que le maire ne peut plus

¹⁷ Entretien avec la coordonnatrice du CLSPD de la ville d'Echirolles réalisé le 11 juin 2010.

¹⁸ *Ibid*, p. 11.

¹⁹ Germain, S., Les politiques locales de sécurité en France et en Italie. Une comparaison des villes de Lyon, Grenoble, Bologne et Modène, Thèse pour le doctorat de Science Politique, IEP de Grenoble, Grenoble, 2008, p.21.

aujourd'hui faire l'économie de cette revendication de *proximité*, il se doit d'être désormais « proche de ses administrés, sur le modèle du "bon père de famille" [...] lorsqu'il se pare des oripeaux du garant de la tranquillité publique²⁰ ».

B. L'implication très prudente de la Metro : du groupe de suivi « prévention de la délinquance et sécurité publique » au CISPD d'agglomération

En 1992, la loi dite Joxe introduit la possibilité pour les communes de se regrouper et de créer un établissement public de coopération intercommunale ²¹ (EPCI), groupement à fiscalité propre qui permet aux communes de développer un certain nombre de compétences en commun. Différents modes de financements peuvent être transférés à l'échelon intercommunal afin de partager la conception et la mise en œuvre de certaines politiques en matière, par exemple, d'aménagement du territoire ou de développement économique. Ces types de regroupements intercommunaux vont connaître un certain succès, puisque le nombre d'EPCI va être multiplié par six entre 1992 et 1999²², pour atteindre 2800 en 2006. Cet engouement pour l'intercommunalité a été très largement soutenu par l'Etat avec la loi Chevènement de 1999, venant fixer quatre compétences obligatoires pour les communautés d'agglomération : le développement économique, l'aménagement du territoire communautaire, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville²³. La possibilité d'élaborer des actions en matière de sécurité est offerte aux EPCI dans le cadre des Cucs. Les établissements publics intercommunaux peuvent aussi signer un contrat local de sécurité d'agglomération lorsque « les phénomènes de délinquance ou de violence sont communs à plusieurs villes et que la prévention ne peut être efficacement limitée à une seule commune²⁴ ». Le décret du 17 juillet 2002 relatif aux CLSPD encourage la création de conseils intercommunaux de prévention de la délinquance et de sécurité (CISPD), dont l'objectif est de réaliser des économies d'échelle et de *rationaliser* les politiques locales de sécurité, lorsque les caractéristiques de la délinquance sont semblables dans plusieurs communes. A la suite de ce décret, plusieurs communes de l'agglomération grenobloise ont décidé de partager un CISPD. La ville de Fontaine a choisi de s'associer aux communes de Seyssinet-Pariset, Seyssins, Sassenage, Noyaret et Veurey-Voroize au sein du Sird, pour commander un

²⁰ T. Le Goff, « L'insécurité « saisie » par les maires. Un enjeu de politiques municipales » op. cit.

²¹ Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

²² Chiffre extrait d'un mémoire d'étudiant de l'IEP Grenoble, Emilie Serval, *Les dynamiques d'action vers la dynamique intercommunale dans les politiques locales de prévention et de sécurité : le cas de l'agglomération grenobloise*, Séminaire, IEP Grenoble, Grenoble, 2004.

²³ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

²⁴ Circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité.

diagnostic préalable à la création d'un CISPD commun en 2007. Les communes du Pont-de-Claix et de Saint-Martin-le-Vinoux se sont, elles aussi, respectivement rapprochées des communes de Claix et de Saint-Egrève, pour élaborer un CISPD²⁵. Nous avons cependant pu constater lors de notre enquête que ces conseils de sécurité à dimension intercommunal n'ont pas réussi à se substituer aux politiques menées par les communes. En effet, le CISPD du Sird n'a permis l'élaboration que de quelques actions qui n'ont, pour certaines d'entre elles, pas pu être implémentées sur l'ensemble des communes signataires²⁶. Les CISPD de Claix-Pont-de-Claix et de Saint-Egrève-Saint-Martin-le-Vinoux sont, quant à eux, à l'état d'abandon, alors même qu'ils ne prévoyaient que le partage de quelques actions ou équipements. L'évocation, par le directeur de l'instance de prévention de Saint-Martin-le-Vinoux, des missions et de l'état de fonctionnement du CISPD partagé avec Saint-Egrève permet de résumer cette situation :

« R.T. : Donc un CISPD seulement pour le futsal²⁷ ?

S.B. : Ouai. C'est le seul argument sur lequel les deux communes ont réussi à se mettre d'accord, c'est le seul élément sur lequel il y a eu consensus. Et d'ailleurs ça n'a pas duré, le CISPD n'a jamais vraiment fonctionné...il y a eu échec [...] autant au niveau institutionnel que politique donc ça été clair parce que même au niveau de la préfecture ils ont dit « arrêtez quoi ! ». « Gardez le CISPD », donc moi je suis arrivé à ce moment là, on a gardé l'entité du CISPD pour légitimer des actions locales mais les communes chacune de leur côté on crée leur...Saint Egrève un CLSPD je crois et nous une instance qu'on a appelé « instance locale de prévention ». Donc le CISPD existe toujours mais voilà, c'est une coquille vide²⁸».

La commune du Pont-de-Claix essaie, quant à elle, de réactiver un CISPD avec Claix, longtemps resté à l'état d'abandon :

« Les réunions du CISPD quand elles avaient lieu il y un temps déjà lointain à Pont de Claix euh...bon ben c'était une rencontre entre la gendarmerie, le procureur, les municipalités, et les médiateurs une fois ou deux dans l'année mais que ça n'apportait rien en termes de sécurité, personne ne voulait se mouiller réellement et on peut dire que ce CISPD a été longtemps en sommeil²⁹».

²⁵ Le CISPD Claix-Pont de Claix a ainsi été créé en 2003 et le CISPD Saint Egrève-Saint Martin le Vinoux en 2007.

²⁶ La commune de Fontaine a en effet refusé de partager un certain nombre d'actions de médiation avec les autres communes signataires du CISPD et a donc préféré de continuer de développer ces actions à une échelle uniquement communale.

²⁷ Le futsal est un sport d'origine brésilienne qui s'apparente à la pratique du football en milieu fermé.

²⁸ Entretien réalisé avec le directeur de l'instance de prévention de Saint Martin le Vinoux le 21/05/2010.

²⁹ Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Le-Pont-de-Claix réalisé le 14 juin 2010.

Certains EPCI, en dehors de l'agglomération grenobloise, comme celui de Roissy-Porte-de-France, ont réussi à élaborer une réelle politique intercommunale de sécurité autour de projets emblématiques, tels que la création d'une police intercommunale³⁰. Cet exemple constitue cependant une exception dans le paysage français, où l'unification des politiques locales de sécurité sur un territoire présentant des caractéristiques semblables reste un vœu pieux. La volonté de *rationaliser* les politiques locales de sécurité, en réalisant des économies d'échelle et en améliorant la pertinence des actions sur un territoire comme celui de l'agglomération grenobloise, n'a, par conséquent, jamais pu être accomplie. En effet, malgré le volontarisme des autorités étatiques et la détermination plus ou moins directement affichée par les acteurs de la Métro, la question d'envisager une politique de sécurité unifiée dans les vingt-sept communes de l'agglomération n'est pas à l'ordre du jour.

Le territoire de l'agglomération grenobloise s'étend sur une aire d'environ 30000 hectares, regroupant plus d'un demi-million d'habitants. Ce territoire a connu, depuis les années 1960, différents dispositifs de regroupement de communes, avant que l'établissement public de coopération intercommunale de la Métro ne soit créé en 2000. Dès ses origines, et en raison notamment de l'étendu du territoire, de sa diversité et du nombre de communes qui le composent, la Métro a connu une croissance marquée par le souci du respect de l'autonomie et des marges d'action des communes³¹. Cette prudence n'a néanmoins pas empêché la signature d'un contrat de ville en 2000, pour une période de six ans, fixant pour les communes de l'agglomération un cadre de mise en œuvre de la politique de la ville autour de certains grands thèmes : la lutte contre les exclusions et le renforcement de la cohésion sociale, l'accès au logement, à l'emploi et à l'éducation et enfin le thème de la sécurité publique et de la prévention de la délinquance. C'est donc au titre de la politique de la ville que la Métro est devenu un acteur participant à l'élaboration de certains projets relatifs à la lutte contre l'insécurité. Dès les années 1990, une dizaine de communes de l'agglomération avaient déjà pris la décision de mettre certains de leurs moyens en commun afin de soutenir les actions en matière de prévention de la délinquance pouvant s'inscrire dans une logique intercommunale. Plusieurs projets concernant les transports en commun, la formation des acteurs de prévention ou encore le suivi des sortants de prison ont ainsi été cofinancés, grâce à une *association intercommunale de prévention de la délinquance* (AIPD) créée dans ce but. L'investissement de la Métro s'est ensuite poursuivi par la création d'un groupe de suivi attaché à la

³⁰ Degeyter D., « Une police municipale à caractère intercommunal. Communauté de communes de Roissy-Porte-de-France(95) », *Les Cahiers du DSU*, automne 2003.

³¹ Servel E., *Les dynamiques d'action vers la coopération intercommunale dans les politiques locales de prévention et de sécurité : le cas de l'agglomération grenobloise*, Mémoire de fin d'études, IEP de Grenoble, Grenoble, 2004.

thématique « prévention collective et sécurité publique » du contrat de ville, réunissant à partir de 2002 les acteurs de la Métro, le procureur de la République, les représentants du Conseil Général, de la DDSP ou encore les élus et techniciens des communes de l'agglomération. Ce groupe de suivi souhaitait s'investir sur les questions de sécurité autour de quatre objectifs : prévenir les actes de délinquance, améliorer la tranquillité publique, coordonner, optimiser et simplifier les instances, dispositifs et niveaux d'intervention et enfin enrichir l'analyse des acteurs et des décideurs à travers la mutualisation, l'observation, l'évaluation et la formation³². L'implication de la Métro en matière de sécurité laissait donc présager une augmentation croissante de ses compétences dans ce domaine avec le projet, par exemple, de créer une police intercommunale pour les transports en commun³³. Un référent unique était même recruté par la communauté d'agglomération en 2003, afin d'imposer une certaine cohérence de l'action de la Métro en matière de sécurité, avec pour les autres acteurs un interlocuteur unique. En outre, un *groupe des coordonnateurs de prévention-sécurité* des communes était instauré avec l'objectif d'aborder en commun certaines problématiques, puis de définir des actions collectives ou concertées. Dans les faits, il s'avère que l'ambition initiale d'accroître les compétences de la Métro dans ces domaines s'est rapidement limitée à la conduite de quelques projets consensuels et à de la production d'expertise. La prudence s'est assez vite imposée comme la seule stratégie permettant de parvenir à la non remise en cause du rôle de la Métro en matière de sécurité. Le rôle de la Metro s'est donc assez vite cantonné à une mission d'évaluation, de formation d'acteurs et d'expertise :

« Notre volonté à l'agglomération c'est d'animer, de coordonner toutes les actions de caractère communautaire. On n'a pas la volonté de faire « à la place de ». [...] Et au sein de la Métro et de l'agglomération avec J.M. Noirault, on coordonne, on anime et on forme des acteurs dans le cadre toujours d'opérations intercommunales, par exemple il faut former des médiateurs d'espace public, ça correspond à une compétence de la Politique de la Ville et euh ça ne marche pas sur les plates-bandes des élus des Collectivités locales, donc on prend...donc j'ai dit « formation des acteurs », y'a de l'évaluation, on prend, y'a de l'observation on prend, y'a de l'engineering on prend, mais c'est toujours dans le cadre d'intérêts communautaires³⁴ ».

La mise en place du contrat urbain de cohésion social (Cucs), venant à la suite du contrat de ville à partir de 2007, s'inscrit parfaitement dans cette stratégie, comme en atteste les fiches actions

³² Richard L., « La construction progressive d'une démarche d'agglomération en matière de prévention et de sécurité », *Les Cahiers du DSU*, automne 2003.

³³ *Ibid.*

³⁴ Entretien réalisé avec le conseiller communautaire à la prévention de la délinquance pour la Metro le 19 mars 2010.

produites par les services de la Métro. Quelques projets à dimension communautaire ont ainsi abouti en matière d'aide aux victimes ou de prévention de la récidive pour les sortants de prison. Mais la grande majorité des projets concerne des actions de formation, d'observation ou de partage d'expertise. La stratégie de prudence adoptée par la Métro se retrouve tout à fait dans le projet porté par le référent thématique *sécurité-prévention* de remplacer le groupe de suivi « prévention collective et sécurité publique » en un CISPD d'agglomération. Un document de travail interne intitulé *Vers un CISPD d'agglomération*, que nous avons pu nous procurer, met en avant cette stratégie de prudence à différents niveaux³⁵. Le document annonce en préambule, comme pour rassurer les communes, que la création d'un CISPD d'agglomération ne sera pas l'occasion pour la Métro d'accroître ses prérogatives dans l'élaboration et la conduite des politiques locales de sécurité :

« - Pas de nouvelle compétence pour la Métro qui conserve ses prérogatives en matière de prévention de la délinquance dans le cadre de la politique de la ville (loi Chevènement de 1999). Pas de transfert de compétences des communes vers l'agglomération.

- Maintien des CLSPD et CISPD existants qui restent le lieu privilégié de l'action de proximité».

Les termes de *concertation*, de *réflexion*, *suivi*, et d'*observation* se succèdent ensuite dans la description des avantages d'une transformation du groupe de suivi en CISPD d'agglomération. Finalement, la mise en place d'un *observatoire de la sécurité et de la prévention* à l'échelle de l'agglomération est annoncée comme l'intérêt principal de cette transformation en CISPD :

« Au-delà de l'intérêt manifeste à travailler dans un cadre défini par la loi, l'observatoire de la sécurité et de la prévention à l'échelle de l'agglomération serait la réelle plus value du CISPD : en effet, les services de l'Etat (police et gendarmerie) ne sont pas autorisés à transmettre un certain nombre de données à une échelle autre que communale que dans ce cadre-ci. Et ces données, partagées, permettraient une action concertée. »

Si les dispositifs intercommunaux se sont donc multipliés en matière de sécurité dans l'agglomération grenobloise, l'examen du fonctionnement effectif de ces instances révèle leur incapacité à se substituer aux communes. Les maires disposent de *ressources* qui leur permettent de s'affirmer comme *pivot* dans le domaine de la sécurité, autant auprès des populations que des pouvoirs publics. Nous avons pu constater que ces derniers n'ont eu de cesse d'encourager les communes à investir le champ de la sécurité, aussi bien dans les discours que par l'intermédiaire de

³⁵ Document de travail produit par le service politique de la ville de la Métro et destiné aux membres du groupe de suivi « prévention collective et sécurité publique », 26 novembre 2008.

dispositifs de partenariat et de contractualisation. Or, si l'Etat délègue une partie de la mise en œuvre de son action publique en matière de sécurité, il ne renonce nullement à son autorité régaliennne dans ce domaine. Notre dernier chapitre s'attachera dans ce sens à déconstruire les instruments et modes de gouvernance élaborés et utilisés par l'Etat pour s'imposer comme le seul *patron* en matière de sécurité, même si, comme le suggère François Dieu, « ce dernier ne rechigne [pas] à titre subsidiaire à recourir, pour ce faire, à des procédés partenariaux, contractuels et incitatif ³⁶».

³⁶ Dieu F., « Partenariat et sécurité », in « L'action partenariale », *Revue de la gendarmerie nationale*, n°217, Décembre 2005, p. 23-31 cité par Ginoux, J., *Les politiques locales de sécurité. La sécurité publique, entre mission régaliennne et décentralisation*, IEP de Grenoble, Grenoble, 2007.

CHAPITRE 4

L'omniprésence de l'Etat dans les politiques locales de lutte contre l'insécurité

Le champ de la sécurité constitue un des lieux de recomposition de l'Etat, venant ainsi interroger le rapport traditionnel entre le centre et la périphérie. Le concept de sécurité est foncièrement lié à l'existence de l'Etat, dès lors que l'on envisage ce dernier comme un moyen de sortir d'un état de nature caractérisé par l'arbitraire et l'insécurité. Les évolutions que connaissent les politiques locales de sécurité s'inscrivent de ce fait dans les transformations du rôle et des missions de l'Etat. La notion de *gouvernance* nous invite, en ce sens, à dépasser une analyse hiérarchique et unidimensionnelle des politiques locales de sécurité, pour y intégrer les dispositifs et instruments d'incitation, de persuasion et de régulation de l'action publique. Il s'agira dès lors de comprendre la manière dont l'Etat pilote le champ de la sécurité en amenant les collectivités à adopter sa *rationalité* et ses priorités d'actions. Se dessineront ainsi les contours d'un *Etat stratège*, qui d'un côté délègue de plus en plus l'exécution des politiques qu'ils souhaitent mettre en œuvre dans le domaine de la sécurité, mais de l'autre multiplie les outils, techniques et dispositifs visant à conserver son monopole de la coercition légitime.

Section I : Les instruments de la gouvernance

L'action publique en matière de sécurité n'est possible que par l'instauration de toute une série d'instruments se déclinant en outils, dispositifs et techniques, qui permettent la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. L'institutionnalisation progressive des sciences de gestion et du *New Public Management* comme sciences officielles de gouvernement s'est traduit, dans le domaine de la sécurité, par la production d'instruments de contractualisation, de quantification ou d'évaluation qui influencent à la fois le rôle des acteurs et leur manière d'envisager les politiques de lutte contre l'insécurité. En effet, ces instruments ne sont pas axiologiquement neutres, ils nous renseignent au contraire sur une conception particulière de la société et de la manière d'envisager sa régulation. Un « instrument d'action publique » est donc défini, par des auteurs comme Pierre

Lascoumes et Patrick Le Galès, comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur¹ ». Dans la filiation de Michel Foucault, ces auteurs considèrent que ces instruments, de nature et de forme diverses, sont au cœur du gouvernement des sociétés modernes. La multiplication des dispositifs de contractualisation, de partenariat, de pilotage et d'évaluation dans le domaine de la sécurité permet donc à l'Etat de réaffirmer son autorité et de contraindre les acteurs locaux à adopter ses priorités d'actions, sans qu'il ne soit néanmoins nécessaire pour lui d'user de sa force.

L'objet de cette section est de mettre en lumière le rôle joué par ces instruments dans la gouvernance du champ de la sécurité. D'une part, l'Etat a progressivement développé une ingénierie dans ce domaine, favorisant ainsi l'homogénéisation des pratiques et des conceptions. D'autre part, la multiplication des outils et techniques issus des sciences du management, que les acteurs locaux ont à respecter dans la conduite de l'action publique en matière de sécurité, permet à l'Etat de continuer d'être celui qui fixe les orientations dans ce domaine.

A. Le développement d'une ingénierie de la sécurité et la dépolitisation de la notion de sécurité

La production de savoirs en matière de sécurité, comme dans l'ensemble des secteurs de l'action publique, est à la fois un instrument et un enjeu de pouvoir. En effet, des auteurs comme Michel Foucault ou Alain Desrosières montrent à quel point l'évolution des connaissances et des techniques est en étroite corrélation avec les recompositions des formes de gouvernement, et avec la manière d'envisager le réel. Pour Alain Desrosières, par exemple, il est nécessaire de comprendre comment des instruments de connaissance se démarquent des conditions de leur création, pour circuler et ainsi « figer » la réalité, avec des catégories devenues peu ou prou objectives².

Le travail de Max Weber permet, quant à lui, de démontrer que la puissance de l'Etat moderne ne réside pas seulement dans son monopole de la contrainte légitime mais aussi dans l'accumulation de savoirs spécialisés détenus par son administration. En ce sens, la création d'instituts et d'observatoires, chargés de développer une véritable *ingénierie* en matière de sécurité, a permis aux politiques locales de sécurité de se structurer autour de normes et de pratiques communes. Il s'agit d'appréhender ici le terme d'*ingénierie de la sécurité* comme le résultat de la mobilisation de savoirs,

¹ Lascoumes P., Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005, p.13.

² Desrosières, A., *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, La Découverte, Paris, 1993.

de pratiques ou d'expériences ayant progressivement fait l'objet d'une objectivation et d'une standardisation³.

En 1989, l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) est créé sous l'impulsion de Pierre Joxe, dans le but de nourrir la réflexion politique sur les réformes à conduire en matière de sécurité. Directement attaché au ministère de l'Intérieur et dépendant de ses financements, l'IHESI a constitué, selon Isabelle Di Tacchio, un creuset intellectuel et pratique, dès sa création⁴. L'auteur nous montre toute l'influence de l'IHESI dans la diffusion de concepts, issus pour la plupart de travaux de criminologie anglo-saxonne et à l'origine des différentes réformes des politiques locales de sécurité. C'est ainsi que des travaux valorisant les idées de partenariat, de coproduction ou de territorialisation de la sécurité sont, dès le début des années 1990, publiés, puis utilisés par le gouvernement dans la conduite des réformes. L'influence de l'institut sur la structuration des politiques locales de sécurité a été déterminante dans la création des CLS puis des CLSPD. Alors que de nombreux criminologues anglo-saxons s'intéressaient depuis la fin des années 1980 au *community policing* et à la façon de répondre aux carences des politiques de *tolérance zéro*, Isabelle Di Tacchio montre comment l'IHESI a capitalisé un certain nombre de ces travaux pour en donner une traduction française avec le concept de *police de proximité*, à travers notamment la parution d'une revue trimestrielle, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*. On a donc assisté à une *politisation* du travail scientifique de l'IHESI, puisque les travaux publiés par l'institut sont plus ou moins directement utilisés pour élaborer l'action publique en matière de sécurité. Ce processus de *politisation* a offert aux chercheurs la possibilité de voir leur travail reconnu⁵, en contrepartie de l'enrôlement de leurs savoirs par l'Etat.

Si la production théorique a constitué un premier élément du développement d'une ingénierie en matière de sécurité, l'IHESI s'est rapidement tourné vers la production d'éléments pratiques, destinés à favoriser la conduite de l'action publique au niveau local. L'instauration des CLS en 1997 permet ainsi à l'institut d'imposer son expertise au niveau local grâce à plusieurs éléments : l'IHESI propose tout d'abord son aide aux communes et EPCI intercommunaux dans la réalisation de leur diagnostic local de sécurité, définit par la loi comme préalable nécessaire à la conclusion d'un CLS ; il publie ensuite régulièrement des bulletins d'informations et guides pratiques à destination des

³ On se réfère ici en particulier aux travaux conduits par les chercheurs du CERAT puis par le PACTE sur l'institutionnalisation de savoirs en ingénierie d'Etat. Voir par exemple Ihl O., Kaluszynski, M., « Pour une sociologie historique des sciences de gouvernement », *Revue française d'administration publique*, n°102, avril-juin 2002, pp. 229-243.

⁴ Di Tacchio, I., « La place de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure dans la gestion publique de la sécurité en France » in Froment, J.C., Gleizal J.J. et Kaluszynski M. (dir), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2003.

⁵ Les travaux de R.K. Merton soulignent dès les années 1950 l'importance de la question de la reconnaissance dans le travail scientifique, Merton, R.K., *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, New York: 1968.

acteurs locaux, tel que *Le Guide pratique pour les contrats locaux de sécurité* paru en 1998. On assiste alors à une sorte de *standardisation* des savoirs produits par l'IHESI, possible par une diffusion à grande échelle de ses travaux auprès des *professionnels* de la sécurité. Ces publications leur proposent des *recettes* simples ayant pour but de faciliter la mise en œuvre des politiques locales de sécurité qu'ils conduisent.

L'importance de l'IHESI dans la production d'informations et de conseils destinés à valoriser les *bonnes pratiques* auprès des acteurs locaux, est d'ailleurs bien comprise par les gouvernements successifs, puisque l'institut va connaître une succession de réformes visant à réorienter la teneur de ses travaux et de ses compétences. L'Institut national des hautes études de la sécurité (INHES) succède ainsi à l'IHESI en 2007, avant d'être une nouvelle fois transformé en Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ). Créé par un décret du 28 octobre 2009, l'INHESJ, dont le siège se situe à l'École militaire de Paris, est désormais non plus sous la tutelle du ministre de l'intérieur mais dépend directement du Premier ministre. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, cette dernière réforme a comme finalité de rapprocher les missions des institutions chargées de la formation, de la recherche et de l'analyse des questions de sécurité et stratégiques. L'INHESJ intervient par exemple dans la formation des coordonnateurs locaux de sécurité en proposant plusieurs formations professionnelles et un diplôme universitaire en « Ingénierie et management en sécurité globale appliquée ». L'objectif de ce Master est, selon l'INHESJ, « d'apporter des réponses concrètes et évolutives en matière de formation aux nouveaux métiers de la sécurité » et de former les futurs responsables de la sécurité des collectivités locales⁶. L'institut publie régulièrement des rapports, à la demande des autorités, dont le but est de « promouvoir et diffuser toutes connaissances utiles en matière de sécurité intérieure, sanitaire, environnementale, économique, de droit et de justice⁷ ». Ces publications ont une vocation opérationnelle et pratique et doivent proposer aux institutions en charge des politiques locales de sécurité « un diagnostic et des voies de solutions concrètes ».

Par ailleurs, un Observatoire national de la délinquance (OND) est créé en 2003 par le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, afin de recueillir les données statistiques relatives à la délinquance dans tous les départements et de les exploiter, en proposant une analyse globale de ces chiffres. Si la volonté de créer une structure dédiée au recensement et à l'analyse de la délinquance est déjà présente dans le rapport Peyrefitte de 1977, l'idée est abandonnée en 1999 au profit de l'amélioration et de l'harmonisation de l'outil de recueil statistique de la gendarmerie et de la police,

⁶ Les formations proposées par l'INHESJ sont présentées sur le site internet www.inhesj.fr.

⁷ La présentation des missions de l'INHESJ est disponible sur le site internet www.inhesj.fr.

*l'état 4001*⁸. La multiplication du nombre d'observatoires locaux, mis en place par les collectivités locales dans le but d'améliorer le pilotage de leurs CLS, conduit le gouvernement à *reprendre la main* dans ce domaine, en décidant de la création d'un observatoire national. Présidé par Alain Bauer, l'OND est transformé en 2009 en Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) et publie désormais, chaque mois, les statistiques de la délinquance fournies par les préfetures. En matière de production d'expertise toujours, le Plan départemental de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes en Isère de 2010 prévoit de généraliser dans le département la mise en place d'*études de sûreté et de sécurité publique* (ESSP), prévues à l'article 14 de la loi de prévention de la délinquance du 5 mars 2007. Ces études, conduites par un référent de la Direction départementale de la sécurité publique, en collaboration avec les collectivités locales, ont pour objectif d'agrèger les chiffres de la délinquance sur un territoire donné et doivent permettre aux communes d'intégrer les questions de sécurité dans leurs opérations d'urbanisme. La mobilisation des expertises publiques dans l'agglomération grenobloise, notamment par l'intermédiaire des ESSP, est définie dans le plan départemental comme une priorité, qui devrait encourager *in fine* le développement de la prévention situationnelle et de la vidéosurveillance⁹.

En ce qui concerne la diffusion de *bonnes pratiques*, elle est assurée depuis 1992 par un réseau regroupant 130 collectivités locales françaises et issu du Forum européen pour la sécurité urbaine (FESU). Le forum français pour la sécurité urbaine (FFSU), déclinaison du FESU sur le territoire hexagonal, permet aux acteurs locaux des communes et EPCI intercommunaux d'échanger savoirs pratiques et *recettes* d'action publique et propose, comme l'INHESJ, son aide aux collectivités dans la réalisation des diagnostics locaux de sécurité. Cité par certains coordonnateurs de sécurité lors des entretiens réalisés dans l'agglomération grenobloise comme un outil efficace et fréquemment utilisé par les acteurs locaux, le FFSU met à leur disposition des travaux de *benchmarking*¹⁰ dont la finalité est de comparer les résultats de certaines actions engagées en matière de sécurité au niveau local.

S'il est difficile d'évaluer précisément le rôle exercé par l'INHESJ ou le FFSU sur la définition des priorités locales de lutte contre la délinquance dans l'agglomération grenobloise, ces instruments ont, sans aucun doute, favorisé la dépolitisation de la notion de sécurité, transformée progressivement en *objet technique* mobilisant des dispositifs et des outils standardisés et déployés en réponse à des problèmes concrets. Il est frappant de constater à quel point chacun des

⁸ Caresche, C., Pandraud, R., *Sur la création d'un observatoire de la délinquance*, Rapport remis au Premier ministre, La documentation française, Paris, 2003.

⁹ L'objectif de « mobilisation des expertises publiques » est positionné dans le plan comme premier moyen d'action devant concourir au « développement de la prévention situationnelle, notamment par la vidéo-protection ».

¹⁰ Le *benchmarking* est une technique marketing qui consiste à élaborer des indicateurs chiffrés de résultat d'une action, les *benchmarks*, afin de pouvoir les comparer et de sélectionner les actions les plus rentables.

interviewés a adopté la conception de la sécurité promue par l'INHESJ, en proposant un discours consensuel et technique sur ce sujet : l'ensemble des acteurs prônent par exemple la nécessité de dépasser le clivage *répression-prévention* et de favoriser le partenariat. Le travail de l'INHESJ pour développer une ingénierie de la sécurité, à travers la multiplication des supports de publication ou son activité de formation, conduit à l'objectivation des savoirs produits et des catégories proposées. Ces instruments contribuent ainsi à la production d'un consensus autour de connaissances objectivées, et participent à la redéfinition des politiques menées par les collectivités locales. Le rapport rendu par Christophe Caresche et Robert Pandraud en 2001 explique, en ce sens, que la création d'un Observatoire national de la délinquance a pour finalité de « neutraliser [...] les débats sur les chiffres de la délinquance et de réduire les enjeux politiques et les polémiques qu'ils suscitent ¹¹ ».

Les coordonnateurs de sécurité de l'agglomération grenobloise, dont la plupart ont suivi une formation dispensé par l'INHESJ¹² et participé à certaines réunions d'information organisées par le FFSU, défendent une vision dépolitisée de la sécurité, se devant de dépasser les oppositions entre prévention et répression de la délinquance. Si l'examen des délibérations des conseils municipaux tenus ces trois dernières années dans les six communes démontre que la sécurité demeure un enjeu politique et un sujet de discorde majeurs entre majorité municipale et opposition, il semble donc que les techniciens des communes aient adopté une vision beaucoup plus consensuelle de cette question. La coordonnatrice de prévention de la ville de Fontaine donne une synthèse de cette vision mêlant recherche de consensus et nécessité d'associer mesures de prévention, de dissuasion et de répression dans un même ensemble :

« On est vraiment dans une dynamique de partage à Fontaine. Pourquoi le lien avec les autres nous paraît important ? Parce que la prévention c'est aussi la sécurité et on ne peut plus séparer aujourd'hui la prévention de la dissuasion et de la répression. Voilà, on est lié et c'est pour cette raison qu'on met en place des partenariats. Le clivage entre répression et prévention il n'est plus à l'ordre du jour ici comme dans toute l'agglomération je pense, aujourd'hui ce que les villes recherchent c'est des actions qui vont nous permettre d'obtenir les résultats les plus importants pour les habitants, et ces actions ça peut autant être du domaine technique que de l'humain¹³ ».

¹¹ Caresche, C., Pandraud, R, op.cit., p. 49.

¹² C'est le cas notamment des coordonnateurs de sécurité et de prévention des villes de Grenoble et de Saint-Martin-d'Hères

¹³ Entretien réalisé avec la coordonnatrice du service « prévention-sécurité » de la ville de Fontaine le 27 avril 2010, p.4.

La production d'une ingénierie en matière de sécurité permet donc à l'Etat d'inciter les acteurs locaux à développer des politiques en adéquation avec ses priorités. Un instrument comme l'INHESJ lui est indispensable s'il veut élaborer des *standards* et des *normes* venant cadrer les débats et orienter les problématiques. Ces instruments lui permettent *in fine* de s'imposer comme le producteur des règles du jeu. Pour Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, un « Etat mobilisateur de la gouvernance négociée » prendrait ainsi progressivement le relais d'un « Etat régulateur, surveillant et contrôleur », du fait de la production d'instruments « incitatifs, informatifs et communicationnels¹⁴ » en lieu et place d'instruments de coercition.

B. La « managérialisation » des politiques locales de sécurité de l'agglomération grenobloise : mesures, contrôle, évaluation

Si la figure d'un « Etat mobilisateur de la gouvernance négociée », proposée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, semble se dessiner au travers de la création d'une ingénierie de la sécurité, la gestion des politiques locales dans ce domaine ne se résume pour autant nullement à la production d'instruments incitatifs ou informatifs. L'étude de l'action publique en matière de sécurité des communes d'Echirolles, de Grenoble, du Pont-de-Claix, de Fontaine, de Saint-Martin-d'Hères et de Saint-Martin-le-Vinoux démontre toute l'importance des normes, procédures de contrôle, de transparence et d'évaluation à respecter dans la conduite de leurs politiques. L'émergence puis l'institutionnalisation du *New Public Management* comme *science de gouvernement* officielle s'est accompagnée dans le domaine de la sécurité par une multiplication de règles et conditions à respecter pour la mise en œuvre des politiques publiques. Si l'évolution institutionnelle des politiques locales de sécurité se caractérise par une reconnaissance et une implication accrues des acteurs locaux (voir chapitre I), l'instrumentation croissante de ces politiques permet à l'Etat de continuer à en fixer la conduite.

En premier lieu, l'Etat élabore des règles et des modèles de conduite lorsqu'il décide de la mise en place d'un nouveau dispositif destiné à lutter contre l'insécurité. Ces dispositifs se sont multipliés depuis le début des années 2000 : les communes de l'agglomération grenobloise étudiées ont conclu avec l'Etat des contrats locaux de sécurité, qui ont dans certains cas été actualisés à plusieurs reprises, et ont mis en place différents types de dispositifs de partenariat tels que les CLSPD, CISPD ou GLTD. Or, le fonctionnement de ces dispositifs est déterminé par l'Etat, qui, par décret ou par des circulaires, fixe l'objet, la composition, le rythme de travail et le fonctionnement de ces dispositifs. Si,

¹⁴ Lascoumes, P., Le Galès, P. (dir.), op.cit., p. 369.

comme le montre l'examen des dispositifs de l'agglomération grenobloise, l'efficacité de ces instruments dépend de la volonté des acteurs de s'y intégrer, le cadre et les règles du jeu du partenariat sont fixés par l'Etat. Elaborer et mettre en œuvre des actions en matière de sécurité nécessite donc pour les acteurs locaux de respecter un certain nombre de commandements, fixés a priori par le haut. Les acteurs des communes et EPCI intercommunaux rencontrés dans l'agglomération grenobloise expliquent, par exemple, qu'ils ont dû faire appel à une société privée, au moment de la mise en place des CLS, pour établir des *diagnostics locaux de sécurité* rendu obligatoire dans la loi. Contrairement aux dispositifs précédents, la mise en place d'un CLSPD est par ailleurs imposée pour les communes de plus de 10000 habitants.

La circulaire du 17 juillet 2002 instaurant les CLSPD et CISPD souligne, en second lieu, que la mise en place d'un tel dispositif doit être l'occasion « de clarifier et de hiérarchiser les priorités, en se dotant de la capacité permanente de suivre les évolutions ». Un certain nombre d'outils de contrôle et d'évaluation des actions engagés par les acteurs locaux ont dès lors été prévu par l'Etat, par l'intermédiaire des *fiches-actions* du Contrat urbain de cohésion sociale (Cucs) ou par les fiches relatives au Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Un logiciel informatique, destiné aux acteurs de sécurité souhaitant présenter un projet dans le cadre des Cucs, *Polivilles*, a été créé dans le but d'automatiser les procédures de suivi et d'évaluation. Les porteurs de projet doivent tout d'abord déterminer la période durant laquelle ils envisagent de mener leur action. Ils doivent ensuite indiquer les bénéficiaires de l'action, en renseignant précisément le nombre de personnes qui seront concernées par le projet. L'onglet « Résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés » a pour but d'évaluer l'efficacité et l'effectivité de l'action engagée : il s'agit premièrement d'indiquer les résultats *attendus* en les comparant aux résultats *obtenus* en détaillant l'impact de l'action sur l'ensemble des bénéficiaires, afin d'étudier les moyens mis en œuvre pour l'obtention de ces résultats. Le document COSA, relatif aux projets développés dans le cadre du FIPD, s'inscrit dans la même démarche, en demandant par exemple aux acteurs associatifs qui souhaitent développer une action d'en fournir les objectifs, le nombre de bénéficiaires ainsi que la méthode d'évaluation et les indicateurs choisis pour mesurer l'efficacité de cette action.

Comme le rappelle un des membres de la préfecture de l'Isère¹⁵, l'utilisation de ces logiciels a pour objectif de *rationaliser* l'action publique en matière de sécurité, en orientant les politiques vers des objectifs précis, en examinant les résultats obtenus et en contrôlant les dépenses. Cette innovation

¹⁵ Entretien réalisé avec le directeur du Bureau *Sécurité Intérieur et Ordre Public* le 26 mai 2010 à la préfecture de l'Isère.

s'inscrit en cela dans la droite ligne de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) de 2007, dont l'objectif était de *moderniser* l'action publique par l'élaboration d'indicateurs d'avancement et d'impact venant mesurer la réalisation d'objectifs simplifiés. Ces instruments de contrôle et d'évaluation, inspirés des techniques de *benchmarking* et des sciences de gestion, sont présentés comme universels et apolitiques.

Cette obligation pour les acteurs locaux de la sécurité de quantifier les actions qu'ils mènent tend à modifier la teneur des politiques elles-mêmes. En effet, à travers l'élaboration de règles de conduite de l'action publique, se joue non seulement une modification de la forme mais aussi du contenu des politiques locales de sécurité. Certaines actions de dissuasion et de prévention de la délinquance se prêtent en effet beaucoup plus facilement à la quantification que d'autres. Les explications fournies par la coordonnatrice du CLSPD d'Echirolles à propos du fonctionnement des *fiches-action* Cucs permet de bien saisir les implications de la « managérialisation » des politiques locales de sécurité :

« Je peux vous dire que la Metro nous emmerde avec ses fiches Cucs et que, moi, je voulais bien rendre des comptes et je faisais partie des gens en mesure de rendre des comptes là-dessus mais à un moment donné on est coincé quand il s'agit de faire de toutes petites actions ou des actions sur du long terme, les fiches actions sont à donner un an à l'avance, il faut rendre des bilans tous les trois mois, il y a une lourdeur administrative qui pour moi est une perte de temps...en plus comment évaluer l'action d'un éducateur spécialisé qui va éviter qu'un gamin ne tombe dans la délinquance. Alors avec ces fiches je dois montrer que deux éducateurs ont sauvé tels ados de telle cité qui selon tous les pronostics devaient devenir criminels. On marche sur la tête ! Alors oui c'est plus facile de demander certaines choses que d'autres. C'est plus facile de faire une demande pour l'installation d'une caméra, c'est beaucoup plus visible et les résultats à court terme c'est très simple à démontrer. On va prendre les chiffres de la police, on va voir que le nombre de trafic a diminué de 20 ou 30 % à cet endroit et tout ira bien ¹⁶ ».

La mise en place d'instruments de quantification ayant pour objectif d'améliorer la gestion et l'évaluation des politiques locales de sécurité tend ainsi à favoriser les actions de prévention situationnelle, au détriment d'actions de prévention sociale de long terme et plus difficilement mesurables. Comment, en effet, évaluer l'impact de l'action d'un travailleur social sur la diminution du taux de délinquance d'un quartier ? Quels indicateurs de performance utiliser ? Comme le suggèrent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, ces instruments peuvent être comparés à des *institutions* qui « déterminent en partie la manière dont les acteurs se comportent » et qui tendent à

¹⁶ Entretien avec la coordonnatrice du CLSPD de la ville d'Echirolles réalisé le 11 juin 2010, p.3.

« privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres, contraignent les acteurs et leurs offrent des ressources, et véhiculent une représentation des problèmes. [...] Ils déterminent en partie quelles ressources peuvent être utilisées et par qui. Comme toute institution, ils permettent de stabiliser des formes d'action collective, de rendre plus prévisible, et sans doute plus visible le comportement des acteurs ¹⁷ ».

Face à cette obligation de quantifier, imposée par l'Etat dans la conduite des politiques locales de sécurité, deux types d'attitudes adoptées par les acteurs de l'agglomération grenobloise interrogés semblent se distinguer :

La première, défendue par la Metro consiste à intégrer pleinement cette logique. Ainsi, la Metro a mis en place des *instances d'évaluation* regroupant élus, techniciens et institutions, chargés de juger de l'efficacité des politiques engagées par les communes et les associations. L'instance d'évaluation de la médiation de nuit a, par exemple, élaboré un document, qui, à l'aide de graphiques et de courbes, indique un différentiel entre les fonctions exercées par les médiateurs de nuit, telles que perçu par les membres de l'instance, et les attentes de l'instance d'évaluation dans ce domaine. Le conseiller communautaire aux questions de prévention de la délinquance nous indique, en ce sens, qu'il souhaite que la Metro développe des outils d'évaluation pour les actions conduites dans l'agglomération :

« En France, on a une grande faiblesse c'est qu'on ne fait pas d'évaluation d'impact en matière de prévention et même pratiquement dans tous les domaines...y'en a peu ailleurs aussi en réalité. Les anglo-saxons sont plus forts que nous sur ces questions, et toutes les évaluations d'impact qui existent aujourd'hui, notamment aux Etats-Unis...eux aux Etats-Unis ils sont capables de monter un projet sur une ville de 20000 habitants sur l'obésité sur 10 ans par exemple et d'évaluer, nous on est incapable de faire ça. Donc on essaye d'aller vers ça pour pouvoir montrer ce qui fonctionne ¹⁸ ».

La seconde attitude consiste pour les acteurs locaux à présenter leurs actions comme *performante* au regard des catégories prédéfinies par l'Etat, en utilisant les outils établis sans pour autant y adhérer. Plusieurs représentants des communes de l'agglomération nous indiquent ainsi qu'ils ont adopté une stratégie d'adaptation leur permettant de continuer de profiter du soutien de l'Etat pour certaines actions :

¹⁷ Lascoumes, P. Le Galès, P. (dir.), op.cit., p. 16.

¹⁸ Entretien réalisé avec le conseiller communautaire à la prévention de la délinquance pour la Metro le 19 mars 2010, p.4.

« Il y a des résultats qui ne sont pas mesurables mais moi je sais faire, on arrive à contourner les fiches pour dire « s'ils veulent qu'on rentre là-dedans, on va rentrer là-dedans mais en même temps... », ils sont contents lorsqu'ils entendent un certain nombre de choses donc on va là-dedans, mais il me semble que la prévention ne peut pas se résumer à un cadrage technique qui est fait pas des gens qui sont à la Metro ou à la préfecture, qui sont assez loin d'une réalité de terrain...et que la prévention, à certain moment, se joue à un instant précis là, et elle ne peut pas se faire parce qu'on a pas les moyens. Donc, moi, je sais ce qui se passe sur la ville de Grenoble, donc je vais voir comment on peut avoir des financements autres que dans les fourches caudines des fiches CUCS mais qui méritent...¹⁹».

Au même titre qu'un changement d'organisation s'accompagne, selon la sociologie des organisations, de la création de *zones d'incertitude* que les acteurs investissent pour accroître leurs *marges de liberté*²⁰, le déploiement de nouveaux instruments de contrôle par l'Etat a été suivi de stratégies de contournement élaborées par certains acteurs locaux afin de maintenir leur capacité d'action.

Michel Foucault, dans un cours célèbre donné au Collège de France en 1977²¹, décrivait le processus par lequel la naissance des sciences sociales et la création des institutions carcérales et médicales avaient permis à l'Etat moderne du XVIIIe siècle de substituer au modèle traditionnel de souveraineté un modèle de *gouvernementalité*. Il soulignait par là l'impérieuse nécessité pour un Etat de *connaître* sa population pour pouvoir la *gouverner*. Au regard du phénomène d'instrumentalisation croissante qui caractérise l'action publique en matière de sécurité, il apparaît que la connaissance du corps social demeure une condition indispensable à l'exercice du pouvoir. C'est ainsi que s'est développée en France, depuis les années 1990, une véritable ingénierie de la sécurité destinée à former une communauté de professionnels et à orienter les problématiques traitées grâce à des instruments tels que l'IHNEJ ou l'Observatoire de la délinquance et des réponses pénales. La conduite de l'action publique, elle-même, a été confrontée à la multiplication d'instruments ayant pour objet d'imposer au secteur de la sécurité une *culture* du résultat et de la performance. S'inscrivant dans le mouvement général de « *managérialisation* » de l'Etat et de son administration observé par des auteurs comme Bruno Jobert²² ou Philippe Bezes²³, un tas de

¹⁹ Entretien avec la coordonnatrice du CLSPD de la ville d'Echirolles réalisé le 11 juin 2010, p. 3-4.

²⁰ Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Editions du Seuil, Paris, 1977.

²¹ Foucault, M., *Sécurité, Territoire, Population : Cours au Collège de France (1977-1978)*, Editions du Seuil, Paris, 2004.

²² Jobert B., *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, L'Harmattan, Paris, 1994.

²³ Bezes, P., *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, op.cit.

dispositifs de coproduction et d'outils de gestion ou d'évaluation des politiques publiques se sont imposés comme des instruments que les acteurs locaux doivent maîtriser s'ils souhaitent mettre en œuvre des actions de lutte contre la délinquance. Le développement d'une ingénierie en matière de sécurité et la multiplication des instruments destinés à la conduite et à l'évaluation des actions conduites influencent donc inévitablement la physionomie des politiques locales de sécurité de l'agglomération grenobloise. Par conséquent, comme le suggèrent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « l'instrumentation de l'action publique est un moyen d'orienter les relations entre la société politique (*via* l'exécutif administratif) et la société civile (*via* ses sujets administrés) par des intermédiaires, des dispositifs mêlant des composantes techniques (mesure, calcul, règle de droit, procédure) et sociales (représentation, symbole) ²⁴ ».

Si l'instrumentation de l'action publique a permis à l'Etat de conserver un rôle de premier rang dans le suivi et l'évaluation des politiques locales de sécurité, la reconnaissance du rôle des acteurs locaux *via* la promotion du partenariat, de la coproduction et de la contractualisation a incité certains auteurs à parler de la construction de *scènes locales autonomes* en matière de sécurité²⁵. Nous avons pu constater en ce sens, lors d'une première partie, que les communes s'étaient progressivement saisies de la sécurité, en développant notamment des services délégués à ces missions et en recrutant des coordonnateurs de *prévention-sécurité*. Cependant, l'examen des politiques locales de sécurité dans six communes de l'agglomération grenobloise tend à démontrer que, si l'on assiste à une recomposition de la gouvernance de ce secteur, l'Etat demeure celui qui détermine les règles et choisit l'orientation des actions de lutte contre la délinquance.

²⁴ Lascoumes, P., Le Galès, P., *op.cit.*, p. 21.

²⁵ Germain, S., *Les politiques locales de sécurité en France et en Italie. Une comparaison des villes de Lyon, Grenoble, Bologne et Modène*, Thèse pour le doctorat de Science Politique, IEP de Grenoble, Grenoble, 2008.

Section II : L'Etat stratège et la sécurité : le mythe de la démonopolisation

Les communes de l'agglomération sont progressivement devenues des acteurs reconnus par l'Etat comme légitime en matière de lutte contre la délinquance. Elles ont ainsi pu développer de véritables politiques locales de sécurité incluant prévention, dissuasion et répression de la délinquance. Le développement de services de police municipale disposant progressivement de missions élargies par la loi et de services municipaux chargés de coordonner les politiques locales de sécurité a conduit les communes à jouer un rôle accru en matière, par exemple, de surveillance des espaces publics ou dans la lutte contre les incivilités. La politique de la ville a longtemps constitué un modèle de promotion d'une action publique renouvelée, s'appuyant sur la contractualisation, le partenariat et les acteurs du territoire. Certains auteurs y ont vu l'avènement d'un Etat *creux*¹, en perte de légitimité et d'autorité et incapable désormais d'orienter l'action publique. L'objet de cette section est d'interroger ce mouvement de *retrait* de l'Etat, à la lumière de notre terrain d'observation. Ceci nous permettra de comprendre la manière dont l'Etat, par la reconfiguration de ses instruments de gouvernance, parvient à orienter les acteurs locaux vers les choix politiques nationaux.

A. La gouvernance à distance et l'homogénéisation progressive des politiques locales de sécurité dans l'agglomération grenobloise

Le domaine de la sécurité est sujet à de nombreuses reconfigurations. Défini traditionnellement comme compétence régalienne de l'Etat, les notions de contrat, de proximité ou de partenariat sont devenues progressivement des maitre-mots dans la conduite des politiques locales de sécurité et se trouvent assurément au centre des recompositions des modes de coopération et de décision publiques.

La formule contractuelle s'est imposé comme un instrument permettant d'impliquer les acteurs locaux dans la mise en œuvre de l'action publique en matière de sécurité. Dans un ouvrage intitulé *Gouverner par contrat*, Jean-Pierre Gaudin retient trois critères pour définir les contours de cette contractualisation : « la présence d'un accord négocié sur des objectifs mêmes d'actions [...] ;

¹ Leca J., « L'Etat creux », in *La France au-delà du siècle*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1994.

l'engagement sur un calendrier de réalisation [...] ; des contributions conjointes des parties prenantes à la réalisation des objectifs² ». Tout un imaginaire politique s'est ensuite développé autour de cette notion de *contrat*, révélant toute l'importance pour l'Etat d'abandonner une conception trop stato-centrée du politique pour s'intéresser à la proximité et aux acteurs locaux. Le travail mené par Christian Le Bart et Rémi Lefèbvre sur les usages de la notion de *proximité* en politique a ainsi pu montrer à quel point le *local* agit pour l'Etat comme un moyen de *renover* son action publique, autour des valeurs d'écoute, de partage de la décision et de la prise en compte du territoire³. A la production et au respect de la règle, se sont ajoutés les pratiques de la contractualisation et du partenariat, envisagées comme des instruments favorisant la constitution d'un « langage commun » et d'une « véritable synergie institutionnelle⁴ ». Virginie Gautron, dans un article abordant la question de la coproduction en matière de sécurité, évoque les avantages des dispositifs de partenariat et de la contractualisation : « Ils permettent de sortir d'un modèle d'organisation éclaté entre de multiples rationalités sectorielles pour au contraire fédérer les initiatives, mutualiser l'expertise, les ressources et les savoirs faire des différents intervenant [...] La contractualisation assure quant à elle la transparence et la prévisibilité des engagements. Elle stabilise et sécurise les relations institutionnelles⁵ ». Pour Jean-Pierre Gaudin, « les termes de la négociation politique se sont modifiés, puisque celle-ci devient explicite, visible et parfois même théâtrale⁶ ». D'où l'importance symbolique des séances plénières prévues dans les dispositifs de partenariat tels que les CISPD et CLSPD, qui constituent des lieux d'affichage du renouvellement de la négociation politique. Ces dispositifs de partenariat et de contractualisation, comme les contrats locaux de sécurité ou les CLSPD, offre aux acteurs de terrain la possibilité de mettre en œuvre de véritables politiques locales dans le domaine de la sécurité. De nombreux acteurs sont ainsi reconnus comme légitimes dans la lutte contre l'insécurité : collectivités locales, commerçants, bailleurs sociaux, associations de prévention ou encore collèges et lycées. L'Etat se comporterait dès lors avec ces différents acteurs comme un « animateur⁷ », fédérant toutes les initiatives et n'imposant plus ses décisions de manière unilatérale et arbitraire.

Si l'Etat a donc confié aux acteurs locaux une partie de ses responsabilités en matière de sécurité, il n'a nullement renoncé à peser dans ces domaines et continue d'en fixer les orientations. Le discours du ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy devant les préfets en 2005 souligne, de ce point de vue, la

² Gaudin, J.P., *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses de Sciences Po, Paris, 1999, p. 28.

³ Le Bart, C., Lefebvre, R. (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2005, 305 p.

⁴ Gautron, V., « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *Champ pénal / Penal Field, nouvelle revue internationale de criminologie*, vol. VII, 2010.

⁵ *Ibid*

⁶ Gaudin, J.P., *op.cit.*, p. 42.

⁷ Donzelot, J., Estèbes, P., *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, *op.cit.*

volonté gouvernementale de donner à l'Etat toute sa place dans la détermination des priorités locales en matière de sécurité :

« 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 [...] 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 mentalités⁸ ».

Ce discours, venant affirmer la volonté du ministre de l'Intérieur de l'époque de maintenir l'Etat comme un acteur central dans la production des politiques locales de prévention de la délinquance, a été suivi par l'élaboration d'une loi nationale relative à la prévention de la délinquance en 2007 puis d'un Plan national sur le même thème en 2009 (voir le premier chapitre). Si le gouvernement signifiait ainsi sa volonté de s'imposer comme le détenteur officiel de la contrainte légale, il n'était néanmoins aucunement question pour ce dernier de revenir sur le mode de gouvernance promue ces dernières années. Nicolas Sarkozy demandait ainsi aux préfets, dans le même discours, de « favoriser une approche horizontale et décloisonnée des problèmes » et d'« encourager les analyses partagées et les actions communes ».

La notion de *gouvernance* permet de bien saisir ces recompositions, en dépassant une vision stato-centrée du pouvoir et en soulignant les rôles de *pilote* et d'*incitateur* d'un Etat qui reconnaît la légitimité des acteurs locaux à intervenir dans la lutte contre la délinquance. Comme le suggère l'examen des politiques locales de sécurité de l'agglomération grenobloise, il ne faut cependant pas associer cette notion à une perte d'influence de l'Etat. La multiplication des contrats, des conventions et le souci affiché par l'Etat pour la proximité agissent au contraire comme des moyens pour lui de choisir et d'orienter les acteurs qu'il souhaite associer à ses politiques.

Cela se traduit dans l'agglomération grenobloise par une forme d'homogénéisation des politiques locales de sécurité, qui tendent à converger vers les priorités affichées plus ou moins directement par l'Etat. En effet, alors que les acteurs locaux interrogés dénoncent sans exception la vision du gouvernement en matière de sécurité, le directeur de *prévention-sécurité* de la ville de Grenoble explique qu'au-delà des discours d'opposition, la ville cherche le consensus avec les représentants de l'Etat :

⁸ Intervention de M. Nicolas SARKOZY, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire devant les préfets, Paris, 28 novembre 2005.

« Nationalement il y a des contraintes qui s'imposent aux préfets, mais localement quand on est face à des gens intelligents on fait avancer le schmilblick, et on fait pareil avec l'hôtel de police. Moi je vous ai décrits notre point de vu sur l'UTEQ, sur la vidéo tout ça, on peut pas dire qu'on soit sur la même ligne que la préfecture ou l'Etat là-dessus. Mais au quotidien, tout ce qui peut faire qu'on améliore les choses pour les habitants voilà...sur les questions très concrètes on se retrouve voilà ! Aujourd'hui à la demande de l'hôtel de police on a quelques caméras qui vont les intéresser parce qu'on va leur assurer le report des images, ça c'est financé par l'Etat complètement, voilà...quand on peut les arranger, malgré tout ce que je vous ai dit, on essaye de le faire⁹ ».

Derrière la recomposition des modes de gouvernance de la sécurité, se jouent pour l'Etat l'homogénéisation des pratiques locales et l'assujettissement de ces dernières à sa propre rationalité. L'exemple du développement de la vidéosurveillance dans l'agglomération grenobloise est à ce titre particulièrement significatif. Les dispositifs de vidéosurveillance de l'espace public, bien qu'ils soient l'objet de nombreux débats et dénoncés par un certain nombre d'élus de gauche comme des outils au service d'une politique *sécuritaire*, se multiplient dans des villes socialistes ou communistes comme Echirolles ou Grenoble, et des projets d'installation sont à l'étude dans les villes de Saint-Martin-d'Hères et Fontaine. Le discours des représentants des communes et EPCI interrogés à ce propos, s'il contient quelques variations selon les protagonistes rencontrés, peut se résumer de la manière suivante : la vidéosurveillance n'est pas la solution pour lutter contre la délinquance sur l'espace public car au mieux elle déplace les problèmes ; il serait donc préférable d'investir dans le recrutement de moyens humains supplémentaires plutôt que dans de tels dispositifs.

Ceci n'a pas cependant empêché une commune comme Echirolles d'installer un dispositif de vidéosurveillance, avec l'aide financière de l'Etat et l'expertise de la police nationale, dans trois secteurs de la *Villeneuve* : la place Beaumarchais et les quartiers de *La Butte* et *Convention*. D'un coût de 134 780 euros, le choix d'investir dans un tel dispositif a nécessité le recrutement d'opérateurs, qui se relaient dans un centre de supervision urbaine afin d'exploiter les images et de prévenir les services de police municipale ou nationale, selon le type d'actes de délinquance observés. Un comité d'éthique, composé d'élus, de bailleurs sociaux, d'habitants et d'un sociologue, a été parallèlement créé afin de veiller au respect des libertés individuelles et publiques. Le territoire de la ville de Grenoble compte, quant à lui, une quarantaine de caméras, depuis une première expérimentation conduite en 2004, et prévoit l'installation de 18 nouvelles caméras de vidéosurveillance en 2011. Séverine Germain, dans son travail de thèse, décrit le processus par lequel la majorité socialiste du

⁹ Entretien réalisé avec le directeur prévention-sécurité de la ville de Grenoble le 2 avril 2010, p. 18.

Conseil municipal de Grenoble a pu mettre en place ces dispositifs en échappant aux critiques de ses alliés écologistes, farouchement opposés à la vidéosurveillance¹⁰. Ainsi, elle relève une absence de médiatisation du thème de la sécurité lors de l'installation des premières caméras en 2004, qui s'est alors conjuguée à une faible publicisation du sujet par la ville. Cet élément de contexte explique sans aucun doute pourquoi le sujet est l'objet de vives polémiques aujourd'hui¹¹ : le thème de l'insécurité à Grenoble est, depuis l'année 2009, extrêmement médiatisé¹² alors que l'élu en charge de la sécurité, qui n'était que dix-huitième adjointe sur la liste municipale en 2004, est aujourd'hui premier adjoint de Michel Destot.

Présentée comme un moyen d'améliorer la tranquillité publique et de prévenir les actes de malveillance, le développement de la vidéosurveillance dans ces deux villes ne découle pas d'une obligation imposée par l'Etat. Les représentants de la préfecture de l'Isère nous expliquent qu'ils ont délibérément contribué à ce développement, en utilisant les instances partenariales afin d'influencer les communes à prendre cette direction :

« R.T. : Et en matière de vidéo, c'est peut être une fausse impression, mais il m'a semblé que les communes avaient tendance à s'investir de plus en plus dans ce genre de projets non ?

L.M. : Oh oui tout à fait. De toute façon on les pousse à ça hein ! On les pousse à ça ! On travaille beaucoup avec nos partenaires dans les CLSPD pour les persuader de l'utilité de la vidéo-protection.

R.T. : Mais de quelle manière justement ?

L.M. : On essaie de leur faire comprendre que la vidéo-protection c'est pas seulement à charge mais ça peut être à décharge hein ! Il y a des gens qui sont innocentés grâce à...et comme on fait un gros effort financier là-dessus ils réfléchissent et se disent que ça peut leur

¹⁰ Germain, S., Les politiques locales de sécurité, en France et en Italie. Une comparaison des villes de Lyon, Grenoble, Bologne et Modène, op.cit., p. 300.

¹¹ Plusieurs collectifs et partis d'opposition se sont ainsi mobilisés récemment pour dénoncer la mise en place de dispositifs de vidéosurveillance à Grenoble. C'est le cas par exemple du collectif « Pièces et Main d'œuvre » qui a interrompu le conseil municipal de la ville du 17 mai 2010. Des opérations de « démontage des caméras » et plusieurs manifestations ont par ailleurs été organisées à Grenoble au mois de mai 2010.

¹² De nombreux faits se déroulant dans l'agglomération grenobloise ont ainsi fait l'objet d'une couverture médiatique nationale très importante et ont été utilisés par le gouvernement en place pour réaffirmer sa politique de lutte contre l'insécurité: on peut citer par exemple le cas de l'agression d'un étudiant à l'arme blanche en avril 2010 suivie d'un déplacement du ministre de l'intérieur Brice Hortefeux qui a saisi l'occasion pour rappeler l'importance de la vidéosurveillance dans la lutte contre l'insécurité. On peut citer aussi les nuits d'émeute qui ont suivi la mort d'un cambrioleur tué par la police dans les quartiers de la Villeneuve, là-aussi suivi d'un déplacement de Brice Hortefeux puis d'un discours du président de la République effectué sur place le 30 juillet 2010.

apporter des solutions et augmenter leur soutien auprès de leur administrés donc voilà ils s'y mettent tous progressivement, on n'arrête plus de recevoir des dossiers en ce moment on est même obligé d'en refuser ce qui était loin d'être le cas auparavant ¹³».

Dans le même sens, le directeur du Bureau chargé de la sécurité intérieure et de l'ordre public pour la préfecture de l'Isère nous explique que l'Etat joue un rôle d'incitateur et d'accompagnateur des acteurs locaux dans ce domaine, et leur laisse ensuite la charge du système :

« R.T. : Et en matière de vidéosurveillance il y a quand même des blocages non ?

D.D. : Alors oui c'est vrai que certaines communes ont été très longtemps réticentes sur la vidéo en disant « faut mettre des moyens humains, la vidéo ne résout rien etc... ». Mais même des communes comme Fontaine qui étaient très opposées sont revenues depuis sur leur position. Fontaine par exemple depuis l'année dernière a décidé de revoir sa position et pense maintenant utiliser le FIPD pour installer un dispositif sur leur commune. Nous on les oblige à rien, attention. On leur propose, on leur explique que la vidéosurveillance c'est aussi de la vidéo-protection mais ensuite c'est à eux de décider. Nous on est là pour les aider dans leur décision puis dans la mise en place. Une fois qu'on les a aidés, c'est eux qui gèrent leur dispositif ¹⁴».

Il est intéressant de saisir le changement sémantique opéré au niveau central durant l'année 2009 dans ce domaine, à la lumière de la volonté de l'Etat de diffuser cet outil technique auprès des communes. En effet, alors que Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur en 2008, utilisait encore le terme de *vidéosurveillance*, les services chargés de la communication ministérielle se sont chargés d'effacer toute référence à cette notion et de la remplacer par celle de *vidéo-protection*, dès la mise en place d'un *Comité de pilotage de la vidéo-protection* en février 2009. Ce changement a été, suite à cela, presque immédiatement adopté par les représentants de l'Etat au niveau local. En effet, le terme de *vidéo-protection* est aujourd'hui employé, à la place de celui de *vidéosurveillance*, par tous les membres de la DDSP et de la préfecture que nous avons pu rencontrer.

L'exemple de la vidéosurveillance permet ici de mettre en lumière quelques-uns des ressorts de la gouvernance locale de la sécurité. Tout d'abord, le gouvernement a choisi de faire de l'extension du nombre de dispositifs de vidéosurveillance une priorité et l'a défini comme telle dans son Plan national de prévention de la délinquance en 2009. Ensuite, les pouvoirs publics ont décidé que ce serait aux communes de choisir des lieux d'implantation des caméras et de gérer les dispositifs, alors

¹³ Entretien avec la déléguée à la politique de la ville pour la préfecture de l'Isère réalisé le 28 mai 2010, p. 7.

¹⁴ Entretien avec le directeur du Bureau « Sécurité Intérieur et Ordre Public » réalisé le 26 mai 2010 à la préfecture de l'Isère, p. 3.

même que nombre d'entre elles étaient opposées à la vidéosurveillance. Tout un travail de persuasion a enfin été réalisé au niveau local par les préfetures qui, par l'intermédiaire notamment des dispositifs de partenariat, ont réussi à convaincre certaines des communes réticentes de l'utilité de la vidéosurveillance comme outil de dissuasion.

B. L'influence financière de l'Etat sur la sécurité locale: l'exemple de l'attribution du Fonds interministériel de prévention de la délinquance

L'Etat délègue donc certaines tâches mais continue de déterminer les priorités d'action en matière de sécurité. Dans ce jeu, la dimension financière tient une place prépondérante. Si, comme le suggère Julien Damon, une grande partie de l'action publique actuelle est gouvernée par le « co¹⁵ », l'Etat reste au cœur des négociations du fait de son pouvoir financier. La non-application par les acteurs locaux d'un certain nombre d'obligations prévues par la loi de prévention de la délinquance du 5 mars 2007, tout comme l'utilisation par la préfeture de l'Isère du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) pour orienter les politiques locales de sécurité, démontrent que la maîtrise financière est un enjeu primordial de gouvernance en matière de sécurité.

Tout d'abord, si l'Etat continue de fixer ses priorités et de déterminer ses orientations, l'échec de l'application de certaines mesures prévues par la loi de prévention de la délinquance du 5 mars 2007 dans l'agglomération grenobloise montre à quel point il ne suffit plus de simplement fixer des normes ou des contraintes pour qu'elles soient mécaniquement respectées. Ainsi, la loi oblige par exemple les communes de plus de 10 000 habitants ou les communes comprenant une zone urbaine sensible sur leur territoire à créer un CLSPD. Or, une commune comme Saint-Martin-le-Vinoux est sortie d'un tel dispositif alors que la ville de Grenoble n'a pas réuni son CLSPD plénier pendant près de deux ans. La loi prévoit, par ailleurs, la possibilité pour le maire de créer un *Conseil pour les droits et les devoirs*, afin de rappeler à certaines familles leurs obligations, et, si nécessaire, mettre en place des mesures d'aide à l'exercice de l'autorité parentale. Aucune commune de l'agglomération grenobloise n'a cependant mis en place un tel dispositif, en raison principalement du manque d'incitations financières accompagnant cette mesure.

¹⁵ L'auteur parle ainsi d'un « jeu de "co" entretenu par l'Etat » dans lequel « tout se trouverait désormais dans le "co" : co-production, co-construction, co-animation, co-responsabilité, et, bien entendu co-financement », Darmon, J., « La dictature du partenariat. Vers de nouveaux modes de management public ? », *Futuribles*, n°273, 2002, pp. 27-41.

Il semblerait par conséquent que le pouvoir financier de l'Etat pèse plus que son pouvoir de contrainte. En témoigne l'engouement pour les CLS de 1997, qui, au-delà de la reconnaissance du rôle des maires en matière de sécurité, étaient un préalable leur permettant de bénéficier d'une aide financière conséquente de l'Etat pour recruter des agents locaux de médiation et des adjoints de sécurité. Tanguy Le Goff décrit même un processus de *marchandage*, par lequel les maires ont accepté de signer un CLS contre le financement de projets d'aménagement urbain ou la construction de logements sociaux¹⁶. Si la majorité de ces postes ont par la suite étaient supprimés en raison de la non pérennité des financements, on retrouve la même logique avec la création du FIPD en 2007. En effet, ce fonds ne finance que les actions de prévention ou de dissuasion des acteurs locaux entrant en adéquation avec les objectifs de la loi de prévention du 5 mars 2007 et du Plan départemental de prévention de la délinquance, arrêté par le préfet. Le FIPD a ainsi été doté de 35 millions d'euros en 2009 et a permis à la préfecture de l'Isère de bénéficier d'une somme de 484 824 euros. Une enveloppe globale de 49,1 millions d'euros est prévue pour l'exercice 2010, grâce à un prélèvement sur le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation. Le Comité interministériel de prévention de la délinquance, dont l'objectif est de fixer les orientations pour l'utilisation des crédits de ce fonds, a prévu d'allouer 60 % de la somme aux projets d'installation de dispositifs de vidéosurveillance, alors que 6,1 millions sont à disposition des communes et EPCI intercommunaux pour les autres projets, et 13 millions à disposition des associations. Une circulaire du 5 mars 2010, adressée aux préfets, leur rappelle ainsi « qu'en 2010, la vidéo-protection constitue la principale priorité d'intervention du FIPD » et, qu'à ce titre, le fonds apporte son concours aux études préalables, aux projets d'installation et d'extension de caméras de vidéosurveillance et aux raccordements des centres de supervision urbains aux services de la police ou de la gendarmerie. La déléguée à la politique de la ville pour la préfecture de l'Isère, chargée de la gestion du FIPD, nous explique que l'Etat a décidé en 2010 de sélectionner directement les projets éligibles en matière de vidéosurveillance, et de laisser à la préfecture uniquement la répartition des sommes consacrées aux autres actions. Les projets prioritairement soutenus par l'Etat, autres que la vidéosurveillance, doivent correspondre aux priorités suivantes : la lutte contre la récidive des mineurs, la prévention des violences aux personnes et notamment les violences intrafamiliales et les violences faites aux femmes, la lutte contre le décrochage scolaire et ses conséquences, les actions de médiation, le financement d'un poste de coordonnateur de CLSPD ou l'aide à la mise en place de *conseils pour les droits et devoirs des familles*. Le directeur du Bureau *sécurité intérieure et ordre public* de la

¹⁶ Le Goff, T., « L'insécurité « saisie » par les maires. Un enjeu de politiques municipales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°3, juin 2005, pp. 415-444.

préfecture de l'Isère nous indique que ses services, jusqu'en 2010, disposait d'une enveloppe globale pour le département et lançaient des appels à projet auprès des acteurs locaux afin de les inciter à développer une action éligible au FIPD. Désormais, la préfecture doit faire remonter les projets auprès du ministère de l'Intérieur, qui décide de l'opportunité ou non d'un concours de l'Etat¹⁷. La déléguée à la politique de la ville pour la préfecture de l'Isère nous décrit en outre la manière dont elle classe chacun des dossiers qu'elle reçoit en trois colonnes : les dossiers prioritaires qui entrent pleinement dans les objectifs du Plan départemental de prévention de la délinquance, les dossiers prioritaires pour lesquelles elle va tenter d'obtenir des fonds supplémentaires et les dossiers classés en « priorité numéro 2 », qui ne bénéficieront certainement pas du FIPD. Elle nous donne les exemples d'un dossier de sensibilisation des élèves aux incivilités qui ne sera certainement pas retenu et d'un projet de création d'un bureau d'aide aux victimes au sein d'un palais de justice, classé lui aussi en « priorité numéro 2 »¹⁸.

Le FIPD agit donc comme un puissant outil d'incitation pour l'Etat, qui oriente pour une large part l'action des acteurs locaux. La coordonnatrice du CISPD du Sird nous explique dans ce sens que la préfecture envoie aux acteurs locaux une lettre de cadrage leur adressant les priorités d'action en matière de prévention de la délinquance :

« R.T. : Donc vous bénéficiez essentiellement du FIPD pour financer vos actions? Il y a des priorités fixées ? Comment ça se passe alors, vous déposez des projets dans ce cadre et c'est la préfecture qui décide des actions que vous pourrez conduire? »

M.A. : Alors, oui. On est dans la lettre de cadrage. Si un projet n'entre pas dans la lettre de cadrage on ne le dépose pas parce qu'on sait qu'il va être jeté en touche...

R.T. : C'est plus vraiment de la coproduction du coup ?

M.A. : Oui mais c'est vrai pour tout. Par exemple les CUCS y'a des choses qui ne sont pas passées...après c'est vrai que...moi je le prends aussi comme un guide quoi, on sait qu'il y a des actions qu'on voudrait mener, après si on veut les mener quand même soit on va à la pêche ailleurs soit on fait du 100% de financement du droit commun mais c'est pas possible pour beaucoup d'actions qui sont coûteuses. Bon c'est un peu le jeu voilà. Non mais c'est vrai

¹⁷ Entretien avec le directeur du Bureau Sécurité Intérieur et Ordre Public réalisé le 26 mai 2010 à la préfecture de l'Isère, p. 4-5.

¹⁸ Entretien avec la déléguée à la politique de la ville pour la préfecture de l'Isère réalisé le 28 mai 2010, p.3.

vous avez raison on est dans des cadrages politiques et financiers, si on présente une action qui n'est pas dans les cadrages et ben c'est le jeu on va se faire botter en touche¹⁹ ».

La plupart des acteurs locaux interviewés expliquent que bon nombre de leurs actions en matière de sécurité dépendent du concours financier de l'Etat. Par conséquent, ils ont tout intérêt à respecter le cadrage réglementaire fixé dans le Plan départemental de prévention s'ils souhaitent continuer à agir dans ce domaine. Il est intéressant de constater que l'évolution de la teneur des politiques de sécurité conduites par les acteurs locaux correspond en grande partie à l'évolution des priorités de l'Etat dans ce domaine. Outre la multiplication des projets relatifs à la vidéosurveillance dans l'agglomération grenobloise, on constate ainsi que de nombreuses actions en faveur de l'aide aux victimes ont été développées ces dernières années, lorsque ce thème est devenu une priorité gouvernementale. Autre exemple, les villes de Saint-Martin-le-Vinoux et de Fontaine ont très récemment mis en place des groupes de travail liées aux *regroupements de jeunes*, afin d'élaborer certaines actions de prévention de la délinquance et de dissuasion, alors que ce sujet est défini par le directeur du Bureau *sécurité intérieur et ordre public* de la préfecture²⁰ comme une des priorités actuelles de l'Etat et, *ipso facto*, de la préfecture de l'Isère. Le directeur de prévention et de sécurité de la ville de Saint-Martin-d'Hères explique, quant à lui, qu'une des priorités de sa commune est de favoriser les mesures de réparation mais qu'elle ne bénéficie pas de l'aide de la préfecture, cette action n'étant pas prioritaire dans la loi de prévention du 5 mars 2010 et donc à terme menacée :

« Moi je me bats régulièrement au niveau de la préfecture pour les travaux d'intérêt généraux et les mesures de réparation. Je dis « le maire de Saint Martin d'Hères souhaite favoriser les TIG et les mesures de réparation ». Au niveau des services municipaux on a des postes ouverts, on a des tuteurs qui le font bénévolement on a une collègue ici qui pour quasiment un tiers de son temps met en place ces mesures là. C'est un investissement de la part de la ville. L'Etat là-dessus il donne que dalle, il donne zéro²¹ ».

Les communes de l'agglomération grenobloise orientent donc leurs actions en matière de sécurité en fonction du pouvoir financier de l'Etat, comme nous l'indique à nouveau le directeur de *prévention-sécurité* de la ville de Grenoble, à travers l'exemple de la suppression des postes d'éducateurs spécialisés de certains quartiers :

¹⁹ Entretien réalisé avec la coordonnatrice de prévention du Sird le 1^{er} avril 2010, p. 13.

²⁰ Entretien avec le directeur du Bureau « Sécurité Intérieur et Ordre Public » réalisé le 26 mai 2010 à la préfecture de l'Isère.

²¹ Entretien réalisé le 11 mai 2010 avec le directeur prévention-sécurité de Saint Martin d'Hères, p. 10-11.

« Il y a quelques années par exemple on avait lancé des postes d'éducateurs spécialisés ville dans un quartier qui n'était pas un quartier prioritaire au sens de la politique de la ville mais en difficulté, le quartier Capuche, l'Etat la première année nous a financé 80%, la deuxième année 50%, la troisième année rien du tout. Parce que plus de fonds, plus une priorité, voilà...Donc on n'a plus d'éducateurs spécialisés dans ce quartier ²² ».

L'Etat a défini ses priorités à travers la loi du 5 mars 2007 et le Plan national de prévention de la délinquance de 2009. Ces priorités sont ensuite déclinées, pour chaque département, dans des Plans départementaux de prévention de la délinquance. Elaborés indépendamment des acteurs locaux de prévention et de sécurité, ces plans influencent donc indéniablement le travail des acteurs locaux, comme le démontre l'évolution de leurs priorités. Par conséquent, comme le suggère le travail de Renaud Epstein sur les politiques urbaines, « l'Etat intervient financièrement mais il renvoie au local la responsabilité de la mise en œuvre de l'action ²³ ». Son pouvoir financier lui permet donc de s'imposer comme un acteur omniprésent en matière de sécurité.

Ce chapitre nous a permis d'analyser une sorte de paradoxe de la gouvernance de l'Etat en matière de politiques locales de sécurité ; d'un côté on a affaire à un Etat qui détient un monopôle dans la prise de décisions et qui fixe les orientations à suivre dans ces domaines ; de l'autre, l'Etat agit de plus en plus de manière concertée lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre et de conduire ces politiques sur le terrain. Il faut se garder néanmoins de lire ce mouvement comme le retour d'un Etat omnipotent imposant par la contrainte son pouvoir hiérarchique sur les acteurs locaux. Au contraire, l'examen des politiques locales de sécurité de l'agglomération grenobloise trace les contours d'un Etat *stratège*, qui se place à distance tout en maintenant son monopole de la coercition légitime. En premier lieu, ce monopole est assuré par l'instrumentation croissante de l'action publique : le développement d'outils de formation des acteurs ou la valorisation des connaissances techniques et pratiques par l'intermédiaire d'un Institut comme l'IHNEJ ont permis à l'Etat de produire une véritable ingénierie en matière de sécurité. Or, ces instruments déterminent en partie le comportement des acteurs de terrain, en véhiculant certaines représentations et en fixant des normes dans la conduite de l'action. En ce sens, l'institutionnalisation du *New Public Management* au cœur de la conduite des politiques publiques a pour effet implicite de réduire les marges de manœuvre des acteurs locaux. En effet, la multiplication des procédures de contrôle, des outils d'évaluation et des dispositifs de partenariat, au nom de la recherche de *performance*, a renforcé la

²² Entretien réalisé le Grenoble le 2 avril 2010 avec le directeur du pôle de prévention-sécurité de la ville de Grenoble, p. 6.

²³ Epstein, R., « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'Etat », *Esprit*, février 2008.

séparation entre les fonctions stratégiques d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques des fonctions opérationnelles d'exécution²⁴.

En second lieu, l'Etat fait la promotion du partenariat, multiplie les contrats et valorise la proximité dans la conduite de l'action publique en matière de sécurité. Lutter contre les incivilités, réduire le sentiment d'insécurité ou encore prévenir de possibles actes de délinquance ne peut se résumer au travail effectué par la police nationale ou la gendarmerie. L'Etat collabore donc avec les acteurs locaux, qu'ils soient publics ou privés, en déléguant la mise en œuvre d'un certain nombre d'actions dans le domaine de la sécurité. Il n'est pas pour autant un *partenaire* comme les autres. En reconnaissant la légitimité des acteurs locaux, par la création de dispositifs de partenariat, ou en favorisant la transparence et la prévisibilité des engagements par la contractualisation, l'Etat favorise l'uniformisation des pratiques locales. Dans ce cadre, le pouvoir d'incitation de l'Etat joue un rôle décisif. La mise en place d'un instrument comme le fonds interministériel de prévention de la délinquance lui permet ainsi d'orienter les politiques locales de sécurité vers ses priorités. Comme le note Jacques Chevallier au sujet de la technique contractuelle, on peut donc affirmer que le FIPD «est un vecteur privilégié d'unification et d'intégration [...], dans la mesure où [il] permet d'obtenir la collaboration active des unités périphériques à l'exécution des priorités fixées par le niveau central, sans que celui-ci ait besoin de recourir à la contrainte : les unités périphériques sont amenées, pour obtenir le concours financier de l'Etat, à adhérer à sa propre rationalité, à intérioriser ses normes et à reprendre ses objectifs à leur propre compte²⁵ ».

²⁴ Philippe Bezes utilise à ce titre la notion d'Etat stratège pour décrire ce phénomène. Bezes, P., *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, op.cit.

²⁵ Chevallier, J., Morand, C.A., *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Paris, Publisud, 1991, cité par Gautron, V., « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *Champ pénal/Penal Field, nouvelle revue internationale de criminologie*, vol. VII, 2010.

CONCLUSION GENERALE

Le champ des politiques locales de sécurité est l'objet de nombreux bouleversements depuis le début des années 1980 : territorialisation, contractualisation et partenariat sont ainsi devenus de véritables principes d'action publique en matière de sécurité. La mise en œuvre de ces principes interroge le rôle et la place de l'Etat, dans un processus de légitimation des acteurs locaux principalement tourné vers la reconnaissance du rôle du maire dans la lutte contre les incivilités et dans la prévention de la délinquance.

L'analyse empirique des politiques locales de sécurité dans six communes de l'agglomération grenobloise montre que les maires de ces villes se sont saisis de la sécurité par l'intermédiaire de la prévention sociale, pour devenir progressivement des acteurs intervenant sur de nombreuses questions en relation avec la tranquillité publique. Le maire s'impose donc dans chacune des six communes étudiées comme un interlocuteur légitime de l'Etat au niveau local dans la mise en œuvre des politiques de sécurité. Chaque commune tend à professionnaliser son action en développant des services, pôles ou directions autonomes qui prennent de plus en plus d'importance dans les organigrammes municipaux.

Et l'Etat dans tout cela ? L'examen des ressorts de la gouvernance de la sécurité dans l'agglomération grenobloise nous indique que ce dernier délègue pour mieux régner. Si les acteurs locaux disposent d'une certaine autonomie dans la conduite de leurs actions, l'Etat les incite à adopter sa propre rationalité en utilisant de puissants leviers. Tout d'abord, face à la disparition des techniques de gouvernement traditionnelles, l'Etat a développé une véritable ingénierie en matière de sécurité lui permettant d'orienter les acteurs de terrain vers ses priorités : développement de formations universitaires et professionnelles, production de savoirs, d'outils de mesure de la délinquance ou encore diffusion de connaissances pratiques présentées comme des recettes d'action publique dépolitisées. Ensuite, l'Etat a mis en place dans le domaine de la sécurité un certain nombre de dispositifs, procédures et autres outils évaluatifs au nom du prisme de la performance et de la modernisation de l'action publique. Ainsi, si les acteurs locaux se voient reconnaître comme des partenaires et disposent d'une certaine autonomie pour mettre en œuvre leurs projets, le soutien de l'Etat passe par le respect des normes qu'il élabore. Dans ce système de gouvernance, le pouvoir financier de l'Etat compte beaucoup plus que son pouvoir de contraindre ou de sanctionner.

Notre travail dans l'agglomération grenobloise dépeint donc un Etat qui respecte ses partenaires et les supporte financièrement ; ces derniers en échange acceptent de respecter les orientations déterminées par des instruments comme le FIPD et le Plan départementale de prévention de la délinquance.



Il nous a semblé intéressant, pour clore ce travail, de vérifier nos conclusions à la lumière d'un fait médiatico-politique s'étant produit sur une des communes de notre terrain d'enquête et ayant eu des répercussions jusqu'au sommet de l'Etat. Lors de l'été 2010, le quartier de la *Villeneuve* a été l'objet d'un épisode de violences consécutif à la mort d'un individu tué par la police à la suite du cambriolage d'un casino suivie d'une poursuite avec les forces de l'ordre. Ces incidents ont connu une politisation extrême, démontrant s'il en était besoin à quel point le thème de l'insécurité est un enjeu politique objet d'instrumentalisation, et a été suivi d'annonces et de mesures entrant directement en résonance avec notre sujet. Le ministre de l'intérieur, Brice Hortefeux, s'est rendu le lendemain de ces événements à Grenoble pour affirmer le volontarisme du gouvernement dans la lutte contre l'insécurité. Il a annoncé la création immédiate d'un groupement d'intervention régional (GIR), organe créé par Nicolas Sarkozy en 2002 alors qu'il était ministre de l'intérieur, composé de deux représentants de la police et de la gendarmerie, d'un inspecteur des impôts, d'un agent des douanes, d'un agent de l'Urssaf (Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales) et, de fonctionnaires de la Caisse primaire d'assurance maladie (Cpam) et de la Caisse d'allocations familiales (CAF). L'objectif de ce GIR est clairement affiché par le ministre de l'intérieur : « L'action du GIR, le premier à vocation départementale hors d'Ile de France, sera de contribuer à la sécurisation des quartiers sensibles [...] Il faut frapper là où ça fait mal, au portefeuille¹ ». Le 30 juillet 2010, le président de la République, Nicolas Sarkozy, choisit lui aussi Grenoble pour annoncer le renforcement de l'arsenal répressif contre les auteurs d'actes de délinquance² et les effectifs de police nationale dans la ville et il installe un nouveau préfet issu des rangs de la police nationale, Eric Le Douaron.

¹ Discours du ministre de l'intérieur Brice Hortefeux rapporté par le journal *Le Monde*, « Dans le quartier de la Villeneuve, la dérive violente de jeunes en complète rupture », édition du 7 août 2010.

² Le président de la République a ainsi fait une série d'annonces dans un discours insécurité et immigration : retrait de la nationalité française aux délinquants d'origine étrangère coupables d'atteinte à la vie d'une

Si le travail des acteurs locaux en matière de sécurité, et plus particulièrement de la commune, n'est donc pas remis en cause directement par le président de la République ou par le ministre de l'intérieur, on peut se demander si la création d'un GIR, dans lequel aucun acteur local n'est représenté, et la nomination d'un préfet, ancien commissaire de police, ne traduisent pas la volonté de l'Etat de *repandre la main* dans la mise en œuvre des politiques locales de sécurité ? Une circulaire du ministre de l'intérieur demandait ainsi aux préfets, la semaine suivant son déplacement à Grenoble, d'effectuer « le recensement des dispositifs de prévention de la délinquance mis en œuvre par les maires dans le cadre de leurs prérogatives³ » dans les communes pour lesquelles la loi de prévention de la délinquance du 5 mars 2007 rend obligatoire la création d'un CLSPD. Cependant, une nouvelle déclaration de Brice Hortefeux, suite à la proposition d'un membre de l'UMP de sanctionner les maires ne respectant pas cette loi de prévention de la délinquance, est venue réaffirmer « la libre administration des collectivités locales » et a demandé le maintien d'un « dialogue constructif » entre l'Etat et les élus locaux⁴. Le porte-parole du gouvernement, Luc Chatel, a lui aussi tenu à rappeler l'importance du partenariat : « L'idée d'un pacte entre les communes de l'Etat en matière de sécurité est nécessaire, mais elle doit se faire sous la forme d'un contrat plus que sous la forme de sanctions⁵ ». La remise en cause des modes de gouvernance locale de la sécurité mis en lumière dans notre travail de recherche ne semble donc pas à l'ordre du jour, même si le gouvernement actuel utilise des événements comme ceux s'étant produits à Grenoble au mois de juillet 2010 pour réaffirmer son autorité régaliennne en matière de sécurité.

personne dépositaire de l'ordre public, extension des peines planchers pour les auteurs de violences aggravées, démantèlement des campements de Roms,

³ Circulaire du ministère de l'intérieur adressée aux préfets du 22 juillet 2010.

⁴ Discours du ministre de l'intérieur à Toulon du 18 août 2010, « Hortefeux et Chatel recadrent Estrosi », *Le Monde*, édition du 18 août 2010.

⁵ « Hortefeux et Chatel recadrent Estrosi », *Le Monde*, édition du 18 août 2010.

Bibliographie

- Ouvrages et revues

Adorno S., « Le monopole étatique de la violence : le Brésil face à l'héritage occidental », *Culture et conflits*, n°59, automne 2005, pp. 149-174.

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

Bailleau, F., Faget, J., De Maillard, J., Pattegay, P., « Coproduire la sécurité. Les chargés de mission *prévention-sécurité* dans la redéfinition des politiques locales de sécurité », *Les Cahiers de la sécurité*, 58, 3^e trimestre 2005, pp. 239-295.

Balzacq T., « Qu'est-ce que la sécurité nationale ? », *La revue internationale et stratégique*, n°52, hiver 2003-2004.

Beaud S., Pialoux M., *Violences urbaines, violences sociales. Genèse des nouvelles classes dangereuses*, Ed. Fayard, Paris, 2003.

Besson J.L., *CLS-CLSPD : guide du coordonnateur*, La lettre du cadre territorial, Voiron, 2005.

Bezes P., *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Presses Universitaires de France, Paris, 2009.

Blakely, J., E., Snyder, M., G., *Fortress America : Gated Communities in the United States*, Brookings Institution Press, Washington : 1997.

Bousquet, R., Lenoir, E., *La prévention de la délinquance*, Presses Universitaires de France, Paris, 2009.

Chan, J., Devery, C. and Doran, S., *Fair Cop, learning the art of policing*, University of Toronto Press, Toronto: 2003.

Charmes E., *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*, L'Harmattan, Paris : 2005.

Commaille J., et Jobert B. (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), Paris, 1999.

Crawford, A., *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Oxford : Clarendon Press, 1997.

Crozier M., Friedberg E., *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Editions du Seuil, Paris, 1977.

Cusson M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, Presses Universitaires de France, 2^e édition, Paris, 2009.

Damon J., « La dictature du partenariat. Vers de nouveaux modes de management public ? », *Futuribles*, n°273, 2002, pp. 27-41.

Degeyter D., « Une police municipale à caractère intercommunal. Communauté de communes de Roissy-Porte-de-France(95) », *Les Cahiers du DSU*, automne 2003.

De Maillard J., « Le partenariat en représentations : contributions à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », *Politique et Management Public*, n°18, 2000, pp. 21-41.

Desrosières, A., *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, La Découverte, Paris, 1993.

Dieu F., *Politiques Publiques de sécurité*, L'Harmattan, Paris, 1999.

Donzelot, J., Estèbe, P., *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Editions Esprit, Paris, 1994.

Donzelot J., Oblet T., *Enquête sur la nouvelle politique de prévention*, CEPS, 1985.

Douillet A.C., De Maillard J., « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, 49-4, 2008, pp. 793-818.

Elias, N., *La civilisation des mœurs*, Calmann-Lévy, Paris, 1973 (1^{ère} édition : 1939).

Elias, N., *La Dynamique de l'Occident*, Pocket, 2003 (1^{ère} édition : 1939).

Epstein, R., « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'Etat », *Esprit*, février 2008.

Fiedling., G., Nigel, *Community Policing*, Oxford Press, Oxford: 1995.

Foucault, M., *Sécurité, Territoire, Population : Cours au Collège de France (1977-1978)*, Editions du Seuil, Paris, 2004.

Froment, J.C., Gleizal J.J. et Kaluszynski M. (dir), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2003.

Garioud, G., Bailleau, F., « L'insécurité, une commune et l'Etat », *Sociétés contemporaines*, vol. 4, n°4, 1990, pp. 141-154.

Garland, D., "The limits of the sovereign state, Strategies of crime control in contemporary society", *British Journal of Criminology*, 36 (4), 1996, pp. 445-471.

Gaudin, J.P., *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses de Sciences Po, Paris, 1999.

Gautron, V., « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *Champ pénal / Penal Field, nouvelle revue internationale de criminologie*, vol. VII, 2010.

Germain, S., *Les politiques locales de sécurité en France et en Italie. Une comparaison des villes de Lyon, Grenoble, Bologne et Modène*, Thèse pour le doctorat de Science Politique, IEP de Grenoble, Grenoble, 2008.

Ginoux, J., *Les politiques locales de sécurité. La sécurité publique, entre mission régaliennne et décentralisation*, IEP de Grenoble, Grenoble, 2007.

Gleizal J.J., Froment, J.C., *Les politiques locales de sécurité*, Ed. La lettre du cadre territoriale, Voiron, 1998.

Grawitz M., *Lexique des sciences sociales*, éditions Dalloz, 7^e édition, Paris, 1999.

Helluin, J. J., « La géographie prioritaire de la politique de la ville, un contour de la banlieu ? », *Géocarrefour*, vol. 75, année 2000, pp. 117-122.

Ihl O., Kaluszynski, M., « Pour une sociologie historique des sciences de gouvernement », *Revue française d'administration publique*, n°102, avril-juin 2002, pp. 229-243.

Ion, J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Ed. Privat, Toulouse, 1990.

Jobert B., *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, L'Harmattan, Paris, 1994.

Jobert B., Muller P., *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, Presses Universitaires de France, Paris, 1989.

Joly. J., *Formes urbaines et pouvoir local : Grenoble dans les années 1960-1970*, Presses Universitaires du Mirail, 1995.

Lagrange, H., « Perceptions de la violence et sentiment d'insécurité », *Déviance et société*, vol. 8, n°4, pp. 321-344.

Lascoumes P., Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005.

Le Bart, C., Lefebvre, R. (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2005.

Leca J., « L'Etat creux », in *La France au-delà du siècle*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1994.

Le Galès P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, 45/1, janvier 1995, pp. 57-95.

Le Galès, P. & Thatcher, M. (eds.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, L'Harmattan, Paris, 1995.

Le Goff, T., « L'insécurité « saisie » par les maires. Un enjeu de politiques municipales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°3, juin 2005, pp. 415-444.

Ligneau P., « Existe-t-il un droit du partenariat ? », *Informations sociales*, n°95, 2001.

Merton, R.K., *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, New York: 1968.

Ocqueteau F., *Polices entre Etat et marché*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2004.

Petitot F., « Obligés de dire, obligés de taire, le "secret partagé" », *La lettre de l'enfance et de l'adolescence*, n°75, janvier 2009.

Reiner, R., *The Politics of the Police* (3rd edn.), Oxford University Press, Oxford: 2000.

Rhodes, R., "The Hollowing Out of the State : The Changing Nature of the Public Service in Britain", *Political Quarterly*: 1994, n°65, pp. 138-151.

Richard L., « La construction progressive d'une démarche d'agglomération en matière de prévention et de sécurité », *Les Cahiers du DSU*, automne 2003.

Roché, S., « Prévention et répression en France : transformation de l'action publique dans les villes (1975-1999) », *Revue Internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, n°4, 1999, pp. 387-413.

Roché S. (dir.), *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux Etats-Unis*, Odile Jacob, Paris, 2004.

Roché S., *Sociologie politique de l'insécurité*, éditions du Seuil, 1998.

Roché, S., « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue française de science politique*, vol. 54, n°1, février 2004, pp. 43-70.

Schein, E., *Organizational culture and leadership*, Jossey-Basse, San Fransico: 1985.

Servel E., *Les dynamiques d'action vers la coopération intercommunale dans les politiques locales de prévention et de sécurité : le cas de l'agglomération grenobloise*, Mémoire de fin d'études, IEP de Grenoble, Grenoble, 2004.

Thoenig, J.C., « La gestion systémique de la sécurité publique », *Revue française de sociologie*, XXXV., 1994, pp. 357-392.

Vogel M., « Politiques policières et systèmes locaux. Les polices des villes dans l'entre-deux-guerres », *Revue Française de Sociologie*, vol. 35, n°3, année 1994, pp. 413-434.

Weber M., *Le savant et le politique*, Union Générale d'Éditions, Paris, 1959.

Wilson, J.K., Kelling, G.L., "Broken windows", *The Atlantic Monthly*, mars 1982, pp. 29-38.

- Discours, documents et rapports officiels

Bonnemaison G., *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Commission des maires sur la sécurité, Rapport au Premier ministre, La documentation française, Paris, 1982.

Caresche, C., Pandraud, R., *Sur la création d'un observatoire de la délinquance*, Rapport remis au Premier ministre, La documentation française, Paris, 2003.

Chevènement J.P., Réponse à une question écrite du député RPR du Rhône Emmanuel, *Journal Officiel du Sénat*, 28 mai 1998, p. 1717.

Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance, *Fiche explicative relative aux stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance*, juin 2010.

Conseil national des villes, *Avis du Conseil National des Villes sur la première étape de mise en œuvre de la loi de prévention de la délinquance*, La documentation française, Paris, avril 2009.

De Villepin D., *Discours du premier ministre lors du 88^e congrès de l'association des maires et des présidents de communautés de France*, Paris, 22 novembre 2005.

Dubedout H., *Ensemble refaire la ville*, Rapport au premier ministre du président de la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers, La documentation française, Paris, 1983.

Hortefeux B., *Discours du ministre de l'intérieur à Toulon du 18 août 2010*, in « Hortefeux et Chatel recadrent Estrosi », *Le Monde*, édition du 18 août 2010.

Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, *Guide pratique pour les contrats locaux de sécurité*, La documentation française, Paris, 1998.

Jospin L., *Discours introductif du Premier ministre au colloque de Villepinte des 24 et 25 octobre 1997*, « Des villes sûres pour des citoyens libres : actes du colloque de Villepinte », La documentation française, ministère de l'intérieur, Service de l'information et des relations publiques, 1997.

Ministère de l'intérieur, *Des villes sûres pour des citoyens libres : actes du colloque de Villepinte*, La documentation française, Service de l'information et des relations publiques, Paris, 1997.

Ministère public et association des maires de France, *Code de bonne conduite dans la circulation des informations entre les maires et le ministère public*, octobre 2004

Pasqua C., *Déclaration sur les projets de loi sur l'aménagement du territoire, la sécurité et les secours d'urgence et sur le rôle des préfets dans la maîtrise de l'immigration*, Paris, 6 juin 1994.

Peyrefitte A., *Réponses à la violence*, Rapport à M. le Président de la République, La documentation française, Paris, 1977.

Sarkozy N., *Discours de clôture du 88^e congrès de l'association des maires et des présidents de communautés de France*, Paris, 24 novembre 2005.

Sarkozy N., *Discours du Président de la République du 30 juillet 2010 sur la sécurité et l'immigration*, Grenoble, 2010.

Sarkozy N., *Intervention du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire devant les préfets*, Paris, 28 novembre 2005.

Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance, *Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012*, Paris, 2009.

- Lois, circulaires et décrets

Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Décret n°93-1031 du 31 août 1993 portant création et organisation de directions départementales de la sécurité publique.

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

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

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

Circulaire du 14 octobre 1999 relative à la négociation des contrats de ville 2000/2006.

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

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

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

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Loi n°2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

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

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

Loi de programmation et d'orientation de la sécurité intérieure du 29 août 2002.

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

Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

Circulaire du 24 mai 2006 relative aux contrats urbains de cohésion sociale.

Circulaire du 4 décembre 2006 relative à l'élaboration des contrats locaux de sécurité (CLS) de nouvelle génération.

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

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

Loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

Projet de loi de programmation et d'orientation pour la performance de la sécurité intérieure, 2009.

Circulaire du 22 juillet 2010 relative au recensement des dispositifs de prévention de la délinquance mis en œuvre par les maires dans le cadre de leurs prérogatives.

- *Documents spécifiques à l'agglomération grenobloise*

Vivre Libre Echirolles, n°27, octobre 1984.

INSEE Rhône-Alpes, « Précarité dans l'agglomération de Grenoble : pas uniquement dans les zones urbaines sensibles », *La Lettre*, n°99, novembre 2008.

Contrat urbain de cohésion sociale, Politique de la ville 2007-2009, Contrat cadre, Agglomération grenobloise.

Contrat urbain de cohésion sociale, Politique de la ville 2007-2009, Diagnostics et projets territoriaux, Agglomération grenobloise.

Convention annuelle de partenariat relatif au dispositif expérimental de mise en place d'un travailleur social à l'Hôtel de police de Grenoble, Année 2008

La Metro, *Fiches thématiques Forum Politique de la ville 2009*, septembre 2009.

Préfecture de l'Isère, Plan départemental de prévention de la délinquance en Isère, Décembre 2008.

Intervention de Monsieur Christophe Ferrari, maire de Pont-de-Claix, Inauguration de la gendarmerie, Vendredi 20 mars 2009.

Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Metropole, Les actes du forum de la politique de la ville, 15 et 16 septembre 2009

Préfecture de l'Isère, Note interne relative au fonctionnement du fonds interministériel de prévention de la délinquance, novembre 2009.

Préfecture de l'Isère, Avenant au plan départemental de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes en Isère de décembre 2008, janvier 2010.

Intervention de Monsieur Christophe Ferrari, maire de Pont-de-Claix, Inauguration de la BMO, Vendredi 5 février 2010.

Cité Echirolles, n°292, juin 2010

- Articles de presse

« Le maire sera le patron de la prévention de la délinquance », tribune de Nicolas Sarkozy, *La Gazette des communes*, 21 Novembre 2005.

« Un nouveau procureur de la République pour Grenoble », *Le Dauphiné Libéré*, édition du 29 avril 2008.

« Vidéosurveillance : A Echirolles, les habitants des quartiers concernés nous disent qu'il y a du mieux », *Le Dauphiné Libéré*, édition du 14 avril 2010.

« Vidéosurveillance : Jusqu'où iront les communes ? », *Le Dauphiné Libéré*, édition du 15 avril 2010.

« Le CIPD lève le mystère sur les *stratégies territoriales* vouées à remplacer les CLS », *La Gazette des Communes*, 7 juin 2010.

« Grenoble, ville pilote, reste sous tension », *Le Monde*, édition du 20 juillet 2010.

« Dans le quartier de la Villeneuve, la dérive violente de jeunes en complète rupture », *Le Monde*, édition du 7 août 2010.

« Hortefeux et Chatel recadrent Estrosi », *Le Monde*, édition du 18 août 2010.

- Sites internet

<http://www.amf-france.org/>

<http://anas.travail-social.com/>

<http://www.chevenement.fr>

<http://www.inhesj.fr/>

<http://www.lametro.fr/>

- Entretiens

Entretien réalisé avec le conseiller communautaire à la prévention de la délinquance pour la Metro le 19 mars 2010.

Entretien réalisé avec le coordonnateur du groupe de suivi « prévention de la délinquance et sécurité publique » de la Metro le 19 mars 2010.

Entretien réalisé à l'Hôtel de police de Grenoble avec un des représentant de la DDSP pour la circonscription de police nord-Isère le 25 mars 2010.

Entretien réalisé avec la coordinatrice du CISPD du Syndicat intercommunal de la rive gauche du Drac effectué le 1^{er} avril 2010

Entretien réalisé avec le directeur *prévention-sécurité* réalisé à l'hôtel de ville de Grenoble le 2 avril 2010.

Entretien réalisé avec le responsable du Comité dauphinois d'action socio-éducative (CODASE) du 9 avril 2010.

Entretien réalisé avec la coordonnatrice du service *prévention-sécurité* de la ville de Fontaine le 27 avril 2010.

Entretien réalisé avec l' élu en charge de la prévention de la délinquance de la ville de Fontaine le 27 avril 2010.

Entretien réalisé avec un représentant de l'Association d'aide et d'informations aux victimes le 10 mai 2010.

Entretien réalisé avec le directeur du pôle *prévention-sécurité-réglementation* de la ville de Saint-Martin-d'Hères le 11 mai 2010.

Entretien réalisé avec le directeur de l'instance de prévention de Saint-Martin-le-Vinoux le 21 mai 2010.

Entretien réalisé avec le directeur du Bureau *Sécurité Intérieur et Ordre Public* le 26 mai 2010 à la préfecture de l'Isère.

Entretien réalisé avec la déléguée à la politique de la ville pour la préfecture de l'Isère le 28 mai 2010.

Entretien réalisé avec la coordonnatrice du CLSPD de la ville d'Echirolles le 11 juin 2010.

Entretien réalisé avec le directeur de cabinet du maire de la ville du Pont-de-Claix le 14 juin 2010

Liste des sigles et abréviations

Agil : Association de gestion des initiatives locales

AIPD : Association intercommunale de prévention de la délinquance

AIV : Association d'aide et d'information aux victimes

AMF : Association des maires de France

Apase : Association d'aide et de promotion de l'action socio-éducative

Arepi : Association régionale pour l'insertion

BST : Brigades spéciales de terrain

CAPS : Contrats d'action et de prévention pour la sécurité

CCAS : Centre communal d'action sociale

CCPD : Conseil communal de prévention de la délinquance

CDDF : Conseil des droits et devoirs des familles

CDPD : Conseil départemental de prévention de la délinquance

CDS : Comité départemental pour la sécurité

CIPD : Conseil Interministériel de prévention de la délinquance

CISPD : Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance

CLS : Contrat local de sécurité

CLSPD : Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance

CLS-NG : Contrat local de sécurité de nouvelle génération

CNDSQ : Commission nationale de développement social des quartiers

CNPD : Conseil national de prévention de la délinquance

CNV : Conseil national des villes

Codase : Comité dauphinois d'action socio-éducative

CTP : Coordinations de tranquillité publique

Cucs : Contrat urbain de cohésion sociale

DDSP : Direction départementale de la sécurité publique

DIV : Direction interministérielle à la ville

DSQ : Développement social des quartiers

DSU : Développement social urbain

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

ESSP : Etudes de sûreté et de sécurité publique

FESU : Forum européen pour la sécurité urbaine

FFSU : Forum français pour la sécurité urbaine

Gam : Groupe d'action municipal

GIR : Groupe d'intervention régional

GLTD : Groupement local de traitement de la délinquance

HLM : Habitation à loyer modéré

HVS : Habitat et vie sociale

IHESI : Institut des hautes études sur la sécurité intérieure

INHES : Institut national des hautes études sur la sécurité

INHESJ : Institut national des hautes études sur la sécurité et la justice

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

LOPS : Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité

LOPSI : Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure

LOPPSI : Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure

Metro : Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Metropole

OND : Observatoire national de la délinquance

ONDRP : Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales

PJJ : Protection juridique de la jeunesse

Plap : Programme local d'actions de prévention

PDS : Plans départementaux de sécurité

PLS : Plan local de sécurité

NPM : *New public management*

RGPP : Révision générale des politiques publiques

UMP : Union pour un mouvement populaire

UTEQ : Unités territoriales de quartiers

Savu : Service d'aide aux victimes dans l'urgence

Sird : Syndicat intercommunal de la rive gauche du Drac

STSPD : Stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance

TIG : Travail d'intérêt général

ZFU : Zone franche urbaine

ZRU : Zone de rénovation urbaine

Zus : Zone urbaine sensible

Liste des encadrés

- Encadré 1 : Carte des territoires d'action prioritaires du CUCS
- Encadré 2 : Organigramme des directions chargées des politiques locales de sécurité (Saint-Martin-d'Hères et Grenoble)
- Encadré 3 : Organisation de la ville d'Echirolles en matière de sécurité et de prévention de la délinquance
- Encadré 4 : Fonctionnement des CLSPD et CISPD de l'agglomération grenobloise