

# Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza

Rivista quadrimestrale fondata a Bologna nel 2007

ISSN: 1971-033X


Registrazione n. 7728 del 14/2/2007 presso il Tribunale di Bologna

**Redazione e amministrazione:** Società Italiana di Vittimologia (S.I.V.) - Via Sant'Isaia 8 - 40123 Bologna - Italia; Tel. e Fax. +39-051-585709; e-mail: [augustoballoni@virgilio.it](mailto:augustoballoni@virgilio.it)

**Rivista peer reviewed (procedura double-blind) e indicizzata su:**

Catalogo italiano dei periodici/ACNP, Progetto CNR SOLAR (Scientific Open-access Literature Archive and Repository), directory internazionale delle riviste open access DOAJ (Directory of Open Access Journals), CrossRef, ScienceOpen, Google Scholar, EBSCO Discovery Service, Academic Journal Database

Tutti gli articoli pubblicati su questa Rivista sono distribuiti con licenza Creative Commons

Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International Public License 

*Editore e Direttore:*

**Augusto BALLONI**, presidente S.I.V., già professore ordinario di criminologia, Università di Bologna, Italia ([direzione@vittimologia.it](mailto:direzione@vittimologia.it))

## COMITATO EDITORIALE

*Coordinatore:*

**Raffaella SETTE**, dottore di ricerca in criminologia, professore associato, Università di Bologna, Italia ([redazione@vittimologia.it](mailto:redazione@vittimologia.it))

Elena BIANCHINI (Università di Bologna), Roberta BIOLCATI (Università di Bologna), Fabio BRAVO (Università di Bologna), Lorenzo Maria CORVUCCI (Foro di Bologna), Maria Pia GIUFFRIDA (Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria, Ministero della Giustizia), Giorgia MACIOTTI (Università Tolosa 1 Capitole, Francia), Andrea PITASI (Università "G. D'Annunzio, Chieti), Sandra SICURELLA (Università di Bologna)

## COMITATO SCIENTIFICO

*Coordinatore:*

**Roberta BISI**, vice Presidente S.I.V., professore ordinario di sociologia della devianza, Università di Bologna, Italia ([comitatoscientifico@vittimologia.it](mailto:comitatoscientifico@vittimologia.it))

Andrea BIXIO (Università Roma "La Sapienza"), Encarna BODELON (Università Autonoma di Barcellona, Spagna), Stefano CANESTRARI (Università di Bologna), Laura CAVANA (Università di Bologna), Janina CZAPSKA (Università Jagiellonian, Cracovia, Polonia), Lucio D'ALESSANDRO (Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, Napoli), François DIEU (Università Tolosa 1 Capitole, Francia), Maria Rosa DOMINICI (S.I.V.), John DUSSICH (California State University, Fresno), Jacques FARSEDAKIS (Università Europea, Cipro), Ruth FREEMAN (University of Dundee, UK), Paul FRIDAY (University of North Carolina, Charlotte), Jean-Marie LEMAIRE (Institut Liégeois de Thérapie Familiale, Belgio), André LEMAÎTRE (Università di Liegi, Belgio), Silvio LUGNANO (Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, Napoli), Mario MAESTRI (Società Psicoanalitica Italiana, Bologna), Luis Rodriguez MANZANERA (Università Nazionale Autonoma del Messico), Gemma MAROTTA (Sapienza Università di Roma), Vincenzo MASTRONARDI (Unitelma-Sapienza, Roma), Maria Rosa MONDINI (Centro Italiano di Mediazione e Formazione alla Mediazione, Bologna), Stephan PARMENTIER (Università Cattolica, Lovanio, Belgio), Tony PETERS (Università Cattolica, Lovanio, Belgio), Monica RAITERI (Università di Macerata), Francesco SIDOTTI (Università de l'Aquila), Philip STENNING (Università di Griffith, Australia), Emilio VIANO (American University, Washington, D.C.), Sachio YAMAGUCHI (Università Nihon Fukushi, Giappone), Simona ZAAMI (Università Roma "La Sapienza"), Christina ZARAFONITOU (Università Panteion, Atene), Vito ZINCANI (Procura della Repubblica, Modena)

## La sécurité de proximité, un remède à la ségrégation territoriale ?

### Community security, a remedy for territorial segregation ?

*François Dieu<sup>\*</sup>, Xavier Latour<sup>\*</sup>*

#### **Riassunto**

Partendo da un'analisi socio-giuridica, il presente articolo propone alcune risposte alle seguenti domande che vengono poste con una particolare coerenza nella società francese di oggi: la segregazione territoriale si ripercuote sull'ambito della sicurezza? È possibile trasformare la logica di prossimità in una risposta da implementare? Qual è l'impatto degli interventi di sicurezza di prossimità sulla lotta contro la segregazione territoriale, in particolare la partecipazione dei cittadini e la mediazione sociale? In altri termini, la sicurezza di prossimità rappresenta una risposta adatta ed efficace nei confronti della segregazione territoriale?

#### **Résumé**

A partir d'une analyse à la fois juridique et sociologique, cet article répond aux questions suivantes, qui se posent avec une acuité particulière dans la société française d'aujourd'hui : la ségrégation territoriale se manifeste-t-elle en matière de sécurité, et s'avère-t-il possible de développer en réponse une logique de proximité ? Quel est l'impact en matière de lutte contre la ségrégation territoriale des dispositifs de sécurité de proximité, en particulier de la participation citoyenne et de la médiation sociale ? En d'autres termes, la sécurité de proximité est-elle une réponse adaptée et efficace en matière de ségrégation territoriale ?

#### **Abstract**

From a legal and sociological perspective, this article aims to answer the following questions which are central to current French society: Does the territorial segregation reveal itself in regard to security and is it possible to develop in reply a response based on local security measures? What is the impact on the fight against territorial segregation of local security measures, in particular citizen participation and social mediation? In other words, are local security measures an appropriate and efficient answer to territorial segregation?

**Keywords:** community security; France; territorial segregation; social mediation; citizen participation.

#### **1. Introduction.**

En France comme ailleurs, la sécurité n'est pas uniquement l'affaire de l'Etat et de sa police, mais concerne aussi les citoyens. Elle est en permanence menacée par différents dysfonctionnements sociaux, en particulier la ségrégation urbaine (1), qui met gravement en cause les liens interpersonnels sur lesquels sont fondés la confiance, le respect et la solidarité entre les habitants d'un quartier ou d'une ville. En divisant et en cloisonnant, elle conduit à instaurer de la méfiance et de la tension entre les

composantes de la population, sur des bases sociales, religieuses, ethniques ou géographiques. En plus de rendre beaucoup plus malaisée l'action des services de police exposés à des phénomènes de bandes et à des pratiques mafieuses, elle contribue au développement des comportements délinquants. La ségrégation territoriale accentue, en effet, la précarité, les ressentiments et la désocialisation. Les habitants des zones ségréguées sont les premières victimes d'une insécurité plus importante dans des

<sup>\*</sup> Professeur de sociologie à l'Université Toulouse 1 Capitole (CERP/IDETCOM).

<sup>\*</sup> Professeur de droit public à l'Université Côte d'Azur, Faculté de droit et de science politique (Nice), Centre d'études et de recherches en droit administratif, constitutionnel, financier et fiscal - Secrétaire général de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense.

espaces de plus en plus anormaux, de telle sorte que certains utilisent à leur propos, à tort ou à raison, les expressions de « ghettos » et de « zones de non droit » (2).

Les forces de police françaises, qu'elles soient étatiques (police et gendarmerie) ou municipales, tentent de s'adapter en faisant évoluer leurs modes opératoires (patrouilles pédestres, ilotage) et leur organisation (communautés de brigades pour la gendarmerie, zones de sécurité prioritaires dans les quartiers difficiles). Elles entendent occuper le terrain et résorber ce qui est une rupture d'égalité manifeste entre les usagers du service public. En dépit des efforts déployés, les services de police ne sont plus, depuis longtemps, en mesure d'agir seuls. En effet, les réponses à la délinquance, à l'insécurité réelle ou ressentie sont devenues multiples et de plus en plus partenariales (3). Ces réponses comprennent un éventail de méthodes allant de la prévention situationnelle (qui consiste à entourer de protections les victimes potentielles en agissant sur les situations propices à la survenance d'actes de délinquance), à plusieurs dispositifs constitutifs de la politique de la ville (4). La prévention de délinquance passe également par le recours à des technologies de sécurité comme la vidéosurveillance, rebaptisée « vidéoprotection » (5). Si la prévention peut avoir un côté fourre-tout dérangent, tout en étant entourée d'un certain scepticisme quant à son efficacité, elle implique aussi des approches stimulantes. A cet égard, l'une des clés de la réussite consiste à s'attaquer aux origines du phénomène insécuritaire, parmi lesquelles la perte des repères sociaux par une partie des individus. Comme le soulignait dès 1983 le rapport Bonnemaïson (6), la « prévention est l'affaire de tous », ce qui se concrétise par une pluralité de dispositifs consistant à impliquer

l'individu dans la construction de sa propre sécurité. S'il veut protéger ses biens et sa personne contre les malveillances et les agressions, il doit commencer par s'investir dans son environnement immédiat. En d'autres termes, il revient à chacun de construire, avec la puissance publique – dans le cadre d'une sorte de « contrat sécuritaire » par analogie avec la sempiternelle idée rousseauiste de contrat social – une sécurité de proximité pouvant être définie comme s'exerçant d'une part, dans un environnement géographique proche (le quartier, la ville), et d'autre part, étant guidée par l'objectif de reconstruction de liens sociaux. La proximité est autant géographique que relationnelle et vise toutes les formes d'insécurité, de l'incivilité à la grande délinquance (7).

Deux formes de prévention sont mobilisées, en France, par la sécurité de proximité : la prévention communautaire et la prévention sociale, qui s'opposent donc aux logiques de ségrégation urbaine. La prévention communautaire, qui vise à mobiliser les habitants pour mieux contrôler l'espace social, se traduit par quatre types de mesures : l'intégration dans le projet urbain d'espaces d'interaction entre les habitants (commerces et services de proximité, jardins et espaces verts, maisons de quartier) ; l'encouragement à l'acquisition des logements et le développement du « sens communautaire » (« résidentialisation ») ; la mise en place de conseils de quartier et l'activation des solidarités de voisinage ; l'amélioration des relations entre la police et la population (*policing by consent*, *community policing*, police de proximité) (8). La prévention sociale renvoie, quant à elle, à des actions dirigées vers le délinquant potentiel. Il s'agit alors de briser la spirale infernale susceptible de conduire un individu à commettre des actes délinquants, en

intervenant sur son environnement social. Au-delà de sa responsabilité individuelle, le délinquant est considéré, sur un plan plus général, comme la victime d'une société qui n'a pas su/pu assurer son intégration, et sur laquelle pèsent des facteurs d'inadaptation, des déterminismes inhérents à son environnement social, à son vécu et à ses conditions de vie. L'objectif est de mener une ou plusieurs actions sur le sujet et son micromilieu (famille, groupe des pairs, milieu scolaire), afin de parvenir à un recul des prédispositions à commettre des actes délinquants. En pratique, les actions d'animation et d'occupation destinées à améliorer les conditions de vie des populations sont privilégiées, de manière à infléchir les progrès de la délinquance et de l'insécurité, indissolublement liées aux phénomènes de précarisation et d'exclusion.

En faisant converger les perspectives juridique et sociologique, cette contribution entend apporter des éléments de réponse aux questions suivantes, qui se posent avec une acuité particulière dans la société française d'aujourd'hui : La ségrégation territoriale se manifeste-t-elle en matière de sécurité, et s'avère-t-il possible de développer en réponse une logique de proximité ? Quel est l'impact en matière de lutte contre la ségrégation territoriale des dispositifs de sécurité de proximité, en particulier de la participation citoyenne et de la médiation sociale ? En d'autres termes, la sécurité de proximité est-elle une réponse adaptée (I), et efficace (II) en matière de ségrégation territoriale ?

## **2. La sécurité de proximité : une réponse adaptée ?**

Le territoire est un paramètre important pour les politiques de sécurité, avec notamment une tendance à un certain enfermement dans les découpages administratifs. La réponse publique à la

délinquance est prisonnière des frontières imposées par la multiplicité des circonscriptions administratives (communes, cantons, intercommunalités, arrondissements, départements, régions), et judiciaires (ressorts des tribunaux de grand instance et des cours d'appel), alors qu'il serait plus opérant de déployer l'action des forces de police et de gendarmerie en tenant compte des bassins de vie et des axes de communication, au lieu de les enfermer dans des territoires institutionnels pas forcément cohérents (2). L'échelon départemental, au centre des politiques locales de prévention et de sécurité, privilégié par un Etat soucieux de préserver, autour du préfet, la dimension régaliennne de la sécurité ; ne constitue pas toujours un territoire fonctionnel homogène au plan de la géographie comme des activités humaines. Face à une criminalité souvent mobile et en perpétuelle mutation, la réponse publique paraît engoncée et morcelée, comme entravée dans des périmètres étroits, extrêmement difficiles à faire évoluer, avec le sentiment que la puissance publique oppose alors à des phénomènes dynamiques un certain immobilisme. C'est manifestement le cas lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des adaptations nécessaires, au regard des déséquilibres constatés, dans l'organisation territoriale des forces de police et de gendarmerie (A), mais aussi de permettre la diffusion dans les rangs de ces dernières des logiques de sécurité de proximité (B).

### A) La nécessaire réforme de la carte policière.

Le trait principal des politiques publiques de sécurité est à rapprocher de l'une des caractéristiques premières du système policier français, sa dimension dualiste, en ce qu'il est le produit de l'évolution distincte, jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, des composantes rurale et urbaine de la société française. La police et la gendarmerie se

sont, en effet, développées séparément, l'une dans les villes, l'autre dans les campagnes, avant que, sous la pression de la révolution industrielle et des progrès de la communication, les mondes rural et urbain n'entrent en relation, en interaction, en conflit, pour s'enchevêtrer et se confondre de nos jours dans les zones périurbaines. La concentration urbaine des populations et, par voie de conséquence, des problèmes d'insécurité a conduit les pouvoirs publics à privilégier une prise en considération essentiellement urbaine du fait insécuritaire. Aussi les politiques publiques de sécurité sont-elles principalement orientées vers les villes et leurs quartiers, sous réserve d'une certaine préoccupation, depuis ces dernières années, pour les zones périurbaines. La réponse publique à l'insécurité dans les zones rurales prend, quant à elle, la forme multiséculaire et pragmatique de l'action policière de proximité des brigades de gendarmerie, de sorte qu'il est possible de discerner, compte tenu des évolutions sociodémographiques du monde rural (désertification des campagnes, périurbanisation), une certaine inertie de cette action publique, qui est manifeste au niveau de l'implantation territoriale de la gendarmerie par trop figée.

En matière de sécurité, la question de la ségrégation territoriale ne se pose pas forcément avec la même intensité que dans d'autres domaines de l'action publique. En apparence, deux types de territoires, aux deux extrémités de l'hexagone, paraissent les plus concernés par une inégalité de traitement : d'un côté, les quartiers sensibles des principales agglomérations, de l'autre, les campagnes les plus reculées. En dépit d'un certain volontarisme de la puissance publique depuis les années 1980, les quartiers relevant aujourd'hui de la « géographie prioritaire » se singularisent par une présence

insuffisante des services publics en général et de sécurité en particulier. Il s'agit là de l'un des axes principaux des politiques de développement social urbain fédérées dans le cadre de la politique de la ville. L'intégration effective, depuis le milieu des années 1990, de la prévention de la délinquance au titre des priorités de la politique de la ville en a fait une composante à part entière de la politique urbaine de sécurité. Pour ce qui est des organisations policières, la prise en considération des objectifs de la politique de la ville s'est traduite, outre la participation aux instances de prévention de la délinquance, par l'utilisation de forces mobiles (CRS et escadrons de gendarmerie mobile) dans des missions de sécurisation, par la réactivation de la pratique de l'ilotage et la mise en œuvre de la police de proximité, ou encore par l'amélioration de l'accueil (en particulier des victimes) dans les commissariats de police et brigades de gendarmerie (10). Les institutions policières contribuent également aux initiatives en matière de prévention de la délinquance, par la désignation d'anciens policiers comme délégués à la cohésion police-population (DCPP) dans certains quartiers difficiles, l'animation des dispositifs « ville, vie, vacances » (VVV), l'action des centres de loisirs jeunes (CLJ) de la police et des brigades de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ) de la gendarmerie, par l'intervention en milieu scolaire des policiers formateurs antidrogue (PFAD) et des gendarmes formateurs relais antidrogue (FRAD), ainsi que par la désignation de correspondants et référents en matière de sécurité à l'école ou encore de lutte contre les violences intrafamiliales. Bien que ne constituant pas un élément décisif pour guider l'action des organisations policières, la politique de la ville n'en a pas moins contribué à la diffusion des

logiques de proximité et de partenariat dans la réponse à l'insécurité.

Si la présence policière s'avère manifestement insuffisante dans les quartiers les plus précarisés des villes, au regard de l'ampleur des problèmes de délinquance, de l'omniprésence de l'économie clandestine et du phénomène des bandes, ainsi que des besoins considérables de protection et de sécurité des populations, la situation est plus complexe dans les zones hyper-rurales, avec certes une présence clairsemée de la gendarmerie, mais aussi, en dépit d'une activité singulièrement réduite, le maintien dispendieux du dispositif de « maillage » territorial, alors même que l'institution ne dispose pas forcément dans les zones périurbaines de l'ensemble des moyens humains nécessaires à l'exécution de ses missions notamment de sécurité de proximité.

La question a notamment été posée, il y a une vingtaine d'années, par le rapport Carraz-Hyest (1998) (11), qui se voulait le préalable à une grande réforme de la carte policière, souvent évoquée, parfois tentée, mais toujours sacrifiée sur l'autel des égoïsmes locaux et des corporatismes. Et pourtant, la formule utilisée était sans ambages : « La répartition géographique des effectifs de fonctionnaires assurant la sécurité des Français est inversement proportionnelle aux besoins ». Cette tentative de réforme de la carte policière a démontré, par les réactions qu'elle a provoquées, la difficulté, pour ne pas dire l'impossibilité, d'opérer une redistribution des territoires entre police et gendarmerie. Le constat de l'inadéquation entre, d'un côté, la répartition territoriale des effectifs de policiers et de gendarmes, de l'autre, les évolutions de la société et l'état de la délinquance a conduit ses auteurs à définir alors les grandes lignes d'un redéploiement obtenu au moyen de la conjonction

de deux évolutions d'ensemble : d'une part, une modification de la carte des implantations respectives de la police et de la gendarmerie, d'autre part, un mouvement de réorganisation territoriale interne à chacune des deux institutions, de manière à dégager des effectifs supplémentaires afin de renforcer leur présence dans les quartiers sensibles et les zones périurbaines. Pour ce qui est de la situation de la gendarmerie et de la police, le rapport Carraz-Hyest indiquait combien, au regard de leurs différences d'organisation et de fonctionnement, il semble pour le moins hasardeux de procéder à des comparaisons. Si, abstraction faite de l'étendue des espaces à surveiller, la situation paraît déséquilibrée au préjudice de la police (avec 60 % des effectifs des forces policières, elle a en charge 50 % de la population, 75 % des faits de délinquance et 80 % des zones urbaines sensibles), l'augmentation de la population relevant de la gendarmerie en matière de sécurité publique a réduit, ces dernières années, l'écart entre les deux institutions. Quelques redéploiements sont malgré tout intervenus depuis dans le cadre d'une politique plus pragmatique, ce qui a permis de procéder, entre 2003 et 2007, dans une soixantaine de départements, à des substitutions de brigades par des commissariats dans plus de deux cents communes périurbaines situées à la périphérie des principales agglomérations et d'une quarantaine de commissariats intervenant dans une centaine de communes par des brigades dans des villes moyennes – moins de 20 000 habitants – connaissant une criminalité inférieure à la moyenne nationale. Face à cette nécessité d'adapter la répartition des effectifs de policiers et de gendarmes aux évolutions sociodémographiques, les gouvernements successifs ont généralement opté pour la solution de facilité qui consiste à accroître les effectifs, sous réserve de la période 2007-2012

marquée par la mise en œuvre en ce domaine des mesures de réduction appliquée à l'ensemble de la fonction publique d'Etat. A l'évidence, et même face à la menace terroriste, la cohérence et l'efficacité plaident avec insistance non seulement pour une réduction drastique des tâches indues et autres surcharges procédurales qui consomment une bonne partie du potentiel opérationnel, mais aussi pour une meilleure adéquation des effectifs aux besoins objectifs par une réforme progressive et ambitieuse de la carte policière.

L'absence de remodelage de la carte des brigades a conduit la gendarmerie à ne pas être en mesure d'accompagner pleinement les mouvements de population inhérents aux phénomènes de désertification des campagnes et de périurbanisation. Depuis 2009, elle n'est ainsi parvenue qu'à la fermeture d'une centaine de brigades de proximité et d'une quarantaine de brigades autonomes, les effectifs correspondants ayant été redéployés au niveau local. Tout porte à considérer que les mentalités n'ont pas su faire évoluer l'idée même de maillage, qui a constitué et constitue encore l'un des piliers du développement et de l'action de la gendarmerie. En effet, à la conception territoriale et statique du maillage, qui correspondait à l'époque du cheval et de la bicyclette, aurait dû succéder, dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, une conception dynamique et plus humaine, le référent en matière d'implantation des brigades n'étant plus (seulement) le territoire, mais la population. Plus concrètement, et sans renoncer à une présence de la gendarmerie sur l'ensemble du territoire, la carte des brigades aurait dû être modifiée en profondeur, de manière à permettre une plus grande concentration des moyens dans les communes à forte densité de population, ce qui aurait nécessité la fermeture et le

déplacement d'un grand nombre d'unités implantées dans les zones rurales les plus touchées par l'exode rural. Deux principaux arguments plaident pour un remodelage de la carte d'implantation des brigades : d'une part, préserver le principe de proximité de toute évolution attentatoire à l'idée de gendarmerie, d'autre part, optimiser l'emploi des moyens dans un contexte de malthusianisme budgétaire. L'émiettement de la gendarmerie en pas moins de 3 300 brigades (soit autant qu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle), même réunies désormais dans cet embryon de mutualisation que constitue le système des communautés de brigades, participe de cette approche surannée et dysfonctionnelle de la proximité, en maintenant une organisation territoriale d'une autre époque.

#### B) Les entraves à la sécurité de proximité.

Au-delà du constat de la nécessaire réforme de la carte policière, à l'aune des déséquilibres perceptibles au préjudice des populations des quartiers difficiles et des zones périurbaines, l'autre question qui est posée est la possibilité de mettre en œuvre en matière de sécurité une authentique action de proximité. Dans une démocratie pluraliste, le souci de rapprocher la police de la population ne souffre d'aucune contestation, ne serait ce que par référence aux principes mêmes du service public. Pour autant, il paraît bien difficile, en France, d'installer durablement ces logiques dans la production de sécurité, en dépit des progrès, ces dernières années, des logiques partenariales et des politiques de prévention. En réalité, au moins trois phénomènes tendancielles semblent se liguer pour entraver cette sécurité de proximité qui demeure à l'état d'ébauche et de concept : le primat de l'individualisme, l'étatisme de la sécurité, et l'ambivalence du rapport à l'ordre.

Processus par lequel l'individu s'affranchit des règles et des valeurs issues de la conscience collective, l'individualisme postule l'autonomie de l'individu par rapport aux règles collectives, son affranchissement des normes imposées par autrui, en d'autres termes, des tutelles traditionnelles qui pèsent sur son existence. A l'origine, il est indissociable des idées de modernité et de démocratie façonnées par la philosophie des Lumières, avant d'être ensuite associé, avec sa généralisation dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, à une crise de la citoyenneté et de la sociabilité, voire au recul des logiques de solidarités et à la permissivité de la société post-moderne. C'est devenu un lieu commun que de souligner le progrès constant de cet individualisme dans les relations sociales, qui tend à distendre davantage les relations entre les individus, *a fortiori* lorsqu'il s'agit des rapports que chacun entretient avec les représentants de l'ordre. Cette érosion a ainsi pu être identifiée dans l'exercice de la mission de surveillance générale de la gendarmerie (12).

La sécurité relève, en France, d'une logique étatique tant il est vrai que la puissance publique, même si elle autorise le renfort précieux des communes et de leurs regroupements ainsi que du secteur privé, n'en conserve pas moins un authentique monopole, exercé par le pouvoir exécutif. Cet étatisme a pour corollaire la prépondérance des réponses policières produites par les deux institutions régaliennes que sont la police et la gendarmerie, toutes les deux nationales, et placées sous la responsabilité du ministre de l'Intérieur. Aussi la police hexagonale est-elle une police d'État, c'est-à-dire relevant de l'autorité exclusive du pouvoir central (exécutif), mais aussi une police d'ordre avec comme priorité le maintien de l'ordre public. Cette dimension fondamentalement régalienne et policière de la

sécurité fait indéniablement obstacle à l'émergence des logiques de police proximité.

Ce modèle recouvre les expériences destinées à renforcer la visibilité de l'action policière et la communication entre police et population. Mode de gestion de la sécurité publique, elle n'est pas la négation du caractère ultimement coercitif de la fonction policière. Elle est un positionnement particulier de l'organisation policière caractérisé par le souci d'instaurer un partenariat avec les différents acteurs sociaux, afin d'assurer des tâches de sécurité dont la légitimité ne peut d'ailleurs que se trouver renforcée par ce rapprochement entre policiers et citoyens. Fondée sur une approche communautaire des rapports sociaux, cette forme de police « douce » et « proactive » présente trois caractéristiques : d'abord, elle est décentralisée, elle reconnaît une large autonomie pratique aux services et agents ; ensuite, elle est acceptée par la population, elle privilégie la persuasion et la prévention, la communication et la collaboration avec le public, grâce à la multiplication de la présence policière sur le terrain et la mise en place de mécanismes de prévention situationnelle ; enfin, elle est fondée sur une conception étendue du mandat de la police, elle suppose, d'une part, l'implication des services de police dans une fonction de résolution des problèmes, par la recherche collective des facteurs communs à une série de troubles de manière à permettre une réponse non séquentielle, d'autre part, l'ajustement des priorités policières aux attentes des citoyens, avec la mise en place d'enquêtes permettant d'appréhender les attentes de la population et d'évaluer l'action de la police. Si l'idée de police de proximité n'est pas ainsi sans présenter un pouvoir d'attraction, tant elle s'inscrit dans une vision intégratrice du travail policier conforme à l'idéologie



pluraliste, elle semble difficile à mettre en œuvre pour des institutions policières construites, comme en France, à partir de logiques autoritaires et centralistes qui ont subsisté par-delà l'avènement du régime républicain. Si, pour la gendarmerie, il est possible de parler, empiriquement, d'une police de proximité séculaire mais qui connaît actuellement une certaine érosion, pour la police nationale, il s'agit de pratiques policières traditionnelles (îlotage) qui ont fait l'objet, entre 1997 et 2002, d'une tentative d'institutionnalisation qui s'est heurtée tout à la fois à des résistances culturelles, à des contraintes organisationnelles, mais aussi à des clivages idéologiques.

Evoluant dans un contexte social dominé par l'individualisme en tant que producteur d'une sécurité orientée principalement vers la protection de l'Etat, de sa souveraineté et de son ordre public, le policier français donne lieu, de la part de la population, à une méfiance chronique, voire à une aversion structurelle qui s'explique, en grande partie, par le poids de l'histoire et des représentations populaires. Le policier est d'abord la victime toute désignée, le catalyseur, le bouc émissaire du rapport ambigu des Français à l'ordre et à la puissance publique. Ce procès d'intention fait à l'appareil étatique est une constante dans les pays occidentaux nourris par l'idéologie libérale, mais il est rendu encore plus prégnant dans des pays, comme la France, caractérisés par une histoire politique nationale marquée par de nombreux épisodes de violences politiques. L'avènement de la démocratie demeure, en France, un phénomène récent, après plusieurs siècles de pouvoir oppresseur et cette réplique traumatisante au cours du XX<sup>e</sup> siècle que constitue le régime de Vichy. Aussi les Français, même s'ils vivent aujourd'hui dans une démocratie stable, ont-ils conservé, plus ou moins

consciemment, une certaine méfiance à l'égard du pouvoir d'État, immanquablement suspect, dans l'imaginaire collectif, de comploter contre leurs libertés individuelles.

Le rapport à l'ordre est parasité par ce trait de la culture politique française. Pour résumer, du fait de son incapacité à laisser derrière elle cette psychose collective, la France a un rapport ambigu avec sa police, qui ne se limite pas, loin s'en faut, aux relations conflictuelles avec les jeunes des quartiers difficiles. Le problème est bien plus large même s'il ne se traduit que marginalement pas des confrontations directes. Les Français se méfient de l'ordre, et donc de leur police, même si cette dernière bénéficie d'un capital confiance plus que convenable dans la population ; les gendarmes et les policiers recueillent, respectivement, 81 % et 65 % de bonne opinion dans un sondage de l'IFOP de novembre 2014 pour *L'Essor de la gendarmerie nationale*) et, dans une moindre mesure, chez les jeunes (52 % des lycéens expriment cette confiance dans la police, contre 85 % pour l'armée, dans l'*Enquête sur les jeunes et les armées* réalisée en 2011 par l'IRSEM, l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire). Un autre sondage, réalisé pour *L'Express* (11-17 février 2015), il est vrai, quelques semaines après les attentats de janvier 2015, et après les témoignages de sympathie à l'égard des policiers et gendarmes notamment lors de la manifestation du 11 janvier (qui ont même conduit le chanteur Renaud à « embrasser un flic » dans une de ses récentes compositions), indique que 84 % des Français auraient une bonne opinion des policiers (17 % une très bonne opinion et 67 % une assez bonne opinion). Ces opinions quantifiées sont surtout révélatrices des attentes très importantes en matière de sécurisation, ce qui justifie des mesures de contrôle qui, quant à elles, sont loin d'être

populaires. Cette ambivalence du rapport à l'ordre est un des principaux déterminants de la production de sécurité. Elle parasite les relations du citoyen à la police, en plaçant cette dernière et ses agents dans une sorte de schizophrénie, et empêche donc l'avènement éventuel des logiques de sécurité de proximité.

### **3. La sécurité de proximité : une réponse efficace ?**

En s'inscrivant dans une logique de prévention non exclusivement policière, la sécurité de proximité peut emprunter différents dispositifs, comme la participation citoyenne (A) et la médiation sociale (B). Ces dispositifs sont révélateurs des ambiguïtés de cette sécurité de proximité : valorisée en ce sens qu'elle entend provoquer une mobilisation sociale et une réponse préventive à la délinquance, elle n'en remet pas moins en cause le monopole matériel et symbolique de la puissance publique et de sa police. Assortie de limites et de préventions, elle peine à s'imposer et à faire la preuve de son efficacité en dépit de premiers résultats souvent encourageants.

#### A) Sécurité de proximité et participation citoyenne.

Bien connue à travers les dispositifs anglo-saxons de « *neighbourhood watch* » (13), elle a été popularisée en France par les « voisins vigilants », expérimentés il y a une dizaine d'années dans les Alpes-Maritimes. Le principe, qui repose sur un partenariat entre les forces de sécurité et les habitants, présente un double avantage. D'une part, il s'agit de rapprocher les policiers et les habitants d'un quartier. Les actions sont structurées autour de réseaux alimentant la police en informations, tout en diffusant vers la population des règles et des conseils de prévention. D'autre part, du lien social est recréé entre des personnes animées par la volonté de se mettre au service de la collectivité.

Face à la ségrégation urbaine, la participation citoyenne contribue à revitaliser le tissu social, les habitants se rapprochant autour d'un objectif commun : leur sécurité. Ils se constituent en réseau d'interlocuteurs des forces de police. Les administrés sont sollicités pour être associés à une mission de surveillance de leur cadre habituel de vie. Mieux que quiconque, ils sont les yeux et les oreilles de ce qui les entoure : ils peuvent remarquer les comportements et les événements suspects, puis faire remonter les informations aux forces de police. Après quelques années d'expérimentation d'une formule promue initialement pour améliorer la lutte contre les cambriolages, quelques villes ont créé, dans le prolongement des attaques terroristes de novembre 2015, des dispositifs faisant appel au civisme des habitants, en étendant alors la mobilisation à la prévention des attentats. Si chaque initiative communale est particulière, la participation des citoyens à leur sécurité n'est ni nouvelle, ni problématique par principe. Concrètement, les habitants sont sensibilisés aux questions de sécurité et participent directement à une forme de contrôle social fondé sur le civisme et la proximité. Les quartiers s'animent, et de nouveaux liens font reculer l'individualisme. Cette surveillance doit permettre autant de suppléer la police que d'améliorer la prévention des incivilités, et de faire baisser l'insécurité objective ou ressentie. Pour parvenir à cela, les forces de sécurité et les maires s'appuient sur un tissu associatif plus ou moins développés (associations de quartier par exemple), dans une logique de partenariat.

L'intérêt que portent certaines communes à la participation citoyenne a conduit la gendarmerie et la police à mettre en place, au niveau central, la première un « bureau des partenariats et de la prévention » (DGGN), tandis que la seconde a opté

pour un « conseiller prévention et coopération de sécurité » (DGPN). Localement et depuis 2007, les « référents sûreté » de la police et de la gendarmerie jouent un rôle actif en ce domaine, par-delà leur implication dans des missions de conseils en matière de vidéosurveillance et de protection des bâtiments publics. De nombreux aspects de la vie en société sont concernés. Parallèlement à la prévention des cambriolages, des réseaux plus ciblés concernent directement des professions avec le concours des chambres concernées (industrie, métiers, agriculture, voire des ordres professionnels), tandis que la sécurité routière recourt, par exemple, à des retraités à la sortie des écoles (« gilets jaunes »). Plus récemment, les technologies de la communication ont été intégrées dans le fonctionnement des réseaux citoyens, dès lors qu'il convient d'alerter telle ou telle partie de la population d'un danger. Dans cet appel à la population, on peut ainsi mentionner le développement du dispositif si efficace d'« alerte enlèvement ».

La participation citoyenne renvoie à une diversité de procédés qui ne se limitent pas aux expériences de « voisins vigilants », cette dernière appellation ayant d'ailleurs fait l'objet d'une accapitation commerciale (voisinsvigilants.org) et pâtissant d'une image négative. Le maire est le pivot de la participation citoyenne, qui suppose son adhésion et son implication, avant la signature d'une convention avec la préfecture. Un grand nombre de maires éprouve encore des réticences à entrer dans ce type de dispositif, souvent par méconnaissance ou par frilosité. Dans sa zone de compétence, la gendarmerie s'est particulièrement impliquée dans le développement de la participation citoyenne, notamment en effectuant cette nécessaire information de proximité des maires. En cas de volonté de l'édile de mettre en place ce dispositif, la

gendarmerie intervient d'abord, en tant que force de conseils et de propositions, en matière d'identification des problèmes, de détermination de l'aire géographique (un quartier, un lotissement, etc.), et de désignation des référents (des personnes volontaires et reconnues dans leur voisinage, disponibles et présentes, entretenant de bonnes relations avec la mairie, plutôt à l'aise dans la relation avec les autres). Les référents désignés par le maire bénéficient généralement, de la part de la gendarmerie, d'une réunion initiale de formation, complétée par une visite du centre opérationnel de la gendarmerie (CORG), avec la possibilité également d'être réunis une fois par an pour bénéficier de quelques rappels. Sous réserve de panneaux indiquant le dispositif, la participation citoyenne ne produit pas de changements notables dans la vie des quartiers concernés : elle ne donne pas lieu à l'organisation de patrouilles d'auto-défense, pas plus qu'à la mise en place de services de sécurité privée, mais vise simplement à accentuer les réflexes de vigilance et à développer des comportements plus efficaces en termes d'alerte et de communication avec la gendarmerie et les polices municipales, avec une responsabilisation accrue s'agissant des référents. Il ne s'agit donc pas de sortir de la normalité de la vie des quartiers, mais simplement de faire un peu plus attention et de communiquer plus systématiquement et plus rapidement avec la brigade de gendarmerie. En aucune manière, les référents ne doivent intervenir pour se livrer à des vérifications et autres contrôles, et leur priorité demeure la prévention des cambriolages.

Même si on ne dispose pas d'évaluation dans la durée pour une politique encore récente et d'application différente selon les communes, les dispositifs ont plutôt tendance à restaurer un climat

de sécurité et à avoir un effet dissuasif sur certains cambrioleurs. Ils peuvent ainsi renforcer le lien entre les voisins, favoriser l'intégration des nouveaux arrivants, encourager les initiatives de vie de quartier. Malgré un engouement certain, la portée réelle sur le niveau de délinquance est loin d'être évidente. La difficulté d'inscrire le dispositif dans la durée est aussi à prendre en considération. L'implication des membres du réseau peut, en effet, s'émousser, alors que la mobilisation de nouveaux habitants n'est pas toujours aisée. La collaboration dépend aussi de l'implication des forces de police et de gendarmerie, en particulier de la qualité de l'animation des réunions du réseau. De manière plus pragmatique, et pour répondre aux plus sceptiques, aucun dysfonctionnement majeur n'a été constaté, ce qui aurait donné lieu, on peut s'en douter, à une forte mobilisation médiatique. En dépit de ces apports, il ne s'agit donc pas d'un dispositif miracle, capable à lui seul de faire disparaître les cambriolages, mais d'un instrument supplémentaire dans la prévention de la délinquance, au même titre que les patrouilles, les caméras de vidéosurveillance, les mesures de protection des domiciles. Il convient donc d'inscrire la participation citoyenne dans la palette des instruments de prévention dont peut disposer le maire, avec l'avantage d'associer la population, de la responsabiliser, et de la valoriser.

La participation citoyenne peut prendre aussi d'autres formes relevant plus largement de la prévention communautaire : les dispositifs de veille sociale, qui permettent de collecter des informations sur des problématiques de précarisation et d'exclusion, mais aussi de maltraitance et de délinquance, notamment sur des personnes vulnérables (enfants, conjoints, personnes âgées) ; les visites de bénévoles auprès des personnes âgées, en particulier pour prévenir les abus de faiblesse de

la part de l'entourage et de personnes indécrites ; les réunions de quartiers avec la population, soit périodiquement, soit après la survenance d'événements marquants ; ces réunions permettent un échange direct et des remontées rapides d'informations et peuvent servir de point de départ à la mise en place d'un dispositif de participation citoyenne ; les chaînes d'alerte pour les commerçants et les maires (« Vigicommerces » et « Vigimaires ») qui permettent à la gendarmerie ou à la police de délivrer instantanément des messages opérationnels ou de prévention au niveau départemental en tirant profit des outils actuels de communication (SMS, mails) ; les dispositifs de veille et d'échange en matière de citoyenneté et de tranquillité publique, instances d'échanges entre les acteurs de terrain dans le dessein de promouvoir des diagnostics partagés des problématiques délinquantes et de favoriser la coordination des réponses apportées.

Ces différentes actions ne se développent pas sans cadre juridique. Ainsi, une circulaire du 22 juin 2011 consacrée à la participation citoyenne précise les conditions dans lesquelles sont menées les « actions partenariales ». Les espaces urbains sont logiquement visés, ainsi que les zones rurales. Les participants sont des bénévoles qui ne disposent d'aucune prérogative juridique. Le réseau est créé sur la base d'une convention tripartite associant la commune, le préfet et les forces de police ou de gendarmerie. En tout état de cause, l'Etat entend garder la maîtrise de la participation citoyenne, et la faire fonctionner dans le strict respect des dispositions du Code de la sécurité intérieure (CSI) et du Code général des collectivités territoriales (CGCT). C'est, en effet, à l'Etat qu'il revient d'assurer la sécurité sur le fondement de l'article L 111-1 CSI, ce qui conduit le préfet à animer et à

coordonner le dispositif de sécurité intérieure (article L 122-1 CSI). Il agit en étroite relation avec le maire, pivot de la prévention de la délinquance dans la commune (article L 132-2 CSI). Par voie de conséquence, en associant des habitants au travail des forces de sécurité, la participation citoyenne doit s'inscrire dans cette relation tripartite.

Délation ou solidarité ? Cette question en forme de dilemme est fréquemment posée lorsqu'il s'agit d'organiser la participation des citoyens à la sécurité en général, et à celle des communes en particulier. En France, le bilan de la formule est d'ailleurs assez mitigé : 1260 communes l'ont adoptée en zone gendarmerie pour seulement 60 en zone police (14). L'évocation des premiers résultats obtenus dans certaines communes du Nord et des Alpes-Maritimes s'est accompagnée d'un florilège de critiques, certains établissant un parallèle avec les « rondes citoyennes » initiées en Italie par la Ligue du Nord, d'autres soulignant l'impossibilité de transposition d'un système par trop anglo-saxon, la palme, si on peut dire, revenant à un site d'information (<http://probe.20minutes-blogs.fr/archive/2010/03/15/operation-voisins-vigilants.html>), qui a illustré quelques articles sur ce sujet avec des photos extraites du film d'Yves Boisset *Dupont Lajoie* (1975) montrant la scène de viol d'une adolescente et celle du lynchage d'un ouvrier maghrébin suspecté d'avoir commis ce crime. Pourtant il ne s'agit pas, comme en Corée du Sud, de rémunérer la dénonciation à la police de faits de délinquance, mais d'apporter une aide précieuse aux policiers et aux gendarmes. Si la participation citoyenne à la prévention de la délinquance relève du civisme autant que de la coproduction de sécurité, encore convient-il qu'elle se fasse dans le respect du droit.

Le tribunal administratif de Montpellier l'a rappelé

sans ambiguïté dans une ordonnance de référé du 19 janvier 2016, puis à l'occasion du jugement au fond, le 5 juillet 2016 (15), intéressant le projet de « garde biterroise » initiée par un maire aussi médiatique que controversé. La ville de Béziers a décidé, par délibération de son conseil municipal du 15 décembre 2015, la création d'une « garde biterroise » chargée de renforcer les forces de l'ordre. En s'adressant à des retraités de la police et de la gendarmerie, la ville souhaitait bénéficier de renforts bénévoles destinés à opérer des « gardes statiques devant les bâtiments publics et des déambulations sur la voie public ». En aucun cas, ces citoyens ne devaient agir ; au contraire, ils devaient se contenter d'alerter les forces de police en cas de problème. Prise manifestement sans concertation avec la préfecture de l'Hérault, cette décision très médiatisée a suscité l'hostilité du représentant de l'Etat. Dépassionnant le débat entre les tenants du civisme et ceux qui craignaient la création d'une milice, il a saisi le juge administratif d'un référé-suspension (article L 544-1 du Code de justice administrative), et d'un recours en annulation. Dans une ordonnance du 19 janvier 2016, le juge a décidé de suspendre la délibération du conseil municipal en raison d'un « doute sérieux » quant à sa légalité, doute confirmé au fond. La ville de Béziers a, dans un premier temps, cherché à justifier la création de sa « garde » en se référant à la notion de collaborateur occasionnel du service public. Si, médiatiquement, un rapprochement pouvait être fait avec le dispositif des « voisins vigilants », la commune n'a pas repris cet argument devant le juge. Il est vrai que cette participation citoyenne relève d'un partenariat entre les communes et les acteurs étatiques de la sécurité, le préfet et les forces de police. Intéressant pour sensibiliser la population à la prévention de la

délinquance, il n'est en rien comparable avec la formule biterroise, beaucoup plus poussée. Elle concerne, en effet, de missions accomplies habituellement par la sécurité privée (gardes de bâtiments), et les services de police (surveillance de la voie publique). La référence au collaborateur occasionnel du service public n'était, de toute façon, pas très convaincante. Appliquée en matière de responsabilité administrative, cette notion suppose qu'un individu étranger au service public puisse être amené à y participer, soit à la demande du service, soit de manière spontanée. S'il le fait à la demande du service, cela doit être justifié par un besoin particulier. S'il le fait spontanément, cela doit répondre à une urgence. En l'espèce, la référence aux collaborateurs ne suffit pas à fonder la décision. Le juge des référés a relevé, réservant l'hypothèse de circonstances exceptionnelles ni établies ni même invoquées, que le conseil municipal « ne tient d'aucune disposition législative ou réglementaire actuellement en vigueur la compétence pour créer, de sa propre initiative et pour une durée non déterminée, un service opérationnel en vue de confier à des particuliers, nommés ou désignés par le maire en qualité de collaborateurs occasionnels du service public, des missions de surveillance de la voie publique ou des bâtiments publics qui, dans les communes, relèvent de la police municipale et sont exercées [...] par le maire ou par des agents placés sous son autorité et sous le contrôle du représentant de l'Etat ».

On cherche en vain dans les arguments de la ville devant le juge un élément plus solide. C'est sans doute le signe qu'il n'est pas évident à trouver, sauf à considérer que tout ce qui n'est pas explicitement interdit est permis. Une jurisprudence constitutionnelle (DC 2011-625 du 10 mars 2011), et administrative (CE, Ass., 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*) constante montre à quel point le monopole de la puissance publique en matière de sécurité est préservé (16). A titre de comparaison, si

la sécurité privée intervient aux côtés des forces de police, elle le fait dans un cadre contraint, ce qui l'empêche, en principe, de surveiller la voie publique. Comme le précise le tribunal administratif dans un considérant bien argumenté, ni le Code de la sécurité intérieure (CSI), ni le Code général des collectivités territoriales (CGCT) n'offrent un fondement juridique à la décision de la ville. Mais *quid* d'une initiative venant des citoyens eux-mêmes ? Conformément à l'article L 111-1 CSI, il revient à l'Etat « le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens ». Cela explique la participation systématique du préfet aux dispositifs de participation citoyenne, ce que confirme l'article L 122-1 selon lequel il « anime et coordonne l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure ». Certes, le maire « concourt à la politique de prévention de la délinquance » (article L 2211-1 CGCT), mais uniquement dans le respect du droit de l'Etat et de la hiérarchie des normes. Le devoir de l'un et la participation de l'autre suffisent-ils à empêcher le bénévolat dans le respect des règles d'intervention ?

Au-delà de la polémique, la création de la « garde biterroise » ne doit pas masquer un débat de fond. L'insécurité réelle ou supposée combinée avec un discours étatique axé sur la participation favorisent des initiatives variées. A ce titre, ne serait-il pas judicieux de commencer par dissocier les bâtiments publics de la voie publique ? Dans les bâtiments placés sous la seule responsabilité de la commune, l'illégalité de la décision est-elle aussi évidente ? Comme une commune peut en confier la garde à une société privée de sécurité, pourquoi ne pourrait-elle pas y associer des citoyens bénévoles, liés à elle par convention ? En quoi une telle démarche

porterait-elle atteinte au rôle de l'Etat en matière de sécurité ? Sur ce terrain, c'est plus avec les syndicats locaux qu'il conviendrait de dialoguer qu'avec le préfet. La situation est différente sur la voie publique tant celle-ci est le terrain de prédilection des forces de police. Pourtant, des citoyens sont déjà sur la voie publique, souvent en coordination avec la police municipale dans le cadre la sécurité routière à la sortie des écoles. A la suite des attentats de 2015, des communes mobilisent des « citoyens vigilants » et bénévoles pour surveiller les abords des écoles. Rien que dans les Alpes-Maritimes, Saint-Laurent du Var, Cannes, Nice et Villeneuve-Loubet y recourent, sans susciter l'ire préfectorale. En s'inspirant éventuellement d'expériences étrangères et en se coordonnant aux représentants de l'Etat, des évolutions ne seraient-elles pas envisageables ? Il n'est pas inutile de rappeler que tout citoyen peut s'appuyer sur l'article 73 du code de procédure pénale pour intervenir en cas de flagrance de délit ou de crime et qu'il doit, en outre, porter assistance à une personne en danger. Tout un chacun est donc, à sa façon, un surveillant de la voie publique. Même les technologies de communication pourraient faire bouger les lignes. Les applications d'alerte en réseau de citoyens et/ou des forces de l'ordre se multiplient, tout en étant de plus en plus performantes. Elles incitent les citoyens à s'organiser et à se réappropriier la surveillance de la voie publique, sans volonté de concurrencer l'Etat, juste avec la préoccupation de retisser des liens de solidarité dans un contexte de « guerre » déclarée au terrorisme.

Il reste alors à déterminer comment structurer ces initiatives pour les rendre réellement utiles et juridiquement acceptables. L'appréciation des réussites et des échecs de la participation citoyenne ne peut pas uniquement passer par une approche

chiffrée de la délinquance. Elle peut impacter les perceptions de la population par les forces de police et inversement. Le civisme aussi est une valeur républicaine qu'il convient d'encourager. La participation citoyenne n'est donc pas condamnable *a priori*. Tout dépend du cadre dans lequel elle s'exerce, et de la marge de manœuvre accordée aux participants. Cette marge de manœuvre contrainte pour la participation citoyenne est, à l'inverse, plus grande dans le cas de la médiation sociale, ce qui n'en est pas moins problématique.

#### B) Sécurité de proximité et médiation sociale.

Dans de nombreuses situations, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale, les bailleurs sociaux et les transporteurs ont recours en France à des associations pour développer des dispositifs afin de désamorcer les conflits, apaiser les tensions et faire progresser le sentiment de sécurité (17). Tous sont rassurés par une méthode axée sur « l'idéalisation des rapports sociaux » (18). Cette médiation sociale, qui relève de la prévention sociale, est suffisamment consensuelle pour transcender les clivages politiques. Des médiateurs sont présents, par exemple, devant les établissements scolaires, dans les transports publics (19) et dans certains quartiers. Ces agents locaux de médiation sociale travaillent sous diverses appellations (correspondants de nuit, agents de médiation...), mais ils sont tous des acteurs de la régulation sociale (20). Mobilisés dans la lutte contre les incivilités, ces médiateurs agissent aussi sur la petite délinquance, en impliquant les intéressés dans le processus de résolution et de prévention. Ils bénéficient, en règle générale, d'une bonne connaissance du terrain sur lequel ils évoluent, et des populations rencontrées.

La médiation sociale est progressivement devenue un métier à part entière, avec ses règles et ses

structures. La volonté de rompre avec des pratiques peu rigoureuses, voire contreproductives est clairement affirmée. Le recrutement de personnes peu recommandables et mal formées avait dégradé l'image de cette forme de prévention. Après des années d'errements faute d'un cadre réglementaire (contrairement à la médiation pénale ou familiale), la tendance s'inverse. Au début des années 2000, le droit appréhende de manière plus précise la médiation sociale, d'un côté, sous l'angle de la sécurité, de l'autre, sous celui de la politique de la ville et de la politique sociale. La médiation sociale fait, dans un premier temps, l'objet de circulaires à la fin des années 1990 (28 octobre et 15 décembre 1997). Les mécanismes de médiation sociale sont abordés dans l'environnement des contrats locaux de sécurité (CLS), et des diagnostics qui les accompagnent. Alors que la loi du 18 mars 2001 pour la sécurité intérieure fait de la médiation sociale un axe de la politique de sécurité, celle du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et le renouvellement urbain l'appréhende sous un angle différent, mais complémentaire. Deux objectifs pour une même méthode. Au mieux, cela peut être perçu sous l'angle de la complémentarité ; au pire, sous celui d'une concurrence ou d'une indétermination. Le projet de loi « Egalité et citoyenneté » (déposé le 13 avril 2016) ne tranche pas réellement. Certes, la médiation sociale est indissociable, selon les promoteurs du texte, de l'égalité réelle. Toutefois, il est prévu de passer par la nouvelle réserve citoyenne de la police nationale (nouveaux articles L 411-18 à 22 CSI) pour la promouvoir.

Concomitamment ou presque, le droit de la fonction publique territoriale intègre la logique de la médiation sociale. Celle-ci a rejoint la filière « animation » avec le décret du 30 avril 2002. Pour

favoriser l'accès à des emplois de catégorie C ou B, un troisième concours a été ouvert. Il est accessible aux personnes justifiant de l'exercice, pendant au moins quatre ans, d'une expérience professionnelle, en relation avec les missions du cadre d'emplois (décret du 3 mai 2002). L'intégration immédiate dans la fonction publique territoriale n'est pas la seule voie d'accès à la médiation sociale. En application d'une politique de discrimination positive, les médiateurs recrutés peuvent être des jeunes bénéficiant de contrats conclus dans le cadre des parcours d'accès aux fonctions publiques (PACTE, ordonnance du 2 août 2005). De la sorte, l'Etat emploie le relais des collectivités pour faciliter l'accès à des emplois stables, tout en renouvelant l'environnement social de la fonction publique territoriale. En 2011, la médiation sociale a fait l'objet d'une valorisation par le Comité Interministériel des Villes (CIV du 18 février 2011). Le décret du 11 octobre 2012 complète « le descriptif des missions des adjoints territoriaux d'animation et des animateurs territoriaux lorsqu'ils interviennent dans le domaine de la médiation sociale ». Entre aide au retour (ou à l'accès à l'emploi dans le travail social notamment) au bénéfice de jeunes en difficulté (71% ont un niveau inférieur au bac dans les transports publics terrestres) (21) et prévention des incivilités, la médiation sociale mobilise des moyens variés. Si le bénévolat n'est pas absent, les promoteurs recourent aux emplois aidés par l'Etat (à 47% dans les transports publics terrestres). Ces emplois, quel que soit leur nom, viennent relayer les subventions locales souvent attribuées à des associations relais. Il se crée ainsi un lien de dépendance financière entre la politique locale de sécurité et la politique publique nationale de l'emploi, une dépendance à l'Etat renforcée par l'octroi de sommes attribuées par le



fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Si le droit a pénétré la sphère de la médiation sociale, il reste, par principe, à l'écart de leurs actions. La médiation a justement pour particularité de ne pas mobiliser de prérogatives juridiques, car elle est déconnectée d'une logique répressive et, plus largement, policière. Elle repose, à l'inverse, sur la responsabilisation des intéressés. Cependant, les médiateurs sont normalement intégrés dans les dispositifs de partenariat de sécurité. Leur action est prévue par les stratégies territoriales de sécurité, tandis qu'ils participent aux conseils locaux et intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD, CISPD).

Des questions sont parfois posées sur le profil des personnes recrutées et leur efficacité. Il est délicat de séparer les effets de la médiation de ceux produits par d'autres méthodes. Le cadre d'intervention des associations est alors comparé à celui des entreprises privées de sécurité. Les personnes recrutées ne font pas l'objet des contrôles administratifs de moralité et de compétence auxquels sont assujettis les agents privés. En outre, le recours à des associations ne conduit-il pas à une forme de concurrence déloyale ? A cet égard, la jurisprudence du Conseil d'Etat n'aide pas vraiment à clarifier la situation (22). Pourtant, des associations ont pris l'habitude d'intervenir en parallèle ou à la place d'entreprises privées de sécurité. Elles le font, généralement, sans se soumettre aux dispositions de ce code, au prétexte qu'elles feraient de la médiation et non de la sécurité. La question des activités exercées sans but lucratif est pourtant sujette à débats. Si l'article L. 611-1 fait uniquement référence à des « services », sans plus de précision, la suite du Livre VI concerne exclusivement des entreprises. Il existe donc un vide juridique qui

exige d'être comblé. Il serait paradoxal, d'une part, que des bénévoles ne soient pas contrôlés, alors qu'ils accomplissent des missions identiques à des prestations marchandes ; d'autre part, de laisser perdurer une concurrence déloyale malgré l'avantage que cela peut représenter en particulier dans la vie de petites communes (vide-grenier, kermesse, etc.). Une clarification est encore plus justifiée par l'attribution de certains marchés à des associations de médiation assurant des missions souvent peu éloignées d'activités privées de sécurité. En la matière, la jurisprudence aboutit à des résultats contestables. Ainsi, les prestations de médiation de nuit faisant l'objet d'un référé contractuel n'ont pas été, en l'espèce, assimilées à des activités privées de sécurité. Le juge relève que l'activité des médiateurs, consiste à assurer, sur l'ensemble du territoire de la commune, une présence destinée, globalement, à entretenir et à renforcer les relations avec et entre les habitants, à prévenir et apaiser les conflits pouvant s'élever entre eux et à signaler le cas échéant aux autorités compétentes, en particulier aux forces de police, seules chargées d'assurer l'ordre et la tranquillité publics, la survenue de troubles à l'ordre public. Bien que cela englobe l'identification de dysfonctionnements pouvant affecter les immeubles de certains bailleurs, le juge considère que les prestations de médiation de nuit ne visaient ni à assurer la surveillance ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles précisément identifiés, ni à assurer la sécurité des personnes se trouvant dans de tels immeubles. Dès lors, en estimant que ces prestations relevaient des activités de surveillance ou gardiennage énoncées au 1° de l'article L. 611-1 CSI, le juge des référés a inexactement qualifié les faits. Par suite, il n'est pas fondé de soutenir que l'exécution des prestations objet du marché ne

pourrait être prise en charge, en application des articles L. 612-1 et L. 612-6 CSI, que par une personne physique ou morale immatriculée au registre du commerce et des sociétés et détentrice d'un agrément.

Cette appréciation est particulièrement surprenante, car si les médiateurs ne sont pas attachés à la surveillance d'immeubles, cela signifie *a contrario* qu'ils sont affectés à la surveillance de la voie publique, ce que le juge admet d'ailleurs en soulignant qu'ils peuvent alerter les forces de l'ordre. Or, la surveillance de la voie publique fait justement partie des opérations de police administrative qui ne peuvent pas être déléguées. Cette décision ne traduit-elle pas l'embarras du juge administratif ? En tenant la médiation à l'écart de contrôles, il ne prend pas le risque de déstabiliser les équilibres d'un système reposant sur la souplesse de recrutement. Qui aurait à gagner à introduire des contraintes et donc des coûts ? Il est plus facile de tirer la médiation du côté social que du côté de la sécurité. Les employeurs disposent alors de la marge de manœuvre souhaitée pour utiliser ce levier de paix sociale.

En conclusion, en dépit de réticences à l'égard des appareils policiers et de leur inefficacité ressentie dans la lutte contre la petite délinquance du quotidien, les Français préfèrent s'en remettre à ces derniers, au lieu d'entrevoir de possibles interventions des citoyens volontaires et bénévoles tendant à promouvoir, sous réserve d'un encadrement rigoureux exercé par les services de police, des réflexes de vigilance et de solidarité à l'image de ceux qu'il est possible de rencontrer, pour les plus démunis, dans les associations et mouvements humanitaires. Ces réserves concernent aussi la médiation sociale, en dépit, là aussi, d'un volontarisme social salutaire.

La sécurité de proximité n'en constitue pas moins en France un segment de la réponse à la délinquance prometteur, au même titre que le renforcement des mesures de protection, de nature à produire des résultats significatifs en matière de sécurisation, mais aussi et surtout de renforcement du lien social et des solidarités de proximité. Cette place accessoire, voire marginale reconnue, en somme, au citoyen dans les politiques de sécurité se manifeste également par la faible attention portée à la population dans l'analyse du phénomène délinquant, en particulier dans les diagnostics locaux de sécurité, avec la quasi absence de réunions publiques et le peu de succès rencontré par les enquêtes de victimation, dans un domaine largement dominé par les statistiques policières, en dépit de leurs limites et instrumentalisation. Avec la promotion de la proximité, il s'agit donc bien d'introduire plus de citoyenneté, et donc peut-être plus de démocratie, dans la sécurité.

#### Notes.

- (1). Oberty M., Prêteceille E., *La ségrégation urbaine*, La Découverte, Paris, 2016.
- (2). Rapport 2015 de l'Observatoire national de la politique de la ville concernant les quartiers prioritaires.
- (3). Dieu F., *Les réponses à la délinquance*, L'Harmattan, Paris, 2016.
- (4). Latour X., « Espace urbain et délinquance, la vision du juriste », in Gohin O., Pauvert B. (sous la direction de), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2014*, PUAM, Aix-Marseille, 2015, pp. 343-357.
- (5). Dieu F., « La sécurité à l'heure des nouvelles technologies de contrôle : l'exemple de la vidéosurveillance », *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, vol. III-IV, septembre-décembre 2009 et janvier-avril 2010, pp. 261-280.
- (6). Bonnemaïson G., *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité : rapport au Premier ministre*, La Documentation française, 1983.
- (7). Wyvekens A., « Sécurité, solidarité et société civile » in Froment J.-Ch., Gleizal J.-J., Kaluszynski M. (sous la direction de), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, Presses universitaires de Grenoble, 2003, pp. 323-334.
- (8). Dieu F., *Policer la proximité : les expériences britanniques, françaises et new yorkaises*, L'Harmattan, Paris, 2002.
- (9). Latour X., « L'organisation territoriale et la sécurité intérieure », *JCP A*, 2015.

- (10). Dieu F., Latour X, Vallar C. (sous la dir. de), *Gendarmerie, service public, service au public*, Mare et Martin, Paris, 2017.
- (11). Rapport au Premier ministre sur une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique, 1998.
- (12). Dieu F., *Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la gendarmerie*, L'Harmattan, Paris, 2002.
- (13). Dieu F., « La police de proximité en Angleterre : un bilan mitigé », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°39, 1<sup>er</sup> trimestre 2000, pp. 123-148.
- (14). Question écrite n° 27672 du 28 mai 2013, réponse JO 11 novembre 2014, p. 9516.
- (15). TA Montpellier, 5 juillet 2016, n° 1506696, *AJDA* 2016, p. 1368, *JCP A* 2016, 2250, note X. Latour.
- (16). Latour X., Moreau P., « Délégation et activités de police : stop ou encore ? », *JCP A*, 16 avril 2012, pp. 41-44 ; Lemaire E., « Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police », *AJDA*, 2009, p. 767 ; Petit J., « Nouvelles d'une antinomie : contrat et police », in *Mélanges en l'honneur de J. Moreau*, Economica, 2003, p. 345 ; Eckert G., « Police et contrat », in Vautrot-Schwarz C. (sous la direction de), *La police administrative*, PUF, Paris, 2014, p. 167.
- (17). de Maillard J., « Des médiateurs locaux pour améliorer la sécurité » in Roché S. (sous la direction de), *Réformer la police et la sécurité*, Odile Jacob, Paris, 2004, pp. 189-210.
- (18). Ben Mrad F., « La médiation sociale : entre résolution des conflits et sécurité urbaine », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°3, 2004, p. 232.
- (19). Collard D., « Une déviance à double tranchant, entre désordres et innovations, le cas des agents d'ambiance de la SNCF », *Annales des Mines – Gérer et comprendre*, n°3, 2011, pp. 8-16.
- (20). Le Goff T., « L'insécurité « saisie » par les maires. Un enjeu de politiques municipales », *Revue Française de Science Politique*, n°3, 2005/3, pp. 415-444.
- (21). Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, *La médiation sociale dans les transports publics terrestres*, état des lieux 2014.
- (22). CE ord. 27 mars 2015, n° 386862.

## Bibliographie.

- Ben Mrad F., « La médiation sociale : entre résolution des conflits et sécurité urbaine », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°3, 2004.
- Bonnemaïson G., *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité : rapport au Premier ministre*, La Documentation française, 1983.
- Collard D., « Une déviance à double tranchant, entre désordres et innovations, le cas des agents d'ambiance de la SNCF », *Annales des Mines – Gérer et comprendre*, n°3, 2011, pp. 8-16.
- de Maillard J., « Des médiateurs locaux pour améliorer la sécurité » in Roché S. (sous la direction de), *Réformer la police et la*

*sécurité*, Odile Jacob, Paris, 2004, pp. 189-210.

- Dieu F., « La police de proximité en Angleterre : un bilan mitigé », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°39, 1<sup>er</sup> trimestre 2000, pp. 123-148.
- Dieu F., *Policer la proximité : les expériences britanniques, françaises et new yorkaises*, L'Harmattan, Paris, 2002.
- Dieu F., *Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la gendarmerie*, L'Harmattan, Paris, 2002.
- Dieu F., « La sécurité à l'heure des nouvelles technologies de contrôle : l'exemple de la vidéosurveillance », *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, vol. III-IV, septembre-décembre 2009 et janvier-avril 2010, pp. 261-280.
- Dieu F., *Les réponses à la délinquance*, L'Harmattan, Paris, 2016.
- Dieu F., Latour X, Vallar C. (sous la dir. de), *Gendarmerie, service public, service au public*, Mare et Martin, Paris, 2017.
- Eckert G., « Police et contrat », in Vautrot-Schwarz C. (sous la direction de), *La police administrative*, PUF, Paris, 2014, p. 167.
- Latour X., « Espace urbain et délinquance, la vision du juriste », in Gohin O., Pauvert B. (sous la direction de), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2014*, PUAM, Aix-Marseille, 2015, pp. 343-357.
- Latour X., « L'organisation territoriale et la sécurité intérieure », *JCP A*, 2015.
- Latour X., Moreau P., « Délégation et activités de police : stop ou encore ? », *JCP A*, 16 avril 2012, pp. 41-44.
- Le Goff T., « L'insécurité « saisie » par les maires. Un enjeu de politiques municipales », *Revue Française de Science Politique*, n°3, 2005/3, pp. 415-444.
- Lemaire E., « Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police », *AJDA*, 2009, p. 767.
- Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, *La médiation sociale dans les transports publics terrestres*, état des lieux 2014.
- Oberty M., Préteceille E., *La ségrégation urbaine*, La Découverte, Paris, 2016.
- Observatoire national de la politique de la ville, *Rapport 2015 concernant les quartiers prioritaires*.

- Petit J., « Nouvelles d'une antinomie : contrat et police », in *Mélanges en l'honneur de J. Moreau*, Economica, 2003, p. 345.
- Wyvekens A., « Sécurité, solidarité et société civile » in Froment J.-Ch., Gleizal J.-J., Kaluszynski M. (sous la direction de), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, Presses universitaires de Grenoble, 2003, pp. 323-334.