

Débattre des politiques de sécurité urbaine

Thierry OBLET, Lapsac, Université Victor Segalen Bordeaux 2

Texte communiqué à partir du débat d'actualité du 18 juin 2009, organisé par le Centre de Ressources Politique de la Ville en Essonne.

Défendre la ville

Il n'est pas anodin que *Défendre la ville* soit paru dans une collection intitulée « La ville en débats ». Son ambition n'est pas d'asséner une religion ou un verdict d'expert en matière de politiques urbaines de sécurité, mais de présenter les débats suscités par les conceptions et les mises en œuvre de celles-ci. La part d'engagement de l'ouvrage tient dans la tentative d'y faire le tri entre les querelles sclérosées, celles dont on ne peut plus croire aux alternatives, et ce dont on aurait intérêt à débattre. Le propos est donc d'analyser mais aussi de **renouveler la discussion sur les politiques de production de la sécurité urbaine.**

Au rang des débats éculés, **l'archétype est incarné par l'opposition entre les tenants de la prévention et les thuriféraires de la répression.** Aujourd'hui, comment raisonnablement contester que la délinquance ne soit pas d'abord l'aboutissement d'une histoire et d'un contexte qui vous portent à désespérer de la vie ? Les récits des jeunes en errance en butte avec la Justice en sont d'édifiants témoignages. Qui mise encore sur les vertus du tout répressif quand il est avéré que son efficacité en matière de dissuasion souffre d'un rendement vite décroissant ? La répression s'use à trop y faire appel, elle contient de moins en moins la violence et peut même l'attiser si son application paraît injuste. Qui s'accroche enfin à cette croyance angélique que de l'ouverture d'écoles découle automatiquement la fermeture de prisons ? Ces débats alimentent toujours les conversations de bistrot et les repas de familles, nous ne sommes pas vaccinés contre leur mobilisation démagogique lors des périodes électorales, mais il n'y a rien à en espérer en terme d'action publique.

L'ouvrage invite également à se méfier des débats qui reconduisent les postures dépassées en faisant couler du vieux vin dans des outres nouvelles. C'est le cas de **l'opposition entre prévention sociale et prévention situationnelle** lorsqu'elle reproduit, non sans paresse, les raisonnements à l'œuvre dans le clivage entre prévention et répression. La prévention situationnelle, ensemble de dispositions visant à rendre le passage à l'acte délictueux plus difficile et moins intéressant, hérite de la rhétorique autrefois dédiée à la répression par l'apparence de leur commun renoncement à lutter contre les causes sociales de la délinquance. Or, en dépit de l'audience de la prévention situationnelle dans la conception de normes urbaines de sécurité, personne ne conteste que la délinquance soit d'abord le produit de carences affectives et éducatives. « *La délinquance et l'incivilité ont des causes largement liées au déficit de socialisation des individus* » lit-on dans l'avant-propos du *guide des études de sûreté et de sécurité publique dans les opérations d'urbanisme, d'aménagement et de construction*, ouvrage publié en 2007 à la Documentation Française pour accompagner la législation qui pose le principe de ces études. Tout le monde recommande ainsi de combiner la dissuasion et l'éducation.

D'une manière générale, plutôt que de réduire les normes de sécurité dans l'urbanisme à un simple développement d'une prévention à visée dissuasive, il faut prendre au mot la doctrine de l'urbanisme de la sécurité. Rendre « l'espace défendable », selon la fameuse expression de l'architecte américain Oscar Newman, signifie d'abord que l'aménagement de l'espace doit recréer entre les habitants des réflexes d'entraide et un sentiment de responsabilité à l'égard de l'intégrité et de la tranquillité des lieux. Ce concept est aux antipodes de la création de bunkers à laquelle on tend souvent à assimiler les opérations de « résidentialisation » des grands immeubles, même si en pratique celles-ci peuvent parfois prêter le flanc à cette critique. Le concept « d'espace défendable » ne réactive pas un déterminisme spatial primaire et n'affiche pas non plus une confiance excessive dans l'impact des technologies de surveillance. Ce serait sombrer dans l'illusion techniciste d'escompter qu'un espace défendable sera défendu, qu'une caméra réduira le sentiment d'insécurité. La plupart des enquêtes évaluatives sur les mesures et les équipements de sécurité disent plutôt que les équipements de sécurité ne valent qu'en fonction du caractère adapté de leur utilisation aux problèmes à résoudre. À défaut, l'affichage de la quincaillerie sécuritaire tend plutôt à renforcer le sentiment d'insécurité.

Défendre la ville parie enfin sur l'opportunité qu'offre le débat sur les politiques de sécurité urbaine de **réfléchir sur les formes d'espace public et d'urbanité dans lesquelles nous souhaitons vivre**. Cela suppose que cet intérêt pour la sécurité urbaine ne soit pas immédiatement assimilé à une obsession sécuritaire. Or, on s'expose rapidement à ce soupçon dès lors que, plutôt que de réduire les politiques de sécurité urbaine au seul souci de durcir la répression envers les victimes du libéralisme, on relève les caractères plus équivoques et pour le coup moins dérisoires de leurs transformations. Dans le cadre de la territorialisation des politiques de sécurité urbaine (le volet prévention/sécurité de la politique de la Ville) ou dans celui de la normalisation sécuritaire de l'urbanisme, l'évolution des politiques de sécurité urbaine illustre surtout, plus qu'un tropisme répressif, la caducité de l'idée de faire de la sécurité urbaine la responsabilité exclusive de l'État et des pouvoirs publics. Ce refus de discréditer *a priori* ces politiques n'implique pas de nier l'existence de phases d'ivresse sécuritaire, mais il doit délivrer l'examen des politiques de sécurité urbaine de ces approches dichotomiques (prévention versus répression, services publics versus services privés, etc.) qui ne débouchent au mieux que sur de fades plaidoyers pour le juste milieu. La réception de notre ouvrage nous a permis d'éprouver que l'idée même de défendre la ville conservait quelque chose d'illégitime. Tant que la ville reste « capitaliste », se soucier de sa sécurité vous rend complice de l'ordre social et de la violence qu'il exerce sur les plus démunis. Assumons une position résolument durkheimienne : si l'on accepte que la ville est une figure de la société, la ville, aussi imparfaite soit-elle, est la première des richesses de l'homme. Il est à ce titre légitime de la défendre, surtout quand l'insécurité urbaine apparaît aujourd'hui comme étant davantage le symptôme d'une ville qui se défait¹ que la conséquence de l'emprise de son ordre. La haine de la ville telle qu'elle existe constitue davantage le terreau du terrorisme que la promesse de jours meilleurs.

¹ Cf. Jacques Donzelot, *Quand la ville se défait – Quelle politique face à la crise des banlieues ?* Paris, Point Seuil, 2008 (2006)

“L’insécurité urbaine”

Au début des années 1980, l’inscription de l’insécurité urbaine sur l’agenda politique marque un glissement dans la perception de cette insécurité. Celle-ci cesse d’être la part préjudiciable mais acceptable des libertés urbaines et de la richesse des villes pour signifier l’inquiétant délitement de la capacité de la ville à faire société. La crainte légitime suscitée par les problèmes d’insécurité urbaine ne doit toutefois pas occulter que **l’insécurité est une dimension constitutive des libertés urbaines** : c’est le prix à payer du vent de liberté offert par l’anonymat des grandes villes. Au début du XX^e siècle, celui-ci a été l’occasion pour les citadins de s’affranchir d’un encadrement moral communautaire fondé sur l’interconnaissance. Dans les petites villes, les villages ou certains quartiers, la communauté protégeait les individus et favorisait l’entraide, mais à raison de l’étouffement de leur singularité. Elle empêchait les gens de vivre en sanctionnant l’expression de leurs désirs et de leur ambitions. La petite ville castrait le génie, mais elle contenait le crime ; la grande ville permet au génie de se déployer, y compris sur un registre criminel. Tous les acteurs de la « coproduction » de la sécurité urbaine, publics ou privés, doivent se confronter à cette question. De là le double sens du titre de l’ouvrage : il faut *Défendre la ville* contre ceux qui menacent la possibilité de s’y promener tranquille, mais aussi contre le risque que l’organisation de sa défense se fasse au détriment de ce qui fait la valeur la ville : sa capacité à favoriser les échanges entre des individus qui ne seraient pas spontanément portés à se rencontrer.

L’insécurité est également **la rançon de l’abondance des grandes villes** car la progression des vols en alimente le sentiment. L’anonymat des villes et l’accumulation des richesses ont rendu plus faciles le vol et le recel. Acte traditionnellement considéré comme sournois et méprisable, sa propagation mécanique induite par la multiplication des opportunités a conforté dans les esprits le lien entre la ville et le vice. À l’heure de l’opulence, l’indécence de la consommation ostentatoire dont la ville est devenue le temple a toutefois conduit à tolérer les plus petits larcins. La progression spectaculaire des vols, de 1950 à 1980, a amorcé la plainte de l’insécurité urbaine, mais l’inscription de ce thème sur l’agenda politique, au début des années 1980, découle de l’augmentation sensible du vandalisme, de l’apparition d’actes non motivés par un gain d’acquisition, d’agressions plus fréquentes envers les personnes. Émeutes urbaines et progression des incivilités marquent le passage d’une délinquance d’appropriation à une délinquance d’exclusion ou d’expression. L’insécurité n’est plus seulement la contrepartie des libertés urbaines et de l’abondance, mais l’indice d’une ville qui se décompose sous l’effet d’une montée de l’exclusion sociale produisant des phénomènes de relégation et un durcissement de la ségrégation urbaine.

L’insécurité devient intolérable, elle met en péril l’urbanité, cette capacité de pouvoir rencontrer des individus qui vous sont étrangers et qu’en dehors de ce cadre qu’est la ville, vous ne seriez pas portés à contacter, vous privant ainsi de la richesse d’échanger avec des gens qu’on ne connaît pas. Dans *La dimension cachée*, Edward T. Hall soulignait que ce n’était pas le surpeuplement en tant que tel qui constituait une source permanente de tensions dans la ville, mais principalement les malentendus engendrés par l’ignorance de **la diversité des conceptions en matière d’espaces publics ou privés** et des manières de s’y comporter. Les frictions résultent de la multiplicité des origines culturelles des habitants d’une même grande ville². Pour jouir de l’urbanité, les citadins doivent

² Edward T. Hall, *La dimension cachée*, Paris, Seuil, 1971

respecter un savoir-faire urbain qui transcende ces singularités sans les éliminer. Le sens de la réserve et de la distance, le souci d'offrir une apparence normale de soi qui rassure les gens qu'on croise sont les principaux fondements de ces codes urbains. *A contrario*, les incivilités et l'insécurité urbaine en traduisent le délitement : **les règles d'usage d'un espace commun ne sont plus partagées**. Les incivilités ne doivent pas être appréhendées comme de simples anomalies : elles possèdent une dimension expressive ; elles constituent la réponse ostentatoire des plus pauvres à l'égard de ceux qui les fuient en raison des préjudices supposés de leur voisinage. Les incivilités relèvent assurément d'une quête de respect, mais celle-ci est coupée de la recherche de l'estime des autres, ce qui compromet la possibilité de faire société. On peut ainsi considérer l'insécurité moins comme la conséquence mécanique du recours à la violence que comme une atteinte portée aux possibilités des citoyens à communiquer entre eux. L'impossibilité d'interpréter le comportement de l'autre, ce qu'autorisait l'adhésion à des codes urbains, est la source d'une insécurité intolérable. Il existe des sociétés où la défense de son honneur conduit à se battre sans que cela n'attise le sentiment d'insécurité. C'est le caractère imprévisible, incertain, non borné de l'usage de la violence qui rend celui-ci plus acerbe.

Reste qu'éduquer des individus à ces codes urbains n'a de sens que dans la mesure où la possibilité de se mouvoir dans la ville est équitablement répartie entre les habitants. Trop de barrières à la mobilité rend l'apprentissage de l'urbanité sans objet. **L'insécurité progresse là où les villes se crispent sur des processus de relégation**. Lutter contre l'insécurité, c'est d'abord lutter contre l'exclusion, même si cela ne s'y résume pas.

Les politiques de sécurité urbaine

Dès lors qu'on se déprend du scénario qui fait des politiques de sécurité urbaine l'instrument inéluctable d'une substitution d'un État pénal à un État social, le renouvellement du débat autour de ces politiques gagne d'un point de vue méthodologique à **reprenre la distinction entre les politiques qui relèvent du « traitement des lieux » de celles qui visent à « agir avec les gens »**. Jacques Donzelot et ses collaboratrices en ont montré la pertinence dans leur comparaison des politiques de la Ville menées en France et aux États-Unis³. Cette distinction peut paraître bien artificielle. La sécurisation d'un lieu ne rassure-t-elle pas les gens qui y habitent ? Et la neutralisation des criminels, par la prévention, la dissuasion ou la répression, n'aboutit-elle pas à sécuriser les territoires où ils opèrent ? **Au bout du compte, l'enjeu n'est-il pas le même : tranquilliser la ville ?** Tout le monde ne tomberait-il pas d'accord sur le fameux slogan de Tony Blair : « Dur à l'égard de la délinquance, dur à l'égard des causes de la délinquance et de la criminalité » ? Certes, mais cette distinction d'ordre stratégique ou tactique reste en pratique fondamentale. Il ne faut pas oublier que dans l'analyse des politiques publiques, les ressources mobilisées et les méthodes employées sont plus révélatrices que les intentions affichées. De plus, si la logique voudrait que l'on constate une congruence évidente entre les politiques visant à « sécuriser les lieux » et celles visant à « agir avec les gens », que ces derniers soient prédateurs ou victimes, la pratique offre davantage le spectacle d'une tension entre ces deux registres d'action, et une prédilection française pour le « traitement des lieux. » Enfin, cet appel à agir avec les gens plutôt qu'à seulement traiter les lieux est souvent

³ Jacques Donzelot, Catherine Mével, Anne Wyvekens, *Faire société, la politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Le Seuil, 2003.

assimilé à un plaidoyer convenu en faveur d'une articulation plus nette des politiques sociales aux politiques urbaines. Or, cette distinction, loin de recouper la dichotomie classique entre politique d'aménagement ou d'équipement d'un côté, politiques sociales de l'autre, la traverse et dévoile de nouveaux enjeux. Aucun principe n'interdit que l'aménagement d'un territoire, pour bonifier la situation de ses habitants, opère sans ces derniers. Mais surtout, bien des mesures de développement social ne signifient pas agir avec les gens. Ainsi en est-il lorsque le développement social, au lieu d'élever la capacité d'action des habitants des quartiers sensibles, s'abîme dans des pratiques douteuses d'achat de la « paix civile » dont les dérives du système des « grands frères » fournissent maintes anecdotes. Lorsque les services sociaux offerts ne permettent pas aux individus de reprendre leur destin en main ou de sortir de leur dépendance, le social n'apparaît que pour faire beau dans le décor et ressort du traitement des lieux.

Dans le registre des politiques de sécurité urbaine, le déploiement d'une présence physique policière en ville, s'il ne correspond pas à une réponse sur mesure à un problème précis, reconduit cette propension à principalement soigner les apparences. D'ailleurs, une trop forte présence policière inquiète autant qu'elle rassure. On renforce surtout la présence policière là où celle-ci est en échec pour garantir la sécurité. Contre cette tendance à travailler pour la vitrine, il pourrait y avoir beaucoup de noblesse à **concevoir une police municipale qui ne serait pas seulement « de proximité » mais susceptible de collaborer avec la population pour la rendre à même d'assurer la sécurité ordinaire des lieux et des personnes.** Ce qui reste à inventer, c'est une police de proximité au service des habitants, capable de collaborer avec eux et de leur rendre des comptes ; une police qui les traite d'égal à égal, qui signale ce qu'elle peut faire, ce qu'elle ne peut pas faire, ce qui est de leur responsabilité, ce qui peut favoriser cette veille mutuelle où s'équilibrent entraide et sécurité.

Notre tradition républicaine cultive une telle méfiance à l'encontre des capacités du citoyen que les autorités n'en appellent à sa participation que dans des situations extrêmes voire désespérées. Une cité se retrouve sous la coupe d'une bande maffieuse, et les citoyens sont priés de venir porter plainte ou de témoigner en échanges de primes et d'une garantie d'anonymat. Mais la méfiance entretient la méfiance et notre citoyen se retrouve coincé entre la crainte de subir des représailles, peur hélas justifiée par des exemples de divulgation de la confidentialité promise, et une culpabilité à collaborer héritée « des pires heures de Vichy ». Sans doute la France échapperait-elle à ce théâtre d'ombres s'il y existait une meilleure prise en compte de la dimension collective de ces problèmes d'insécurité urbaine. La question n'est pas simplement d'apprendre la loi aux jeunes et de leur en inculquer le respect, mais de **réfléchir aux conditions dans lesquelles il serait possible d'établir une confiance horizontale mutuelle entre les habitants.**

Se dessine le rôle central du maire dans la « coproduction de la sécurité ». Il ne s'agit ni d'augmenter ses pouvoirs de sanction, ni de le tenir informé des situations intimes de certaines familles. Le maire n'est ni un super flic, ni un super travailleur social, ce en quoi ses administrés tendent spontanément à le transformer. **Il doit être l'animateur des politiques locales de sécurité.** Son rôle est d'être attentif à ce que les problèmes d'insécurité soient collectivement traités lorsqu'ils se posent sur son territoire. On peut considérer que c'est une gageure de miser sur le maire pour **infléchir l'action publique du registre du**

« **traitement des lieux** » à celui de « **l'action avec les gens** ». Les maires ne sont-ils pas plutôt distingués par leur souci pour le bien être du territoire qu'ils gouvernent plutôt que pour celui des habitants qui y vivent ? Mais qui est plus à même que lui pour faire de la sécurité « l'affaire de tous » ? C'est aussi à ce titre que la ville se présente aujourd'hui comme un laboratoire politique.

Thierry OBLET, *Lapsac*, Université Victor Segalen Bordeaux 2