

Congrès AFSP Strasbourg 2011

ST 12 - L'Etat et ses territoires : nouvelles logiques, nouvelles relations ?

Germain Séverine
Université de Rouen et Pacte (UMR 5194)
severine.germain@gmail.com

Le maître du jeu partenarial La Police nationale dans les politiques locales de sécurité en France

Affirmer que la police nationale constitue un acteur de premier plan des politiques locales de sécurité semble relever du truisme. En tant que premier maillon de la chaîne pénale, il ne pourrait en être autrement. Il convient toutefois de préciser que le domaine de la sécurité est marqué depuis plusieurs décennies par un processus de « démonopolisation » (Roché, 2004) dans la mesure où, depuis les années 1990, les politiques de sécurité associent en France un nombre croissant d'acteurs, représentants de portions de territoire au périmètre distinct : municipalités bien sûr, mais également Justice, Éducation nationale, bailleurs sociaux, transports en commun. Le secteur de la sécurité constitue donc un terrain particulièrement propice à l'examen de l'évolution des relations entre l'Etat et ses territoires. Comment se déploient ces nouveaux partenariats locaux en matière de sécurité ? A partir d'une analyse de la mise en œuvre des politiques locales de sécurité dans deux villes françaises, menée dans le cadre de notre thèse de doctorat (Germain, 2008)¹ et d'une recherche collective sur les usages de la vidéosurveillance (Roché et al., 2007), nous suggérons que derrière ces politiques partenariales se cachent des formes de réaffirmation de l'autorité centrale. La police nationale se montre en effet en position de force dans les coalitions d'action locales : elle est en mesure d'imposer ses standards professionnels à ses partenaires, dont l'objectif premier est le rapprochement avec « la grande maison ». Il ne s'agit pas tant d'une politique étatique délibérée que d'un effet des partenariats locaux en matière de sécurité. Comme l'a bien montré la sociologie des organisations (Gatto et Thoenig, 1993), la coproduction de la sécurité au niveau local repose sur le respect de règles implicites cruciales. Si l'élargissement des partenariats à de nouveaux acteurs n'a pas fondamentalement modifié ces règles du jeu, au niveau de la mise en œuvre en revanche, le fonctionnement partenarial obéit à une logique dictée par l'institution policière : le conditionnement de son intervention à l'obtention d'informations fiables et pertinentes, d'une part, et à la garantie d'un soutien des organisations partenaires à son action. Si les partenariats véhiculent bien une forme de réaffirmation de l'autorité centrale, il semble toutefois imparfait de la formuler en ces termes. En effet, ce qui se joue dans les politiques partenariales de sécurité, c'est la réaffirmation d'un *segment particulier* de l'Etat vis-à-vis d'autres services et organisations. Ainsi, nous précisons les dynamiques nationales et locales qui ont contribué à placer la police nationale en position de force au sein des partenariats locaux avant d'examiner les différentes manifestations du pouvoir acquis par la police nationale au sein de ces dispositifs.

¹ Dans le cadre de notre thèse de science politique, nous avons comparé la genèse et la mise en œuvre des politiques locales de sécurité dans les villes de Lyon et Grenoble en France, Bologne et Modène en Italie, sur une période de dix ans (1997-2006). Notre recherche a combiné revues de presse locale, entretiens semi-directifs et dépouillement de la documentation primaire des organisations concernées.

La police nationale dans les politiques locales de sécurité

La police nationale demeure aujourd'hui un acteur incontournable des politiques locales de sécurité (au sens de lutte contre la délinquance). D'une part, la place de l'organisation policière dans les partenariats locaux a été progressivement renforcée par le double mouvement de contractualisation et de territorialisation qui caractérise depuis vingt ans l'action publique en matière de sécurité. D'autre part, la mise à l'agenda local des questions de sécurité dans les années 1990 pousse nombre d'organisations publiques et semi-publiques (municipalités, bailleurs sociaux, sociétés de transports en commun) à solliciter une coopération renforcée avec le premier maillon de la chaîne pénale.

Les politiques de contractualisation et de territorialisation de la sécurité

Les politiques de contractualisation en matière de lutte contre la délinquance sont relativement anciennes en France. Dès 1982, sous le gouvernement de Pierre Mauroy, la Commission des maires sur la sécurité, présidée par le député-maire socialiste d'Épinay sur Seine, Gilbert Bonnemaïson, rend un rapport qui préconise la mise en œuvre d'une politique de « prévention de la délinquance » qui fasse du maire le pivot de l'action publique locale². C'est chose faite avec la mise en œuvre, dès 1983, des Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD), des instances partenariales associant services de l'État et services municipaux et présidées par les maires. Les CCPD regroupent des représentants de la commune, des magistrats, des fonctionnaires de l'État nommés par le préfet représentant l'Éducation nationale, la Protection judiciaire de la Jeunesse, l'administration pénitentiaire, des fonctionnaires départementaux de l'action sociale³ et des personnalités qualifiées (représentant des associations ou organismes intéressés par la prévention de la délinquance et de la toxicomanie). Ces dispositifs contractuels sont ensuite dotés d'un instrument financier par la circulaire du 27 février 1985 qui instaure les Caps (Contrats d'action et de prévention pour la sécurité dans la ville). Elaboré par le CCPD, le Caps constitue le volet « prévention de la délinquance » du contrat de Ville dans les territoires concernés⁴. Une circulaire du 13 février 1997 prévoit ensuite l'élaboration de Plans départementaux de Prévention de la délinquance (PDPD), afin d'assurer une certaine cohérence entre les volets « prévention de la délinquance » des contrats de ville et les Caps signés dans le département.

Les diagnostics locaux de sécurité, élaborés entre 1991 et 1992, montrent les lacunes et les difficultés rencontrées par les CCPD dans le contexte d'une prévention de la délinquance intégrée dans la politique de ville⁵. Ce constat impulse la naissance des politiques de « sécurité urbaine », qui essaient de tirer les leçons des échecs de ces dispositifs. Ainsi apparaissent, à partir de 1992, de nouveaux instruments, centrés davantage sur les services répressifs de l'État.

² Cf. Bonnemaïson G., 1983, *Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité. Rapport au Premier ministre de la Commission des maires sur la sécurité*, Paris, éd. La Documentation française.

³ Le décret du 1er avril 1992 modifie la composition des CCPD afin d'intégrer les Départements, qui détiennent des compétences en matière d'action sociale et de prévention spécialisée.

⁴ Les contrats de ville sont créés par la loi du 10 juillet 1989 (Xe plan). Avec le XIe plan (1994-1998), les contrats de ville (quinquennaux) deviennent l'acte contractuel unique de la politique de la Ville et les Caps y sont alors intégrés en tant que volet prévention de la délinquance.

⁵ Le financement des Caps est instruit par la Délégation interministérielle à la Ville (Div), qui défend une vision très large de la prévention de la délinquance. La « logique de guichet » du financement par projet produit ainsi une dilution de la prévention dans un vaste ensemble de mesures d'animation sociale (Lazerges, 1991).

Dès mai 1992, le ministre de l'Intérieur, le Socialiste Paul Quilès, lance les Plans locaux de Sécurité (PLS), qui visent à mobiliser tous les acteurs sociaux qui rencontrent des difficultés en matière de sécurité. Il s'agit de conventions signées entre l'État et les communes, qui permettent notamment à la Police nationale de se décharger de certaines de ses missions sur ses partenaires : l'accueil du public, la surveillance de la sortie des écoles, la police du stationnement, etc. constituent autant de tâches secondaires cédées aux municipalités. Ces PLS, rendus obligatoires dans les 27 départements les plus touchés par la délinquance, ont pour priorités les violences urbaines, la délinquance des mineurs et la toxicomanie. Un rôle central est reconnu aux CDPD et aux préfets, chargés de la mise en cohérence des politiques territoriales en matière de sécurité (Dieu, 1999). Dans le cadre des PLS sont créés des Groupes locaux de Traitement de la délinquance (GLTD). Pilotés par la magistrature, les GLTD visent à lutter contre la délinquance juvénile sur un territoire limité, mais dans un sens plus répressif que préventif (Donzelot, Wyvekens, 1998). Les GLTD traduisent une coopération renforcée, ponctuelle, territorialisée, entre les institutions pénales que sont la police, la gendarmerie et le Parquet. Nés avec les PLS de la gauche, les GLTD se développent néanmoins dans le cadre des Plans départementaux de Sécurité (PDS) créés par la droite.

Avec le retour de la droite au pouvoir en 1993, c'est une politique plus classique de sécurité publique qui voit le jour. La circulaire du 9 septembre 1993 crée les Plans départementaux de Sécurité (PDS). La sécurité redevient en grande partie l'affaire de la chaîne pénale (police, gendarmerie et justice), les autres acteurs (mairie, associations, transports publics, etc.) n'étant pas associés à son élaboration. Les PDS visent surtout au renforcement de la coordination des services de l'État, notamment en matière de lutte contre les violences urbaines, la drogue, la petite et moyenne délinquance, l'immigration irrégulière et le travail clandestin⁶. Le PDS est conclu entre le préfet et le procureur de la République, qui coprésident tous deux le Comité départemental de Sécurité, en charge de la mise au point, de l'exécution et de l'évaluation du PDS. Le CDS se compose de responsables de la Police, de la Gendarmerie et des Douanes, et se décline en groupes de travail thématiques, qui fonctionnent en lien avec les autres services déconcentrés de l'État. La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995, qui élève la sécurité au rang de « droit fondamental », vient parachever ce « retour de l'État » dans les politiques locales : la Lops confie aux préfets des compétences dans le domaine de la prévention de la délinquance et de la prévention de l'insécurité, notamment dans leur versant situationnel⁷, et contraint certains acteurs à intégrer dans leurs activités professionnelles des finalités de sécurité. La police nationale apparaît comme la pièce centrale du dispositif de sécurité : la loi clarifie et harmonise les responsabilités des forces de police, propose des augmentations d'effectifs et mentionne l'extension d'une « police de proximité ».

La victoire de la gauche, en 1997, ouvre une ère de rapprochement entre dispositifs contractuels de prévention et dispositifs territorialisés de répression. La sécurité est élevée au rang de priorité gouvernementale par le Premier Ministre, Lionel Jospin, qui érige sa politique sur trois piliers : la refondation de la citoyenneté, le développement d'une véritable « police de proximité » et le renforcement de l'efficacité de l'action conjointe des services de police et de

⁶ Les PDS comportent quatre chapitres : un diagnostic de la situation de la délinquance dans le département ; un recensement de l'ensemble des moyens disponibles ; des objectifs ; un tableau de bord pour suivre l'évolution des indicateurs assortis à chacun des objectifs.

⁷ La prévention situationnelle s'oppose à la prévention dite sociale en ce qu'elle vise uniquement à réduire les opportunités de passage à l'acte délinquant et non à agir sur les causes profondes (psychologiques, économiques, sociales) de la délinquance. Avec la LOPS, l'État impose par exemple aux constructeurs automobiles la mise en place de dispositifs de marquage et de détection électronique des véhicules.

justice. Il s'agit non seulement de poursuivre la politique de contractualisation entre les villes et l'État entamée dans les années 1980, mais aussi de mobiliser conjointement les acteurs de la prévention *et* de la répression, que les dispositifs contractuels et territorialisés successivement mis en place ont eu tendance à éloigner. Symbole de l'action transversale du gouvernement, le Conseil de Sécurité intérieure (CSI) – un conseil des ministres restreint - est créé par un décret du 18 novembre 1997. Au niveau local, la circulaire ministérielle du 28 octobre 1997 crée les contrats locaux de sécurité (CLS) - signés conjointement par le maire, le préfet et le procureur de la République – qui constituent le nouvel instrument d'action des CCPD. Des acteurs locaux tels que les bailleurs sociaux ou les sociétés de transport peuvent eux aussi être signataires des CLS.

Les gouvernements de droite qui se sont succédé n'ont globalement jamais remis en cause cette approche contractuelle et ont également cherché à renforcer la coopération entre acteurs de la prévention et de la répression. Ainsi, un décret du ministère de l'Intérieur de juillet 2002 crée les CLSPD (conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance) en remplacement des CCPD⁸, puis une circulaire interministérielle de décembre 2006 lance les CLS dits de « nouvelle génération » afin de redynamiser la politique contractuelle pour la période 2008-2011. Enfin, la loi sur la prévention de la délinquance de mars 2007 – qui fait officiellement du maire le pivot de cette politique au niveau local – vient parachever une dynamique transpartisane de près de 30 ans.

A l'issue de cette brève présentation de la politique de sécurité de ces trente dernières années, on comprend que la police nationale n'a pas toujours été au cœur de l'action publique locale. Relativement marginalisée des dispositifs de prévention de la délinquance⁹, elle n'en a pas moins été progressivement réhabilitée par une politique de territorialisation de la sécurité amorcée dans les années 1990, puis couplée à la politique de contractualisation entre ville et État. Outre la politique nationale de sécurité, un deuxième facteur vient renforcer la position nodale de la police nationale dans les partenariats locaux : la mise à l'agenda local des questions de sécurité. En effet, pour nombre d'organisations – confrontées à des problèmes de sécurité jugés en augmentation – la coopération avec la police nationale, le premier maillon de la chaîne pénale, devient un enjeu capital, au-delà de la simple formalisation de dispositifs contractuels.

La mise à l'agenda local de la sécurité ou l'impératif soutien à la police nationale

Dans les années 1990, le thème de la sécurité s'impose comme un enjeu majeur au niveau local. Dans les deux villes françaises étudiées, le processus de mise à l'agenda municipal de l'enjeu sécurité repose sur des mobilisations d'habitants, qui adressent à la municipalité et aux services de l'Etat lettres et pétitions pour dénoncer les problèmes qui touchent leur zone de résidence¹⁰. Les problèmes dénoncés concernent essentiellement les règles d'usage des lieux

⁸ Ce décret permet au maire de signer un CLS sans l'accord préalable du préfet et lui offre la présidence du comité de pilotage, une fonction auparavant réservée au préfet. Le rôle du maire dans l'animation de la politique locale de sécurité se trouve ainsi renforcé. Préfet et procureur de la République sont membres de droit du CLSPD, le premier étant également chargé de désigner le deuxième collègue, celui des représentants de l'Etat. Le décret prévoit également la mise en place de Conseils départementaux de Prévention de la délinquance (CDPD) et de Conférences départementales de la Sécurité (CDS), présidés par les préfets. Si les CDPD sont ouverts aux collectivités locales, ce n'est pas le cas des CDS.

⁹ Le rapport Bonnemaïson avait cependant préconisé une participation active des forces de l'ordre dans les partenariats locaux.

¹⁰ Pour une analyse comparative des dynamiques de mise à l'agenda municipal de la sécurité dans des villes françaises et italiennes, voir Germain 2011, à paraître.

collectifs et peuvent être qualifiés génériquement de « désordre » (Skogan, 1990) afin de rendre compte – sans minimiser leur gravité – de la diversité des faits jugés problématiques par les résidents et la définition différenciée dont ils peuvent faire l’objet¹¹. Les maires sont alors incités à réinvestir leurs compétences en matière de sécurité, et ce d’autant plus qu’ils détiennent des compétences en matière de police urbaine depuis le 19^e siècle¹² et que les réformes de décentralisation de 1982-1983 ont renforcé leur légitimité à intervenir. Des organisations semi-publiques comme les bailleurs sociaux ou les sociétés de transport en commun sont également concernés par ces phénomènes. Les bailleurs sociaux sont confrontés à des actes de vandalisme et des dégradations, du fait notamment de regroupements dans les parties communes des immeubles. A Grenoble, par exemple, des résidents en logement social du quartier de la Villeneuve, faisant le constat de dégradations accentuées dans les coursives depuis l’été, et notamment de la présence de toxicomanes et de seringues abandonnées, décident d’alerter leur bailleur social (Germain, 2008). Dans les transports en commun, ce sont souvent les atteintes aux personnels qui impulsent la mise à l’agenda de l’enjeu sécurité. A Lyon par exemple, la SLTC (Société lyonnaise de transports en commun, filiale du groupe VIA GTI) crée dès 1990 un service de « gestion des dysfonctionnements sociaux », qui deviendra par la suite le « service prévention intervention ». En 1996 sont prises les premières mesures prises pour rassurer les conducteurs (des cabines anti-agression).

La mise à l’agenda local de la sécurité ne peut pas se comprendre sans référence aux difficultés structurelles et conjoncturelles des forces de l’ordre à traiter les désordres et la petite délinquance de voie publique. Dominique Monjardet (1996), à partir d’une synthèse de quinze années de recherche sur l’institution policière, diagnostique une crise de la « police urbaine », la fonction sociale de maintien de la tranquillité publique¹³. Cette crise résulte de la conjonction de plusieurs dynamiques, d’ordre structurel et conjoncturel. Premièrement, l’institution policière repose sur une organisation centralisée dont les priorités d’intervention sont dictées par le centre et non par les villes dans lesquelles elle opère. Or la police est initialement créée par les Etats pour protéger les intérêts du gouvernement, c’est-à-dire préserver l’ordre établi par les élites contrôlant l’appareil d’Etat (Bayley, 1985). Il en résulte que l’ordre public constitue la priorité absolue pour les forces de police nationales. En France, avec l’étatisation des polices municipales qui s’achève avec la loi Darlan de 1941, le chef local de la police reçoit désormais ses ordres du préfet et non plus du maire : il est désormais évalué sur sa capacité à maintenir l’ordre (priorité du préfet) et sur la conformité de son administration (priorités du Ministère) mais non plus sur sa

¹¹ Par exemple, les problèmes liés à la drogue peuvent être envisagés sous l’angle de la présence de toxicomanes (dérangante, mais non illégale s’ils suivent par exemple un traitement de substitution à la méthadone), de *dealers* (dont le commerce est en revanche illégal), ou encore de seringues abandonnées (dont le ramassage relève plus de la propreté urbaine que de la police).

¹² Si en France, le maire n’a pas d’autorité hiérarchique sur la Police nationale, il n’en dispose pas moins de pouvoirs de police sur sa commune depuis la loi du 5 avril 1884. En matière de police administrative, le maire est l’autorité compétente pour faire respecter « le bon ordre, la sûreté, la sécurité, et la salubrité publiques » sur le territoire communal et dispose ainsi de pouvoirs exercés au nom de l’Etat dans certains domaines clairement définis (code de la route, code rural, code de la santé publique, etc.), mais sous l’autorité du préfet. Il dispose en outre de prérogatives judiciaires - il est officier de police judiciaire (OPJ) - qui peuvent le conduire à constater d’éventuelles infractions à la loi pénale et à en rechercher les auteurs.

¹³ Monjardet suggère d’appréhender toute institution policière – et ce quel que soit le régime politique considéré – à partir des trois fonctions qu’elle doit remplir : la police d’ordre ou police de souveraineté (qui consiste à assurer la sécurité de l’Etat), la police criminelle (la police de la société, qui traite la délinquance) et la police urbaine, en charge de la tranquillité publique (mission générale de règlement des conflits interpersonnels et de régulation des comportements sur la voie publique). Cette dernière fonction sociale est remplie par les forces de l’ordre étatiques, en charge de la *sécurité publique*, mais aussi locales (polices municipales, gardes champêtres).

contribution à la paix locale (Monjardet, 2000). Deuxièmement, le « mouvement national » créé par le recrutement centralisé des agents engendre un système dans lequel les officiers sont obligés de passer la moitié de leur carrière sur des postes de court terme dans des endroits qu'ils ne connaissent pas et dans lesquels ils sont des étrangers pour tout le monde. Cette distanciation entre police et population locale est volontairement instaurée pour éviter aux forces nationales la corruption qui aurait gangrené les polices municipales¹⁴. Troisièmement, les progrès techniques (motorisation des patrouilles et radio, en réponse à la généralisation du téléphone) ont contribué à réduire considérablement les contacts entre police et population. La conjonction de ces trois dynamiques contribue à supprimer les relations de responsabilité de la police vis-à-vis des populations locales et encourage un processus de professionnalisation corporatiste, marqué par la perte des qualifications et compétences traditionnelles des forces de police municipale au profit des critères de la police judiciaire. Le système d'incitations et de sanctions en vigueur dans la profession favorise plus la recherche des « belles affaires » que l'action de terrain, peu visible et nécessitant du temps. Ainsi, la profession ne valorise pas la sécurité publique : s'il s'agit du service le plus important en hommes, il ne revêt pas le prestige des services spécialisés. Enfin, l'explosion des chiffres de la délinquance au cours des dernières décennies constitue le facteur conjoncturel de désintéressement de l'institution policière pour le traitement des désordres. La France a connu une très forte hausse de la délinquance depuis la Seconde guerre mondiale (voir par exemple Lagrange, 2003) que les forces de police ne sont pas parvenues à juguler. La combinaison de ces dynamiques a pour conséquence une hiérarchisation des priorités largement différenciée entre police et population.

Face aux difficultés structurelles et conjoncturelles des services de l'État à traiter les problèmes de désordres et de délinquance, les municipalités et les organisations semi-publiques se trouvent donc fortement incitées – par leurs résidents/usagers/personnels – à développer une politique en matière de sécurité qui s'inscrive principalement dans une logique de soutien à l'activité policière. C'est donc paradoxalement parce qu'elle est en position de faiblesse structurelle dans la lutte contre les désordres et la délinquance de voie publique que la police se trouve en position de force au sein des partenariats : la coopération avec l'organisation policière devient, pour les diverses organisations confrontées aux problèmes de sécurité, un enjeu majeur.

La police nationale au cœur du jeu partenarial

Plusieurs éléments attestent du pouvoir¹⁵ acquis par la police nationale au sein des partenariats locaux. Tout d'abord, le caractère exclusif de ses compétences judiciaires¹⁶ lui permet d'exiger de ses partenaires des informations précises et fiables en échange de son action. Ensuite, le souci de renforcement de la coopération avec la police nationale conduit certaines organisations à recruter des acteurs issus de l'univers policier à des postes clés, afin non seulement de faciliter le dialogue avec la « grande maison », mais également de structurer des services internes spécifiquement en charge des questions de sécurité. Enfin, les organisations qui

¹⁴ Sur le mythe de la corruption des polices municipales, voir Malochet, 2007.

¹⁵ La notion de pouvoir est entendue ici au sens relationnel classique du terme : il s'agit de la capacité d'un acteur à obtenir d'un autre une action que ce dernier n'aurait pas effectuée autrement (Dahl, 1973).

¹⁶ La police nationale peut non seulement intervenir pour constater des infractions, mais c'est également elle qui entame les procédures avec le recueil des dépôts de plaintes et qui est en mesure d'informer les plaignants sur les suites judiciaires données à leur affaire.

ont opté pour la mise en place de la vidéosurveillance façonnent de plus en plus leur dispositif en fonction des préoccupations policières.

Le formatage policier des ressources informationnelles

La ressource principale qui s'échange au cours des rencontres partenariales, qu'il s'agisse de réunions régulières ou d'interactions ponctuelles, est de nature informationnelle :

« C'est assez riche, on échange en information, on fait le tour d'ensemble de tous les événements qui sont survenus sur l'arrondissement. Chacun exprime ses craintes, ses inquiétudes, ses problèmes, quelquefois ses satisfactions, et interpelle les bonnes personnes et des décisions peuvent être prises sur des actions à mener... quelquefois c'est simplement un échange et une consultation et une information qui circule [...] on est là pour donner des informations, donner notre sentiment sur la vie dans nos immeubles. » (Entretien bailleur social, Lyon, 10 janvier 2005).

Forte de ses compétences judiciaires, la police nationale conditionne son action à l'obtention d'informations pertinentes de la part de ses partenaires. Le recueil d'informations fiables et précises devient alors un enjeu majeur pour les différentes organisations.

« Les bailleurs ont évolué dans leur fonctionnement depuis une dizaine d'années sur ces aspects de tranquillité et de sécurité : aujourd'hui, ils ont presque tous, en règle générale, suffisamment d'informations pour que la police, par exemple, puisse faire des interventions très précises. Alors qu'il y a dix ans, on ne savait pas. » (Entretien bailleur social, Lyon, 2 décembre 2004).

La transmission d'informations pertinentes repose sur l'objectivation et la quantification des phénomènes qui posent problème. Les organisations partenaires sont alors fortement incitées à formaliser la procédure de recueil et de transmission d'informations à la police nationale. Elles mettent ainsi en place des procédures nouvelles visant à systématiser, standardiser et centraliser le recueil des incidents, afin de satisfaire à l'exigence de précision de la police nationale. Les bailleurs sociaux lyonnais, par exemple, mettent en place un système de « fiches-incidents » que sont censés remplir les agents de terrain. C'est ensuite le « référent CLS » de l'ensemble des bailleurs sociaux lyonnais qui est chargé de centraliser les fiches pour les transmettre à la police nationale. Ils bénéficient, en échange, d'une procédure simplifiée de dépôt de plainte : le responsable qui souhaite porter plainte prend directement rendez-vous au commissariat, ce qui lui évite les attentes parfois longues des dépôts de plainte classiques.

La police nationale réclame non seulement des informations pertinentes, mais elle peut aussi exiger, en cas de besoin, leur transmission rapide. Afin d'accélérer la circulation de l'information, la municipalité lyonnaise a opté pour le détachement d'un policier municipal au centre d'information et de commandement (CIC) de l'hôtel de police (Roché et al., 2007). Le policier municipal détaché est chargé de faciliter la coopération entre police nationale et police municipale sur trois points. Premièrement, le policier municipal présent est chargé de tenir la police nationale informée des multiples arrêtés pris par la municipalité (fermeture à la circulation de certaines rues pour cause de travaux par exemple). Deuxièmement, l'agent s'est vu déléguer par la police nationale la gestion de la procédure de mise en fourrière et transmet les requêtes à double sens : si la police nationale a besoin qu'un véhicule soit mis en fourrière, le policier municipal contacte son poste de commandement (PC) pour faire effectuer l'opération ; inversement, si la police municipale veut effectuer une mise en fourrière, l'agent obtient sur place la signature d'un officier de police judiciaire (indispensable à toute procédure). La présence du policier municipal au CIC est ici synonyme de gain de temps pour tous. Troisièmement, si la police nationale a besoin d'effectifs additionnels sur une intervention, le policier municipal contacte directement son PC pour s'enquérir du nombre d'agents disponibles. Aux yeux de la

police nationale, les « meilleurs agents » sont capables d'anticiper le besoin et contactent leur PC avant même que la police nationale ne le leur demande¹⁷.

Cet exemple lyonnais permet de souligner que si la police nationale dispose de ressources essentielles, qui font d'elles un partenaire incontournable des partenariats locaux, ses partenaires ne sont pour autant dépourvus de ressources propres, notamment les municipalités. La coopération avec les municipalités, du fait des pouvoirs de police du maire et de leur police municipale, se révèle cruciale dans les grandes agglomérations, comme l'illustre le cas des multiples arrêtés municipaux lyonnais ou des procédures de mise en fourrière de véhicules. Les polices municipales peuvent en outre décharger les policiers nationaux de certaines tâches (infractions routières) mais aussi, selon les orientations municipales, assurer des missions de contrôle de la voie publique¹⁸. La présence d'un policier municipal à l'hôtel de police de Lyon relève donc plus d'une logique de légitimation croisée que de l'affirmation de la supériorité de la police nationale.

Intermédiaires policiers et homologues organisationnelles

Certaines organisations partenaires, toujours plus soucieuses de se rapprocher de la « Grande maison », tendent à recruter à des postes d'encadrement des acteurs issus de la sphère policière. Ainsi en est-il à la ville de Lyon, où deux officiers de police détiennent des postes de responsabilité (l'un est conseiller du maire et l'autre responsable à la fois de la direction sécurité et de la police municipale), et un troisième un poste plus technique (responsable de l'exploitation de la vidéosurveillance), mais aussi à la Ville de Grenoble, où la police municipale est dirigée par ancien officier de la police grenobloise et où la direction sécurité a été dirigée pendant trois ans par un commissaire en détachement (2002-2004). Les transports publics opèrent des recrutements similaires. Dès 1996, la SLTC se dote d'un conseiller technique en matière de sécurité issu de la police nationale, avant de créer en 2005 une direction sécurité dirigée par un ancien commissaire divisionnaire de l'agglomération lyonnaise, qui recrute à son tour en 2006 une commissaire de police afin de mettre en œuvre la nouvelle politique de standardisation et centralisation des procédures. En 2002, le président du Sytral recrute un ancien commissaire divisionnaire comme conseiller à la sécurité, chargé notamment de la mise en œuvre du contrat local de sécurité spécifique aux transports en commun¹⁹. A Grenoble, la société de transport en commun engage également une commissaire de police de l'agglomération lyonnaise pour diriger son service prévention-sécurité, remplacée par la suite par un policier de l'agglomération grenobloise.

Ces acteurs policiers peuvent être qualifiés d'« intermédiaires de l'action publique », c'est-à-dire des professionnels situés à l'intersection de plusieurs « univers institutionnels », entendus comme des « 'milieux' relativement bien structurés par des règles collectives, des rôles et des statuts, dont certains prennent la forme de systèmes organisés » (Nay, Smith, 2002). C'est leur trajectoire personnelle et professionnelle qui confère à ces intermédiaires une légitimité

¹⁷ Entretien CIC de l'hôtel de police de Lyon, 22.06.2006.

¹⁸ Les policiers municipaux peuvent arrêter des auteurs d'infraction pris en flagrant délit pour les remettre ensuite à un officier de police judiciaire territorialement compétent. Il s'agit typiquement des missions confiées au Gom (groupe opérationnel mobile) de la police municipale lyonnaise, une unité spécialisée créée en 2005 et affectée à la surveillance du centre ville.

¹⁹ Signé en novembre 2002, le CLS-TC de l'agglomération lyonnaise associe les représentants de l'État – la préfecture, le parquet et le rectorat -, le Sytral et la SLTC, ainsi que la police municipale de la ville de Lyon. Le CLS-TC a pour principal objectif un renforcement de la rapidité d'intervention, de l'efficacité et de la coordination des forces de police et de sécurité civile en cas d'incident sur le réseau.

suffisante pour dialoguer avec des acteurs aux cultures professionnelles différentes. Certaines organisations choisissent ainsi délibérément de positionner d'anciens responsables policiers à des postes clés afin de faciliter le dialogue avec la police nationale. Plusieurs éléments font d'eux des interlocuteurs privilégiés de l'organisation policière. Tout d'abord, ils maîtrisent le droit, qu'il s'agisse de qualification des faits ou de code de procédure pénale. Ensuite, ils connaissent le l'organigramme et le fonctionnement de l'organisation policière, ce qui peut faciliter les démarches de leur organisation d'appartenance. Enfin, ils disposent le plus souvent d'un portefeuille relationnel important au sein même de l'hôtel de police, ce qui fait d'eux les dépositaires de nombreuses informations.

Au sein de leur nouvelle organisation, les intermédiaires policiers, socialisés par l'institution policière, tendent à générer des homologues organisationnelles et procédurales, c'est-à-dire à structurer leurs services et formaliser leurs procédures à partir de principes propres à l'organisation policière. A Lyon, par exemple, le centre de supervision urbaine (CSU) a été structuré sur le modèle du CIC de l'hôtel de police : il est dirigé par un « chef de quart » comme l'est tout poste de commandement de la police nationale. D'autre part, le responsable de l'exploitation du CSU – un ancien policier de la sûreté départementale – précise avoir « formaté » les opérateurs du CSU au langage de la police nationale, afin de faciliter et fluidifier les rapports inter-organisationnels. De manière similaire, à la SLTC – devenue Keolis-Lyon en 2005 – les opérateurs des différents PC²⁰ apprennent à transmettre immédiatement les informations pertinentes au PC sécurité lorsqu'ils lui rapportent un incident (voir extrait ci-dessous).

« Le PC tramways, il a les images du tramway en direct avec les stations. Des gamins bloquent une porte. J'étais à côté de l'opérateur. Ils étaient trois gamins. Le gars appelle une équipe d'intervention, via le PCS, [...] en disant : « Voilà. Il faut nous envoyer une équipe ». Le gars fait « Comment ils sont ? », le gars fait : « Tu verras, ce sont trois gamins ». Moi, à côté de lui je dis : « Voilà, ce sont trois gamins, ils ont 15 ans, il y en a un qui est habillé tout en blanc, il y en a un qui a un blouson noir, il y en a un qui est un peu plus grand que les autres, et ils ont un vélo blanc ». Expliquer aux gens ce qu'ils n'ont pas vu, c'est donner des détails. Trois gamins avec un vélo, ça se repère. » (Entretien cellule vidéo Keolis-Lyon, 9.03.2007).

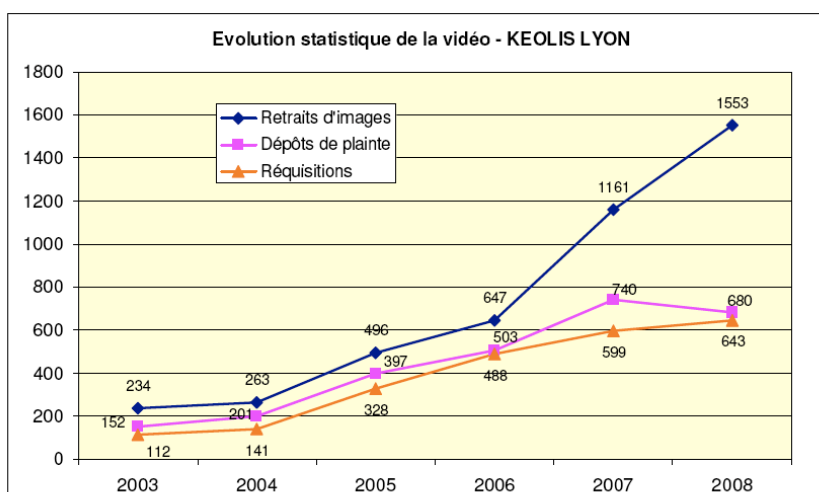
Les intermédiaires policiers, par leur action au sein de leur nouvelle organisation, contribuent donc à la diffusion de standards professionnels policiers. Cet élément constitue à nos yeux le deuxième indice du pouvoir acquis par la police nationale dans la production de l'action publique locale. Le troisième réside dans le développement des usages judiciaires de la vidéosurveillance.

Les usages judiciaires de la vidéosurveillance

Dans les organisations qui se sont dotées de dispositifs de vidéosurveillance (réseaux de transports en commun et municipalités), les intermédiaires issus de l'univers policier contribuent à l'orientation de ces dispositifs à des fins judiciaires. Ainsi en est-il à Grenoble, par exemple, où l'expérimentation de vidéosurveillance menée en 2004 vise spécifiquement la réduction des vols à la roulotte (vols dans les véhicules) dans un périmètre précis du sud de la ville. C'est la directrice sécurité qui est à l'origine de cette expérimentation, soutenue par l'hôtel de police. Les dispositifs de vidéosurveillance tendent à intégrer de plus en plus les finalités policières dans leur agencement organisationnel et procédural, comme l'illustre le cas du système de vidéosurveillance des transports en commun lyonnais.

²⁰ L'organigramme de Keolis-Lyon compte trois PC : un pour les bus, un pour les trams et un pour le métro.

A la SLTC, devenue par la suite Keolis Lyon, il existe depuis janvier 2003 une « cellule vidéosurveillance » exclusivement en charge du visionnage des images. Le visionnage par le personnel de la cellule vidéo a lieu à la demande du PC sécurité, soit pour des problèmes internes, soit à la suite d'une demande de réquisition judiciaire. Le rôle de la cellule vidéo consiste à examiner si les images sont exploitables²¹ et, le cas échéant, à identifier le problème et/ou l'auteur du trouble signalé. Une fois la demande reçue, la cellule vidéo missionne un agent sur place pour récupérer le disque dur sur le véhicule²² et lui en substituer un autre : c'est le « retrait conservatoire ». Si ce retrait a lieu à la demande de la police nationale, la cellule vidéo doit attendre la demande de réquisition officielle pour procéder au visionnage²³. Pour les faits les plus graves, la police nationale peut effectuer elle-même le visionnage mais ces cas restent rares dans la mesure où les policiers nationaux ne sont pas aussi bien aguerris aux techniques de visionnage que les agents de la cellule vidéo. Le nombre de demandes de retrait d'enregistrement est en augmentation constante, passant de 234 en 2003 à 1553 en 2008, soit une multiplication par plus de 5,5 en cinq ans (voir graphique ci-après). Parmi ces demandes, on compte un nombre croissant de réquisitions judiciaires - c'est-à-dire de visionnages effectués pour le compte des forces de police dans le cadre de procédures judiciaires - qui passe de 112 à 643 entre 2003 et 2008, soit une multiplication par près de 6 en cinq ans.



Source Sté Kéolis – Lyon

Source : *Rapport sur l'efficacité de la vidéoprotection*, établi par J.-P. Sallaz (IGPN), Ph. Debrosse (IGA) et D. Han (IGN), Paris : Ministère de l'Intérieur, juillet 2009.

La croissance rapide du nombre de réquisitions judiciaires adressées aux transports en commun lyonnais n'est pas sans répercussion sur le dispositif de vidéosurveillance.

²¹ Il existe de multiples raisons pour lesquelles des images ne peuvent pas être exploitées : panne d'enregistreur, mort du disque dur, défaillance d'une caméra, mauvaise exposition lumineuse (un contre-jour dans un bus par exemple), dérèglement du champ de vision de la caméra (qui filme désormais trop haut pour voir les visages) etc. Au moment de notre enquête, Keolis Lyon estimait le taux de panne de ses équipements entre 16 et 17% environ (contre 30 à 40% lors des premières années d'exploitation). Les variations de température (bus) et les vibrations dans les véhicules constituent les principales causes de panne.

²² Au moment de l'étude, le téléchargement à distance des données n'était pas encore possible mais le responsable de la cellule vidéo ne doutait pas de l'avènement de cette possibilité dans un avenir proche.

²³ Si aucune demande de réquisition n'est prononcée, les images sont détruites au bout de huit jours. Dans le cas contraire, les images sont copiées sur un support numérique et conservées le temps de la procédure.

Premièrement, la cellule vidéo est étoffée : initialement composée de trois personnes, elle compte depuis 2006 quatre agents à temps plein. Deuxièmement, les procédures d'extraction et de visionnage ont fait l'objet d'une formalisation stricte afin de faciliter le travail de la cellule vidéo²⁴. Des procédures standardisées ont vu le jour en 2006 : des fiches d'intervention aux fins de recherche et de stockage des images (demandes d'extraction) et des fiches de réquisitions judiciaires (obligatoirement effectuées par un OPJ). Toute demande de retrait doit être motivée et seul le personnel habilité peut procéder respectivement au retrait des disques durs et au visionnage des images. Troisièmement, l'identification des auteurs d'infraction constitue désormais le premier critère de choix des équipements, et ce au détriment d'autres options technologiques.

« Le but qu'on a, c'est d'avoir des images qui puissent permettre d'identifier quelqu'un. Donc ça veut dire qu'à la base il faut quand même qu'on ait une image lisible, propre, de qualité. Cette image, pour qu'elle soit de qualité, il ne faut pas qu'elle soit trop compressée. » (Entretien cellule vidéo Keolis Lyon, 9.03.2007).

Concrètement, les capacités de stockage des images sont donc limitées par l'impératif d'identification : les images ne peuvent être trop compressées au risque de perdre en résolution²⁵. Or la durée d'enregistrement des disques durs est également un enjeu : une capacité de stockage de 48h avant écrasement automatique peut s'avérer insuffisante dans certains cas²⁶. Ainsi, la tendance est à la sophistication du matériel utilisé : au-delà des standards minimaux juridiquement fixés, les organisations tentent d'améliorer leurs capacités de stockage des images et n'hésitent pas à expérimenter de nouvelles options techniques afin d'améliorer les capacités d'investigation des dispositifs²⁷.

Conclusion

La police nationale, parce qu'elle se révèle capable de diffuser – plus ou moins directement – certains de ses standards professionnels, apparaît au centre des dispositifs locaux de prévention et de sécurité. Ce positionnement n'est toutefois pas sans générer des interrogations sur la production de l'action publique. Il paraît en effet légitime de se demander dans quelle mesure l'importation de standards policiers par les organisations partenaires s'accompagne d'une importation des normes policières, voire des représentations policières sur la délinquance²⁸. Certains acteurs retirent par exemple de l'utilisation de la vidéosurveillance à des fins d'investigation des gratifications symboliques (Douillet, Dumoulin, Germain, 2011) que l'on peut soupçonner d'influencer leurs représentations. Si une culture professionnelle est toujours plurielle – les travaux de Dominique Monjardet sur la police l'ont bien montré – la culture policière tend néanmoins à véhiculer un certain nombre de croyances quant à la responsabilité individuelle des personnes dans le passage à l'acte délinquant. De récents travaux sur l'idéologie professionnelle policière ont notamment montré combien l'idéal de prévention était marginalisé au sein de

²⁴ La direction précise qu'en l'absence de demandes motivées, des retraits « abusifs » ont pu avoir lieu dans le passé, synonyme de perte de temps pour la cellule vidéo.

²⁵ Ces contraintes techniques subordonnées à l'objectif d'identification ont d'ailleurs été entérinées par l'arrêté du ministère de l'Intérieur du 3 août 2007 portant définition des normes techniques des systèmes de vidéosurveillance.

²⁶ Si la victime met 48 h à porter plainte, le retrait conservatoire ne pourra plus être effectué car les images auront déjà été écrasées automatiquement.

²⁷ En 2007, Keolis Lyon testait notamment des caméras avec le son.

²⁸ Nous entendons le terme culture au sens sociologique classique comme un ensemble de représentations, de valeurs et de normes qui orientent les actions des individus.

l'institution policière²⁹. La diffusion de standards policiers au sein d'organisations publiques et semi-publiques, sous l'action notamment des intermédiaires policiers, pourrait ainsi être analysée comme l'un des vecteurs de l'avènement de ce que certains auteurs ont qualifié de « populisme punitif » (Ferret, Mouhanna, 2005) – à savoir la mise en œuvre de politiques de sécurité axées sur l'emploi de mesures répressives et/ou limitant le passage à l'acte délinquant (comme la vidéosurveillance) au détriment des mesures de prévention sociale traditionnelles axées sur les causes profondes de la délinquance – auquel nous préférons pour notre part le terme de « réorientation » de l'action publique (Germain, à paraître). Il convient en effet de nuancer cette vision caricaturale dans la mesure où le recrutement d'intermédiaires policiers est un choix politique que toutes les organisations ne font pas³⁰. Nos conclusions relativisent dès lors celles de L. Arnaud, R. Pasquier et Ch. Le Bart (2006) qui considèrent que les « idéologies professionnelles » auraient finalement supplanté les « idéologies partisans » dans l'orientation de l'action publique. Si l'idéologie professionnelle policière alimente aujourd'hui la réorientation de l'action publique, ce processus n'en a pas moins été impulsé par des décisions politiques.

Références bibliographiques

- Arnaud L., Le Bart C. et Pasquier R. (dir.), (2006), *Idéologies et action publique territoriale: la politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes : PUR.
- Bailleau F., Faget J., De Maillard J. et Pattegay P. (2005), « Coproduire la sécurité. Les 'chargés de mission prévention-sécurité' dans la redéfinition des politiques locales de sécurité », *Les Cahiers de la Sécurité*, 58 (3) : 239-95.
- Bayley D. (1985), *Patterns of policing. A comparative international analysis*, New Brunswick: Rutgers University Press.
- Dahl R. (1971) *Qui gouverne ?*, Paris : Armand Colin.
- Dieu F. (1999) *Politiques publiques de sécurité*, Paris : L'Harmattan.
- Donzelot J. et Wyvekens A. (1998) *La politique judiciaire de la ville : de la prévention au traitement, les groupes locaux de traitement de la délinquance*, Paris : Mission de recherche Droit et Justice.
- Douillet A.-C., Dumoulin L. et Germain S. (2011), « Un dispositif socio-technique à la loupe : le développement de la vidéosurveillance dans trois villes françaises », *Quaderni*, 74, 105-120.
- Ferret J. et Mouhanna C. (2005), « Vers un nouveau populisme punitif ? » in Ferret J., Mouhanna, C. (dir.), *Peurs sur les villes*, Paris : PUF, 211-229.
- Gatto D. et Thoenig J.-C. (1993), *La sécurité publique à l'épreuve du terrain: le policier, le magistrat et le préfet*, Paris : L'Harmattan.

²⁹ Voir Coulangon Ph., Pruvost G., Roharik I. (2011), « Les idéologies professionnelles. Une analyse en classes latentes des opinions policières sur le rôle de la police », communication à la journée d'étude CESDIP-GERN-CMH « Police, sécurité et citoyenneté », 17 mai. A partir d'une enquête par questionnaire auprès de 5221 policiers issus de 87 services de police, les auteurs regroupent les opinions policières sur leur fonction en trois classes : les « répressifs » (45% de l'échantillon), les « préventifs » (10% de l'échantillon) et les « médians » (45% de l'échantillon), qui se distinguent des deux autres groupes par l'accent mis sur les causes familiales (défaut d'encadrement) de la délinquance.

³⁰ Cette pratique n'est, à notre connaissance, pas (encore) répandue chez les bailleurs sociaux par exemple. Ce constat rejoint d'ailleurs les conclusions d'une étude collective sur les chargés de mission prévention et sécurité dans les villes françaises (Bailleau et al., 2005) : en l'absence de formation initiale spécialisée, le profil du poste dépend pleinement des orientations municipales retenues.

- Germain S. (2008), *Les politiques locales de sécurité en France et en Italie. Une comparaison des villes de Lyon, Grenoble, Bologne et Modène*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Grenoble II.
- Germain S. (2011, accepté sous réserve de modifications), « Le retour des villes dans la gestion de la sécurité en France et en Italie », *Déviance et Société*, 34 (4).
- Germain S. (à paraître), « De la prévention à la sécurité urbaine. La réorientation de l'action publique locale en France et en Italie », in Boucher M. (dir.), *Regards croisés sur la régulation sociale des désordres*, Paris : L'Harmattan, coll. Recherche et transformations sociales.
- Lagrange H. (2003), *Demandes de sécurité. France, Europe, Etats-Unis*, Paris : Seuil.
- Lazerges Ch. (1991), *Les publics privilégiés par les contrats d'action de prévention*, Montpellier : Equipe de recherche sur la politique criminelle, Université de Montpellier I.
- Malochet V. (2007), *Les policiers municipaux*, Paris : PUF.
- Monjardet D. (1996), *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris : La Découverte.
- Monjardet D. (2000), « Police and the public », *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8, 353-378.
- Nay O. et Smith A. (2002), « Les intermédiaires en politiques. Médiation et jeux d'institutions », in Nay O., Smith A. (dir.) *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris : Economica, 1-21.
- Roché S. (2004), « Contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité. Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes », *Revue Française de Science Politique*, 54 (1) : 43-70.
- Roché S., Douillet A.-C., Dumoulin L., Germain S. et Cameratti N. (2007) *Les usages techniques et politiques de la vidéosurveillance : une comparaison entre Lyon, Saint-Etienne et Grenoble, Rapport final*, Institut National des Hautes Études sur la Sécurité et UMR Pacte.
- Skogan W. (1990), *Disorder and decline: crime and the spiral of decay in American neighbourhoods*, New York : The Free Press.