

8^e Congrès de l'AFSP - 14-16 septembre 2005, Lyon Table ronde internationale n°6

Villes, régions, Etat, Europe : l'action publique à l'épreuve des changements d'échelle

**« Les collectivités italiennes à la conquête de la sécurité : vers l'affirmation d'un
(nouveau) paradigme ? »**

Séverine Germain, doctorante

Pacte-Cerat

Cette contribution propose d'examiner les changements d'échelle qui sont intervenus en Italie dans le domaine pourtant régalien de la sécurité depuis le milieu des années 1990. Le système institutionnel italien se caractérise par une pluralisation des acteurs (Dente, 1985 ; Della Porta, 1999 ; Mény et Surel, 2001) et le domaine de la sécurité n'échappe pas à cette caractéristique. Avec la montée en puissance des communes et des régions depuis le milieu des années 1990, la gouvernance de la sécurité au plan local repose aujourd'hui sur l'interaction entre différents niveaux politico-institutionnels, eux-mêmes fractionnés en différents services. Cette gouvernance multi-niveaux se caractérise, depuis une dizaine d'années, par la multiplication des contrats de sécurité entre maires et préfets, des lois régionales et des accords de programme entre Etat et régions dans le domaine de la sécurité, alors que les régions ne disposaient d'aucune compétence en la matière. Depuis la réforme de la Constitution adoptée en 2001¹, les régions possèdent néanmoins des compétences en matière de coordination des polices locales (municipales et provinciales²). En 2005, une nouvelle étape a été franchie puisque le projet de réforme constitutionnelle d'Umberto Bossi³ sur la *devolution* a été approuvé une première fois par le Parlement⁴. Cette réforme confierait de manière exclusive aux régions le pouvoir législatif en matière de police locale.

Comment interpréter et surtout expliquer ces évolutions au sein du secteur de la sécurité qui, en une décennie, a vu l'émergence d'une véritable gouvernance multi-niveaux impliquant l'Etat, les régions et les communes? L'emploi du terme gouvernance –avec les implications normatives qu'il peut contenir (Peters, 2003)- permet de souligner une réalité empirique : l'Etat n'est plus le seul acteur à intervenir dans l'action publique (Kooiman, 1993 ; Le Galès, 1995 ; Rhodes, 1997), et c'est désormais le besoin d'articuler de multiples formes d'intervention publique qui constitue la logique d'action dominante (Duran et Thoenig, 1996). Cela se traduit notamment par un recours croissant à la contractualisation (Gaudin, 1999), phénomène qui semble se vérifier dans le cas italien. Le domaine de la sécurité apparaît régi par les mêmes logiques en Europe mais sa structuration est cependant

¹ Cette réforme constitutionnelle a modifié le système de répartition des compétences législatives entre l'Etat et les Régions : celles-ci disposent désormais de compétences dans tous les domaines, à l'exception de ceux explicitement réservés à la compétence exclusive de l'Etat (politique étrangère, finances, ordre public et sécurité, etc.). Etat et Régions disposent, en outre, de compétences partagées dans certains domaines (santé, transports, enseignement, commerce extérieur).

² La police provinciale détient des compétences en matière d'environnement.

³ Leader léghiste, il a été ministre des réformes institutionnelles et de la dévolution dans le gouvernement Berlusconi jusqu'en juillet 2004.

⁴ Ce projet de réforme constitutionnelle, qui entraînerait la naissance d'une République fédérale s'il entrait en vigueur, doit encore être approuvé une seconde fois par les deux Chambres.

beaucoup plus tardive en Italie par rapport à d'autres pays comme la France ou le Royaume-Uni.

Notre étude permet d'avancer plusieurs hypothèses explicatives de l'avènement de cette nouvelle architecture de la gouvernance de la sécurité en Italie. Nous soutenons que les spécificités politico-institutionnelles du contexte local de l'Emilie-Romagne ont produit un réseau particulier d'acteurs, incluant l'institution régionale, et permis la mise à l'agenda régional du thème de la sécurité. L'étude chronologique des évolutions du projet « Città Sicure » (« Villes Sûres ») de la Région Emilie-Romagne, premier programme régional sur la sécurité, permet d'illustrer l'influence décisive du *politics* sur la formation du réseau d'acteurs à l'origine du changement d'échelle. La formulation des problèmes, ainsi que la mise en œuvre des réponses sont elles aussi tributaires des particularités locales, qui n'exercent en revanche pas d'influence majeure sur le contenu même de l'action publique, qui se caractérise, comme ailleurs en Europe, par des mesures dites de « prévention situationnelle » et de « prévention sociale ».⁵ Le contexte politico-institutionnel influe donc fortement sur la définition des problèmes - la définition d'une politique reposant sur un arbitrage d'intérêts, il semble difficile de retrouver des configurations locales exactement identiques d'un territoire à un autre- mais moins sur les solutions, la palette de choix étant somme toute assez limitée, même s'il apparaît évident que le choix d'un instrument n'est pas neutre (Lascoumes et Le Galès, 2004).

Nous essaierons donc de mettre en lumière, dans cette contribution, le processus qui a conduit à la nouvelle architecture du secteur de la sécurité, la « sécurité intégrée »⁶, qui peut être qualifiée de *multi-level governance*. Les dynamiques constitutives de ce processus sont toujours en cours, si bien que la structuration du secteur de la sécurité est loin d'être figée et risque encore de connaître des modifications notables étant donné les évolutions en cours au niveau national. Ces évolutions trouvent leur origine en Emilie-Romagne, Région qui a abrité la naissance du premier programme sur la sécurité, d'abord uniquement scientifique, puis constitué d'interventions pratiques. Nous tenterons donc de mettre en évidence les dynamiques qui ont conduit à l'avènement de la figure de la « région animatrice » en Emilie-Romagne avant de détailler les répercussions qu'a eu l'avènement de ce nouveau paradigme

⁵ Nous reprenons cette distinction classique par souci de clarté. Faute de place, il ne nous est pas possible d'en discuter ici le contenu.

⁶ Le gouvernement et les collectivités ont adopté ce terme qui suppose la coproduction de la sécurité par les services de l'Etat, les collectivités locales, les entreprises de sécurité et les citoyens. Il figure dans les rapports annuels du Ministère de l'Intérieur intitulés *Lo stato della sicurezza in Italia*.

sur l'action publique, aussi bien au plan local que national, le modèle émilien ayant fortement contribué à structurer son environnement.

L'avènement de la figure d'une « région animatrice » ou la mise à l'agenda régional de la sécurité en deux temps (1995-1999 et 1999- ...)

L'Etat italien ne s'est préoccupé que tardivement de la question de la sécurité publique⁷, pour des raisons d'ordre politique mais aussi historique. Le maintien de l'ordre public était une priorité du gouvernement jusqu'aux années 70 (Della Porta et Reiter, 1997, 2003), puis les manifestations violentes des mafias et du terrorisme politique ont occulté tous les autres problèmes de la société italienne (Pavarini, 1994 ; Selmini, 1999, 2003). La région Emilie-Romagne s'engouffre dans ce vide intellectuel et normatif dès 1995, avec le lancement du projet « Città sicure ». Ce projet naît de la conjonction de trois éléments (Selmini, 2004 ; Melossi et Selmini, 2000): l'intérêt d'une partie de la criminologie italienne pour ce thème, qui va importer un certain nombre de concepts issus du *left realism* notamment; la compétition politico-institutionnelle croissante du début des années 1990 sur les questions de fédéralisme et le rôle émergent des maires ; et la croissance significative des taux de criminalité (Barbagli, 1998a, 1998b, 2003 ; Barbagli et Gatti, 2002) et les premières mobilisations d'habitants sur les problèmes de sécurité (Selmini, 1997 ; Chiodi, 1999 ; Bonvecchio, 1999 ; Della Porta et Andretta, 2001 ; Della Porta et Mosca, 2002 ; Poletti, 2002 ; Lewanski et Mosca, 2003). La conjonction de ces éléments explique la montée de la préoccupation politique pour la question de la sécurité en Emilie-Romagne et la constitution d'un petit groupe de « policy entrepreneurs » au sens de Kingdon (1984).

L'ombre du PDS dans l'élaboration du modèle théorique émilien

La réflexion criminologique sur les questions de sécurité naît à Bologne, dans les cercles du PDS, le *Partito Democratico di Sinistra* (Parti Démocrate de Gauche), héritier du Parti Communiste Italien qui règne depuis 1946 sur l'Emilie-Romagne, où éclatent par ailleurs des manifestations spontanées d'habitants dans la deuxième moitié des années 90. En 1991, Cosimo Braccesi, chargé des questions de justice au sein de la fédération bolognaise du PDS, contacte Massimo Pavarini, professeur de droit pénal à l'université de Bologne afin de s'informer de ces questions dont il confesse être novice. Les deux hommes échangent leurs

⁷ Au sens de lutte contre la délinquance.

réflexions et arrivent à la conclusion que le thème de la sécurité va devenir un enjeu en Italie comme il l'est devenu dans d'autres pays européens. Avec le soutien financier du PDS, ils créent à Bologne une revue intitulée *Sicurezza e Territorio (Sécurité et Territoire)* et animent un groupe de réflexion composé de chercheurs, journalistes, travailleurs sociaux et fonctionnaires publics. La revue paraît jusqu'en 1994, année où Bersani, le secrétaire régional du PDS, est élu à la tête de la Région Emilie-Romagne. Bersani, proche du cercle de réflexion animé par Pavarini, appuie la création d'un comité technique au sein de la Région. C'est ainsi que le projet « Città Sicure » naît au cœur de l'institution régionale et non au sein d'une commune, contrairement à ce que le réseau prévoyait.⁸ Il semble alors opportun de voir en 1995 l'année de la convergence des trois *process streams* indispensables à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunités politiques (Kingdon, 1995 : 20). Pour Kingdon, ces différents courants convergent lors de périodes critiques où « *solutions become joined to problems, and both of them are joined to favourable political forces* ». On peut dire que le *problem stream*, relatif au processus d'émergence de problèmes qui attirent l'attention des décideurs, remonte au milieu des années 90, avec l'explosion des mobilisations d'habitants au Nord et au Centre de l'Italie, suite aux premières vagues d'immigration. Le *policy stream*, qui concerne le processus de génération d'idées et de propositions débute en Emilie-Romagne autour de Braccesi et Pavarini, dès 1991. En 1995, l'élection de Bersani à la tête de la Région constitue le *political stream* majeur, puisqu'une institution puissante, une Région, peut désormais soutenir le projet. La convergence de ces trois dynamiques ouvre une fenêtre d'opportunités pour les *policy entrepreneurs* que sont à l'époque Braccesi, Pavarini et Bersani qui inscrivent à l'agenda régional du thème de la sécurité. Kingdon définit les *policy entrepreneurs* comme suit: « *[their] defining characteristic, much as in the case of a business entrepreneur, is their willingness to invest their resources -time, energy, reputation, and sometimes money- in the hope of future return* » (Kingdon, 1995: 122). Ce petit réseau politico-institutionnel né autour des DS émiliens va obtenir en effet des retombées politiques et institutionnelles importantes, puisque l'Emilie-Romagne va rapidement se trouver à la pointe de l'innovation institutionnelle dans le domaine de la sécurité et exploiter ce thème dans le conflit politico-institutionnel entre Etat et collectivités locales.

Le thème du fédéralisme est intimement lié à la gauche. Putnam, Leonardi et Nanetti, ont bien montré la difficile affirmation de l'institution régionale en Italie, au gré des conflits

⁸ Entretien avec Cosimo Braccesi, directeur du service « Promotion et développement des politiques de sécurité et de la police locale » de la Région Emilie-Romagne, le 23 février 2005.

politiques entre le Parti Communiste Italien (PCI) et la Démocratie Chrétienne (DC) (Putnam et al., 1985). Ils distinguent trois phases. La première s'étend de 1946 à 1972 et se caractérise par une « approche minimaliste », selon laquelle la décentralisation doit être la plus limitée possible. Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, la centralisation demeure l'apanage du régime fasciste, que les partis au pouvoir rejettent en bloc. Les régions, créées par la constitution de 1948, apparaissent comme des garanties (« *garantismo* ») éventuelles contre les excès du pouvoir personnel favorisé par la centralisation (Mény et Surel, 2001 : 437). Toutefois, le PCI n'est au début pas favorable à la décentralisation. Il s'en fait un ardent défenseur après l'écrasante victoire de la DC en 1948 et son rejet dans l'opposition, espérant traduire en sièges l'enracinement électoral dont il bénéficie dans plusieurs régions. Le projet de décentralisation est alors gelé: les régions sont instaurées par la constitution mais ne seront véritablement mises en place qu'en 1970, sous l'action du gouvernement de gauche d'Aldo Moro. La deuxième phase (1972 à 1977) est celle de la « *mobilisation du front régionaliste* » (Della Porta 1999 : 246), emmené par l'Emilie-Romagne, la Lombardie et la Toscane, d'une part, et par la commission interparlementaire pour les régions, d'autre part, tandis que le PCI milite de son côté pour une réforme fédéraliste. Finalement, deux mesures législatives (en 1975 et en 1977) attribuent aux régions de véritables compétences, notamment en matière de services sociaux. La troisième phase, qualifiée de managériale, s'ouvre en 1978 et se caractérise par la crise économique qui doit être gérée. Pour ce faire, les régions tentent d'infiltrer la présidence du Conseil, par l'institution d'un dialogue politique continu entre les différents représentants.

La Région Emilie-Romagne, vitrine du PCI, se situe donc en première ligne dans le conflit politico-institutionnel sur le fédéralisme. Le projet régional « Città Sicure » importe d'ailleurs les concepts du *left realism*⁹ du fait d'une certaine proximité de point de vue existante entre certains criminologues réalistes (Jock Young) et Massimo Pavarini¹⁰ mais aussi parce que ces concepts semblent adaptés à la situation de l'époque, où les communes gérées par le centre-gauche sont à la recherche d'idées susceptibles de justifier le rôle des

⁹ Le *left realism* naît de la crise de la criminologie critique et de la sociologie de la déviance en Grande-Bretagne, dans le courant des années 1980. Ce courant affirme le principe selon lequel la délinquance est une réalité qui doit être prise en considération de manière sérieuse, prône l'abandon des idéalismes portés par le courant le plus radical des années 1970 et critique la gauche qui sous-estime le problème. L'approche se veut radicale car considérant la délinquance comme un produit endémique de la société industrielle avancée, société fondée sur des relations de classe et de genre et reposant sur les valeurs de l'individualisme compétitif et de l'agressivité masculine. Elle est réaliste dans la mesure où elle cherche à déconstruire la délinquance pour mieux en comprendre les causalités (approche multi-causale) et cerner les possibilités concrètes d'intervention. Cette approche innove en s'intéressant notamment à la victime.

¹⁰ Young publie en 1986 un article sur le *left realism* dans la revue italienne *Dei delitti e delle pene* (Young, 1986), dont les thèses sont reprises en 1994 par Pavarini (voir Pavarini, 1994).

maires et pouvoirs locaux dans le conflit croissant avec le gouvernement national (Selmini, 2004). Le *left realism* voit la délinquance comme un aspect normal de la vie quotidienne et il considère l'acte délinquant comme le résultat de l'interaction entre la police, le public, l'auteur et la victime, ces quatre éléments formant le *square of crime*. Il faut donc intervenir sur ces quatre éléments à la fois, d'autant que les populations les plus désavantagées sont les premières victimes de la délinquance. Le *left realism* considère en outre qu'il faut prendre en considération les peurs des gens, qu'elles soient rationnellement fondées ou non. L'intervention ne peut donc avoir lieu qu'à l'échelle territorialisée, la plus proche de la population. Il en résulte l'affirmation, dans les orientations du projet, du rôle central de la commune et du maire dans la politique de sécurité à mener. « Città sicure » adopte également l'approche *multi-agency*¹¹ du *left realism* mais le partenariat demeurera limité aux principaux acteurs institutionnels du débat sur le fédéralisme, à savoir l'Etat et collectivités locales.

Le projet emprunte également au *left realism* la notion de « communauté »¹², afin de souligner la nécessité de fonder socialement les politiques de sécurité en obtenant l'accord et la participation des habitants. Le choix de retenir la notion de communauté se comprend relativement aisément à la lumière du fort enracinement des cultures locales en Italie (voir par exemple sur ce thème Trigilia, 1981, 1986 ; Caciagli, 1988, 1995 ; Della Porta, 1999), pays qui a connu une unité tardive et fragilisée par le clivage Nord-Sud. Cependant, ce n'est qu'à partir des années 1990 –avec la crise de confiance envers les partis engendrée par les révélations de l'opération « Mani Pulite »- que la société civile et ses formes organisées deviennent un interlocuteur véritable du processus de construction des politiques publiques (Della Porta et Andretta, 2001), rôle auparavant tenu de manière exclusive par les partis (voir Pizzorno, 1993).

La dimension communautaire du problème se manifeste d'ailleurs de manière violente dans la ville de Modène dès l'été 1997 (Chiodi, 1999), où des immigrants sont violemment accusés d'actes délictueux par les habitants du quartier Crocetta. A Bologne, le sentiment d'insécurité enregistre une hausse constante au cours des années 90, tout comme la délinquance (Barbagli, 1999), avec des conséquences électorales dès 1999 où, pour la première fois depuis 1945, la ville bascule à droite avec l'élection de Giorgio Guazzaloca, qui a fait de la sécurité son principal thème de campagne. Le thème de la sécurité acquiert donc une dimension d'urgence politique aussi bien pour certains maires pressés par leurs

¹¹ Le *left realism* attribue les échecs du système pénal au manque de coordination entre institutions, d'où la nécessité d'une approche partenariale.

¹² Le terme « communauté » ne revêt pas en Italie la connotation négative qu'il a en France. L'expression « comunità locale » est communément employée pour désigner la population locale.

concitoyens d'agir que pour la région, qui voit sa principale ville passer aux mains de l'opposition. Avec l'élection de Vasco Errani (DS, *Democratici di Sinistra*, nouveau nom du PDS) en 1999 à la présidence de la Région Emilie-Romagne, c'est une nouvelle phase qui s'ouvre, caractérisée par le lancement d'une véritable politique régionale et l'émergence de la figure de la « région animatrice ».

La mise en œuvre d'une véritable politique à partir de 1999 ou l'avènement de la « région animatrice »

Pour Selmini (2004), l'Emilie-Romagne -et d'autres régions- assument désormais un rôle que jouent des gouvernements nationaux en termes de financement des projets locaux, lancement de programmes sur la sécurité urbaine, coordination d'activités, activités de consultance et services aux communes, animation du débat national et international. Il semble donc intéressant d'utiliser la notion de « région animatrice » -sur le modèle de l'expression « l'Etat animateur », utilisée par Donzelot et Estèbe dans leur étude sur la politique de la ville (Donzelot et Estèbe, 1994)- pour souligner le rôle de mobilisation, d'intégration et de mise en cohérence de l'action publique joué par la Région.

Premièrement, au moment du lancement du projet, l'institution régionale ne détient pas de compétences dans le domaine de la sécurité. Les élus et fonctionnaires doivent donc trouver un moyen juridique d'intervenir dans le champ de la sécurité. La loi régionale n°3 du 21 avril 1999 met en avant un nouveau concept, celui de « sécurité urbaine » -qui a une existence au plan local et qui se distingue des concepts traditionnels de sécurité publique et d'ordre public- dont elle assume la responsabilité en tant qu'institution locale. La Région ouvre donc une « brèche » juridique dans laquelle d'autres collectivités vont pouvoir s'engager. Les Régions détiennent à présent des compétences en matière de sécurité puisque la réforme constitutionnelle de 2001 leur a conféré la coordination des polices locales.¹³ La réforme de la *devolution*, lancée en 2003, leur donnerait en revanche des compétences

¹³ Avec la réforme constitutionnelle de 2001, les régions -sauf les régions à statut spécial et les provinces autonomes- obtiennent un pouvoir législatif en matière de police locale dans les limites indiquées par la loi-cadre nationale de 1986 sur le statut des polices municipales. Les communes, dans le cadre des normes régionales (sur la formation, par exemple), organisent et fournissent un service de police municipale mais c'est l'Etat qui délimite, avec cette loi-cadre, les missions de la police municipale en matière de sécurité publique (la police municipale exerce une mission auxiliaire de sécurité publique et les policiers municipaux peuvent se voir conférer la qualité d'agents de sécurité publique par le préfet).

législatives exclusives sur la police locale et la possibilité, par exemple, de constituer des corps régionaux de police.¹⁴

Deuxièmement, l'Emilie-Romagne fait partie des régions qui ont joué le jeu de la délégation de compétences aux provinces et communes. Les régions ont obtenu de l'Etat des attributions limitées et confuses de compétences (Dente, 1989) et auraient dû déléguer une grande partie de leurs missions de gestion administrative aux échelons provincial et communal, car elles étaient originellement conçues comme des organes intermédiaires (Mény et Surel, 2001). Au contraire, certaines se sont accrochées aux maigres prérogatives administratives qui leur avaient été confiées mais pas l'Emilie-Romagne. Du fait de ces délégations, les compétences sont imbriquées et la coopération entre échelons territoriaux nécessaire. La création de l'Ecole régionale de police locale en 2004 illustre cette nécessité de coopération : du fait des délégations opérées en matière de formation professionnelle (loi régionale n°19 du 24 Juillet 1979), la Région a dû créer une société regroupant 17 collectivités, dont tous les chefs-lieux de province, sous l'intitulé « Ecole Régionale Spécialisée de Police Locale ». Cet institut de formation, accrédité comme tel par la Région, a ouvert ses portes en 2004 et assure la formation professionnelle et continue des agents des polices provinciales et municipales.

Troisièmement, plusieurs éléments illustrent la notion d'animation empruntée à Donzelot et Estèbe : logique de projet, mobilisation des élus locaux, recherche de globalité dans l'approche et volonté de mise en cohérence de l'action publique. La politique régionale repose sur des appels d'offre annuels pour le financement de projets élaborés par les collectivités (essentiellement des communes) ou des associations locales et met à disposition une ingénierie technique assurée par le service « Promotion et développement des politiques de sécurité et de la police locale »¹⁵. Le positionnement de ce service, créé au sein de l'exécutif régional (cabinet du président), et l'évolution de ses effectifs – d'une personne en 1994 à une quinzaine aujourd'hui- illustrent la volonté de la Région de doter cette structure

¹⁴ Le projet de réforme constitutionnelle veut confier de manière exclusive aux régions le pouvoir législatif en matière de police locale. Les régions pourraient donc apporter des modifications et dérogations à la loi-cadre de 1986. La sécurité publique reste une compétence exclusive de l'Etat (article 117, alinéa 3, lettre h) et la police administrative une compétence exclusive des régions mais deux éléments viennent troubler la clarté apparente de cette répartition de compétences. D'une part, les polices municipales peuvent exercer une mission de sécurité publique et, d'autre part, le principe de subsidiarité est inscrit depuis 2001 dans la Constitution italienne, qui mentionne d'ailleurs qu'une loi nationale doit déterminer des formes de coordination entre Etat et Régions dans le domaine de « l'ordre public et de la sécurité » (article 118, alinéa 3). En l'absence de loi nationale pour l'instant, le flou de la formulation laisse imaginer divers scénarios, de la création de nouveaux corps de police locale avec des missions de sécurité publique, gérés directement par les régions, à l'attribution de missions exclusives de sécurité publique aux corps de police municipale (Cornelli, 2003).

¹⁵ Ce service, dirigé par Cosimo Braccesi, constitue la forme institutionnalisée du projet « Città sicure ».

d'une capacité d'action conséquente. Le montant total des financements accordés s'élevait à 961 660 euros environ en 1999 et frôlait les 2 millions d'euros en 2003. De plus, la Région finance des « projets pilotes » de requalification urbaine, qui comprennent plusieurs volets, illustration de la recherche d'une approche « globale » des problèmes.¹⁶ La création de l'Ecole Régionale de police locale s'inscrit, par ailleurs, dans une recherche de mise en cohérence de l'action publique sur le territoire par une harmonisation des formations dispensées.

La rapide présentation du contexte d'avènement du projet « Città Sicure » permet d'en expliquer certains aspects, à savoir les contours du réseau d'acteurs impliqués et une partie des choix retenus dans l'élaboration du modèle théorique puis dans les modalités d'intervention. L'examen des projets financés par la région permet d'affirmer que le contenu de l'action publique en Emilie-Romagne ne diffère pas véritablement de ce qui se fait dans d'autres pays européens. La Région Emilie-Romagne devient toutefois une « région animatrice structurante », dans la mesure où elle contribue à structurer l'architecture de la gouvernance de la sécurité italienne par l'application de son modèle de relations inter-institutionnelles sur son territoire et sa diffusion à d'autres régions.

La nouvelle gouvernance de la sécurité en Italie ou la diffusion limitée du « modèle » émilien

Il convient de s'interroger sur les conséquences de ce changement d'échelle sur l'action publique en cherchant à comprendre les mécanismes de diffusion du « modèle » émilien. Ce « modèle », fondé sur la notion de « sécurité urbaine »¹⁷, se diffuse sur le territoire régional, grâce au rôle de support technique joué par le service « Promotion et développement des politiques locales de sécurité et de la police locale » de la Région auprès des communes émiliennes. Mais, outre ces interactions au niveau proprement local, la Région entreprend d'agir au plan national en mobilisant d'autres collectivités. L'historique du développement du Forum Italien sur la Sécurité Urbaine (Fisu) illustre cette dynamique : créé

¹⁶ Les projets pilotes –dont la périodicité des appels d'offre n'est pas fixée– comprennent des interventions lourdes comme l'implantation de systèmes de vidéosurveillance, de radiolocalisation pour la police municipale, ou de réseaux de bornes d'appels d'urgence ; la requalification de structures éducatives, de structures d'accueil pour jeunes ou pour immigrés ; la restructuration d'espaces verts. Chaque projet pilote donne lieu à la signature d'un « accord de programme » entre la Région et la Commune concernée. Le premier appel d'offre a eu lieu en 2000 et finance actuellement 13 projets à hauteur de 50%, soit une dépense de 32,5 millions d'euros pour la Région.

¹⁷ Ce terme apparaît dans la loi régionale de l'Emilie-Romagne n°3 du 21 avril 1999 sur la réforme du système régional et local.

en 1996 sous l'impulsion de huit membres fondateurs (dont une seule région, l'Emilie-Romagne), le Fisu compte aujourd'hui quatre-vingt membres et regroupe des régions, des provinces et des communes. L'Emilie-Romagne, par le biais du Fisu, a diffusé son modèle et contribué à la redéfinition des rapports central-local dans le domaine de la sécurité, mais sans réussir néanmoins à s'imposer sur tout le territoire (l'un des enjeux actuels du Fisu est son élargissement au Sud). Une proposition de loi datée du 17 mars 2003 et intitulée « *Dispositions pour la coordination en matière d'ordre public, sécurité publique et police administrative locale, et pour la réalisation de politiques intégrées pour la sécurité* » a été adoptée conjointement en mai 2003 par l'Anci (Association Nationale des Communes Italiennes), l'Upi (l'Union des Provinces Italiennes) et la Conférence des présidents de région. Cette proposition vise à la reconnaissance par l'Etat du rôle joué par **toutes** les collectivités locales dans le domaine de la sécurité –et pas seulement les régions.

Le modèle émilien de relations inter-institutionnelles ou l'alliance inédite des collectivités contre le centre

Sur les vingt régions que compte l'Italie, dix d'entre elles ont actuellement promulgué une loi sur la sécurité (la première, celle de l'Emilie-Romagne, date de 1999). Il est intéressant de souligner dès à présent qu'aucun de ces textes ne donne une définition définitive de ce que sont les « politiques dans le domaine de la sécurité urbaine » (Braghero et Izzi, 2004), cette définition variant d'une région à une autre. Ces législations ont néanmoins toutes en commun de chercher à instaurer un partenariat au niveau régional entre la Région et les services de l'Etat et créent toutes une enveloppe pour financer les projets d'autres collectivités locales (provinces et communes) et d'associations. Quant aux accords de programme Etat-région¹⁸, actuellement au nombre de six, ils prévoient notamment le développement de la recherche scientifique visant à l'amélioration des connaissances sur les problèmes identifiés; le financement de projets; le renforcement de la formation professionnelle des policiers locaux, par l'intermédiaire de programmes de formation conjointe entre Police d'Etat, polices municipales et Carabiniers et une rationalisation du travail des forces de police, à travers l'amélioration de la coordination entre les différents corps (Police d'Etat, Carabiniers, Garde des Finances et polices municipales). De fait, ces

¹⁸ Les accords de programme existent depuis 1990 : différentes autorités, dont les différents niveaux de gouvernements, s'entendent pour mettre en place des mesures ou des programmes qui requièrent une action coordonnée et des engagements réciproques. Sont stipulés les devoirs et les contributions financières de chacun.

accords font du thème de la « sécurité urbaine » un objet de concertation entre le gouvernement et chaque région, comme c'est le cas dans d'autres domaines, alors que les régions n'ont pas encore de véritable délégation de compétences en la matière. Ils permettent aussi de préciser les modalités de collaboration entre collectivités locales et Etat. Les instruments retenus par les régions pour intervenir dans le domaine de la sécurité apparaissent donc classiques et, conformément à l'analyse de Lascoumes et Le Galès sur les instruments de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 361), ces lois et accords de programme ont une fonction symbolique forte, puisqu'ils font de la sécurité un objet de concertation entre l'Etat et les régions.

Le protocole d'entente ou contrat de sécurité, signé entre le maire et le préfet, constitue le dernier type d'instrument utilisé pour formaliser des relations entre collectivités locales et Etat. Le premier protocole d'entente italien a été signé en 1998 à Modène, suite à des demandes répétées du maire, soutenu politiquement par la Région Emilie-Romagne dans le dialogue entamé avec le Ministère de l'Intérieur. Pressé d'agir face aux événements que nous avons mentionnés plus haut, le maire ne nie pas la dimension symbolique du protocole - comme dans le cas des contrats locaux de sécurité français (De Maillard, 2004)- censé attester aux yeux de la population de son volontarisme en matière de sécurité.¹⁹ Ce premier contrat avait surtout pour objectifs la coordination de la police municipale avec les forces de l'ordre et l'amélioration de l'information du maire. Cette forme de contractualisation inédite en Italie s'est développée assez lentement puisque 208 contrats étaient recensés en 2003.

L'Emilie-Romagne s'est impliquée dans le lancement de ces relations institutionnelles bilatérales dans le domaine de la sécurité, mais a aussi contribué à la création du Fisu, qui s'est avéré une instance productive d'échange de bonnes pratiques entre collectivités. Le Fisu, conçu dès sa création comme un lieu unique d'échange entre les trois niveaux territoriaux italiens²⁰, a permis l'avènement d'une alliance inédite entre les collectivités locales, qui s'est notamment traduite par la présentation d'une proposition de loi commune sur la sécurité, adoptée conjointement par l'Anci, l'Upi et la Conférence des présidents de région. Cette proposition de loi a été rédigée par un comité composé d'un représentant de chaque association, et notamment l'ancien maire de Modène et ancien président du Fisu (aujourd'hui membre honoraire de l'association) pour l'Anci et l'assesseur aux affaires institutionnelles à la Région Emilie-Romagne pour la Conférence des résidents de région, soit deux émiliens sur un comité de trois personnes. Le texte tente de donner un cadre national aux pratiques

¹⁹ Entretien avec Giuliano Barbolini, ancien maire de Modène (1995-2004), le 16 mai 2005.

²⁰ L'homologue français du Fisu n'est constitué que de villes, par exemple.

contractuelles déjà en vigueur, en s'appuyant sur les expériences développées en Emilie-Romagne, et cherche à renforcer la place des élus territoriaux face aux services de l'Etat en matière de réflexion, d'orientation et d'information réciproque.

L'alliance entre les villes et les régions surtout apparaît inédite dans le contexte institutionnel italien, où les villes ont toujours été considérées comme la « périphérie de deux centres », l'Etat et la Région (Bobbio, 2005). Déposée au Parlement, cette proposition loi est en cours d'examen mais les membres du Fisu sont persuadés qu'elle n'aboutira jamais, la sécurité urbaine n'étant plus une priorité du gouvernement Berlusconi.²¹ Le Fisu tente donc, en parallèle, de faire valoir son point de vue au niveau européen.

Etant donné la faiblesse actuelle, pour ne pas dire l'absence de normes européennes contraignantes **au niveau local** en matière de sécurité urbaine²², on peut s'interroger sur l'issue finale de l'activisme du Fisu à l'échelle européenne. Ce dernier critique l'action du Fesu pour son manque d'ambition politique, l'association se contentant de mener des activités de recherche selon les priorités définies par la Commission sans proposer de cadrage institutionnel aux politiques de sécurité urbaine. Lors de la dernière assemblée générale du Fesu, la stratégie du Fisu est apparue clairement par la voix de son président : il s'est déclaré favorable au maintien des contacts entamés par le président et le délégué général du Fesu avec la Commission Européenne afin que celle-ci inscrive la sécurité urbaine dans son programme d'activités, le tout dans le but de pouvoir ensuite déterminer et orienter cette politique.²³

Les limites territoriales à la diffusion du modèle

L'autre grand enjeu pour le Fisu concerne son élargissement aux régions du Sud, qui demeurent pour l'heure les grandes absentes au sein de l'association. Les Régions qui ont

²¹ Assemblée générale du Fisu, Piacenza, 9 et 10 juin 2005.

²² Il faut attendre le traité d'Amsterdam pour voir la prévention de la criminalité (et non la criminalité organisée) apparaître comme une politique concourant à un espace européen de sécurité, liberté et justice (article 29). Le Conseil Européen de Tampere de 1999 va plus loin en demandant l'intégration de la prévention de la criminalité dans les stratégies de lutte contre la criminalité et en fixant des priorités d'étude, reprises ensuite par le Réseau Européen de Prévention de Criminalité et le programme de financement « Hippokrates », qui vise à encourager les échanges, la formation et la coopération dans le domaine de la criminalité pour la période 2001-2002. Parmi les axes de travail retenus figurent la criminalité à caractère général (délinquance juvénile, délinquance urbaine et délinquance liée à la drogue) et des thèmes transversaux touchant à la fois à la criminalité organisée et à la criminalité générale (comme le sentiment d'insécurité, la victimisation ou la mesure des phénomènes criminels). Les priorités retenues sont issues d'une synthèse des pratiques en cours dans les différents pays mais ne constituent en rien un ensemble de normes contraignantes qui s'imposeraient au niveau local. Il s'agit surtout pour les collectivités soucieuses d'approfondir empiriquement leur connaissance d'un sujet particulier d'une source de financement non négligeable.

²³ Intervention de Claudio Montaldo, président du Fisu, lors de l'Assemblée Générale du Fesu, le 10 juin 2005 à Piacenza (Italie).

promulgué une loi et/ou signé un accord de programme avec l'Etat sur la sécurité urbaine se trouvent majoritairement au Centre et au Nord.²⁴ Même si les contenus varient d'un texte à l'autre, il n'en demeure pas moins que ces régions ont repris le modèle d'intervention dessiné par l'Emilie-Romagne (loi régionale pour financer des projets communaux et/ou accord de programme avec l'Etat pour soutenir les communes qui ont signé un contrat de sécurité).

L'enracinement de la mafia au Sud constitue une donnée contextuelle qui exige une formulation autre du problème et empêche l'application des solutions existantes. Certains auteurs, qui ont étudié le rôle du capital social dans la prévention de la délinquance, ont introduit avec succès dans leur modèle explicatif une variable Nord-Sud (Gatti et Tremblay, 2000 ; Gatti et Tremblay, 2002 ; Gatti, Schadee et Tremblay, 2003). L'enracinement de la mafia a donc des conséquences objectives sur les formes de délinquance observables au Sud (Becchi, 2001 ; Barbagli, 2003), et a contribué à façonner durablement la conception de la sécurité que nourrissent les forces de l'ordre et le gouvernement central.²⁵ Ce n'est pas un hasard si le seul plan national relatif à la sécurité concerne le *Mezzogiorno* : il s'agit du Pon (Plan Opérationnel National), qui comprend sur la période 1998-2006 des financements importants destinés à aider au développement du Sud. La problématique du développement économique du Sud est intimement liée à celle de la sécurité, entendue comme l'éradication de la mafia. De même, si certaines régions du Sud envisagent de rejoindre le Fisui, elles n'en ont pas moins ouvert un débat passionné avec les adhérents sur leur « spécificité », ce qui signifie que les acteurs politico-administratifs du Sud considèrent eux aussi leur territoire comme particulier par rapport au reste du pays. La diffusion du modèle de gouvernance de la sécurité élaboré par l'Emilie-Romagne, qui repose fondamentalement sur un partenariat entre services de l'Etat et collectivités locales, décliné en différents types de relations inter-institutionnelles, se heurte donc à l'existence des mafias au Sud qui influe sur les conceptions des acteurs et sur la formulation des problèmes qu'ils opèrent. Ainsi, tous les acteurs

²⁴ Les régions qui ont promulgué une loi relative à la sécurité sont les suivantes : Emilie-Romagne, Latium, Toscane, Vénétie, Ombrie, Marches, Lombardie, Campanie, Piémont, Abruzzes. Celles qui ont signé un accord de programme avec l'Etat sont : l'Emilie-Romagne, le Latium, la Toscane, la Vénétie, les Marches, la Campanie.

²⁵ La croissance très rapide des homicides entre 1986 et 1991 est due au nombre de crimes perpétrés par la mafia (Barbagli, 2003 : 15-19). L'assassinat des juges Falcone et Bosellino en 1992 a déclenché le lancement d'une politique anti-mafia importante, avec le durcissement de la législation antimafia, l'envoi de l'armée en Sicile, la création de nouveaux organismes (la Direction des Investigations Antimafia et la Direction Nationale Antimafia) et celle d'un parquet spécialisé. D'autre part, une étude menée en 1989 sur des policiers (des élèves de l'école de police, des instructeurs et des policiers) en Emilie-Romagne a révélé que les crimes et délits commis par la mafia arrivaient en troisième position dans la hiérarchie des faits considérés les plus graves par les agents, derrière les homicides et le terrorisme (Bisi, 1989).

concernés considèrent que la lutte contre la mafia est du ressort de l'Etat et non des collectivités, démunies face à cet enjeu. L'étude des tractations en cours pour l'élargissement du Fisu au Sud et des éventuelles conséquences de l'arrivée de ces nouveaux membres sur l'activité de l'association permettra certainement de déterminer plus précisément quels sont les points d'achoppement et les éléments de convergence des formulations des problèmes opérées par les acteurs.

Il apparaît donc essentiel de dissocier deux logiques à l'œuvre dans le domaine de la sécurité, en Italie : l'une institutionnelle et *bottom up*, portée par l'Emilie-Romagne depuis le milieu des années 90 et visant à la reconnaissance des collectivités comme des acteurs de la sécurité urbaine, et l'autre, politique et *top down*, touchant à la dévolution et poussée par la Ligue du Nord d'Umberto Bossi, membre de la coalition gouvernementale de Berlusconi. Si le gouvernement procède à une décentralisation effective des compétences en matière de police locale, il ne semble pas prêt à reconnaître institutionnellement le rôle joué par les collectivités dans le domaine de la sécurité (l'échec latent de la proposition de loi commune en atteste), d'autant plus que le rapport de force politique lui est actuellement défavorable, avec douze régions à gauche depuis les régionales de 2005. Il semblerait que logiques politique et administrative soient dissociées dans la mesure où il existe un rapport de collaboration entre le Département de la sécurité publique du Ministère de l'Intérieur et le service de la région Emilie-Romagne²⁶ mais des rapports politiques tendus entre le Ministre et le Président de la Région.²⁷

Conclusion

Nous avons cherché à montrer que les spécificités politico-institutionnelles du contexte local ont produit en Emilie-Romagne un réseau particulier d'acteurs, incluant l'institution régionale, qui a bâti un modèle théorique de politique de sécurité qu'il a ensuite

²⁶ A titre d'exemple, citons la recherche en cours -menée conjointement par le FISU et le Ministère de l'Intérieur- sur les protocoles et contrats de sécurité, que coordonne Rossella Selmini (responsable de l'activité scientifique du service « Promotion et Développement des politiques de sécurité et de la police locale » de la Région Emilie-Romagne).

²⁷ Entretien avec Cosimo Braccesi, responsable du service « Promotion et Développement des politiques de sécurité et de la police locale » de la Région Emilie-Romagne, le 23 février 2005. L'Accord de Programme Etat-Région de mai 2001 -et son renouvellement- résulterait de rapports de collaboration entretenus par le Président de la Région avec le Directeur général du Département de la sécurité publique du Ministère de l'Intérieur, et non avec le Ministre.

pu inscrire à l'agenda régional de manière partiellement fortuite, le projet étant initialement destiné à des communes. Le fait qu'il se soit au final trouvé porté par une Région lui a donné plus de poids politique que s'il était né au sein d'une commune et l'activisme de ses membres fondateurs, notamment au sein du Fisu qu'ils ont contribué à créer, constituent des éléments explicatifs fondamentaux. D'autre part, si les divers territoires italiens n'avaient pas connu une hausse de la délinquance et les conséquences engendrées sur la population –une hausse de la demande de sécurité, qui s'est essentiellement traduite par une augmentation du sentiment d'insécurité et l'apparition de mobilisations spontanées-, le modèle émilien n'aurait certainement pas intéressé ses homologues. Le phénomène de la mafia, symbole du particularisme local du Sud, bloque cependant la diffusion du modèle. Certains auteurs (Gilling et Hughes, 2002 ; Hughes et Edwards, 2002) soulignent l'importance du contexte (organisationnel, politique, culturel, économique, historique) dans toute tentative d'appréhension du « what works » en matière de politiques et pratiques et critiquent la science des « bonnes pratiques » décontextualisées qui fonde son succès sur la réplique des expériences qui fonctionnent.

Notre analyse s'inscrit plus généralement dans une perspective comparatiste qui tente de réconcilier deux courants traditionnellement opposés de l'analyse des politiques publiques, la *policy approach* et la *policy styles approach* (Vlassopoulou, 2000). Nos premiers résultats nous permettent de défendre l'idée que « *politics and policy both matter* » mais influent avec une force inégale sur les différentes phases de l'action publique –à savoir la définition des problèmes, la formulation des réponses et leur mise en œuvre- et sur les réseaux d'acteurs qui produisent l'action publique. Peut-on alors parler de *policy transfer* pour analyser le changement d'échelle que nous avons décrit et ses conséquences ? Dolowitz et Marsh (1996: 344) définissent le *policy transfer* comme « *a process by which knowledge of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system* » définition trop large pour faire du *policy transfer* un concept opérationnel. Newburn et Sparks (2004 : 126-127) explicitent les dimensions du *policy transfer* qu'il convient de prendre en considération pour une étude rigoureuse du phénomène: les raisons du transfert de politique ; les sujets impliqués dans le processus de transformation/diffusion ; l'objet de ce processus de transformation/diffusion (s'agit-il des discours, des normes et/ou des pratiques ?); l'origine et la destination des politiques et idées importées ; l'influence du contexte socio-politique et culturel dans lequel une politique est importée, se déploie et est éventuellement redéfinie. Ces précisions sont appréciables mais

manquent cependant de systématisation pour être immédiatement utilisables dans une recherche. Faute de place, nous ne pouvons ici développer plus longuement notre critique et nous nous contenterons d'appliquer ces considérations théoriques sur le *policy transfer* aux éléments empiriques dont nous disposons.

Nous avons mis en avant les logiques politiques et institutionnelles locales, résultant d'interaction avec des spécificités du contexte national, qui ont présidé aux imports théoriques effectués volontairement de la part d'acteurs locaux non élus : parmi les éléments importés du *left realism*, il est important de retenir la centralité de la commune et du maire, ainsi que la nécessaire prise en considération du sentiment d'insécurité, autrement dit de l'opinion de la population, source de légitimité capitale des élus locaux. Parallèlement se manifeste une demande d'importation de pratiques de la part d'acteurs élus, comme le maire de Modène qui se trouve en situation d'urgence : il dépêche un collaborateur au Fesu et décide d'utiliser un instrument né en France en 1997, le contrat local de sécurité. Ce qui l'intéresse le plus, c'est finalement la dimension symbolique du contrat, qui permet notamment de faire montre de volontarisme auprès des habitants en affichant la recherche de collaboration avec les services de l'Etat. Il importe donc l'idée d'un document signé conjointement par le maire et le préfet, sans caractère contraignant ni obligation de contenu.

La deuxième phase du *policy transfer* touche à la diffusion des éléments importés par l'Emilie-Romagne et adaptés à la situation italienne sous la bannière de « sécurité urbaine ». Il se passe en effet deux ans entre la première loi régionale sur la sécurité, promulguée par l'Emilie-Romagne en avril 1999, et la deuxième du genre, promulguée par la région Latium en mai 2001. Rappelons cependant que le contenu des lois régionales est assez diversifié et que les termes retenus diffèrent même d'un texte à l'autre. Ce que les autres régions italiennes ont repris, c'est l'idée de collaboration avec l'Etat dans un domaine où elles ne pouvaient intervenir directement et où elles se créent elles-mêmes une marge de manœuvre, par l'intermédiaire des lois régionales promulguées.

Il semble donc, dans le cas du changement d'échelle qui nous intéresse, que le contexte politico-institutionnel italien constitue un facteur explicatif bien plus pertinent des évolutions en cours de l'architecture de la gouvernance de la sécurité que la notion de *policy transfer*, qui suppose des emprunts multiples dont nous n'avons pas retrouvé la trace. Au mieux, des idées ont été reprises et adaptées aux spécificités italiennes mais on ne peut en aucun cas parler de *lesson-drawing* au sens de Rose (1993), dans la mesure où le modèle actuel de gouvernance semble reposer sur un certain nombre de bricolages, aussi bien dans le contenu que dans le contenant, en l'absence de ligne directrice nationale en la matière.

Bibliographie

- Barbagli, M. (1998a), *Reati, vittime e insicurezza dei cittadini*, Rome: Istituto Nazionale di Statistica, 61 p.
- Barbagli, M. (1998b), *Immigrazione e criminalità in Italia*, Bologne: Il Mulino, 224 p.
- Barbagli, M. (dir.), (1999), *Egregio signor sindaco. Lettere dei cittadini e risposta dell'istituzione sui problemi della sicurezza*, Bologne: Il Mulino, 240 p.
- Barbagli, M. et Gatti, U. (dir.), (2002), *La criminalità in Italia*, Bologne: Il Mulino, 338 p.
- Barbagli, M. (2003), « Introduzione », in Barbagli, M. (dir.), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologne: Il Mulino, pp. 9-45.
- Becchi, A. (2001), « Problema criminale e sicurezza », in Milanese, E. et Naldi, A. (dir.) *Cantando sotto la pioggia. Insicurezza e sicurezza urbana*, Milan: Franco Angeli, pp. 19-32
- Bisi, R. (1989), *Criminalità e operatori di polizia in Emilia-Romagna*, Bologne: CLUEB, 200 p.
- Bobbio, L. (2005), « Italy: after the storm », in Denters, B. et Rose, L.E. (dir.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, pp. 29-46.
- Bonvecchio, P. (1999), *Un quartiere, una strada e un'idea assieme. Studio sui comitati di cittadini*, Milan : Franco Angeli, 175 p.
- Bragghero, M. et Izzi, L., (2004), « Le legislazioni regionali », in Selmini, R. (dir.), *La sicurezza urbana*, Bologne: Il Mulino, pp. 245-257.
- Caciagli, M. (1988), « Quante Italie ? Persistenza e trasformazioni delle culture politiche subnazionali », *Polis*, n°2, pp. 429-457.
- Caciagli, M. (1995), « La destinée de la “subculture rouge” dans le Centre-Nord de l'Italie », *Politix*, n°30, pp. 45-60.
- Chiodi, M. (1999), « Immigrazione, devianza e percezione d'insicurezza : analisi del quartiere Crocetta a Modena », *Dei delitti e delle pene*, pp. 115-140.
- Cornelli, R. (2003), « Le forze di polizia: situazione attuale e prospettive di riforma », in Barbagli, M. (dir.), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologne: Il Mulino, pp. 557-573.
- Crawford, A. (2002), *Crime and Insecurity. The governance of safety in Europe*, Londres: William Publishing, 324 p.
- Della Porta, D. (1999), *La politica locale*, Bologne: Il Mulino, 307 p.

- Della Porta, D. et Reiter, H. (1997), « Police du gouvernement ou des citoyens? L'ordre public en Italie », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°27, pp. 36-57.
- Della Porta, D. et Reiter, H. (2003), *Polizia e protesta : l'ordine pubblico dalla Liberazione ai "no global"*, Bologne: Il Mulino, 397 p.
- Della Porta, D. et Andretta, M. (2001), « Movimenti sociali e rappresentanza : i comitati spontanei dei cittadini a Firenze », *Rassegna italiana di sociologia*, vol. XLII, n°1, pp. 41-76.
- Della Porta, D. et Mosca, L. (2002), « I comitati di cittadini e la domanda di "nuova politica". Qualche riflessioni a partire del caso bolognese », in *Contro il nemico invisibile. Comitati, inquinamento e salute a Bologna*, Modène : Edizioni Sigem, pp.187-206.
- De Maillard, J. (2004), « Governing Safety in France : Contractualisation, Tensions and Ambiguities », Communication au IVe Congrès Annuel de la Société Européenne de Criminologie, Amsterdam, 25-28 août, 21 p.
- Dente, B. (1985), *Governare la frammentazione. Stato, regioni ed enti locali in Italia*, Bologne: Il Mulino, 281 p.
- Dente, B. (1989), « Il governo locale », in Freddi, G. (dir.), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Rome: Nuova Italia Scientifica, pp. 123-169.
- Dolowitz, D. et Marsh, D. (1996), « Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature », *Political Studies*, vol. 14, n°2, pp. 343-357.
- Donzelot, J. et Estèbe, Ph. (1994), *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris : éd. Esprit, 238 p.
- Duran, P. et Thoenig, J.-C. (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, n°6, pp. 580-622.
- Gatti, U., et Tremblay, R.E. (2000), « La comunità civica come fattore di contenimento dei reati violenti. Uno studio criminologico sulle regioni e province italiane », *Polis*, vol. XIV, n°2, pp. 279-299.
- Gatti, U., Schadee, H. et Tremblay, R.E. (2002), « Capitale sociale e delinquenza », *Rassegna italiana di Criminologia*, vol. XXII, pp. 1-7.
- Gatti, U., Schadee, H.M.A., et Tremblay, R.E. (2003), « La comunità civica come fattore di contenimento dei reati », *Inchiesta*, n°139, pp. 144-151.
- Gaudin, J.-P. (1999), *Gouverner par contrat*, Paris : Presses de Science Po, 233 p.
- Gilling, D. et Hughes, G. (2002), « The community safety "profession" » : Towards a new expertise in the governance of crime, disorder and safety in the UK? », *Community Safety Journal*, vol.1, n°1, pp. 4-12.

- Hughes, G. et Edwards, A. (dir.), (2002), *Crime Control and Community: The new politics of public safety*, Cullompton: Willan Publishing.
- Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: HarperCollins, 240 p.
- Kooiman, J. (dir.) *Modern Governance*, Londres: Sage Publication, 280 p.
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (dir.), (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po, 378 p.
- Le Galès, P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, pp. 57-95.
- Lewanski, R. et Mosca, L. (2003), « I comitati di cittadini a Bologna negli anni '90 », *Metronomie*, n°27, pp. 75-121.
- Melossi, D. et Selmini, R. (2000), « Social conflicts and the microphysics of crime: the experience of the Emilia-Romagna *Città sicure* project », in Hope, T. et Sparks, R. (dir.), *Crime, risk and insecurity*, Londres, New York: Routledge, pp. 146-165.
- Mény, Y et Surel, Y. (2001), *Politique comparée. Les démocraties. Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris : Montchrestien, 6^e éd., 491 p.
- Newburn, T. et Sparks, R. (dir.), (2004), *Criminal Justice and Political Cultures*, Cullompton: Willan Publishing, 276 p.
- Pavarini, M. (1994), « Bisogni di sicurezza e questione criminale », *Rassegna italiana di criminologia*, n°5, pp. 435-462.
- Peters, G. (2003), « Governance and comparative politics », in Pierre, J. (dir.), *Debating governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 36-53.
- Pizzorno, A. (1993), *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Milan : Feltrinelli, 325 p.
- Poletti, C. (2002), *Immigrazione, criminalità e comitati di cittadini : il caso modenese*, mémoire de maîtrise, Faculté de Droit, Université de Bologne.
- Putnam, R. (1993), *Making democracy work : civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 258 p.
- Putnam, R. D., Leonardi, R. et Nanetti, R.Y. (1985), *La pianta e le radici*, Bologne: Il Mulino, 362 p.
- Roché, S. (2002), « Towards a new governance of crime and insecurity in France », in Crawford, A. (dir.), *Crime and Insecurity. The governance of safety in Europe*, Londres: William Publishing, pp. 213-233.

- Rose, R. (1993), *Lesson Drawing in Public Policy: a guide to learning across time and space*, Chatham, NJ: Chatham House, 176 p.
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding governance, policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham, Philadelphia : Open University Press, 235 p.
- Sebastiani, C. (2001), « Comitati cittadini e spazi pubblici urbani », *Rassegna italiana di sociologia*, n°1, pp. 77-114.
- Selmini, R. (1997), « Il punto di vista dei comitati di cittadini », *Quaderni di Città Sicure*, n°11a, Bologne: Région Emilie-Romagne, pp. 77-94.
- Selmini, R. (1999), « Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità : il caso italiano », *Polis*, vol. 13, n°1, pp. 121-142.
- Selmini, R. (2003), « Le politiche di sicurezza : origini, sviluppo e prospettive », in Barbagli, M. (dir.), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologne: Il Mulino, pp. 611-648.
- Selmini, R. (2004), « L'esperienza dell'Emilia-Romagna nel contesto europeo », *Quaderni di Città sicure*, n°30, Bologne: Région Emilie-Romagne, pp. 123-144.
- Trigilia, C. (1981), *Sviluppo economico e trasformazioni sociopolitiche dei sistemi territoriali a economia diffusa : le subculture politiche territoriali*, Milan : Fondazione Feltrinelli, 174 p.
- Trigilia, C. (1986), *Grandi partiti e piccole imprese. Comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Bologne: Il Mulino, 409 p.
- Vlassopoulou, C.A. (2000), « Politiques publiques comparées. Pour une approche définitionnelle et diachronique », in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris : PUF, pp. 125-141.
- Young, J. (1986), « Il fallimento della criminologia : per un realismo radicale », *Dei delitti e delle pene*, n°3, pp. 387-415.