



HAL
open science

La parole profane dans la problématisation de la sécurité : mobilisations d'habitants et réorientation de l'action publique en France et en Italie

Séverine Germain

► **To cite this version:**

Séverine Germain. La parole profane dans la problématisation de la sécurité : mobilisations d'habitants et réorientation de l'action publique en France et en Italie. Les nouveaux acteurs politiques, May 2008, Montréal, Canada. halshs-00374019

HAL Id: halshs-00374019

<https://shs.hal.science/halshs-00374019>

Submitted on 7 Apr 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Colloque SQSP 2008
Les nouveaux acteurs politiques

Atelier n°1
La parole profane :
nouveaux acteurs politiques et nouveaux registres discursifs

**La parole profane dans la problématisation de la sécurité :
mobilisations d'habitants et réorientation de l'action publique
en France et en Italie**

Séverine Germain
Doctorante Pacte-Politique/Organisations
ATER en science politique
Institut d'Etudes Politiques de Grenoble
BP 48
38040 Grenoble cedex 9
FRANCE
severine.germain@wanadoo.fr

INTRODUCTION

L'INVESTISSEMENT DU DOMAINE DE LA SECURITE PAR LES MUNICIPALITES

Le point de départ de notre réflexion¹ consiste à s'interroger sur un mouvement repérable à la fois en France et en Italie : l'investissement croissant des municipalités dans un domaine relevant du monopole de l'Etat, la sécurité². Si l'examen des évolutions institutionnelles survenues dans les deux pays ces deux dernières décennies révèle l'implication accrue des municipalités aux côtés de l'Etat, via des formes nouvelles de contractualisation, l'étude de la genèse des politiques locales de sécurité dans quatre villes (Lyon, Grenoble, Bologne et Modène) permet d'expliquer les dynamiques de mobilisation des municipalités dans cette sphère d'action publique. Elle suggère, en effet, l'existence, dans chacune des villes, d'une demande sociale de sécurité -définie comme l'expression, par certaines catégories de résidents, d'une préoccupation pour la hausse de la délinquance et des désordres qu'ils perçoivent dans leur zone de résidence- qui s'adresse aux services de l'Etat et à la mairie.

La comparaison du contenu des demandes sociales de sécurité étudiées à Lyon, Bologne, Grenoble et Modène révèle des différences selon les villes et le type de quartier (centre ville ou quartier périphérique). En effet, si les revendications des habitants concernent les règles d'usage des espaces publics, les catégories de population en conflit pour leur utilisation (résidents, commerçants, prostituées, dealers, « jeunes », étudiants, immigrés) s'y trouvent selon des configurations territorialement différenciées. Quelle que soit la problématisation opérée par les résidents, entendu comme l'élaboration d'une définition des problèmes qui implique « la désignation des acteurs les plus directement concernés », « la sélection des objectifs concrets à atteindre » et « l'énoncé des mesures à prendre » (Lagroye et al., 2006: 522), elle met au prise diverses catégories de population en concurrence pour l'utilisation des espaces publics.

Le traitement de ces conflits d'usage des espaces publics ne constitue pas une priorité des services de l'Etat (préfecture et police nationale). Les entretiens conduits auprès des représentants des services de l'Etat dans les quatre villes -et le dépouillement des interviews

¹ Elle se fonde sur les recherches menées dans le cadre d'une thèse de science politique relative aux politiques locales de sécurité en France et en Italie, fondée sur la comparaison des villes de Bologne, Modène, Lyon et Grenoble, sur la période 1997-2006.

² la notion de « sécurité » doit être distinguée de celle de « sécurité publique » (« *sicurezza pubblica* » en italien) ou d' « ordre public » (« *ordine pubblico* »). Ces deux dernières sont de la compétence exclusive de l'Etat : il s'agit de missions assurées par les forces de l'ordre. La « sécurité publique » concerne la lutte contre la délinquance, tandis que l'ordre public touche à la sécurité de l'Etat et des institutions.

qu'ils accordent à la presse locale à Bologne et à Modène- révèlent une hiérarchisation différente des priorités d'intervention, issue des orientations données par leur hiérarchie (les mafias et l'immigration pour les préfets de police italiens, les violences urbaines et la sécurité routière pour les responsables français ; l'ordre public pour les préfets dans les deux pays) et de la culture policière, qui dévalorise les missions de « police urbaine », c'est-à-dire relevant d'une fonction sociale de maintien de la tranquillité publique (Monjardet, 1996).

Dans les deux pays, néanmoins, les maires sont également compétents en matière de tranquillité publique et disposent d'une police municipale pour intervenir dans ce domaine. En effet, le maire français est l'autorité compétente pour faire respecter « le bon ordre, la sûreté, la sécurité, et la salubrité publiques »³ sur le territoire de la commune, sous le contrôle du représentant de l'Etat dans le département. Le maire italien détient également des compétences en matière de police urbaine et rurale, qui se traduisent par des règlements divers concernant la propreté urbaine, la circulation automobile, l'exercice d'activités bruyantes, etc. (Ragonesi, 2002: 95). Leur légitimité de représentants élus d'un territoire et leurs compétences en la matière les placent donc en première ligne face à la demande sociale de sécurité qui s'exprime.

L'engagement des municipalités dans le domaine de la sécurité résulte de la conjonction de l'émergence d'une demande sociale de sécurité portant sur la tranquillité publique et d'une attention limitée des services de l'Etat à ces problèmes, qui invitent le maire à réactiver son rôle de « garant de la tranquillité publique » (Le Goff, 2003). Cet investissement se traduit par la mise en œuvre de politiques locales de sécurité originales qui, pour répondre aux requêtes des résidents, inventent de nouvelles formes d'intervention dans le domaine de la sécurité et se trouvent ainsi au cœur du processus d'évolution du contenu de l'action publique, et donc du changement dans les politiques publiques.

Cette présentation s'articulera en deux parties. Dans un premier temps, nous expliciterons le contenu de la demande sociale de sécurité exprimée dans chacune des quatre villes étudiées. Nous montrerons que, malgré des problématiques diversifiées selon les villes et les quartiers, les problèmes soulevés par les profanes concernent essentiellement les règles d'usage des espaces publics ou à usage collectif. Dans un deuxième temps, nous démontrerons l'impact de la formulation des problèmes opérée par les habitants sur la

³ La police du « bon ordre » concerne le respect de normes de décence et moralité, ainsi que les rassemblements de population. La police de sûreté et de tranquillité publique concerne des actes plus spontanés (rixes, troubles du voisinage, bruit). Elle est assurée par la police municipale ou la police nationale selon la nature juridique de l'infraction. La police de sécurité regroupe police de la circulation, prévention des sinistres et organisation des secours. La police de salubrité est liée à l'hygiène publique (points de vente alimentaire, pollution) (Malochet, 2005 : 54).

problématisation de la sécurité retenue par les pouvoirs publics et le contenu des politiques de sécurité déployées, à partir d'exemples tirés de nos quatre cas d'étude. Nous concluons ainsi au rôle prépondérant de la parole profane dans le processus de changement dans l'action publique en matière de sécurité.

L'EMERGENCE D'UNE PAROLE PROFANE : LA DEMANDE SOCIALE DE SECURITE

Les protestations d'habitants à Bologne et Modène : le phénomène des « comités de citoyens »

L'Italie des années 1990 est marquée par un phénomène de mobilisations spontanées d'habitants, les comités de citoyens, qui protestent, dans les grands centres urbains du Nord et du Centre du pays, sur le thème de la sécurité. Ce phénomène, qui a fait l'objet d'une recherche nationale portant sur six villes⁴ (Della Porta, 2004) et de nombreux travaux universitaires (Chiodi, 1998 ; Bonvecchio, 1999 ; Petrillo, 2000 ; Sebastiani, 2001 ; Poletti, 2002 ; Allasino et al., 2003), touche également les villes de Modène et Bologne. Deux ensembles de dynamiques contribuent à l'émergence du phénomène dans ces deux villes : des évolutions démographiques (le vieillissement de la population et l'accroissement des flux migratoires) et politiques (la crise de confiance à l'égard des partis politiques qui marque l'ensemble du pays). Dans ce contexte de bouleversements importants, des habitants protestent contre ce qu'ils perçoivent comme une dégradation de la qualité de vie dans leur quartier. Cependant, alors que les mobilisations modenaises désignent la figure de « l'immigré en situation irrégulière – délinquant » comme responsable des problèmes, une problématisation reprise par les pouvoirs publics, les mobilisations bolognaises peinent à trouver un consensus sur la définition du « degrado » du centre historique que déplorent les comités.

Le contexte des mobilisations : la déstabilisation du mode émilien de régulation

Dans la rouge Emilie-Romagne, gouvernée sans interruption par le Parti Communiste depuis 1945, le mode de régulation, entendu comme « l'ensemble des mécanismes sociaux et

⁴ Turin, Milan, Bologne, Florence, Palerme et Catane.

des arrangements institutionnels qui concourent à la coordination des activités sociales, à l'intégration des individus et des groupes dans des ensembles socio-politiques, à la structuration et à la gestion des conflits et in fine, à la construction et à la reproduction d'un ordre social situé. » (Pinson, 2002: 546-547), apparaît étroitement régi par le parti. Cependant, au cours des années 1990, des bouleversements socio-démographiques et politiques viennent amenuiser sa capacité de canalisation et d'agrégation des demandes sociales.

Les villes de Bologne et Modène connaissent des transformations socio-démographiques remarquables : au vieillissement de la population se combinent des flux migratoires accrus. Bologne présente, en 2003, l'indice de vieillesse⁵ le plus élevé des treize plus grandes villes italiennes (266,24 contre une moyenne nationale de 135,87) et le taux de natalité le plus faible (8,14‰ contre 9,67‰ en Italie). Avec, en 2003, un taux de natalité de 9,18 ‰ et un indice de vieillesse de 174,13, Modène se situe en deçà de la moyenne nationale mais elle en est moins éloignée que Bologne. D'une manière générale, l'Italie, avec le taux de natalité le plus faible d'Europe, ne doit sa croissance démographique qu'à ses immigrés. Les provinces de Modène et Bologne sont d'ailleurs parmi les quinze provinces italiennes qui abritent le plus de résidents étrangers (Barbagli & Colombo, 2004: 17). En effet, certains secteurs de l'économie italienne n'emploient pratiquement que des immigrés : les services aux personnes, les travaux agricoles saisonniers, les emplois industriels peu qualifiés (Colombo & Sciortino, 2004: 77).

D. Della Porta (2000) considère que les comités de citoyens constituent, dans les années 1990, la principale forme d'expression des inquiétudes vis-à-vis de l'augmentation de l'immigration, qui tend à déstabiliser des populations qui n'avaient connu jusqu'alors qu'une immigration interne (du Sud vers le Nord). Ces nouveaux flux migratoires exercent une influence, en effet, sur la délinquance et le sentiment d'insécurité. De 1988 à 1997, la part des crimes et délits commis par des immigrés extracommunautaires, la plupart en situation irrégulière, augmente fortement (Barbagli, 1998). D'autre part, plusieurs sondages -effectués de manière périodique- soulignent que la crainte de l'immigration comme source de délinquance a fortement augmenté à partir de la fin des années 1990, et cela de façon plus accentuée au Nord du pays, parmi les personnes âgées, et dans les villes de plus de 100 000 habitants (Bordignon & Diamanti, 2001).

⁵ L'indice de vieillesse est le rapport de la population de plus de 65 ans à celle de 14 ans et moins, multiplié par 100.

Le deuxième ensemble de facteurs d'émergence des mobilisations d'habitants dans les deux villes italiennes est d'ordre politique. Bologne et Modène sont toutes deux situées en Emilie-Romagne, une région rendue célèbre par ses spécificités politiques, économiques et culturelles (Triglia, 1986 ; Bagnasco, 1991 ; Putnam et al., 1993 ; Caciagli, 1995). Le « modèle émilien » se caractérise ainsi par une alliance originale entre classes ouvrière et « classes moyennes productives » (artisans, commerçants et petits entrepreneurs), toutes ces catégories d'électeurs émettant un vote d'appartenance au Parti Communiste Italien (PCI), qui domine la vie politique locale et régionale depuis la Seconde guerre mondiale.

Les années 1990 sont marquées, en Italie, par une crise du modèle d'intermédiation des intérêts fondé sur les partis politiques, qui résulte de la découverte de leur corruption généralisée, révélée par l'opération « Mains Propres », et du déclin des partis traditionnels, dont le PCI. Cette crise de confiance se traduit notamment par un déplacement des militants du parti au militantisme associatif, dont les mobilisations d'habitants sont un corollaire (Sebastiani, 2001). Ainsi, au début des années 1990, les Bolognais font montre d'un fort taux de participation politique et de satisfaction vis-à-vis du fonctionnement des institutions (Barbagli & Pisati, 1995) mais dix ans plus tard, la confiance des Bolognais en leur municipalité s'est effondrée, ces derniers l'estimant incapable de faire face aux nouvelles urgences sociales, dont la question de la sécurité (Baldini et al., 2000 : 7). Les héritiers du Parti Communiste ont, en effet, d'une part, quelques difficultés à comprendre la question de la sécurité en des termes autres que marxistes –ce qui se traduit par une relativisation des problèmes- et, d'autre part, une réticence à considérer qu'une municipalité puisse agir dans un domaine de compétence relevant de l'Etat.

Dans ce contexte conjugué de vieillissement de la population, hausse des flux migratoires, augmentation de la délinquance et crise du modèle d'intermédiation des intérêts, émerge donc une demande sociale de sécurité, qui s'exprime bruyamment sous formes de mobilisations d'habitants très médiatisées.

La problématisation de la sécurité par les profanes:

« immigré en situation irrégulière – délinquant » à Modène, « degrado » à Bologne

Si les mobilisations protestataires sont attribuables, dans les deux cas, aux « classes moyennes productives », très attachées à leur qualité de vie, les revendications dont elles sont porteuses apparaissent largement différenciées. Les comités de citoyens modenais imputent la

responsabilité des problèmes à une catégorie de population, la figure de « l'immigré en situation irrégulière – délinquant », tandis que leurs homologues bolognais, via le terme de « degrado » (littéralement « dégradation ») dénoncent davantage les *actions* (les diverses formes de désordres dont est victime la zone universitaire, dans le centre historique) que les *acteurs* de ces désordres. Qu'elles désignent ou non explicitement un responsable, ces problématisations différenciées n'en ont pas moins pour point commun de révéler l'existence de conflits entre catégories de population sur la définition des règles d'usage des espaces publics.

Les mobilisations se concentrent, à Modène, dans l'ancien secteur industriel de la circonscription 2, la Crocetta. Les nombreuses friches industrielles y sont occupées par divers groupes, tels que dealers, toxicomanes, prostituées, étrangers en situation irrégulière, etc. Le premier comité naît en 1992, rapidement suivi par d'autres (ils sont cinq en 1995). En mai 1997, les huit comités existants se regroupent en une « coordination », qui animera la campagne de mobilisation jusqu'au début des années 2000, désignant les immigrants comme responsables de la dégradation de la situation.

« De leur côté, les résidents assistent, subissent, un changement de coutumes: le deal, la prostitution, présents depuis toujours, mais désormais exercés en grande majorité par des immigrants, jamais n'avaient autant interféré dans la vie de tous les jours, jamais n'avaient occupé, en les expropriant, les espaces communs avec des activités interdites par la loi, comme s'il s'agissait d'un droit. Jamais, de mémoire, on n'avait lutté contre des activités illicites de manière aussi inefficace. » (Coordinamento dei comitati cittadini per la vivibilità dei quartieri di Modena, 2004 : 11).

La mobilisation des comités de citoyens modenais cible clairement la figure de l'immigré en situation irrégulière qui commet des actes délictueux. La pétition de juin 1997 pour une législation plus restrictive pour les immigrants en situation irrégulière (accusés de commettre des actes de délinquance) en atteste. Dans un contexte d'affrontements violents entre résidents et dealers, survenus en août et largement médiatisés, la pétition recueille 18 476 signatures, soit plus de 10% de la population. Le texte soutient le projet de loi du ministre de l'Intérieur, Giorgio Napolitano, qui réclame, entre autres, la création de structures de rétention pour les étrangers en situation irrégulière en attente d'expulsion. En 1998, est promulguée la loi n°40 du 6 mars relative à l'immigration, dite « loi Turco-Napolitano »⁶. La loi prévoit notamment la création de Centres de Rétention Temporaire (*Centri di Permanenza Temporanea*, CPT), des structures d'accueil pour les immigrants en situation irrégulière en

⁶ Du nom des deux ministres Démocrates de gauche Giorgio Napolitano (Intérieur) et Livia Turco (Solidarité) auteurs du projet.

attente de rapatriement et/ou d'identification. Dès lors, la mobilisation des comités se concentre sur la création d'un CPT, obtenue en 2001.

A Bologne, le centre historique -et notamment la zone universitaire- concentre le « *degrado* » et les mobilisations de comités de citoyens. Le centre historique se caractérise aujourd'hui par la cohabitation de classes moyennes et élevées, d'étudiants et d'immigrés. Bologne est une grande ville universitaire, avec plus de 100 000 étudiants mais, paradoxalement, aucun campus pour les accueillir, d'où un phénomène généralisé de colocation et de sous-location. A la fin des années 1970, la zone universitaire a vu arriver des activités commerciales liées à la population estudiantine : bars, pubs, restauration rapide, magasins de photocopie, librairies ont progressivement remplacé les activités traditionnelles présentes au centre historique. C'est à partir des années 1990 que la situation du centre historique -et d'autres parties de la ville- commence à se dégrader : graffitis, incivilités, deal, prostitution, mendicité, présence de marginaux, « *lavavetri* », etc.

Une recherche sur les 831 lettres et 27 pétitions relatives à la sécurité adressées au maire de Bologne du 1^{er} janvier 1990 au 31 décembre 1998 (Barbagli, 1999) souligne que la majorité des courriers emploie le terme de « *degrado* », utilisé comme synonyme de « décadence », « détérioration », « dégénérescence » (1999 : 39-40). Toutefois, dans la définition des problèmes et l'analyse qu'ils en font, les auteurs se réfèrent en fait aux « incivilités » et aux violations des normes, écrites et non écrites. En effet, les problèmes mentionnés dans les lettres concernent principalement la propreté urbaine (des espaces publics, mais aussi de parties privées) et les graffitis, ainsi que les « désordres sociaux », à savoir toutes les formes de violation des normes d'usage des espaces publics⁷.

La problématique de la sécurité apparaît composite à Bologne, principalement pour deux raisons. D'une part, il n'existe pas de consensus entre les différents acteurs des protestations. Les comités de citoyens apparaissent divisés et ne partagent ni les mêmes priorités ni la même conception de la répartition des compétences incombant à chaque organisation. D'autre part, les acteurs concernés par la politique (municipalité, Etat, Université), tendent souvent à se rejeter mutuellement la responsabilité du traitement du problème.

L'absence de consensus à Bologne semble puiser sa source dans le caractère plus fragmenté de la ville : alors que le degré d'intégration de la société locale apparaît encore très

⁷ Les prostituées, par exemple, sont désignées comme un problème non d'un point de vue moral, mais parce qu'elles utilisent le mobilier urbain pour leur activité ou se mettent en « tenue de travail » en pleine rue.

fort à Modène, où appartenance politique et appartenance économique continuent de se conjuguer en un vote d'adhésion au PDS (puis aux DS)⁸, Bologne est traversée par des dynamiques de complexification de la société locale, au sens de diversification des identités sociales, politiques et économiques⁹. Le centre historique est l'objet d'un débat mettant aux prises résidents, commerçants (notamment étrangers¹⁰), étudiants et usagers, comités de citoyens divisés sur les actions à mener, le parti majoritaire de gauche face à son aile extrême, l'Université, les services de l'Etat, la pluralité de ces points de vue rendant difficile une formulation univoque de problèmes, regroupés sous le terme flou de « *degrado* ».

La confrontation des cas bolognais et modenais illustre ainsi l'inégale capacité des gouvernements locaux de centre-gauche à opérer la recomposition politique que leur impose l'émergence bruyante d'une demande sociale de sécurité dans un contexte de crise politique: admettre l'existence du problème, d'une part, et reconnaître à la municipalité une responsabilité dans son traitement, d'autre part. Ce processus d'*aggiornamento* est rendu plus difficile à Bologne par l'incapacité des structures traditionnelles d'intermédiation des intérêts de canaliser et d'agrèger des demandes, multipliées par complexification de la société locale, pour en opérer une problématisation consensuelle, contrairement au cas modenais. Dans les deux villes françaises étudiées, en revanche, les mobilisations des habitants apparaissent beaucoup moins médiatisées et semblent reposer sur des répertoires d'action moins protestataires, car davantage véhiculées par les structures d'intermédiation des intérêts existantes. En dépit de problématisations différenciées selon les quartiers (périphériques ou centre ville), le même constat de conflits portant sur les utilisations des espaces publics ou à usage collectif peut être dressé.

Une demande sociale de sécurité canalisée par les municipalités françaises

La demande sociale de sécurité au centre ville lyonnais

⁸ Le modèle émilien repose, depuis le milieu des années 1960, sur l'« échange politique » entre des décisions administratives négociées et le consensus établi entre les catégories économiques et politiques, qui partagent une identité ouvrière et émettent un vote d'appartenance au PCI (Baldini et al., 2000).

⁹ Il n'est pas question pour nous de discuter ici la notion de complexité. Nous l'entendons ici comme « la fragmentation croissante de la société sur la base de différentes configurations d'acteurs qui peuvent prendre la forme de secteurs professionnels, de communautés culturelles, religieuses ou politiques, qui vont poser le problème de la régulation d'ensemble du système politique. » (Muller, 2005 : 160).

¹⁰ Les petits magasins d'alimentation aux horaires nocturnes sont notamment tenus par des Pakistanais.

Les Comités d'Intérêts Locaux (Cil) constituent, depuis la fin du 19^e siècle, des associations d'habitants soucieux de défendre leur cadre de vie (Amzert, 2001). La sécurité peut ainsi logiquement s'inscrire au cœur de leurs préoccupations. La revue de presse du *Progrès* effectuée (1997-2006) révèle, de plus, que les Cica (Comités d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement), créés par la loi de décentralisation PLM (Paris, Lyon, Marseille) du 31 décembre 1982, constituent également une courroie de transmission des demandes sociales vers la municipalité (voir encadré ci-dessous). Les Cica réunissent des représentants d'associations, comme les Cil, et fonctionnent sur le principe de questions, adressées par les associations aux élus municipaux.

Les problèmes mis en avant par ces différentes structures sont variables selon les quartiers. Le quartier historique du « Vieux Lyon », par exemple, apparaît parmi les quartiers en proie aux nuisances nocturnes. *Le Progrès* relatait, dans son édition du 18 novembre 2005, la circulation d'une pétition dans le Vieux Lyon dénonçant la saleté du quartier. Le chapeau de l'article intitulé « Le Vieux Lyon, c'est beau, mais c'est sale » est éloquent :

« Les habitants du centre historique font signer une pétition pour dénoncer la saleté des rues, déplorant entre autres les poubelles de restos qui fuient et les déjections humaines qui jonchent le quartier. 'Le matin, je dois slalomer entre les poubelles, les tas d'immondices, les bouteilles vides, et le vomi'. » (*Le Progrès*, 18 novembre 2005).

L'association Vivre au Vieux Lyon (VVL) se révèle particulièrement impliquée dans la transmission des problèmes du quartier aux pouvoirs publics. Créée en 1994, elle se définit comme apolitique et vise à « faire respecter les lois et les règles qui régissent la vie en communauté », voire à les faire évoluer si elles ne lui paraissent pas satisfaire aux intérêts des résidents. Elle s'organise actuellement en trois commissions : « vie nocturne » (nuisances nocturnes), « cadre de vie » (environnement et espace public) et « urbanisme » (stationnement et circulation, respect du code d'urbanisme¹¹, fonctionnement des équipements publics). Elle considère ainsi « la lutte contre les nuisances nocturnes (sonores notamment) et l'abus des autorisations d'ouverture tardive » parmi ses « chevaux de bataille ».

L'association Lyon-Terreux, dans le 3^e arrondissement, traite de questions similaires¹². Créée le 23 novembre 2000, cette association –initialement baptisée « Comité de Quartier Lyon-Terreux »- regroupe des résidents et professionnels du quartier soucieux de défendre et

¹¹ Le Vieux Lyon, dans le 5^e arrondissement, est un quartier inscrit au patrimoine mondial de l'humanité de l'Unesco depuis 1998. Il est soumis à un code d'urbanisme spécifique, ainsi qu'à une charte de qualité en vigueur depuis 2004 (mais dont l'association estime qu'ils ne sont pas toujours respectés).

¹² Nous avons pu consulter en ligne, sur le site internet de l'association, l'intégralité des comptes-rendus de l'activité du groupe de travail « bruit-sécurité », ainsi que les « lettres d'information » semestrielles de l'association et la revue de presse de cette dernière.

promouvoir la vie du quartier¹³. Elle devient, le 10 février 2005, l'« Association Lyon-Terreux » et compte désormais trois commissions : « sécurité-bruit » ; « propreté et environnement » ; « circulation-stationnement »¹⁴.

Il ressort nettement du dépouillement des différents comptes-rendus de réunions que l'Association Lyon-Terreux apparaît active dans le domaine de la sécurité. Si l'association mène un travail au quotidien avec les pouvoirs publics, formulant des revendications précises, adressées tant à la Ville qu'aux services de l'Etat, elle n'en exclut pas pour autant l'utilisation de pétitions et de courriers adressés aux pouvoirs publics. Il est frappant de constater que ses revendications concernent tant les actes de délinquance (vols) que la propreté de certains lieux -qui concentrent canettes, tessons et détritius- le deal nocturne et les nuisances sonores (diurnes et nocturnes), ou encore certaines associations accueillant des publics en difficultés¹⁵, sources de nuisances.

Les revendications portées par ces associations de résidents du centre historique de Lyon rappellent celles des comités de citoyens bolognais, exaspérés par la « dégradation » du centre ville. Celles des habitants des quartiers périphériques apparaissent relativement similaires, même si les catégories de population désignées comme responsables diffèrent.

Les revendications des résidents de la Villeneuve de Grenoble

Dans le quartier sensible de la Villeneuve, au sud de Grenoble, l'Union de Quartier Villeneuve 1 (UQV1) apparaît comme un acteur central du processus de canalisation de la demande sociale de sécurité. Les lettres et pétitions de résidents portées à sa connaissance, les comptes-rendus des réunions avec mairie et services de l'Etat auxquelles elle a pu participer, mais également la revue de presse du quotidien local grenoblois, *Le Dauphiné Libéré*, effectuée sur la période 1997-2006, qui relate des réunions où le thème de la sécurité est abordé, en attestent. La revue de presse révèle également une mobilisation d'habitants : le collectif « le vandalisme, ça suffit », dont l'étude permet de confirmer la thèse d'une moindre médiatisation des mobilisations d'habitants dans les villes françaises, du fait d'une canalisation majeure des revendications par l'organisation municipale.

¹³ *La lettre du comité de quartier Lyon-Terreux*, n°1, juin 2001.

¹⁴ Comme l'indique le site internet de l'association : <http://comite.lyonterreaux.free.fr/id/id23.htm>

¹⁵ Voir en annexe le recensement chronologique de l'activité de l'association et le contenu de ses revendications.

Le dépouillement des archives de l'UQV1 démontre que les problèmes identifiés par les habitants relèvent des règles d'usage de certains espaces publics (parc, pieds d'immeuble), et lieux privés à usage collectif (cages d'escalier, ascenseurs, galerie de l'Arlequin, etc.) que certains groupes de jeunes tendent à s'approprier (rodéos de scooters ; consommation d'alcool, de drogue ; souillures et dégradations).

« La présence de nombreux jeunes, chaque jour, en bas des ascenseurs et dans les coursives dès qu'il fait froid, est source de bruits et de malpropretés. Si rien n'est fait pour leur trouver un lieu d'accueil, nous craignons que cela se termine mal. » (Pétition de locataires de l'Arlequin, 12 octobre 1995, 7 signatures).

L'existence de ces structures d'intermédiation des intérêts n'empêcherait cependant pas l'émergence de mobilisations sporadiques. Ainsi, le dépouillement du *Dauphiné Libéré*, révèle une mobilisation concernant le quartier de La Villeneuve : en janvier 1998, entre 150 et 200 résidents se rassemblent pour protester contre la violence après l'agression dont vient d'être victime le coiffeur de l'Arlequin¹⁶, à l'initiative d'un collectif d'habitants intitulé « Le vandalisme, ça suffit »¹⁷.

C'est le 29 mai 1996 qu'a lieu la réunion de lancement du collectif, à l'initiative de l'orthophoniste au Centre de Santé du quartier. Le collectif compte au départ trois commissions : une commission enfance, chargée des questions de l'information aux habitants et du civisme des enfants ; une commission « inter-communautés », qui doit réfléchir aux liens à renforcer, voire à établir, entre les différentes communautés du quartier ; une commission « relations avec la préfecture », qui vise à une collaboration plus constructive avec la police¹⁸. Il parvient à se réunir environ cinq fois par an, de 1996 à 1999. Le noyau actif compte une quinzaine de personnes, même si en 1998, le collectif totalise environ 70 membres.

S'il participe à de nombreuses réunions et rencontres sur le quartier, le collectif ne réalise toutefois, au final, que peu d'actions d'envergure, au regard des mobilisations modenaises et bolognaises. Il est, par exemple, à l'initiative de plusieurs rassemblements sur le quartier. Le 10 avril 1997, le rassemblement citoyen de place des Géants regroupe, d'après *Le Dauphiné Libéré* du 12 avril 1997, 300 personnes. En janvier 1998, il lance un appel au rassemblement suite à l'agression dont est victime le coiffeur de l'Arlequin. Le 8 février 1999, une lettre est envoyée au maire pour dénoncer les rodéos qui ont lieu dans le parc Jean Verlhac de la Villeneuve. Le 22 février, le collectif cosigne également, avec différentes

¹⁶ *Le Dauphiné Libéré*, 11 janvier 1998.

¹⁷ *Le Dauphiné Libéré*, 15 avril 1998.

¹⁸ Cette commission est notamment présidée par militant communiste, époux de l'élue municipale du secteur Villeneuve-VO (1995-2001), également conseillère générale.

associations du quartier, un texte contre le vandalisme. En septembre 1999, il annonce sa dissolution : le nombre de participants aux réunions est en baisse depuis le début de l'année et aucun volontaire ne s'est manifestée pour prendre la suite de l'animation du groupe, la coordinatrice ayant émis le souhait d'arrêter.

Plusieurs éléments de comparaison avec les mobilisations d'habitants à Bologne et à Modène apparaissent à l'examen de l'action du collectif « le vandalisme, ça suffit ». Comme dans les deux villes italiennes, il semble que la plupart des initiatives impulsées à la Villeneuve soient à attribuer à un noyau d'activistes, composé de résidents à la fois membres de l'UQV1, de syndicats de copropriétaires, de militants associatifs proches de la gauche. Plusieurs membres de l'UQ V1 se définissent ainsi comme des « nostalgiques de Dubedout »¹⁹. Des formes d'interpénétration entre militantisme associatif de gauche et municipalité apparaissent ainsi à l'examen des trajectoires de certains membres du collectif. On y retrouve une membre de l'UQV1 également 7^e adjointe municipale, déléguée à la politique sociale et aux relations avec les associations ; l'élue du secteur Villeneuve dont le mari anime la commission « relations avec la préfecture » ; la coordinatrice du Conseil Communal de Prévention de la Délinquance, chargée de mission à la mairie et par ailleurs militante LCR²⁰.

La moindre médiatisation de l'action du collectif (au regard des mobilisations italiennes) est, en revanche, avérée : alors qu'il est loin d'être inactif durant ses trois années d'existence, aucun article du *Dauphiné Libéré* ne vient relayer son action auprès du grand public. Il est toutefois à noter que leur répertoire d'actions apparaît moins protestataire : leur engagement consiste essentiellement davantage en un travail au quotidien avec la municipalité qu'en une protestation ouvertement hostile aux pouvoirs publics sur le modèle de celle des comités de citoyens italiens, qui se mobilisent, rappelons-le, dans un contexte de crise de confiance à l'égard des structures anciennes d'intermédiation des intérêts, que ne connaissent pas les villes françaises. Le montage du projet de médiation des « correspondants de nuit », auquel participent différentes associations et le collectif d'habitants « le vandalisme, ça

¹⁹ Maire de Grenoble de 1965 à 1983, il est l'instigateur du Gam (Groupe d'Action Municipale), né en décembre 1964 sur la structure des unions de quartier, apolitique à l'origine, et qui arrive au pouvoir aux élections municipales de mars 1965. Cette union revêt, à l'époque, l'intitulé de « nouvelle gauche », car c'est la première fois qu'une coalition de gauche conquiert une municipalité sans l'appui du Parti Communiste Français et qu'elle est le prolongement de mouvements revendicatifs qui existaient dans différents domaines de la vie sociale locale (Joly, 1995: 27).

²⁰ Elle sera élue députée européenne en 1999 et mènera la liste LCR à Grenoble lors des élections municipales de 2001.

suffit », atteste de la capacité municipale de canalisation et d'appropriation des revendications des habitants mobilisés (voir infra).

En dépit de modes d'expression différenciés selon les pays, attribuables au degré de confiance des classes moyennes dans les structures traditionnelles d'intermédiation des intérêts, la demande sociale de sécurité concerne donc bien, dans les quatre villes, les règles d'usage des espaces publics, même si les catégories de population incriminées par les résidents mobilisés (« immigrés-délinquants », « jeunes », « jeunes de banlieue »), et ainsi les problématiques opérées, peuvent varier d'un quartier à l'autre et d'une ville à l'autre. La deuxième partie de ce texte montrera que ces problématiques différenciées ne sont pas sans influencer sur les réponses municipales déployées.

LA PAROLE PROFANE AU CŒUR DU PROCESSUS DE PROBLÉMATISATION ET DE PRODUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE

La formulation profane des problèmes se trouve au cœur de la problématique retenue par les pouvoirs publics et influe ainsi sur le contenu de l'action publique nouvellement mise en œuvre. Il apparaît impossible de détailler ici l'ensemble du contenu des politiques locales de sécurité menées respectivement à Lyon, Grenoble, Bologne et Modène. Afin d'illustrer notre propos, nous nous concentrerons sur la présentation des mesures les plus emblématiques de l'impact de la parole profane sur la problématique retenue par les pouvoirs publics.

Responsabiliser les usagers de l'espace public

Les étrangers, cibles de la politique locale de sécurité à Modène

Il semble exister à Modène un relatif consensus sur la responsabilité de « l'immigré en situation irrégulière – délinquant » dans la dégradation de la situation, figure qu'il convient de distinguer de l'immigré en situation régulière qui travaille. Cette distinction conditionne deux ensembles d'interventions: des mesures de répression à l'égard des délinquants, mises en œuvre par la police d'Etat, et une politique municipale d'aide à l'intégration pour les

étrangers en règles. Les interviews que donne le préfet de police à la presse, en 1999, confirment que les délinquants étrangers constituent la cible privilégiée des forces de l'ordre :

« Trois opérations coup de poing²¹ en quelques jours ont conduit à l'expulsion de 75 clandestins. Quel est l'objectif final ?

Faire comprendre aux dealers professionnels que 'travailler' à Modène n'est pas aussi facile. Et le seul moyen pour le faire, c'est celui-là : les prendre, les identifier et les renvoyer dans leur pays d'origine. Les arrêter ne sert à rien parce qu'ils connaissent bien les mécanismes et les longueurs de la justice italienne. Ils savent que les bénéfices gagnés valent bien quelques jours de baigne. Pour démanteler les organisations criminelles mises sur pied par les Maghrébins et les Albanais il faut bien autre chose.

Vous faites référence à la fameuse activité d'investigation²² ?

Bien sûr, à celle-là aussi. Mais jusqu'à ce que des dizaines d'agents soient employés à faire le guet pour arrêter le dealer à l'angle de la rue, comment est-ce possible selon vous de programmer une activité d'investigation sérieuse et adéquate ?

Expliquez-le nous, Docteur Fiorioli.

Je le fais déjà, avec des faits. Quand nous en aurons terminé avec les opérations de nettoyage, nous passerons aux enquêtes plus approfondies. Tout d'abord, il est toutefois nécessaire de redonner à la ville un minimum de caractère vivable à la ville et de lancer un message clair et précis : à Modène, trafiquer et se prostituer ne doit pas être aussi facile. La microcriminalité doit se rendre compte qu'ici ça sent mauvais. »

(Oscar Fiorioli, *Questore de Modène, Il Resto del Carlino, ed. Modena, 8 septembre 1999*).

La problématisation des comités entre ainsi en congruence avec les priorités organisationnelles du préfet de police. L'intensification des contrôles et des expulsions d'étrangers en situation irrégulière qu'il impulse reçoit un soutien unanime de tous les protagonistes des mobilisations, tant les intérêts économiques que le Maire, les partis politiques ou les comités de citoyens. A titre d'exemple, mentionnons la réaction du responsable de Confesercenti, une organisation économique modenaise :

« Ses interventions vont dans la direction des requêtes que nous avons émises plusieurs fois et qui ont été déçues jusqu'à l'installation du nouveau préfet de police. Nous espérons que les opérations prévues pour les prochains jours donnent les résultats positifs obtenus cette semaine. Confesercenti et Cna garantissent leur soutien à toutes les initiatives visant à garantir la sécurité sur le territoire et sont favorables à la constitution sur le territoire modénais d'un centre de rétention qui permette de garder sous contrôle les étrangers en situation irrégulière, en mais en épargnant les extracommunautaires avec des permis de séjour et en voie d'intégration dans le tissu social modénais. »

(Communiqué de Confesercenti, *Ultime Notizie, 4 septembre 1999*).

Le phénomène migratoire important qu'a connu la ville a nettement déstabilisé la société locale, aussi la municipalité axe-t-elle en partie sa politique de sécurité sur la médiation des conflits entre résidents étrangers et autochtones et la question de l'intégration des populations étrangères. Outre les épisodes violents de 1997, les conflits entre résidents

²¹ Il s'agit de notre traduction du terme allemand « blitz », fréquemment utilisé par la presse italienne.

²² Il s'agit de notre traduction du terme anglais « intelligence », particulièrement employé par les services de police.

étrangers et autochtones, qualifiés d' « interethniques », concernent tout particulièrement les *badanti* (un terme générique qui désigne les auxiliaires de vie de nationalité étrangère) depuis le début des années 2000. Les services aux personnes sont de plus en plus assurés, en Italie, par des femmes provenant de différents pays de l'Est, tels que Moldavie, Russie, Ukraine, Roumanie ou encore Pologne. A Modène, la population des *badanti* a fait du parc historique de la Ville, le « *parco delle Mura* », un lieu de rencontre et de socialisation depuis trois à quatre ans, ce qui génère un certain nombre de craintes de la part de certains résidents, inquiets de l'utilisation qu'elles font de ce lieu. Le programme de médiation des conflits a donc intégré cette problématique, organisant ses interventions en quatre axes. Premièrement, la police municipale et les médiateurs culturels ont effectué une activité de sensibilisation de ces communautés à l'usage des parcs de la Ville. Deuxièmement, des associations d'étrangers ont été impliquées afin d'orienter leurs ressortissants vers des structures récréatives et sportives, qui fassent office de lieux de socialisation. La communauté ukrainienne, notamment, a réussi à déplacer l'activité de réception et d'envoi de colis du « *parco delle Mura* » à un autre secteur de la ville, à proximité d'un terrain de sport. Troisièmement, la police municipale continue de suivre le phénomène, tant par des activités de contrôle du territoire que par une approche plus sociale, en lien avec les autres services municipaux. Quatrièmement, la municipalité tente de promouvoir des initiatives destinées à favoriser l'intégration des populations étrangères. Ce dernier point constitue d'ailleurs un axe à part entière de la politique municipale de sécurité, telle qu'elle est présentée sur son site internet.

La politique de promotion de l'intégration des étrangers se décompose en cinq ensembles d'intervention : la connaissance du point de vue que nourrissent les résidents étrangers sur leur commune d'accueil ; sur la base des informations acquises, des mesures destinées à améliorer la connaissance réciproque entre étrangers et Modenais ; la réduction des barrières linguistiques, culturelles et organisationnelles qui limitent les possibilités des résidents étrangers d'intégrer les espaces de socialisation publics et privés existants ; la prévention des conflits sur le territoire entre résidents étrangers et autochtones ; l'expérimentation de parcours d'accueil et d'information pour les résidents étrangers arrivés depuis peu.

Ainsi, en 2004 notamment, une étude est menée par la Ville de Modène, intitulée « Ville et citoyenneté : le point de vue des immigrés », co-financée par la Région,

dont le compte-rendu est publié en 2006²³. Fondée sur la méthode des « *focus group* » (cinq rencontres, 52 participants étrangers) et l'administration en face à face de questionnaires par les médiateurs culturels²⁴, la recherche a permis à la municipalité de dégager plusieurs pistes de travail, dont la constitution de groupes de discussion avec des représentants des différentes communautés et de la société modenaïse, chargés d'identifier des possibilités d'intervention.

La Charte pour la qualité de la vie nocturne à Lyon

A Lyon, les problèmes de cohabitation entre riverains et usagers nocturnes du centre ville donnent lieu à la rédaction d'une charte, visant à concilier la vie nocturne et le droit à la tranquillité de la population, un thème qui avait fait l'objet d'un avenant au contrat local de sécurité, daté de 2003.

Entrée en vigueur en mai 2006 après plusieurs années de gestation²⁵, la « Charte pour la qualité de la vie nocturne »²⁶, qui concerne –dans un premier temps– les 1^{er}, 5^e et 9^e arrondissements, naît de la concertation entre les pouvoirs publics et les associations de riverains. Les associations Lyon-Terreaux, Vivre au Vieux Lyon, Renaissance du Vieux Lyon et Bourgneuf Saint-Vincent en sont signataires, tout comme les présidents des conseils de quartier concernés. A titre d'exemple, examinons le rôle de l'association Vivre au Vieux Lyon dans ce processus.

L'association semble, en effet, avoir contribué activement à la rédaction de la Charte. D'une part, elle avait impulsé, auprès de la Mairie du 1^{er} arrondissement, la rédaction d'une « charte de la vie nocturne », idée reprise ensuite par la Mairie centrale pour être généralisée à l'ensemble du centre ville. Le problème de la cohabitation entre riverains et établissements de divertissement nocturnes dans le centre ville lyonnais avait, en effet, fait l'objet d'un avenant au CLS, daté de 2003.

D'autre part, comme le suggère un échange de courrier avec municipalité de 2006, publié sur son site internet (voir encadré page suivante), la Charte intègre plusieurs des

²³ Comune di Modena (2006), *Città e cittadinanza. Il punto di vista dei cittadini stranieri. Rapporto di ricerca*, 226 p.; disponible à l'adresse suivante: <http://www.comune.modena.it/cittasicura/monitoraggio/ricerca-cittae-cittadinanza.pdf>

²⁴ L'échantillon de 300 résidents étrangers a été tiré au sort, puis subdivisé en 32 groupes selon des critères de sexe, durée de résidence à Modène, âge et pays de provenance. 286 entretiens ont pu être réalisés, auxquels ont été ajoutés 80 entretiens réalisés avec des résidents non tirés au sort, soit un total de 332.

²⁵ Voir, dans la rubrique « vie nocturne » du site de l'association, l'article « Exploitants, habitants, clients ... partenaires. Une utopie? », *La Lettre n° 9 de l'ALT*, Association Lyon-Terreaux, janvier 2006, p.1

²⁶ Elle est disponible à l'adresse suivante :

http://www.culture.lyon.fr/culture/sections/fr/professionnels/professionnels_de_la_culture/charte_de_la_vie_nocturne4279/charte_de_la_vie_nocturne/

recommandations de VVL. Ainsi, la deuxième préconisation du préambule n'est autre que le « respect sans faille de la tranquillité des riverains ». Au chapitre III, traitant de l'application des réglementations relatives aux nuisances sonores, il est indiqué que « la lutte contre le bruit constitue une des priorités de l'action municipale ». Enfin, l'article 3 mentionne que les demandes de dérogations individuelles pour l'extension des horaires seront examinées à la lumière des sanctions administratives qu'aurait pu connaître antérieurement l'établissement.

Lettre du 21 février 2006 adressée à M. Gérard Collomb, Maire de Lyon :

« Monsieur le Maire

Le Bureau de Vivre au Vieux Lyon a lu avec attention le projet de charte de la vie nocturne. Celle-ci a été initiée à la suite de trop nombreuses plaintes des riverains et doit avoir pour but essentiel la projection des riverains du bruit et des nuisances nocturnes.

Pour que cela soit bien clair, nous proposons plusieurs rectifications :

- Page 1 : inscrire prioritairement « un respect sans faille de la tranquillité des riverains »

- Page 2 : inscrire prioritairement « la lutte contre les nuisances sonores »

Car tous les autres points, notamment en matière de sécurité sont essentiellement du ressort des services publics aptes à faire appliquer la loi.

Egalement, à notre grand étonnement, rien n'est fait contre les associations loi 1901 débitrices de boisson alcoolisées et exerçant actuellement en toute illégalité, mais visiblement en toute impunité. De plus, elles représentent un nombre important d'établissements nocturnes ! à but non lucratif bien sûr ! Cette situation acceptée visiblement par tous les services publics, est un scandale qui doit cesser ! Si vraiment votre charte veut être efficace et juste envers tous les établissements nocturnes, il faut qu'il y ait une véritable intention de la Ville à demander la fermeture de ces établissements illégaux. En conséquence de quoi, nous ne comprenons pas pourquoi les Douanes (en charge des licences d'alcool), les Impôts (pour le but non lucratif) et l'Urssaf (pour le travail au noir) ne sont pas signataires de cette charte, car cela pourrait laisser penser qu'il y a des zones franches maffieuses acceptées par la Ville et par l'Etat.

De plus vous nous avez soutenus dans notre démarche de ne pas renouveler les autorisations d'ouverture tardive aux établissements ayant eu une fermeture administrative et qui pourtant aujourd'hui en bénéficient. Or rien n'est mentionné dans le projet de charte, nous vous demandons donc que cela y figure.

Pour conclure, le Bureau de VVL et moi-même vous demandons de bien vouloir répondre favorablement à nos requêtes qui se veulent justes et républicaines.

Vous souhaitant bonne réception de la présente et persuadés de votre compréhension, nous vous prions de recevoir, Monsieur le Maire, nos salutations distinguées.

Le Bureau Lionel Vaganay
Président de Vivre au Vieux Lyon »

Réponse de la Mairie :

« Lyon, le 1^{er} mars 2006

Monsieur,

J'ai bien reçu votre courrier du 21 février 2006 qui a retenu toute mon attention. En effet, vos observations vont réellement dans le sens de notre démarche à savoir la mise en place pour améliorer la tranquillité de certains quartiers d'une « charte pour la qualité de la vie nocturne ». Dans cette optique, l'application de la procédure envisagée permettra, j'en suis persuadé, de régler en amont bien des dysfonctionnements qui nuisent à la qualité de vie des riverains.

Vos recommandations ont donc été intégrées en totalité dans le texte de base et il vous sera possible de prendre connaissance dans quelques jours de la dernière mouture améliorée conformément à vos préconisations.

Pour l'instant les services juridiques sont consultés afin que la « Charte » soit irréprochable au regard de la législation et ne puisse pas faire l'objet de recours.

En vous remerciant de votre participation à la réflexion préalable, puis à l'élaboration du document, je vous prie d'agréer Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Jean-François Châmes

Conseiller technique pour la sécurité au cabinet du Maire de Lyon. »

Garantir l'ordre en public

Définir le « degrado » : les enquêtes de la municipalité

Lors de l'arrivée au pouvoir du centre-droit en 1999, la problématique composite du « *degrado* » fait ainsi l'objet d'investigations de la part de la nouvelle municipalité. L'« Etude sur les conditions de l'aire urbaine de Bologne » de 1999 est ensuite suivie du projet S.U.D. (*Survey on Urban Disorder and Feelings of Insecurity*), co-financé par l'Union Européenne. Les résultats obtenus permettent à la municipalité d'orienter son action.

L'enquête intitulée « Etude des conditions de l'aire urbaine de Bologne » vise à fournir aux responsables politiques un instrument d'évaluation de la situation de la ville en matière de désordres. L'enquête, construite selon la méthodologie dite de « *mystery shopping* », est administrée par onze agents, qui parcourent les rues et places de la ville, selon des plages horaires définies de manière à couvrir l'arc de 24 heures, et annotent sur des fiches élaborées à cet effet les éléments de désordre qu'ils observent. L'aire urbaine a été au préalable subdivisée en 30 zones géographiques (les 21 quartiers historiques de la ville et 9 zones extérieures), comptant chacune le même nombre de rues et places à parcourir. Huit plages horaires de trois heures chacune ont été définies. Pour les horaires nocturnes (21-24, 00-03, 03-06), les agents travaillaient en binôme pour des raisons de sécurité, alors qu'ils opéraient seuls en journée²⁷. 52 journées de travail ont été nécessaires au relevé des désordres dans les trente zones de la ville, représentant 1 515 rues et places. Au total, ce sont 4 499 fiches qui ont été remplies.

Si l'enquête révèle l'inégale distribution dans l'espace et dans le temps des phénomènes ciblés –et offre ainsi une connaissance plus fine de la répartition des problèmes

²⁷ Dans les zones périphériques de la ville, où les distances à parcourir étaient plus longues, les agents ont été dotés de véhicules Smart pour se déplacer.

sur le territoire²⁸ - elle doit également remplir une mission d'aide à la décision, grâce au calcul de différents indices. A la présence de chacun des treize éléments qui ont fait l'objet d'un relevé est associé un nombre de points, plus ou moins élevé selon l'ordre de grandeur du phénomène (et de valeur négative en cas d'absence). A partir des fiches sont extrapolés des facteurs de danger potentiel liés au mobilier urbain, à la signalisation routière, la circulation, la dégradation structurelle de la ville. Ces coefficients sont ensuite utilisés pour calculer un « indice de dangerosité objective »²⁹, dont la valeur doit fournir une indication du niveau de sécurité potentiel d'une zone sur la base de ces facteurs. Plus les éléments de désordre relevés sont nombreux, plus la valeur de cet indice doit être négative.

L'examen des valeurs prises par les quatre indices -concernant le mobilier urbain, la signalisation et la sécurité routière, les véhicules abandonnés et la dégradation structurelle- sert à déterminer quels sont les facteurs qui influent le plus dans le calcul de l' « indice de dangerosité objective ». Deux zones avec un indice de valeur similaire peuvent en effet révéler des caractéristiques très différentes. La distinction ainsi opérée entre les quatre catégories de facteurs doit permettre à la municipalité de cibler ses interventions. Prenons l'exemple d'une zone avec un « indice de dangerosité objective » négatif, décomposé en des indices « mobilier urbain » et « véhicules abandonnés » aux valeurs élevées mais un indice « sécurité routière » négatif et un indice « dégradation structurelle » fortement négatif : cela signifie que la municipalité peut concentrer son intervention sur la propreté urbaine en premier lieu, puis sur la sécurité routière, sans qu'il lui soit nécessaire d'amplifier l'entretien du mobilier urbain ou le ramassage des véhicules abandonnés.

Deux ans plus tard, la municipalité profite du projet européen S.U.D. (*Survey on Urban Disorder and Feelings of Insecurity*) pour relancer une enquête sur les désordres qu'abrite le territoire communal et ainsi renouveler sa connaissance des phénomènes. Co-financé par la Direction Générale Justice et Affaires Internes de la Commission Européenne, ce projet s'inscrit dans le cadre du Programme Hippocrate, dont l'objectif général est d'amplifier entre les Etats membres les échanges de formation et de coopération dans le domaine de la prévention de la délinquance au niveau européen. Réalisé conjointement par les villes de Bologne, Malmö (Suède) et Birmingham (Grande-Bretagne), il court du 1^{er} janvier

²⁸ On apprend, par exemple, que dans les 21 zones de la ville, parmi les catégories de population « liées à l'ordre public », ce sont les prostituées qui ont été le plus fréquemment observées (303 fiches), suivies des SDF (104 fiches). Toutefois, si les prostituées ont majoritairement été observées dans la zone Saffi (50 fiches), elles ne l'ont jamais été dans les quartiers de Borgo Panigale ou de la Bolognina, pourtant réputés pour abriter ces activités.

²⁹ La subjectivité de l'enquêteur entre évidemment pleinement en jeu lors des relevés des éléments de désordre.

2002 au 31 mars 2003 et vise à l'élaboration d'un système de mesure des désordres urbains, potentiellement transférable à d'autres pays.

Il s'agit ainsi de recueillir des informations et données sur le sentiment d'insécurité ressenti par la population dans un secteur spécifique de chacune des trois villes ; d'élaborer un système de mesure des désordres susceptible de répliation dans le temps et l'espace, fondé sur l'observation directe et non uniquement sur la perception des résidents de la zone ciblée par la recherche ; de vérifier les connexions entre désordres et perception d'insécurité par rapport à la délinquance de voie publique ; vérifier le caractère transférable des pratiques adoptées par les trois villes.

A l'automne 2002, une enquête sur le sentiment d'insécurité est administrée auprès d'un échantillon de 600 résidents du centre historique, au sein duquel est distinguée la zone universitaire. Outre des questions relatives à la perception du quartier en matière de sécurité, les enquêtés doivent signaler les phénomènes qu'ils constatent à proximité de leur lieu de résidence (détritus abandonnés, bennes à ordures endommagées, cabines téléphoniques dégradées, seringues usagées, etc.)

Parallèlement, dans la zone ciblée par chacun des partenaires, un relevé des désordres est mis en place. Les municipalités, avec l'aide des acteurs locaux et transnationaux impliqués dans le projet (et notamment la Région, dans le cas de Bologne), définissent les indicateurs les plus significatifs des désordres. Des fiches sont établies et configurées sur des ordinateurs portables, confiés aux agents en charge des relevés qui, après avoir suivi une formation, notent les éléments observés dans les zones qui leur ont été assignées : l'état du mobilier urbain, la présence de véhicules abandonnés, de graffitis, de détritus, de seringues usagées, etc.³⁰. A Bologne, huit agents parcourent –deux par deux- d'octobre à novembre 2002, les 102 kilomètres de rues du centre historique, tant de jour que de nuit³¹, pour un total de 23 journées de travail.

Il ressort de cette étude que les résidents du centre historique ne protestent pas tant pour l'éclairage public défectueux ou les cabines téléphoniques hors service que pour la saleté et la présence d'individus potentiellement dangereux. Les dealers et toxicomanes tendraient à être davantage perçus que leur présence effective ne le laisserait supposer. A l'inverse, les prostituées apparaîtraient beaucoup plus présentes mais bien moins perçues par les habitants.

³⁰ Sur les détails du matériel technologique utilisé (ordinateurs, logiciels), voir Comune di Bologna, Settore Sicurezza, *Progetto europeo S.U.D. "Survey on Urban Disorder and Feelings of Insecurity" (Hippocrates project 2001/HIP/043). Atti del seminario*, 26 marzo 2003, pp 23-30.

³¹ Les relevés diurnes ont eu lieu entre 10h et 13h30, 14h et 19h ; les relevés nocturnes entre 23h30 et 2h30. Pour les portions les plus longues, les agents ont été dotés d'un véhicule de la ville.

Les trois variables lourdes qui expliquent le degré de perception différencié des phénomènes sont le sexe, l'âge et le niveau de diplôme³². Par exemple, si 60% des résidents de la zone universitaire indiquent la présence de seringues usagées comme un problème (contre 45% pour l'ensemble du centre historique), cette proportion monte à 75% dans la classe d'âge 35-54 ans et 69% chez les détenteurs d'une maîtrise. Les parents (les mères surtout) de la zone universitaire perçoivent donc davantage ce problème que d'autres catégories de population, plus jeunes ou moins diplômées.

Ces études aident ainsi la municipalité dans ses prises de décision. A la lumière des résultats obtenus, elle fait du traitement des désordres l'une des priorités de son mandat. Elle consacre, en trois ans, 6 millions d'euros à la réfection de l'éclairage public, 13 millions d'euros à l'entretien des espaces verts, 19 millions d'euros à la réfection des rues et 4 millions d'euros à l'amélioration de la signalisation. Elle obtient, en outre, la réorganisation du service nocturne de propreté urbaine effectué par la société Hera, dont les effectifs augmentent de 120 à 250 personnes.

Le projet grenoblois des correspondants de nuit

En janvier 1994, la Régie de Quartier Villeneuve-VO débute une réflexion sur un projet de médiation de nuit, appuyant sa réflexion sur l'expérience développée par la régie de quartier Rouen, qui dispose de ce service depuis janvier 1992. En février 1994, la régie lance une consultation auprès de ses partenaires institutionnels et des habitants : le projet étant loin de faire l'unanimité, le dossier est provisoirement refermé. C'est à la demande des associations membres de la régie que le projet est relancé, soutenu notamment par l'UQ V1, le collectif « le vandalisme, ça suffit », le Boxing Club Villeneuve, les Copropriétés de l'Arlequin et la CSF³³. Après plusieurs réunions de discussion sur l'opportunité de créer un tel projet, il est décidé d'effectuer un voyage à Rouen, qu'organise la régie de quartier en octobre 1996 : y participent deux élus, le médiateur de justice, le chef de projet DSU, deux membres de la Régie de quartier (un administrateur et la directrice) et quatre jeunes adultes du quartier. Plusieurs réunions se succèdent jusqu'au lancement de la phase opérationnelle du projet, au

³² Nous avons vu, au chapitre précédent, que la zone universitaire est peuplée majoritairement de résidents avec des niveaux de diplôme équivalents à la maîtrise et que sur cette portion de territoire particulière, ce haut niveau d'étude ne limite pas la peur concrète dans la zone de résidence, bien au contraire.

³³ Confédération Syndicale des Familles.

début de l'année 1997, qui assiste à la création d'un « comité de pilotage », auquel participent la Ville, les associations et la Police Nationale³⁴.

L'objectif majeur du projet est d' « assurer une présence sur le terrain la nuit et le week-end pour recréer un climat de confiance indispensable à une cohabitation harmonieuse des habitants, et permettre l'accueil des visiteurs »³⁵. Deux types de mission sont envisagées pour les correspondants de nuit : des « fonctions de sécurisation » et des « fonctions de liaison et d'accompagnement » :

« 1. Fonctions de sécurisation

- dissuader tout groupe de personnes, par l'écoute et la discussion, d'occasionner des nuisances envers les habitants dans les galeries, escaliers, coursives et halls d'immeubles,
- prévenir les squats dans les locaux vides des montées,
- prévenir le vandalisme.

2. Fonctions de liaison et d'accompagnement

- assurer une fonction de médiation dans les troubles de voisinage,
- assurer l'accueil d'urgence de toute personne en situation de détresse : jeunes expulsés de leur famille, femmes battues, toxicomanes ayant besoin de soins urgents, victimes de sinistres, etc....
- être en liaison directe, en cas de besoin, avec les pompiers, le SAMU, les médecins, la police,
- assurer l'accueil des personnes venant en visite dans le quartier
- être en liaison dans la journée avec la Régie de quartier, les services sociaux, les écoles, etc. pour pouvoir assurer le suivi d'actions démarrées dans l'urgence. » (Régie de Quartier, *Information aux habitants. Un projet de « correspondants de nuit » à l'Arlequin*, 1997).

L'examen du projet révèle les lieux qui concentrent les difficultés : les espaces privés à usage collectif (les montées d'escaliers, coursives, halls, galeries), qui font l'objet d'une appropriation par des groupes de jeunes et sont trop souvent dégradés aux yeux des locataires.

Le diagnostic local de sécurité, situé en préambule du contrat local de sécurité de la Ville de Grenoble, signé par le maire, le préfet et le procureur de la République, en avril 1998, se décompose en deux axes : « les faits délictueux » et « le sentiment d'insécurité ». La problématisation en termes d'occupation des espaces publics, esquissée par les résidents de la Villeneuve, se retrouve dans le diagnostic des causes du sentiment d'insécurité, qui mentionne l' « occupation abusive des espaces publics ».

« - l'occupation abusive des espaces publics :

Le rassemblement de personnes désœuvrées dans les montées d'escaliers insécurise la population, même s'il n'y a pas de délits manifestes. Ceci se retrouve notamment à :

³⁴ Le comité se compose de représentants de la Ville (un élu et un chef de projet), de la Police nationale (un inspecteur), des bailleurs sociaux (deux), de l'UQ VI (un), de la CSF (un), du collectif « le vandalisme, ça suffit » (un), de l'association « Nouvelles Générations » (un), du conseil syndical des copropriétés (deux), de jeunes adultes (un), de la régie de quartier (deux).

³⁵ Régie de Quartier Villeneuve-Village Olympique, *Information aux habitants. Un projet de « correspondants de nuit » à l'Arlequin*, 1997.

Teisseire, Malherbe
Centre Ville : Jardin de Ville
Villeneuve, Village Olympique
Mistral, Lys Rouge. » (*CLS de Grenoble*, 1998 : 7).

Les correspondants de nuit sont finalement lancés en novembre 1998. Quatre agents, dotés d'une tenue spécifique et d'un téléphone portable (pour être contactés par les habitants), sont chargés de déambuler dans les coursives et montées de la galerie de l'Arlequin, de 20h à 3h.

Les quatre municipalités étudiées structurent des programmes d'intervention innovants pour répondre à la demande sociale de sécurité qu'expriment certains résidents. Les conflits d'usage des espaces publics qu'ils soulèvent suscitent ainsi la mise en place, à Grenoble, d'un service de médiation nocturne, et le lancement, à Lyon, d'une charte définissant les droits et devoirs des riverains et débitants de boissons au centre ville. A Modène, la mise en cause des « immigrés en situation irrégulière délinquants » débouche sur des interventions répressives de la part de la police et la mise en œuvre d'une politique d'intégration des résidents étrangers par la municipalité, tandis qu'à Bologne, où la problématisation en termes de « *degrado* » apparaît équivoque, la municipalité conduit des recherches afin de préciser les contours du phénomène et structurer une intervention plus efficace.

CONCLUSION

LA « PAROLE PROFANE », MOTEUR DU CHANGEMENT DANS L'ACTION PUBLIQUE

Le domaine de la sécurité est en cours de transformation depuis deux décennies. Aux côtés de l'Etat, en France comme en Italie, apparaissent de nouveaux acteurs, porteurs de nouvelles demandes sociales : les municipalités. L'entrée de ces dernières dans un domaine relevant de la stricte compétence étatique résulte de l'émergence d'une demande sociale de sécurité, comprise au sens de revendications portées par des catégories de résidents appartenant généralement aux classes moyennes, dont le traitement ne constitue pas une priorité pour des services de l'Etat culturellement enclins à hiérarchiser différemment leurs interventions et à privilégier notamment l'ordre public et la police d'investigation.

L'investissement des municipalités dans le domaine de la sécurité se traduit par la mise en œuvre de politiques au contenu renouvelé : la création de nouveaux métiers de « l'ordre en public » (Roché, 2002 : 218-246), repérable à Grenoble ; l'avènement d'une

« charte de la vie nocturne » à Lyon pour réguler les pratiques des débits de boissons ; la conduite de recherches scientifiques pour mieux cerner les contours des problèmes soulevés, comme à Bologne ; l'aide à l'intégration des population étrangères, conçue comme un axe à part entière de la politique municipale de sécurité à Modène. Toutes ces mesures visent à la régulation des usages des espaces publics ou à usage collectif (dans le cas des correspondants de nuit grenoblois) et confirment ainsi l'existence chez les municipalités d'un souci accru pour le territoire, du fait de la prise en compte de la demande sociale de sécurité. Au regard du contenu de l'action publique mise en œuvre, on comprend mieux que certaines municipalités françaises utilisent l'expression de « tranquillité publique » (De Maillard, 2005 : 108) pour qualifier leur politique, même si ce que recoupe ce terme peut varier d'une ville à l'autre. Certains auteurs ont pu analyser ce phénomène comme le passage d'un « paradigme social » à un « paradigme situationnel » (Sina, 2002: 360) ou, dans une moindre mesure, la « remise en cause du modèle de primauté de la prévention de la délinquance » (De Maillard, 2005 : 107), arguant d'une réorientation de l'action publique sous la pression de la demande sociale de sécurité, mais sans jamais démontrer avec précision ce point. A la lumière de nos investigations en France et en Italie, il nous est possible d'étayer cette thèse. La parole profane mobilisée se révèle en effet comme un puissant moteur de changement dans l'action publique, puisqu'elle incite des organisations à investir un domaine nouveau pour y développer des interventions nouvelles visant à la régulation de l'espace public. Elle participe ainsi fortement au changement de paradigme que croient déceler ces auteurs.

Références bibliographiques

- Allasino, E. et al. (2003), *Tra partecipazione, protesta e antipolitica: i comitati spontanei di Torino*, Torino: Istituto ricerche economico sociali del Piemonte (IRES), 197 p.
- Amzert, M. (2001), "Les comités d'intérêts locaux de l'agglomération lyonnaise", *Les annales de la recherche urbaine*, 89: 70-78.
- Bagnasco, A. (1991), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna: Il Mulino, 2a ed. (1a ed. 1977), 255 p.
- Baldini, G. et al. (2000), *La sconfitta inattesa. Come e perché la sinistra ha perso a Bologna*, Bologna: Il Mulino, 307 p.
- Barbagli, M. (1998), *Immigrazione e criminalità in Italia*, Bologna: Il Mulino, 179 p.
- Barbagli, M., Ed. (1999), *Egregio, Signor Sindaco. Lettere dei cittadini e risposta dell'istituzione sui problemi della sicurezza*, Bologna: Il Mulino, 235 p.
- Barbagli, M. & Colombo, A.D. (2004), *Partecipazione civica, società e cultura in Emilia-Romagna*, Milano: Franco Angeli, 162 p.
- Barbagli, M. & Pisati, M. (1995), *Rapporto sulla situazione sociale a Bologna*, Bologna: Il Mulino, 395 p.
- Bonvecchio, P. (1999), *Un quartiere, una strada e un'idea assieme. Studio sui comitati di cittadini*, Milano: Franco Angeli, 175 p.

- Bordignon, F. & Diamanti, I. (2001), "Sicurezza e opinione pubblica in Italia", *Rassegna italiana di Sociologia*, (1): 115-136.
- Caciagli, M. (1995), "La destinée de la "subculture rouge" dans le Centre-Nord de l'Italie", *Politix*, 30: 45-60.
- Chiodi, M. (1998), *Immigrazione, devianza e percezione di insicurezza: analisi del caso modenese (quartiere Crocetta)*, tesi di laurea di sociologia criminale, Bologna: Università di Bologna, 270 p.
- Colombo, A. & Sciortino, G. (2004), *Gli immigrati in Italia*, Bologna: Il Mulino, 132 p.
- Coordinamento dei comitati cittadini per la vivibilità dei quartieri di Modena (2004), *Elogio critico per Giuliano Barbolini*, Modena, 116 p.
- De Maillard, J. (2005), "Les politiques de sécurité. Réorientations politiques et différenciations locales", *Sciences de la Société*, 65: 105-122.
- Della Porta, D. (2000), "Immigrazione e protesta : il caso italiano in prospettiva comparata", *Quaderni di sociologia*, 21: 14-45.
- Della Porta, D., Ed. (2004), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 268 p.
- Joly, J. (1995), *Formes urbaines et pouvoir local. Le cas de Grenoble des années 60 et 70*, Toulouse: Presses universitaires du Mirail, 229 p.
- Lagroye, J. et al., Eds. (2006), *Sociologie politique*, Paris: Dalloz, 5e éd. revue et mise à jour, 607 p.
- Le Goff, T. (2003), *Le maire garant de la tranquillité publique. Réactivation d'un rôle politique et recomposition de l'action publique locale en matière de sécurité quotidienne*, thèse de science politique, Rennes: CRAPE, 398 p.
- Monjardet, D. (1996), *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris: La Découverte, 316 p.
- Muller, P. (2005), "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs", *Revue Française de Science Politique*, 55 (1): 155-187.
- Petrillo, A. (2000), *La città delle paure: insicurezza, migrazioni, cittadinanza nelle rappresentazioni dei comitati cittadini*, Avellino: Elio Sellino, 279 p.
- Pinson, G. (2002), *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, thèse de science politique, Rennes: Université de Rennes I, 728 p.
- Poletti, C. (2002), *Immigrazione, criminalità e comitati di cittadini : il caso modenese*, tesi di laurea di sociologia, Bologna: Università di Bologna, 650 p.
- Putnam, R.D. et al. (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 258 p.
- Ragonesi, V. (2002), *Manuale di diritto amministrativo*, Milano: Il Sole 24 Ore, 3a ed., aggiornata, 577 p.
- Roché, S. (2002), *Tolérance Zéro ? Incivilités et insécurité*, Paris: Odile Jacob, 303 p.
- Sebastiani, C. (2001), "Comitati cittadini e spazi pubblici urbani", *Rassegna Italiana di Sociologia*, 1: 77-114.
- Sina, F. (2002), *Champ de sécurité et prévention des illégalismes*, Thèse de doctorat de sociologie, Nantes: Université de Nantes, 429 p.
- Triglia, C. (1986), *Grandi partiti e piccole imprese. Comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Bologna: Il Mulino, 409 p.