

Résumé

1. Introduction
2. Une étatisation tardive de la police des villes
3. Les banlieues françaises : des territoires exposés
4. Les territoires les plus pauvres sont les plus exposés
5. Une lutte de territoire
6. Des territoires structurés autour du trafic
7. De nouveaux risques urbains
8. Des politiques publiques (trop) diversifiées
9. Des stratégies policières en évolution
10. Références bibliographiques

CHRISTOPHE SOULLEZ

Criminologue

ALAIN BAUER

Professeur de Criminologie au CNAM

LA SÉCURITÉ URBAINE DANS LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS FRANÇAISES

Résumé

Alors qu'au Moyen Âge les villes étaient des lieux protecteurs au sein desquelles pouvaient se réfugier les populations en cas d'agressions extérieures, elles sont peu à peu devenues des territoires propices à la montée du crime et de l'insécurité, au point qu'elles ont conditionné la création et l'organisation des forces de police. Depuis maintenant 30 ans, de nombreux quartiers périphériques des grandes agglomérations françaises sont confrontés au développement des violences anti-institutionnelles et des trafics de stupéfiants. Alors que les services de police tentent de s'adapter à ces nouvelles menaces dans un contexte de raréfaction des moyens budgétaires, les actions mises en place jusqu'à maintenant, et notamment la politique de la ville, l'ont souvent été dans un ordre dispersé, ce qui a contribué à nuire à la lisibilité et à l'efficacité des politiques publiques.

1. Introduction

En France, jusqu'au XVII^{ème} siècle, le crime était principalement l'apanage des campagnes et le fait de brigands qui s'attaquaient notamment aux convois ou aux voyageurs, lorsque ce n'étaient pas les troupes étrangères qui, en période de guerre, terrorisaient les populations. Les voies de communication étaient peu sûres et la ville, de par sa construction mais également son usage, était considérée comme un lieu sûr et protecteur.

Au Moyen Âge, suivant en cela les villes bâties du temps de l'Empire romain qui s'étaient dotées de remparts pour se protéger des invasions, les villes se fortifient. Elles jouent un rôle central dans l'organisation de la société comme siège du pouvoir féodal mais également, en cas de troubles ou d'attaques extérieures, comme lieu de repli des populations alentours qui servaient le seigneur sur son fief.

À partir de l'an 1000, la croissance démographique et l'essor du commerce provoquent la renaissance des villes et leur extension.

L'affermissement du pouvoir royal aux XII^{ème} et XIII^{ème} siècles réduit les affrontements entre féodaux mais des batailles avec des puissances extérieures se déroulent sur le territoire pendant lesquelles les déserteurs et autres mercenaires licenciés pillent les pays. C'est pourquoi, en réaction à cette insécurité croissante dans les campagnes, le premier corps de police est créé : la Maréchaussée, qui est alors chargée de contrôler et surveiller les gens de guerre et a compétence sur tout le royaume à l'exception des villes.

Au fil du temps, la ville fortifiée (le bourg) devient trop étroite, et on construit alors des habitations hors des murs protégées par de nouvelles enceintes suivant une évolution radio-concentrique. Le tissu urbain se densifie, l'espace public y est très réduit et se limite aux voies et à quelques parvis. Parallèlement, les villes doivent faire face à de nouveaux problèmes : hygiène (absence d'égouts, maladies, rats, etc.) et insécurité.

Le pouvoir royal va, dans un premier temps à Paris, tenter d'apporter des solutions à des problèmes ponctuels. Ainsi, pour Paris, la création par Saint-Louis en 1254 du chevalier du guet, assisté de 20 sergents à cheval et de 26 sergents à pied, qui sera chargé d'assurer la sécurité de Paris la nuit. Le dispositif se répand rapidement dans toutes les villes du royaume. Il faudra toutefois attendre 1667 pour voir apparaître à Paris, puis en province, le premier véritable organe de police à travers la création du Lieutenant général de police. Du XVII^{ème} siècle au début du XX^{ème} siècle, corollairement à la croissance des villes, l'Etat va progressivement mettre en place une organisation policière susceptible de répondre aux nouvelles menaces inhérentes au développement des villes et à l'évolution du crime.

Ainsi, alors qu'au Moyen Âge le pouvoir se méfiait des campagnes et de leurs populations souvent promptes à se révolter à travers les jacqueries, peu à peu, ce sont les villes et leurs habitants qui vont faire l'objet de l'attention des autorités publiques et être de plus en plus perçues comme des territoires ou des populations potentiellement dangereux. Les habitants des villes deviennent des sujets à surveiller en vue de limiter les

possibilités de contestation du pouvoir. C'est d'ailleurs sous le Consulat, puis sous l'Empire, que seront renforcés et développés les services de renseignement jusqu'alors très artisanaux.

Tout au long des XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles, les services de police, et principalement ceux de sécurité publique, se sont constitués de manière anarchique sans véritable organisation centrale. Jusqu'au régime de Vichy, chaque commune disposait de sa propre police municipale exceptées certaines communes comme Lyon (1851), Marseille (1908), Toulon et la Seyne (1918), Nice (1920), Strasbourg, Metz et Mulhouse (1925), Alger (1930), Toulouse (1940), puis 19 communes de Seine et Marne et 174 communes de Seine et Oise (1935) qui, pour différentes raisons historiques, politiques et sociales, disposaient d'une police étatisée.

2. Une étatisation tardive de la police des villes

C'est le régime de Vichy qui, par l'acte dit Loi du 23 avril 1941, centralisa sur une base régionale les services de police pour créer la première police d'Etat. La police est instituée dans toutes les communes de plus de 10.000 habitants, et dans les communes plus petites désignées par arrêté du ministre de l'Intérieur. Paris conserve son statut particulier avec la Préfecture de Police. La police s'organise au niveau régional, où un préfet est chargé de la police, assisté d'un intendant de police et des services régionaux de police. Chaque département comprend un district de police, dirigé par un commissaire chef de district, subdivisé en circonscriptions de police dirigées par un commissaire central ou un commissaire de police selon l'importance. Un statut de la fonction publique policière est élaboré. Il prévoit le recrutement par concours pour le plus grand nombre, et sur titres pour certaines fonctions.

Après une vaine tentative de retour au statu quo ante après la libération, le dispositif est maintenu.

Le régime de l'étatisation est ensuite fixé par la loi du 7 janvier 1983 qui prévoit que l'institution du régime de police d'Etat est de droit, à compter du 1^{er} janvier 1985 si le conseil municipal le demande, dans les communes dotées d'un corps de police municipale, lorsque sont réunies les conditions soit d'effectifs, soit de qualification professionnelle, soit de seuil démographique.

La loi du 21 janvier 1995 a été complétée par des dispositions réglementaires précisant que les communes chefs-lieux de département sont placées sous le régime de la police d'Etat (CGCT, art. R. 2214-1) et que le régime de la police d'Etat peut être établi dans une commune ou dans un ensemble de communes formant un ensemble urbain lorsque les deux conditions suivantes sont remplies : 1) La population de la commune ou de l'ensemble de communes, appréciée en tenant compte

de l'importance de la population saisonnière, est supérieure à 20.000 habitants; 2) Les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines.

Ainsi, c'est au moment même où la procédure d'étatisation se voit facilitée par ces différents textes, que le régime de police d'Etat commence à subir diverses atteintes. En effet, nombre de grandes villes, dont la police est étatisée, se dotent en outre d'un corps de police municipale, invoquant l'insuffisance des effectifs de la police nationale, la forte attente de la population en matière de sécurité ou encore la nécessité de développer certaines missions délaissées par la police d'Etat (filotage, surveillance des entrées et sorties des écoles, police du stationnement, etc.). Le développement rapide des polices municipales conduira d'ailleurs, en 1999, les autorités politiques à clarifier les compétences de ce corps de police au regard des missions de la police et de la gendarmerie nationales.

Par la suite, après 20 ans de tâtonnements, une police d'agglomération commencera à voir le jour à Paris puis dans les principales zones urbaines françaises à compter de 2009.

Mais, en France, c'est au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et face à l'aggravation de la délinquance dans certains quartiers, que la ville va de nouveau apparaître comme un sujet de préoccupation du pouvoir politique.

3. Les banlieues françaises : des territoires exposés

Après la Seconde Guerre mondiale, l'urgence de reloger les populations entraîne une accélération importante de la construction, et notamment de grands ensembles urbains concentrés à la périphérie des villes. Même si les conditions de confort proposées sont alors de qualité, cette nouvelle forme de vie engendre des traumatismes. Les anciens habitants relogés ainsi voient la population de leur commune tripler et passer du statut de petit voisinage à celui de banlieue, et pour les nouveaux locataires ils doivent se conformer aux normes imposées par l'architecture et la vie collective.

Jusqu'en 1974, la forte croissance économique occulte les problèmes qui se dessinaient tant dans le domaine de l'habitat que dans celui de l'insertion sociale et économique des populations habitant les grands ensembles. La crise issue du choc pétrolier les a fait apparaître progressivement et successivement au point de susciter un sentiment d'exclusion dans une partie de la population et de conduire à la marginalisation de certains quartiers. Dès août 1976, la sécurité devient une préoccupation des pouvoirs politiques et, en 1977, Alain Peyrefitte, garde des Sceaux, publie le rapport *Réponses à la violence*, comportant essentiellement des recommandations ouvrant le débat sur la prévention et la répression, qui donnera lieu au vote de la loi « sécurité et libertés ».

En France, en 1979, à Vaux-en-Velin, les premiers affrontements entre les forces de l'ordre et des groupes de jeunes voient le jour et les premières voitures incendiées font la une des médias. Mais ce sont les événements de 1981, dans la cité des Minguettes à Vénissieux, qui feront l'objet de la première couverture médiatique de grande ampleur. Ces émeutes sont alors justifiées par la révolte sociale des jeunes issus des quartiers défavorisés de la banlieue lyonnaise et par le refus des discriminations et de conditions de vie jugées insupportables. Ils sont alors considérés comme l'expression de revendications politiques et sociales.

Après les débats qui avaient entouré l'adoption de la loi « sécurité et liberté »,¹ le changement de majorité en 1981 contribue à l'émergence d'une politique de prévention caractérisée par une approche essentiellement sociale du traitement de la délinquance. Elle donne notamment naissance à la création des premiers dispositifs partenariaux entre Etat et collectivités ainsi qu'aux premières mesures de ce qui sera ensuite dénommée officiellement Politique de la Ville.

Les années 80 sont marquées par la multiplication des incidents entre jeunes et forces de l'ordre dans les quartiers sensibles. Un nouveau pic de violences est atteint au début des années 1990. La ville de Vaux-en-Velin connaît de nouvelles émeutes suite au décès du passager d'une moto qui se renverse à hauteur d'un barrage de police. Les médias font immédiatement le rapprochement avec les événements de 1981. C'est à la suite de ces émeutes que le président François Mitterrand nomme le premier ministre délégué à la ville puis les treize premiers sous-préfets délégués à la ville. En 1991, les affrontements s'étendent à de multiples villes de la région parisienne. Puis, durant toute la décennie des années 1990, de nombreuses communes deviennent le théâtre régulier d'affrontements entre forces de l'ordre et jeunes habitants des quartiers sensibles. En automne 2005, la France connaît une vague d'émeutes dans de très nombreuses banlieues suite au tragique décès accidentel de deux mineurs qui s'étaient dissimulés dans un transformateur électrique afin de fuir un contrôle de police. L'état d'urgence, qui n'avait jamais été utilisé depuis la guerre d'Algérie, a été déclaré le 8 novembre 2005 puis prolongé pour une durée de trois mois. Ces violences qui ont essentiellement pris la forme d'incendies criminels et de jets de pierres contre les forces de l'ordre se sont, dans certains cas, transformés en émeutes opposant plusieurs centaines de personnes des quartiers sensibles aux forces de police. Puis, en novembre 2007, à Villiers-le-Bel, deux jeunes hommes ayant été percutés par une voiture de police en patrouille dans le quartier décèdent. En réaction, le poste de police est assiégé et incendié. Les échauffou-

rées durent deux nuits et les agresseurs utilisent pour la première fois durant ce type de manifestation des armes à feu.

Régulièrement, de nombreux quartiers connaissent des pics de tension et voient s'opposer forces de l'ordre et jeunes lorsque ce ne sont pas les jeunes entre-eux, issus de différents quartiers, qui s'affrontent dans des luttes de territoire ou, plus prosaïquement, pour la protection d'un trafic et d'une activité délictuelle.

4. Les territoires les plus pauvres sont les plus exposés

Une majorité de faits de violences de type urbaine se déroule dans les quartiers classés zones urbaines sensibles (ZUS). Ainsi, en 2008, si les atteintes aux biens enregistrées en ZUS sont de 15% inférieures à celles constatées dans la circonscription de sécurité publique (CSP), les atteintes aux personnes sont légèrement plus fréquentes dans ces quartiers (12,2 pour 1.000 habitants pour 11,4 pour 1.000 au sein de leur CSP). Toutefois, pour certaines infractions, les ZUS sont plus exposées. Il en est ainsi des incendies volontaires de biens privés dont le taux de faits constatés par habitants est deux fois plus élevé que pour les CSP auxquelles elles appartiennent. On observe également une surexposition pour les autres destructions et dégradations.

Par ailleurs, d'après les résultats de l'enquête *Cadre de vie et sécurité* menée par l'ONDRP et l'INSEE en 2009, les habitants des ZUS classent au premier rang des problèmes cités la mauvaise image du quartier et la délinquance. En janvier 2009, plus de la moitié d'entre-eux déclarent leur quartier concerné par ces problèmes (12% et 26% des ménages pour les autres quartiers des mêmes agglomérations). Le sentiment d'insécurité y est également plus important : en janvier 2009, 25% des habitants des ZUS déclarent se sentir souvent ou de temps en temps en insécurité dans leur quartier, et 13% à leur domicile, alors que pour les autres habitants des mêmes agglomérations ces proportions sont de 14% et 8%.²

Au-delà des statistiques administratives sur les crimes et délits enregistrés par les services de police et les unités de gendarmerie, les résultats de l'enquête *Cadre de vie et sécurité* révèlent que les habitants des ZUS subissent un plus grand nombre d'agressions que ceux des autres quartiers. Au cours des années 2007 et 2008, les habitants âgés de 14 ans et plus de ces quartiers ont été victimes de 14 vols avec violences pour 1.000 habitants (6 pour 1.000 pour les habitants des autres quartiers des mêmes agglomérations). Le nombre de violences

¹ La discussion de la loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes avait vu s'opposer les tenants d'une politique répressive et ceux qui privilégiaient une approche plus globale de la délinquance.

² *Rapport annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles*, Secrétariat général du CIV, 2009.

physiques subies par ces mêmes habitants s'est élevé à 132 pour 1.000 (111 pour 1.000 pour les habitants des autres quartiers). Ils sont également beaucoup plus souvent témoins de violences, d'actes de délinquance ou de destructions et de détériorations d'équipements collectifs (51% contre 24% dans les autres quartiers).

En France, l'enjeu en matière de sécurité publique se concentre donc dans près de 700 quartiers répartis, en grande majorité, à la périphérie des grandes agglomérations urbaines. Pour les pouvoirs publics il s'agit avant tout de mettre en place une politique visant à prévenir les phénomènes dits de « violences urbaines » mais également de définir une stratégie de sécurité reposant sur la lutte contre l'économie souterraine et les trafics illégaux qui sont au cœur même du processus de marginalisation des quartiers sensibles.

5. Une lutte de territoire

La sécurité publique dans les grandes métropoles françaises s'entend tout d'abord par la prise en compte du territoire et de son usage par certains jeunes lors de la définition de toute stratégie.

Le territoire est un élément fédérateur. La cité, le quartier, sert de référence et d'objet d'identification pour de nombreux jeunes (dont l'âge évolue au fil du temps). Les jeunes se regroupent autour de l'espace de la cité qui peut devenir, le cas échéant, le lieu et l'enjeu d'un conflit. Un phénomène qui associe territorialisation et une forme de tribalisation et conduit à un conflit entre l'ordre social et un « autre » ordre : celui du quartier.

Le territoire entraîne également une forte solidarité chez les habitants, et notamment chez les jeunes, d'un même quartier ou d'un même immeuble. Cette solidarité et cette identification au territoire sont telles qu'elles conduisent à une appropriation de l'espace public.

La criminalité urbaine revêt donc une incontestable dimension territoriale. Ainsi, de nombreux faits auront pour cause la défense du territoire face aux intrus. Celle-ci se concrétisera par un rejet de tous ceux qui n'appartiennent pas au quartier, mais également par une solidarité extrême entre les jeunes du même quartier. Si un jeune est pris à partie par les forces de l'ordre ou par des jeunes d'autres quartiers, peu importe la nature des actes, les jeunes de son quartier se porteront immédiatement à son « secours ».

Enfin, les modalités d'appropriation du territoire par les trafiquants peuvent également expliquer la concentration des activités illégales entre quelques mains. Dans les quartiers où s'instaure progressivement un système de caïdat, la volonté de régner sur l'ensemble d'un quartier ou d'une cité ne peut se réaliser qu'à travers la captation d'un maximum de trafics locaux. La concurrence

potentielle est ainsi neutralisée et la constitution d'un vaste réseau de clientèle représente pour le caïd l'assurance de maîtriser le territoire tout en bénéficiant d'un certain niveau de protection de la part des habitants. Mais l'économie des trafics, et notamment de la drogue, structure progressivement les représentations des lieux concernés et les formes d'usage social de l'espace des cités. Dans de nombreux quartiers, des portions entières de l'espace (dalles, passages ou promenades...) sont ainsi accaparées par les trafiquants. Ces phénomènes d'appropriation des territoires deviennent alors de plus en plus difficiles à inverser et contribuent ainsi à la stigmatisation des quartiers.

6. Des territoires structurés autour du trafic

Dans certains quartiers, on observe une interpénétration plus fréquente des niveaux d'engagement dans la délinquance et notamment dans les trafics. Comme si une sorte d'intégration économique et de division du travail entre grands trafiquants et délinquants au poids plus modeste s'établissait. Des trafiquants endurcis n'hésitent plus à prêter drogue ou argent à des délinquants locaux pour « monter » de petits trafics, en contrepartie du soutien de ces « petites mains » au profit de leurs propres opérations de livraison, de surveillance ou d'intimidation.

Il s'ensuit de ces échanges une diffusion assez large de techniques jusque là réservées aux grands malfaiteurs : recours aux repérages, aux ruptures de filatures, aux faux documents d'identité, au chantage ou à des actes de rétorsion punitive parfois barbares.

En outre, ces mutations de la délinquance s'inscrivent souvent dans une stratégie d'appropriation et de défense territoriales visant soit à protéger l'activité des groupes qui s'y adonnent par l'existence d'une base arrière, soit à leur assurer un marché de débouché pour le produit de certains vols et trafics.

L'instrumentalisation de la violence pour le contrôle des trafics, l'utilisation croissante d'armes à feu et de chiens d'attaque, la multiplication des règlements de comptes entre dealers et l'augmentation des agressions, parfois programmées, des forces de l'ordre, sont devenus les éléments d'une volonté de sanctuarisation de certains territoires au profit des trafiquants. Habilement, ces derniers sont d'ailleurs aussi capables de s'acheter soutiens ou neutralité par la rémunération ou l'intéressement « redistributif » de petits auxiliaires.

Pour cette raison, il devient de plus en plus complexe d'analyser et d'interpréter certains événements constitutifs d'un trouble à l'ordre public, souvent d'ailleurs trop rapidement qualifiés de « violences urbaines ».

Dans de nombreux cas, les incendies de véhicules relèvent d'une délinquance « ludique », « mimétique », de

représailles, ou parfois « contestataire ». Mais, une telle mise en scène peut aussi servir de paravent commode à la volonté d'effacer toute trace exploitable suite à un vol de véhicule, ou masquer une fraude à l'assurance. Incendies de poubelles, de boîtes aux lettres ou de caves d'immeubles constituent parfois des actes d'intimidation ou de vengeance contre les riverains qui seraient tentés de s'opposer au développement d'un trafic ou bien de témoigner auprès de la police. Enfin, l'agitation violente intervient aussi fréquemment en « représailles » suite à une opération de police judiciaire, afin de faire pression sur l'environnement et de dissuader les autorités de lancer de futures opérations similaires.

L'instrumentalisation de la violence pour le contrôle des trafics balaie la dimension utopique qui a pu marquer, dans le sillage de Mai 68, les pratiques communautaires de l'espace (squat, communauté) et de la drogue. La consolidation de certains trafics sur des territoires donnés engendre des violences spécifiques très difficiles à contrôler. L'enracinement sur un quartier donné de trafics ayant atteint un certain niveau de sophistication génère des violences, liées à l'exacerbation des tensions commerciales entre l'ensemble des acteurs du trafic ou à la nécessité pour ceux-ci de défendre leur territoire.

La ressource principale du trafiquant est liée au territoire bien davantage qu'au produit lui-même. C'est pourquoi les trafics sont très fragmentés et aux mains d'une grande diversité d'équipes et de quartiers ou plus précisément d'équipes de quartier. Alors que les gangs d'Amérique du Nord ou du Sud vont très souvent chercher à étendre leur influence et leurs activités au-delà de leur territoire d'origine, en France, les bandes de quartier vont généralement se limiter à leur territoire, voire à capter un réseau de revente d'une autre cité mais seulement si celle-ci est située à proximité et que son réseau est affaibli, par exemple, si tous les leaders ont été incarcérés. Les revendeurs inscrivent donc leurs actions dans une logique de sécurisation du *business* autour de points de vente qu'ils maîtrisent. C'est donc une configuration dans laquelle c'est le client qui vient au trafiquant et non l'inverse et cela entraîne un flux d'activité important sur le quartier et favorise une fragmentation du commerce en une pluralité de petites structures autonomes. Dès que le trafic est plus organisé, qu'il se structure autour d'une ou deux familles ou fratries, on passe d'une logique de bande à celle de la criminalité plus classique. Pour les services spécialisés de la police nationale, il y a une distinction à faire entre les équipes de cité qui organisent le trafic au sein de leur cité et les équipes de trafiquants, les réseaux classiques pour qui la principale préoccupation est l'importation. Dans ce dernier cas, plus que la logique géographique, c'est l'appartenance à la même ethnie ou le fait de s'être connu en prison qui constituera le ciment du groupe. C'est notamment dans ces situations que certains quartiers d'apparence relativement calme sont victimes de l'emprise de groupes délinquants ayant choisi de « maintenir

l'ordre » pour ne pas fournir aux services de police des motifs particuliers d'intervention.

La multiplication des réseaux rend aussi plus difficile l'action des services judiciaires, qui doivent lutter contre des petits groupes facilement remplacés, contrairement à une structure élaborée que l'on peut plus facilement déstabiliser.

7. De nouveaux risques urbains

Les affrontements entre bandes interviennent parfois en dehors du territoire d'origine des membres des bandes sur des terrains neutres comme les gares, les centres commerciaux, les lieux de concerts, les discothèques, les transports en commun, etc. Ceux-ci constituent autant de lieux « d'embrouilles » que des lieux de règlement immédiat de celles-ci. Il peut en aller de même de certains établissements scolaires si leur recrutement respecte une certaine diversité géographique. Régulièrement il y a des affrontements au hasard de concerts ou autres événements festifs dans lesquels les jeunes se rencontrent. Mais sur ces lieux « neutres », les phénomènes se jouent selon des logiques différentes de celles qui règnent dans la cité. C'est la rencontre inopportune ou un fait générateur qui va constituer le point de départ de l'affrontement sans qu'il y ait préméditation : un regard de travers entre deux groupes de jeunes, la fin d'un concert, un contrôle de police (élément déclencheur des événements de la gare du Nord en avril 2007). Les affrontements entre bandes ou les affrontements contre la police dans des lieux de passage se réalisent selon des paramètres multiples et aléatoires, ce qui en réalité en limite le nombre et qui, corollairement, accroît les difficultés d'anticipation et d'intervention des forces de l'ordre.

La voie publique est également un lieu d'expression et de manifestation. Longtemps, une tradition bien établie voulait qu'une confrontation quasiment organisée oppose services d'ordre centraux des syndicats et forces de maintien de l'ordre. Ce fut le cas pour la dernière fois lors de la manifestation très violente des sidérurgistes en 1979. À partir des manifestations étudiantes de 1986, l'apparition devant la première ligne de service d'ordre d'une « nébuleuse » s'attaquant aux forces de l'ordre puis se réfugiant dans la manifestation a été constatée. En 1990, les manifestations lycéennes du mois d'avril vont être marquées par de nombreux affrontements avec les forces de l'ordre et le saccage de plusieurs magasins. De nouveau, en 1994, lors des manifestations contre le projet de contrat d'insertion professionnelle (CIP), des « casseurs » vont utiliser la manifestation pour piller les magasins avant de se réfugier au sein du cortège, rendant ainsi l'intervention des forces de maintien de l'ordre très difficile. Les cibles étaient clairement identifiées (les magasins), les objectifs définis (piller) et les affrontements avec les forces de l'ordre limités. À

partir de 2005 (manifestations contre la loi Fillon), les mêmes délinquants s'attaquent aussi aux manifestants eux-mêmes. La violence des casseurs monte donc d'un cran.

On assiste donc à un cumul de trois types d'opérations surfant sur les manifestations : contre les forces de l'ordre et les bâtiments publics, contre les magasins et contre les manifestants, ce qui fut particulièrement visible lors des manifestations contre le contrat première embauche (CPE) en 2006. Des bandes de jeunes, issus majoritairement des quartiers sensibles de la banlieue parisienne, s'en sont pris directement à d'autres jeunes en les dépouillant à l'intérieur même du cortège. Le 23 mars 2006, au plus fort du mouvement, ce sont près de 2.000 délinquants particulièrement violents qui ont affronté les forces de l'ordre tout en dévastant certains commerces et en agressant les jeunes manifestants.

Les autorités publiques sont de plus en plus confrontées à de nouveaux usages de l'espace public et à sa privatisation temporaire au profit de nouveaux types de rassemblements. Le développement des technologies de l'information, mais également des réseaux sociaux, ont récemment entraîné l'apparition de rassemblements festifs de masse caractérisés par leur illégalité mais aussi par leur forme éruptive dans l'espace urbain (*flash-mobs*, fêtes dans le métro, apéritifs Facebook, etc.). Au-delà des questions purement juridiques quant à leur légalité, ces rassemblements d'un nouveau genre posent des problèmes d'ordre public et de sécurité importants. Comment gérer des dizaines de milliers de personnes, souvent jeunes, ne se connaissant pas, qui se rassemblent de manière spontanée sur un espace public sans, dans la majorité des cas, qu'il soit possible d'identifier un responsable de l'organisation ? Par ailleurs, la perspective de l'apparition de *flash-mobs* violentes, délinquantes ou terroristes n'est pas une simple hypothèse d'école. L'emploi des technologies permet l'anonymat, la mobilisation collective et la coordination sans liens directs. L'action terroriste pourrait ainsi passer d'une logique de cellules et de réseaux fermés à une logique ouverte et virtuelle jusqu'au passage à l'acte. Rien n'empêche également le développement des *flash-mobs* délinquantes. Ainsi, le 2 juin 2009, à Philadelphie, quelques dizaines de jeunes ont répondu à un rendez-vous sur un site communautaire pour dévaliser une station service... Sans oublier la possibilité d'événements affrontements entre les participants pacifistes à ces nouveaux rassemblements et certains groupes de délinquants, utilisant les mêmes moyens de mobilisation, mais profitant de l'anonymat et de la diversité des cibles, pour se livrer à des agressions.

La démocratisation des transports publics, l'avènement d'une société de loisirs et de consommation, le déplacement de nombreux pôles économiques ont considérablement modifié l'espace urbain et ont accru les échanges de personnes entre les centres-villes et les

quartiers périphériques des grandes agglomérations. Les réseaux de transports sont devenus des vecteurs mais également des zones de délinquance. La gestion et le contrôle des flux représentent un véritable défi pour les pouvoirs publics.

8. Des politiques publiques (trop) diversifiées

La France a répondu au développement de l'insécurité urbaine par des approches qui ont considérablement varié au cours des 30 dernières années.

Après les débats, parfois caricaturaux, qui avaient entouré l'adoption de la loi « sécurité et liberté », le changement de majorité en 1981 contribue à l'émergence d'une politique de prévention caractérisée par une approche essentiellement sociale du traitement de la délinquance. La naissance la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ) et de la Commission des maires sur la sécurité, dite Commission Bonnemaïson, donnera lieu à la mise en place des conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance (CCPD) chargés notamment du développement des partenariats et de la mise en œuvre d'actions visant à améliorer la vie quotidienne des habitants des quartiers sensibles.

Puis, au tournant des années 90, la politique de la ville, jusqu'alors orientée vers le développement social des quartiers, connaît une inflexion significative, dans un contexte d'aggravation du chômage et des problèmes urbains. Les actions et réflexions de l'année 1990 ainsi que le discours du président de la République à Bron lors des assises de « Banlieues 89 » conduisent à la nomination d'un ministre d'Etat chargé de la politique de la ville le 21 décembre 1990 et en janvier 1991 à la nomination de 13 sous-préfets chargés de missions pour la politique de la ville.

Cette « politique de la ville » vise ainsi à améliorer les conditions de vie des habitants à travers de nombreuses et diverses actions allant de la réhabilitation de l'habitat à l'encouragement de la vie associative locale en passant par le développement des loisirs pour les jeunes ou à la mise en place de dispositifs spécifiques favorisant l'accès à l'emploi des jeunes. Toutes ces mesures, et les sommes qui y ont été consacrées depuis 30 ans, devaient contribuer, selon les concepteurs de cette nouvelle doctrine, à faire baisser la délinquance et à enrayer les violences urbaines.

Au cours des 30 dernières années, cette politique a connu de multiples variantes : des Conventions Développement Social des Quartiers (CDSQ) aux Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) en passant par les Contrats de Ville, les mesures du Pacte de Relance pour la Ville en 1996 et la création des zones urbaines sensibles, des zones de redynamisation urbaine ou des

zones franches urbaines, le Pacte Espoirs Banlieue en 2008, sans oublier, en 2004, la création de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU), en 2006, celle sur la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), en 2007, la mise en place du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (CIPD), etc.

Les dispositifs et les lois se sont empilés sans aucune évaluation. Les territoires discriminés (positivement) se sont multipliés et les crédits alloués ont connu une augmentation importante pour le peu que l'on arrive véritablement à bien appréhender la masse des sommes consacrées à cette politique. Mais tout cela s'est fait sans grande cohérence, les dotations et subventions se chevauchant ou s'empilant de façon inextricable au point que l'expression « jungle des aides » a pu être utilisée.³

Si la politique de la ville a permis de nouer des partenariats qui n'existaient pas auparavant, son impact dans d'autres domaines, comme notamment dans le champ de la prévention de la délinquance, a été très limité. De plus, elle est souvent mise en œuvre trop tard, quand les problèmes ont déjà atteint le point de non-retour et que l'intervention est donc beaucoup plus difficile.

Arrière-pensées et pesanteurs restent excessivement présentes dans une politique de la ville faisant appel aux bonnes volontés, là où, souvent, il faudrait imposer. C'est un domaine où l'Etat doit être fort, loin des rododromades, en donnant le bon exemple, en implantant ses services au cœur des cités difficiles. Cela quitte à y mettre le prix, y compris au niveau de la rémunération de ses agents, en rompant de façon significative, pour ceux affectés là, la sempiternelle règle de l'égalité de tous les fonctionnaires. Ceux-ci, souvent jeunes et originaires de province, ne pensent parfois qu'à une seule chose : repartir. Les motiver à venir et à rester par le biais d'avancements plus rapides, de primes conséquentes, de logements (décent) fournis, est possible et pourrait même « produire » des volontaires. En contrepartie, une évaluation de leur implication et de leurs résultats devrait être mise en œuvre. L'Etat devrait se donner la liberté de pouvoir sélectionner tous ses fonctionnaires destinés aux sites les plus sensibles, à tous les niveaux de la hiérarchie. La solution aux problèmes les plus difficiles passe par des solutions d'exception.

Depuis une dizaine d'années, l'Etat a également cherché à développer la prévention situationnelle en accélérant notamment le recours à la vidéoprotection dans les transports publics mais également sur la voie publique.⁴

De même, conscient que l'urbanisme pouvait être un facteur de risque, le loi d'orientation sur la sécurité votée

en 1995 a prévu la présentation d'une étude de sécurité publique particulièrement détaillée pour tous les équipements soumis à permis de construire ou d'aménagement qui, « par leur importance, leur localisation ou leurs caractéristiques propres, peuvent avoir des incidences sur la protection des personnes et des biens ». Cette disposition novatrice est en réalité fort lourde de conséquences. Outre l'introduction de cette étude comme élément de fait du permis de construire ou d'aménagement, elle suppose l'existence de compétences relevant du pétitionnaire pour la réaliser, ainsi que la formation d'agents de l'Etat en mesure de rendre un avis motivé sur les études présentées. La loi sur la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 a permis l'adaptation de l'article 111-3-1 du Code de l'urbanisme aux évolutions du droit de l'urbanisme et aux pratiques des acteurs de terrain. Ainsi, la nouvelle rédaction de cet article vise à favoriser un dialogue entre les promoteurs d'un projet, les autorités publiques et les acteurs locaux. La procédure prévoit un examen systématique de l'étude préalable de sécurité publique (EPSP) par une commission départementale. Il aura fallu toutefois attendre 12 ans pour que les décrets d'application soient enfin publiés.⁵

9. Des stratégies policières en évolution

Outre le renforcement des capacités d'investigation des forces de police, la création de nouvelles incriminations pénales visant à mieux prendre en compte le développement des phénomènes criminels urbains, notamment, récemment, la participation à une bande, les pouvoirs publics ont également cherché à adapter l'organisation policière à l'évolution de la délinquance.

Deux réformes emblématiques illustrent cette volonté. La première, mise en place en 2002, vise à mieux lutter contre l'économie souterraine qui gangrène de nombreux quartiers à travers la création de nouvelles unités de police judiciaire : les groupes d'intervention régionaux (GIR). Les GIR ont pour mission de lutter contre l'économie souterraine et les différentes formes de criminalité organisée. En métropole, il existe 29 GIR dont 21 ont leur compétence calquée sur le ressort d'une région administrative et 8 sont rattachés à la région Île-de-France avec une compétence départementale. Les GIR sont composés de policiers, gendarmes, mais aussi d'agents des douanes, des impôts ou des services de la concurrence. Ils agissent principalement en vue de démanteler les réseaux dans les cités.

En septembre 2009, un protocole signé entre le ministère de l'Intérieur et le ministère du Budget prévoit également l'affectation d'agents des services fiscaux

3 Voir le rapport de la Cour des Comptes, La politique de la ville, février 2002.

4 Voir Bauer, Alain et Soulez, Christophe, Concessions sécuritaires et vidéoprotection/vidéosurveillance. Hermès n°53, 2009, et Bauer, Alain et Freynet, François, Les Etudes de sûreté et de sécurité publiques. PUF, 2009.

5 Décret n°2007-1177 du 3 août 2007.

chargés spécifiquement du suivi des quartiers au sein desquels prospère l'économie souterraine. Il s'agit notamment de détecter les signes extérieurs de richesse des caïds locaux et de les confronter à leurs déclarations fiscales ainsi qu'à d'éventuels mouvements bancaires suspects.

La seconde réforme, mise en œuvre en septembre 2009, dans le cadre de la réforme du « Grand Paris », a pour objectif d'adapter l'organisation de la police parisienne à l'extension du bassin de délinquance de la métropole parisienne. Une police d'agglomération a donc été créée en élargissant les compétences de la Préfecture de Police au-delà de Paris intra-muros.⁶ Désormais, le Préfet de Police anime et coordonne la lutte contre la délinquance à Paris et dans les trois départements de la petite couronne (92/93/94) soit 6,4 millions d'habitants. Cette réforme devrait permettre de mutualiser des unités afin d'offrir des renforts aux unités territoriales dans le cadre de la création de forces d'intervention rapidement mobilisables et projetables. Compte tenu de la mobilité de la délinquance et des bandes, et du caractère attractif de Paris, le fait de mettre en commun les informations et le renseignement opérationnel recueillis par les différents services de renseignement sera de nature à mieux recenser et suivre les évolutions des bandes. Au niveau de la police judiciaire, des groupes « cités » ont été créés à Paris, dans les Hauts-de-Seine

et dans le Val-de-Marne,⁷ afin de mieux identifier l'ensemble des membres d'un trafic. D'autres métropoles françaises vont prochainement adapter une organisation identique.

Ainsi la ville n'est pas le lieu du crime mais celui de la police. Des faubourgs d'hier aux banlieues d'aujourd'hui, c'est la relation entre le centre et sa périphérie qui conditionne l'équilibre urbain.

10. Références bibliographiques

BAUER, Alain et SOULLEZ, Christophe, *Concessions sécuritaires et vidéoprotection/vidéosurveillance*. Hermès n°53, 2009, et

BAUER, Alain et FREYNET, François, *Les Etudes de sûreté et de sécurité publiques*. PUF, 2009.

Les fichiers de police et de gendarmerie, (PUF, 2009)

Violences et insécurité urbaines (PUF, 2007)

Statistiques criminelles et enquête de victimation (PUF, 2010).

Rapport annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, Secrétariat général du CIV, 2009.

Rapport de la Cour des Comptes, La politique de la ville, février 2002.

⁶ Décret n°2009-898 du 24 juillet 2009 et arrêté du 9 août 2009.

⁷ Il en existait déjà un en Seine-Saint-Denis.