

Bref

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

LA SÉCURITÉ PUBLIQUE À L'ÉPREUVE DU TERRITOIRE

Dans un contexte général de quasi-stagnation du nombre de postes dans la Fonction publique d'État, les forces de police et de gendarmerie nationales bénéficient d'un accroissement substantiel de leurs dotations en personnels. Mais si l'appareil d'État se renforce, il ne parvient pas seul à faire face à la montée du sentiment d'insécurité. L'offre de sécurité se diversifie en mobilisant notamment les ressources de l'économie marchande et celles associées aux collectivités territoriales. Dans ce cadre de coproduction, l'essor des entreprises privées de sécurité et des polices municipales tend à l'emporter sur l'accroissement des forces de police et de gendarmerie. Dans le même temps, le niveau local s'impose de plus en plus comme un des principaux axes du dispositif d'État, face à des poches de délinquance inégalement réparties sur le territoire.

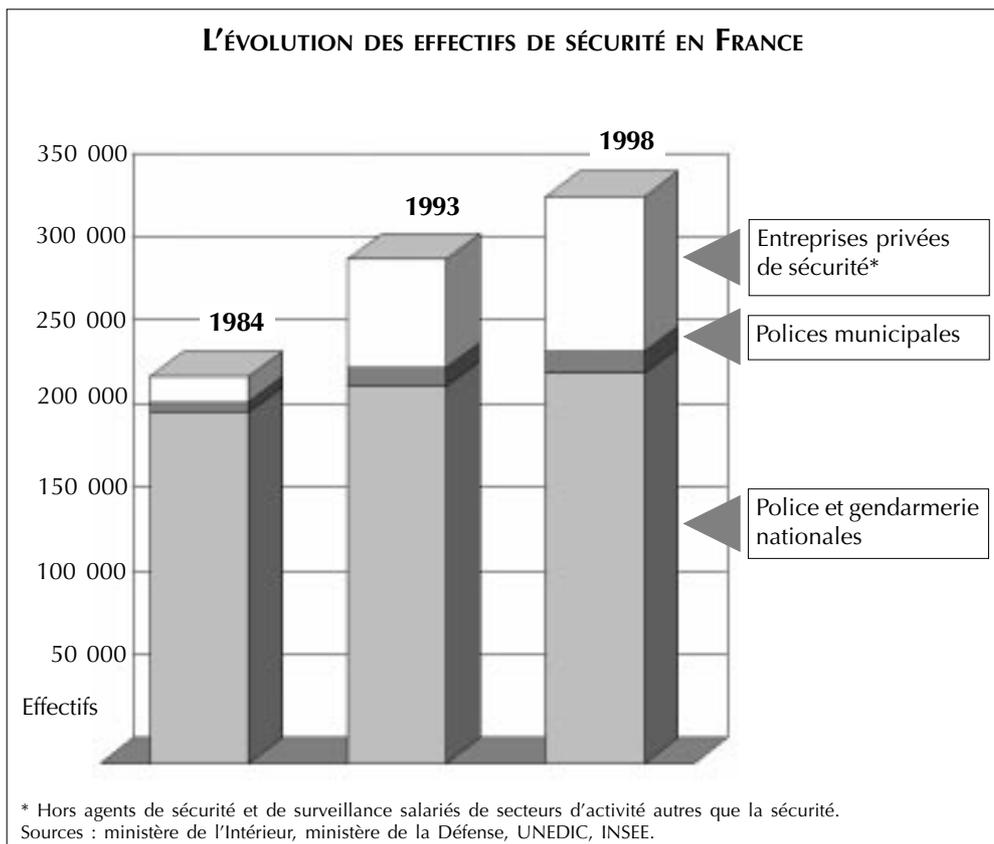
Comme dans d'autres domaines, l'éducation ou la santé par exemple, le territoire interroge les politiques publiques de sécurité. Il pose en particulier le problème de leur articulation aux impératifs de proximité, en lien étroit avec un processus de marginalisation sociale qui répartit inégalement les poches de la délinquance et les foyers de l'insécurité. Le renforcement des moyens humains en matière de sécurité se conjugue à leur redéploiement vers le local, selon un modèle initié et contrôlé par l'État mais s'ouvrant à d'autres opérateurs, notamment les entreprises privées et les polices municipales. Dans ce contexte de coproduction, les forces de police et de gendarmerie nationales bénéficient d'un accroissement substantiel de leurs dotations en personnels. Ainsi, entre 1974 et 1998, leurs effectifs se sont accrus de près de 30 %. Pour aussi élevé qu'il soit, cet essor est sans commune mesure avec celui du secteur de la sécurité privée. Face à l'accroissement de la demande de sécurité, l'offre se recompose en jouant de manière différenciée sur chacun de ses registres.

CROISSANCE ET RESTRUCTURATION DES FORCES DE SÉCURITÉ

Du côté de l'offre publique d'État, les moyens de la police et de la gendarmerie nationales se renforcent et se redéploient à travers la réforme des structures territoriales, sans parvenir pour autant à juguler la surcharge des besoins. Le pouvoir politique se positionne en même temps comme organisateur de régulations de proximité plurielles, auxquelles participent les ressources des opérateurs privés ou celles, beaucoup moins importantes, des polices municipales. Le local est le lieu de rencontre et de confrontation entre le pouvoir central et la marge d'initiative laissée aux

autres acteurs, publics comme privés, qui s'efforcent de négocier leur position respective à la périphérie d'un dispositif de plus en plus composite. L'évolution des forces de police et de gendarmerie nationales ne prend sens que resituée dans cette synergie globale. En 1998, on compte 136 000 postes dans la police et 97 000 dans la gendarmerie. L'appareil d'État regroupe certes près de 60 % des forces de sécurité globales, mais sa part décroît lentement, de façon semble-t-il inexorable, car ses effectifs augmentent moins vite que ceux du privé et des collectivités territoriales. Il y a partage de la croissance, mais partage inégalitaire, selon un double processus de resserrement et d'externalisation des activités.

On note en effet simultanément une montée en charge encore plus rapide des autres parties prenantes au dispositif de sécurité locale. Là sont principalement concernées les entreprises privées de sécurité, dont l'importance bondit sous l'effet d'une véritable explosion de leurs effectifs. En une décennie, les emplois ont augmenté de plus de 20 000 dans la police et la gendarmerie nationales, soit une croissance de l'ordre de 10 %. Mais ce seuil des 20 000 créations nettes d'emploi est franchi tous les trois à quatre ans dans le secteur de la sécurité privée. Il est vrai que, au-delà du développement de la demande, les entreprises de ce secteur bénéficient d'un processus général d'externalisation de la fonction sécuritaire : les autres secteurs d'activité (l'industrie, par exemple, mais aussi certains services comme la distribution ou la santé) perdent chaque année quelque 2 500 agents de sécurité et de surveillance. La fonction ne disparaît pas, au contraire, mais elle est de plus en plus souvent gérée par recours à la sous-traitance des entreprises spécialisées. En outre, si l'on est bien en



présence d'un processus de bipolarisation, au sein et hors du cadre institutionnel de l'État, la reconfiguration de l'offre ne se résume pas à une simple opposition entre dynamiques marchandes et non marchandes. C'est ainsi que trois mille communes ont développé leur propre police municipale : leur effectif représente 13 % des personnels en tenue exerçant en ville et leur croissance est plus rapide que celle de la police nationale. D'autres sphères sont également investies, sur des logiques différentes et complémentaires. La lutte contre l'insécurité, en particulier, se ramifie auprès d'un ensemble d'acteurs économiques et sociaux perturbés dans leur fonctionnement (comme l'Éducation nationale, les entreprises de transport ou les bailleurs sociaux). Un tel mouvement d'hybridation provient d'un désajustement croissant entre la demande sociale de sécurité et l'offre publique nationale qui n'arrive pas à satisfaire cette demande. L'insuffisance des réponses étatiques, notamment en matière d'atteinte aux biens des personnes, suscite l'émergence et la reconnaissance de solutions alternatives.

De plus, au sein même de l'appareil d'État, le développement des moyens concerne avant tout la périphérie du noyau dur de l'activité professionnelle : entre 1993 et 1997, par exemple, les effectifs de la police et de la gendarmerie ont augmenté de quelque 7 000 personnes, mais cette croissance est principalement due aux personnels auxiliaires et administratifs, dont le nombre est passé de 29 000 à 35 000 environ. Par rapport aux autres cadres d'emploi, ces fonctions administratives et ces statuts auxiliaires occupent une place marginale correspondant à moins de 15 % des effectifs de la police et de la gendarmerie. Leur contribution à

l'accroissement des ressources publiques d'État n'en est pas moins décisive : elle représente 85 % du mouvement d'expansion. Si les autres emplois, ceux du noyau dur, évoluent aussi à la hausse, leur participation à la croissance est donc pour le moins résiduelle, en dépit de l'importance de leur masse. C'est la périphérie qui capte l'essentiel des moyens supplémentaires : plus du tiers d'entre eux sont dirigés vers des postes administratifs, plus de la moitié vers des postes auxiliaires. Postes auxiliaires aujourd'hui alimentés par les emplois-jeunes, comme jusqu'à présent par les recrues du contingent. Le développement des emplois-jeunes ne peut d'ailleurs qu'accélérer la tendance. Fin 2000, on prévoit qu'il y aura, rien que dans la police nationale, 20 000 adjoints de sécurité (ADS), principalement affectés à des missions de proxi-

mité. Ainsi, non seulement la sécurité au quotidien mélange ses registres en s'ouvrant à la coproduction, mais son regain d'actualité auprès des forces de police et de gendarmerie nationales, relève d'un processus de recomposition complexe, à la fois structurel et fonctionnel.

LE DISPOSITIF D'ÉTAT SE REDÉPLOIE

La logique de développement de la périphérie, qui rend compte de l'essor de la sécurité privée et des polices municipales, se reproduit à l'intérieur même des corps institués de l'État. Mais, si délégation il y a à ce niveau, elle reste intégrée aux services, selon une forme d'« externalisation internalisée », placée sous contrôle direct et hiérarchique et des obligations de subordination. Parce que périphérique, une telle expansion suscite néanmoins un sentiment de dévalorisation, de développement au rabais, qu'il convient de nuancer. L'apport de ressources complémentaires se conjugue en fait à une redistribution des tâches, qui libère des disponibilités opérationnelles et techniques, et renforce par-là les attributs spécifiques de la profession. Restructuration et progression des forces sont intimement liées. Le défi est de parvenir à une réorganisation fonctionnelle sans recrutements massifs au cœur même de la profession. Au redéploiement des activités et à la recomposition des tâches s'ajoute une réallocation des moyens. Certains corps déclinent, d'autres se développent. Dans la gendarmerie, par exemple, les postes d'encadrement se multiplient. Dans la police nationale, principalement concernée par la sécurité au quotidien, la tendance est à l'élévation du nombre de gardiens : en cinq

ans, leurs effectifs ont augmenté de près de 5 000 (soit + 6 %) et, d'ici la fin de l'année, 1 200 policiers supplémentaires seront affectés dans les départements les plus sensibles. De nouveaux modèles organisationnels s'esquissent, tirés semble-t-il par un changement de posture à l'égard de l'insécurité. En revanche, les missions traditionnelles de maintien de l'ordre public et de lutte contre la criminalité se tiennent largement à l'écart de ces transformations. Il n'est pas question de toucher à leur importance symbolique, ni de restreindre sensiblement leurs exigences en termes de moyens. D'ailleurs, en cas de nécessité, face à un débordement, la disponibilité de tous les services peut être requise à leur profit, au besoin en utilisant les ressources de la police urbaine dont le maillage territorial est plus serré.

Les deux piliers de l'organisation institutionnelle, maintien de l'ordre public et de lutte contre la criminalité, subsistent donc plus ou moins en l'état. Il en va de l'intérêt de la profession et du pouvoir politique. Mais, sans investissement accru du domaine de la sécurité, c'est tout le dispositif qui perdrait sa crédibilité et sa légitimité de service public, faute de contrôle sur des pans entiers du corps social. Les dotations en moyens supplémentaires et leur redéploiement se focalisent dès lors sur la troisième fonction, la sécurité au quotidien, qui semble cristalliser tous les dysfonctionnements de l'appareil d'État. L'objectif visé est de rééquilibrer le dispositif d'ensemble par renforcement de son maillon faible, celui du contrôle social local, jugé insuffisamment développé face aux pressions de la demande et aux menaces de désagrégation de l'ordre social dominant. L'inflexion n'est pas qu'une affaire de nombre : le métier change, son évolution déstabilise les dynamiques anciennes et agit sur les structures organisationnelles en modifiant l'importance relative des services et des missions. Derrière le changement de posture, se profile notamment une mise en cause des priorités entre ordre public et sécurité au quotidien, entre ordre de la domination et ordre de la tranquillité. Sans dotation de moyens supplémentaires, et sans renoncer pour autant aux signes de l'autorité et de la puissance, les professions identifiées au maintien de l'ordre public – CRS, gendarmerie mobile, forces d'intervention des polices urbaines... – doivent plus que jamais s'adapter à des missions territorialisées de sécurité au quotidien, notamment en milieu urbain difficile, et composer avec une logique différente qui investit de plus en plus le terrain des actions de proximité.

Il s'agit de faire autrement, mais aussi de faire avec d'autres. Autrement d'abord, au sens où les préoccupations se déplacent vers le terrain peu balisé et mal maîtrisé du changement social, qui en vient à occuper le devant de la scène. S'il y a pénétration d'un champ nouveau, elle ne s'effectue pas selon les modèles éprouvés. L'action publique s'écarte notamment de la stricte application de normes administratives dictées par le centre. Faire avec d'autres ensuite, au sens où le problème atteint les dimensions d'un phénomène de société, devient en quelque sorte « l'affaire de tous ». La crise urbaine interroge l'efficacité d'une action publique déconnectée de tout relais. Elle pose comme

préalable l'articulation de ses structures et de ses modes de fonctionnement avec les autres parties prenantes du dispositif de sécurité. « *S'il revient à l'État d'utiliser au mieux les moyens dont il dispose en propre, il lui appartient aussi de veiller à ce que les autres acteurs de la sécurité [...] exercent leurs fonctions ou leurs activités dans un cadre clair qui organise les complémentarités* »¹. Répondent à ce champ de préoccupation l'ensemble des dispositifs locaux de prévention et de sécurité développés au cours de la dernière décennie, et dont les sigles foisonnent dans le paysage de la concertation. Derniers en date, et ayant aujourd'hui le vent en poupe, les contrats locaux de sécurité (CLS)² visent l'organisation du partenariat interinstitutionnel sur des territoires urbains ou semi-urbains.

UN RETOUR VERS LE LOCAL, SOUS CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Traditionnellement segmentée, la responsabilité collective est appelée à se construire autour de la gestion des interfaces. Le système s'ouvre et délègue la fraction des prérogatives que le dispositif national cesse de revendiquer. Un tel transfert s'inscrit sur une logique de partage des activités, face à l'incapacité pour l'État de répondre seul à la demande de sécurité ou plus largement au sentiment d'insécurité. Ce sentiment d'insécurité a partie liée, dans l'opinion publique comme dans l'orientation des dispositifs d'intervention, avec le processus marginalisation sociale des jeunes. Tout se passe comme si la sécurité se focalisait autour de la figure de l'adolescent et de son potentiel de déviance et de menace envers la société. Les réactions institutionnelles se recentrent dès lors autour de la protection de la victime et de la présence des forces de sécurité sur la voie publique. Elles sont dominées par une culture de l'urgence et du traitement systématique en temps réel, qui interpellent les pouvoirs publics, au même titre que les autres acteurs des politiques locales de sécurité. Tout le dispositif de prévention et de sanction se retrouve au cœur du débat, avec pour enjeu une redéfinition de la responsabilité collective et du rôle de l'État. La partie la plus visible de cette redéfinition se manifeste non seulement par l'augmentation des moyens mis en œuvre, mais aussi par le partage et la coordination des compétences au niveau local.

L'objectif est de moduler les solutions, en mettant l'accent sur la diversité des situations, et de décroiser les champs d'intervention institutionnels en créant des synergies de sens et de finalité. Ces évolutions n'effacent pas pour autant les orientations traditionnelles des dispositifs. Elles opèrent par déplacement des priorités et s'inscrivent cependant au sein d'une logique plus large en faveur de la restauration du lien social. Le dénominateur commun de la coordination se situe au niveau de la relation à l'espace, au sens géographique du territoire. Sur le terrain, la sécurité intérieure requiert présence, visibilité et disponibilité : son efficacité

1 - Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995.

2 - Circulaire interministérielle du 28 octobre 1997.

repose sur un lien de proximité, défini par référence à l'usage et au climat d'insécurité qui l'environne. Le resserrement fonctionnel des acteurs se conjugue avec un rapprochement physique des trois pôles qui déterminent l'action : celui des forces de sécurité bien sûr, mais aussi ceux constitués par les auteurs de délits et par les citoyens qui sont ou se sentent menacés. C'est autour de ces deux derniers pôles que se structure le besoin et se définit la demande de sécurité. Et cela dans un cadre évolutif : circonscrits au départ, les quartiers à risque tendent à se démultiplier.

Historiquement concentrés à la périphérie des grandes villes, les foyers de la délinquance touchent des espaces jusque-là épargnés. Face à la petite délinquance, et au-delà à la délinquance tout court, les stratégies opérationnelles sollicitent autrement les institutions et réclament des fonctionnements différenciés, modulés selon le territoire. La politique de l'offre va dans le sens d'une convergence des forces vers les zones réputées les plus sensibles. Le redéploiement des moyens en faveur des départements les plus touchés par la violence s'inscrit dans cette logique. Cela relève d'abord du réajustement spatial, là où les rigidités de l'appareil d'État ont accumulé les décalages face aux territoires de la délinquance, à leur évolution et au changement de leur nature. Dans la police par exemple, la répartition des moyens a, pour une large part, privilégié les affectations de centre-ville, créant ainsi une rupture avec les formes dominantes de la croissance urbaine et de l'évolution de la délinquance. Par ailleurs, les conditions de partage du territoire avec la gendarmerie, déterminées à l'origine en fonction des densités de population, conservent aujourd'hui les traces d'un équilibre ancien depuis longtemps révolu. Police et gendarmerie doivent renégocier des espaces de pouvoir plus conformes à leur vocation traditionnelle.

L'écart s'est creusé entre l'offre et la demande de sécurité, quantitativement mais aussi qualitativement. Appelée à reconquérir les territoires échappant à son autorité, la force publique est traversée par des impulsions démonstratives et redistributives. L'augmentation des moyens se conjugue à l'occupation des terrains de la délinquance et à l'affichage des signes extérieurs de la visibilité : renforcement de l'ilotage et présence accrue de l'uniforme sur la voie publique. La ligne directrice n'est pas nouvelle. Mais elle prend aujourd'hui un relief particulier, en raison de l'ampleur des dérives et de la forte déstabilisation des équilibres antérieurs. En même temps, les rapports entre prévention et répression sont bousculés, comme ceux établis entre infraction et sanction. Ce contexte de généralisation du contrôle social n'est pas dépourvu de risques. Les clivages sociologiques entre ceux qui protègent l'ordre public et

ceux qui le menacent, renforcent notamment l'hostilité entre les deux camps. Face au risque d'embrasement conflictuel, un des axes stratégiques est de renouer la relation avec la population locale, en favorisant une meilleure intégration des instances dans le tissu social. Et une des façons de mieux connaître le terrain est d'en être issu. À ce titre, les autorités publiques font pression pour infléchir les normes de recrutement dans l'appareil d'État. L'objectif est d'accroître la ressemblance avec les populations concernées ou, en d'autres termes, de faire davantage pénétrer le « client » au sein de l'organisation. Dans la sécurité privée, les pratiques vont depuis longtemps dans ce sens.

La période actuelle correspond ainsi à un retour vers le local dans la production de sécurité. Mais cette avancée en direction des intérêts de proximité reste placée sous le contrôle du pouvoir étatique, qui renforce et adapte ses moyens d'intervention et s'engage plus avant dans la construction des systèmes locaux de sécurité. Le modèle développé mêle le national au territoire, le centre à la périphérie, sans véritable remise en cause de la prééminence de l'État et de son « monopole de la violence légitime ». Le contrôle de la périphérie par le centre continue à préserver les hiérarchies de pouvoir. Faite à pas mesurés, la délégation de prérogatives à d'autres acteurs s'accompagne d'un réinvestissement de l'espace local par les échelons centraux, qui, sous couvert d'une culture de l'interaction et de l'échange, cherchent à recadrer leurs missions autour du sentiment d'insécurité. Dans ce sens, et à travers les procédures législatives mises en place, la démultiplication de l'offre de sécurité et son glissement apparent vers la municipalisation et la privatisation peuvent s'analyser en termes de subordination des moyens aux politiques publiques de sécurité. Il est vrai que, en retour, les intérêts de proximité infléchissent aussi les politiques nationales.

Pierre Simula

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- « *La sécurité privée en France. État des lieux et questions pour l'avenir*, F. Ocqueteau, in « Les partages de la sécurité », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 33, 3^e trimestre 1998, IHESI-La Documentation française.
- *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*, D. Monjardet, La Découverte, 1996.
- « *Les polices municipales en France, une perspective socio-politique* », J. Ferret, in *L'offre partagée de sécurité*, dossier du 6^e séminaire de l'IHESI, 9-12 mars 1999, 10^e session nationale d'études 1998-1999, contribution reprenant un article paru dans *Déviance et Société*, 1998, vol. 22, n° 3.