



Immeuble Edison  
43, boulevard Vauban  
78280 GUYANCOURT  
Tél : (33) 01 34 52 17 22  
Télécopie : (33) 01 34 52 17 32  
Courriel : [probert@gern-cnrs.com](mailto:probert@gern-cnrs.com)  
<http://www.phrobert.fr>



## Rapport général

*Philippe Robert*

Directeur de recherches émérite au CNRS (CESDIP)

Colloque

**1983 - 2008, la sécurité est-elle toujours l'affaire de tous ?**

Retour sur plus de vingt années de politiques de prévention et de sécurité et sur les principaux apports de Gilbert Bonnemaïson dans ce domaine

Forum européen pour la sécurité urbaine

101, rue l'Université

5 décembre 2008, 9-17.30

S'il me fallait synthétiser les prestations de la journée, j'aurais matière à m'inquiéter, tant elle a été riche. Et, au surplus, cet ensemble de témoignages et de communications tient fort bien ensemble sans qu'il besoin de les nouer pour faire un bouquet. Grâce au ciel, ma tâche est toute différente : il s'agit seulement de les mettre dans un écrin, en dessinant le **contexte évolutif des politiques de prévention et de sécurité du dernier quart de siècle.**

Du coup, je ne vais pas tout retenir des intérêts de Gilbert Bonnemaïson ; je ne dirai rien par exemple de son investissement des questions pénitentiaires quoiqu'il s'inscrive dans la continuité de son action en matière de prévention et de sécurité.

Au cours du premier lustre des années 1980, la Commission Bonnemaïson marque avant tout la **rentrée des élus locaux** dans un champ qui était, depuis la Seconde guerre mondiale, l'apanage de l'Etat central aidé dans certaines matières par de petits secteurs associatifs peu autonomes. En ceci, elle est en ligne avec l'accession aux affaires d'un personnel politique qui a fait ses classes dans la gestion des collectivités locales et avec le mouvement de décentralisation qui saisit plusieurs secteurs de l'action publique.

Son rapport dessine aussi un projet qui excède son mandat. Il ne s'agit plus seulement de suggérer les contreparties à l'abrogation de la loi sécurité et libertés nécessaires pour ne pas mettre en difficulté les édiles des grandes villes, plus seulement de proposer quoi faire du dispositif de prévention issu du rapport Peyrefitte, plus même de savoir comment pérenniser les bricolages improvisés à l'issue des émeutes urbaines de la banlieue lyonnaise au cours de l'été 1981. En fait, la Commission esquisse – le titre de son rapport en témoigne – une **politique alternative de sécurité** fondée sur un *policy mix* qui prétend articuler prévention, répression et politique sociale (solidarité).

Pareille ambition dépasse considérablement ce que sont disposées à accepter les différentes branches concernées de l'Etat central ; elles y supputent immédiatement d'insupportables réorientations et pertes d'autonomie. Il est cependant un volet que l'on peut mettre en œuvre sans heurter de trop puissants intérêts corporatistes, la prévention. Par mesure de précaution, on n'accordera pas d'autonomie budgétaire au nouveau dispositif ; il disposera seulement de droits de tirage.

Ce qui se met alors en place introduit **trois ruptures, concernant la sorte de prévention, sa cible et ses dispositifs.**

**La sorte de prévention d'abord.** Il existe une tradition nationale de prévention spécifique tournée vers les auteurs potentiels ; sous l'appellation de prévention spécialisée, elle a connu des heures de gloire depuis l'épisode des *blousons noirs* et jusqu'au milieu de la décennie 1970 ; mais elle a pâti de la dualisation du marché du travail qui tend à reléguer les peu qualifiés dans le sous-emploi et la précarité, privant ainsi le travail préventif de tout débouché facile pour stabiliser ses clients ; elle est aussi en train de pâtir de la décentralisation de l'action sociale aux conseils généraux qui la prive de la tutelle bienveillante des services locaux de l'Etat central. La nouvelle doctrine préventive n'accorde pourtant pas de grande priorité à sa rénovation. Elle n'opte pas non plus pour l'autre forme de prévention spécifique qui, sous le nom de prévention situationnelle, s'attache à aider les victimes potentielles à mieux résister à la prédation ou à l'agression. Sa préférence va à une **forme de prévention générale dite sociale** qui consiste à concentrer les programmes sur une cible dans l'espoir d'améliorer son sort et, partant, d'y diminuer les délinquances. D'une certaine manière, on peut y voir une réinvention des formules sursaturantes qui ont dominé aux Etats-Unis des années 1930 aux années 1960, avec cette différence que le *Chicago Area Project* prétendait, au moins en théorie, accorder une priorité à la mobilisation des populations concernées.

Mais la rupture avec la tradition nationale de prévention concerne aussi la **définition de la cible**. On ne cible désormais des personnes ou des groupes, par exemple des bandes de jeunes, mais des **zones** urbaines ou suburbaines.

Enfin, le **dispositif** innove aussi. Pour faire bref, on peut le caractériser par deux traits. **A la base, le maire** comme catalyse des services locaux de l'Etat, de ceux de la commune et du secteur associatif au sein de Comités communaux de prévention de la délinquance ; au sommet un Comité **paritaire d'élus de grandes villes et de représentants des secteurs étatiques** concernés.

Comme tel, le nouveau dispositif suscitera un engouement extraordinaire qui le sanctuarisera lors de l'alternance politique de 1986, mais qui masque aussi **deux difficultés latentes**.

On a d'abord fait le choix d'une formule de prévention générale qu'il est toujours **malaisé de conserver focalisé sur une cible précise et dont l'impact ne peut être qu'à long terme**. On reconnaissait ainsi que les mutations sociales en cours, notamment celles concernant l'accès à l'emploi stable – pesaient trop lourdement pour qu'on se borne aux seules modalités de prévention spécifique, qu'elles ciblent les auteurs potentiels ou les victimes putatives. Mais en n'accordant pas grande priorité à ces dernières, on se privait en revanche de programmes qu'il est plus facile de garder focalisés sur une cible précise et dont les effets peuvent se faire sentir à plus court terme.

Surtout, il s'est avéré dès le début **impossible d'articuler cette prévention avec les pratiques répressives** au risque de voir les pratiques dans un secteur paralyser les effets attendus dans l'autre.

En revanche, après une nouvelle alternance en 1988, on va s'employer à **rapprocher la prévention (CNPD<sup>1</sup>) de la politique sociale (DSQ<sup>2</sup>)** en les fusionnant au sein d'une administration de mission interministérielle dite de la **Ville**, qui bénéficie cette fois de crédits propres.

De prime abord, ce remaniement paraît logique dans la mesure où l'on a fait choix d'une prévention sociale. Seulement il s'agit moins d'un rapprochement que d'une absorption où le petit pôle de prévention est englouti au sein des grands dispositifs de l'Equipement.

Cet inconvénient sera très vite aggravé quand l'affolement des sommets de l'Etat devant une nouvelle vague d'émeutes urbaines dans les agglomérations lyonnaise et parisienne conduit à hésiter entre logique interministérielle et retour à une logique de découpage ministérielle avec la création d'un ministère de la Ville, à quoi s'ajoute le retour en force de l'Etat local avec la création de sous-préfets à la Ville.

Dans pareil contexte, le modèle de prévention sociale ne parviendra pas, malgré la richesse de maintes réalisations locales, à **stabiliser une doctrine et des procédures**.

L'importance et le succès de la percée internationale et surtout européenne opérée par l'équipe Bonnemaïson avec la création du Forum ne doivent pas dissimuler que ce sont, en fait, des formules de **prévention situationnelle** qui ont désormais le vent en poupe en France. Mais cette évolution est d'autant moins perçue que son développement se situe pendant longtemps **hors du secteur public**, en tout cas étatique.

<sup>1</sup> Comité national de prévention de la délinquance.

<sup>2</sup> Développement social des quartiers.

Dans un premier temps, le marché privé de la sécurité s'est surtout attaché à enfermer les entreprises accessibles au public dans des *bulles de sécurité* combinant prestations de matériel et de main d'œuvre. Il a eu plus de mal à sécuriser les emprises mouvantes des entreprises de transport. C'est seulement ensuite qu'il a gagné les collectivités publiques qui se sont laissées convaincre de sous-traiter la sécurité de leurs emprises aux entreprises auxquelles elles avaient déjà concédé toute une série de services publics. Quant aux particuliers, ceux qui en avaient les moyens ont pu protéger jusqu'à un certain point leurs logements contre l'intrusion ; pour aller au-delà, il leur fallait soit s'engager dans la voie aride des *gated communities* soit, plus commodément, gagner des zones urbaines protégées par les cours de l'immobilier. Quant à l'espace public, il est amusant de constater comment on a réussi à faire croire que la surveillance à distance pouvait y compenser l'absence de ses surveillants patentés.

Pendant ce temps, la **politique de la Ville** s'est complexifiée sous forme de feuilleté tout au long de la décennie 1990 avec des **résultats mitigés** dont témoignent les évaluations intercensitaires de l'INSEE. Mais les dés sont un peu pipés : la composition de la population de la plupart des *zones urbaines sensibles* s'est aggravée par le départ des moins précaires et l'entassement des plus précaires, notamment des migrants les plus récents.

Surtout, on a assisté pendant cette décennie à une succession compulsive de dispositifs – plans locaux de sécurité, plans départementaux de prévention et de sécurité, contrats locaux de sécurité... - tous destinés à **tenter de rétablir une cohérence entre prévention et répression**.

Un temps, pendant le second lustre du siècle, on a pu **croire à une réunification** des politiques de prévention et de sécurité autour de trois dispositifs :

- l'adoption pour les polices d'Etat d'une formule de *police communautaire* plus ou moins empruntée à des réalisations de polices municipales nord-américaines ;
- la rapide diffusion d'une formule d'*agents locaux de médiation sociale* assise sur une politique de financement par l'Etat d'emplois précaires pour jeunes chômeurs et assignée à la fois à des objectifs de contrôle et de médiation ;
- enfin la création d'une *péréquation entre villes* destinée à tenter de freiner la concentration des populations les plus pauvres dans les seules communes les plus démunies de ressources.

Développées sans beaucoup de méthode ni de coordination globale, ces dispositifs se sont heurtés à de très fortes résistances et n'ont pas survécu à une nouvelle – la cinquième ! - alternance.

Au cours du dernier quinquennat, la politique de la **Ville** s'est repliée sur son **noyau dur**, le bâti, mais elle a été exposée, même dans périmètre restreint, à un progressif **désengagement** de l'Etat.

En matière de **prévention**, Anne Wyvekens faisait récemment remarquer qu'il ne faut pas négliger la multiplicité d'initiatives de collectivités locales ou d'entreprises de services publics qui expérimentent notamment le partage d'un même espace entre des publics différents.

Pour autant, la politique officielle de prévention se restreint de plus en plus à une conception seulement **défensive** dont témoigne la loi de 2007. Ses deux principaux manques sont probablement la faiblesse de l'accompagnement à la socialisation des publics jeunes

précarisés et une conception individualisée de l'action sociale qui jure avec l'importance de la dimension groupale pour les adolescents et les jeunes adultes.

Du coup, les politiques étatiques de sécurité se retrouvent peu ou prou réduites à la seule arme **répressive**.

Pareille situation peut se targuer d'un franc succès dans le domaine politique dans la mesure où il a permis à la Droite de ramener à elle les électeurs qui l'avaient quittée depuis un quart de siècle pour l'Extrême-Droite. Et ce résultat est d'autant plus appréciable que, dans le même temps, la Gauche a perdu le contrôle de sa frange extrême.

Il n'en reste pas moins que les gros appareils répressifs sont très **mal armés** pour saisir et traiter une délinquance en miettes. Leur forte mobilisation contre une délinquance sans victime directe cache mal leurs faibles performances dans la protection des citoyens.

**La grande leçon des crises antérieures de la sécurité** – soit celle de la charnière des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, soit à une moindre échelle celle des *blousons noirs* à l'orée de la décennie 1960 - c'est qu'un **seul outil** n'a pas suffi à les résoudre.

C'est cet enseignement que l'on peut surtout retenir du rapport du Comité Bonnemaïson.

*A contrario*, les avatars ultérieurs témoignent aussi en faveur de la pertinence de cette leçon.