

SECURITE INTERIEURE :
CONCEPTIONS PARTENARIALES ET REGALIENNES

par

Marc WATIN-AUGOUARD

Colonel de Gendarmerie

Pour des raisons historiques, politiques ou tout simplement budgétaires, les intervenants dans le domaine de la sécurité intérieure se sont multipliés et se sont développés selon des schémas et des logiques qui leur étaient souvent propres¹. La lutte contre l'insécurité, phénomène de société, appelle de nos jours une meilleure cohérence de l'action de tous les services de l'État et des collectivités locales qui, même s'ils font appel à des pratiques ou à des moyens différents, concourent au même but. Depuis une vingtaine d'années, deux pôles se dessinent qui, sans s'exclure, prédominent alternativement : d'une part, l'approche régaliennne classique qui donne la primauté à l'action des acteurs étatiques, d'autre part, l'approche partenariale qui met davantage en avant en les associant les contributions des acteurs locaux publics ou privés. Cette dernière, initiée par Gilbert Bonnemaison, s'est notamment matérialisée par les conseils de prévention de la délinquance (I). Elle s'est quelque peu effacée, au début des années quatre-vingt dix, au profit d'un retour à une conception plus unilatérale de la sécurité, illustrée par les plans départementaux de sécurité (II). Le partenariat connaît un nouveau dynamisme avec les plans départementaux de prévention de la délinquance et, surtout, avec les contrats locaux de sécurité mis en oeuvre depuis le colloque de Villepinte (III).

¹ Voir Marc Watin-Augouard, "Sécurité et complémentarité des forces", *Droit et Défense*, n°97/4, p.15 et s.

**I. L'ÉMERGENCE DU
PARTENARIAT DANS LA
PRÉVENTION DE LA
DÉLINQUANCE**

La progression de la criminalité et de la délinquance souligne, dans les années soixante-dix, l'insuffisance de l'action régaliennne. L'État ne peut endiguer avec ses seuls moyens le développement de l'insécurité et, plus précisément, celui du sentiment d'insécurité. Aux limites atteintes fait écho l'essor des polices municipales. La politique de lutte contre l'insécurité doit être confortée par une plus grande association des collectivités locales et des partenaires sociaux, telle est l'idée qui fait alors son chemin.

En 1977, le Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, présidé par Alain Peyrefitte, propose de "*créer, à l'échelon national, un organisme permanent, relayé au sein du département par une structure décentralisée*" afin de "*coordonner, d'animer et de rendre plus efficaces les efforts, aujourd'hui trop dispersés, des différentes institutions chargées de missions de prévention de la délinquance*". La structure décentralisée, selon ses promoteurs, devrait avoir pour vocation d'étudier "*une politique de prévention adaptée aux réalités spécifiques de la délinquance sur le plan local*". Le septennat prend fin sans réalisation concrète.

En 1981, les premières violences urbaines à Venissieux (Minguettes) relancent le débat sur la concertation. En septembre, le rapport de Bertrand Schwartz sur

"L'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté" est remis au Premier ministre. Il est suivi par "Ensemble refaire la ville", rapport de Hubert Dubebout qui vient de recevoir la présidence de la nouvelle Commission nationale de développement social des quartiers (CNDSQ). A ces deux textes s'ajoutent les travaux de la Commission des maires sur la sécurité (CMS), installée le 28 mai 1982. Composée de trente-six maires de toutes tendances politiques, elle est présidée par Gilbert Bonnemaison. Son rapport, "Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité", est à l'origine de la création, par décret n°83-459 du 8 juin 1983, du Conseil national de prévention de la délinquance (CNPD).

Le décret institue également des Conseils départementaux (CDPD) communaux (CCPD) et intercommunaux de prévention de la délinquance. Le partenariat est ainsi institutionnalisé. Il est clairement exprimé pour les conseils communaux qui définissent "les objectifs et les actions coordonnées auxquels l'État, d'une part, la commune, d'autre part, décident d'un commun accord de contribuer, notamment dans le domaine de l'aide aux victimes et de la mise en oeuvre des travaux d'intérêt général".

Tandis que les conseils locaux se mettent progressivement en place, la structure nationale évolue sous l'influence du décret n°88-1015 du 28 octobre 1988. Ce texte porte création d'un Conseil national et d'un comité interministériel des villes et du développement social urbain et d'une délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV). Cette dernière reprend à son compte les attributions du Conseil national de prévention de la délinquance qui, de ce fait, disparaît. La politique de la ville prend le dessus, notamment avec la nomination, le 21 décembre 1990, de Michel Delebarre comme ministre d'État chargé de la ville. Le décret du 28 octobre 1988 conserve cependant les conseils départementaux et communaux, dont la composition est modifiée par le décret n°92-343 du 1er avril

1992. Une plus grande place est accordée au conseil général².

Le bilan de ce partenariat État - collectivités locales est mitigé. Depuis leur création, les conseils départementaux fonctionnent plutôt mal, sans doute parce que la place réservée au conseil général n'est pas suffisante jusqu'en 1992, alors que les lois de décentralisation ont confié au département d'importantes responsabilités d'ordre social. Sans doute aussi, comme l'a souligné Gilbert Bonnemaison, "par manque d'imagination et de volonté continue". Seule une dizaine d'entre eux se montrent actifs en promouvant les échanges entre les conseils communaux, en aidant le réseau associatif dans les communes dépourvues de conseils communaux, en définissant de véritables contrats départementaux. Les Conseils communaux, quant à eux, connaissent des fortunes diverses. Leur nombre croissant (680 en 1992, près de 900 aujourd'hui) témoigne des attentes locales. Les communes dotées d'un CCPD ont pu signer avec l'État des contrats d'actions de prévention pour la sécurité dans la ville (500 CAPS ont été signés). Cependant, toujours selon Gilbert Bonnemaison, "les conseils ont trop tendance à empiler, à accumuler sans cohérence des actions de prévention sociale ou socio-culturelle de caractère extrêmement général plutôt qu'à définir de véritables plans d'action globaux". Par ailleurs, les moyens mis à la disposition des conseils communaux subissent de fortes variations avec les changements politiques nationaux ou locaux. Cohérence et continuité font ainsi parfois défaut. Enfin,

2 Les conseils départementaux sont présidés par le préfet. Le président du conseil général et le procureur de la République en sont les vice-présidents. Ils comprennent douze élus, dont six conseillers généraux et six maires, des magistrats, neuf fonctionnaires de l'État, trois fonctionnaires des services sociaux départementaux et des personnes qualifiées dans le domaine de la prévention de la délinquance et de la toxicomanie. Un bureau de douze membres, composé paritamment, doit assurer la permanence des travaux.

Les conseils communaux, présidés par le maire, rassemblent à parts égales des représentants de l'État (dont le procureur de la République ou son délégué) et de la commune. Des conseillers généraux siègent dans les conseils intercommunaux et dans les villes comptant plusieurs cantons. Des personnes qualifiées et des représentants d'associations peuvent également être associés aux travaux avec voix consultative.

la politique de la ville, légitime eu égard à l'ampleur des enjeux, accapare le devant de la scène avec son cortège de conventions et de contrats aux appellations évolutives (conventions de développement des quartiers, conventions de quartier, conventions ville-habitat, contrats de ville³, etc.). Tous les CCPD - singulièrement ceux agissant en zone périurbaine - ne se sentent pas concernés par des mesures destinées aux quartiers sensibles, ou n'en ont pas bénéficié, alors qu'ils connaissent aussi une insécurité se développant sous des formes parfois similaires.

Quelles que soient les critiques formulées, les conseils départementaux et communaux perdurent. Ils ont au moins le mérite de favoriser la rencontre d'acteurs qui s'ignoraient auparavant, quand ils n'étaient pas animés de sentiments de mutuelle défiance. Cela explique sans doute leur survivance.

Le mouvement de contractualisation de la prévention s'essouffle au début des années 1990, malgré une "tournee de relance" effectuée dans toute la France par Gilbert Bonnemaison. L'instauration des plans locaux de sécurité (PLS), objets de la 21ème mesure du plan d'action pour la sécurité publique, présenté le 13 mai 1992 par Paul Quilès ne parvient pas à freiner le mouvement. Ces plans, aujourd'hui tombés en désuétude, concernaient la police nationale et les communes. En échange d'une prise en charge par ces dernières de tâches administratives, la police s'engageait à densifier sa présence sur le terrain. Le résultat n'a guère été probant, le second terme de l'échange étant rarement réalisé.

La persistance des problèmes, la faiblesse des résultats accélère, après l'alternance de 1993, le retour d'une conception plus régaliennne de la lutte contre l'insécurité.

3 Les contrats de ville reprennent au niveau de l'agglomération les politiques menées au titre des conventions de développement social urbain (DSU) et les conventions de quartiers. Ils constituent pendant la durée du XIème Plan (1994-1998) le principal cadre contractuel de la politique de la ville..

II. LE RETOUR DU DISPOSITIF RÉGALIEN

La conception régaliennne se matérialise par l'établissement des plans départementaux de sécurité (PDS). Ces plans ne remettent pas en cause les différents modes de contractualisation⁴ mais soulignent le rôle primordial de l'État (préfet, procureur de la République) et des forces de l'ordre (police, gendarmerie, douanes).

Les plans départementaux de sécurité sont institués par la circulaire interministérielle du 9 septembre 1993. Cosigné par le ministre de l'intérieur (préfets et police), le ministre de la défense (gendarmerie), le garde de sceaux (justice) et le ministre chargé du budget (douanes), ce texte participe officiellement d'une volonté de mieux coordonner l'action des différents services de l'État au sein du département. En fait, comme le souligne sa seule référence au décret n°93-1031 du 31 août 1993 instituant les directeurs départementaux de la sécurité publique, il a pour but premier de compenser le démembrement, conséquence de la suppression des éphémères directions départementales de la police nationale. Texte de circonstance, la circulaire ne donne pas immédiatement les résultats escomptés, comme le constate une mission interministérielle qui se déplace en 1995 dans douze départements. Tenant compte de ses observations et du dispositif de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, la circulaire interministérielle du 2 janvier 1997 relance la dynamique des plans départementaux de sécurité en rééquilibrant le rôle des magistrats par rapport aux préfets et celui des gendarmes par rapport à la police nationale.

Ces plans répondent à un triple objectif :

- réaffirmer le rôle régaliennne de l'État dans le domaine de la sécurité des personnes et des biens,

4 La loi d'orientation sur la ville (LOV) du 13 juillet 1991, celle du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire et le pacte de relance pour la ville du 16 janvier 1996 contiennent de nombreuses dispositions qui confortent la contractualisation de la prévention de l'insécurité.

- clarifier et harmoniser les responsabilités en matière de sécurité,

- organiser les complémentarités.

Ils sont établis par le comité départemental de sécurité, coprésidé par le préfet et le procureur de la République, et composé des autorités de police, de gendarmerie et des douanes. Les aspects plus techniques sont évoqués au sein de la cellule technique de coopération opérationnelle (CTCO) qui rassemble policiers et gendarmes.

Les PDS, articulés en quatre parties (diagnostic de la délinquance, recensement des moyens disponibles, détermination d'objectifs, établissement d'un tableau de bord), doivent apporter des réponses concrètes dans sept domaines jugés prioritaires. Quatre d'entre eux avaient été assignés par la circulaire de 1993 : violences urbaines, drogue, petite et moyenne délinquance, immigration irrégulière et travail illégal. La nouvelle circulaire en fixe trois nouveaux évoqués dans le rapport annexé à la loi précitée :

- les violences scolaires,

- la lutte contre les infractions économiques et financières,

- les exactions commises à l'occasion de troubles à l'ordre public.

Favorisant une attitude et un langage communs, les plans départementaux de sécurité expriment la cohérence des politiques publiques de sécurité développées au sein des départements.

L'année même où ces plans atteignent leur maturité conceptuelle, les plans départementaux de prévention de la délinquance et surtout les contrats locaux de sécurité donnent un second souffle au partenariat et à la contractualisation de la prévention de l'insécurité.

III. LE RENOUVEAU DU PARTENARIAT : PLANS DÉPARTEMENTAUX ET CONTRATS LOCAUX DE SÉCURITÉ

Les plans départementaux de prévention de la délinquance (PDPD) sont prévus parmi les mesures du Pacte de relance de la politique de la ville, présenté, le 18 janvier 1996 par le Premier ministre, M. Alain Juppé. Devant compléter les plans départementaux de sécurité, ils s'appuient davantage sur une démarche contractuelle avec les collectivités locales et les services agissant dans les domaines éducatifs, préventifs et sociaux. Ils sont institués par la circulaire interministérielle du 13 février 1997 et visent plus particulièrement les actes d'incivilités, la délinquance des mineurs et les violences urbaines. Ces plans se traduisent par un volet "prévention de la délinquance" au sein des contrats de ville et par des "contrats d'action de prévention" pour les communes non concernées par ces derniers. Cinq champs prioritaires doivent être explorés : la responsabilité des parents, la prévention de la toxicomanie, la prévention de la récidive, le développement de la justice de proximité et de l'aide aux victimes et la sécurité dans les lieux spécifiques (école, transports en commun). S'agissant plus particulièrement de la prévention des violences scolaires, ils prennent en compte le dispositif institué par la circulaire interministérielle du 14 mai 1996 (coopération des services de l'État) et la circulaire du garde des Sceaux du 22 mars 1996 qui prévoit le signalement à l'autorité judiciaire des faits constatés à l'intérieur des établissements.

Chaque année, le plan est arrêté par le préfet après avis du Conseil départemental de prévention de la délinquance (CDPD). Sa rédaction associe les conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD). Ainsi se trouvent à nouveau confortées les instances partenariales mises sur pied il y a près de quinze ans.

Mais, à peine conçus et rédigés, ces plans s'effacent sans disparaître devant les contrats locaux de sécurité.

Ces contrats, annoncés lors du colloque de Villepinte, sont définis par la circulaire interministérielle du 28 octobre 1997. Ils

s'inscrivent bien dans le mouvement initié depuis le rapport Bonnemaïson qui associe les collectivités locales à la prévention de l'insécurité. Selon M. Chevènement, *"ils sont l'outil d'une politique de sécurité privilégiant la citoyenneté comme axe de la prévention, la proximité comme mode d'intervention, et l'efficacité de la coopération entre les services de l'État, au premier chef la police, la gendarmerie et la justice"*.

Ces contrats sont élaborés conjointement par le préfet, le procureur de la République et les élus, en association avec le recteur pour mieux insérer dans un dispositif d'ensemble la prévention des violences scolaires. Ils ne sont pas dissociables de l'action des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) sur lesquels ils doivent s'appuyer, lorsqu'ils existent.

Les représentants de l'État - en premier lieu ceux de la police et de la gendarmerie - des collectivités locales, des associations, des bailleurs sociaux, des sociétés de transport en commun et des principaux établissements commerciaux contribuent à la préparation et à leur négociation, marquant ainsi l'approche pluridisciplinaire qui préside à leur élaboration. Au delà de la participation institutionnelle, c'est la population qui est aussi invitée à accompagner la démarche par le biais des associations de quartiers. Ainsi, les contrats locaux de sécurité devraient, selon le vœu du ministre de l'intérieur, constituer la base de véritables "conseils locaux de la citoyenneté et de la sécurité".

Les contrats locaux de sécurité s'appliquent à un quartier, une commune ou une agglomération. Ils peuvent avoir une assise intercommunale ou, dans certains cas, concerner un réseau de transport en commun (SNCF, RATP, etc.).

Ils reposent sur un diagnostic portant sur la situation de la délinquance et l'évaluation du sentiment d'insécurité. Au diagnostic doit correspondre un outil d'aide à la décision vérifiant la pertinence des réponses apportées. L'action tient compte des priorités retenues, lesquelles sont assorties d'objectifs, et respecte un calendrier fixant les modalités d'application dans le temps.

Les contrats locaux de sécurité prolongent la concertation entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, déjà engagée à l'occasion de la mise en oeuvre des plans départementaux de sécurité et des plans départementaux de prévention de la délinquance. Ils conditionnent la mise en place des 35.000 emplois jeunes dédiés à la sécurité et à la médiation sociale (adjoints de sécurité de la police nationale, agents locaux de médiation sociale, aides-éducateurs) et pourront orienter l'affectation des 16 232 futurs volontaires de la gendarmerie. C'est en cela qu'ils se distinguent nettement des actions précédentes dont le principal défaut résidait parfois dans l'absence de moyens affectés à la réalisation des objectifs. Au sein de la direction générale de la police nationale, une mission "Emplois-jeunes" suit l'évolution de ces contrats, pour les communes soumises au régime de police d'État. Une cellule "Contrats locaux de sécurité - agents locaux de médiation sociale" agit de même à la direction générale de la gendarmerie nationale au profit des autres communes. L'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure (IHESI), quant à lui, met à la disposition des élus locaux une assistance technique dans l'aide à la réalisation de diagnostics locaux de sécurité. Les moyens sont donc mobilisés au plus haut niveau pour faciliter l'élaboration de ces contrats.

Pour l'heure, il est encore trop tôt pour dresser un bilan de leur mise en oeuvre car ils sont encore, pour la plupart, en cours d'élaboration dans les départements. La création d'emplois-jeunes, subventionnés à hauteur de 80 % par l'État, devrait incontestablement garantir leurs succès. De nombreuses communes anticipent parfois en embauchant des agents locaux de médiation sociale avant même que le contrat local de sécurité ne soit signé, voire ébauché. La priorité donnée à l'emploi par le gouvernement ne devrait pas contrarier cette entorse aux dispositions sur le recrutement des agents locaux de médiation sociale contenues dans la circulaire interministérielle du 15 décembre 1997⁵.

⁵ Cette circulaire subordonne la création des emplois à la signature du contrat. Elle tolère une certaine anticipation "en cohérence avec les orientations définies grâce aux premiers travaux d'élaboration".

L'examen de la période qui s'est écoulée depuis le rapport Bonnemaïson montre bien le mouvement pendulaire qui anime la lutte contre l'insécurité. Les politiques publiques oscillent entre la conception régaliennne et la conception partenariale. Même si des sensibilités sont perceptibles, il serait caricatural d'affirmer que la première est l'apanage de la droite et la seconde d'inspiration de gauche, car aucun gouvernement n'a abandonné l'une au profit de l'autre.

Malgré les évolutions qui les caractérisent, les alternances successives n'ont pas fait table rase du passé, ce qui a parfois retiré de sa lisibilité à un dispositif très stratifié devenu particulièrement complexe à analyser. L'équilibre entre les approches régaliennes et partenariales est peut-être aujourd'hui atteint. L'État réaffirme sa primauté au travers du Conseil de sécurité intérieure et, à l'échelon départemental, des comités départementaux de sécurité présidés par le préfet et le procureur de la République. Les collectivités, les associations et les autres acteurs sociaux sont davantage associés à la réalisation d'objectifs concrets qui redonnent un contenu aux structures de prévention et de concertation, au premier rang desquels les conseils communaux ou intercommunaux de prévention de la délinquance.

Il est vrai cependant que le pouvoir d'impulsion et de coordination demeure du ressort des autorités de l'État. Il est vrai aussi qu'une des conditions d'un concours plus appuyé des autres acteurs aux politiques locales de sécurité repose sur des crédits attribués par l'État, sa participation à hauteur de 80 % pour les emplois jeunes dédiés à la sécurité offrant l'exemple le plus topique. La politique partenariale n'est finalement que le prolongement de la politique régaliennne avec l'introduction d'autres moyens.

M. W.-A.