



HAL
open science

Usages et mésusages des chiffres dans les dispositifs locaux de coproduction de la sécurité

Virginie Gautron

► **To cite this version:**

Virginie Gautron. Usages et mésusages des chiffres dans les dispositifs locaux de coproduction de la sécurité. Mespoulet M. (dir.). Quantifier les territoires. Des chiffres pour l'action publique territoriale, Presses Universitaires de Rennes, pp.95-107, 2017, 978-2-7535-5319-4. halshs-01575834

HAL Id: halshs-01575834

<https://shs.hal.science/halshs-01575834v1>

Submitted on 21 Nov 2018

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

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

Usages et mésusages des chiffres dans les dispositifs locaux de coproduction de la sécurité

Virginie Gautron

Laboratoire Droit et changement social (UMR CNRS 6297), Université de Nantes

Les politiques de lutte contre la délinquance mobilisent de nombreux professionnels au niveau local : préfets, policiers et gendarmes, magistrats, élus, associations, etc. Pour structurer les interdépendances complexes qui se sont nouées entre institutions, une nouvelle doctrine d'action publique s'est progressivement imposée : la « coproduction » de la sécurité¹. Au sein de multiples instances partenariales (Conseils locaux et départementaux de sécurité et prévention de la délinquance (CLSPD et CDP), Comités départementaux de sécurité (CDS), Etats-majors de Sécurité (EMDS), Groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD), etc.), ceux-ci tentent de construire une stratégie collective, un projet éventuellement formalisé par la signature de contrats locaux de sécurité (CLS), remplacés par des « stratégies territoriales de sécurité ». Ensemble, les acteurs locaux doivent définir des orientations communes, mutualiser leurs savoir-faire, leurs ressources et coordonner leurs actions. Pour qu'ils puissent déterminer, sur la base de critères d'analyse communs, des programmes d'action adaptés aux problématiques locales, de nombreux rapports, circulaires et notes ministérielles leur ont recommandé de confronter les informations dont ils disposent. Le renouvellement périodique de ce diagnostic partagé et la constitution d'indicateurs d'activité, de résultat et d'impact sont également présentés comme un moyen de vérifier l'atteinte des objectifs, d'évaluer l'efficacité des programmes, de détecter les effets pervers induits par l'action publique et de procéder à des corrections pertinentes².

Dès 1990, une circulaire relative aux premiers « contrats d'action de prévention » envisagea de confier ces évaluations à des organismes de recherche cofinancés par l'Etat et les communes³. Si quelques municipalités ont financé des chercheurs pour élaborer des diagnostics, ces expériences demeurèrent marginales⁴. Plus contraignante, la circulaire du 28 octobre 1997 relative aux « contrats locaux de sécurité » (CLS) exigea la réalisation de « diagnostics locaux de sécurité » (DLS)⁵. Les partenaires devaient y préciser, quantitativement et qualitativement, les caractéristiques locales de la délinquance (nature, ampleur, lieux et horaires de commission des infractions), le profil des auteurs et des victimes, l'importance du sentiment d'insécurité. Pour permettre au dispositif de « *rester dynamique et d'évoluer* », le texte insistait sur la nécessité d'établir des outils de suivi du contrat, notamment des indicateurs d'activité et de résultat. S'il n'est désormais plus question de « contrats », mais de « plans » ou de « stratégies », l'évaluation occupe toujours une place de choix parmi les priorités affichées par l'Etat. A l'instar de plusieurs circulaires et décrets antérieurs, la « stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017 » énonce que

¹ GAUTRON V., « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Vol. VII | 2010, mis en ligne le 27 janvier 2010. URL : <http://champpenal.revues.org/7719>.

² ROBERT P., « L'évaluation des politiques de sécurité et de prévention en Europe », in ROBERT P. (dir.), *L'évaluation des politiques de sécurité et de prévention de la délinquance en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 18.

³ LAZERGES C., « Méthodes et instruments utilisés par les organismes de prévention de la délinquance en France », *Rev. sc. crim.*, 1992, n°3, p. 649-661.

⁴ CHAMBRON N., « Réduire l'insécurité : peut-on apprécier l'impact des politiques locales », *Politiques et management public*, vol. 17, n°3, 1999, p. 151-169.

⁵ CHALUMEAU E., « L'évaluation des politiques de sécurité », in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, op. cit., p. 97-108.

« l'élaboration d'un nouveau plan local d'actions [...] doit s'appuyer sur un diagnostic actualisé, précis et partagé par l'ensemble des acteurs de la prévention ».

Cette contribution se propose d'explorer les voies empruntées par les acteurs locaux pour collecter, croiser et diffuser les informations disponibles, construire parfois des indicateurs et des instruments de quantification spécifiques. Elle s'appuie sur les résultats de recherches engagées à l'occasion d'une thèse⁶ puis d'une étude collective partiellement consacrée au sujet⁷. Nous nous fonderons plus particulièrement sur des observations et une trentaine d'entretiens réalisés entre 2011 et 2013 dans trois municipalités du grand ouest (renommées CARD, ARNO et ETUC⁸) auprès d'élus, de chargés de mission municipaux, de directeurs de cabinet du préfet, d'acteurs associatifs, de magistrats et de policiers. Si l'on constate dans ces trois sites diverses tentatives d'objectivation de l'insécurité locale (1), ceux qui s'efforcent de construire une expertise collective affrontent de nombreux obstacles (2). A l'exception des traditionnelles statistiques policières, les données collectées pèsent relativement peu sur le processus de définition, de mise en œuvre et d'évaluation de l'action publique (3).

1. Les pratiques d'objectivation de l'insécurité locale : l'exemple de trois agglomérations

Les informations chiffrées permettant d'appréhender les caractéristiques locales de la délinquance sont nombreuses, mais le plus souvent difficiles d'accès et dispersées entre de multiples services⁹. Il appartient principalement aux municipalités de les recenser, le maire étant chargé d'animer et de coordonner les politiques locales de prévention de la délinquance. Les pratiques locales diffèrent sensiblement sur le territoire. Quelques collectivités territoriales ont souhaité dynamiser leurs propres capacités d'expertise, en instituant avec leurs partenaires des observatoires locaux de la délinquance¹⁰. Lors de la mise en place des CLS de première génération, certaines ont bénéficié du soutien méthodologique des anciens Institut des hautes études de sécurité intérieure (IHESI) et Délégation interministérielle à la ville (DIV). Suite à d'importantes activités de lobbying à destination des élus locaux, ce sont toutefois des cabinets de conseil privés qui ont réalisé les deux tiers des diagnostics de l'époque¹¹.

Au quotidien, la plupart des municipalités, comme celles de CARD et d'ARNO, confient la charge de collecter des données aux coordonnateurs des CLSPD. Seule la ville d'ETUC dispose d'un observatoire (cofinancé par la ville, le Conseil Général, la CAF et les bailleurs sociaux). Dans les trois sites, comme dans la majorité des collectivités territoriales de taille conséquente¹², les municipalités reçoivent à échéances régulières des statistiques de la police

⁶ GAUTRON V., *Les politiques publiques de lutte contre la délinquance*, Thèse, Université de Nantes, 2006.

⁷ GAUTRON V., RETIERE J.-N., « L'implication des juridictions dans les dispositifs locaux de coproduction de la sécurité », in Danet J. (coord.), *La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits*, Rennes, PUR, 2013.

⁸ Environ 300 000 habitants résident à CARD, 200 000 à ETUC, 150 000 à ARNO.

⁹ GAUTRON V., « L'évaluation de la politique criminelle : des avancées en trompe-l'œil ? », *Archives de politique criminelle*, n°30, 2008, p. 201-219 ; OCQUETEAU F., FRENAIS J., VARLY P., *Ordonner le désordre. Une contribution au débat sur les indicateurs du crime*, Paris, La documentation française, 2002.

¹⁰ V. notamment MUCCHIELLI L., « L'observatoire régional des délinquances et des contextes sociaux », *Rev. sc. crim.*, 2012, 2, p. 445 et s.

¹¹ BUFFAT J.-P., LE GOFF T., « Quand les maires s'en remettent aux experts. Une analyse des liens entre les cabinets de conseil en sécurité et les maires », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°50, 2002, p. 169-195.

¹² MISSION D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE (MEPPD), *Implication de la police et de la gendarmerie dans la prévention de la délinquance*, 2012.

et/ou de la gendarmerie, le plus souvent extraites de l'état 4001. A CARD et ARNO, la police transmet également des données issues de la main courante informatisée (MCI), dont le contenu autorise une analyse plus riche des phénomènes d'insécurité¹³, notamment quant à leur localisation précise, l'adresse exacte de commission des faits étant renseignée. S'agissant des autres institutions impliquées dans le partenariat local, la communication d'informations chiffrées est plus aléatoire, dépend généralement de relations interpersonnelles établies au fil du temps par les acteurs municipaux, de sorte que sa fréquence et sa nature évoluent au gré des mutations fréquentes des représentants des services déconcentrés de l'Etat. L'observatoire d'ETUC a reçu un temps des statistiques de l'inspection académique. De 1998 à 2005, son personnel a également obtenu l'autorisation de comptabiliser au greffe du tribunal le nombre de mineurs délinquants résidant sur l'agglomération. CARD reçoit régulièrement des statistiques fournies par les bailleurs et la société d'économie mixte des transports de l'agglomération, du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) sur les incendies dans les parties communes d'immeuble, de la structure intercommunale sur les surfaces tagguées et, ponctuellement, quelques rares statistiques des SPIP, de la PJJ et de l'éducation nationale.

Pour développer leurs capacités d'analyse stratégique, certaines municipalités ont imaginé des systèmes de traitement des données plus ou moins sophistiqués, permettant d'agrèger les données de leurs partenaires et de leurs propres services, au sujet d'une gamme plus large de désordres que les infractions recensées dans l'état 4001¹⁴. Ainsi, la municipalité de CARD a recruté en 2005 un chargé de mission affecté à l'élaboration d'une base de données informatisée, qualifiée de « baromètre », qui rassemble les données fournies par des services internes (éducation, culture, sports, espaces verts, etc.), externes ou associés à la ville (association gérant les centres socioculturels de la ville, transporteur, bailleurs sociaux, association responsable du dispositif des médiateurs sociaux, main courante de la police). Ces données sont compilées dans une base statistique qui comprend des champs décrivant la nature, la date, l'heure et l'adresse exacte de commission des faits. Cette base recense notamment les agressions, les dégradations, les « *situations conflictuelles et altercations sur l'espace public* », les « *usages abusifs de l'espace* », les vols, les conflits entre voisins, les tapages, les gênes occasionnées par la présence d'animaux, les dégradations sur le mobilier urbain, les incendies de poubelles, de véhicules, des parties communes d'immeubles, les atteintes envers les personnels de la ville et de leurs partenaires. Ce baromètre est présenté comme un moyen d'enrichir l'expertise locale, par le recensement non plus seulement des actes infractionnels, mais des déviances, désordres, nuisances, ces incivilités qui tout en étant souvent qualifiables pénalement, n'en demeurent pas moins rarement punies. Cette ambition illustre l'influence croissante de la théorie nord-américaine de la « *fenêtre brisée* », introduite par Q. WILSON et G. L. KELLING dans un article publié en 1982¹⁵, suivant laquelle la multiplication des petits désordres engendrerait une dégradation de la vie collective, accentuerait le sentiment d'insécurité et inciterait au passage à l'acte. Les acteurs locaux jugent donc utile d'introduire des indicateurs de « climat », traduisant en termes quantitatifs des observations qualitatives sur les phénomènes d'insécurité. Sous l'influence de ce que

¹³ La MCI enregistre notamment des faits qui se situent à la frontière du champ pénal : les nuisances nocturnes, liées aux rassemblements de jeunes dans les parties communes d'immeubles, les différends de voisinage ou familiaux, les signalements de « perturbateurs ou d'indésirables », etc.

¹⁴ V. également DELPEUCH T., ROSS J., « Les partenariats locaux de sécurité comme source d'information et d'analyse pour le renseignement de sécurité publique », Workshop interdisciplinaire sur la sécurité globale, Troyes, 2010. [En ligne] : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00533545>.

¹⁵ WILSON J.-Q., KELLING G.L., « Broken windows. The police and neighborhood safety », *Atlantic Monthly*, mars 1982, p. 29-38.

certain auteurs nomment la « géocriminologie »¹⁶, les municipalités s'inspirent également des applications cartographiques initialement mobilisées par les polices occidentales pour identifier ce qu'ils appellent des « points noirs » (« *hot spots* ») et édifier des stratégies sur des bases qualifiées de « scientifiques »¹⁷. Si les analyses cartographiques de l'observatoire d'ETUC se limitent à l'échelle des quartiers, les données issues de la main courante et du baromètre de CARD permettent une localisation plus précise par géocodage, au niveau des IRIS de l'INSEE, voire même des rues.

2. Les obstacles à la construction d'une expertise collective

Une méthodologie discutable

Si ce constat découle partiellement des difficultés de l'entreprise, qui n'épargnent pas les chercheurs lorsqu'ils tentent eux-mêmes d'objectiver divers phénomènes de délinquance, la méthodologie empruntée et la fiabilité des données enregistrées prêtent à discussion. Les différentes missions d'évaluation des contrats locaux de sécurité de première génération ont toutes souligné la pauvreté des diagnostics locaux¹⁸. Les consultants privés investis dans ce marché en pleine croissance ont fréquemment livré des diagnostics stéréotypés, rédigés dans l'urgence, au détriment d'une construction collective, par les acteurs locaux, des indicateurs et des évaluations¹⁹. De la lecture des DLS de l'époque se dégage souvent l'impression d'un empilement d'informations disparates, juxtaposées et jamais croisées dans les maigres analyses tirées de ces collections de chiffres. Dans les trois sites de l'étude, ces diagnostics (et les CLS dans deux municipalités) n'ont par ailleurs jamais été véritablement réactualisés, de sorte que les professionnels ayant contribué à leur réalisation évoquent pour certains un réel appauvrissement de l'expertise locale.

Les acteurs locaux sont rarement parvenus à construire des indicateurs communs et se trouvent généralement contraints d'exploiter des données de seconde main, qui s'attachent davantage à la mesure des activités des services qu'à la quantification des phénomènes qu'ils sont chargés de traiter. La non-correspondance des indicateurs et des unités géographiques pris en compte (le ressort judiciaire, la circonscription de sécurité publique, etc.) complique la constitution d'un cadre d'analyse commun²⁰. Faute de personnel compétent, les méthodes et l'ingénierie mobilisées sont souvent sommaires. Les analyses tirées de l'agrégation des chiffres dépassent rarement le stade du simple constat et s'appuient sur des données dont la fiabilité semble incertaine. De nombreuses statistiques sont fournies par les services sans que soient indiqués, ni même parfois réfléchis, le processus de collecte et l'indice de confiance

¹⁶ OUMET M., BEAUREGARD E., « Géocriminologie et profilage criminel », *Rev. sc. crim.*, 2001, n°1, p. 223-225.

¹⁷ DUPONT B., RATCLIFFE J., « Juste des punaises sur une carte ? Quelques considérations critiques sur la cartographie criminelle », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°41, 2000, p. 229-243 ; ALVAREZ J., *Les diagnostics locaux de sécurité. Une étude comparée pour mieux comprendre et mieux agir*, Centre international pour la prévention de la criminalité, 2006 p. 24 et s.

¹⁸ V. notamment DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, Paris, Inspection générale de l'administration, 2005, p. 27 et s. ; DIEU F., DOMINGO B., « Partenariat et évaluation : le cas des contrats locaux de sécurité », *R.I.C.P.T.*, vol. LVI, n°2, 2003, p. 3-22.

¹⁹ LE GOFF T., "Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain", *Politiques et management public*, vol. 20, n°1, 2002, p. 105-119 ; WYVEKENS A., « L'évaluation des politiques de prévention et de sécurité en France : une activité problématique », in ROBERT P. (dir.), *L'évaluation des politiques de sécurité et de prévention de la délinquance en Europe*, op. cit., p. 79.

²⁰ OCQUETEAU F., FRENAIS J., VARLY P., op. cit., p. 61 et s.

qu'il est possible de leur accorder²¹. Ces chiffres sont affectés de nombreux biais, ce que reconnaissent d'ailleurs les professionnels qui les collectent. Ainsi, l'observatoire d'ETUC a dû composer avec ceux des statistiques transmises par l'inspection académique, incohérentes et inexploitable à un niveau infra-communal. Pour diverses raisons, les chefs d'établissements alimentaient différemment leurs bases de données, à partir d'interprétations subjectives et/ou opportunes de la nomenclature statistique élaborée par leur ministère. Le chargé de mission de CARD rencontre des difficultés similaires concernant les statistiques produites par les bailleurs sociaux, les centres socioculturels et la société de transports publics, notamment parce que les personnels de terrain chargés de faire remonter les informations ne sont ni formés ni réellement informés des éléments qu'ils doivent transmettre.

« Il y a aussi des structures qui ne feront pas forcément tout de la même manière, je pense à [bailleur 1] qui va faire remonter surtout ce qui émane de leurs dossiers juridiques, donc tout ce qui est bris de vitres, dégradation et réclamer des indemnités, par contre [bailleur 2] va remonter beaucoup de dégradations aussi, mais aussi de bruits, de tapages puisqu'ils remontent ce qui émane de leur plate-forme téléphonique. [Bailleur 3] c'est pareil. [...] Il y a une distorsion assez importante puisqu'effectivement, [bailleur 1] qui a énormément plus de logement que [bailleur 2], nous fait remonter moins d'atteintes que [bailleur 2], donc il y a distorsion » (Chargé de mission responsable du baromètre, CARD).

Des résistances à l'échange d'informations

Si la police et la gendarmerie transmettent régulièrement leurs statistiques, ce n'est pas le cas, tant s'en faut, de l'ensemble des institutions présentes sur la scène locale. A ETUC, les bailleurs ne fournissent aucune donnée sur les faits qu'ils constatent ou subissent à l'observatoire, alors même qu'ils le financent partiellement. L'inspection académique ne lui transmet plus d'informations. Comme dans la plupart des agglomérations françaises, le ministère de l'Education nationale apparaît comme l'un des plus rétifs à la dynamique partenariale. Ses services sont régulièrement stigmatisés pour leur propension à la rétention d'informations, quand ils ne transmettent pas des données de qualité douteuse comme l'illustre le premier DLS de l'agglomération de CARD. Alors que le rectorat disposait alors d'un système trimestriel de collecte d'informations, les informations distribuées furent pour le moins parcimonieuses, et parfois contestables. Pour l'année 1997, le rectorat signalait ainsi un seul cas de consommation de stupéfiants et une seule affaire de trafic dans les établissements scolaires de l'agglomération. Vraisemblablement sceptique quant à la véracité de ces chiffres, le rédacteur du diagnostic accompagna la retranscription de chaque donnée de trois points d'exclamation...

Cette administration est talonnée de près par l'institution judiciaire, qui évoque l'indigence de ses outils informatiques, l'inadéquation entre les territoires des CLS et les ressorts judiciaires pour écarter toute communication chiffrée. Si les procureurs exposent leurs politiques pénales et livrent quelques statistiques à l'occasion des audiences solennelles de rentrée, ce n'est pas systématiquement le cas dans le cadre des CLSPD et des EMDS, « *parce qu'on s'aperçoit que ça rentre par une oreille et ça sort par l'autre (rires). Je pense que l'efficacité est nulle* » (Procureur adjoint, CARD). Seul le parquet d'ARNO transmet irrégulièrement, en moyenne une ou deux fois par an, des statistiques plus ou moins détaillées aux élus. L'argument tiré de l'inadaptation des logiciels des juridictions, loin de convaincre les services demandeurs de telles informations, masquerait selon eux des réticences à faire preuve d'une véritable transparence. Les services statistiques du ministère de la justice nous ont effectivement assuré qu'il était possible d'extraire des informations d'ordre territorial du nouveau système

²¹ ROBERT P., « Evaluer la prévention », *Arch. pol. crim.*, n°16, 1994, p. 53-70.

d'informations « Cassiopée », fonctionnalité qui vient d'être rappelée dans une circulaire du 7 mai 2013²². En définitive, les statistiques policières continuent de sur-déterminer les discours sur la délinquance locale et assurent aux forces de l'ordre une sorte de monopole sur les éléments de compréhension du phénomène. A la différence du DLS de 1998, le CLS 2010-2013 de la ville de CARD, comme le contrat annuel qui vient de lui succéder, comprennent essentiellement des données policières, agrémentées de quelques chiffres extraits du baromètre, mais finalement fort peu nombreux eu égard à l'investissement qu'a représenté sa mise en place.

3. Un impact modéré sur la conduite de l'action publique locale

L'absence de diagnostic partagé

Une fois compilées, les statistiques sont brièvement présentées dans les diverses instances partenariales, mais sont très rarement soumises à la discussion collective. Au quotidien, la plupart des acteurs se focalisent sur leurs propres chiffres, chaque institution privilégiant une vision intra-organisationnelle. Parmi les statistiques diffusées sur un extranet par le chargé de mission de CARD, certaines agrégeant l'ensemble des données du baromètre, d'autres distinguant chaque source, seules les secondes attirent réellement l'attention des services qui l'alimentent. Ils ne semblent guère intéressés par les analyses globales qu'il est possible d'en dégager, comme d'ailleurs les administrations régaliennes de l'Etat.

« Lorsque j'ai fait l'évaluation en 2010, je me suis aperçu que chacun était un peu égocentrique et ne lisait que sa page [...] mais que le reste heu pfff... [...]. [La justice et la police reçoivent-elles les données issues du baromètre ?] Justice non. Police nationale, ceux là par quartier ça m'étonnerait, ils auront peut être l'analyse générale de l'ensemble de tous les quartiers, généralement c'est ce qu'on leur donne. [Parce que c'est quand même une source d'information pour la police en termes de patrouille...] Oui, mais bon après je pense que quand on ne crée pas son outil, on n'y croit peut être pas forcément. [...] Ils doivent peut être le regarder quand ils le reçoivent, mais je ne pense pas qu'ils travaillent dessus et puis comme généralement leur activité est aussi commandité par secteur, je pense pas qu'après ce soit un outil de travail » (Chargé de mission, CARD).

En outre, on peut difficilement considérer que ces formes mineures de partage d'informations incluent la population, dès lors que les données collectées ne contribuent pas au débat démocratique local. Certes, la construction d'indicateurs de suivi vise, selon les rédacteurs du dernier contrat de la ville de CARD, à « *mieux rendre compte des actions engagées* », à constituer « *une base d'information pour les habitants. A ce titre les habitants d'un micro secteur seront informés du choix des indicateurs proposés au regard des problématiques de tranquillité publique rencontrées* ». Informés du choix des indicateurs, il n'est pas certain qu'ils le seront des évolutions de l'insécurité. Le contrat indique, sans en préciser les modalités, que « *les données statistiques ne seront communiquées de manière globale qu'une fois par an* », sans détails par quartier. Une charte indique qu'« *Aucune diffusion des analyses ou informations dispensées par le [baromètre] ne doit être faite à des personnes ou institutions extérieures au partenariat cité dans la charte* ». Si les professionnels interrogés justifient l'absence de diffusion d'informations sur les quartiers par la volonté de ne pas stigmatiser les zones d'habitat social, qui se distinguent fréquemment sur les cartes tirées du baromètre, il ne faut pour autant exclure un réel défaut de transparence. Même après avoir pris soin d'expliquer que nous ne mentionnerions ni le nom des villes de l'étude, ni des précisions

²² « L'application Cassiopée offre un champ de saisie libre qui permet de faire figurer le quartier ou alors une ZSP comme lieu de commission des faits ». Circulaire du 7 mai 2013 relative aux zones de sécurité prioritaire.

sur les taux de délinquance, nous n'avons nous-mêmes jamais réussi à obtenir la moindre donnée statistique des municipalités. A la différence de la Grande-Bretagne, où les audits sont accessibles au public, les diagnostics français ne sont pas considérés comme des documents publics et sont plutôt considérés comme des documents « *top secret* »²³. A l'exception de quelques chiffres globaux distillés à l'occasion de conférences de presse ou de brefs comptes-rendus dans les gazettes locales, l'information ne circule qu'entre professionnels. Face à cette « *démocratie des concernés* »²⁴, les citoyens demeurent « *introuvables* »²⁵, associés à des modes convenus de consultation qui s'apparentent à « *une caricature de concertation, sinon un leurre pur et simple* »²⁶.

Un impact limité sur la définition des stratégies d'action

Ces productions chiffrées influencent peu le processus d'élaboration et de réorientation des programmes locaux de lutte contre la délinquance. Plusieurs études consacrées à la première génération des contrats locaux de sécurité ont pointé un net décalage entre les problèmes soulevés par les diagnostics et les actions proposées²⁷. Certains phénomènes pouvaient être précisément circonscrits sans donner lieu à des actions particulières. A l'inverse, des objectifs ou des actions pouvaient être mentionnés sans que l'on comprenne, à la lecture du diagnostic, leur nécessité. « *Dans ces conditions, le diagnostic confine à l'obligation réglementaire, et constitue une auto-confirmation de ce que les acteurs ont préalablement décidé de faire chacun en ce qui le concerne* »²⁸. La situation n'a guère évolué, du moins dans les agglomérations de notre étude. De prime abord, la présentation du contrat 2013 de la ville de CARD laisse penser que la municipalité fonde sa stratégie sur les résultats des évaluations chiffrées. Les périmètres du contrat ne renvoient plus à l'espace des quartiers mais, au sein de ceux-ci, à des rues ou des places identifiées à partir des statistiques collectées. A l'instar du CLS 2010-2013, il n'inclut pas une analyse générale des phénomènes d'insécurité dans les quartiers de la ville, une évolution chiffrée des différents types de délinquance, de façon à justifier par la suite le plan d'action communal. Les quelques indicateurs utilisés se concentrent sur la délinquance de voie publique, la délinquance visible, et sont distillés au fil de la présentation des objectifs de la ville, pour les justifier. Alors qu'on pourrait fréquemment superposer les cartes produites et celles du chômage, de la pauvreté et autres difficultés socio-économiques qui affectent les quartiers d'habitat social, les programmes de prévention sociale sont minoritaires, très rares en comparaison avec le premier CLS de 1998. De même, la ville d'ETUC a récemment décidé d'instituer avec quelques partenaires un groupe de travail sur les mineurs délinquants, alors même que les données fournies par l'observatoire révèlent depuis plusieurs années une diminution régulière et conséquente de leur part dans la délinquance locale. Si les statistiques produites donnent aux chargés de mission et aux élus des « *billes pour argumenter* » (Responsable de l'observatoire, ETUC)

²³ ALVAREZ J., *op. cit.*, p. 9.

²⁴ PAPADOPOULOS Y., WÄLTI S., KÜBLER D., "Gouvernance et légitimité : la politique de la drogue en Suisse comme cas exemplaire", *Droit et Société*, n°47, 2001, p. 226.

²⁵ FAGET J., "Comment évaluer les contrats locaux de sécurité. Réflexions à partir d'une expérience de recherche", in FERRET J., OCQUETEAU F. (dir.), *Evaluer la police de proximité*, Paris, La documentation française, 1998, p. 83-89.

²⁶ FIXOT A.-M., « L'exhortation démocratique de la politique de la ville », *Revue du M.A.U.S.S.*, n°14, 1999, p. 244-259.

²⁷ v. notamment SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes. Pour une analyse sociologique des enjeux relatifs aux politiques locales de prévention et de sécurité*, Thèse, Université de Nantes, 2002, p. 142 et s.

²⁸ DUBOUCHET L., BERLIOZ G., *L'intervention de l'institution judiciaire dans les contrats locaux de sécurité*, Rapport d'évaluation, ministère de la Justice, avril 2001, p. 17 (non publié).

après de leurs partenaires, elles ne constituent pas un réel outil de pilotage, mobilisé pour construire collectivement des stratégies d'action.

« On s'en sert pas encore comme un diagnostic partagé. Je pense que c'est vraiment pour ça que, enfin moi c'est ce que je regrette le plus sur cet outil là, c'est pas devenu un diagnostic partagé qu'on puisse mettre sur la table. [Ca n'oriente pas les politiques qui sont menées par les uns et les autres ?] Non, c'est ça un peu la difficulté [...]. C'est pour ça qu'on avait voulu créer notre outil mais du coup ce n'est pas encore un outil qui amène à agir. C'est ça qui est un peu dommage. [Est ce que vous pensez que petit à petit, quand même, ça s'améliore ?] Au quotidien, non je ne l'ai pas. [...] Moi je rêve qu'on se dise pas que semestriellement ou trimestriellement, on prend l'outil quitte à prendre la base de données avec mes petits tableaux Excel dynamiques, et en pleine réunion on se dit voilà moi je suis plutôt centré sur ce territoire là parce que je pense que ça se passe comment, on objective les faits, ah oui mais non ça se passe pas forcément » (Chargé de mission responsable du baromètre, CARD).

L'absence d'évaluation des programmes

Certaines collectivités territoriales tentent bien d'évaluer les résultats de leurs actions. Le récent contrat de la ville de CARD prévoit ainsi, afin de « *mieux rendre compte des actions engagées* », des « *indicateurs de contexte permettant de mesurer l'évolution des situations (mesure de l'efficacité)* » et des « *indicateurs d'activité témoignant de la mobilisation des institutions (mesure de l'efficience)* ». Ces indicateurs (agressions, dégradations, incendies, nombre d'appels au 17 et d'interventions de la police, des médiateurs, etc.) sont renseignés mensuellement, pour permettre « *l'analyse des évolutions temporelles – et à l'échelle la plus précise possible : le micro-secteur ou à défaut l'Iris INSEE* ». Toutefois, à de très rares exceptions, les évaluations de programmes sont inexistantes et manifestent une confusion des registres de l'évaluation et de l'audit. La plupart sont des évaluations « *de procédure* », décrivant ce qui a été réalisé (les relations entre partenaires, la description du dispositif, etc.), plus que des évaluations « *d'effets* »²⁹. Le manque de compétence des chargés de mission, la complexité et le coût des études d'impact expliquent l'absence de réelles évaluations. Les moyens financiers dégagés sont relativement faibles, alors que la collecte d'informations est fortement consommatrice de personnel, de temps et d'argent. Insuffisants, les crédits étatiques à destination des acteurs locaux tendent même à diminuer. Les sommes engagées au titre du FIPD pour les recherches, diagnostics, évaluations et audits sont passées de 725 203€ en 2007 (soit 1.6% des crédits) à 286 170€ en 2009 (soit 0,82% des crédits)³⁰.

L'absence d'évaluation découle également de la frilosité des acteurs locaux, qui craignent de devoir assumer l'échec d'une opération. Les diagnostics locaux de sécurité restent le plus souvent silencieux sur les ressources sous-utilisées, sur les dysfonctionnements institutionnels internes ou sur l'insuffisance des coopérations³¹. Cette perte de substance s'accroît lorsque les opérateurs des CLS procèdent eux-mêmes à l'évaluation des actions. Dans cette hypothèse, une exigence méthodologique fondamentale est occultée : l'externalité de l'évaluateur. Lorsque celui-ci ne peut être considéré comme un tiers neutre, le risque est celui d'une présentation tendancieuse des chiffres collectés. Dans les divers documents de la ville de CARD, les données qui sont mises en valeur sous la forme de graphiques ou de diagrammes en couleurs sont celles qui révèlent une baisse des phénomènes contre lesquels la

²⁹ SHERMAN L.W., GOTTFREDSON D.C., MACKENZIE D.L. et al., « Prévention de la criminalité. Ce qui marche, ce qui ne marche pas, ce qui pourrait marcher », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°54, 2003, p. 119-153.

³⁰ Rapport de la mission d'évaluation de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, mars 2010, p. 152 et s. (non publié).

³¹ GORGEON C., ESTEBE P., LEON H., « De la prévention sociale à la tranquillité publique. Glissement sémantique et renouveau de l'action publique », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°39, 2000, p. 223-241.

municipalité entend agir. Lorsque les indicateurs sont en hausse, les rares chiffres mentionnés sont au contraire noyés dans le texte. Si l'argument n'est pas totalement dénué de valeur, ces augmentations ne sont pas interprétées comme le reflet d'une progression des phénomènes en cause, mais comme la conséquence d'une action plus vigoureuse des autorités. Ainsi, la croissance des violences dans les transports en commun serait « *le fruit d'une politique globale de sécurisation menée par la [société de transports publics] : les clients signaleraient plus facilement les incidents en 2008 qu'en 2007 car ils espèrent des réponses concrètes* » (CLS 2010-2012). L'augmentation des ivresses publiques manifesterait d'une mobilisation accrue des services de police dans la lutte contre l'alcoolisation sur l'espace public, l'augmentation des surfaces taguées d'une « *réorganisation du service de détagage en 2012 pour un service amélioré* » (Contrat 2013). Dans le bilan réalisé en 2012, les données présentées ne sont pas insérées dans des séries temporelles longues, pourtant disponibles, mais portent sur la période du contrat lui-même (2010 à 2012), ce qui limite les possibilités de comparaison dans le temps. Si ce bilan vante la diminution des incendies de véhicules (636 à 441 de 2010 à 2012), il n'est pas précisé que le contrat lui-même en mentionnait 425 en 2008. Ces différents documents ne mobilisent pas systématiquement les mêmes indicateurs pour mesurer les évolutions d'un phénomène (parfois ceux de l'état 4001, parfois ceux du baromètre), privilégiant vraisemblablement les statistiques qui permettent d'insister sur une décroissance des faits.

Une instrumentalisation des chiffres

La production de statistiques n'est pas uniquement perçue comme un moyen d'objectiver les phénomènes d'insécurité. Certains élus locaux ont compris que l'expertise constitue une source de pouvoir, un levier pour peser sur la détermination des politiques menées par certains de leurs partenaires, au premier rang desquels la police nationale. Jusqu'alors, la canalisation des ressources en expertise confèrait aux forces de police de fortes capacités pour polariser le débat dans le sens qui leur convenait et agréger les points de vue autour de leurs positions³². Désormais, certains élus mobilisent leur capital d'informations pour accréditer leurs positions et leurs objectifs, amener leurs partenaires à modifier leurs pratiques en fonction de leurs propres priorités. Si le baromètre de CARD a été introduit pour mieux connaître la nature des désordres et leur localisation dans l'espace, l'instrument répond tout autant, sinon plus, au souhait de peser sur les activités de la police, de faire pression pour qu'elle réponde aux attentes de la municipalité.

« Un des petits jeux, c'était de montrer que là où les faits Police baissaient, notre [baromètre] augmentait parfois (rires). [...] On a pointé les lieux depuis plusieurs mois et on a le nombre d'interventions qu'ils font dans ces lieux, par exemple. [...] Donc, tu as une obligation d'intervention des services. Enfin, ils se mettent eux-mêmes parce qu'ils l'ont signée [...] Ce n'est pas ce qui ressort d'habitude comme indicateur de pilotage de leur propre service. Tout d'un coup, cela s'impose comme indicateur de pilotage » (Chargé de mission, CARD).

Cette stratégie semble d'ailleurs opérante, comme l'ont reconnu les responsables policiers interrogés au sein de la DDSP. En retour, la communication des données issues de la main courante informatisée n'est pas simplement la marque d'une plus grande transparence policière. Dès lors que les forces de police « *n'ont plus, au sein des systèmes d'action locaux, le monopole de la production de données et d'analyses sur l'insécurité, leur position de leadership dans la gestion des politiques de sécurité ne va plus de soi. [...] Pour construire leur autorité sur la scène locale, les acteurs ne peuvent plus se contenter de mettre en avant*

³²CHALUMEAU E., GLORIEUX P., "L'expertise en matière de sécurité", *RF adm. publ.*, n°91, 1999, pp. 399-412.

leurs prérogatives officielles, mais doivent accroître leur aptitude à argumenter et à convaincre »³³. Les statistiques de la MCI, plus précises et plus qualitatives que celles de l'état 4001, permettent dès lors aux policiers de réagir aux constats dressés par la municipalité, éventuellement de les contester pour refuser de se plier à ses exigences.

L'usage de la MCI « permet de désamorcer des jeux de stratégies que peuvent mener certains. [...] parfois, on a des stratégies individuelles de se dire : « Oh là, là, si je dis que cela va très mal dans mon secteur, je vais obtenir des moyens. J'aurais du monde, donc, cela ira encore mieux parce que, bien entendu, chacun ne voit que son petit bout de territoire. [...] c'est là qu'on utilise l'état de la MCI, qui est intéressant, euh, qu'est-ce que j'ai ? Est-ce que j'ai beaucoup de faits ? Est-ce que j'en ai plus ? Est-ce que j'en ai moins ? Est-ce qu'on a eu des interpellations ? Qu'est-ce qui s'est vraiment passé ? » (Commandant de police, CARD)

Chiffres à l'appui, ceux-ci peuvent évoquer le nombre de faits signalés, de patrouilles, de contrôles d'identité et d'interpellations réalisés dans tel ou tel quartier lorsque les élus ou d'autres partenaires déplorent l'insuffisance des interventions policières.

Conclusion

Si l'on constate quelques avancées concernant les échanges de données entre la police, la gendarmerie et les municipalités et, dans certains sites, des tentatives pour construire des diagnostics contruits et partagés par un plus grand nombre de « partenaires », nos analyses démontrent que les efforts accomplis pour développer l'expertise locale ne suffisent pas à renverser le constat dressé par Christine LAZERGES au début des années 1990. Aujourd'hui encore, la plupart des programmes de lutte contre la délinquance se fondent « *plus sur l'intuition que sur une approche vraiment scientifique du problème* »³⁴. Ce ne sont d'ailleurs plus tant les statistiques détenues par d'autres qui intéressent au premier chef certains acteurs locaux, mais l'échange d'informations nominatives sur tel ou tel individu, qu'il soit délinquant ou simplement déviant, dès lors que ses comportements dans l'espace public sont jugés « problématiques ». Au « diagnostic partagé » succède l'idéal d'un « secret partagé », dont la mise en œuvre est sans doute plus complexe encore que la seule agrégation de statistiques d'activités³⁵.

³³ DELPEUCH T., ROSS J., *op. cit.*

³⁴ LAZERGES C., "Méthodes et instruments utilisés par les organismes de prévention de la délinquance en France", *op. cit.*

³⁵ GAUTRON V., « Le positionnement des travailleurs sociaux dans les dispositifs locaux de coproduction de la sécurité », in Attias D., Khaïat L. (dir.), *Enfants rebelles, Parents responsables?*, Erès, Février 2014 (à paraître).