

Le sentiment d'insécurité et les politiques de sécurité

Synthèse

Philippe Robert
Renée Zauberman
*Directeurs de recherche
au CNRS (Cesdip)*

26 avril 2018

L'insécurité anime un débat passionnel en France depuis les années 1990, dont les effets politiques sont redoutables. Les controverses sont d'autant plus intenses qu'elles opposent entre elles des représentations plutôt que des faits. Mais que disent les études chiffrées ? Que peut-on tirer des données dont on dispose sur ce phénomène multiforme et les inquiétudes qui l'entourent ?

Celles-ci font ressortir deux dimensions de l'insécurité : la peur de la délinquance, d'une part, qui relève d'une expérience vécue de l'insécurité et, d'autre part, la préoccupation sécuritaire, qui exprime une appréciation plus générale des évolutions de la société et notamment de sa lecture politique. On peut considérer que la sécurité représente une priorité absolue sans avoir été personnellement victime de la délinquance. À l'inverse, on peut vivre dans un contexte d'insécurité tout en considérant que les enjeux économiques et sociaux, comme le chômage et la pauvreté, sont prioritaires. On peut aussi, dans un troisième cas de figure, cumuler les deux tendances, c'est-à-dire vivre dans une insécurité multiforme, vécue et ressentie, pour soi et pour les autres.

La présente note montre en outre que deux variables supplémentaires, le lieu d'habitation et l'appartenance sociale, expliquent cette double attitude par rapport à la question de l'insécurité. La localisation géographique et l'appartenance sociale permettent de caractériser deux attitudes différentes : l'une venant des classes populaires traditionnelles et des petites classes moyennes, qui redoutent un recul de leur situation sociale et cherchent à se

différencier des catégories plus précaires ; l'autre, des classes populaires précarisées, qui subissent discriminations et relégation, dans une situation de vulnérabilité et d'exposition.

Pour répondre à ce sentiment d'insécurité – ou plutôt, comme on l'a dit, à cette double appréhension (insécurité personnelle et préoccupation sécuritaire) – les politiques publiques n'ont souvent guère dépassé le niveau de l'affichage. Après beaucoup de déclarations, peu suivies d'effet, c'est pour l'essentiel un durcissement des textes, dont on espère un effet dissuasif. Pour le reste, on s'en remet à la gestion policière, qui n'a cependant jamais considéré comme prioritaire l'élucidation de la petite délinquance acquisitive ou expressive, qui pèse pourtant particulièrement sur la vie quotidienne. En l'absence d'une véritable police de sécurité du quotidien, le traitement policier se concentre sur la grande violence physique ou sexuelle dont la fréquence est moindre. Surtout, alors que la délinquance ordinaire (cambriolages, violences, etc.) est peu élucidée, dominant dans l'action policière et judiciaire quatre grands types de délinquance : la délinquance routière, la distribution et consommation de produits prohibés, l'immigration irrégulière, le contentieux suscité par les heurts entre jeunes et policiers... qui ont en commun d'être des délinquances sans victime directe. Depuis 2014, la lutte contre le terrorisme a aussi pris les devants, qui a laissé la part belle à l'action de police administrative au détriment de l'action du juge judiciaire, dont les garanties pour les libertés publiques sont plus fortes.

Au final, sans jamais vraiment réussir à définir une politique efficace de sécurité, on a laissé la sécurité devenir un outil de gouvernement. Au lieu de construire des choix politiques, on a laissé le débat se brouiller et s'exacerber, en comptant sur un affichage répressif, qui se durcit au fil des textes de loi. Une politique de lutte contre l'insécurité devrait a contrario partir des données disponibles. Et notamment de l'opposition entre deux expériences de l'insécurité, qui expliquent des tensions sociales transversales (discriminations, transports, logement, éducation, accès au travail...).

SOMMAIRE

1. Les dimensions de l'insécurité : les peurs du crime et la préoccupation sécuritaire	6
1.1. Des peurs diverses.....	7
1.1.1. On a peur avant tout pour ses enfants	7
1.1.2. Un lieu inquiétant : les transports en commun urbains	8
1.1.3. Une peur très variable selon le quartier où l'on habite	9
1.1.4. La peur au domicile est moins répandue.....	10
1.2. La préoccupation sécuritaire : des accès de fièvre suivis de retours à l'ordinaire ...	11
1.3. Sécures, insécures, obsédés	12
2. Les inscriptions sociales de l'insécurité	14
2.1. Les déterminants de l'insécurité : des victimations aux préférences politiques	14
2.2. Insécurité et territoires : précarité, hantise de la précarisation	15
3. Insécurité et politiques de sécurité	19
3.1. Deux modèles de politique de sécurité	20
3.2. Ordre étatique vs sécurité des citoyens.....	22
3.3. Un modèle d'action inadapté.....	27
3.3.1. Quelques tentatives pour réinvestir la sécurité des citoyens	27
3.3.2. Se concentrer sur ce qui est traitable	29
3.4. Terrorisme, état d'urgence et séparation des pouvoirs	32
3.5. L'abandon de politiques publiques à une gestion policière	34
Conclusion.....	36

C'est quelque part vers le milieu des années 1970 que la délinquance s'insinue dans le débat public sous les espèces de l'insécurité. Sur le moment, beaucoup n'y ont vu qu'une finesse de politiciens cherchant à détourner l'attention de l'irruption du chômage. L'élection présidentielle de 1981 a semblé leur donner raison : on attendait une campagne sur la sécurité et les libertés, elle a tourné autour de l'emploi. Mais cela n'a pas empêché un nouveau venu – le Front national – d'en faire son thème de prédilection deux ans plus tard dans des élections locales. Depuis – à travers périodes de fièvre et d'accalmie – l'insécurité ne s'est jamais vraiment absentée des préoccupations de notre société. La présidentielle de 2002 a marqué un point tournant : c'est en bonne partie grâce à la controverse sécuritaire que M. Chirac a pu, malgré un premier mandat piteux, parvenir à se faire réélire. Les attentats survenus depuis 2012 ont porté le thème à l'incandescence en rompant l'accalmie observée en matière de terrorisme après 1996. Au même moment, la longue théorie de réfugiés tentant de gagner l'Europe a accru spectaculairement la visibilité de la pression migratoire. Le rejet xénophobe qu'elle suscite a contribué à fusionner la peur du délinquant et celle du terroriste dans une crainte de l'immigré.

Suffirait-il pour autant de réduire l'insécurité à l'arène médiatique/politique ? Comprendrait-on alors pourquoi elle peut prospérer depuis si longtemps ? Ne faut-il pas qu'elle corresponde à quelque chose de substantiel pour une partie au moins de la société ? C'est ici que commence la difficulté. Les territoires où elle prospère ne sont pas toujours ceux où la délinquance fleurit le plus ; les plus insécures ne sont pas toujours les plus exposés. Pour le dire autrement, l'insécurité ne se développe pas nécessairement à cause de la criminalité, mais souvent plutôt à propos d'elle.

En France, la recherche sur ce thème a d'abord hésité entre mise en cause des médias et incrimination des rumeurs. Puis l'insécurité a surtout été abordée dans des travaux sur la vie locale. Il a fallu attendre la décennie 1990 pour que la pénétration tardive des recherches américaines conduise à explorer le lien de l'insécurité avec la délinquance et à montrer les différentes dimensions – peur personnelle ou préoccupation pour un problème social – qui se cachent sous la simplicité du terme. La nature des données alors disponibles, essentiellement des sondages politiques, et le fort écho du thème dans le débat public ont incliné à s'intéresser plus à l'aspect « problème de société » qu'à celui des peurs personnelles ; cette caractéristique distinguera durablement la recherche française de ses homologues anglo-américaines. C'est aussi le moment où de premières théorisations ont été

esquissées : soit une crise de la civilisation des mœurs, soit les mutations du rapport du citoyen à l'État à propos du crime. L'ébullition du débat à partir de l'élection présidentielle de 2002 a coïncidé avec un retour à l'analyse politique de l'insécurité.

Au cours des années récentes, l'étude française s'est surtout attachée à situer le statut de l'insécurité dans le contexte contemporain, par là à rapporter le sentiment d'insécurité lié à la délinquance aux autres facettes de l'insécurité. On peut, en effet, aborder celle-ci sous différentes modalités, du changement climatique à l'extinction des espèces, du chômage à la pauvreté, de la mondialisation à la financiarisation de l'économie... Nombre de ces questions constituent des défis d'une autre importance que les agressions, les vols ou même le terrorisme, au point que beaucoup doutent de la capacité de l'État à les affronter. Reste que la sécurité des personnes et des biens est l'une des briques fondamentales sur lesquelles s'est édifié en Europe l'État national : au moins le crime représente-t-il un défi à sa mesure. Bien loin d'être coupée des autres formes d'insécurité, celle qui concerne la criminalité entretient avec elles des relations complexes dont il faut pouvoir rendre compte.

C'est ainsi que des publications des dernières années se sont attachées à situer l'insécurité dans une mutation globale des formes de gouvernement et parfois même de société. Moins social, plus sensible à l'idéologie « néolibérale », l'État revêtirait de plus en plus des habits « punitifs » ou « sécuritaires ». Une autre veine s'attache davantage aux raisons économiques et sociales de l'insécurité : depuis la fin des années 1970, la précarisation des relations de travail, le chômage de masse ont entraîné le salariat dans un jeu de disparités catégorielles, de mise en concurrence des salariés entre eux, soit au total un effritement de la société salariale ; chez les précarisés, ressentiment et frustration déclenchent une peur de l'autre qui trouve dans la peur du crime un abcès de fixation. Mais la puissance publique qui fait preuve d'autoritarisme face à l'insécurité liée à la délinquance tolère au contraire, avec un libéralisme permissif, la nouvelle insécurité sociale. Récemment, on a plutôt tenté de mettre au premier plan une dimension « culturelle » : ce sont ses origines ethnoraciales, sa religion, son mode de vie, sa culture, qui feraient percevoir l'autre comme une menace.

Finalement, l'étude française de l'insécurité dispose de beaucoup de théories ; reste à l'enrichir de données permettant de les tester. On dispose désormais des résultats d'enquêtes sur plusieurs décennies qui permettent de documenter les différents aspects de l'insécurité et de suivre leurs évolutions.

Nous allons procéder en trois temps.

– La première étape consiste à montrer la complexité de l'insécurité : en défaisant le paquet, on donnera un aperçu de chacune de ses dimensions et on montrera comment elles se combinent. C'est ce polymorphisme qui permet à l'insécurité de désigner plus que le crime à travers le crime.

– La deuxième étape précise ses inscriptions sociales et cherche son explication dans les mutations socio-économiques contemporaines.

– C'est seulement dans un dernier temps que l'on peut chercher à situer l'insécurité par rapport à l'action politique en se situant sur le long terme. Dans cette troisième étape, l'insécurité est alors abordée comme un objet des politiques publiques, voire comme leur combustible.

1. LES DIMENSIONS DE L'INSÉCURITÉ : LES PEURS DU CRIME ET LA PRÉOCCUPATION SÉCURITAIRE

Craindre le vol, l'agression... pour soi ou les siens est une chose, être préoccupé par la délinquance considérée comme un grave problème de société en est une autre. Cette distinction a eu et a toujours du mal à s'imposer. Une comparaison permet pourtant de la comprendre aisément : on peut appréhender de devenir chômeur, mais on peut aussi penser que le chômage mine notre société même si on ne s'estime pas personnellement menacé.

La peur pour soi ou ses proches apparaît comme le fruit d'une expérience directe ou par personne interposée, comme une anticipation du risque aussi, d'où sa bonne liaison avec le niveau de délinquance locale ou l'expérience personnelle de victimation. Toutefois, cette perception du péril se combine, pour produire la peur, avec la vulnérabilité ressentie : celle-ci peut dépendre soit de l'état physique, comme l'âge ou le sexe, soit de conditions de vie, par exemple se sentir enfermé dans un quartier de relégation.

La préoccupation, quant à elle, apparaît moins concrète, moins liée à la situation personnelle face à la délinquance. Envisageant l'insécurité comme un problème social plutôt que comme un risque individuel, elle est relativement peu sensible aux variations de ce dernier ou à l'expérience. Elle dépend moins d'une vulnérabilité face au crime que d'une appréhension devant des changements sociaux jugés menaçants par des personnes mal armées pour les affronter du fait de leur âge, de leur faibles ressources financières, éducatives ou

professionnelles. Elle pousse à haïr tout signe de désordre. Et y a-t-il signe de désordre plus éloquent que la délinquance, peut-être pas toute délinquance – pas la criminalité d'affaires ou la corruption – mais en tout cas celle qui agresse les individus et dérobe leurs biens ?

Peurs et préoccupation se distribuent le long d'un continuum : à une extrémité du spectre, des peurs concrètes multiformes, réagissant à l'exposition de soi ou des siens à la délinquance ; à l'autre extrémité, une préoccupation abstraite plus ou moins aiguë, moins liée à l'expérience ou au risque et plus expressive – les crispations sécuritaires sont une manière de dire une préoccupation qui se cristallise sur la criminalité mais la dépasse largement. L'on peut être tout ensemble apeuré et préoccupé, mais ce n'est pas toujours le cas.

Les données utilisées sont empruntées pour l'essentiel à deux séries d'enquêtes permanentes sur la victimation et l'insécurité : l'une réalisée par l'Insee sur le territoire métropolitain, l'autre menée en Île-de-France par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU-IdF). À l'échelle nationale, les questions dédiées au sentiment d'insécurité ont souvent été affectées par une certaine instabilité des formulations. Au moins ces enquêtes ont-elles intégré l'idée que le sentiment d'insécurité n'est pas une dimension simple que pourrait traduire une mesure unique. Ces données nationales sont consolidées par l'existence de résultats franciliens, qui s'étalent certes sur un laps de temps un peu plus bref, depuis 2001, mais qui, en revanche, disposent de questions très stables. Si les enquêtes françaises sur la victimation et l'insécurité tiennent généralement compte de la nécessité de distinguer différentes circonstances et lieux d'insécurité, également d'offrir aux enquêtés la possibilité d'une réponse graduée, en revanche, elles n'explorent pas les réactions émotionnelles autres que la peur et ne distinguent pas selon les sortes de victimations. Ce sont, en tout cas, les principales données précises permettant de documenter l'insécurité en France.

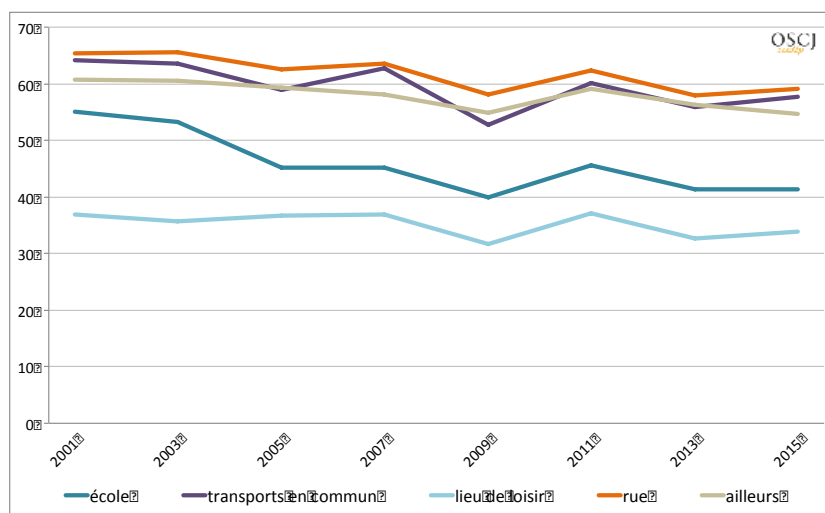
1.1. DES PEURS DIVERSES

1.1.1. On a peur avant tout pour ses enfants

On mesure classiquement la peur du crime en demandant aux enquêtés s'ils se sentent en sécurité quand ils sortent seuls le soir dans la rue près de chez eux. Pourtant, en Île-de-France en tout cas, ce n'est pas pour soi qu'on a le plus souvent peur, mais pour ses enfants. La proportion de ceux qui ont peur pour ceux-ci varie beaucoup selon le lieu évoqué : elle

culmine si l'on parle de la rue puis des transports publics ; l'inquiétude est moins répandue s'il s'agit de l'école et surtout des lieux de loisir (figure 1).

Figure 1 : Évolution des peurs pour les enfants en Île-de-France (%) – 2001-2015



Source : IAU-IdF

Champ : Île-de-France

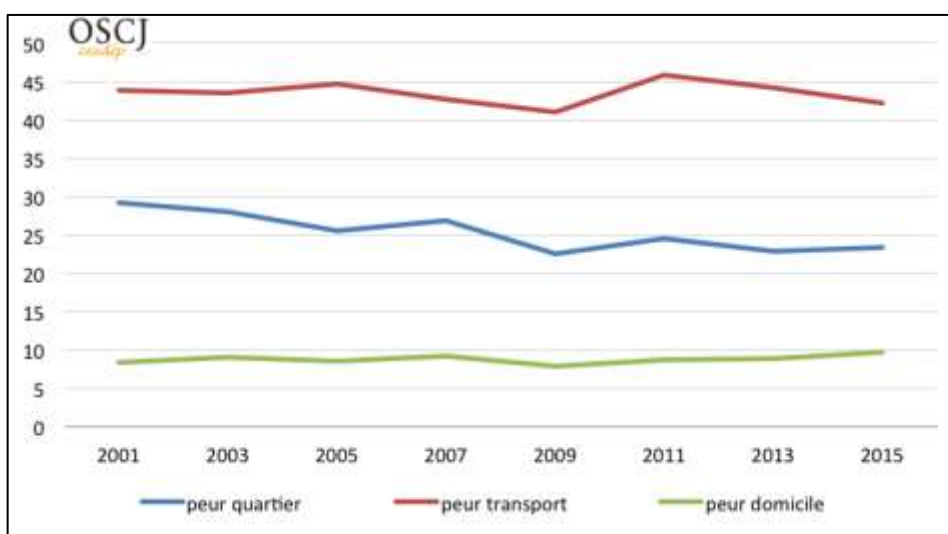
Les pourcentages (oui à la question « Avez-vous peur... ») sont calculés ici sur les seuls enquêtés ayant des enfants vivant avec eux.

1.1.2. Un lieu inquiétant : les transports en commun urbains

Quant aux peurs pour soi, la plus répandue concerne les transports en commun. Bien au-delà du risque qu'on y court, les transports en commun apparaissent comme un lieu de cristallisation de l'inquiétude. Pourquoi sont-ils tellement propices à la peur ? C'est qu'on y côtoie des gens que l'on n'a pas l'habitude de rencontrer ailleurs, que l'on ne souhaite d'ailleurs pas côtoyer et qui éventuellement inquiètent ; en outre, l'exiguïté des lieux fait souvent de ce côtoiement une promiscuité... de surcroît dans un espace confiné : on circule parfois sous terre, un contexte que d'aucuns trouvent oppressant. En cas d'incident, la fuite est difficile, voire impossible. Enfin, qui dit transports en commun dit aussi ruptures de charge, gares, stations, tous lieux où l'on peut s'inquiéter, ainsi dans une gare quasi déserte aux petites heures de la nuit. La diminution du personnel d'accompagnement dans les véhicules et la raréfaction du personnel statique dans les stations contribuent probablement, depuis le milieu des années 1970, à la diffusion de l'insécurité. C'est ainsi que, en région parisienne, la peur relative aux transports en commun affecte une part nettement plus importante de la population que les autres peurs (figure 2, ci-après).

Comme toutes les autres peurs, celle dans les transports en commun dépend de l'existence d'expériences perçues comme menaçantes, mais elle est aussi aggravée par un sentiment de vulnérabilité qui peut tenir à des caractéristiques sociales ou physiques : c'est ainsi que les femmes ont, toutes choses égales par ailleurs, plus de chances de se trouver en insécurité dans les transports en commun.

Figure 2 : Évolution des peurs dans les différents espaces en Île-de-France entre 2001 et 2015 (%)



Source : OSCJ-CESDIP, d'après données IAU-IdF

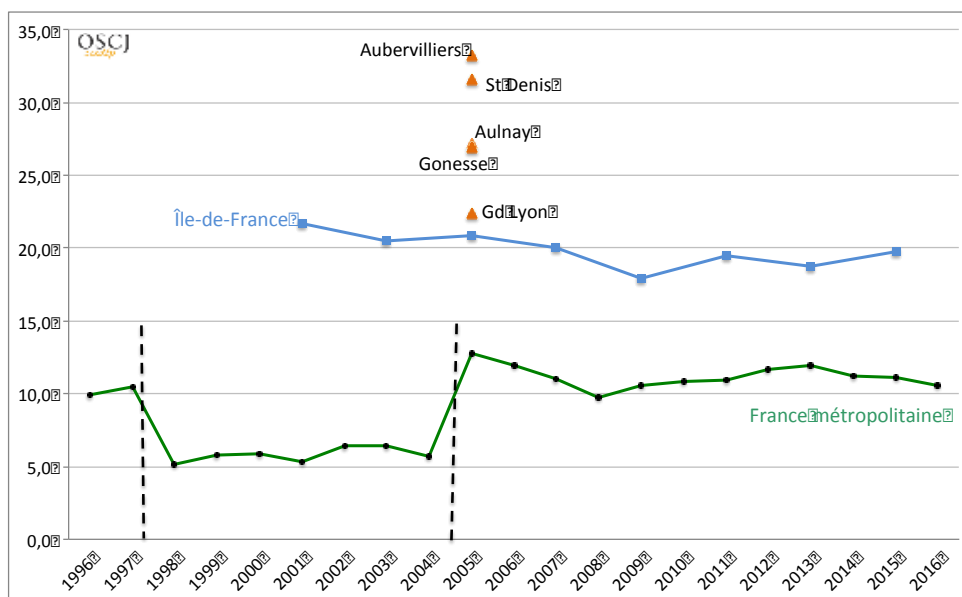
Champ : Île-de-France

Note de lecture : pour les transports : trop, souvent, quelquefois peur dans au moins l'un des transports en commun ; pour le quartier : trop, souvent, quelquefois peur pour sortir seul le soir ; pour le domicile : fréquemment, quelquefois peur.

1.1.3. Une peur très variable selon le quartier où l'on habite

À l'échelle nationale, la proportion de répondants qui disent avoir peur souvent ou quelquefois le soir dans leur quartier se situe dans un ordre de grandeur qui ne varie pas sensiblement depuis le milieu des années 1990, autour de 10 % à 12 %. En Île-de-France comme dans l'agglomération lyonnaise, toutefois, de telles peurs frappent une population deux fois plus large (figure 3, ci-après). Et dans certaines communes de la banlieue nord de Paris, elle a pu affecter jusqu'au tiers des habitants.

Figure 3 : Évolution de la peur dans le quartier (%) – 1996-2016



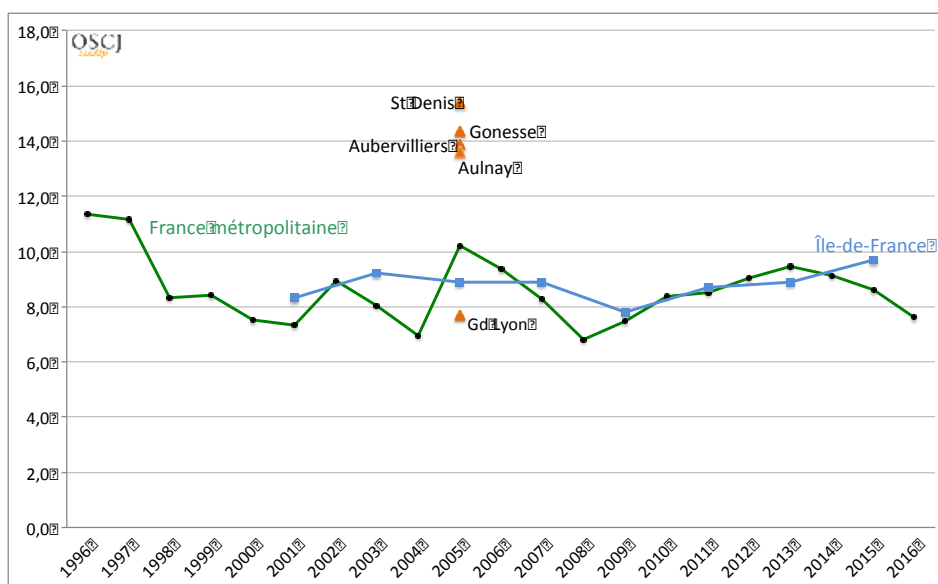
Source : Insee, IAU-IdF, Cesdip

Champ : variable selon les enquêtes

Note de lecture : les barres en traits discontinus indiquent un changement important dans la formulation de la question de l'enquête nationale. Les données franciliennes sont légèrement inférieures à celles figurant dans la fig. 2 : pour permettre la comparaison avec les résultats nationaux, on en a exclu les enquêtés ayant déclaré « avoir trop peur pour sortir », une éventualité qui n'existe pas dans l'enquête nationale.

1.1.4. La peur au domicile est moins répandue

Figure 4 : Évolution de la peur au domicile (%) – 1996-2016



Source : Insee, IAU-IdF, Cesdip

Champ : variable selon les enquêtes

Note de lecture : souvent, quelquefois en insécurité à son domicile.

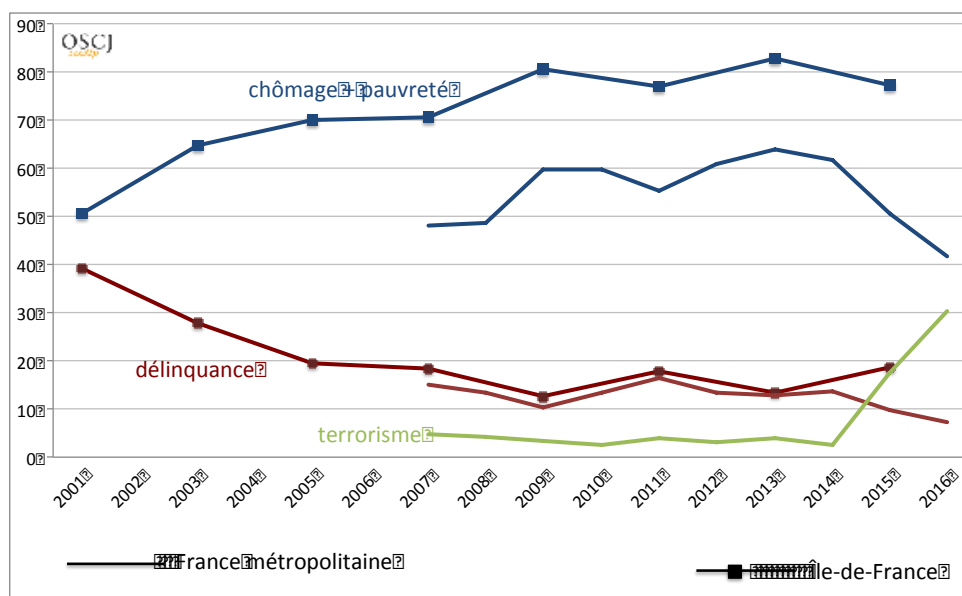
Depuis au moins le début du XXI^e siècle, la peur au domicile, elle aussi, reste toujours à peu près dans un ordre de grandeur stable, affectant entre 6 % et 10 % de la population. On n'y retrouve pas la différence entre zones très urbanisées et ensemble du territoire. Cependant, quelques enquêtes situent la peur chez soi à un niveau nettement plus élevé dans quelques communes de la banlieue nord de Paris.

1.2. LA PRÉOCCUPATION SÉCURITAIRE : DES ACCÈS DE FIÈVRE SUIVIS DE RETOURS À L'ORDINAIRE

Si – on vient de le voir (figures 1 à 4 supra) – les différents aspects de la peur du crime ne changent guère d'ordre de grandeur depuis le milieu des années 1990, il n'en va pas de même pour la préoccupation sécuritaire : elle connaît des variations beaucoup plus importantes. Depuis 2001, l'augmentation des préoccupations pour le chômage et la pauvreté contraste avec la baisse tendancielle de celle concernant la délinquance.

Cette évolution n'est que le retour à la situation antérieure à la poussée du début des années 2000. On observe, en fin de période, une émergence spectaculaire de la préoccupation pour le terrorisme, qui contraste avec le déclin de celle pour la délinquance (figure 5).

Figure 5 : Évolution des préoccupations en France et en Île-de-France – 2001-2016



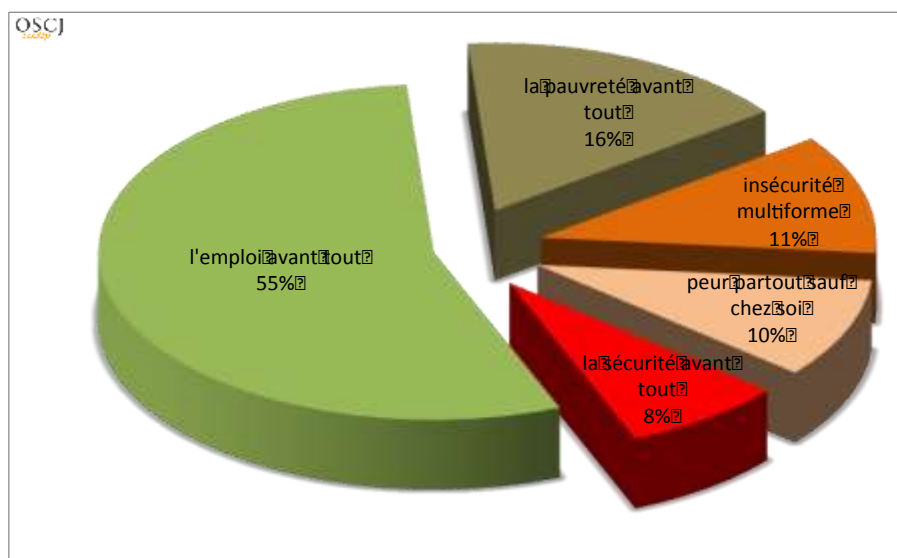
Source : OSCJ-Cesdip, d'après données CVS et IAU-IdF Champ : France métropolitaine, IdF
 Note de lecture : l'enquête IAU-IdF demande de choisir le problème de société dont le gouvernement devrait s'occuper en priorité (chômage, délinquance, sida, pollution, pauvreté) ; l'enquête CVS invite à choisir le problème le plus préoccupant dans la société française (santé, environnement, terrorisme/attentats, chômage/précarité de l'emploi, délinquance, pauvreté, sécurité routière, racisme/discrimination).

1.3. SÉCURES, INSÉCURES, OBSÉDÉS

Jusqu'à présent, on a observé l'évolution de différents aspects de l'insécurité. Mais celui qui a peur pour la sécurité de ses enfants a-t-il aussi peur d'être volé ou agressé dans les transports en commun ? Se sent-il en insécurité chez lui ou dans son quartier ? Considère-t-il la délinquance comme le premier problème de notre société ?... Autrement dit, comment s'agencent les différentes pièces éparses du puzzle ? À l'échelle de la France métropolitaine émergent cinq figures de tailles très différentes (figure 6, ci-après).

- La première regroupe plus de la moitié de la population : la peur de la délinquance n'y ressort guère, et c'est le chômage qui est dénoncé comme principal problème de notre société.
- Ajoutons-y un groupe de 16 % qui affiche surtout son inquiétude pour la pauvreté ; mais ces enquêtés sont, eux aussi, moins nombreux que la moyenne à exprimer des peurs de la délinquance. Au total, voilà plus des deux tiers pour qui peur du crime et préoccupation sécuritaire ne font guère sens. Restent les autres.
- Un groupe de 11 % cumule des peurs de la délinquance pour autrui et aussi pour soi, dans toutes les circonstances. Pour eux, l'insécurité est multiforme.
- Il faut y ajouter un autre groupe de taille comparable (10 %), qui présente un profil assez semblable et se distingue seulement du précédent parce que la peur chez soi est moins fréquente. À elles deux, ces classes de poly-insécures représentent donc environ le cinquième de la population. Dans les deux cas de figure, les inquiétudes que l'on ressent personnellement à l'égard du risque de victimation s'accompagnent d'une dénonciation de la délinquance comme grave problème de société. Les deux facettes du sentiment d'insécurité s'y retrouvent.
- Cette conjonction n'est pas toujours avérée : reste en effet un dernier petit groupe de 8 % où l'on ne se sent guère menacé personnellement par la délinquance, ce qui n'empêche pas de la placer au premier rang des problèmes de société.

Figure 6 : Typologie des peurs du crime et de la préoccupation sécuritaire en France métropolitaine – 2007-2012



Source : OSCJ-Cesdip d'après les données Insee (CVS) Champ : France métropolitaine

Les enquêtes réalisées en Île-de-France sur la même période dessinent une image assez comparable. Une grosse moitié des enquêtés ne rangent pas l'insécurité et la délinquance parmi les problèmes sociaux prioritaires ; c'est la situation de l'emploi qui les préoccupe. Un second bloc rassemble un gros tiers des enquêtés : la moitié se caractérise par de fortes peurs personnelles, l'autre ajoute des peurs pour les enfants à celles pour soi ; toutes deux affichent une forte préoccupation sécuritaire, accompagnée pour la première d'une dénonciation de l'afflux d'immigrés. Reste enfin un petit dixième des enquêtés, chez qui les peurs du crime ne tiennent pas une grande place mais qui sont en proie à une forte préoccupation sécuritaire couplée avec l'attribution de la délinquance à un excès d'étrangers.

On retrouve toujours cette figure à trois faces : ceux pour qui l'insécurité n'est pas prioritaire, ceux qui lui accordent une place importante, enfin ceux pour qui l'insécurité constitue une obsession sociale plutôt qu'une menace personnelle. Toutefois, les proportions ne sont pas les mêmes dans les deux cas. Les insensibles à l'insécurité représentent les deux tiers des Français métropolitains, mais seulement une grosse moitié des Franciliens. En revanche, le tiers de ces derniers sont en proie à l'insécurité alors que, à l'échelle de la France métropolitaine, c'est seulement le cas du cinquième de la population. Seule la petite classe des obsédés de l'insécurité se situe toujours dans le même ordre de grandeur. En fin de

compte, la sensibilité à l'insécurité est plus marquée en Île-de-France que sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Les enquêtes disponibles permettent donc de décrire empiriquement la double face du sentiment d'insécurité, une préoccupation abstraite d'un côté, des craintes concrètes pour soi et les siens de l'autre.

2. LES INSCRIPTIONS SOCIALES DE L'INSÉCURITÉ

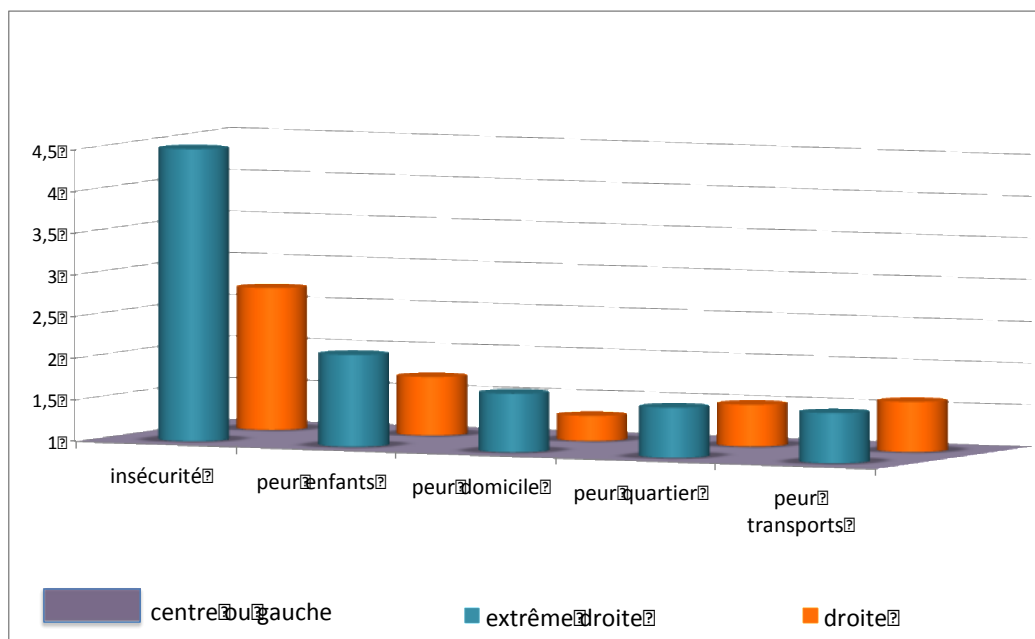
Avoir clarifié les évolutions et les ordres de grandeur des différents indicateurs disponibles permet maintenant d'aborder la consistance sociale de l'insécurité. Pour cela, posons-nous deux questions : quels sont ses déterminants ? Comment se distribue-t-elle ?

2.1. LES DÉTERMINANTS DE L'INSÉCURITÉ : DES VICTIMATIONS AUX PRÉFÉRENCES POLITIQUES

L'insécurité personnelle dépend d'abord de l'expérience de victimation, avec un relief marqué des agressions sexuelles, plus généralement de toutes les formes de violences, même peu caractérisées, et aussi des victimations comportant une atteinte à la sphère privée. Jouent ensuite des variables d'attitudes et d'autres de vulnérabilité. De ce dernier point de vue, une place particulière doit être faite à la dimension de genre, mais aussi à la localisation. C'est le capital scolaire, accessoirement le niveau de revenus, qui immunisent le mieux.

La préoccupation sécuritaire fonctionne différemment : moins sensible à l'expérience personnelle concrète, elle est sous la dépendance écrasante des options politiques (figure 7, ci-après) ; mais, au-delà de ce trait, on perçoit la sensibilité sécuritaire de groupes sociaux qui estiment leur situation sociale et leur identité menacées.

Figure 7 : Autopositionnement politique, peurs et préoccupation sécuritaire en Île-de-France – 2001-2013



Source : IAU-IdF

Champ : Île-de-France

Note de lecture : on prend comme valeur de référence l'autopositionnement au « centre ou à gauche », représenté ici par le plancher gris, puis on calcule comment un autopositionnement à droite ou à l'extrême droite modifie les peurs ou la préoccupation sécuritaire : celui qui se situe à l'extrême droite a ainsi, toutes choses égales par ailleurs, 4,5 fois plus de chances de se trouver préoccupé par la sécurité que celui qui se situe au centre ou à gauche.

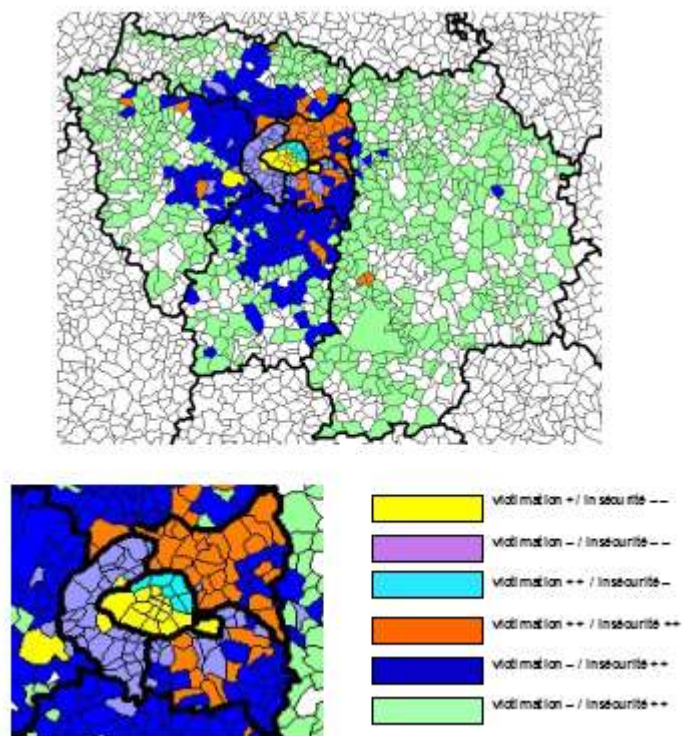
2.2. INSÉCURITÉ ET TERRITOIRES : PRÉCARITÉ, HANTISE DE LA PRÉCARISATION

Nous avons essayé d'aller plus loin en projetant les données concernant les victimations sur la préoccupation sécuritaire et les peurs sur les différents territoires franciliens (figure 8, ci-après).

L'exposition à la délinquance dépend beaucoup de l'implantation. S'éloigner de la capitale constitue la meilleure protection : ceux qui résident en grande banlieue y sont moins exposés. Et il n'est pas toujours nécessaire d'aller bien loin pour gagner une relative tranquillité : il suffit de choisir les zones résidentielles de la proche banlieue ouest (ainsi les Hauts-de-Seine). L'air de Paris, en revanche, n'immunise pas ses résidents : ils sont plus exposés que la moyenne des Franciliens à la victimation... Ceux qui résident dans les arrondissements nord et nord-est le sont particulièrement. Comme on s'y attendait, la proche banlieue populaire nord (ainsi la Seine-Saint-Denis), à forte densité de zones de relégation, subit une pression délinquante consistante, quoique le risque soit au moins aussi élevé dans les

arrondissements nord de la capitale qui jouxtent cette banlieue. Finalement, Paris et sa proche banlieue nord constituent une zone où elle est particulièrement importante.

Figure 8 : Victimation, insécurité et territoire en Île-de-France



Source : Robert, Zauberman, 2017 d'après des données IAU-IdF Champ : Île-de-France
 Note de lecture : chaque commune est affectée au groupe le plus représenté parmi les enquêtés qui y habitent.

Le sentiment d'insécurité fonctionne différemment : il apparaît surtout lié au rang social. Certes, l'exposition au risque combinée avec des vulnérabilités liées au sexe, à l'âge (les peurs pour les enfants...), à la situation (les transports en commun...) suscite des peurs particulières. Mais ceux qui bénéficient de multiples capitaux – éducatifs, professionnels, financiers – ne présentent guère de fortes crispations sécuritaires : la délinquance ne constitue jamais à leurs yeux qu'un enjeu mineur, qu'ils y soient exposés ou non. On comprend sans peine la relative tranquillité d'esprit des habitants de la proche banlieue résidentielle sud-ouest : la pression délinquante y est limitée. Mais, pour les Parisiens, une exposition pourtant forte à la victimation ne se traduit néanmoins pas en insécurité. Toutefois, dans les arrondissements nord et nord-est, les enquêtés manifestent qu'ils sont conscients des risques encourus dans leur voisinage immédiat. Leur vigilance constitue en quelque sorte

un écho d'une concurrence entre immigrés et « gentrificateurs », entre usages populaires et usages élitistes de l'espace public. Pour autant, l'enjeu n'est pas tel au regard des avantages de la capitale qu'il fasse verser ces Parisiens dans une crispation sécuritaire. Non plus que, à la punitivité à laquelle ils ne croient pas, ils ne sacrifient à la xénophobie malgré la forte composante migratoire de leur zone de résidence. Il est vrai qu'ils la contournent largement en organisant à bas bruit une sorte de séparation douce par une stratégie de choix des établissements scolaires pour leurs enfants qui peut s'étendre d'ailleurs à toute une série de lieux de sociabilité ou de distraction. Le risque de victimation représente seulement un « résidu » qu'une telle stratégie ne peut pallier et qu'il faut donc gérer, avec vigilance mais sans panique, si l'on préfère rester dans Paris.

L'insécurité prospère au contraire dans les classes populaires et les petites classes moyennes, mais elle s'y décline sous deux formes. Pour les habitants de la proche banlieue nord, l'insécurité personnelle est à son maximum. Elle s'accompagne de très fortes préoccupations sécuritaires ; certes, ces enquêtés savent bien que l'accès à l'emploi et aux revenus constitue des enjeux de plus grande ampleur, mais l'insécurité souligne cruellement la relégation dans des territoires qu'on ne peut quitter faute de moyens. Dans cette proche banlieue, l'insécurité s'accompagne facilement de xénophobie : ces précaires se vivent souvent en compétition pour l'accès à des ressources d'aides et de politiques sociales dans une situation où les éligibles sont de plus en plus nombreux. Quand on cherche des bénéficiaires à évincer, le regard tombe vite sur les derniers arrivés, les immigrants récents, quand bien même on serait soi-même un immigrant un peu plus ancien.

Aux confins périurbains de la région, l'insécurité prend une tout autre allure : elle y revêt le tour paradoxal d'une combinaison avec une exposition à la victimation moins intense que dans le reste de l'Île-de-France. Si les crispations sécuritaires, la punitivité et la xénophobie sont au plus haut, les peurs concrètes, elles, ne flambent que s'il est question de transports en commun, notamment ferrés. Là gît la curiosité de la situation : on ne se plaint pas de l'environnement immédiat que l'on estime plutôt agréable, que l'on ne souhaite pas quitter, où l'on n'éprouve pas de crainte particulière. La concentration de la peur sur les transports en commun signifie que c'est vraiment la seule situation où l'on s'estime exposé. Le problème ne se situe pas dans la *community* locale à laquelle on reproche peu de choses, mais dans son implantation : pour être tranquille, pour pouvoir être propriétaire, il a fallu aller loin, faire le deuil des centres-villes et des villes centres.

Dans ce périurbain francilien, deux profils se dessinent, l'un plus classe moyenne, l'autre davantage classe populaire traditionnelle. Celui-ci apparaît encore plus crispé que le premier ; il traduit une peur de tomber qui s'accompagne d'une obsession pour les règles, d'une diminution de la tolérance à la déviance, d'une réponse disproportionnée aux violations des normes¹. Elle produit un ressentiment envers un monde populaire, notamment immigré, qui paraît séparé de la société « décente », dont il gaspillerait les impôts sans faire aucun effort. Dans l'autre profil, il s'agit plutôt, notamment à travers l'accession à la propriété, d'une ascension sociale en cours dans un contexte malaisé ; lui aussi conduit à souhaiter se distinguer d'un monde populaire dont on vient à peine de s'extraire. Le contraste entre la puissance de ce sentiment d'insécurité et la moindre exposition de ces périurbains à la délinquance conduit à se demander si sa dénonciation n'est pas une euphémisation de la xénophobie² : en s'en prenant au criminel, c'est l'Arabe ou le Rom que l'on désigne. La forte composante immigrée des catégories dont on cherche à se distinguer permet de brandir contre elles une double disqualification : comme étrangères et comme criminelles (voire terroristes). Ici, la xénophobie n'est pas l'exacerbation d'une compétition entre pauvres, elle repose sur la crainte d'un « détronement » de l'autochtone, dont les valeurs traditionnelles ne feraient plus référence. Cette xénophobie-ci est grandement alimentée par le débat politique et médiatique ; elle traduit aussi le doute identitaire de ceux qui ne se sentent pas faire partie des gagnants de la « mondialisation », des nostalgiques d'une identité nationale puissante qui irait de soi. Le sentiment anti-européen est devenu une composante de cette posture : la construction européenne, l'édification de la zone euro semblent imposer des carcans qui désarment les États, surtout les plus faibles, mais qui attisent en même temps la concurrence interne... au total des contraintes sans solidarité³.

Regarder l'insécurité sous l'angle des territoires reconduit donc l'observateur à une question sociale : classes moyennes et classes populaires traditionnelles mobilisent la préoccupation sécuritaire pour rétablir la distance avec des catégories populaires plus mal loties et ainsi conjurer symboliquement la menace de précarisation. Pour des couches sociales qui savent qu'elles n'appartiennent pas aux élites mais qui veulent à tout prix se distinguer du monde

¹ Ils sont particulièrement favorables au rétablissement de la peine de mort, à la suppression des prestations sociales pour les ménages dont les enfants sont délinquants...

² Particulièrement marquée parmi ces enquêtés.

³ De ce débat, on a trouvé un fort écho au cours des campagnes électorales de 2017.

populaire, la délinquance devient alors un enjeu de classement social, d'autant que les questions de sécurité ont conquis une place de choix dans les politiques publiques.

3. INSÉCURITÉ ET POLITIQUES DE SÉCURITÉ

Analyser des politiques de sécurité constitue un exercice très particulier : prétendant gérer un « sentiment d'insécurité », ces politiques publiques comprennent beaucoup de pures déclarations verbales, qu'il faut savoir, malgré leur ton péremptoire⁴, distinguer des actions concrètes, comme il faut parvenir à discerner l'effectivité de ces dernières, sans traiter par exemple, comme on y est souvent invité, les simples projets comme des mises en œuvre assurées. Seul le recours à une suffisante profondeur chronologique permet d'échapper à la myopie du court terme.

L'entrée progressive, au cours des années 1960, dans la consommation de masse et dans son modèle de société s'est accompagnée d'une flambée de délinquance acquisitive : des biens très répandus, très attractifs et mal surveillés, des segments de population qui y ont mal accès par les voies légales, une pression normative relâchée, tout cela s'est combiné pour conduire à une société de vol de masse. Plutôt préoccupé de luttes sociales, de guerre froide et de décolonisation, l'État social des Trente Glorieuses n'avait alors identifié qu'un problème de délinquance : des jeunes des classes populaires tentaient d'accéder à cette consommation par le vol, au lieu d'attendre que l'entrée dans le salariat leur permette d'y parvenir légalement. Pour autant, cette poussée de délinquance ne suscitait guère de sentiment d'insécurité : on pensait tenir le remède par un couplage de la justice des mineurs et de la prévention spécialisée. Au bout du compte, cette politique reposait sur la capacité à ramener au monde industriel les jeunes égarés quelque temps sur des chemins de traverse. La tâche était facilitée par l'insatiable appétit de l'usine pour du personnel faiblement qualifié (les mal nommés ouvriers spécialisés ou OS) qui participait alors, serait-ce à un rang modeste, au salariat stable.

Au cours des années 1970, la dualisation du marché du travail a ruiné ce modèle en refoulant les mal qualifiés dans le chômage chronique et la précarité. En fin de période, la désindustrialisation cantonnera les emplois peu qualifiés dans le secteur tertiaire, où l'employabilité repose sur d'autres compétences : si l'emploi industriel n'implique guère de

⁴ « Je veux que dans six mois... »

relations avec des tiers, au contraire l'emploi tertiaire suppose souvent de pouvoir gérer des contacts avec la clientèle. Il exige ainsi des qualités de relation et même tout simplement d'apparence qui sont réputées manquer aux garçons des quartiers de relégation.

Pendant ce temps, la délinquance acquisitive n'a pas cessé de flamber, et c'est alors que l'insécurité a surgi.

En outre, le dernier quart de siècle a vu progressivement émerger des formes d'agression expressive. Elles sont, au moins partiellement, liées à la transformation de certains quartiers, conçus à l'origine comme habitats transitoires sur le chemin de l'ascension sociale, en zones de relégation urbaine. On y voit alors surgir une problématique de la réputation très proche de celle de l'honneur qui gouvernait les sociétés traditionnelles : la défense contre les atteintes brutales de la relégation ne peut guère mobiliser d'autres ressources que celles du corps, la virtuosité verbale, la force physique. C'est ainsi qu'une violence expressive vient s'ajouter à la délinquance acquisitive. Elle se traduit par des compétitions plus ou moins brutales entre groupes de jeunes et par des accrochages entre ces groupes et les représentants des institutions sociales, policiers d'abord, mais aussi pompiers, enseignants, animateurs de toutes sortes, voire médecins ou chauffeurs de bus... À la différence toutefois des sociétés traditionnelles, ce langage de brutalité est incompréhensible en dehors des zones de relégation. Il effare une société qui adhère à l'idéal d'éloignement des corps dans l'espace public et suscite de très fortes réactions de rejet. On comprend ainsi la place – qui semble démesurée de prime abord – faite à la dénonciation de la violence dans un pays où l'agression grave ou létale demeure à un niveau très faible.

3.1. DEUX MODÈLES DE POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Depuis le Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance (1975-1977) jusqu'à la loi Sécurité et Liberté de 1981, la droite a tâtonné autour d'une nouvelle politique de sécurité reposant sur une bifurcation : d'un côté un durcissement de la répression pénale pour la violence, de l'autre un renouvellement de la prévention pour le reste de la délinquance. Sur le moment, cette restructuration n'a pas réussi sa consolidation, mais la dénonciation de la violence a servi de matrice aux gouvernements de droite ultérieurs. Toutefois, au cours de la décennie 2002-2012 – soit sous le second mandat de M. Chirac et celui de M. Sarkozy – le modèle de sécurité de la droite s'est durci pour se rapprocher d'une formule de « gouvernement par le crime ».

On peut le caractériser par les traits suivants :

- une production législative incessante appuyée sur la mobilisation de faits divers terribles montés en épingle et présentés, contre toute vraisemblance, comme des crimes typiques⁵ ;
- la dénonciation incessante du laxisme de la justice, en contradiction patente avec le durcissement de la répression pénale ;
- une focalisation sur les mineurs à travers la multiplication des incriminations et la mise en place de dispositions rapprochant le traitement de leur délinquance de celui des adultes ;
- l'élargissement des pouvoirs du parquet et de la police en matière de procédure pénale ;
- la concentration de la politique de la ville sur sa base historique, la rénovation du bâti, avec dépérissement de son volet social et, en parallèle, la réduction de la prévention au contrôle, et le désengagement financier de l'État des dispositifs de prévention sociale ;
- la résistance profonde à tout bouleversement de la doctrine d'emploi des polices qui les ferait passer d'une action purement répressive à une police de proximité ;
- une liaison de plus en plus nette entre dénonciation de l'insécurité et promotion de la xénophobie.

À gauche, le cheminement a été plus incertain. Le premier septennat de François Mitterrand a vu une tentative (Commission Bonnemaison des maires sur la sécurité) pour forger une politique de sécurité avec la promotion d'un nouveau modèle de prévention sociale et un essai avorté afin de mettre en cohérence cette prévention avec la répression et une politique de « développement social des quartiers ».

Au début du second septennat Mitterrand, une deuxième tentative a reposé sur le rapprochement des programmes sociaux territorialisés et de ceux de prévention sous l'égide d'une politique de la ville.

⁵ Ainsi une loi de 2005 sur la récidive suite à l'assassinat d'une joggeuse ou celle sur la rétention de sureté de 2008 suite à l'enlèvement et au viol d'un enfant.

Enfin, à l'extrême fin du siècle, le gouvernement Jospin a esquissé une troisième tentative cherchant à harmoniser les programmes d'action sociale dédiés aux zones urbaines sensibles (ZUS), une action de prévention réorganisée autour d'agents locaux de médiation sociale et une conversion des polices d'État à une formule de police de proximité.

L'absence de succès décisif de ces trois essais – souvent interrompus par une alternance politique – a conduit la gauche à adopter finalement une politique de sécurité dominée par le souci d'éluder l'accusation de laxisme. Le « ton » est certes plus bas, on cesse de verser de l'huile sur le feu, mais on conserve l'essentiel des mesures mises en place par les gouvernements de droite.

Ces deux modèles se distinguent de moins en moins aisément l'un de l'autre, et aucun ne parvient à répondre effectivement à ceux pour qui la délinquance constitue un risque concret.

3.2. ORDRE ÉTATIQUE VS SECURITÉ DES CITOYENS

La délinquance qui atteint directement les particuliers⁶ est peu traitée par les institutions pénales.

On a vu qu'elle est constituée avant tout d'un fort massif de délinquance d'appropriation. Il a émergé à partir du début des années 1960, puis crû jusqu'à la décennie 1980 avant de se stabiliser (ou même de s'éroder un peu), mais en palier haut, au cours des trois dernières décennies. Est venu s'y ajouter une délinquance expressive de petite violence⁷ de moindre volume global mais concentrée sur certains segments de population et dans certains territoires où elle semble répétitive, voire endémique.

À propos de la délinquance d'appropriation, on pourrait parler d'une délinquance sans délinquant : la victime ignore le plus souvent quel est l'auteur. Cette situation est liée à la substitution progressive depuis la fin du XIX^e siècle d'une société d'anonymat à une société basée sur l'interconnaissance⁸.

⁶ On parle de délinquance à victime directe.

⁷ La particularité de la situation gît dans la faiblesse des homicides (0,44 pour 100 000 en 2014 selon la statistique des causes de décès) et même des victimes d'agressions physiques ayant entraîné une ITT>8 jours (0,12 % en 2014-2015 en France métropolitaine selon l'enquête de victimation de l'Insee). Vols à l'arraché, injures, menaces, violences sans blessures ni ITT constituent l'essentiel des agressions rapportées dans les enquêtes.

⁸ Le coût des déplacements et des communications contraignait autrefois l'ordinaire de la population à concentrer toutes ses relations sur le bassin de ceux qui habitaient à proximité (sociabilité de type vicinal). L'abaissement de cette contrainte de proximité géographique a conduit à l'établissement d'une société en réseaux plus ou moins disjoints de sorte que la proximité géographique n'est plus nécessairement synonyme d'interconnaissance.

Lever ce voile d'anonymat, découvrir un suspect supposerait de la part de la police un fort investissement qu'elle consentira seulement pour une criminalité prioritaire. Or, prioritaire, cette petite délinquance banale l'est rarement aux yeux du professionnel policier : c'est le grand criminel qui fait le « grand flic », pas le petit voleur. Elle l'est rarement aussi aux yeux de sa hiérarchie administrative et politique : celle-ci s'intéresse surtout au crime qui menace l'ordre étatique ou à celui qui est assez spectaculaire pour retenir l'attention des médias. Pour que cette délinquance sans délinquant connu ait de bonnes chances d'élucidation, pour qu'un suspect puisse être identifié et déféré à la justice, il ne suffirait pas que son traitement soit prioritaire, il faudrait encore que l'institution policière jouisse d'une bonne implantation locale. Est-ce possible avec une organisation centralisée ? L'étatisation de la police en 1941 l'a rendue moins sensible aux besoins et aux enjeux locaux de sécurité ; elle est en mal d'ancrage territorial. Certes, l'organisation centralisée de la Gendarmerie nationale n'était pas en contradiction avec un mode d'opérer très local et ne l'avait pas empêchée d'avoir des taux d'élucidation bien plus élevés que ceux de la Police nationale ; mais cette époque est révolue : depuis qu'elle a abandonné son mode d'action spécifique pour se rapprocher de celui de la police, depuis que sa zone d'intervention s'est « rurbanisée », ses taux d'élucidation se distinguent de moins en moins de ceux de son homologue.

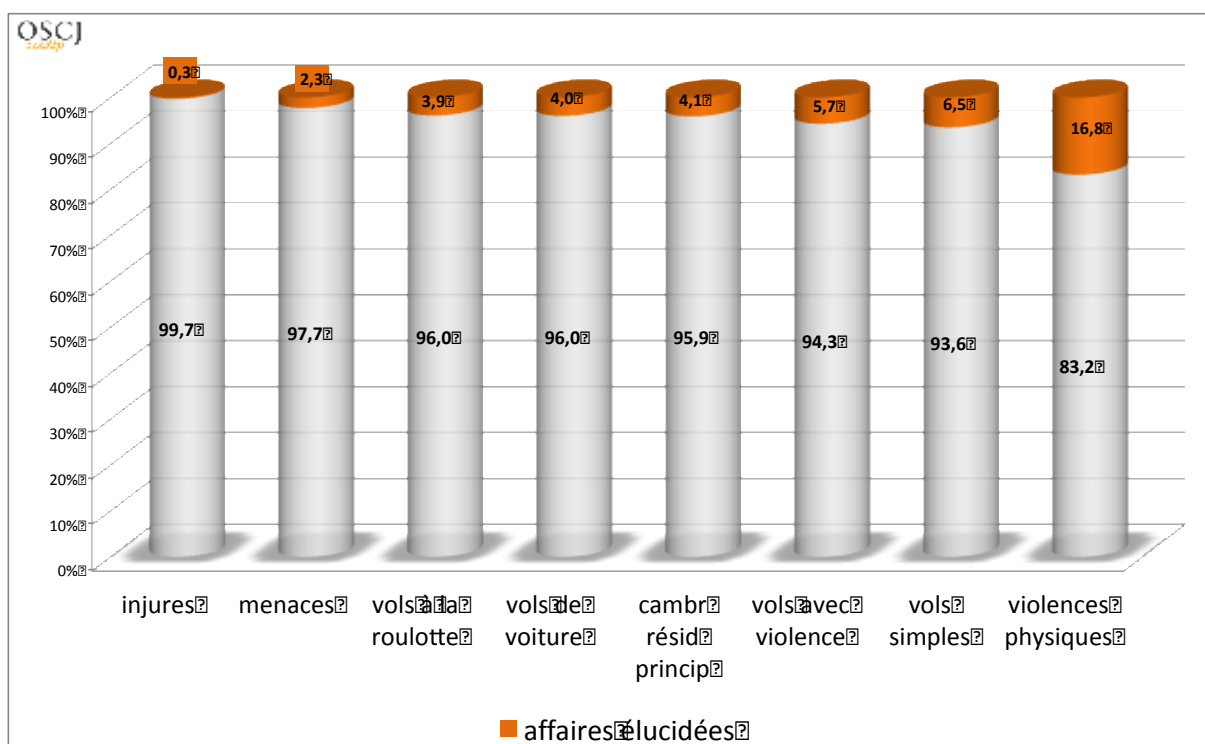
Venons maintenant au second cas de figure, celui des agressions, qu'elles soient physiques ou qu'elles se bornent à des injures ou des menaces. Ici, l'anonymat est moindre⁹, tout simplement parce que l'agression suppose un contact entre auteur et victime, outre qu'elle prend souvent place dans un cercle d'interconnaissance. Du coup, la tâche policière est rendue moins ardue. Mais le signalement par la victime n'est systématique que si la violence est sévère ; pour les petites agressions physiques, plus encore pour celles qui sont seulement verbales, la propension de l'agressé à informer la police est beaucoup plus faible. Or la grande violence est rare, l'ordinaire des brutalités tient dans une petite monnaie de menues agressions. Pour autant, la petite violence peut tout à fait « pourrir » l'existence de ceux qui y sont exposés : quoique peu nombreuses, ces victimes le sont souvent de manière répétitive. Cependant, chaque acte pris isolément est si peu caractérisé que l'agressé n'est guère tenté de le signaler aux autorités ; le ferait-il que celles-ci répugneraient sans doute à dresser une procédure pour si peu.

⁹ Sauf s'il s'agit de vols violents qui sont aussi anonymes et aussi rarement élucidés que les autres vols.

Au total, le résultat est là : si l'on compare le nombre de victimations indiqué par les enquêtes au nombre d'élucidations mentionné dans la statistique administrative, la police défère un suspect à la justice dans 17 % des agressions physiques, mais seulement dans 4 % à 6 % des différentes sortes de vols (y compris ceux avec violence), dans 4,1 % des cambriolages, 2 % des menaces et 0,3 % des injures (figure 9).

Il serait naïf de penser qu'une modification de la doctrine d'action de la police parviendrait à annuler entièrement les difficultés d'élucidation liées à de profondes transformations des relations sociales. Toutefois, la faiblesse de cette élucidation atteint un étiage tel qu'il traduit un profond désinvestissement de la sécurité quotidienne des citoyens.

Figure 9 : % d'affaires élucidées (selon la statistique de police) rapportées aux victimations (selon l'enquête CVS) – 2014-2015



Source : Cesdip d'après des données Insee (CVS), SSMSI

Champ : France métropolitaine

En fin de compte, parmi les délinquances susceptibles d'atteindre la sécurité des citoyens, une seule est effectivement réprimée : la grande violence physique ou sexuelle. C'est la plus redoutée, mais c'est aussi la moins fréquente. L'ordinaire des risques, ce sont les cambriolages, les vols, les dégradations, la violence de basse intensité (injuries, menaces, coups, racket, et surtout vols de force...); les uns sont bien signalés mais pauvrement

élucidés, les autres sont faiblement signalés. Finalement, le résultat est le même : ceux qui craignent la délinquance sont mal servis. Cette sécurité des personnes et de leurs biens, on l'abandonne pour l'essentiel à l'assurance et au marché de la sécurité. Mais on s'illusionne souvent sur le caractère systématique de ces interventions. Prenons l'exemple de l'Île-de-France en 2012-2013-2014 : 57 % des cambriolages réalisés, 54 % des vols de voitures ont certes bénéficié d'un remboursement au moins partiel ; mais la proportion chute au tiers pour ceux à la roulotte, autour du sixième pour les « autres » vols sans violence et pour les agressions (pourtant pour moitié des vols violents). En outre, pour chacune de ces victimations, environ 15 % de ceux qui ont été indemnisés (20 % même en cas de cambriolage) se déclarent malgré tout mécontents, généralement en raison de la médiocrité des sommes versées par les assurances (et quelquefois de la lenteur du remboursement)¹⁰.

Contrastent avec cette délinquance à victime directe faiblement traitée quatre massifs fort inégaux : la délinquance routière, la distribution ou la consommation de produits prohibés, l'immigration irrégulière et le petit contentieux suscité par les heurts réguliers entre police et groupes de jeunes des quartiers populaires.

Le premier a toujours été absent des statistiques policières. C'est pourtant – et de très loin – le plus grand contentieux pénal. Contrairement à ce que l'on imagine parfois, les homicides et blessures par imprudence (qui sont des infractions à victime directe) n'en constituent qu'une toute petite part¹¹. Pour l'essentiel, il s'agit d'infractions-obstacles sans victime directe (excès de vitesse, alcool au volant...) érigées comme politique publique pour endiguer la mortalité routière en agissant sur le comportement des conducteurs.

Les deux contentieux suivants correspondent à la pénalisation de comportements de masse, reposant sur des flux transfrontaliers, soit de marchandises soit de personnes. En fait, l'État tente avant tout de garder le contrôle des grands flux internationaux d'argent (sale), de marchandises (prohibées), d'immigrants (irréguliers). Cet objectif demande surtout des organisations centralisées et une forte coopération internationale.

¹⁰ Un contentieux récent en rapide croissance – les débits frauduleux de comptes bancaires – fait l'objet d'une efficace prise en charge : les banques sont obligées par la loi de dédommager le titulaire du compte. Dans l'enquête CVS de l'Insee, en 2014-2015, les quatre cinquièmes des victimes déclarent avoir été finalement remboursées, même si leur établissement bancaire s'est quelquefois fait tirer l'oreille avant de s'exécuter.

¹¹ Pour 2015, L'Observatoire national interministériel de la sécurité routière (Onisr) recense 17 461 624 délits et contraventions en matière routière (stationnement exclu), alors que la statistique judiciaire indique 6 874 condamnations pour homicides ou blessures par imprudence commis par un conducteur.

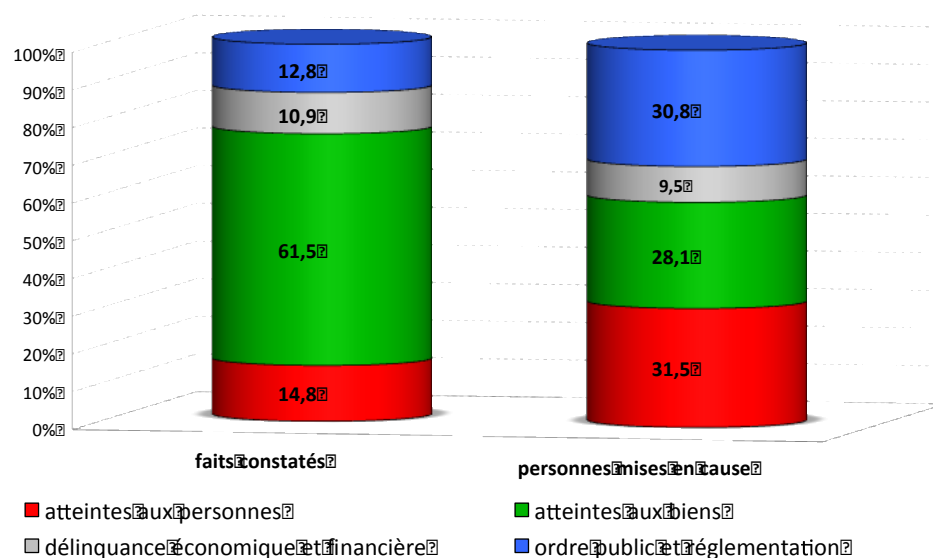
Quant au dernier bloc, il est la traduction judiciaire – les infractions à personne dépositaire de l'autorité publique (Ipdap) en augmentation spectaculaire – d'une forme de police proactive qui consiste à afficher dans des zones de relégation urbaine une présence agressive disputant aux groupes de jeunes la maîtrise symbolique de l'espace public.

Derrière cette diversité, toutes ces criminalités présentent un trait commun : il n'est question ici ni de signalement ni d'élucidation ; ces affaires ne sont pas connues de la police par la plainte d'une victime, elle les découvre elle-même et ne rédige une procédure que si elle est parvenue à identifier des suspects.

Pour l'essentiel, cette délinquance est sans victime : sa vigoureuse prise en charge n'améliore pas la sécurité des citoyens. Certaines de ces délinquances ne contribuent-elles pas cependant à nourrir l'insécurité ? Typique semble être le cas du commerce de drogue. Mais c'est plus précisément l'existence d'une politique de prohibition qui rentabilise ce commerce et suscite par conséquent la naissance d'un marché noir, avec des enjeux financiers suffisamment importants pour créer les trafics et les affrontements violents qui « pourrissent » la vie des habitants d'un quartier.

La figure 10 (ci-après) illustre le résultat à l'entrée du processus pénal de ces politiques publiques. La statistique policière contient deux comptages, celui des faits constatés et celui des personnes mises en cause. Ce dernier constitue la « vraie » statistique policière, celle qui rend compte du travail de police judiciaire de cette administration, celle aussi qui n'intéresse jamais ni les commentaires officiels ni les médias. Les atteintes aux biens représentent 60 % des faits enregistrés mais moins de 30 % des personnes mises en cause ; au contraire, les atteintes aux personnes et celles à l'ordre public et à la réglementation (abstraction faite de la délinquance de circulation) ne représentent chacune que le huitième des faits constatés mais chacune presque le tiers des mis en cause.

Figure 10 : Faits constatés et personnes mises en cause par la police et la gendarmerie (2016)



Source : Robert, Zauberman, 2017 d'après des données SSM-SI Champ : France métropolitaine

3.3. UN MODÈLE D'ACTION INADAPTÉ

On peut relever plusieurs tentatives pour réorienter la doctrine d'action de l'administration policière vers un plus grand investissement de la sécurité des citoyens, mais elles sont pour le moment restées de peu d'effets.

3.3.1. Quelques tentatives pour réinvestir la sécurité des citoyens

On va se borner ici à rappeler brièvement quelques expériences en mentionnant seulement les raisons principales des difficultés qu'elles ont rencontrées.

La résurgence de polices municipales – à partir de la fin de la décennie 1970 – aurait pu constituer une bonne occasion pour disposer d'une police spécialement dédiée à la sécurité des particuliers. Dénuées de pouvoirs de police judiciaire, elles ont plutôt été cantonnées dans une position ancillaire par rapport aux administrations nationales, un trait encore renforcé par la fascination de leurs agents pour le « vrai modèle policier ».

Au cours de la décennie 1990, on a plutôt tenté de développer, au sein de la police nationale, une fonction d'ilotier. Ajoutée à une doctrine d'action largement inchangée, peu valorisée, elle n'a guère prospéré.

Plus ambitieuse a été l'ambition du gouvernement Jospin de convertir l'institution à un modèle de police de proximité. Outre qu'on ignore si cette doctrine d'action inspirée d'exemples municipaux nord-américains (Chicago, Montréal...) était transposable à une administration nationale, cette tentative a souffert de quatre travers : elle a été conçue de manière *top-down*, elle n'a pas pris le temps de développer des apprentissages, elle n'a pas offert de suffisantes incitations, enfin le calendrier électoral a poussé à des généralisations trop précipitées. Une violente opposition à la fois professionnelle et politique a permis au gouvernement suivant d'y mettre fin¹².

S'inspirant plus ou moins d'un autre modèle de police municipale nord-américain, cette fois venu de New York, M. Sarkozy a tenté de pousser à une amélioration des chiffres d'élucidation. Il a seulement récolté des manipulations des enregistrements statistiques mises en lumière par plusieurs témoignages de professionnels avant de faire l'objet, en 2013, de rapports de l'Inspection générale de l'administration épaulée par celle de l'Insee. Ces rapports ont entrepris, pour la première fois, d'évaluer l'impact sur les données publiées de ces résistances à la « politique du chiffre ». Cet épisode a eu au moins un effet heureux : la création d'un Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSM/SI), qui a placé les pratiques statistiques policières sous le contrôle d'agents de la statistique publique et conduit l'administration à reconnaître la primauté des enquêtes en population générale (dites enquêtes sur la victimation et l'insécurité) dans la mesure de la délinquance à victime directe.

Quel était finalement l'objectif de toutes ces tentatives (et de quelques autres encore) ? S'agissait-il de consacrer davantage l'activité policière à la sécurité des particuliers ou de chercher reconnaissance et légitimité en se « rapprochant » de la population ? Certes, les deux peuvent coexister, mais la sécurité des citoyens exige de la doctrine d'action policière des mutations qui ne sont pas indispensables si l'on cherche seulement de meilleures relations avec la population. Sans vouloir entrer dans le détail de ce qui nécessiterait une longue analyse, il faut au moins mentionner qu'une police de sécurité doit probablement s'inspirer davantage d'un modèle de *problem-solving policing* que d'une option répressive-pénale systématique. Comme l'avait pointé naguère le rapport Bonnemaïson, elle requiert aussi de parvenir à combiner de manière non conflictuelle une politique pénale, une politique préventive et une politique sociale. Jusqu'à présent, on n'est parvenu à éviter leurs

¹² L'histoire et le sort de cette tentative rappellent étonnamment ceux de la départementalisation de la police entreprise par M. Joxe au début de la décennie 1990.

divergences qu'en réduisant la prévention à une annexe de la répression et en vidant la politique de la ville de son volet social¹³. Tout l'enjeu consiste à tenter d'harmoniser ces trois politiques publiques en rendant pourtant une consistance aux deux dernières.

Les projets de police de sécurité quotidienne (PSQ) semblent s'inscrire dans la tradition de ces expériences. Il serait prématuré d'analyser ce qui n'existe encore qu'à l'état naissant. Il faut au moins souligner que le succès ou l'échec dépendra probablement beaucoup de la cohérence des objectifs assignés à l'institution : sera-t-il possible de faire de la sécurité des citoyens une vraie priorité si l'on demande à la même institution de lutter avant tout contre l'immigration clandestine ou le commerce de produits prohibés ?

Quelle que soit la fortune à venir de la PSQ, on a surtout cherché jusqu'à présent à montrer l'apparence d'une « réponse pénale » systématique en exigeant de la justice qu'elle prenne en charge d'une manière ou de l'autre toutes les affaires que la police lui transmet élucidées. Comme si l'on tentait de « pousser sous le tapis » les 60 % de procès-verbaux impossibles à traiter faute d'identification d'un suspect alors qu'ils concernent la victimation directe des particuliers.

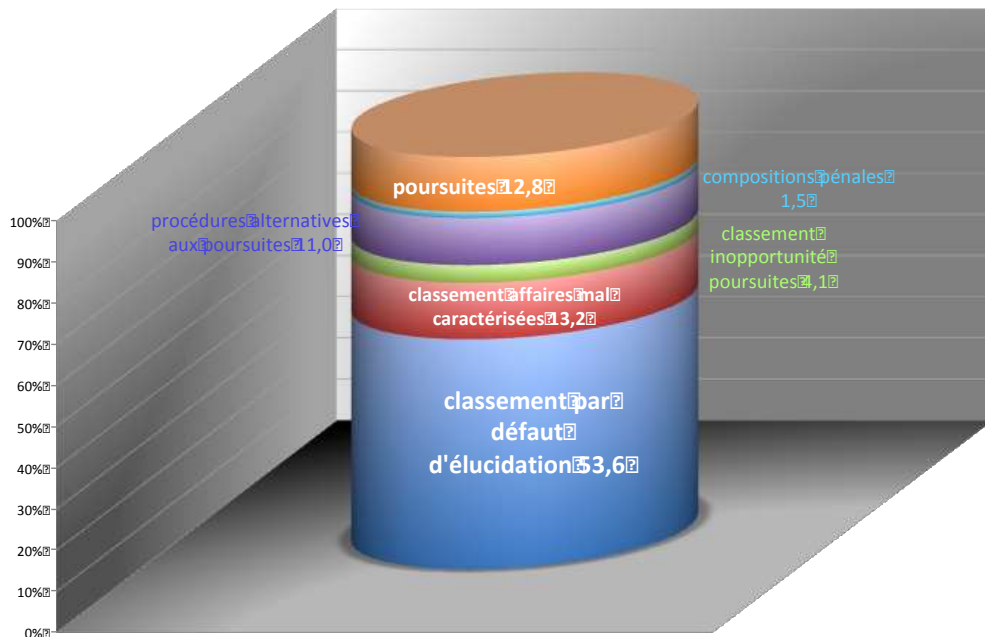
3.3.2. Se concentrer sur ce qui est traitable

Le ministère public a été invité à ne pas se contenter de classer les affaires élucidées qu'il ne renvoyait pas en jugement mais à les soumettre au moins à des sanctions extra-judiciaires comme le rappel à la loi par des délégués du procureur ou la régularisation.

On lui a également donné le pouvoir de préférer au déclenchement de l'action publique la perception d'une composition pécuniaire (qui peut s'accompagner de l'imposition de stage, de travail d'intérêt général ou même de retrait de permis).

¹³ Reprendre ici toute la littérature scientifique sur la politique de la ville entraînerait trop loin ; il suffit de dire que c'est la procédure même mise en œuvre depuis la loi Borloo de 2003 qui a entraîné un dépérissement du volet social de la politique de la ville en le « décrochant » des opérations de rénovation urbaine.

Figure 11 : Affaires reçues au parquet – orientation en % (2016)



Source : Chiffres-clés de la Justice 2017

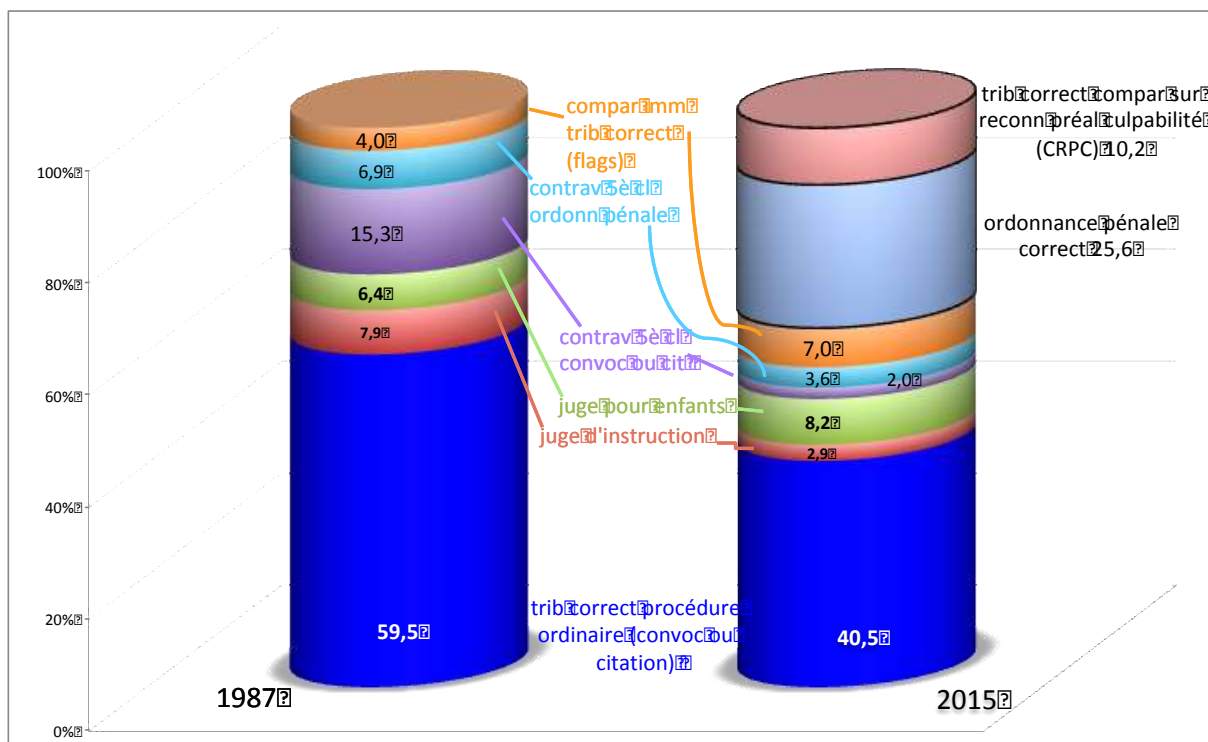
Champ : France entière

On lui a même conféré le droit de proposer, pour la plupart des délits, une peine – pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement – qui prend effet après une simple homologation par le juge (comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité).

Enfin, on a multiplié les procédures de jugement rapide allant même jusqu'à supprimer souvent toute comparution (avec l'ordonnance pénale).

La figure 11 montre la place prise dans l'orientation des affaires par les pouvoirs nouveaux (procédures alternatives, composition) conférés au ministère public. Quant à la figure 12 (ci-après), elle fait voir combien les modes classiques de poursuite (convocations, citations, renvoi au juge d'instruction ou au juge des enfants) ont perdu du terrain, en une trentaine d'années, au bénéfice de procédures rapides (comparution immédiate, CRPC, ordonnance pénale).

Figure 12 : Les modes de poursuite en % (1987 et 2015)



Source : Annuaire statistique de la Justice 1988-92; 2015

Champ : France entière

En quelques décennies, le rôle du ministère public en a été entièrement transformé : traditionnellement, il veillait à ce que la justice pénale ne soit pas submergée par des affaires de menue gravité et qu'elle puisse se concentrer sur les plus importantes. Maintenant, il doit s'assurer que toutes les affaires élucidées que la police lui envoie reçoivent une réponse. Cette mutation a été rendue possible par le statut très particulier du ministère public français, une véritable « chimère », à la fois subordonné de l'exécutif et membre de la magistrature..., ce qui a permis de le faire empiéter, à un degré rarement observé, sur les compétences judiciaires : si l'on tient compte des cas où le juge n'intervient que pour approuver la décision proposée par le parquet, celui-ci « prononce » la peine dans 60 % à 70 % des cas. Les membres du ministère public ont généralement accueilli favorablement des mutations qui accroissaient considérablement leurs pouvoirs. Mais leur faible nombre, leur dépendance hiérarchique et la pression des approvisionneurs les ont empêchés d'en prendre la maîtrise : ils ont dû endosser les arbitrages opérés en amont par les polices.

Le résultat de cette politique a été désastreux pour la justice. À côté d'un petit nombre d'affaires de grande violence, elle épuise ses ressources à « évacuer » de plus en plus

rapidement de plus en plus d'affaires « simples à traiter ». L'accélération du traitement de ces affaires « faciles » produit paradoxalement un ralentissement global : une pluie de menues infractions mobilise de plus en plus de ressources judiciaires de sorte qu'il n'en reste plus assez pour traiter dans un délai raisonnable les affaires plus sérieuses : entre 2003 et 2009, le temps médian de traitement d'une affaire est passé de 88 jours à 143 jours. Mais tous ces changements dans le cours de la justice n'arrivent pas à masquer la faible prise en charge pénale des victimations qui menacent la sécurité des citoyens telles que révélées par les enquêtes.

Sous-financée par rapport à ses homologues européennes, entravée par sa dépendance envers l'administration, la justice ne se voit offrir d'autre solution que de transférer à d'autres – ministère public ou administration – la prise en charge réelle de contentieux entiers ou de « bâcler » sa propre prise en charge. On peut conclure que la justice pénale a été instrumentalisée pour éviter la remise en cause d'un modèle d'action inadapté.

Dans le temps même où le droit commun voyait les arbitrages policiers s'imposer à la justice pénale, le terrorisme offrait à l'administration l'occasion de s'affranchir du contrôle judiciaire. Ce cas particulier présente l'intérêt de pointer ce qui fait problème : la séparation des pouvoirs.

3.4. TERRORISME, ÉTAT D'URGENCE ET SÉPARATION DES POUVOIRS

Les pays européens avaient déjà affronté la menace terroriste depuis la décennie 1970. Mais, paradoxalement, ce sont les attentats d'Al-Qaïda aux États-Unis en septembre 2001 qui marquent l'ouverture d'un moment international dominé par le terrorisme. Alors que les attentats européens des décennies précédentes s'inscrivaient dans des contextes divers (régionalismes, ultra-gauche ou ultra-droite, retombées de la guerre civile algérienne...), ceux de la présente décennie se situent dans un cadre commun, celui de l'intégrisme islamiste et du djihadisme. En France, toutefois, après l'affaire Kelkal de 1995, il faudra attendre presque vingt ans pour connaître des répliques avec l'affaire Merah en 2012 et la vague d'attentats depuis 2015. La longueur de la période sans attentat terroriste réussi avait conduit à une estimation très positive de l'efficacité d'un dispositif alliant justice spécialisée antiterroriste et services de renseignement ; elle a été, évidemment, réévaluée à la baisse après les crimes de 2012 et depuis 2015. Deux circonstances semblent avoir amoindri les capacités de renseignement. D'abord, les émeutes de 2005 ont conduit à une aggravation

de l'antagonisme police-quartiers populaires, de sorte qu'il devient de plus en plus malaisé à celle-là de savoir ce qui mijote dans ceux-ci. Peu après, une malencontreuse réforme des services de renseignement a démantelé en 2008 le renseignement territorial. Les interrogations n'ont pas épargné non plus les méthodes d'intervention lors des attentats et la pertinence des cibles lors des interventions sous le règne de l'état d'urgence.

Exhumée en 2005 pendant une vague d'émeutes urbaines, la loi sur « l'état d'urgence » a fait un retour en fanfare après les crimes terroristes de novembre 2015. Il s'agit de libérer la police de la tutelle judiciaire en transférant à l'administration le pouvoir de décider de mesures comme les perquisitions, la restriction des déplacements, l'interdiction de séjour, l'interdiction de réunions publiques, la fermeture de lieux de réunion, l'assignation à résidence. En clair, ce régime permet à la police des actions que la justice n'autoriserait pas car les faits sont trop peu caractérisés. Les bilans des résultats obtenus en matière de lutte contre le terrorisme ont conduit à s'interroger sur l'utilité de ces dispositions d'exception au-delà des premiers jours qui ont suivi les attentats¹⁴. C'est pourtant le choix inverse qui a eu les préférences de l'exécutif : d'abord par une série de renouvellements de l'état d'urgence, ensuite par la transposition de certaines de ses dispositions dans le droit commun¹⁵.

On cherche surtout à prouver qu'on fait quelque chose, à procurer des arguments dans la concurrence politique et à accorder des satisfactions aux policiers. Après la révocation de l'état d'urgence, la reprise de nombre de ses dispositions dans la procédure de droit commun poursuit la marginalisation du juge judiciaire. Elle déséquilibre un peu plus l'action pénale. Les policiers et leurs supérieurs administratifs et politiques admettent un contrôle après coup, parcimonieux et souvent de principe, par le juge administratif¹⁶. Ils l'admettent d'autant plus facilement que cette justice exercée en dernière instance par le conseiller juridique du gouvernement, le Conseil d'État, leur apparaît comme une sorte d'autocontrôle, un peu analogue à celui des inspections administratives. Mais ils supportent très mal l'autorisation préalable qu'il faut demander au juge judiciaire. Au prétexte de l'urgence terroriste, c'est, à vrai dire, la séparation des pouvoirs que l'on tente de rogner. N'est-ce pas la résurgence

¹⁴ ... mais les bilans parlementaires sur l'état d'urgence ont montré que ces dispositions étaient bien utiles à l'administration pour gêner les manifestations lors de la COP21 ou de la contestation du projet de loi El Khomri... ou encore pour tenter de juguler l'immigration. Comme l'écrit l'avocat William Bourdon (*Les Dérives de l'état d'urgence*, Paris, Plon, 2017, p. 266), elles lui offrent un « confort de gouvernance inespéré ».

¹⁵ « Loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme » du 30 octobre 2017.

¹⁶ Qui ne peut d'ailleurs intervenir que dans la minorité de cas où l'intéressé pense à exercer un recours contentieux et parvient à le mettre en œuvre.

d'une profonde allergie du personnel politique et administratif français envers ce pilier de la démocratie ?

Ce choix finit par altérer l'état du droit et même l'organisation des pouvoirs publics. La lutte contre le terrorisme apparaît comme le plus fort argument de modification des règles de droit et notamment de procédure au profit d'une extension des pouvoirs de l'administration. Ces dérogations restent ensuite difficilement contenues au seul domaine qui a occasionné leur érection, elles tendent à gagner le droit commun en transitant, au bout de quelques années, par la répression du « crime organisé » (en premier lieu, le trafic de drogue). Ces évolutions créent une accoutumance aux reculs de l'État de droit qui est presque insensible et qui crée finalement peu de débat alors qu'elles touchent au cœur de notre contrat politique. Pour une force politique autoritaire qui parviendrait au pouvoir au détour d'une élection, un régime décalqué de l'état d'urgence constituerait un moyen idéal pour disloquer toute opposition et garantir ensuite son maintien durable aux affaires.

3.5. L'ABANDON DE POLITIQUES PUBLIQUES À UNE GESTION POLICIÈRE

Cette autonomisation de l'administration en matière de terrorisme intervient dans un contexte de glissement de secteurs entiers des politiques publiques vers une prise en charge essentiellement policière.

Ainsi les relations avec les « jeunes de banlieue » occupent maintenant une place considérable dans une politique de la ville que la gauche a cessé d'investir et que la droite a tenté de réduire à la seule rénovation urbaine alors que l'échec scolaire, les discriminations ethnoraciales et le sous-emploi constituent les trois problèmes essentiels des zones de relégation. Mais la multiplication de contrôles d'identité manifestement dénués d'utilité pour la police judiciaire ou le renseignement peut être vécue (avec les palpations qui les accompagnent souvent) comme une simple stratégie d'humiliation et représenter la goutte d'eau qui fait verser une minorité de jeunes dans la haine de la société.

Quant à la politique de prohibition, ses résultats sont paradoxaux : la France est un des pays les plus prohibitionnistes de l'Union Européenne, mais également un de ceux où la consommation de stupéfiants, notamment de cannabis, est la plus répandue. On assiste alors au développement parallèle des activités répressives – de plus en plus d'interpellations, de plus en plus de saisies – et de la diffusion des produits interdits. On l'observe particulièrement quand existent des poches de populations durablement écartées du marché

du travail stable : participer à la distribution de marchandises prohibées offre à leurs habitants une source alternative de revenus. Comme Tartarin, la prohibition prétend chasser le tigre (le gros trafiquant) mais ramène surtout des lapins (des consommateurs et de petits revendeurs), sans parvenir à endiguer ce qu'elle prétend proscrire. Mais, au moment où son insuccès conduit à une remise en cause aux Nations unies, dans plusieurs pays y compris européens et même dans plusieurs états fédérés des États-Unis, on s'oriente en France vers une réforme qui se borne à renforcer le pouvoir répressif de la police en le soustrayant au contrôle judiciaire par la création d'une amende forfaitaire contre les usagers adultes. Voici un exemple frappant d'une réforme purement technocratique, qui cherche seulement à faciliter le fonctionnement policier sans se préoccuper le moins du monde des problèmes de santé publique, qui devraient pourtant constituer l'enjeu essentiel d'une politique de gestion des stupéfiants.

La lutte contre l'immigration illégale se heurte, elle aussi, à une contradiction : il est politiquement compliqué de fermer les frontières à certaines populations tout en prônant leur ouverture aux transferts financiers, de biens, d'informations... et des populations européennes. De surcroît, au-delà même des persécutions et des guerres qui font rage au Moyen-Orient et en Afrique, les différences de richesse, de conditions de vie, de structure démographique entre pays de départ et pays d'arrivée sont tellement fortes qu'elles persuadent ceux qui se jettent dans l'aventure migratoire qu'ils n'ont rien à perdre malgré toutes les barrières qu'on tente de leur opposer. La faible efficacité du contrôle de l'immigration pousse cette politique à un durcissement sans fin. Faisant contraste avec l'action associative, l'intervention administrative semble tendre de plus en plus à se montrer le plus désagréable possible dans le vain espoir de dissuader le migrant et ceux qui voudraient l'imiter.

Voilà donc une série de politiques publiques qui sont comme laissées à une gestion de plus en plus policière. Alors la seule question devient le « maintien de l'ordre » qui présente, du moins à court terme, « l'avantage » de prévenir toute remise en cause et même toute réflexion. Il est frappant de constater que le ministère de l'Intérieur gère un problème de santé publique (les stupéfiants) et un autre de population (les migrations), qu'il s'est aussi emparé de la prévention désormais réduite à des mesures de contrôle et de lutte contre la récidive.

La gestion des mouvements sociaux n'échappe pas à cette logique d'ensemble : on avançait naguère que l'existence de forces spécialisées dans le maintien de l'ordre – gendarmerie

mobile et compagnies républicaines de sécurité – permettait un contrôle souple et maîtrisé des manifestations publiques ; on a assisté, ces dernières années (mort de Rémi Fraisse, COP21, Nuit debout, loi El Khomri, Notre-Dame-des-Landes), à un durcissement des rapports entre manifestants et forces de l'ordre qui fait contraste avec l'évolution de la gestion des manifestations dans les pays voisins, notamment l'Allemagne, où l'on cherche de plus en plus systématiquement à limiter, par une concertation préalable et des techniques de « désescalade », des violences émergeant des cortèges, le risque d'affrontement.

Nous nous demandions en commençant comment pouvait s'expliquer le long succès de l'insécurité dans l'arène politique (et médiatique). On le comprend mieux en réalisant la complexité de son mécanisme.

Une forte exposition à la délinquance suscite des inquiétudes concrètes parmi ceux qui y sont exposés, surtout s'ils se sentent, physiquement ou socialement, vulnérables. C'est notamment le cas des populations précaires habitant des zones de relégation où la pression criminelle est significative. Mais la délinquance peut aussi constituer un objet de préoccupation, non seulement parmi ces segments fragiles, mais encore dans des fractions sociales différentes – des classes populaires traditionnelles ou des petites classes moyennes – engagées les unes et les autres dans une stratégie pour se distinguer d'un populaire plus mal loti, par souci de conjurer la menace de précarisation.

Ajoutons encore que cette préoccupation sécuritaire dispose d'une armée de réserve habituellement mobilisée par d'autres problèmes de société (chômage, pauvreté...), mais suffisamment sensible à l'insécurité pour venir se joindre dans certaines circonstances à ceux qui en font leur pain quotidien.

Ces distributions sociales de l'insécurité n'ont rien d'automatique, mais elles montrent à la fois son étendue et ses intrications. L'insécurité pourrait-elle, à elle seule, constituer un thème favorable à l'inscription dans la durée de clivages politiques ? En tout cas, en s'alliant à la xénophobie elle a pu atteindre le statut d'enjeu fort. Et, justement, ceux – prolétariat traditionnel et petites classes moyennes – qui la brandissent comme problème prioritaire de société sont avant tout préoccupés de se distancier d'un prolétariat qu'ils identifient avec l'immigration récente et les territoires où elle se concentre. De ce point de vue, l'alerte au terrorisme constitue un magnifique ciment : la doxa commune voit les jeunes de territoires de

relégation à forte dimension immigrée comme le terreau à la fois de la délinquance et du terrorisme.

Au départ, on identifie donc deux noyaux particulièrement concernés par le sentiment d'insécurité : celui qui craint de se trouver marginalisé par les mutations de société et appréhende un risque de précarisation ; celui pour qui les rets de la précarité se doublent souvent d'une discrimination liée à son origine immigrée. Mais le premier a trouvé dans le Front national une expression politique qui lui a permis de fédérer autour de la référence nationale, mais dans une tonalité extrémiste. Le second, au contraire, n'est pas parvenu à sortir de son isolement, et il a semblé qu'aucune force politique ne prenait en charge sa représentation. C'est parmi ces deux fractions de société que se sont recrutés ceux qui ont refusé de participer aux manifestations d'unité du début 2015. Les manifestations publiques qui ont suivi les attentats de janvier et novembre n'avaient pourtant montré aucun attrait particulier pour l'une ou l'autre forme de la « haine de l'Autre ».

Le champ politique s'est néanmoins, de longue date, cristallisé en deux camps, d'autant que rien – ni structure fédérale (comme en Allemagne), ni tradition de gestion déconcentrée (comme en Angleterre) – ne freine en France la concentration à l'échelle nationale de tous les problèmes de sécurité. L'un de ces camps – tenaillé par la concurrence de l'extrême droite – hésite de moins en moins à s'emparer de l'insécurité pour en faire un outil de gouvernement. L'autre, faute d'être parvenu à définir une politique efficace de sécurité, s'est réfugié dans une position assez inconfortable où il cherche avant tout à échapper à l'accusation de laxisme. Cependant, la forte polarisation d'une préoccupation sécuritaire très liée aux préférences politiques et idéologiques introduit une inégalité fondamentale entre des gouvernements de droite qui, en maniant l'insécurité, flattent leurs militants et le noyau dur de leur électorat, et ceux de gauche qui, s'ils s'aventurent sur ce thème, sont fondamentalement en terrain hostile. Pourtant, l'on parvient de moins en moins à distinguer concrètement les politiques des uns et des autres.

L'insécurité a émergé dans la deuxième partie des années 1970 à un moment où le marché du travail se dualisait, où le salariat se fracturait. Elle s'est installée à une époque caractérisée à la fois par la précarisation durable des segments sociaux les plus fragiles et par la hantise de classes moyennes qui craignent d'être aspirées dans un tourbillon de précarité. Ce n'est, en effet, pas seulement par le bas que se délite la « société de semblables » : explosion des plus hauts revenus, ségrégation urbaine des classes

supérieures, institutionnalisation de l'évasion fiscale à l'échelle internationale, redémarrage des inégalités de revenus et plus encore de capitaux... la montrent en train de se défaire aussi par le haut.

Il y a plus : en France, la « société de semblables » apparaissait particulièrement garantie par un État-nation qui offrait aux citoyens une référence identitaire allant de soi. Appauvri par la sécession des plus favorisés, dépouillé de ses prérogatives économiques par l'élargissement des échelles de la vie financière, peinant à assurer ses fonctions d'État de bien-être, voici que cet État national semble – malgré son autoritarisme pénal – bégayer aussi dans l'accomplissement de ses tâches de fondation, comme la sécurité des personnes et de leurs biens. Il n'est pas étonnant alors que les couches sociales inquiètes aient l'impression de voir fondre leurs références. S'estimant abandonnées par l'État et trahies par l'Europe, recroquevillées sur la défense d'un marché du travail stable où elles se vivent concurrencées par l'immigration, elles se croient incapables de faire face aux défis d'un monde qui s'élargit et sont tentées par le repli identitaire.

Jouer de l'insécurité est d'autant plus tentant pour les politiques comme pour les médias qu'elle a de profondes résonances sociales. Mais ce jeu est devenu dangereux. Il est maintenant urgent de réduire les inégalités par le haut comme par le bas... et aussi d'adopter une politique de sécurité sensée.

Pour en savoir plus :

Robert Ph., Zauberman R., *Du sentiment d'insécurité à l'État sécuritaire*, Lormont, Éditions du Bord de l'Eau, 2017.

www.oscj.cesdip.fr