
Habiter, cohabiter

LA SECURITE DANS LE LOGEMENT SOCIAL

Didier Peyrat

- 1 : synthèse
- 2 : sommaire détaillé
- 3 : note méthodologique
- 4 : présentation de l'auteur

Synthèse du rapport

Ce travail, réalisé à la demande de madame Marie-Noëlle Lienemann, Secrétaire d'Etat chargée du logement¹, vise à apporter quelques connaissances sur le phénomène de l'insécurité dans l'habitat social et à suggérer certaines propositions pour le réduire.

Nous avons dans un premier temps essayé de rassembler les éléments d'un constat sur l'insécurité. Quelle insécurité ? Nous traitons d'atteintes intentionnelles aux biens et aux personnes qui se manifestent dans le champ du logement social. Cependant, il s'agit d'une insécurité qui ne se réduit pas aux troubles à l'ordre public produits par les infractions pénales (contraventions, délits, crimes), mais d'une insécurité plus large qui inclut les inconduites, les petits désordres sociaux, les «incivilités».

Dans un second temps, nous avons cherché à recenser et à évaluer le fonctionnement des dispositifs de sécurité, qu'ils soient spécifiques au logement ou généraux, qu'ils soient institutionnels ou spontanés.

Enfin, dans un troisième temps, par une série de propositions, nous avons voulu jeter les bases de la construction d'une politique et d'une mobilisation spécifiques en faveur de la sécurité dans le logement social.

* *

*

Première partie :

DEGATS ET VECUS DE L'INSECURITE DANS L'HABITAT SOCIAL

Pour nous, l'insécurité est un phénomène social : une réalité objective, matérielle, physique, qui a sa consistance, indépendamment de la conscience plus ou moins exacte qu'on peut en acquérir. Nous savons parfaitement qu'une partie significative des études et des discours qui portent sur ce sujet prétendent démontrer le contraire : l'insécurité serait *principalement* un phénomène de conscience. Nous pensons, sans nier que des effets de conscience soient greffés sur l'insécurité, ni même qu'elle soit parfois engendrée par des phénomènes de conscience, qu'elle est *principalement* autre chose : une réalité qui est vécue (par les auteurs et les victimes, dans leur collision initiale, puis, au-delà, par l'ensemble du groupe), qui produit des impacts matériels,

¹ Lettre de mission du 27 juin 2001 de madame la secrétaire d'Etat au logement.

avant de pouvoir être mise en discours et de faire l'objet de schémas de compréhension plus ou moins exacts. Il n'est pas toujours possible de la «mesurer», mais, en son principe, elle est mesurable.

Il y a donc une sorte de *parti-pris réaliste* de cette démarche, assumé en tant que tel.² Comment peut-on produire une politique publique de sécurité en partant de l'idée qu'elle n'aurait pas de fondement dans la matérialité d'un besoin spécial, ou qu'elle renverrait toujours à d'autres besoins sociaux, les seuls dignes d'intérêt ? Il n'y a pas de meilleur moyen de saper à la base une politique publique (et d'empêcher une mobilisation élargie autour d'elle) que de lui dénier son ancrage propre dans la réalité : son objet spécifique.

D'après les études que nous avons conduites, l'insécurité dans le logement social semble bel et bien plus forte que dans les autres formes d'habitat. Des rapports assez évidents existent entre les actes subis et les préoccupations. Ce qui souligne, une fois de plus, **l'inadéquation du concept de «sentiment d'insécurité» : une notion qui, loin d'être «neutre», fait écran, pose d'emblée un regard surplombé et décalé sur l'insécurité.**

Mais ce qu'il faut voir c'est qu'indépendamment de ces comparaisons et appréciations de volume, l'insécurité dans l'habitat est *toujours* particulièrement pénible à endurer par celles et ceux qui en sont victimes : à cheval sur l'espace privé et l'espace public, elle fait intrusion dans la sphère des intimités tout en orientant ses impacts sur les populations dotées des patrimoines les plus restreints ou sur des personnes particulièrement vulnérables, elle contrecarre une aspiration primordiale, celle de la tranquillité au logis. **Parce qu'elle retentit dans ce champ vital de l'existence, l'habitat, l'insécurité crée des souffrances inadmissibles**, parfois un véritable état de choc, chez de nombreux résidents comme chez trop de professionnels du secteur. Elle commence aussi à ronger certaines libertés fondamentales comme par exemple la liberté effective d'association. Enfin, en les parasitant, elle pèse de façon ouverte ou insidieuse sur les politiques publiques, locales ou nationales, de logement.

En même temps il existe de très puissantes et prometteuses **contre-tendances à l'insécurité**. La grande masse des résidents (qui sont inquiets, mais pas obsédés ; en attente d'une forte réaction publique à l'insécurité, mais pas particulièrement punitifs), continuent de manifester un fort attachement à leurs lieux d'habitation et l'envie de participer à une amélioration globale de la qualité de la vie dans le logement social.

Deuxième partie : LES REPONSES : INITIATIVES ET ATTENTISME, FOISONNEMENT ET INCOHERENCES

Dans l'ensemble, ce qui est frappant, c'est une triple contradiction :

1°) Celle qui existe entre la profusion organisationnelle (la multiplicité des dispositifs) doublée d'une certaine surabondance normative (la prolifération des normes civiles et pénales) d'un côté, et une effectivité douteuse, ou trop localisée, de l'autre.

² Nous ne récusons pas, sur le plan du débat d'idées, la légitimité d'un parti-pris inverse, relativiste (c'est-à-dire qui majore la construction artificielle, par le pouvoir ou les médias, de l'insécurité comme problème social) : la discussion est libre et elle doit le rester. Cependant, une orientation «constructiviste» a ses effets pervers, à commencer par celui-ci : esquiver l'étude des préjudices concrets engendrés par la délinquance et les incivilités, privilégier ouvertement l'étude des discours, prioriser la déconstruction d'un «fantasme», pour en arriver, systématiquement, à *parler d'autre chose*. On camoufle le problème, au lieu de le prendre à bras le corps.

Les manifestations (et a fortiori les causes) de cet **écart entre le droit affiché et le droit effectif** sont multiples, et impossible à cerner si l'on borne son regard exclusivement au domaine du logement social. Avant d'être présents dans le champ de l'habitat, les éléments d'une véritable crise de la sécurité sont en effet réunis ailleurs, dans l'ensemble de la société.

2°) Celle qui existe entre la disponibilité majoritaire des résidents et le trop faible nombre de dispositifs de sécurité construits **sur la base de leurs desiderata**. Les actions en faveur de la sécurité donnent l'impression de ne pas embrayer sur la réalité vécue par les habitants, notamment parce qu'elles négligent encore trop souvent de prendre appui sur l'aspiration et la compétence massive de « ceux d'en bas ».

3°) Celle enfin qui existe entre la gravité de la situation et un investissement trop timide et sectorisé de l'administration publique du logement dans la synthèse et la mise en œuvre d'une politique de sécurité à la fois connectée à la politique interministérielle et concrétisée dans le champ propre de l'habitat.

Troisième partie :

LE DROIT A LA SECURITE DANS L'HABITAT : RAPPROCHER LES NORMES ET LES REALITES

Comment faire pour réduire ces écarts? Nous dégageons deux urgences, deux priorités républicaines et sociales :

1°) **Se donner les moyens de disloquer les gangs qui minent une partie de l'habitat social.**

2°) **Placer la question de l'aide et du soutien aux victimes au centre de la politique de sécurité.**

Ceci dit, un véritable travail de fond est à construire et à organiser pour **à la fois prévenir et défaire l'insécurité.**

Une mobilisation spécifique pour faire reculer l'insécurité dans le logement social n'est nullement contradictoire avec la mobilisation générale de la société en faveur du droit à la sécurité. Au contraire, ce serait contrevenir aux orientations clairement définies au cours de multiples CSI (conseil de sécurité intérieur) depuis quelques années, que de tenir plus longtemps le domaine du logement - un champ de victimation aussi important que l'institution scolaire, par exemple - à l'écart des évolutions engagées ailleurs.

Cette politique spécifique de sécurité dans l'habitat suppose la réunion volontariste de conditions préalables : en premier lieu, la reconnaissance des menaces et des souffrances spéciale engendrées par les atteintes intentionnelles aux personnes et aux biens dans la sphère de l'habitat, et la nécessité de se doter d'instruments d'observation, de signalement et de formation ad hoc ; il faudra également dépasser quelques guérillas de compétences qui sont dérisoires au vu de la gravité objective de la situation dans certains ensembles sociaux, et odieuses au regard des attentes des victimes ; il faudra également surmonter quelques tics bureaucratiques, par exemple la tendance à changer sans cesse les dispositifs, qui engendre un chaos référentiel et finit par nourrir le scepticisme, donc un engagement parcimonieux des acteurs ; il faudra enfin et surtout **prendre acte de la complexité, en jouant de toutes les touches du clavier : gestion urbaine de proximité, accès au droit, prévention situationnelle, réhabilitation et parfois démolitions, dialogue interculturel, police de proximité, police technique et scientifique, aide aux victimes, justice civile, justice pénale...**

Il est certain en tout cas que seule une action multiforme, étroitement coordonnée au plan national et local entre les services de l'Etat, les collectivités locales, l'autorité judiciaire, les bailleurs et les habitants eux-mêmes aura des chances de succès dans les années qui viennent.

L'autorité publique toute désignée pour opérer la synthèse de ces actions dans le champ de l'habitat - à condition qu'il intensifie ses partenariats et se dote des moyens nécessaires - nous semble être le secrétariat d'Etat au logement et son administration. A cette fin est proposée, notamment, la création d'une **mission permanente pour la sécurité dans l'habitat**.

* *
*

Conclusion : Aucun système démocratique, sauf à se renier, ne pourra jamais verrouiller les comportements individuels et collectifs au point de supprimer les transgressions. En ce sens, un slogan comme celui de «tolérance zéro», peut receler ou nourrir, par son ambiguïté (si la tolérance est à zéro, est-ce l'intolérance qui doit être à son comble ?), une soif de contrôle intégral passablement inquiétante. Il n'y a aucune raison que les malfaiteurs gagnent en quelque sorte la partie en contraignant la société à changer de base (si elle renonçait aux acquis inséparables de la démocratie et du pluralisme, donc de la tolérance) sous prétexte de riposter à leurs nuisances.

Mais en même temps, aucune cité démocratique ne peut durablement supporter des illégalismes massifs portant intentionnellement atteinte aux personnes et à leurs biens. Et aucune politique sociale ne peut prospérer si des prédatons systématiques infligent à la partie la plus démunie de la population une sorte d'impôt que personne n'a voté. C'est la raison pour laquelle certaines des objections adressées à la «tolérance zéro» sont également inquiétantes. En effet, on semble théoriser que certains des interdits fixés par la société (ceux déterminés par le code pénal) puissent demeurer sans sanction effective. Une certaine lecture de la tolérance peut apporter sa contribution au développement de l'insécurité si elle confond les plages de liberté qui doivent être préservées pour les individus par rapport à tout système avec des atteintes à la tranquillité civile dont l'existence conditionne les interactions et la coopération des individus dans la sphère publique.

Ce qu'il faut voir, c'est qu'au delà d'un certain degré de désordre, les mouvements des individus dans la cité ne sont pas facilités, mais empêchés, bloqués ou socialement réservés : seule une élite nomade, évitant les lieux à risques et suréquipée tire alors son épingle du jeu. Les autres, les plus nombreux, doivent modifier leurs comportements, toujours dans le sens de la restriction des marges de manœuvre, et se voient condamnés à vivre les effets profondément déprimants de l'insécurité.

Si cette tendance, déjà bien présente, était dans les années qui viennent entérinée par la société, on assisterait à la croissance d'une **nouvelle inégalité entre des groupes sociaux hyperprotégés contre les violences et les prédatons et des groupes sociaux hypervulnérables aux illégalismes** : une sorte de «dualisme social» fondé sur l'insécurité.

Sommaire du rapport

DEGATS ET VECUS DE L'INSECURITE

I. Insécurité générale, insécurité dans l'habitat : des traits communs

1. Les atteintes aux biens : un phénomène de masse
Dans la société : des violences qui augmentent, mais dans un océan de prédatons
Dans l'habitat aussi : des attaques aux patrimoines largement plus fréquentes que les agressions
2. Qui fait quoi ? Les auteurs de l'insécurité
Des « noyaux durs » ?
Des « éléments extérieurs »
3. Les jeunes « en question »
Des « désignés » : les jeunes auteurs
Des « oubliés » : jeunes victimes, jeunes préoccupés
Jeunes préoccupés, jeunes mobilisables ?
4. La préoccupation sécuritaire
Sens commun et insécurité
Les inquiétudes des résidents

Parenthèse 1 : INSECURITE ET PROXIMITES POLITIQUES

II. Insécurité générale, insécurité dans l'habitat : des différences

1. Une intensité et une fréquence plus fortes dans le logement social
2. La nature des actes subis : des écarts significatifs
Les déclarations des résidents.
Le point de vue des bailleurs
3. Les incivilités : la question lancinante
Dans la société : une crise de la civilité ?
Dans le logement social : une crise de la cohabitation ?
4. Où et quand ?
Les lieux de l'insécurité
Les temps de l'insécurité

III. Des impacts sérieux, dans un champ vital

1. Une atteinte à des aspirations vitales qui engendre une souffrance spécifique des victimes
Les ravages d'une insécurité de proximité
Plus démunis, plus volés ?
2. La modification des comportements individuels et collectifs
Le contre-coup sur les modes d'habiter
La vulnérabilité des professionnels
L'entrave à la vie associative
3. Politiques publiques du logement et insécurité : répercussions et boucles vicieuses
L'impact économique
Insécurité et mixité

Parenthèse 2 : L'INSECURITE : UNE QUESTION DE « SENTIMENT », VRAIMENT ?

IV. L'esquisse d'une typologie par la gravité

1. Situations du 1^{er} type : *une tranquillité relative*
2. Situations du 2^{ème} type : *un processus de décohabitation*
3. Situations du 3^{ème} type : *la sécurité ravagée*

V. Des contre-tendances à l'insécurité

1. La satisfaction à l'égard du lieu
2. Les résidents : lucidité collective, sens des nuances, préférence pour l'honnêteté
3. Une demande et une offre de sécurité

LES REPONSES : INITIATIVES ET ATTENTISME, FOISONNEMENT ET INCOHERENCES

I. Etat des lieux

1. Des dispositifs généraux applicables dans l'habitat

Les Contrats Locaux de Sécurité

La police de proximité

Les maires

Les polices municipales

Le réseau judiciaire de proximité

La politique de la ville : les GPV

2. Des dispositifs propres au logement

A/ Les dispositifs normatifs en matière de protection contre les atteintes volontaires aux biens ou aux personnes :

Des normes fécondées d'un contenu nouveau

L'apparition de nouvelles normes

Parenthèse 3 : RECONNAISSANCE PAR LE DROIT D'UNE SURETE CONSUBSTANTIELLE AU LOGEMENT

B/ Des dispositifs opérationnels :

Les «actions ciblées»

Les gardiens d'immeubles

les agents de proximité et/ou de médiation

L'aide conditionnée de l'Etat dans les Zones Urbaines Sensibles

3. L'initiative associative, les pratiques spontanées

La disponibilité des associations

Les pratiques d'entraide et de co-protection

L'inventivité des résidents

4. Des initiatives conjointes

Signalement et suivi des incidents (Beauvais)

Le traitement en temps réel des incivilités (Valenciennes)

Une procédure de rappel au bail (Villeurbanne)

Un service pour assurer la tranquillité diurne des habitants (Rennes)

Les chartes de voisinage

5. Les coûts de l'insécurité

Frais et faux-frais de l'insécurité

Qui paye ?

II. Eléments d'évaluation

1. La crise des fondamentaux de la sécurité et son transfert dans le champ du logement

L'insuffisance des outils statistiques

La chute des taux d'élucidation

Refoulement et déception des victimes réellement existantes

Inadéquation des réponses judiciaires classiques, émergence d'«alternatives»

2. Des insuffisances visibles dans le champ du logement

A) Au plan national : un défaut de synthèse et d'impulsion

Police : des difficultés particulières d'investigation ?

Un partenariat qui commence à porter ses fruits: union HLM/police nationale.

Justice et acteurs du logement social : un partenariat à construire

L'administration du logement : une mobilisation encore timide et sectorisée

L'absence d'études d'impact et de normalisation raisonnable en matière de construction

La protection juridique et judiciaire insuffisante des gardiens.

B) Des difficultés non réglées au plan local

Une gestion urbaine de proximité loin d'être généralisée à l'ensemble du parc HLM

Dispersion des bailleurs et chaos foncier

La nuit, ou le silence assourdissant des dispositifs

Les effets de masse

LE DROIT A LA SECURITE DANS L'HABITAT : RAPPROCHER DES NORMES ET DES REALITES

I. Des urgences, des priorités républicaines et sociales

1. Disloquer les gangs qui minent une partie de l'habitat social
2. Traiter la question des victimes comme un élément de la « question sociale »

Les victimes en général

Mieux soutenir les résidents victimes

Mieux protéger les acteurs du logement

II. Comprendre, entendre : lever les obstacles à une appréhension réaliste du phénomène de l'insécurité

1. Les obstacles culturels et organisationnels

Des rapports entre théories et pratiques

Parenthèse 4 : ROMPRE AVEC LE DENEGATIONNISMES ET LE CATASTROPHISMES POUR CONSTRUIRE UNE CULTURE PARTAGEE DE LA SECURITE

L'abstentionnisme

L'isolationnisme

2. Propositions

Participer à la création d'un outil national d'observation et de mesure de l'insécurité

Stimuler la recherche

III. Agir : défaire l'insécurité au quotidien, changer la place du droit dans l'habitat

1. Une mobilisation coordonnée

- A) Au plan local : agir tous ensemble

Des contrats locaux pour la sécurité dans l'habitat

- B) Au plan national : cohérence et, partenariats

Donner toute sa place au ministère du logement (SEL) dans l'interministérialité

Placer le SEL en situation d'assurer tout à la fois une synthèse et l'animation de politiques partenariales

La mise en œuvre et l'animation permanente d'une politique de lutte contre l'insécurité dans l'habitat

L'évaluation

2. Une stratégie différenciée

Situations du 1^{er} type : des garanties pour la civilité

Situations du 2^{ème} type : remettre en même temps de la qualité et du droit dans l'habitat

Situations du 3^{ème} type : fermeté sur les principes, netteté dans les actions, pour défaire l'insécurité

3. Agir sur toutes les causes, en utilisant toute la gamme des interventions

- A) Faciliter, garantir la tranquillité civile

Favoriser la construction d'une nouvelle urbanité : responsabilisation, dialogue, médiation, gestion de proximité

Le gardiennage : les garants de la jouissance paisible

- B) Positionner le droit comme ressource pour les habitants

Développer une politique d'accès au droit en faveur de tous les résidents

Travailler sur les contrats : quels baux pour le 21^{ème} siècle ?

- C) Rendre les lieux plus inconfortables aux délinquants

Prévention : Vers de nouvelles normes compatibles avec la qualité urbaine

Répression : de la police de proximité, mais aussi des investigations et des interpellations

Justice : des rapprochements et des distances en même temps nécessaires

Note méthodologique

Cette étude s'est déroulée de septembre à mi-décembre 2001. Elle a mobilisé, outre le rapporteur, magistrat, Marion Quaglio, chargée de sa coordination au sein du cabinet de la secrétaire d'Etat au logement, et Marie-Françoise Goldberger, déléguée du médiateur de la République dans le département des Yvelines.

Nous avons procédé d'abord, et tout au long de ces quatre mois, à un recensement ainsi qu'à une prise de connaissance des études et de la documentation disponible sur le sujet.

Nous avons effectué des déplacements sur une quinzaine de sites, en nous efforçant, à chaque fois, d'y rencontrer non seulement des « institutionnels » mais également des acteurs « de première ligne ». Environ 300 acteurs ont pu être ainsi contactés par la mission. Au plan national, nous avons longuement rencontré les dirigeant(e)s de l'union HLM et de ses fédérations, les spécialistes de plusieurs ministères (Intérieur, ville, justice) ainsi que les associations de locataires qui ont bien voulu coopérer à la mission. Parmi ces dernières, la principale d'entre elles, la CNL,³ a profité de notre étude pour lancer une enquête interne nationale auprès de ses militant(e)s.

Nous avons organisé au mois de novembre une série de réunions - « les séminaires de Fontenoy » - sur des thématiques qui nous paraissaient mériter à la fois un approfondissement théorique, à la fois des débats pluriels qui nous permettent de nous pénétrer de la diversité des approches possibles sur ce sujet délicat.

Pour cerner le fonctionnement (et les dysfonctionnements) des dispositifs de sécurité, ainsi que les attentes (et les déceptions) des acteurs locaux, nous avons souhaité qu'une monographie locale soit conduite. Celle-ci a été réalisée dans l'agglomération bordelaise par une équipe de l'IREAS⁴ dirigée par Thierry Oblet.⁵

Nous avons également très rapidement ressenti comme indispensable le fait d'essayer de combiner, non seulement l'oralité et la lecture, mais également la vision et le regard. Il n'y a pas que des choses dites, il y a des « choses vues ». Il n'y a pas que des récits : il y a des visages. C'est la raison pour laquelle une photographe a procédé à notre demande à des reportages dans différents lieux que nous avons visités. De même la société Campana/Eleb a procédé à une enquête de type audiovisuelle auprès de locataires. Une centaine d'entretiens approfondis ont ainsi pu être effectués avec des résidents dans le logement social, qui a donné lieu à la réalisation d'un film. Nous avons visionné l'intégralité des rushes, et accédé au « verbatim » complet de ces entretiens.

Enfin, avec l'appui financier du secrétariat d'Etat au logement et de la DGUHC⁶, nous avons pu faire réaliser une enquête d'opinion : l'institut IPSOS a procédé à un sondage national qui a sollicité, du 9 novembre au 1^{er} décembre 2001, deux échantillons de personnes âgées de 15 ans et plus : 1013 personnes non-résidentes dans le logement social ; 1037 personnes vivant dans un logement social. Parmi ces dernières, 90% étaient locataires d'appartement, 8% locataires de maisons individuelles et 2% propriétaires d'appartement.

³ La confédération nationale du logement rassemble environ 130.000 adhérents et regroupait en 1999 43% des administrateurs élus dans les organes de directions des organismes HLM.

⁴ IREAS : Institut de Recherche et d'Etudes Appliquées au Social.

⁵ Cf. *Co-produire la sécurité au quotidien dans les HLM*.

⁶ DGUHC : Direction de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la construction.

Présentation de l'auteur

Didier PEYRAT est magistrat. Il a exercé des fonctions au siège et au parquet. Il a participé au développement du réseau de Maisons de Justice et du droit dans le Val d'Oise ; il a travaillé sur les politiques d'accès au droit, notamment dans le champ de l'outre-mer. Il s'est occupé de l'aide aux victimes et de la politique judiciaire de la ville au ministère de la justice. Il est actuellement Vice-procureur de la République au Tribunal de grande instance de Pontoise.

Publications récentes :

- Gauche judiciaire et insécurité : ouvrir enfin les yeux, *revue «Justice» n° 158, novembre 1998.*
- Le juge et le lieu. *Essai, Ibis Rouge éditions, juillet 1999.*
- Liberté, légalité, civilité, *«Gazette du Palais», n° 262-264, 19-21 septembre 1999*
- Autochtonie: vers de nouvelles relations entre émancipation et droit ? *«Droit et cultures», n°40, 2000.*
- La justice pénale de proximité : faire plus ou mieux faire ? *«Gazette du Palais», n°285-286, 12-13 octobre 2001.*

Coordonnées : DidierPeyrat@aol.com -