

Habiter *cohabiter*

La sécurité dans le logement social



Habiter *cohabiter*

La sécurité dans le logement social

*Ce travail est tout particulièrement
dédié à Simone,
gardienne d'immeuble
dans les Hauts-de-Seine,
rencontrée le 12 octobre 2001,
et gravement blessée
par un chien quelques jours plus tard...*

La Secrétaire d'Etat au Logement

Paris le 27 juin 2001

Monsieur le secrétaire général,

La qualité de la vie dans l'habitat, et tout particulièrement dans l'habitat social, est une priorité de l'action de mon ministère. Le 25 avril dernier, à la suite de ma nomination, j'ai proposé d'engager une action méthodique visant à réduire fortement la violence dans l'habitat social quel qu'en soit le niveau supposé acceptable pour nos concitoyens.

Il n'est assurément pas admissible que les populations les plus modestes de notre pays subissent des agressions et/ou des actes d'incivilités au cœur de leur vie quotidienne, dans l'habitat ou son environnement proche, là où chacun et chacune est en droit d'espérer une tranquillité réparatrice, ainsi qu'une totale liberté d'aller et venir.

C'est pourquoi, en plein accord avec Marylise Lebranchu, Garde des sceaux, j'ai souhaité vous confier la réalisation d'un rapport sur la sécurité dans l'habitat social. J'attends de cette étude qu'elle puisse nourrir tant le programme d'action immédiat de mon secrétariat d'Etat que des réflexions et des mesures à plus long terme.

L'objectif directeur de ce rapport est de viser à de nouvelles sûretés dans le logement social du XXI^{ème} siècle. Cela suppose une action méthodique et multidimensionnelle notamment sur les équipements et les aménagements. Le logement social doit, en effet, bénéficier de la réflexion d'ensemble en faveur d'une nouvelle urbanité républicaine.

Par ailleurs, vous aurez la préoccupation permanente d'entendre et d'associer étroitement les habitants eux-mêmes, les associations de locataires, ainsi que les professionnels et leurs syndicats œuvrant au quotidien dans l'habitat social.

Monsieur Didier PEYRAT

Secrétaire Général à la Coordination
de la Politique de la Ville
Direction des Affaires Criminelles et des Grâces
Ministère de la justice
13, place Vendôme
75 001 Paris

La rédaction de votre rapport doit d'abord rassembler les éléments permettant de prendre la mesure des impacts de la délinquance, de la violence et des petits désordres sociaux dans le logement social. Il faut également analyser les facteurs de risques et les appréhender comme un problème social concret pour permettre de "remettre du droit" dans l'habitat. Vous établirez, de plus, le recensement et l'évaluation des politiques publiques menées en terme de prévention comme en terme d'intervention a posteriori.

Enfin, ce rapport devra déboucher sur un ensemble de préconisations appuyées sur les pratiques innovantes et pertinentes que vous aurez pu repérer. De nombreuses équipes ont en effet conduit des actions qui pourraient donner lieu à la généralisation des bonnes pratiques. Sans constituer une garantie face à la diversité des situations et des phénomènes de violence, elles seraient susceptibles de renverser la tendance actuelle et d'ouvrir la possibilité d'un habitat social "tranquillisé".

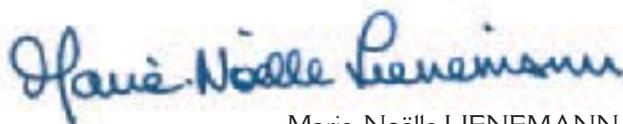
Vous exercerez votre mission en liaison avec les services du secrétariat d'Etat au logement, et ce, particulièrement avec la sous-direction des interventions urbaines et de l'habitat de la DGUHC qui assurera l'appui logistique nécessaire à la réalisation de votre rapport.

Sur certains aspects, vous aurez également à travailler en relation avec d'autres ministères - et leurs services - étroitement concernés par les questions de sécurité. Vous veillerez à établir tous les contacts utiles avec les ministères de la Justice, de l'Intérieur et de la Ville.

Vous voudrez bien me rendre compte régulièrement de l'avancement de vos travaux, d'éventuelles difficultés que vous pourriez rencontrer comme des propositions supplémentaires que vous jugeriez utile.

Je souhaite que ce rapport me soit remis avant la fin décembre 2001.

Je vous prie de croire, Monsieur le secrétaire général, à l'assurance de mes sentiments distingués



Marie-Noëlle LIENEMANN

HABITER

- Le sens des mots
- Outils d'investigation et méthode suivie
- Axiomes et orientations de ce travail

Première partie**DÉGATS ET VÉCUS DE L'INSÉCURITÉ DANS L'HABITAT**

1	Insécurité générale, insécurité dans l'habitat : des traits communs	20
1	Les atteintes aux biens : un phénomène de masse	
	<i>Dans la société : des violences qui augmentent, mais dans un océan de prédatons</i>	
	<i>Dans l'habitat aussi : des attaques aux patrimoines largement plus fréquentes que les agressions</i>	
2	Qui fait quoi ? Les auteurs de l'insécurité	
	<i>Des "noyaux durs" ?</i>	
	<i>Des "éléments extérieurs"</i>	
3	Les jeunes "en question"	
	<i>Des "désignés" : les jeunes auteurs</i>	
	<i>Des "oubliés" : jeunes victimes, jeunes préoccupés</i>	
	<i>Jeunes préoccupés, jeunes mobilisables ?</i>	
4	La préoccupation sécuritaire	
	<i>Sens commun et insécurité</i>	
	<i>Les inquiétudes des résidents</i>	
	[Insécurité et proximités politiques]	
2	Insécurité générale, insécurité dans l'habitat : des différences	30
1	Une intensité et une fréquence plus fortes dans le logement social	
2	La nature des actes subis : des écarts significatifs	
	<i>Les déclarations des résidents</i>	
	<i>Le point de vue des bailleurs</i>	
3	Les incivilités : la question lancinante	
	<i>Dans la société : une crise de la civilité ?</i>	
	<i>Dans le logement social : une crise de la cohabitation ?</i>	
4	Où et quand ?	
	<i>Les lieux de l'insécurité</i>	
	<i>Les temps de l'insécurité</i>	
3	Des impacts sérieux, dans un champ vital	35
1	Une atteinte à des aspirations vitales qui engendre une souffrance spécifique des victimes	
	<i>Les ravages d'une insécurité de proximité</i>	
	<i>Plus démunis, plus volés ?</i>	
2	La modification des comportements individuels et collectifs	
	<i>Le contrecoup sur les modes d'habiter</i>	
	<i>La vulnérabilité des professionnels</i>	
	<i>L'entrave à la vie associative</i>	
3	Politiques publiques du logement et insécurité : répercussions et boucles vicieuses	
	<i>L'impact économique</i>	
	<i>Insécurité et mixité</i>	
	[L'insécurité : une question de "sentiment", vraiment ?]	
4	Esquisse d'une typologie par la gravité	44
1	Situations du 1^{er} type : une tranquillité relative	
2	Situations du 2^{ème} type : un processus de décohobitation	
3	Situations du 3^{ème} type : la sécurité ravagée	
5	Des contre-tendances en faveur de la sécurité	46
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	
	Résumé	50

LES RÉPONSES : INITIATIVES ET ATTENTISME, FOISONNEMENT ET INCOHÉRENCES**1 Etat des lieux 53****1 Des dispositifs généraux**

- Les Contrats Locaux de Sécurité*
- La police de proximité*
- Les maires*
- Les polices municipales*
- Le réseau judiciaire de proximité*
- La politique de la ville : contrats de 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*

Reconnaissance par le droit d'une sûreté 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 nocturne des habitants (Rennes)*
- Les chartes de voisinage*

5 Les coûts de l'insécurité

- Frais et faux-frais de l'insécurité*
- Qui paye ?*

2 Eléments d'évaluation 62**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*
- Comment cela se réfracte-t-il dans le champ particulier du logement social ?*
- Inadéquation des réponses judiciaires classiques, émergence d'"alternatives"*

2 Des insuffisances visibles dans l'habitat

- [A]** Au plan national : un défaut de synthèse et d'impulsion
- *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 police judiciaire : des difficultés particulières d'investigation ?*
 - *La protection juridique et judiciaire insuffisante des gardiens*
- [B]** Des difficultés non réglées au plan local
- *Une gestion urbaine de proximité pas encore entrée dans les mœurs dans l'ensemble du parc HLM*
 - *Dispersion des bailleurs et chaos foncier*
 - *La nuit, ou le silence assourdissant des dispositifs*
 - *Les effets de masse*

Résumé 74

LE DROIT À LA SÉCURITÉ DANS L'HABITAT : RAPPROCHER LES NORMES ET LES REALITÉS**1 Des urgences, des priorités républicaines et sociales 77**

- 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"
- A l'égard des victimes en général*
- Mieux soutenir les résidents victimes*
- Mieux protéger les acteurs du logement*

2 Comprendre, entendre : lever les obstacles à une appréhension réaliste 80
du phénomène de l'insécurité

- 1 Les obstacles culturels et organisationnels
- Des rapports entre théories et pratiques*

Rompre avec le dénégationnisme et le catastrophisme pour construire une culture partagée de la sécurité

- L'abstentionnisme*
- L'isolationnisme*

2 Propositions

- Participer à la création des outils nationaux d'observation et de mesure de l'insécurité*
- Stimuler la recherche*
- Lancer un programme d'enquêtes périodiques de victimation*

3 Agir : défaire l'insécurité, changer la place du droit dans l'habitat 83**1 Une mobilisation coordonnée**

- [A] Au plan local : agir tous ensemble
- *Des contrats locaux pour la sécurité dans l'habitat*
- [B] Au plan national : cohérences et partenariats
- *Donner toute sa place au Secrétariat d'État au Logement dans l'interministérialité*
 - *Placer le Secrétariat d'État au Logement 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 urbaine de proximité*
 - *Le gardiennage : les garants de la jouissance paisible*
- [B] Positionner le droit comme ressource pour les habitants
- *Développer une politique systématique d'accès au droit en faveur de tous les résidents*
 - *Travailler sur les contrats : quels baux pour le XXI^{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*

Résumé 90**Conclusion****COHABITER, EN SÛRETÉ ET EN DROIT.****Remerciements**

1	DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS ET PERSONNES RENCONTRÉES PAR LA MISSION	99
2	LES “SÉMINAIRES DE FONTENOY” :	106
	Présentation	
	Contributions des animateurs	
	<i>Paul Landauer</i>	
	<i>Catherine Masson-Daum</i>	
	<i>Sébastien Roché</i>	
	<i>Richard Bousquet</i>	
	<i>Jean-Paul Dollé</i>	
3	RÉSUMÉ DE LA MONOGRAPHIE DE THIERRY OBLET SUR L'AGGLOMÉRATION BORDELAISE : “COPRODUIRE LA SÉCURITÉ AU QUOTIDIEN DANS LES HLM	132
4	SYNTHÈSE DU SONDAGE IPSOS	136
5	NOTE DE SYNTHÈSE ENQUÊTE CNL	160
6	ARTICLE L 111-3-1 DU CODE DE L'URBANISME (LOI DU 21 JANVIER 1995)	161
7	ARTICLE 127-1 DU CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION ET DÉCRET SUR LES GARDIENS	161
8	CONTRIBUTION DE LA DGUHC EN DATE DU 22 NOVEMBRE 2001.	164
10	ACCORD CADRE ETAT/UNION NATIONALE HLM DU 21 MARS 2000	166
11	BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE	170



HABITER

"Au commencement est la demeure" Henri Michaux ²

Ce travail, réalisé à la demande de Madame Marie-Noëlle Lienemann, Secrétaire d'État chargée du logement³, vise à apporter quelques connaissances sur le phénomène de l'insécurité dans l'habitat social et à suggérer certaines propositions pour le réduire.

La première précision qui s'impose concerne le domaine de cette étude : son périmètre est donc celui de l'habitat social. Ce n'est pas l'habitat "en général", mais l'habitat social : le domaine couvert par l'ensemble des organismes de logement destinés à assurer la jouissance d'un logement aux ménages dont les ressources ne dépassent pas les plafonds de ressources fixés par l'État. Ce n'est donc pas la sécurité dans les "grands ensembles", ni en ville ou en France, qu'il nous fallait essayer d'examiner mais bien la sécurité dans les 300 000 immeubles et 3 700 000 logements⁴ qui composent ce qu'il est convenu d'appeler le "parc HLM". On sous-estime souvent la grande diversité de configuration du logement social en France. Ce parc comporte de grands et de petits immeubles, et il est localisé en zones urbaines – des grandes, mais aussi des moyennes et des petites villes – en zones rurales ou semi-rurales, parfois sous une forme concentrée, parfois sous une forme disséminée.

Ainsi, nous avons dû sans cesse naviguer entre deux écueils : noyer le sujet en élargissant excessivement la focale (par exemple au profit d'une étude sur l'insécurité dans la ville ou sur les dispositifs de sécurité publique en général) ; isoler le sujet en niant les interférences et son insertion dans des contextes (par exemple en faisant comme si l'habitat social n'était pas inséré dans un environnement économique et urbain, comme si l'insécurité dans le logement n'était pas reliée à une insécurité plus vaste, comme si les outils de sécurité fonctionnant dans le logement social n'avaient aucun rapport avec les dispositifs de droit commun).

Il fallait être précis et en même temps suffisamment ouverts pour réussir à cerner à la fois les particularismes de l'insécurité dans le logement social, et les "agrafes" multiples de cette insécurité-là avec les autres manifestations de l'insécurité. Nous ne sommes certainement pas parvenus en permanence à relever ce défi, mais nous nous y sommes constamment efforcés, au prix d'ailleurs de quelques frustrations.

² Affrontements, Gallimard, 1986.

³ Lettre de mission du 27 juin 2001 de madame la secrétaire d'État au logement. p. 4.

⁴ Précisément 296 246 immeubles et 3 703 096 logements selon les données du recensement INSEE de 1999.

LE SENS DES MOTS

D'emblée, le terme d'"habitat" nous a paru préférable à celui, plus restrictif, de "logement". On loge dans son appartement ou sa maison, demeures délimitées par des frontières strictes, celles du "chez-soi", mais ce qu'on "habite", c'est un espace plus large, et néanmoins pas infini. Pour Michel de Certeau, "Le quartier apparaît comme le domaine dans lequel le rapport espace/temps est le plus favorable pour un usager qui s'y déplace à pied à partir de son habitat".⁵ Pierre Sansot, à son tour, rappelle que selon certains urbanistes "on doit mesurer approximativement la distance qu'un homme accepte de parcourir sans prendre sa voiture et cette distance représenterait comme le rayon du cercle dans lequel on habite".⁶ Un "lieu", mais pas n'importe lequel. Ce lieu est composé de ce qui est en dessous (le terrain) mais aussi de ce qui est autour. Ce lieu est plus vaste que la demeure mais il se définit par rapport à celle-ci : c'est le lieu où est située la demeure. S'il n'est pas comme les autres lieux de la vie, s'il n'est pas interchangeable, c'est parce que la demeure s'y trouve : "(le quartier) est ce qui résulte d'une marche, de la succession de pas sur une chaussée, peu à peu signifiée par son lien organique avec le logement." La demeure n'est pas que posée dans ce lieu, elle le transforme et lui confère une identité particulière. Et en même temps, ce lieu va bien au-delà de la stricte demeure : il inclut les bordures, les "parties communes", et toutes sortes de voies d'accès qui sont arpentées par d'autres que soi.

Dans la demeure, en effet, n'entre pas qui veut : uniquement celui qui y est invité. L'intrus, le cambrioleur violent cette interdiction très puissante. Les modes d'habiter, les façons de loger peuvent varier à l'extrême. On ne connaît pas de civilisation où il n'y ait pas de protection particulière, même immatérielle (ce ne sont pas exclusivement des "murs" au sens où nous l'entendons ici et maintenant) du logis. En revanche, au lieu de résidence, il y a des gens qui sont là, qu'on n'a pas choisis, qui circulent, qui vivent, et auxquels il faut se faire : des voisins, parfois des indésirables. Du *tout-venant*. De l'altérité. Si c'est décidé, la demeure peut être ouverte, mais en son principe de base elle est fermée. L'asile de la pudeur. Les manifestations de celle-ci évoluent, et même elles sont fort diverses à une époque donnée, mais la volonté de dérober au regard d'autrui quelque chose de personnel se repère à peu-près partout. Cette clôture est d'ailleurs reconnue et protégée par le droit.⁷ Et nul ne devrait être obligé de choisir ses amis parmi ses voisins.

Le lieu de résidence, en son principe, lui, est ouvert : partagé. Toute la question serait de savoir : comment et avec qui ? Car ce partage n'est pas de même nature que celui qui caractérise le reste de l'espace public. S'asseoir ensemble sur une banquette de train est une chose, croiser quelqu'un dans son escalier en est une autre. Il faut aussi que ce lieu-là, par ses agencements, avertisse : "ici, des gens habitent : ils sont chez eux." Une volonté de s'approprier un espace qui n'est pas forcément synonyme de désir d'entrer en propriété.⁸ Propriétaire ou locataire, il faut que soit marquée clairement cette ambiguïté du lieu d'habitation : des voies d'accès aux demeures, certes, mais aussi des séparations, et un *droit à la fermeture*.

C'est pourquoi la notion d'*habitat*, qui enveloppe la demeure et le lieu de résidence, "le mien" et "le leur", le privé et le public, donc d'une certaine façon *soi et les autres*, nous a paru plus féconde pour aborder les questions de sécurité.⁹

⁵ Cf. *L'invention du quotidien, 2. habiter, cuisiner*, Michel de Certeau, Luce Giard, Pierre Mayol, Gallimard, Folio, 1994.

⁶ Cf. *Poétique de la ville*, p.261, Armand Colin, 1996.

⁷ Le droit administratif, le droit civil comme le droit pénal : Voir sur ce point, dans la deuxième partie, notre "parenthèse" n°3 : "*Reconnaissance par le droit d'une sûreté consubstantielle du logement*."

⁸ Bien que les statistiques soulignent très clairement la formidable expansion de l'accès à la propriété des logements, et les études d'opinion une aspiration massive des locataires à devenir propriétaires.

⁹ Cf. *L'habitat, c'est le logement et au-delà...*, Barbara Allen, Urbanisme, n°298, janvier-février 1998.

Quant au problème à étudier dans le champ ainsi défini, c'est l'insécurité. Quelle insécurité ? Il s'agit des atteintes aux biens et aux personnes, à l'exclusion de la sécurité des équipements (solidité du bâti, sécurité des dispositifs électriques, pureté de l'eau distribuée, propreté de l'évacuation des ordures, etc.), sauf dans la mesure où les défaillances éventuelles de celle-ci induiraient une relation défectueuse entre locataires et gestionnaires qui finirait par réagir sur les questions de sécurité ou les inquiétudes des résidents.

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.

Qu'entendons-nous par incivilité ? Une action qui engendre un trouble anormal à la tranquillité civile.¹⁰ Prenons quelques exemples : le vol est une infraction. Le fait pour un individu de passer sans autorisation devant un groupe de personnes qui font la queue à un guichet ou de cracher par terre juste au moment de croiser quelqu'un est une incivilité. La dégradation d'un bâtiment est une infraction, la salissure est une incivilité. Bien entendu beaucoup d'infractions possèdent une dimension incivile. Voler, ce n'est pas seulement troubler l'ordre public, c'est aussi causer un dommage à la victime, ce qui inclut une incivilité à l'égard du volé.¹¹ Inonder ses voisins de décibels constitue tout à la fois une infraction¹² et une incivilité. Mais il existe bien des incivilités qui ne sont pas des infractions. Des comportements constituant une gêne sociale ne sont pas appréhendés par la loi comme des délits.¹³ Ils engendrent des désordres minimes, mais réels. Ce trouble est perçu comme anormal, injustifié, surtout s'il est répété. Mais ce n'est pas l'ordre public qui est affecté, c'est la sérénité de la cohabitation entre les êtres : la tranquillité publique. Ainsi, les incivilités constituent une sorte d'entre deux : entre de "petites" infractions au sens pénal (souvent contraventionnelles) et les innombrables désordres "normaux" et communément tolérés de la vie sociale. C'est pourquoi parfois elles mettent mal à l'aise les juristes (qui vont essayer de chercher une infraction sous chaque incivilité), parfois elles servent de prétextes pour effacer l'infraction bien réelle qui existe derrière certaines incivilités, et la notion permet alors à des acteurs de mettre en œuvre un traitement, voire des sanctions, non-judiciaires (en esquivant la nécessité des garanties procédurales).

Nous avons donc, et contrairement à d'autres,¹⁴ un préjugé favorable quant au caractère opérationnel de ce concept : il n'y a pas que des catégories juridiques dans la vie. Disons qu'une étude sur la sécurité dans le champ du logement social ne nous a pas, bien au contraire, conduit à changer d'avis : l'existence de ces désordres-là y est une composante essentielle de l'insécurité.

¹⁰ Sebastian ROCHE désignait par ce terme "**l'ensemble des désordres échappant aux sanctions du code pénal.**" Cf. *Le sentiment d'insécurité*, P.U.F., 1993. Mais le champ du désordre est immense : n'existe-t-il pas des désordres, engendrant certains troubles, qui sont tolérés, perçus comme normaux ? La dispute est un micro-désordre. Elle n'engendre pas pour autant systématiquement un trouble anormal. En 1995, Hugues LAGRANGE évoquait des "**comportements qui, pour être perçus comme troublant les rapports civils, sont difficilement qualifiables pénalement (dégradations diverses, moqueries, menaces, bruits, fraudes, petits vols, etc.)**." Cf. *La civilité à l'épreuve*, P.U.F., 1995. Il s'agit ici d'une description plus que d'une définition. Et cet inventaire privilégie des actes pas forcément inqualifiables, mais plutôt malaisément poursuivables par le système pénal. Une incivilité traitée par voie judiciaire cesserait donc d'exister en tant que telle, ce qui fragilise la notion en la faisant dépendre des réponses que le système institutionnel y apporte, alors que les gens savent parler et décrire des inconduites sans toujours faire de lien entre ce qu'ils éprouvent et un traitement institutionnel quelconque. C'est pourquoi il nous semble qu'il faut chercher à échapper au double écueil d'une caractérisation élargie à l'ensemble des désordres (qui empêche de faire le tri entre les désordres acceptables et des troubles socialement indésirables, et peut déboucher sur des interventions institutionnelles intempestives) et de la réduction des incivilités à une sous-catégorie d'infractions pénales (qui empêche de saisir que de nombreuses incivilités ne constituent pas des infractions, qui élimine en réalité l'existence d'un problème spécifique).

¹¹ Le volé ne voit pas seulement son patrimoine diminuer, mais aussi son moral : ce qui s'érousse dans l'expérience de la prédation, c'est cette confiance inévaluable à l'égard de l'autre, pas seulement à l'égard de son voleur mais, si l'on ose l'expression, à l'égard d'un peu tous les autres.

¹² Cf. les articles R 623-2 et 222-16 du code pénal.

¹³ Cf. les définitions et classifications proposés par Sebastian Roché dans *L'ordre social et la loi ou le problème des incivilités*, Vol I. nota. p.10 à 41 – CERAT, juin 1998.

¹⁴ Pour un panorama de la notion et des débats qu'elle a suscité, voir Les incivilités, Julien Damon, *Problèmes politiques et sociaux*, n°836, La documentation Française, 24 mars 2000.

OUTILS D'INVESTIGATION ET METHODE SUIVIE

Notre mission 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.¹⁵

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 rencontrés par la mission.¹⁶ Au plan national, nous avons longuement rencontré les dirigeant(e)s de l'Union Nationale des 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,¹⁷ a profité de notre étude pour lancer une enquête interne nationale auprès de ses militant(e)s.¹⁸

Nous avons organisé au mois de novembre une série de rencontres – "les séminaires de Fontenoy" – sur des thématiques qui nous paraissaient mériter à la fois un approfondissement théorique et des débats pluriels qui nous permettent de nous pénétrer de la diversité des approches possibles sur ce sujet délicat.¹⁹

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'IREAS²⁰ dirigée par Thierry Oblet.²¹

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, Amélie Debray, a procédé à notre demande à des reportages dans différents lieux que nous avons visités. Une partie seulement de ces photographies illustrent les pages qui suivent. De même la société Campana/Eleb a procédé à une enquête de type audiovisuel auprès de locataires. Une centaine d'entretiens approfondis ont ainsi pu être effectués avec des résidents dans le logement social, ce 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 DGUHC²², 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.²³ Parmi ces dernières, 90% étaient locataires d'appartement, 8% locataires de maisons individuelles et 2% propriétaires d'appartement.

¹⁵ Voir en annexe n°11 la documentation et les références bibliographiques de ce travail.

¹⁶ Voir en annexe n°1 la liste des endroits où nous nous sommes rendus et l'ensemble des personnes rencontrées au cours de notre mission.

¹⁷ 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.

¹⁸ Voir en annexe n°5 les résultats de l'enquête menée au sein de la Confédération nationale du logement de novembre à décembre 2001.

¹⁹ Voir en annexe n°2 le programme de ces séminaires, ainsi que les résumés des exposés introductifs.

²⁰ IREAS : Institut de Recherche et d'Etudes Appliquées au Social.

²¹ Cf. *Co-produire la sécurité au quotidien dans les HLM*. Voir en annexe n°3 la synthèse de cette étude.

²² DGUHC : Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction.

²³ Voir en annexe n°4 la note de synthèse de ce sondage.

AXIOMES ET ORIENTATIONS DE CE TRAVAIL

Nous avons donc travaillé autour de trois questions, qui dessinent le plan peut-être un peu paresseux de ce rapport :

1° - comment prendre la mesure de l'insécurité dans le logement social (volume réel/"sentiment") ?

2° - peut-on recenser et évaluer les dispositifs de sécurité agissant dans ce champ (prévention, répression, aménagements) ?

3° - quelles sont les mesures qui pourraient être prises pour diminuer l'insécurité dans ce secteur ?

Quelques précisions encore sur la façon d'aborder ces trois questions.

Essayer de prendre la mesure (ce qui dans notre esprit est différent de "mesurer") de l'insécurité d'abord, suppose au préalable d'être persuadé de "l'existence" de l'insécurité. Nous ne nous sommes pas interrogés sur l'existence, en son principe, de l'insécurité. Cela ne faisait pas partie de notre questionnement. La question centrale n'était pas : "y-a-t-il ?"

La question était : "comment ?"

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 prétend démontrer le contraire : l'insécurité serait *principalement* un phénomène de conscience. A les lire, pour la plupart, on peut se demander s'il s'agit véritablement d'une démonstration, ou d'une profession de foi qui cherche des validations partielles ou locales, pour retourner à son point de départ. 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, 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. A n'en pas douter, tout notre travail a été orienté par celui-ci. Il peut avoir eu ses effets pervers. Par exemple de risquer d'interpréter comme une propriété de la chose elle-même – ici, le phénomène social de l'insécurité – un élément qui ne renvoie qu'aux schémas d'intelligibilité adoptés, de confondre ce qui est observé avec la manière d'observer. Nous en sommes conscients. Nous ne récusons pas, sur le plan du débat d'idées, la légitimité d'un parti-pris inverse, relativiste : la discussion est libre et elle doit le rester. Mais une orientation "constructiviste" peut aussi avoir 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 peut ainsi camoufler le problème, au lieu de le prendre à bras le corps. Mais surtout : nous ne voyons pas comment on peut produire une politique publique de sécurité sur l'idée qu'elle n'a pas de fondement dans la matérialité d'un besoin spécial, ou qu'elle renvoie toujours à d'autres besoins sociaux, les seuls qui seraient dignes d'intérêt. Il n'y a pas de meilleur moyen de saper à la base une politique publique (et d'empêcher une mobilisation autour d'elle) que de lui dénier son ancrage propre dans la réalité : son objet spécifique.²⁴

L'évaluation des dispositifs, ensuite. Il s'agissait de jeter les bases d'une "évaluation des politiques publiques menées", ce qui suppose une certaine mise à distance, une démarche réflexive qui ne soit pas obsédée par la volonté de justifier les pratiques : ni dénigrer bien sûr, ni faire à tout prix la "publicité" des dispositifs existants.

²⁴ Nous revenons plus longuement sur cette question dans notre "parenthèse" n°4 insérée dans la troisième partie : *rompre avec le dénégationisme et le catastrophisme pour construire une culture partagée de la sécurité*

Nous avons cherché à décrire les dispositifs dans leur variété, puis à les comprendre. Précisons néanmoins que nous n'avons pas fait de "tour de France" et que par conséquent de nombreuses initiatives locales ont pu nous échapper. En général, lorsqu'à l'occasion d'une rencontre avec un(e) responsable ou un acteur de terrain, on nous indiquait l'existence d'une action significative quelque part, nous nous y rendions pour voir. Mais nous n'avons pas pu rencontrer tout le monde. Il n'est donc question ici ni de recensement exhaustif, ni bien sûr d'une sorte de palmarès. Notre seconde partie reflète donc l'état, partiel, de la connaissance sur les dispositifs, à l'issue d'une mission de quelques mois, accomplie par trois personnes dont une seule était à plein-temps sur le sujet. Nous pensons d'ailleurs qu'il faudrait organiser un système permanent de détection des expériences, une sorte de veille de l'innovation dans le champ de la sécurité dans le logement.

Les propositions, enfin. La lettre de mission de Marie-Noëlle Lienemann fixait un objectif simultanément opérationnel et intellectuel au rapport : "J'attends de cette étude qu'elle puisse nourrir tant le programme d'action de mon secrétariat d'Etat que des réflexions et des mesures à plus long terme."²⁵ Il ne s'agissait donc pas d'une recherche "pure", détachée du souci des actions réalistes à conduire. Le rapport devait déboucher sur des "préconisations".

La plupart de celles qui sont exposées dans la troisième partie prennent appui sur des pratiques réelles que nous avons aperçues, des idées que les acteurs eux-mêmes nous ont exposées ou testées devant nous : aucune n'a été tirée de notre chapeau ou construite ex nihilo. Nous nous sommes sur ce point bornés pour l'essentiel à une mise en perspective, à un ordonnancement et à une synthèse de ce qui se fait déjà, qui gagne probablement à être connu, soutenu, généralisé.

Une dernière précision, pour éviter une mauvaise interprétation qui pourrait être faite de nos convictions à partir d'une lecture rapide du plan adopté pour ce rapport. En effet, nous avons affecté à deux parties différentes ce que nous appelons le "diagnostic" (y compris les préoccupations des résidents liés à la sécurité) et le regard porté sur le fonctionnement des dispositifs qui concourent à la sécurité dans le champ du logement (notre deuxième partie). Pour autant nous ne pensons pas que dans la réalité les choses soient ainsi cloisonnées. Nous sommes même convaincus du contraire : les préoccupations, les comportements des résidents liés à la sécurité sont inséparables de la façon dont les dispositifs (institutionnels ou non) agissent, traitent les besoins et s'expliquent – plus ou moins bien – sur ce qu'ils font. La victime, après une infraction, aura en tête non seulement l'impact immédiat sur ses biens ou sa personne, mais aussi la façon dont elle aura été accueillie (ou pas) au poste de police et comment son affaire aura été traitée (ou pas) par la justice. De même, lorsque des espaces ou des parties communes sont mal entretenus, qu'on répond tardivement à certaines demandes de réparation ou de nettoyage, il est évident qu'une telle gestion défailante participe à la fabrication d'une partie de l'insécurité. Sans aller jusqu'à soutenir, comme certains chercheurs,²⁶ que l'insécurité serait une co-production des délinquants et des dispositifs de gestion, en quelque sorte mis à égalité dans la confection de la délinquance, il n'est pas niable que telle ou telle façon de procéder, d'accueillir, de gérer, de dialoguer avec les habitants peut dans une certaine mesure influencer sur le climat d'insécurité dans tel ou tel ensemble, tel ou tel quartier.

²⁵ Cf. Lettre de mission du 27 juin 2001, p.4.

²⁶ Par exemple, Michel Bonetti, soutient que "**l'insécurité est en réalité co-produite par certaines fractions de la population et par les déficiences des systèmes de gestion urbaine de proximité**". Cf. *Réduction de l'insécurité : l'indispensable transformation du système de gestion urbaine de proximité*, CSTB, Laboratoire de sociologie urbaine générative, mars 2001. Il est évident que la mauvaise gestion d'un certain nombre d'espaces urbains joue un rôle dans la croissance des délits et des incivilités, et contribue ainsi à la montée des inquiétudes et du mal-vivre des résidents. Il est donc tout à fait juste de souligner la nécessité "**de transformer en profondeur les organisations assurant la gestion urbaine de proximité**." Cependant, l'insécurité est produite non seulement par des "fractions de la population" des quartiers d'habitat social, mais également importée de l'extérieur. Quant aux déficiences, elles ne sont pas que celles des systèmes de gestion urbaine, mais également celles d'autres institutions. Plus généralement, il nous semble confusionniste de paraître ainsi mettre sur le même plan les actes de délinquance et les défaillances qui facilitent son essor ou son incrustation : il y a une nette différence à établir entre un acteur qui ne sait pas répondre, qui répond mal, voire qui dysfonctionne et le phénomène auquel il est confronté. Ce n'est pas la même chose de transgresser une règle collective, et de ne pas savoir s'y prendre pour faire face à cette transgression. Pour dire les choses plus concrètement : le locataire qui casse systématiquement les boîtes aux lettres d'une entrée d'immeuble et le gestionnaire qui finit, la cinquième fois, par renoncer à faire procéder à la réparation ne sont pas "co-auteurs" de ces dégradations.

En permanence, les institutions, au-delà de ce qu'elles proclament, envoient, par leurs actes concrets, des messages aux habitants des lieux, ce qui modifie en retour les perceptions que les résidents peuvent avoir du phénomène. Même l'architecture des locaux publics et les choix de leur implantation sur le sol disent quelque chose d'essentiel.

Ce n'est donc que pour des raisons de clarté (et parce qu'il faut bien organiser son propos) que ces éléments d'interférence permanente entre l'insécurité (la délinquance, les incivilités et les préoccupations qu'elles engendrent) et les dispositifs de sécurité sont dans les pages qui suivent dispersés dans des parties distinctes.



DÉGATS ET VÉCUS DE L'INSÉCURITÉ DANS L'HABITAT

Une fois dépassé le débat de principe sur la matérialité de l'insécurité, quels sont les instruments dont nous disposons pour approcher la réalité de ce phénomène ? Ils sont de plusieurs types.

En premier lieu ce sont des outils statistiques : la police et la gendarmerie comptent un certain nombre d'infractions. La justice compte aussi les affaires qui lui sont transmises et les orientations qu'elle leur donne. En second lieu, il existe des enquêtes de type sociologique, les enquêtes de victimation, qui cherchent à cerner la délinquance et ses impacts à partir des déclarations de personnes qui se déclarent victimes. Il existe également, dans les pays anglo-saxons depuis longtemps, en France très récemment, des enquêtes d'auto-déclaration : on interroge les auteurs sur les délits qu'ils ont commis. Il existe enfin des études d'opinion, c'est-à-dire qu'on interroge les gens sur ce qu'ils pensent du sujet. Ces études-là peuvent revêtir la forme du sondage – après avoir construit et interrogé un échantillon représentatif, on extrapole les résultats à l'ensemble d'une population donnée – ou la forme d'entretiens moins nombreux et plus approfondis, de type qualitatifs.

Ces différents modes d'approche ont tous des défauts intrinsèques. Mais aucun n'est récusable a priori. Ce qui est certain, c'est qu'il est peu sérieux de discourir sur un sujet sans essayer d'en rassembler les données empiriques :

les comptages statistiques sont partiels, emplis d'artefacts, et pourtant ils recèlent des masses d'informations précieuses²⁷ ; les opinions et les paroles d'habitants sont relatives, parfois suggérées, sujettes à l'erreur²⁸, mais on ne peut pas s'en passer. En même temps, la constitution d'éléments de connaissance sur l'insécurité, en général ou dans un domaine particulier, ne peut résulter que d'un croisement des savoirs et de la multiplication des angles de vue : avant d'être un instrument d'action, le partenariat est aujourd'hui un outil de connaissance.

A l'aide de ces instruments, nous avons essayé de cerner les relations et les distinctions entre l'insécurité générale et l'insécurité dans le champ du logement social.

Au préalable, il convient de souligner la distorsion qui existe entre la densité des instruments désormais disponibles sur le champ de la sécurité générale, depuis longtemps, et le faible nombre des outils d'observation et de recherche consacrés en propre à la sécurité dans le logement.³⁰

En ce qui concerne l'observation, les outils manquent cruellement. Par exemple si on cherche à connaître le nombre d'agents des HLM victimes, en un an, d'infractions commises à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, c'est impossible : faute d'un recensement systéma-

²⁷ Une évolution à la hausse ou à la baisse des délits enregistrés peut témoigner, autant que de variations objectives, d'une amélioration ou d'une détérioration de la performance des services répressifs ou des techniques d'enregistrement. De là à glisser jusqu'à une récusation de principe de l'utilité des comptages officiels, il y a un saut qu'il est à notre avis imprudent d'effectuer. On lit parfois que les statistiques de police et de gendarmerie ne font que mesurer l'activité et traduire les priorités des services. Par exemple, un document de la Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction n'hésite pas à affirmer que les chiffres officiels ne seraient que les "miroirs d'une réalité moins délinquante que policière" (cf. *Ville et violence*, note de synthèse, p. 48, DGUHC, CDU, 1999). Si les statistiques sont évidemment dépendantes des priorités d'orientation des services, du choix des catégories d'infractions éligibles à l'enregistrement, de techniques de tri des flux, des motivations subjectives des acteurs chargés du comptage, elles ne se résument pas à cela : les choix, les dispositifs et les comptages n'inventent pas la matière à laquelle ils s'appliquent. Par exemple, la décision d'un policier chargé de l'accueil d'orienter la réclamation d'une personne vers une plainte ou vers la main-courante ne crée pas l'incident préalable qui a déclenché la démarche de la victime. Pas plus que l'eau contenue dans un verre (dont le volume, voire même la composition, peuvent être affectés par la taille, la structure du récipient, et la façon de s'en servir) ne s'abolit dans le verre, celui-ci subsistant comme seul objet réel analysable : l'eau contenue dans le verre existe, et, si elle est dans une certaine mesure influencée par son contenant, elle n'est pas sans rapport avec l'eau en général sur laquelle, du coup, elle fournit de très intéressants renseignements. C'est pourquoi, aussi imparfaites et tronquées soit-elles, ce qui est frappant dans le cas des statistiques officielles, maintenant que nous pouvons les combiner avec des études d'un autre type – notamment les enquêtes de victimation – c'est la capacité qu'elles ont eu à identifier les grandes tendances d'évolution de la criminalité sur des périodes de temps suffisamment longues. Leur faiblesse est patente dès qu'on entre dans le détail des catégories d'infractions, ou lorsqu'on tente, à leur aide, de cerner d'improbables variations annuelles. Nous revenons sur ces questions dans la deuxième partie de ce rapport : voir *L'insuffisance des outils statistiques*.

²⁸ Jean-Paul Gremy, notamment, a mis en évidence les erreurs possibles de datation et les difficultés de remémoration des victimes. Cf. Mesurer la délinquance à partir des témoignages des victimes, *Études et recherches*, IHESI, janvier 2001. On doit de façon plus générale se souvenir de la règle de méthode sociologique énoncée par Emile Durkheim : "Nous ne pouvons, en aucune manière, pour savoir quelle est la cause d'un événement ou d'une institution, nous borner à interroger les agents de cet événement et leur demander leur sentiment". Cf. Textes 1, *Éléments d'une théorie sociale*, Minuit, 1975.

²⁹ En France, la première étude d'opinion nationale sur l'insécurité a été réalisée par l'IFOP en 1976. Cf. Annexe n°1 au rapport du comité d'études présidé par Alain Peyrefitte, La documentation Française, 1977. Une deuxième grande enquête a été réalisée par le CESDIP et l'IFOP en 1986 ; une troisième par le CREDOC et l'IHESI en 1996 ; une quatrième par l'INSEE et l'IHESI en janvier 1999. En outre, depuis 1996, l'INSEE a incorporé dans son enquête annuelle sur les Conditions de vie des ménages différentes questions relatives à la sécurité des répondants. Par ailleurs de nombreux baromètres d'opinion réalisés pour cerner les préoccupations des Français sur différents sujets de société intègrent désormais des questions spécifiques sur la sécurité. Dans cette catégorie, on peut citer le baromètre Figaro-SOFRES, le sondage annuel de la CNCDDH, l'enquête annuelle réalisée par Agoramétrie. Il faut ajouter qu'un certain nombre d'enquêtes internationales sur la sécurité initiées par les instances européennes ont un volet français. A ces grandes études, il faut ajouter la réalisation d'un nombre significatif d'enquêtes locales, souvent stimulées, depuis 1997, par les diagnostics réalisés à l'occasion des Contrats Locaux de Sécurité. A l'initiative du Conseil Régional, une grande enquête de victimation propre à l'Île de France a été réalisée récemment. Cf. *Enquête victimation et insécurité en Ile de France, Premières analyses*, Région Ile de France, IAURIF/CESDIP, juin 2001. L'étude porte sur les années 1998, 1999 et 2000. Enfin, des études d'opinion et/ou de victimation spécifiques à certains secteurs, comme par exemple les transports en commun ou la violence en milieu scolaire se développent également depuis plusieurs années. Ces dernières démontrent qu'il est possible – à condition de le vouloir – de compléter les éléments généraux sur l'insécurité par des études thématiques dans des domaines précis, indispensables pour nourrir des politiques publiques fécondes, c'est-à-dire concrètes, adaptées aux spécificités de leurs champs d'application.

³⁰ On aborde plus loin les questions de fond auxquelles renvoient, selon nous, ces carences, parfois théorisées. Cf. le chapitre 1 de la 3ème partie.

tique de ces informations, on en est réduit à des supputations, fondées sur des données locales ou la parole de certains agents. Autre exemple (mais on pourrait les multiplier), il n'y a pas eu de mise en place d'outils nationaux qui permettent de cerner le volume et la répartition des dépenses de sécurité (au sens restrictif que nous avons adopté), ainsi que la place qu'elles occupent par rapport aux autres dépenses dans le champ du logement. Pourtant l'insécurité dans l'habitat provoque également des mouvements financiers : elle a un coût, qu'il serait indispensable, dans une démarche rigoureuse de diagnostic, de chercher à cerner. En ce qui concerne les perceptions de la sécurité parmi les résidents, des études ont certes été conduites sur des sujets voisins : en général, elles "frôlent" la question de la sécurité, mais elles ne l'abordent pas en tant que telle, ou de façon marginale. A notre connaissance, il n'y a pas encore eu d'enquête approfondie consacrée à la victimation des résidents en logement social.

Ainsi, la plupart des hypothèses présentées ci-dessous sont étayées par des observations conduites au cours de notre mission ou initiées à notre demande (rencontres

avec des acteurs locaux, séminaires de Fontenoy, sondage IPSOS, enquête audio-visuelle Campana/Eleb, questionnaire interne à la CNL, étude menée à Bordeaux par Thierry Oblet). Le sondage IPSOS est, à notre connaissance, la première étude spécifiquement orientée sur l'insécurité dans le logement social effectuée au plan national. Elle permet de cerner à la fois les opinions des résidents sur le sujet et les victimations, sans avoir cependant les caractères d'une véritable enquête de victimation. Il est évident que, durant le laps de temps contraint de cette mission, il n'a pas toujours été possible d'accorder suffisamment de soin à l'élaboration fine d'outils de mesure et de recherche. Nous avons essayé de confronter ces éléments d'une part avec les données partielles incluses dans des études plus anciennes sur le logement, - non spécifiquement orientées sur l'insécurité, mais à qui il est arrivé de croiser le sujet³¹-, d'autre part avec des études - non spécifiques au logement - qui portent sur l'insécurité en général.

C'est de toute façon avec prudence qu'il faut proposer ces éléments de diagnostic : ils appellent des compléments, des débats, des validations, des critiques, et surtout d'autres recherches.

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

¶ Les atteintes aux biens : un phénomène de masse

Dans la société : des violences qui augmentent, mais dans un océan de prédati

On a tendance, dans le débat général sur l'insécurité à insister sur la question de la "violence". Bien sûr, il est normal que l'attention sociale se polarise sur les atteintes aux personnes,³² d'autant que celles-ci se sont accrues durant la dernière période. Cependant, il ne faut pas pour autant occulter l'ensemble massif d'où elles se détachent : la délin-

quance "de prédation". Celle-ci demeure de très loin l'expérience quotidienne par laquelle une très large majorité de citoyens entrent en contact avec les délits. C'est à partir de celle-ci que se forme leur opinion tant sur la délinquance, que sur son traitement par les différentes autorités.

C'est aussi, sauf cas ultra-minoritaires, par le biais des atteintes aux biens que se construisent les "apprentissages" des auteurs et l'accoutumance progressive à la transgression : le passage direct à la violence reste exceptionnel.³³

³¹ Voici les principales études nationales préexistantes à notre mission sur lesquelles nous nous sommes appuyés : *Banlieues de vie*, Etude réalisée par les instituts SOFRES-BIPE à la demande du groupe SCIC, mars 1995 ; *Les HLM face à l'opinion publique*, études quantitatives et qualitatives menées par la SOFRES à la demande l'union HLM, juillet 1995 ; *L'opinion des Français sur les HLM et l'action des organismes HLM*, Enquête CECOP réalisée pour le congrès de l'Union Nationale HLM, juin 2000. En ce qui concerne les études locales, nous avons notamment pris appui sur le diagnostic 98-99 réalisé par le CSTB sur la politique de la ville à Chanteloup-les-vignes, et sur les diagnostics de sécurité réalisés à l'occasion des CLS de certaines des communes ou groupes de communes où nous avons effectué des déplacements. Nous avons également puisé dans le riche travail de l'observatoire d'analyse des dynamiques résidentielles (OADR) : *Diversité des modes d'habiter et appréciation de la gestion dans neuf quartiers d'habitat social*, Barbara Allen, Michel Bonetti, Patrick Elias, CSTB, mai 1998.

³² A moins que ce ne soit un élargissement de la notion de violence à tous les illégalismes, ce qui brouille des distinctions pourtant utiles : ce qu'un concept gagne en extension, il risque de le perdre en signification. Un "vol" consiste à prendre frauduleusement le bien d'autrui. Une agression consiste à porter atteinte à l'intégrité physique d'une personne : avant d'être plus "grave" (ce qui renvoie à une échelle normative), c'est, nous semble-t-il, tout simplement différent. Et il y a un risque éducatif à tout confondre, repéré par Ph. Milburn : "Si la violence est mise en équivalence avec toutes formes de délinquance, ce sont donc l'ensemble des comportements déviants qui acquièrent cette potentialité, et partant, leurs auteurs." Cf. *Violence et incivilités : de la rhétorique experte à la réalité ordinaire des illégalismes*, Déviance et société, vol. 24, n°4, 2000.

³³ Sur ces questions : *La délinquance des jeunes*, Sebastian Roché, Seuil, 2001.

En 2000 : 2 334 000 vols et recels étaient enregistrés. Les atteintes aux personnes représentent 7% du total des crimes et délits constatés, les vols et recels sont neuf fois plus fréquents que les atteintes aux personnes... De la comparaison entre deux enquêtes nationales de victimation menées à dix ans d'intervalle (1985-1995), voici ce que déduisaient quatre chercheurs du CESDIP³⁴ : En France, "l'agression demeure un risque exceptionnel, sauf pour certains groupes et dans certaines zones où elle finit par figurer dans l'univers habituel : sa gravité y reste mesurée. La prédation, au contraire, fait figure de risque largement répandu. (...) On peut bien parler d'un phénomène de masse."³⁵

Tableau n°1 ³⁶

	Vols (y compris recels) France entière	Crimes et délits contre les personnes France entière
1960	345 945	53 117
1970	690 899	77 192
1980	1 624 547	102 195
1990	2 305 600	134 352
2000	2 334 696	254 514

Des proportions analogues sont confirmées par la totalité des enquêtes de victimation, nationales ou locales. Une récente enquête réalisée en île de France, et portant sur trois années (1998, 1999, 2000) fait ainsi apparaître quatre niveaux de fréquence :

- Les infractions les plus courantes : vols à la roulotte et dégradations (environ 18% des franciliens touchés durant les 3 années de référence) ;
- Les vols de voiture (14%) ;
- Les cambriolages (9,5% de ménages touchés), les vols de deux-roues (8,8%) et d'effets personnels (7,9%), les agressions "tout-venant" (6,67%) ;
- Les agressions entre proches (1,13%) et les agressions sexuelles (0,74%).³⁷

Dans l'habitat aussi : des attaques aux patrimoines largement plus fréquentes que les agressions

Nous avons cherché à savoir si ces proportions sont grosso modo les mêmes pour les infractions commises dans l'enceinte particulière de l'habitat.

Sur un plan national, le sondage réalisé par l'institut IPSOS³⁸ fait apparaître que 3% des personnes interrogées déclarent avoir été victimes, en lien avec leur habitation³⁹, d'une "agression physique" au cours des douze derniers mois, alors que 25% déclarent avoir été victimes d'une "attaque aux biens". Ce pourcentage s'élève à 30% pour les résidents en logement social (RLS) et il est de 24% pour les non-résidents en logement social (NRLS).⁴⁰

Sur le plan local, l'OPAC de l'Oise a mis au point un système fin d'enregistrement des incidents survenus dans l'ensemble de son patrimoine.⁴¹ Cette base de données (qui fonctionne sur un parc de 25000 logements comprenant à la fois de zones urbaines et des zones rurales) corrobore ces éléments : ainsi, en 2000, sur un total de 4296 incidents relevés par les gardiens, 2575 étaient des dégradations, 212 des vols et recels alors que 332 constituaient des atteintes aux personnes au sens strict.⁴²

La Direction Générale de la Police Nationale (DGPN), de son côté, a élaboré un outil qui permet des comparaisons sur les infractions constatées en général et les infractions constatées commises dans les lieux d'habitation (maisons, appartements, halls, caves, greniers) sans qu'il soit possible de distinguer le champ propre du logement social. La période de référence porte sur les 10 premiers mois de l'année 2001. Bien que l'outil donne une vue forcément partielle dans la mesure où il ne porte que sur les crimes et délits (à l'exclusion des contraventions) il fait néanmoins également apparaître une nette prépondérance des atteintes aux biens par rapport aux atteintes aux personnes.⁴³

³⁴ CESDIP : Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales.

³⁵ Cf. "Enquêtes de victimations et statistiques policières (1985-1995)", Philippe Robert, Renée Zauberman, Marie-Lys Pottier, Hugues Lagrange, *Questions pénales*, Bulletin du CESDIP, Décembre 1998.

³⁶ Source : *Aspects de la criminalité et de la délinquance constatées en France en 2000 d'après les services de police et de gendarmerie*, Tome 1, La documentation Française, juillet 2001.

³⁷ Cf. *Enquête victimation et insécurité en Ile de France, Premières analyses*, Région Ile de France, IAURIF/CESDIP, juin 2001.

³⁸ Cf. *La perception de la sécurité dans le logement social*, Ipsos, Ministère de l'équipement, des transports et du logement. Cf. annexe n°4.

³⁹ Les enquêtés d'IPSOS étaient interrogés exclusivement sur leurs préoccupations et leurs expériences de victimation ayant un lien avec leur lieu d'habitation, et non sur leurs préoccupations générales ou leurs victimations en dehors du lieu d'habitation.

⁴⁰ Etude IPSOS, n°37.

⁴¹ Cf. Dossier réalisé par l'unité "prévention-sécurité" de l'OPAC de l'Oise, aimablement transmis par Monsieur Jean Diaz. Ces " incidents" sont enregistrés grâce à des fiches remplies par les gardiens, à partir de leurs observations directes ou de démarches de locataires. Elles portent sur des infractions au sens strict, ainsi que sur des atteintes à la qualité de la vie ou du voisinage (par exemple le fait de jeter des détritus par la fenêtre). On reviendra plus loin sur ce dispositif, dans la 2^{ème} partie.

⁴² On retrouve ces proportions respectives entre atteintes aux personnes, dégradations et vols dans les résultats d'autres systèmes d'enregistrement d'incidents mis au point par des bailleurs, par exemple à Marseille (LOGIREM).

⁴³ Note de dossier DGPN, DCSP en date du 11 décembre 2001.

Par conséquent, sans négliger l'impact objectif et la résonance subjective particulières des violences, on ne doit jamais perdre de vue que ce sont des atteintes aux biens qui mobilisent l'essentiel de l'activité délinquante : on prend, on abîme, plutôt qu'on ne frappe. Ce sont ces désordres-là qui contribuent à modeler réactions et attentes des victimes, ainsi que les préoccupations des résidents, y compris les non-victimes. Elles créent le climat général, le "fond" de l'insécurité sur lequel se détachent des violences, relativement rares, mais qui prennent sens par rapport à lui.

À ce niveau très général, il ne semble pas y avoir de différence significative entre la délinquance dans la société et la délinquance aperçue dans le champ du logement.

🔗 Qui fait quoi ? Les auteurs de l'insécurité.

Des "noyaux durs" ?

Une forte proportion des acteurs professionnels (gardiens, responsables HLM, policiers, responsables associatifs) rencontrés au cours de la mission utilise l'expression de "noyaux durs". Qu'entendent-ils en général par là ? La conviction que les actes commis sont en général le fait de minorités extrêmement réduites d'individus. Il semble que ce soit une des sources principales d'insatisfaction, de déception, voire de démoralisation des acteurs de la sécurité dans le logement social. La question qui revient souvent est celle-ci : "comment se fait-il que si peu de gens arrivent à peser sur les conditions de logement de tant de monde ?" Le regard des résidents, en tout cas, paraît valider l'analyse des professionnels et des militants sur l'existence de groupes réduits de délinquants hyperactifs : si 21% des sondés pensent que les actes problématiques sont le fait d'un grand nombre d'individus, 74% estiment qu'ils proviennent d'un petit nombre d'individus.⁴⁴

La situation dans le logement social ne paraît pas différente sur ce plan de celle qui existe dans l'ensemble de la société. Les études sociologiques, en France et à l'étranger, ont mis depuis longtemps en évidence l'existence de "délinquants chroniques" en nombre limité, mais qui apportent une

contribution décisive, par la fréquence de leurs actes, au total des faits commis. Ainsi, une étude, il est vrai limitée aux jeunes délinquants de 13-19 ans, réalisée dans les agglomérations de Grenoble et Saint-Etienne d'avril à juin 1999, avait montré "qu'une petite minorité de jeunes sont auteurs d'une très grande partie des actes déclarés, qu'il s'agisse du total des actes, des dégradations, des vols ou des agressions."⁴⁵

Des "éléments extérieurs"

Par ailleurs, 71% des RLS* déclarent que selon eux les actes dont ils se plaignent sont principalement commis par des personnes qui ne vivent pas dans leur groupe de logements.⁴⁶ La délinquance et les incivilités sont fréquemment perçues moins comme les produits d'un voisinage que comme les résultats d'intrusions, soit par des personnes appartenant à un groupe d'immeubles différent, soit d'un quartier, voire d'une commune voisine.

En terme de localisation, ce sont les habitants de logements sociaux en zone rurale (77%) qui sont les plus affirmatifs dans la mise en cause des personnes extérieures, ceux des villes de plus de 100.000 habitants et de la région parisienne étant les plus réservés (69%). Rien de surprenant : plus l'ensemble social est de taille réduite, plus augmentent les chances que les actes de délinquance découlent d'une intrusion, plutôt que de frictions internes.

En revanche, il est sans doute plus intéressant de noter, en termes de génération, et de victimation, que ce sont d'une part les jeunes de 15 à 19 ans (63%), d'autre part les RLS ayant par ailleurs déclaré avoir subi des actes (66%) qui sont les moins affirmatifs dans la mise en cause des intrusions extérieures.

🔗 Les jeunes "en question"

Le débat sur la sécurité s'est polarisé, ces dernières années sur la délinquance juvénile. Bien que cette thèse soit encore contredite avec véhémence par certains chercheurs,⁴⁷ il semble que cela soit un résultat de la place croissante prise par certains jeunes dans la commission des infractions parmi les plus visibles, celles dites "de voie publique".⁴⁸

⁴⁴ Etude IPSOS, tableau n°40.

⁴⁵ *Enquête sur la délinquance auto-déclarée des jeunes*, Sebastian Roché, Sandrine Astor, Gilles Ivaldi, Vincent Tournier, CERAT, 30 juin 2000. Cette étude était la première réalisée en France suivant la méthode des auto-déclarations.

* RLS : Résident en Logement Social.

⁴⁶ Etude IPSOS, tableau n°39

⁴⁷ Par exemple, Laurent Mucchielli affirme que "la prétendue explosion de la délinquance des mineurs depuis 1993-1994 correspond non pas à un changement dans les mœurs, mais à un durcissement de la répression face à des mœurs plus anciennes." Cf. *Violences et insécurité*, p. 81, La découverte, 2001.

⁴⁸ Voir à ce sujet "La place des jeunes dans la délinquance enregistrée", Bruno Aubusson de Cavarlay, IHESI, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°29, 3^e trimestre 1999.

En même temps, la construction d'un problème "délinquance juvénile" n'est pas une opération neutre, dépourvue d'effets parasites. Par exemple, en concentrant observations et débats sur les jeunes "auteurs", on est insensiblement conduit à faire impasse sur une donnée pourtant au moins aussi significative, celle des jeunes "victimes".

Des "désignés" : les jeunes auteurs

La convergence entre les données statistiques, les enquêtes de type qualitatif, les déclarations des acteurs du système répressif et les études d'opinion est si forte qu'il est difficile rationnellement de nier que la fraction de la délinquance commise par des jeunes soit en augmentation, tant en volume qu'en proportion. Aucun de ces instruments n'est parfait, ni ne garantit une adéquation au réel, mais leur convergence est significative d'un véritable phénomène social et d'une mutation vers la précocité de la délinquance. Reste toujours ouvert un débat avec ceux qui craignent que le simple fait de relever cette croissance stigmatise toute la jeunesse. Mais il paraît fondé moins sur l'examen des données empiriques que sur un acte de foi dans la jeunesse⁴⁹ et surtout la crainte que le constat puisse engendrer des effets pervers.

Il est intéressant de noter que désormais ce ne sont pas seulement les personnes âgées qui s'inquiètent de la montée de la délinquance juvénile (même si celles-ci sont particulièrement représentées parmi ceux qui désignent les jeunes comme des auteurs privilégiés), puisque l'on note également une proportion grandissante de jeunes qui adhère à cette opinion.

L'étude conduite par IPSOS ne comprenait pas de question spécifique sur ce point. Elle ne permet pas donc de confirmer ou de contredire, dans le champ du logement social, cette tendance au rajeunissement. Sauf sur un point : 82% des RLS déclarent adhérer (55% "tout à fait" ; 27% "plutôt") à l'opinion selon laquelle les parents qui ne s'occupent pas suffisamment de leurs enfants et les laissent livrés à eux-mêmes sont en grande partie responsables de l'insécurité. Seuls 17% des RLS ne sont pas d'accord avec cette appréciation (11% "pas d'accord du tout"). Parmi toutes les tentatives "d'explicitation de

l'insécurité" proposées par les enquêteurs, la démission parentale vient très largement en tête.⁵⁰ Derrière cette désignation de la crise de la parentalité, il y a une appréciation implicite de la place qu'occupent certains enfants dans le développement de l'insécurité.

Les jeunes résidents du logement social sont-ils plus portés que les autres jeunes à la délinquance ou aux incivilités ? Si l'on s'en tient aux appréciations portées par les différents acteurs institutionnels ou de type intermédiaire - éducateurs, enseignants, policiers, gardiens, etc. - que nous avons rencontrés (en accordant un crédit particulier aux professionnels qui ont également exercé leurs fonctions ailleurs que dans le logement social et sont ainsi en mesure d'opérer des comparaisons), on sera tenté de répondre oui. Mais d'une part il est imprudent de fonder une telle affirmation sur des appréciations qui restent subjectives⁵¹ et, d'autre part, ce sont les mêmes acteurs qui en général insistent sur le fait que ce sont de petites minorités qui sont agissantes.

Le seul élément plus objectif dont nous disposons pour tester l'existence d'une propension à la délinquance des jeunes résidents en HLM - affirmation qui n'est pas forcément fautive parce qu'elle est répandue - nous est fourni par l'enquête déjà citée menée à Grenoble et Saint-Etienne par le CERAT. Une classification croisant les types d'habitats (résidents en maison hors et centre ville, résidents en appartements non HLM hors et centre ville, résidents HLM hors et centre ville) avec les types d'illégalismes fait apparaître les éléments suivants :

- Pour les dégradations, les vols et les agressions, une propension au passage à l'acte assez nettement plus importante pour les jeunes des HLM situés hors centre-ville par rapport à toutes les autres catégories de jeunes. Les jeunes des HLM situés en centre-ville se distinguent peu des jeunes habitants hors HLM.
- Pour les drogues, une propension assez nettement plus marquée pour les jeunes résidents en maison, ou en appartement non HLM, en centre-ville ou pas, par rapport à tous les jeunes vivant en HLM.

⁴⁹ Voir une partie des contributions de l'ouvrage *La jeunesse comme ressource*, Alain Vulbeau Dir., Obvies/Erès 2001.

⁵⁰ Etude IPSOS, tableau n° 42.

⁵¹ Ainsi les professionnels peuvent être tentés de majorer les difficultés qu'ils rencontrent dans les contacts avec les publics dont ils ont la charge, afin d'obtenir de leur administration ou de leur employeur une meilleure reconnaissance symbolique ou financière. Par ailleurs, le ciblage de la délinquance juvénile comme problème majeur par les media et les institutions peut engendrer une hausse de sensibilité, pousser les acteurs à une vigilance accrue, ce qui entraîne une majoration involontaire dans le repérage des actes commis par les jeunes.

- La consommation d'alcool déclarée est très nettement supérieure pour les jeunes résidents en maisons ou en appartements non HLM par rapport aux jeunes des HLM.
- En ce qui concerne les actes de vente illégale (recels, petits trafics), ils sont nettement plus fréquents pour les jeunes qui vivent hors centre-ville (HLM ou non HLM) par rapport à toutes les catégories, et plus fréquents pour les jeunes résidents en HLM de la périphérie que pour ceux des HLM en centre-ville.⁵²

Tout se passe, en tout cas à Grenoble et Saint-Etienne, comme si le fait d'habiter en centre ville ou à la périphérie introduisait une variable essentielle dans la fréquence des passages à l'acte. En même temps, sauf pour la consommation d'alcool (qui constitue en soi moins une incivilité qu'un trouble comportemental) et celle de drogue, les jeunes des HLM hors centre ville sont toujours plus portés que les autres à une activité délinquante.

Des "oubliés" : les jeunes victimes

Une enquête de victimation réalisée en Île de France a confirmé la forte proportion de jeunes de 15-30 ans dans la population des agressés et des volés.⁵³ Du coup, on voit monter à la fois une "préoccupation jeune" quant à la sécurité, mais également une "peur jeune", déjà montrée, en 1999, par une enquête réalisée par la SOFRES.⁵⁴

Les observations effectuées au cours de la mission paraissent confirmer cet élément dans le champ particulier du logement social.

Ainsi, 14,3 % des jeunes RLS de 15 à 19 ans et 14,7% des 20 à 24 ans déclarent que l'insécurité constitue leur souci numéro un. 31% la citent comme l'une de leurs trois principales préoccupations. Bien sûr, l'étude montre, ce qui est classique, que les jeunes sont en général moins insécures que les plus âgés. Mais d'une part elle révèle qu'une assez nette majorité de jeunes est insécure (57% - contre



69% de l'ensemble des RLS - des 15-19 ans se disent préoccupés par l'insécurité) et d'autre part elle montre que la préoccupation sécuritaire ne croît pas mécaniquement en fonction de l'âge, contrairement à certaines idées reçues : ce ne sont pas les plus âgés qui se déclarent les plus préoccupés, mais ceux qui appartiennent à la tranche d'âge de 25 à 34 ans : 24,2% d'entre eux placent la sécurité au premier rang, contre 19,2% pour les personnes de 60 à 69 ans et 17% pour les plus de 70 ans.⁵⁵

Lorsqu'on pénètre plus avant dans le détail des catégories d'infractions les plus redoutées par les plus insécures (les 718 RLS - sur 1037 enquêtés - qui ont déclaré être "un peu" ou "beaucoup" préoccupés par l'insécurité dans leurs lieux d'habitation), qu'aperçoit-on ? Une inversion tout à fait intéressante entre les adultes et les jeunes : 68% des jeunes inquiets de 15-19 ans redoutent "beaucoup" une agression physique avec arme, et seulement 51% des adultes inquiets de 35-44 ans. En revanche, les phénomènes liés à la drogue ne préoccupent fortement "que" 46% des jeunes inquiets,⁵⁶ tandis que les adultes inquiets de 35-44 ans, eux, sont fortement préoccupés par la drogue à 58%.⁵⁷

Dans le cadre d'une préoccupation intergénérationnelle massive quant aux faits de violence (à part les personnes âgées de plus de 70 ans, toutes les tranches d'âge sont

⁵² Enquête sur la délinquance auto-déclarée des jeunes, op. cit. tableau n°7, p. 34.

⁵³ Cf. *L'enquête victimation et insécurité en Île-de-France*, Aurif/Cesdip, région Île-de-France, tableau 18, premières analyses, juin 2001.

⁵⁴ Selon cette étude, les jeunes sont nettement les plus inquiets (66%) que leurs aînés à l'idée de croiser une bande de jeunes dans la rue. Encore cette proportion est-elle probablement sous-estimée par le fait que l'échantillon de l'enquête excluait les jeunes de moins de 18 ans. Cf. *Les français et la prévention de la délinquance*, Enquête Sofres, Ministère délégué à la ville, Actes de la rencontre nationale des acteurs de la prévention de la délinquance, Editions de la DIV, 1999.

⁵⁵ Etude IPSOS, tableau n°13.

⁵⁶ Il faut néanmoins observer ici qu'à ces 46% de "très préoccupés" par la drogue s'ajoutent 31% de 15-19 ans qui se déclarent "un peu" préoccupés. Au total seulement 23% des inquiets de 15-19 ans ne sont pas préoccupés par les phénomènes liés à la drogue.

⁵⁷ Etude IPSOS, tableau n° 24.

majoritairement préoccupées par les agressions avec arme), les jeunes RLS sont donc plus fortement inquiets que les autres par l'usage de la violence.

La surexposition des jeunes à la violence n'est pas une caractéristique propre au logement : les enquêtes de victimation nationales ou locales l'ont déjà très nettement établie. Menée dans l'agglomération d'Amiens, une étude a fait apparaître très clairement que les jeunes de 15 à 17 ans, surtout les garçons, sont surexposés au risque d'agression (qu'elle soit verbale ou qu'elle entraîne une blessure). Ce qui permet aux auteurs de conclure : "On voit bien quelles sont les deux cibles privilégiées de la violence : les très jeunes et les prolétaires".⁵⁸ Il se trouve que, précisément, le logement social accueille beaucoup de jeunes et de prolétaires. Il n'est donc pas étonnant que les jeunes RLS de 15-19 ans se déclarent plus souvent victimes que les autres :

Tableau n°2 : La Victimation des jeunes RLS⁵⁹

	15-19ans	Ensemble des RLS
Aucun acte subi au cours des 12 derniers mois	43	52
Un acte	29	20
Plusieurs actes	28	28
Au moins un acte	57	48

En entrant dans le détail des actes subis, on ne voit pas de différences entre jeunes et autres tranches d'âges pour les violences les plus graves ; en revanche les RLS se déclarent plus souvent victimes d'injures (22% contre 16% des NRLS*) et de bousculades (18% contre 9% des NRLS).⁶⁰

Jeunes préoccupés, jeunes mobilisables ?

En revanche l'élément peut-être nouveau que fait apparaître l'étude IPSOS – sans que ce soit forcément une spécificité du logement qui ont émergé là – est le fait que les jeunes, sauf une minorité d'entre eux, ne vivent pas l'insécurité et notamment la violence comme une sorte de passage obligé, un "mauvais moment" à passer de l'existence ou un rite quasi-ludique, mais bien comme une anomalie sociale. Cela détermine une préoccupation, qui peut déboucher tantôt sur un véritable mal-être,

tantôt sur une mobilisation potentielle.

Ainsi peut-on constater que 51,1% des jeunes RLS de 15-19 ans déclarent, eux aussi, que c'est "en premier" à la police et/ou à la gendarmerie d'assurer la sécurité dans le logement, loin devant tous les autres acteurs possibles.⁶¹ Certes, c'est bien dans cette même tranche d'âge que se recrutent les plus réticents à une "présence" des forces de sécurité sur leur lieu d'habitation. Mais la contradiction n'est qu'apparente : on peut admettre, et même souhaiter, que la police et la gendarmerie "assurent" la sécurité et en même temps estimer qu'elles ne doivent pas pour autant stationner en permanence dans les lieux d'habitat. Si on ajoute à cela que 74,2% des 15-19 ans et 75% des 20-24 ans déclarent que la police et la gendarmerie doivent concourir à la sécurité (contre seulement 70,5% des 35 ans et plus), on voit – même si cela relativise fortement l'une des idées reçues des débats actuels sur le rapport des jeunes à l'autorité et aux institutions – qu'il existe une attente profonde des jeunes à l'égard des forces de sécurité publique.

Les éléments d'une mobilisation potentielle des jeunes sont également indiqués très nettement par l'étude IPSOS : la tranche d'âge qui se déclare la plus disposée à participer à des actions en faveur de la sécurité est celle des 15-19 ans (64,1%). La disponibilité est inversement proportionnelle à l'âge : elle ne commence à devenir minoritaire parmi les RLS qu'à partir de 60 ans.⁶²

Ainsi, le débat sur les relations entre la "question jeunes" et la délinquance gagnerait probablement en relief si, à côté, et peut-être même à la place d'une appréhension de la jeunesse comme catégorie "particulièrement dangereuse", on faisait émerger une nouvelle approche, celle de la jeunesse comme catégorie "particulièrement vulnérable".

À un pôle, il y a le rôle croissant joué, indéniablement, par certains jeunes, limités en nombre, mais parfois suractifs, dans la croissance des infractions et des incivilités commises. La description de ce phénomène est d'ailleurs tronquée si l'on néglige d'apercevoir l'instrumentalisation de certains jeunes par des délinquants plus âgés, repérée

⁵⁸ "Une enquête sur les risques urbains", Hugues Lagrange, Patrick Peretti, Marie-Lys Pottier, Philippe Robert, Renée Zauberman, *Cesdip*, 2000, n°81.

⁵⁹ Etude IPSOS, Focus 15-19 ans, tableau n°13.

* NRLS : Non Résidents en Logement Social

⁶⁰ Etude IPSOS, focus 15-19 ans, tableaux n°11 et 12.

⁶¹ Etude IPSOS, tableau n°44 et focus 15-19 ans tableau n°21.

⁶² Etude IPSOS, focus 15-19 ans tableau n°22 et tri.

et dénoncée par de nombreux acteurs.⁶³

Mais à un autre pôle, il y a une victimation et une préoccupation croissante des jeunes, polarisée par la violence, mais pas seulement par celle-ci. Elle est fréquemment minimisée par les "regards extérieurs", y compris ceux d'un certain nombre d'experts : comme si elle ne cadrait pas avec des a priori tenaces sur la jeunesse comme bloc homogène, tantôt globalement rebelle, tantôt globalement portée à la délinquance. Elle est plus souvent mentionnée par des acteurs du logement social. Par exemple, une confédération de locataires l'a repérée : "Gardons-nous de généraliser en attribuant ces comportements aux jeunes sans distinction. Dans un quartier, y compris les plus difficiles, la grande majorité des jeunes comme l'ensemble de la population subit l'insécurité, l'incivisme".⁶⁴ Elle permet de comprendre aussi l'apparition, ces dernières années, de mouvements jeunes de protestation contre la violence. Même s'ils ont rencontré, semble-t-il, d'énormes difficultés à se consolider durablement, à échapper aux récupérations politiques, à intéresser les media et à inspirer des programmes de recherches, ces mobilisations renvoient à un phénomène qui pourrait devenir une lame de fond dans les années qui viennent : une fraction massive de la jeunesse qui s'étonne de ne pas être mieux défendue contre la délinquance dès son entrée dans la vie sociale, qui souligne la contradiction entre les injonctions à "bien se tenir" que lui adressent les adultes et une certaine impuissance de la société à lui assurer une protection minimale.

Bien entendu, la prégnance de la question jeunes dans l'appréhension de l'insécurité propre au logement social ne peut pas être comprise en faisant abstraction du poids démographique des jeunes dans l'habitat social : selon "l'enquête logement" réalisée en 1996 par l'INSEE, alors que les jeunes âgés de 5 à 19 ans représentaient 20,4% de la population française, ils représentaient 25,3% de la population du parc HLM, la concentration étant encore plus forte dans les quartiers d'habitat social.

C'est bien toute la "question jeune" qui est significative, et non seulement la fraction de celle-ci qui se rapporte

aux jeunes délinquants. Appréhender correctement la place qu'occupe la jeunesse dans le champ de l'insécurité implique "d'ouvrir" résolument la question – et les recherches dont elle doit faire l'objet – aux jeunes victimes, cette fraction de la "jeunesse en difficulté" jusqu'ici relativement négligée.



4 La préoccupation sécuritaire

Sens commun et insécurité

En dépit des faiblesses bien connues des outils statistiques, ils avaient grosso modo enregistré trois grandes tendances que la plupart des études sociologiques ont par la suite mis en évidence : montée d'une délinquance qui s'est largement étendue en volume (depuis 40 ans), en précocité (depuis une vingtaine d'années) en dureté (depuis une dizaine d'années).

Tableau n°3⁶⁵

	1974	1980	1995	2000
Crimes et délits enregistrés	1 827 373	2 627 508	3 665 320	3 771 849
Part de la criminalité violente	4,6%	3,9%	5,2%	6,7%
Part des mineurs des mises en cause	13,3%	18,2%	16%	21%

Partout, on voit bien que l'insécurité est un ensemble complexe formé à la fois d'actes, de représentations et d'émotions qui interagissent, mais à des degrés divers, selon les caractéristiques des individus et les lieux. Si l'on met en rapport les données statistiques relatives à la cri-

⁶³ Le phénomène a notamment été décrit par Richard Bousquet : "L'instrumentalisation des mineurs pour la commission de délits est une réalité solidement installée au cœur de nos banlieues". Selon cet auteur, "après avoir porté sur des jeunes âgés de 14 à 16 ans, le recrutement s'élargit dorénavant à des enfants en dessous du seuil de la responsabilité pénale." Si ce diagnostic paraît valide pour certaines fractions du logement social, il ne nous paraît pas devoir être généralisé à tout l'habitat social, ni même à tous les quartiers. Cf. *Insécurité : nouveaux risques/ Les quartiers de tous les dangers*. L'Harmattan, 1998.

⁶⁴ Extrait du rapport introductif de Jean-Pierre Giacomo au 46^e congrès national de la CNL.

⁶⁵ Ce tableau a été construit en croisant deux sources : l'état 4001 de l'année 2000, et l'un des tableaux figurant dans l'article précité de B.Aubusson de Cavarlay.

minalité depuis 25 ans avec les enquêtes d'opinion, il ne semble pas niable que des corrélations assez robustes existent entre les différentes parties de cet ensemble, à l'échelle de la société et sur une longue période : ainsi, dans leur grande masse, les Français avaient correctement perçu, depuis des années, les tendances d'évolution de l'insécurité. De même, plusieurs études ont confirmé que plus le niveau de victimation était élevé, plus récente était la victimation, plus les personnes étaient insécures. Par exemple, il est intéressant de noter que les préoccupations entrent en concordance avec la prépondérance massive des atteintes aux biens dont nous avons déjà parlé. Selon une enquête réalisée en 1996⁶⁶ la crainte d'être à nouveau victime est plus forte pour les vols sans violence - c'est-à-dire précisément pour les infractions les plus fréquentes - que pour les autres infractions.

On voit qu'existe bien un lien entre la délinquance comme fait objectif et la place qu'elle occupe dans les préoccupations, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une approche simpliste en terme de reflet. Les croyances ne collent évidemment jamais parfaitement aux faits, mais elles sont rarement indépendantes des faits. Les individus testent sans cesse les opinions, au travers de leurs expériences personnelles mais aussi de celles de leurs proches. Ils ont, pour se forger leurs jugements, de multiples outils à leur disposition. Et dans les thèses qui sont offertes, ils choisissent en opérant une liaison entre ce qu'ils ont éprouvé, vu, et ce qui paraît exprimer ce "vécu". Contrairement à ce qu'un certain nombre d'auteurs suggèrent, ils ne sont pas prisonniers des médias, auxquels, d'ailleurs, selon ce que révèlent plusieurs enquêtes d'opinion, ils mesurent de plus en plus chichement leur confiance pour ce qui est de la fiabilité des informations. Au terme d'une analyse approfondie des résultats d'une enquête nationale de victimation, Philippe Robert et Marie-Lys Pottier concluaient de la façon suivante : "L'adhésion à l'insécurité paraît suffisamment liée à la délinquance - mais seulement de prédation, celle qui constitue un risque généralisé - et à la peur du crime

- ou plus précisément à son appréhension, son anticipation - pour qu'on voie bien qu'il ne s'agit pas d'une simple façon de dire autre chose. En même temps, cette liaison n'est pas suffisamment forte pour qu'on la réduise à un simple schéma stimulus-réponse".⁶⁷

Dans la perception sociale de l'insécurité, il n'y a pas eu d'idiotie généralisée mais à peu près tout le contraire depuis vingt ans : une stupéfiante intelligence collective. Bien entendu, l'insécurité suscite aussi des émotions. Les victimes d'agressions sont évidemment commotionnées en profondeur. Et endurer le vol de sa voiture ne laisse à peu-près personne impassible. Mais on ne voit pas émerger cette "foule apeurée", travaillée par des forces irrationnelles et des "sentiments" irrépessibles, portée au racisme et à l'autodéfense violente dont certains annoncent depuis des années le surgissement imminent.

Les inquiétudes des résidents

Dans le champ propre du logement, on voit également coexister deux catégories de phénomènes de conscience engendrés par l'insécurité :

Il y a d'une part des inquiétudes, fondées sur le regard et/ou la réflexion, et des expériences personnelles d'impact ; d'autre part des peurs, parfois fondées sur des expériences personnelles d'impact, ou la répétition de ces expériences, parfois sur l'anticipation du risque et la gravité de l'acte.

À un pôle, comme exemple d'une préoccupation probablement fondée tout à la fois sur la réflexion et le regard, plus que sur l'impact personnel, on peut prendre la drogue. Celle-ci vient en tête (77%) des sujets de préoccupation des insécures (69% de l'échantillon total).

Significative également d'une hantise plus fondée sur l'anticipation du risque et la gravité de l'acte que sur une expérience déjà subie par soi, on peut citer l'agression physique avec arme, redoutée par 75% des insécures, tandis que 2% "seulement"⁶⁸ des RLS déclarent en avoir été victime au cours des douze derniers mois. De même, le cambriolage est massivement redouté (77%) alors que

⁶⁶ Voir à ce sujet les résultats de trois sondages réalisés en 1996, analysés par Jean-Paul Gremy, dans "Les Français et la sécurité", *Etudes et recherches*, IHESI, 1997, notamment p. 46 à 57.

⁶⁷ Cf. "On ne se sent plus en sécurité", *Revue française de science politique*, vol 47, n°6, décembre 1997.

⁶⁸ Les guillemets s'imposent ici, car si l'on procède à une extrapolation à l'ensemble recensés des RLS (soit environ 9 millions de RLS), cela donnerait 180 000 agressions avec arme subies en un an, autour de leur lieu d'habitation, par la totalité des RLS, ce qui n'est pas anodin. Mais toute extrapolation pose des problèmes de "limite de confiance" et doit être conduite avec prudence. Sur ces questions, voir notamment *Mesurer la délinquance à partir du témoignage des victimes*, Jean-Paul Gremy, notamment p.77 et 78.

5% des RLS déclarent en avoir été victime au cours des douze derniers mois.⁶⁹

À un autre pôle, il existe des craintes à la fois liées à des réflexions et à des expériences communes. Ainsi les atteintes aux biens. Il s'agit là tout à la fois d'une expérience répandue et d'une préoccupation massive : 76% des insécures sont préoccupés par les effractions sur les véhicules, 80% par le vandalisme sur leurs biens, 77% par les cambriolages, tandis que 30% des RLS déclarent avoir été victimes d'une attaque aux biens durant la dernière année.

Si 48% des RLS ont subi, selon ce qu'ils déclarent,⁷⁰ au moins une infraction ou une incivilité dans la dernière année, et que 69% se déclarent préoccupés par l'insécurité, le différentiel traduit-il pour autant l'existence de "craintes" dépourvues de fondement dans l'expérience ? Il nous semble qu'on doit répondre non à cette question. D'abord parce que cette moitié de résidents communique avec l'autre et sait (ou voit) ce qui lui arrive : si on met de côté le cas de la simple "rumeur", il est assez artificiel d'extraire du champ de l'expérience des individus l'infraction ou l'incivilité non subies, mais aperçues ou enregistrées par le biais de la communication avec autrui. Les individus sont socialisés, parlent entre eux, et on repère aisément, sur un parking collectif, la voiture dégradée de son voisin. Ensuite parce qu'il est raisonnable d'estimer qu'une partie des 69% d'inquiets a subi une infraction (même en excluant ici la simple incivilité, probablement effacée assez vite) au cours des 2 ou 3 années précédentes et qu'elle s'en souvient, au moins pour certaines catégories d'actes : les inquiétudes ne sont pas exclusivement indexées sur les expériences vécues au cours de l'année précédente.⁷¹

On voit alors que la distinction classique entre ce qui serait de l'ordre de la "crainte" (irrationnelle ?) et ce qui serait de l'ordre du "vécu" (rationnel ?) est fortement relativisée : les infractions les plus fréquentes, notamment les atteintes aux biens, engendrent bien une préoccupation massive. Des infractions nettement moins fré-

quentes sont redoutées, mais ce sont les actes les plus graves, notamment ceux qui mettent en cause l'intégrité physique. L'inquiétude n'est évidemment pas constituée seulement par un jugement sur la probabilité de l'acte, elle est fonction d'une appréciation sur la gravité des conséquences. Appréciation qui n'est pas une opération abstraite, décrochée de la réalité, "irrationnelle", même pour les non-victimes, puisque leur jugement rejoint précisément celui des victimes d'infractions violentes, lesquelles sont, nettement, les plus insécures : ainsi, ce sont les RLS victimes d'agressions physiques au cours des douze derniers mois qui sont les plus portés à dire que l'insécurité constitue la première de leur préoccupation liée à l'habitation : 36% d'entre eux l'affirment (contre 20% pour l'ensemble des RLS).⁷²

On retrouve ici une donnée générale : selon l'enquête de victimation déjà citée de 1996, si 40% des non-victimes déclarent craindre de subir un vol avec violence dans un futur proche, ce taux s'élève à 57% pour ceux qui en ont déjà été victimes.⁷³

Les représentations collectives liées à l'insécurité dans le champ du logement social sont donc mélangées de préoccupations générales effectivement liées à des actes massifs d'une part, de peurs fortement liées à des violences - plus vues ou redoutées que subies - d'autre part.

Elles ne paraissent en tout cas pas très différentes de celles qui s'expriment dans le reste de la société. La mutation psycho-sociale qui a été repérée ailleurs⁷⁴, et qui conduit à relativiser la figure classique d'un insécure plutôt âgé, prédisposé à la xénophobie et à la répression, se vérifie également parmi les résidents. La préoccupation sécuritaire se rajeunit notablement, nous l'avons déjà vu. De même, les résidents inquiets ne renoncent pas à une approche assez subtile et nuancée en terme de causalité : l'explication par la crise de la parentalité est d'assez loin celle qui réunit le plus de suffrages, loin devant la rareté des sanctions judiciaires.⁷⁵ Sur le même registre, l'idée que le chômage et l'inactivité constituent les principales causes de l'insécu-

⁶⁹ Etude IPSOS, tableaux n°35 et 36.

⁷⁰ Etude IPSOS, tableau n°36.

⁷¹ Par exemple, l'agression avec arme ou l'expérience du cambriolage engendrent des traumatismes durables..

⁷² Etude IPSOS, tri de la question n° 13.

⁷³ Cf. *Les Français et la sécurité*, J-P Gremy, op. Cit.

⁷⁴ "On voit apparaître une figure nouvelle d'insécure : son expansion pallie le déclin de la vieille image de l'insécure, xénophobe et nostalgique de la peine de mort. La préoccupation sécuritaire n'est plus seulement une facette parmi d'autres d'une crispation plus globale, elle apparaît de plus en plus comme une préoccupation autonome". Cf. Une mutation dans les préoccupations sécuritaires ? Philippe Robert, Marie-Lys Pottier, Questions pénales, *bulletin du CESDIP*, XIV-4, septembre 2001.

⁷⁵ Etude IPSOS, tableau n°42.

rité dans le logement social est une idée majoritaire (56%), quel que soit d'ailleurs le profil politique, (y compris chez ceux qui sympathisent avec l'extrême-droite) ou l'expérience personnelle de victimation. Cette idée n'est récusée, à une légère majorité, que par les plus jeunes (pas d'accord avec cette opinion pour 54% d'entre eux) et chez les RLS des zones rurales (pas d'accord à 52%).

En résumé, si la préoccupation sécuritaire est massive, si elle gagne en ampleur dans certaines zones, elle n'a pas conduit les "nouveaux insécures" du logement social, pas plus que l'ensemble des Français, à adopter pour autant un réflexe systématiquement répressif.⁷⁶ Profondément inquiets, mais pas obsédés, les RLS veulent de la police et des actes, certes, mais pas seulement : on veut aussi de la prévention.

Insécurité et proximités politiques

On peut essayer, dans le champ propre du logement social, de répondre à des interrogations plus précises. Par exemple, est-ce que la posture politique influe sur les préoccupations ? Mais aussi : est-ce que l'insécurité subie influe sur les proximités politiques ?

Tableau n°4

La préoccupation sécuritaire et les proximités politiques dans le logement social⁷⁷

	Oui, beaucoup	Oui, un peu	non
Ensemble des RLS	42,9%	26,3%	30,6%
Symp. Gauche	42,4%	28,7%	28,9%
Symp. Droite	43,6%	23,5%	32,9%
Symp. Extrême-gauche	33,6%	33,2%	31,1%
Symp. Extrême-droite	62,7%	13,8%	23,5%

On voit que la proximité affichée à l'égard de la gauche (y compris l'extrême-gauche) et de la droite ne change quasiment rien quant à la répartition entre insécures et non-insécures. Il y a seulement, dans le logement social, un peu moins de non-insécures à gauche qu'à droite, et un peu plus de "très insécures" à droite qu'à gauche ; moins de "très insécures" à l'extrême-gauche, mais aussi peu de "non-insécures" à l'extrême-gauche qu'ailleurs.

C'est entre ce bloc "gauche plurielle+extrême-gauche/droite traditionnelle" et un autre bloc, celui des sympathisants d'extrême-droite, que des différences nettes apparaissent.

Les sympathisants d'extrême-droite sont à la fois très nombreux à être "très insécures" et très peu nombreux à être non-insécures.

Tableau n°5

Les actes subis et les proximités politiques

	Aucun acte	Un acte	Plusieurs actes
Ensemble des RLS	52,1%	20,4%	27,5%
Symp. Gauche	52,7%	20,7%	26,6%
Symp. Droite	59,8%	18,5%	21,6%
Symp. Extrême-gauche	48,1%	26,7%	25,2%
Symp. Extrême-droite	28,7%	16,4%	55%
Symp. D'aucun parti	50,8%	18,4%	30,8%

Ainsi, 55% des sympathisants de l'extrême-droite déclarent avoir été victimes de plusieurs actes au cours des douze derniers mois, contre 27,5% seulement de l'ensemble des RLS. Les sympathisants de l'extrême-droite ont-ils tendance plus que les autres à majorer les actes subis ? Mais si l'on entre dans ce genre de considérations pourquoi ne pas soupçonner les sympathisants de gauche ou d'extrême-gauche de minorer les actes subis ?

En réalité, il semble bel et bien exister une corrélation, non pas seulement entre forte préoccupation sécuritaire et extrême-droite, mais carrément entre survictimation et sympathie à l'égard de l'extrême-droite. Cela renforce l'hypothèse que les sympathisants de l'extrême-droite le seraient devenus notamment parce qu'ils ont été plus souvent victimes. Il n'y a évidemment aucun automatisme : 26% des sympathisants de gauche et 25% des sympathisants de l'extrême-gauche ont été victimes, eux aussi, de plusieurs actes dans les douze derniers mois. Les postures, les orientations et les valeurs s'interposent entre les faits et les représentations, parfois pour tempérer, parfois pour exagérer les impacts. Mais il est hautement probable que le fait d'être régulièrement victimisé constitue un terreau propice au basculement vers l'extrême-droite.

⁷⁶ L'étude de 1996 avait déjà montré que la plupart des sondés, pour punir la petite délinquance, préférerait nettement un travail d'intérêt général à l'usage de la prison. Cf. *Les Français et la sécurité*, J-P Gremy, op. Cit. p. 82.

⁷⁷ Question examinée : " lorsque vous pensez à votre lieu d'habitation, vous diriez que l'insécurité est quelque chose qui vous préoccupe aujourd'hui ... "

2 Insécurité générale, insécurité dans l'habitat : des différences

1 Une intensité et une fréquence plus fortes dans le logement social

La totalité des acteurs de terrain rencontrés au cours de notre mission nous ont indiqué qu'à leur avis la sécurité était aujourd'hui la question n°1 du logement social. L'impression répandue que la victimation liée au logement est une expérience plus courante dans le logement social que dans les autres configurations d'habitat est confirmée par les déclarations des résidents :

- 30% des RLS déclarent avoir été victimes d'une atteinte aux biens dans les douze derniers mois, contre 24% pour les NRLS.
- 33% des RLS déclarent avoir été victimes d'une incivilité, contre 26% pour les NRLS.

En revanche, autant de NRLS que de RLS déclarent avoir été victime d'une agression physique durant le même laps de temps.

Au total, si 62% des NRLS déclarent n'avoir subi aucun de ces trois types de désagréments, 52% de RLS seulement déclarent y avoir échappés.⁷⁹ Le différentiel est significatif : le fait d'habiter dans un logement social plutôt que dans un autre type de logement augmente sérieusement les chances d'y être victime d'une atteinte à ses biens ou d'une incivilité. La fréquence des actes subis est également plus élevée puisque 28% des RLS déclarent avoir été victimes de plusieurs actes, pour seulement 22% des NRLS.

Progressivement le mouvement associatif intervenant dans le champ du logement prend conscience de l'importance de cette victimation et l'intègre dans ses analyses : "Si pendant une période on a parlé de sentiment d'insécurité, aujourd'hui dans un nombre croissant de quartiers ce qui est vécu c'est la réalité de l'insécurité, de l'incivisme."⁸⁰

2 La nature des actes subis : des écarts significatifs Les déclarations des résidents.

L'étude IPSOS ne fait pas apparaître de différence dans les échelles de fréquence des actes subis entre RLS et NRLS (le vandalisme et les vols à la roulotte dans les voitures sont les expériences les plus répandues dans les

deux situations, bien avant les injures, très loin avant les coups). Cependant, des différences significatives apparaissent entre RLS et NRLS dans la fréquence de certains actes, toujours au détriment des RLS :

- Le vandalisme, (+6)
- L'effraction sur les véhicules (+3)
- Les injures (+3)
- Les inconvénients liés à la présence d'animaux dangereux (+3)

De légères différences apparaissent pour certains actes : les menaces (+1), les vols à l'arraché (+1). En revanche elles n'existent pas pour d'autres catégories : les bousculades, les menaces, les cambriolages, les coups, les agressions avec une arme, les représailles. L'expérience du cambriolage (5%) ne paraît pas plus fréquente dans le logement social en général que dans les autres formes de logement.

Ce ne sont donc pas les catégories d'actes subis qui distinguent RLS et NRLS, c'est leur densité, notamment pour le vandalisme sur les biens.

Le point de vue des bailleurs.

S'il n'existe malheureusement pas de données statistiques nationales sur ce point, comme nous l'avons déjà signalé, certains organismes HLM ont cherché à cerner les contours de l'insécurité qui se manifeste dans leur patrimoine. Par exemple, l'OPAC de l'Oise, pour l'année 2000, a recensé sur l'ensemble de son parc un total de



⁷⁹Etude IPSOS tableau n°37.

⁸⁰Extrait du rapport introductif de Jean-Pierre Giacomo au 46^e congrès national de la CNL.

4296 infractions qui se répartissent ainsi par nature : les atteintes au patrimoine (dégradations, graffitis, incendies) représentent près de 60% du total, les "troubles locatifs" (jets de débris, dépôt de matériaux, épaves, tapages) 27%, les atteintes aux personnes 7,7%, les vols 5%.⁸¹

Dans l'ensemble, et conformément à ce qu'en dit la quasi-totalité des acteurs de terrain, le vandalisme, avec le vol à la roulotte, sont les infractions les plus fréquentes. Les dégradations pèsent directement sur le patrimoine des bailleurs (et indirectement sur les résidents), les vols à la roulotte pèsent directement sur les particuliers (et indirectement sur les bailleurs).

4 Les incivilités : la question lancinante

Si la sûreté est ce qui permet aux individus de ne pas redouter d'être victimes d'une infraction pénale, la tranquillité civile est ce qui leur permet de se déplacer et de se rencontrer sans avoir à redouter en permanence des conduites hostiles, offensantes, inhospitalières. Elles se complètent l'une l'autre pour créer un "climat", une "ambiance" favorables ou pas aux mouvements et à des contacts pacifiés entre les individus dans les territoires partagés.

Dans la société : une crise de la civilité ?

Une étude d'opinion réalisée par la SOFRES en mars 1999 révélait que 69% des Français estimaient que les incivilités⁸² étaient plus nombreuses que par le passé (75% parmi les habitants des banlieues)⁸³. Selon l'historien Robert Muchembled, au terme d'un lent processus de constitution puis de consolidation d'un code d'identité et de politesse du début du 16^e siècle à la fin du 20^e, la sociabilité serait entrée en crise au cours des années soixante. Le foisonnement contemporain des incivilités serait une manifestation de la perte de consistance et

de crédibilité de ce code.⁸⁴ Pour un sociologue comme Sebastian Roché, délinquance et incivilités convergeraient vers les mêmes personnes, dans les mêmes lieux : habitats massifs, territoires publics vulnérables tels que les établissements scolaires, les établissements hospitaliers, les transports en commun, les centres commerciaux, les rassemblements festifs. Les espaces risqués seraient aussi fréquemment des espaces incivils.⁸⁵

Il y aurait donc une perte du savoir-vivre, problématique parce qu'elle irait au-delà de la fluctuation naturelle des formes de politesse.⁸⁶ Une crise profonde de la civilité serait probablement liée au télescopage entre l'hétérogénéité socio-culturelle grandissante des populations et leur concentration massive dans les villes, caractéristiques des sociétés urbaines modernes.⁸⁷ Une flambée d'inconduites ne renvoie pas uniquement à une incompréhension entre générations : beaucoup de jeunes, quand on veut bien les écouter, se plaignent aussi de ce climat de cynisme et de suspicion généralisée. Ainsi, en mars 1999, 60% des jeunes de 18 à 24 ans estimaient que les incivilités étaient beaucoup plus fréquentes qu'autrefois : une proportion certes inférieure à celle existant dans les autres classes d'âge, mais néanmoins nettement majoritaire.⁸⁸

Cette notion permet de saisir qu'un certain nombre de troubles ébranle la tranquillité des rapports sociaux, sans pour autant être toujours qualifiables sur le plan pénal. Quand elle constitue en même temps une infraction, l'incivilité s'en distingue par son retentissement particulier sur la possibilité de rapports avec autrui. L'injure est une infraction, elle peut être traitée comme telle, mais elle recèle une offense au respect de l'autre qui est particulière, et ne saurait être effacée uniquement par un jugement. Quand elle n'est pas une infraction, l'incivilité se différencie du petit désordre socialement tolérable par le coup de canif qu'elle inflige au climat de confiance entre

⁸¹ Cf. le Dossier réalisé par l'unité "prévention-sécurité" de l'OPAC de l'Oise, op. cit.

⁸² Nous avons précisé dans l'introduction générale dans quel sens nous employons le terme "incivilité".

⁸³ Cf. *Les Français et la prévention de la délinquance*, enquête réalisée par la SOFRES à la demande du ministère de la ville. Une synthèse de ce sondage figure dans *les actes de la rencontre nationale des acteurs de la prévention de la délinquance de Montpellier des 17 et 18 mars 1999*, éditions de la D.I.V. Nous abordons dans la deuxième partie les questions de fond que soulève l'écart entre les résultats de ce sondage et les éléments d'interprétation qu'en donne cette synthèse.

⁸⁴ Cf. *La société policée*, Seuil, 1998.

⁸⁵ Cf. *La société incivile*, Seuil, 1996.

⁸⁶ Pour Jean Poirier, "la politesse est beaucoup plus que la politesse : elle a des fonctions qui dépassent les formes variables qu'elle peut revêtir. Les codes de conduite qui commandent les relations interpersonnelles puisent leur légitimité dans le consensus, mais trouvent leurs sources au fondement même de la socialité ; on peut dire que les normes de la civilité sont, à leur niveau, fondatrices de la civilisation." Cf. "L'homme et la politesse", dans *Histoire des mœurs* (tome 3), encyclopédie de la Pléiade, Gallimard, 1991.

⁸⁷ Dans un pays comme la France, 85% des habitants sont rassemblés dans les zones urbaines et péri-urbaines, soit environ 17% de la superficie du territoire national. Il y a un siècle, les proportions étaient inverses.

⁸⁸ Cf. *Les Français et la prévention de la délinquance*, op. cit, p.21.

les êtres. Stationner à plusieurs et longtemps dans une partie commune, au point de gêner la circulation des occupants d'un immeuble n'est pas une infraction,⁸⁹ mais cela peut engendrer une perturbation profonde dans les conditions collectives d'habitation.

Tout ceci n'a de sens que si l'on accepte de voir, au-delà de l'ordre public, ce qui constitue comme le soubassement des rapports entre les individus et les groupes présents dans l'arène sociale : la civilité. Si l'ordre public est la condition nécessaire de la coopération, il n'en est pas la condition suffisante : ce ne sont pas fondamentalement les normes et la menace de sanctions publiques en cas de transgression qui permettent les interactions ou la cohabitation pacifiques entre les êtres dans le monde vécu, mais la vérification par ceux-ci, à l'aide de signes quotidiens, multiples et discrets, de l'existence d'un climat de confiance préalable. Une approche purement juridique de la sécurité risque de faire passer à côté de ce phénomène. Lorsque cette sûreté minimale disparaît, alors l'engagement des individus dans l'espace public et l'entrée en contact avec autrui requièrent une sorte de défiance a priori, voire une posture de combat. À ce petit jeu, les individus les plus vulnérables perdent leur assurance : tout est prêt pour qu'ils restent confinés chez eux, ou éprouvent le besoin de s'en aller ailleurs.

Les préoccupations à l'égard de la sécurité englobent aujourd'hui aussi bien l'inquiétude à l'égard des infractions qu'à l'égard des incivilités au sens strict. La question est désormais traitée dans des secteurs aussi différents que les transports en commun, les établissements scolaires ou les hôpitaux. Admettre l'existence des deux types de phénomènes, et leur liaison, n'implique pas forcément de nier leurs distinctions, encore moins d'écraser les échelles de gravité entre eux.

Dans le logement social : une crise de la cohabitation ?

On a déjà vu que la victimation par le biais d'incivilités est l'expérience la plus répandue. Elle est aussi ce qui différencie le plus nettement la victimation des RLS et celle des NRLS : 33% des RLS déclarent avoir été victimes

d'incivilités au cours des douze derniers mois, contre seulement 26% des NRLS.⁹⁰ Il n'est donc pas surprenant de constater que l'inquiétude collective relative aux incivilités et celle relative à la délinquance sont étroitement liées chez les RLS.

L'enquête IPSOS indique ainsi que les trois préoccupations les plus citées par les RLS sont "la propreté et l'entretien des bâtiments" (55%), "la sécurité" (52%) et le "bruit" (44%). Il est remarquable que ces causes d'insatisfaction distancent d'assez loin les préoccupations liées au prix des logements (39% des RLS), à leur confort (38%), à leur situation géographique (32%) ou à leur surface (23%). On notera au passage que les RLS de 15-19 ans expriment une grande sensibilité aux questions de propreté (première préoccupation pour 24% d'entre eux) et au bruit (première préoccupation pour 34%).

Cela signifie que lorsqu'on les interroge sur des éléments de mécontentement liés à leur logement, les résidents pointent d'abord des problèmes liés à des comportements, et seulement ensuite des questions liées à la structuration, à la configuration et aux prix pratiqués dans le logement social.

Bien entendu, la question de la propreté et de l'entretien renvoie à la façon dont les bailleurs assument, plus ou moins bien selon les cas, la charge des nettoyages et des réparations. Il faut observer au passage que c'est autour de cette question des salissures et de leur traitement qu'existe le différentiel le plus fort entre RLS et NRLS.⁹¹ De même, la question du bruit renvoie au déficit d'isolation phonique de certains bâtiments. Ce sont des gênes qui touchent à des questions de structures et de gestion. Mais la caractéristique de ces problèmes structurels-là, c'est qu'ils sont enchevêtrés à des agissements individuels. Derrière l'ordure visible, il y a certes quelqu'un qui ne l'a pas enlevée, mais il y a d'abord (au sens chronologique) quelqu'un qui l'a déposée. Entre le locataire et la musique de son voisin, il y a certes une cloison mal conçue, mais il y a aussi celui qui choisit un certain niveau de volume pour sa chaîne Hi-Fi.

Les résidents eux-mêmes pointent la possibilité de ces

⁸⁹ Cet agissement a failli devenir récemment une infraction pénale : le problème a été posé lors des débats parlementaires préalables à l'adoption de la loi sécurité au quotidien.

⁹⁰ Cf. Etude IPSOS tableau n°37.

⁹¹ 8% des NRLS citent la propreté et l'entretien des bâtiments comme " principale préoccupation ", contre 18% des RLS ; 32% des NRLS la mentionnent comme l'une de leur préoccupation, contre 55% des RLS. Etude IPSOS tableau n°13.

écarts de comportement, de ces marges de manœuvre qui subsistent toujours, quel que soit l'environnement, entre des attitudes différentes. Les gardiens également les observent. Dans un contexte où chacun sait que les murs ne sont pas suffisamment épais pour amortir les bruits, on choisit ou pas d'en tenir compte pour modérer son comportement ou celui de ses enfants : certains le font, d'autres non. Une fois acquis que le nettoyage des parties communes a lieu avec une périodicité insuffisante, on choisit ou pas de continuer à y jeter des débris. Certains le font, d'autres non.

Si l'on reprend ici, en s'inspirant des travaux de l'OADR,⁹² les composantes de ce qu'on pourrait appeler le vécu résidentiel (le rapport au logement, le rapport au quartier et le rapport aux autres), ce qui semble l'emporter assez nettement dans les causes de mécontentement, c'est la troisième : le rapport aux autres, présent de façon évidente dans les inquiétudes relatives à la délinquance, sous-jacent dans les questions relatives au bruit et à la propreté.

La perception des incivilités se trouve donc unie à celle des infractions dans la conscience collective, au-delà des distinctions établies par les codes et les experts : dans le logement social comme ailleurs, elles sont perçues comme les éléments d'une perturbation globale de la qualité de la vie, dans la mesure où celle-ci est déterminée par la qualité des rapports avec autrui. D'où un trouble qui serait d'autant plus mal ressenti qu'il n'est pas identifié comme causé par des déficits structurels ou des défaillances gestionnaires, mais par des comportements, évitables à peu de frais, provenant d'individus ou de ménages qui s'orientent vers des conduites hostiles et égoïstes : la cohabitation ne va plus de soi.

4 Où et quand ?

Les lieux de l'insécurité

Ce n'est pas vraiment une surprise : plus la taille de l'agglomération où est situé le logement social qu'on habite est importante, plus la préoccupation liée à l'insécurité

est importante. Les RLS "urbains" (au-delà de 20 000 habitants) sont les plus préoccupés. En grande ville (plus de 100 000 hab.), il est quasiment impossible ne pas se déclarer préoccupé. Mais il y a encore des RLS non préoccupés : ils sont majoritairement concentrés dans l'habitat social disséminé en zone rurale.

Tableau n°6 : Localisation des RLS qui se déclarent préoccupés par l'insécurité⁹³

	Oui, beaucoup	Oui, un peu	Total " Oui "
Ensemble des RLS	42,9	26,3	69,3
Rural	36,9	15,6	52,6
Moins de 20 000 hab.	37,5	26,4	63,9
20 000/100 000	43,3	27,6	70,8
Plus de 100 000	45	29,1	74,1
Agglomération parisienne	46,1	27	73,1

Cette préoccupation est-elle ancrée, et si oui comment, dans des expériences de victimation ? En utilisant le critère du lieu, il est frappant de constater que la fréquence des actes déclarés correspond assez étroitement à la courbe des préoccupations : c'est bien là où il y a le moins d'actes (zone rurale) que l'inquiétude est la plus faible, et là où il y a le plus d'actes (villes de plus de 100.000 hab.) que l'inquiétude est la plus forte.

Tableau n°7 : actes subis et localisation des non-insécurisés⁹⁴

	Aucun	1 acte	2 et plus	RLS non préoccupés
Ensemble des RLS	52,1	20,4	27,5	30,6
Rural	65,6	12,1	22,2	47,4
Moins de 20.000 hab.	64,8	14,4	20,8	36,1
20.000/100.000	51,5	22,6	25,9	29,2
Plus de 100.000	46,7	20,6	32,7	25,7
Agglomération parisienne	45,6	25,6	28,8	26,9

Plusieurs enquêtes ont déjà montré que les taux de satisfaction des résidents en HLM sont élevés en ce qui concerne le logement, et les taux d'insatisfaction élevés à l'égard du quartier.⁹⁵

Le logement proprement dit est rarement vécu comme un lieu d'insécurité : sauf dans des cas exceptionnels, il reste une coquille protectrice. Ce sont les parties communes et les alentours qui cristallisent l'inquiétude.

Parmi celles-ci, les caves et les parkings polarisent une bonne part des problèmes. Bien souvent, et notamment dans les immeubles les plus importants par la taille, les

⁹² Observatoire d'analyse des dynamiques résidentielles : "Diversité des modes d'habiter et appréciation de la gestion dans neuf quartiers d'habitat social", Barbara Allen, Michel Bonetti, Patrick Elias, op. cit.

⁹³ Etude IPSOS, tableau construit à partir du tri de la question n°16.

⁹⁴ Etude IPSOS, tableau construit à partir des tris des questions n°16 et 34.

⁹⁵ Voir par exemple l'enquête *Banlieue de vie* réalisée par SOFRES-BIPE en 1995 auprès de 2500 locataires de la SCIC.



caves, qui sont en principe un élément du confort des locataires, font l'objet d'une sorte d'instrumentalisation au profit d'une délinquance à la recherche de lieux confortables. Elles constituent, une fois que les habitants ont été dissuadés d'y pénétrer, notamment par des incivilités systématiques (dégradations, salissures, etc.), des endroits particulièrement propices au développement d'illégalismes : trafic de stupéfiants, stockages de marchandises recelées, etc. Les bailleurs adoptent des attitudes différentes à cet égard : soit on abandonne les caves à leur sort, soit on entreprend de les condamner, soit on part à leur "reconquête".

Quant à eux, les parkings concentrent également une bonne part des inquiétudes. Il y a d'abord à cela une raison objective : c'est bien là que s'accomplissent une partie significative des infractions dont se plaignent les résidents. En un an, si on s'en tient à leurs déclarations, 18% des RLS (contre 15% des NRLS) seraient victimes d'une effraction (ou d'une tentative) de leur voiture dans le but de la voler ou de voler un objet à l'intérieur de celle-ci.⁹⁶

Si l'on tient compte également des vandalismes sur les véhicules, et si l'on ose une extrapolation raisonnable,

il est probable qu'en trois années à peu près la quasi-totalité des RLS propriétaires de véhicules subissent une infraction de ce type, ce qui est évidemment considérable. Mais les parkings sont plus que cela : ils occupent une surface considérable autour des logements, ils sont des espaces ouverts, visibles, ceux par lesquels il faut cheminer chaque jour pour gagner ou quitter son logement. Ils sont fréquemment très proches des entrées d'immeubles. Le parking est omniprésent. Il est le lieu par lequel, en un coup d'œil, on peut jauger l'état du quartier. S'il est jonché d'épaves, d'immondices, de taches d'huile (notamment dans les cas - nombreux d'après ce que nous avons pu apercevoir - où prolifèrent les garages clandestins), le ton est donné : sa laideur intrinsèque, infligée à tous, y compris à ceux qui ne possèdent pas de voitures, est comme redoublée par les traces permanentes et ostentatoires d'une insécurité. Il fait plus que la contenir, en tant que support : il la montre.

Les temps de l'insécurité

Existe-t-il des périodes d'exposition plus forte aux risques ? On sait par exemple que de nombreux débats ont eu lieu sur la question du rapport éventuel entre l'intensité de l'éclairage et l'exposition au risque. On s'est demandé si l'amélioration de l'éclairage pouvait faire diminuer le taux de criminalité dans les zones où elle était mise en œuvre. Les chercheurs qui se rattachent au courant dit de la "prévention situationnelle" ont tendance à répondre positivement,⁹⁷ tandis que d'autres sont plus réservés.⁹⁸ Devant une demande croissante des acteurs, la DIV⁹⁹ a en tout cas décidé il y a quelques années de participer au financement de politiques d'éclairage dans les territoires prioritaires de la politique de la ville.

Nous n'avons pas pu faire procéder à une étude sur les horaires de victimation, qui serait évidemment intéressante pour lester ce débat de données empiriques. Cependant, à propos d'une catégorie particulière d'actes, les agressions - qui engendrent le plus d'inquiétude en dépit de leur rareté relative - on peut noter que les rési-

⁹⁶ Etude IPSOS tableau n°34.

⁹⁷ Par exemple Alice Coleman, Oscar Newman.

⁹⁸ Par exemple Sophie Mosser et Jean-Pierre Devars n'hésitent pas à affirmer : "(...) on ne peut pas prévoir les capacités cognitives, imaginatives qui, à partir de l'appréhension psycho-sensorielle d'un espace physique (statique et dynamique) produisent un sentiment de crainte ou un sentiment de sérénité. Elles demeurent uniques pour chaque individu, et restent essentiellement référées aux analyses sémantiques diurnes de chacun." Cf. "Quel droit de cité pour l'éclairage urbain ?" *Les annales de la recherche urbaine*, Nuits et lumières, n° 87, septembre 2000. Mais, à insister ainsi sur la possibilité de chaque individu de se construire "son" rapport à la nuit, est-ce qu'on n'efface pas tout simplement la différence entre le jour et la nuit ? Une différence que les individus modèlent, travaillent, informent en fonction de leurs capacités, mais qu'ils n'inventent pas, dont chacun tient compte et qui par conséquent n'est pas "essentiellement" subjective.

⁹⁹ D.I.V. : Délégation Interministérielle à la ville.

dents estiment, à une écrasante majorité, qu'elles se déroulent généralement le soir et la nuit (73%) plutôt que le jour (11%). Il y a bien une inquiétude nocturne plus affirmée. Bien entendu, elle doit varier en fonction des caractéristiques des individus : à ce sujet, il est intéressant d'observer que ceux qui soulignent le plus ce risque nocturne et ces dangers particuliers de la fin de semaine appartiennent aux tranches d'âges les plus jeunes. Ce sont par exemple les 15-19 ans qui marquent l'inquiétude la plus forte quant aux soirs et aux nuits : ils sont 84,4% à estimer (+11% par rapport à la moyenne de l'échantillon) que les agressions sont généralement commises durant ces laps de temps.

Dans l'ensemble, à condition de raisonner en terme de probabilité et non de mécanisme, il paraît évident qu'une ambiance floue, dans laquelle il est impossible de dévisager et plus difficile d'anticiper sur les obstacles qui peuvent se

présenter et les mouvements qui peuvent se produire autour de soi (du côté des victimes réelles ou potentielles), et facile d'échapper à une identification (du côté des auteurs), constitue un facteur tangible non seulement d'inquiétude, mais également d'insécurité.

Par ailleurs, les résidents estiment également que les actes problématiques se déroulent généralement le week-end (49%) plutôt qu'en semaine (25%).¹⁰⁰ Ici également les jeunes sont les plus affirmatifs : les 20-24 ans relèvent le plus cette insécurité particulière des fins de semaine : 60,5%.

La question soulevée n'est pas anodine : c'est précisément durant ce laps de temps que les services publics de sécurité et de gestion de proximité sont, en général, les moins performants en terme d'effectifs et d'horaire d'ouverture.

3 Des impacts sérieux, dans un champ vital

¶ Une atteinte à des aspirations vitales qui engendre des souffrances spécifiques pour les victimes

Il nous semble décisif d'apercevoir que l'insécurité dans le logement produit des impacts matériels et psychologiques particuliers. Il faut pour cela tenir compte de deux éléments : d'une part les fonctions essentielles de l'habitat dans l'existence humaine, d'autre part la situation sociale particulière des résidents.

Les ravages d'une insécurité de proximité

Des réflexions philosophiques mais aussi psychologiques ont montré l'importance de l'habitat dans la structuration de l'existence et des identités.¹⁰¹ Ce n'est pas seulement

qu'on y passe le plus clair de son temps – ce qui est avéré, et sera encore augmenté par la réduction du temps de travail – c'est qu'il s'agit d'un temps particulier, celui du ressourcement autour d'un "soi". Nous ne pouvons pas être en permanence jetés dans le monde. Il nous faut des digues, il nous faut préserver, dans le temps et dans l'espace, des plages de tranquillité : c'est bien pourquoi il nous faut des abris. Même les nomades ont les leurs. Bien sûr, il existe des tendances à la déterritorialisation, au nomadisme, voire à la multidomiciliation : les individus sont moins riviés qu'avant à un lieu unique.¹⁰² Cela est loin d'être un fait socialement majoritaire, et cela n'exclut pas, même pour les plus mobiles, l'art de se ménager un ou plusieurs points fixes.¹⁰³ Les enquêtes INSEE montrent d'ailleurs

¹⁰⁰ Etude IPSOS, n°39 et 40.

¹⁰¹ Heidegger n'hésitait pas à affirmer : "la condition humaine réside dans l'habitation." Partant de la précarité de l'être humain, jeté au monde, nu et dépourvu de protection, il montre que le logis est bien plus qu'un simple "logement". Cf. "Bâtir habiter penser", conférence de 1951 reprise dans *Essais et conférences*, Tel Gallimard, 2001. Bachelard part, lui, d'une démarche inverse : c'est la maison qui est première dans l'existence humaine : "Avant d'être jeté au monde comme le professe les métaphysiques rapides, l'homme est déposé dans le berceau de la maison. (...) La vie commence bien, elle commence enfermée, protégée, toute tiède dans le giron de la maison." Cf. *La poétique de l'espace*, PUF Quadrige, 2001. Mais a-t-on besoin de trancher entre ces approches ? Que l'expérience première soit celle d'un dénuement radical, auquel l'habitat vient remédier, ou au contraire celle de la protection initiale offerte par une maison natale, tout converge vers cette certitude partagée : l'habitation est quelque chose d'essentiel à la condition humaine. L'atteinte à l'habitation est donc spécialement grave.

¹⁰² Sebastian Roché souligne depuis longtemps, et à juste titre, ces tendances à la déterritorialisation. Elles sont d'ailleurs à l'œuvre au sein de la criminalité. Elles travaillent également l'habitat, puisque les statistiques de l'INED font apercevoir que les déménagements sont de plus en plus fréquents. Cf. *Insécurité et libertés*, nota. p.162 à 167, Seuil, 1994. Cependant, nous ne sommes pas sûrs que la profusion des déplacements et la brisure – indéniable – des espaces traditionnels puissent déboucher rapidement sur ce qu'il appelle un "univers social sans territoire". Notamment parce que le logement n'est pas, pour une immense majorité d'individus, une "fonction" quelconque, anodine, vidée d'intensité affective et symbolique. Sans sombrer dans un culte quelque peu dérisoire, à l'heure du francilien et des rocade d'autoroutes, de "la vie de quartier", il faut aussi expliquer cet attachement massif au logis. Si des groupes traînent dehors plutôt que dedans, c'est parfois qu'ils sont jetés à la rue par la laideur et l'étroitesse des lieux : ils rêvent peut-être en même temps d'une toute autre maison. Et les déménagements peuvent aussi être forcés, quand ils renvoient à des licenciements collectifs ou au travail précaire.

¹⁰³ Même un auteur aussi peu porté qu'Henri Lefebvre à transformer les phénomènes sociaux en essences a-temporelles affirmait : "Le fait de se fixer au sol, de s'enraciner, est inhérent à l'espèce humaine". Cf. *Le droit à la ville*, Seuil, 1974.

que les dépenses courantes de logement ont constamment progressé de 1984 à 1996 dans le budget des ménages : on consent des efforts toujours plus importants pour essayer de bien se loger.¹⁰⁴ Être sans aucun domicile, ce n'est pas seulement être privé d'un attribut extérieur – le logis – c'est d'une certaine façon être privé de soi. Le droit au logement trouve son assise et ses justifications dans cette constante anthropologique.

L'insécurité, dans ce cadre, a un retentissement différent. C'est qu'elle ne joue pas seulement sur l'aptitude des individus à se mouvoir dans l'espace public, mais qu'elle tend à pénétrer dans la sphère vitale des intimités. Elle y introduit le vitriol de l'incertitude.

La salissure, par exemple, n'est pas vécue de la même façon si elle est aperçue dans un espace public (ce qui ne veut pas dire qu'elle n'y est pas aussi pénible à supporter) où si elle est côtoyée à partir du logement, par exemple quand il faut ouvrir sa fenêtre et contempler des immondices ou des épaves de voiture en bas de chez soi. Dans un espace public, anonyme, d'une certaine façon on s'attend à de mauvaises surprises, voire à de mauvaises rencontres : on ne fait que passer. L'habitat, en revanche, c'est l'endroit où en principe il fait bon rester. Ici, on espère autre chose qu'une épuisante confrontation à l'hostilité. "Habiter à part, hors des lieux collectifs, c'est disposer d'un lieu protégé d'où la pression du corps social sur le corps individuel est écartée, où le pluriel des stimuli est filtré ou, en tout cas, idéalement devrait l'être."¹⁰⁵ Il y mille façons d'habiter, d'organiser son logis, de décorer, de meubler, d'inviter autrui à y pénétrer. Mais on rêve toujours d'une maison relativement paisible. C'est pourquoi on y est tout spécialement impréparé à la violence, violence subie ou violence aperçue. Elle donne forme à ce contresens, qui en est même temps une sorte de cauchemar : une maison intranquille. À partir d'un certain niveau de délinquance et d'incivilités, le logement et ses alentours n'est plus un abri, mais le réceptacle de désordres multiples. Au-delà de préjudices bien concrets (la carrosserie de voiture abîmée, la porte forcée, etc.) et parfois réparables, on a alors l'impression qu'une base porteuse se lézarde, qu'une assurance primordiale vient à manquer. Cette insécurité de



proximité est encore plus difficile à endurer que les autres parce qu'elle manifeste qu'à tout moment une intrusion est possible dans une sphère qui se définit peut-être justement par la possibilité qu'elle offre d'y mettre à distance les mouvements du monde.

L'insécurité relativise en effet une différence fondatrice, structurante : entre l'intérieur et l'extérieur. Bien entendu cette séparation n'est pas donnée une fois pour toutes (elle varie avec l'âge : on reçoit moins souvent à partir de 35-45 ans), ni insensible aux appartenances sociales (les classes populaires sont plus sensibles, en général, à ce que soit bien marquée la différence entre l'interne et l'externe), et son traçage évolue en fonction des mutations qui affectent la sociabilité (les Français reçoivent de plus en plus chez eux)¹⁰⁶, mais elle réclame d'être établie. Son viol par autrui suscite, partout, une forte réaction. C'est qu'il y a atteinte, plus qu'à un patrimoine d'objets matériels ou même à un corps : à une aspiration vitale. Cela est spectaculaire dans le cas du cambriolage, une expérience particulièrement douloureuse – et longue à surmonter – pour tous ceux qui en sont victimes.¹⁰⁷ Mais cela semble vrai également pour les incivilités, ces "mini-transgressions" qu'un regard quelque peu décalé et surplombant minimise parfois : boîtes aux lettres saccagées, couloirs souillés d'inscriptions, jets de détritrus dans les espaces verts... Toutes ces traces

¹⁰⁴ Cf. "Habitat en chiffres", dossier de la revue *Habitat et société*, n°12, décembre 1998.

¹⁰⁵ Michel de Certeau et Luce Giard, *Entre-deux*, dans *L'invention du quotidien*, op. cit.

¹⁰⁶ Sur cette question, on peut lire "Logement, quartier, sociabilité", Yves Grafmeyer, dans *Logement et habitat : l'état des savoirs*, Marion Segaud, Catherine Bonalet, Jacques Brun (Dir.) La découverte, 1998.

¹⁰⁷ Une enquête effectuée en 1996 montrait que c'est à propos des cambriolages que le différentiel d'inquiétude est le plus fort entre ceux qui ont subi un et ceux qui n'en n'ont pas subi : 78% des déjà-victimes craignent d'en subir un autre dans un avenir proche, et seulement 39% des non-victimes. Cf. *Les Français et la sécurité*, J-P Gremy, op. Cit. p. 57.

- une à une dérisoires, mais qui deviennent insupportables par leur répétition et leur ostentation - opèrent, en plein cœur de l'habitation, une sorte de rappel au désordre. Être logé dans l'insécurité ? Une contradiction dans les termes qui est ravageuse.

Plus démunis, plus volés ?

Le logement social a été organisé pour que les populations les plus pauvres puissent accéder à un logement décent. Les chiffres confirment qu'il remplit effectivement cette fonction : ainsi 59% des ménages logés en HLM avaient, au 1er janvier 2000, des revenus inférieurs à 60% des plafonds de ressources (soit, pour une personne seule, 6300 F par mois en région parisienne, 5400 dans les autres régions), et 240 000 ménages titulaires d'un bail HLM étaient bénéficiaires d'un RMI. Les familles monoparentales, qui représentent 6% des ménages Français, représentent 17% des ménages logés en HLM.¹⁰⁸

L'insécurité dans le logement social - plus importante, nous l'avons vu, en ce qui concerne les atteintes aux biens que dans les autres formes de logement - fait donc impact sur des populations déjà fragilisées : celles qui doivent, certainement plus que d'autres, lutter pour la conquête des biens (matériels et immatériels) qu'elles possèdent. Cela détermine une tension spécifique : plus le patrimoine est réduit, plus la prédation ou la dégradation sont difficiles à supporter. Par exemple, il devrait être facile de comprendre que des personnes pour qui l'achat d'une voiture et son entretien représente une part importante du budget vivent encore plus douloureusement que d'autres les dégradations, les vols à la roulotte infligés régulièrement à leurs véhicules sur les parkings collectifs. Ce qui sera pour certains un désagrément, une nuisance - en général atténuée par une bonne protection assurantielle - peut entraîner, pour d'autres, un véritable choc existentiel, surtout si ledit véhicule a pour fonction de sortir d'un quartier mal desservi par les transports en commun.

Il existe donc dans le logement social une contradiction spéciale entre la rareté des biens et la fréquence des atteintes qui leur sont portés par la délinquance de prédation et de

dégradation. L'insécurité, ici, retravaille l'inégalité sociale : elle l'envenime, elle la complique, elle l'exaspère, elle l'aggrave.

La modification des comportements individuels et collectifs

L'insécurité n'engendre pas seulement des "représentations", mais des actes concrets. Elle ne produit pas qu'un nuage d'inquiétudes et d'opinions¹⁰⁹, elle fait bouger ses victimes (directes ou indirectes), elle modifie des processus existentiels.

Le contrecoup sur les modes d'habiter

On voit apparaître des stratégies de déménagement, des locataires qui s'enferment, ne partent plus en vacances par crainte d'être dévalisés durant une absence. Les anecdotes sont nombreuses. Mais il n'y a pas que des "récits" suspendus en l'air, un peu à l'état de rumeurs, il semble qu'apparaissent certaines corrélations entre les actes subis et les comportements.

L'étude IPSOS fournit à cet égard certains renseignements. Ainsi, quand on se penche sur la catégorie des locataires qui envisagent de déménager (39,4% de l'ensemble des RLS), on aperçoit que ce sont les candidats au départ qui sont aussi les locataires les plus victimisés. Ainsi les RLS qui déclarent n'avoir subi aucun acte sont 32,3% à envisager un déménagement prochain. En revanche, ceux qui ont subi au moins un acte au cours des douze derniers mois sont 39,6% à souhaiter déménager, et ceux qui ont subi 2 ou plus d'actes sont 52,7%, ce qui est très au-dessus de la moyenne nationale.¹¹⁰ On ne peut pas déduire de ces scores une relation directe et exclusive entre l'envie de quitter les lieux et l'insécurité subie (les ensembles où l'insécurité est la plus forte sont peut-être aussi les ensembles les plus inconfortables, les moins entretenus, les moins esthétiques), mais ces éléments donnent du poids à l'affirmation de certains acteurs des municipalités qui soulignent que de nombreuses demandes de changement d'affectation formulées par des locataires sont argumentées sur la question de l'insécurité.¹¹¹

¹⁰⁸ Cf. *Des chiffres et des faits*, Union Nationale HLM, 2001.

¹⁰⁹ Certains essayistes n'ont-ils pas poussé le snobisme jusqu'à parler d'un "imaginaire de l'insécurité" ?

¹¹⁰ Etude IPSOS, tri de la question n°9.

¹¹¹ Par exemple au Mureaux, 80% des demandes de changement de quartier adressées au service logement de la ville mentionneraient les questions d'insécurité. (Réunion du 25.09.01).

Certains habitants préfèrent aller garer leur véhicule à plusieurs kilomètres de leur logement, plutôt que de le laisser sur le parking de leur résidence. L'expérience du vandalisme et de l'effraction sur les biens personnels, notamment la voiture, est tellement répandue dans le logement social qu'il est difficile de soutenir que ces comportements sont irrationnels : 23% des RLS déclarent avoir été victimes lors des douze derniers mois d'un vandalisme sur leurs biens personnels (boîte aux lettres, porte, voiture) et 18% d'une effraction (ou tentative) sur leur voiture.¹¹² S'agissant d'une étude portant sur l'ensemble du logement social, y compris donc le logement disséminé (l'ensemble du parc HLM logeant environ neuf millions de personnes), de tels volumes moyens sont énormes : en une année, ce sont bien plusieurs centaines de milliers de personnes qui sont concernées.

L'insécurité, tout en restant une préoccupation et non une obsession parmi les résidents, semble bien, lorsqu'elle est une expérience vécue, être en mesure de contribuer à modifier en profondeur la perception générale qu'ils ont de leur lieu d'habitation. Il est à cet égard significatif que ce soient parmi les RLS qui déclarent avoir, au cours des douze derniers mois, subi 2 actes ou plus qu'on trouve le taux de satisfaction le plus faible par rapport au lieu d'habitation (63,7%), tandis que ce sont ceux qui déclarent n'avoir subi aucun acte qui expriment la satisfaction la plus forte (86,3%).¹¹³

La vulnérabilité des professionnels

Nous avons déjà signalé que si l'on cherche à savoir s'il existe quelque part un enregistrement statistique national des infractions dont sont victimes les personnels HLM dans l'exercice de leur profession, il est impossible d'obtenir une réponse : personne, sauf au plan local, n'a encore pensé que la collecte d'une telle information et l'étude de ses évolutions pouvait présenter un intérêt. Il serait pourtant important de passer, sur ce sujet, des impressions aux données fiables. Ce serait aussi un signe de l'intérêt effectif que les pouvoirs publics et les employeurs portent à la question de la protection de leurs personnels.

Sur le plan local, certains bailleurs, conscients que le niveau de compétence et d'engagement de leurs personnels dans une gestion de proximité dépendait aussi du niveau d'insécurité qui leur est effectivement imposé, se sont penchés sur cette question. Ainsi le travail de collecte et d'analyse réalisée par l'unité prévention-sécurité de l'OPAC de l'Oise permet de commencer à cerner, sur l'année 2000, les contours d'une victimation spécifique :

- au niveau de la nature des actes subis, on voit se dessiner une configuration où les manifestations orales d'irrespect se taillent la part du lion : injures (43%), menaces (23%) sont de très loin les faits les plus fréquents. Les violences, avec ou sans ITT* (7%) sont présentes, mais nettement plus rares. Entre les deux, il y a des dégradations diverses (graffitis, incendie, jets de détritux, vols) sur l'outil de travail, la loge ou son environnement (22%).
- au niveau des personnels, il faut observer que les gardiens ne sont pas les seuls, même s'ils sont les plus nombreux (38,5%), à polariser cette insécurité : les agents de service ménage (34%) les agents techniques de service (10% et même les "administratifs" (17%) sont également confrontés à l'insécurité.¹¹⁴

En attendant que des enquêtes de victimation plus approfondies soient lancées, il est notable que de nombreux gardiens soulignent que les conditions d'exercice de leur profession sont largement modifiées par l'existence de la délinquance et des incivilités. Les témoignages recueillis au cours de notre mission, ou dans d'autres travaux,¹¹⁵ sont innombrables. Il ne nous a pas échappé que durant le dernier trimestre de l'année 2001, plusieurs actions revendicatives, centrées sur les questions de sécurité et faisant suite à des agressions de gardiens, se sont déroulées, dans le sud-est de la France, en Vendée, dans le Val d'Oise (Argenteuil) notamment.

Il faut ajouter, selon les indications fournies par nos interlocuteurs de l'Union HLM, confirmées par toutes nos rencontres auprès des acteurs de terrain, la demande de plus en plus forte des gardiens d'immeubles d'être logés ailleurs

¹¹² Etude IPSOS, tableau n°34.

¹¹³ Etude IPSOS, tri du tableau n°12. Nous revenons plus loin sur l'analyse des taux de satisfaction : voir *Des contre-tendances en faveur de la sécurité*.

* ITT : Interruption Temporaire de Travail

¹¹⁴ Cf. Statistiques globales sur les infractions contre le personnel pour l'année 2000, Dossier réalisé par l'unité prévention-sécurité de l'OPAC de l'Oise, 15 mars 2001.

¹¹⁵ A ce sujet, on peut lire : Les entretiens réalisés par Patrick Champagne avec "Thierry" et "Sylvie", couple d'employés d'HLM dans *La misère du Monde*, (P. Bourdieu dir.) Seuil, 1993, p. 143 à 154. Voir également, le témoignage de "Raymond", gardien au Franc-Moisin à Saint-Denis, restitué par Charles Rojzman, dans *Savoir-vivre ensemble*, La découverte, 2001, p.88 à 95.

que sur leur lieu de travail, voire des difficultés grandissantes de recrutement. Ce dernier point peut être interprété en partie comme un effet de l'image "extérieure" des HLM comme lieux privilégiés de désordres (mais la difficulté à se construire une identité professionnelle valorisante dans le contexte d'un regard social hyper négatif est l'un des facteurs qui fabriquent la vulnérabilité des métiers HLM). Il n'en va pas de même du premier phénomène qui paraît directement en rapport avec des expériences vécues par les intéressés, expériences qui sont évidemment communiquées, partagées, répandues au travers des contacts, syndicaux et/ou informels dans la profession, même si celle-ci est encore largement atomisée.¹¹⁶

Les gardiens, notamment quand ils habitent sur place, ne sont pas uniquement les seuls acteurs de la sécurité à être en *permanence* exposés au risque, ils sont aussi ceux qui voient, à chaque instant - y compris par la répétition déprimante des tâches de nettoyage et de réparation consécutives aux dégradations - les effets tangibles de l'insécurité à la fois sur le patrimoine de leurs organismes et sur les résidents (avec lesquels c'est le sujet n°1 de conversation et de plainte).

Lorsque cette confrontation quotidienne - non seulement au harcèlement direct de certains auteurs, mais aussi à la victimation d'autrui, celle des résidents à laquelle rares sont les gardiens à demeurer insensible - n'est pas prise en compte par leur employeur ou d'autres institutions, ce qui arrive encore trop souvent, on voit s'exprimer une authentique *souffrance professionnelle*.

Mais on observe également l'existence de conduites d'évitement chez presque tous les intervenants amenés à travailler ponctuellement dans certains ensembles HLM : professions de santé¹¹⁷, travailleurs sociaux, etc. Par exemple, dans le Nord, le déroulement des gardes médicales de nuit est profondément affecté par la crainte des agressions ou du vandalisme sur les véhicules des

médecins. Aux Mureaux, des cabinets médicaux qui étaient installés dans des ensembles HLM ont quitté les lieux, pour des raisons liées aux désagréments subis par la clientèle, personnellement ou sur les véhicules¹¹⁸.

L'entrave à la vie associative.

Des associations ou amicales de locataires indiquent également qu'elles doivent prendre des précautions particulières, voire, dans certains ensembles, renoncer à certaines pratiques (par exemple le porte-à-porte). Une enquête interne à la CNL s'est déroulée pendant la durée de la mission, et la confédération a bien voulu mettre à notre disposition les résultats de celle-ci.¹¹⁹

Les principaux enseignements de ce questionnaire sont les suivants :

- 54% des militants déclarent avoir personnellement été victimes d'un acte de délinquance à l'occasion de leur activité militante.
- Parmi ceux-là, 50% estiment que l'infraction était directement en rapport avec leur participation à l'activité de l'association.
- 23% déclarent que leur association locale a été victime en tant que telle (cambriolage, dégradations ou incendie dans le local).
- 72% des militants pensent que l'insécurité modifie les conditions d'exercice du militantisme dans le logement social.

La direction nationale de la CNL estime que certaines amicales de locataires ont été tout simplement détruites par l'insécurité.¹²⁰ Dans la période récente, des locaux ont été incendiés à Toulouse et à Chambéry, des militants agressés dans les Hauts-de-Seine, leurs véhicules dégradés à Ivry-sur-Seine...

Mais les dispositifs de prévention et d'insertion subissent eux-mêmes l'impact de l'insécurité. Il suffit de constater les précautions qui doivent être prises (et par conséquent

¹¹⁶ Cette atomisation résulte à la fois de la nature du travail (affecté à un groupe de logements, le gardien travaille souvent "en solitaire"), de la myriade de statuts (employés de droit privé, employés ressortant du statut de la fonction publique territoriale) et des difficultés de coordination, y compris au plan syndical, qu'engendre l'existence de 850 employeurs différents.

¹¹⁷ Un groupe de travail a été mis en place par le ministère de l'emploi et de la solidarité, pour étudier "l'amélioration des conditions d'exercice des professionnels de santé dans les quartiers de la politique de la ville". La DIV pilote ce travail auquel le ministère de la justice participe. Un premier rapport sur les situations d'insécurité et de violences subies par les différents professionnels de santé avait été remis le 6 novembre 2001 et il faisait apparaître de réelles manifestations d'insécurité vécue, notamment les jours de garde et les jours fériés, en général sous-déclarées.

¹¹⁸ Notons néanmoins que certains acteurs soulignent que le départ de certains médecins du parc social, ou leur réticence à s'y installer, phénomène semble-t-il national, est autant sinon plus le résultat du niveau excessivement bas des plafonds de ressources que des dégâts directs de l'insécurité.

¹¹⁹ Questionnaire sur la sécurité, envoyé à 800 militants de la CNL - la plupart d'entre eux assumant des responsabilités électives dans les conseils d'administration d'organismes HLM. Un tiers des militants a retourné le questionnaire, 64% d'entre eux résidents en région parisienne. Cf. annexe n°5.

¹²⁰ Entretiens des 11 et 26 octobre 2001.

financées) pour assurer la protection de certains locaux contre les dégradations et les vols de matériel pour s'en rendre compte. Les violences urbaines, lorsqu'elles éclatent, prennent souvent pour cible des locaux associatifs, des centres de PMI*, des clubs de prévention. C'est l'aspect spectaculaire de la question. Mais il y a dans certains quartiers une pression plus insidieuse et permanente qui rend plus difficile l'exercice professionnel ou bénévole de la prévention. De nombreux acteurs la dénoncent et la prennent comme un symptôme de la gravité de la situation. Pour s'en tenir à deux des exemples portés à notre connaissance durant notre mission : dans les Hauts-de-Seine, un centre socio-culturel, dont les jeunes animateurs étaient périodiquement victimes de menaces - et les locaux de dégradations - de la part de jeunes délinquants de la cité a, courant décembre, entamé un mouvement de protestation ; dans l'agglomération lyonnaise, les "gardiens de la tranquillité" mis en place par une municipalité pour assurer une veille et une assistance nocturne aux habitants ont amorcé un mouvement revendicatif à la suite de "caillassage" et de menaces avec armes dont ils étaient victimes...

Tout se passe comme si les personnes exerçant une activité de type social au sens large étaient devenues, dans les ensembles HLM les plus marqués par la délinquance, des cibles privilégiées. Cela renvoie pour une part, certes, à leur vulnérabilité (activité se déroulant dans l'espace public, individus "visibles" et donc plus exposés que les autres, absence de protection suffisante des locaux, etc.); de nombreux acteurs estiment que cela renvoie également à la création tout à fait intentionnelle d'un "climat", où les dégradations et les menaces auraient une fonction intimidante et démonstrative : il s'agit de cantonner l'activité associative derrière des limites qu'elle ne doit pas franchir (celles où elle devient "gênante" pour certains illégalismes organisés ?) ; il s'agit également de signifier à la cantonade *qui* décide vraiment de ce qui est possible et de ce qui est interdit dans le quartier.

Sauf à disqualifier la parole de ces acteurs, on voit bien qu'ils perçoivent la délinquance, non seulement comme susceptible d'influer négativement sur les modes d'habiter des résidents, mais comme l'instrument d'une pression concrète sur la capacité d'action de leur association.

Ceux parmi les résidents qui sont les plus mobilisés, les moins fatalistes, potentiellement les plus actifs le disent nettement : en comprimant ses marges de manœuvre, l'insécurité change les conditions du militantisme dans l'habitat social.

🔗 La Politiques de logement : répercussions et boucles vicieuses

Que signifie une "politique du logement" ? La reconnaissance par la collectivité de l'importance de l'habitat dans les conditions d'existence des populations. Le choix de ne pas abandonner l'organisation du logement disponible aux aléas de l'offre et de la demande, mais d'adapter celle-ci, y compris de façon volontariste, à des impératifs sociaux qui n'émergent pas toujours spontanément.

Mais comme l'habitat n'est pas indépendant des autres phénomènes sociaux, notamment en zone urbaine, cette politique n'a de sens et d'efficacité que si elle intègre les variables situées aussi bien en amont qu'en aval de l'acte de construction proprement dit, que si elle se révèle apte à penser les interdépendances et les articulations de problèmes.¹²¹ Aujourd'hui l'insécurité dans le logement est un phénomène qui, par son ampleur, travaille de l'intérieur, "secoue" les politiques de logement locales ou nationales.

L'impact économique

Nous avons déjà observé l'absence d'outils nationaux qui permettent de cerner le volume et la répartition des dépenses de sécurité (au sens restrictif que nous avons adopté), ainsi que la place qu'elles occupent par rapport aux autres dépenses dans le champ du logement. Pourtant, il faut bien voir que l'insécurité dans l'habitat engendre des mouvements financiers, pas seulement des mouvements de conscience ou des peurs : elle a tout simplement un coût, supporté par la collectivité publique, les organismes HLM, les résidents. De plus, elle suscite des stratégies marchandes : comme dans d'autres domaines, on voit monter en puissance une économie de la sécurité. Des entreprises naissent et se spécialisent, qui offrent aux bailleurs des prestations variées (équipements, surveillance, vidéo-surveillance)... Il serait sans nul doute intéressant de se pencher sur la façon dont ce nouveau marché constitue une réponse au phénomène de l'insécurité et en même temps influe sur les politiques et les choix des bailleurs.

* PMI : Protection Maternelle et Infantile.

¹²¹ Sur ces questions, voir *Penser l'action publique*, Patrice Duran, LGDJ, 1999.

Cerner l'impact financier de l'insécurité dans le logement social, et ses évolutions, nous paraît donc faire partie intégrante de la démarche réaliste à privilégier pour un traitement adapté de ce problème.

Bien entendu, parvenir à isoler un tel élément soulève des difficultés : c'est un travail complexe et délicat, qui n'est pas spontané et réclamerait un véritable programme de recherche ainsi que la mobilisation de spécialistes appartenant à des disciplines différentes. Mais ce n'est pas un travail impossible : il a été effectué ailleurs.¹²²

Insécurité et mixité

La loi SRU¹²³ a créé une obligation nouvelle pour l'ensemble des communes de plus de 3500 habitants (1500 en Île de France) situées dans les agglomérations de plus de 50000 habitants : d'après l'article 55 de la loi, ces municipalités doivent désormais prendre des mesures pour aboutir à ce que les logements locatifs sociaux représentent au moins 20% des résidences principales. La démarche se justifie par la volonté de ménager un droit à la ville effectif à toute la population et de répartir de façon plus équitable sur l'ensemble des communes françaises les charges induites par le logement des populations les plus défavorisées.

Comment ne pas voir que l'insécurité rend plus difficile l'application de ces objectifs incontestables ? Chacun sait qu'un certain nombre de municipalités déclare préférer assumer les sanctions fiscales prévues par la loi (un prélèvement d'environ 153 euros par logement manquant) plutôt que d'augmenter le pourcentage des logements sociaux sur leur territoire. De façon explicite ou implicite, ces attitudes sont fréquemment argumentées à partir d'une inquiétude relative à l'augmentation de l'insécurité qu'engendrerait inévitablement la construction de ce type de logements. On n'est pas obligé de croire sur parole ces arguments (qui peuvent tout simplement renvoyer à la volonté de bien séparer les espaces dévolus aux classes supérieures et aux classes inférieures de la société, et non seulement les "classes honnêtes" et les "classes dangereuses" : la peur du mélange est

aussi vieille que les inégalités sociales). Et il ne faut pas sous-estimer l'hétérogénéité des quartiers, y compris dans les banlieues : rarissimes - et à échelle d'immeubles, non de quartiers -, sont les enclaves qui concentrent des populations socialement ou ethniquement homogènes.¹²⁵

Mais on doit reconnaître aujourd'hui que l'insécurité constitue une entrave concrète à la réalisation des intentions affirmées par la nation d'assumer, dans de bonnes conditions, le droit au logement des plus défavorisés et un certain degré d'égalité dans sa mise en œuvre. La contrainte mobilisée par l'État pour réaliser ses objectifs pourra bien sûr forcer un passage à ces impératifs sociaux, il n'empêche que l'insécurité constitue aujourd'hui un obstacle sérieux à la réalisation effective de la mixité résidentielle.

De même, dès lors qu'il est manifeste qu'un certain nombre de résidents, en raison des infractions subies ou redoutées, expriment l'envie de quitter certains ensembles sociaux, on voit bien que l'insécurité vient percuter les politiques locales de logement conduites par l'État, les collectivités locales ou les bailleurs. Les bonnes intentions, quand elles existent,¹²⁶ sont ici aussi bloquées par un élément parasite qui vient modifier la donne et les comportements : petit à petit les ménages qui seraient les plus à même de contribuer à établir ou à rétablir des éléments de jouissance paisible, de cohabitation harmonieuse, s'en vont ailleurs. Ils n'entendent pas être les cobayes d'un laboratoire aléatoire. D'autres restent, parce qu'ils n'ont pas les moyens de faire autrement. Les difficultés alors s'accumulent, se concentrent, et elles peuvent contribuer à placer les décideurs devant une sorte de dilemme de fait : abandonner tel ensemble social à son sort, ou carrément démolir.

À cet élément s'en ajoute un autre : les ensembles sociaux rassemblent une forte proportion de population étrangère ou d'origine étrangère. Les étrangers représentent 11% des ménages logés en HLM, contre 5,6% des ménages.¹²⁷ C'est donc dans le logement social que se pose avec le plus

¹²² Par exemple, des études ont été réalisées pour cerner les coûts engendrés par l'insécurité routière. De nombreux travaux sur le coût du crime ont été effectués grâce au CESDIP, notamment par Philippe Robert et Thierry Godefroy.

¹²³ Loi SRU : Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité au renouvellement urbain.

¹²⁴ 106 agglomérations et 812 communes entreraient dans le champ d'application de cette disposition. Source : DGHUC.

¹²⁵ Sur cette question, on peut lire L'exclusion : "le mythe du ghetto", (Marcel Roncayolo et Guy Burgel) dans le chapitre Vers le XX^e siècle, de la somme *La ville aujourd'hui, Histoire de la France urbaine*, Marcel Roncayolo (Dir.) Points Seuil, ed. de septembre 2001.

¹²⁶ Il existe encore des responsables qui préfèrent concentrer les ménages en difficultés dans des quartiers "à part", afin de cantonner les problèmes à des zones délimitées. Sur ce point, les analyses sans complaisance de Michel Bonetti nous paraissent hélas d'actualité. Cf. "La gestion urbaine des quartiers d'habitat social et la construction des relations sociales", CSTB, communication au colloque de Glasgow, septembre 1994.

¹²⁷ Cf. *Des chiffres et des faits*, Union Nationale HLM, 2001.

d'acuité le problème de la cohabitation entre des groupes et des individus munis de règles de vie différentes qui renvoient à des origines, des histoires, des traditions socio-culturelles (mais aussi à la crise spécifique de ces traditions, à la désaffiliation, à la relativisation des appartenances communautaires) de plus en plus diverses. La question de l'hétérogénéité ethnique dans le logement social constitue désormais une composante non négligeable du problème de la mixité.

Ce qu'on aperçoit aussi dans certains ensembles sociaux, c'est une tendance au rassemblement par nationalité ou par ethnie dans des quartiers ou des groupes d'immeubles. Certains acteurs locaux reprochent aux bailleurs de favoriser, par l'utilisation de quotas implicites, ces regroupements. D'autres y voient un facteur d'insécurité. Mais on pourrait aussi examiner l'hypothèse, encore peu explorée semble-t-il, que ces concentrations progressive (et discrètes) de ménages en fonction des origines soient elle-mêmes une sorte de réponse à l'insécurité de la part de certaines communautés. N'oublions pas que les jeunes étant parmi les plus exposés à l'insécurité, et les populations d'origine étrangère les plus massivement composées de jeunes, les "RLS étrangers" sont certainement parmi les plus victimisés.

Il y a des politiques de peuplement. "La composition sociale (des) quartiers résulte d'une construction à la fois sociale, économique, politique et administrative, elle ne doit rien au hasard."¹²⁸ Mais cette construction est complexe, mêlée de facteurs globaux et de réactions des demandeurs et des

résidents à ces politiques, et en partie sur-déterminée par un phénomène qu'à peu près personne n'a désiré : l'insécurité. Il y a des stratégies de demandes et de regroupement, de la part des individus et des familles, voire de communautés, qui s'adaptent à des politiques et à ce qu'ils ressentent dans leur vécu résidentiel, ou se glissent dans leurs interstices de politiques globales qui ne sont jamais toute-puissantes, contrairement à ce que suggère l'expression de "construction". La composition sociale et ethnique des quartiers d'habitat social est plus un résultat qu'une construction. En discutant avec certains résidents, notamment certains "leaders" de communautés étrangères, on voit en tout cas souvent apparaître la volonté de s'unir pour mieux maîtriser l'espace et gérer les relations avec autrui sur la base de codes communs, ceux qui sont partagés entre gens de même origine.

Ainsi, par une série de biais, l'insécurité vient également percuter les intentions affichées lors du vote de la loi LOV¹²⁹ en 1991 qui, à la nécessité de favoriser la cohésion sociale, avait ajouté l'objectif de "faire disparaître les phénomènes de ségrégation". La tendance au rassemblement identitaire, communautaire ou national, aveuglante dans certains ensembles sociaux, n'est pas seulement l'amont d'une insécurité qui serait "en aval", comme on l'entend souvent : elle est aussi une conséquence de l'insécurité.

L'insécurité : une question de "sentiment", vraiment ?

En matière d'insécurité, craintes et vécus sont si étroitement mêlés qu'un certain nombre de chercheurs ont été conduits à douter de la pertinence de la notion de "sentiment" d'insécurité : "Le sentiment d'insécurité, ce vocable du débat public, éclate à l'observation : d'un côté, une peur d'être, soi ou ses proches, victime de la délinquance ; de l'autre une préoccupation pour la délinquance comme problème social."¹³⁰ On peut se demander, en effet, si celle-ci ne constitue pas

plus une "prénotion" qu'un concept utile pour cerner les évolutions de la conscience sécuritaire.

Certes, le "sentiment d'insécurité" fait florès dans les débats. Depuis qu'il a accédé à la dignité de concept officiel, en 1977, à l'occasion du "rapport Peyrefitte"¹³¹, il est devenu une sorte de réflexe conditionné et se répand comme une traînée de poudre, il est vrai avec certains encouragements.

Voici par exemple ce qu'on pouvait lire récemment dans un grand quotidien national, dans un dossier au titre évocateur ("Enquête sur le sentiment d'insécurité") : "(...) le mécanisme de la peur peut être déconnecté de la réalité des faits ; on peut craindre autant d'être agressé dans la rue, si l'on a déjà

¹²⁸ Cf. "La gestion urbaine de proximité", M. Bonetti, op. Cit.

¹²⁹ LOV : loi d'orientation pour la ville.

¹³⁰ Cf. "Une mutation dans les préoccupations sécuritaires ?" Philippe Robert, Marie-Lys Pottier, Questions pénales, *Bulletin du CESDIP*, XIV, 4 septembre 2001.

¹³¹ Un chapitre entier, le premier, de ce rapport était consacré au "sentiment d'insécurité", ainsi présenté : "Dans la France d'aujourd'hui, une peur enfouie au plus profond de l'homme, mais effacée pour un temps des mémoires est reparue sous la forme d'un sentiment d'insécurité." On lisait plus loin : "La place réservée à la violence par l'ensemble des moyens de communication de masse contribue, pour une part essentielle (souligné par nous, DP), à alimenter le sentiment d'insécurité." Le rapport énonçait les quatre composantes de ce sentiment : "la peur", "l'émotion", "l'exaspération", "l'angoisse collective". Cf. *Réponses à la violence*, rapport du comité présidé par Alain Peyrefitte, Presse Pocket, tome 1, 1997.

été victime, que si cela ne nous est jamais arrivé."¹³² Il est facile de montrer qu'un certain nombre de personnes qui n'ont jamais été victimes d'agression redoutent d'avoir à en subir. L'assertion est irréfutable. C'est au moment d'inférer de cette différence la preuve d'une "déconnexion" entre "la réalité des faits" (sic) et le "mécanisme de la peur" qu'un saut est effectué : pourquoi l'agression dont on a entendu parler, à laquelle on a assisté, ne ferait-elle pas partie de la "réalité" ? L'individu est-il une monade ou un être socialisé, partageant l'expérience d'autrui, informé, par les multiples canaux de la communication interpersonnelle (qui ne se réduit pas aux media), de ce qui se passe autour de lui, et non seulement de ce qu'il voit et sent directement ? Si cette crainte-là est connectée¹³³ à cette réalité-là, en quoi est-il rigoureux de continuer à parler d'un vague "sentiment" ? Il faudrait aussi s'interroger sur la définition de la peur qui est sous-jacente à ce type de raisonnement. Pourquoi la "peur" serait-elle nécessairement un "sentiment", un symptôme d'émotions irrationnelles ? On peut avoir peur à la suite de déductions rigoureuses, et avoir l'esprit tranquille sur la base de raisonnements erronés. La peur peut donner lieu à la panique, mais aussi à des conduites de prudence.

On voit fonctionner ici un double tour de passe-passe : la réalité est tronçonnée, puis expurgée de ce qui n'est pas immédiatement perceptible par et dans le corps de l'individu : l'individu est tout simplement réduit aux perceptions immédiates de son corps propre. La peur, elle, est disqualifiée comme une "mécanique" : assimilée à l'affolement, elle traverse les individus sans jamais mobiliser leur conscience.

En réalité, la seule chose que réfute le constat selon lequel des inquiétudes existent chez les non-victimes, et non seulement chez les victimes, c'est l'idée que l'insécurité serait exactement la même chose que la préoccupation qu'elle suscite. Mais le constat ne réfute en rien l'idée qu'une liaison existe toujours entre les faits et la préoccupation.

On peut d'ailleurs observer que si l'on teste la notion en l'exportant dans d'autres champs de la vie sociale, elle s'effondre, son absurdité apparaissant immédiatement.

Par exemple, la plupart des individus qui ont peur d'avoir un accident grave de voiture n'en n'ont jamais eu. Cette peur est pourtant connectée aux accidents réels, ceux auxquels ils ont

assisté et ceux dont ils ont entendu parler. Il est heureux que la prévention routière n'ait jamais pris pour base de départ l'existence d'un "sentiment d'insécurité routière" déconnecté de la réalité. Pourtant, on devrait se souvenir que, dans les années soixante-dix, un lobbying intense (émanant d'une partie de la presse spécialisée et de certains constructeurs automobiles) a tenté de faire croire que l'Etat exagérât l'insécurité routière et suscitait artificiellement la peur chez les conducteurs. Grosso-modo, il a été défait.¹³⁴ En matière de sécurité des biens et des personnes, on a parfois l'impression d'en être encore à cette sorte de préhistoire.

Le chômage est aussi un souci largement partagé par les 23 millions d'individus qui forment, selon l'INSEE, la population active occupée en France (y compris ceux qui détiennent une garantie d'emploi), et à notre connaissance personne n'a jamais eu l'idée d'inférer de cette évidente différence entre préoccupation et vécu que la peur du chômage serait déconnectée de sa réalité, et d'élire au rang de concept quasi-scientifique un "sentiment" de chômage...

On pourrait ainsi multiplier les exemples (dans le champ de la santé, de la protection sociale, de l'écologie, etc.) où le débat et la recherche, qui posent pourtant une question de principe identique (comment un fait social se transforme-t-il en préoccupation dans l'espace public ?) ont avancé sans éprouver le besoin de convoquer cette image du "sentiment".¹³⁵

Ainsi, cette notion ne permet pas d'apercevoir, mais au contraire augmente les risques de camoufler les liaisons entre l'insécurité et l'inquiétude collective : comme cela a été remarqué depuis longtemps par quelques chercheurs,¹³⁶ loin d'être neutre, elle fait insidieusement écran. Il est d'ailleurs frappant d'observer que plus on s'approche du terrain et des acteurs "de première ligne" et moins la notion, ou ses synonymes, est utilisée, et plus on s'en éloigne, plus son manie-ment devient une sorte d'exercice imposé des discours.¹³⁷

Il est donc urgent, nous semble-t-il, de s'interroger carrément sur le bien-fondé de cette notion de "sentiment d'insécurité" : elle n'est pas un concept anodin, elle est une construction qui détermine d'emblée un certain regard, contestable, sur l'insécurité.

¹³² Pascal Ceaux, *Le Monde*, 15 décembre 2001.

¹³³ Connecter : "unir par une connexion, mettre en liaison", selon *le petit Robert*. Vient du latin connectere : "lier ensemble."

¹³⁴ À partir de là, il a été possible de construire de véritables savoir-faire en matière d'insécurité routière. Au bout de quelques années, l'insécurité automobile a commencé, trop lentement, à régresser, en dépit d'un élément de contexte hyperdéfavorable : l'augmentation massive du nombre de véhicules en circulation.

¹³⁵ Pierre Bourdieu et A. Darbel, dans un texte consacré à l'examen du rapport entre la transformation des conditions économiques et sociales et l'évolution de la natalité, convoquaient eux aussi, en 1966, la notion de "sentiment d'insécurité". Ils soulignaient les différences d'attitude vis-à-vis de la procréation (qui renvoie à une certaine appréhension de la sécurité pour l'avenir) en fonction de l'hétérogénéité des situations sociales. Mais cela ne les empêchait pas de noter : "**Toutes les enquêtes d'opinion montrent que le public est très sensible aux phénomènes de croissance et de décroissance et qu'il perçoit très justement les tendances, tant en matière d'économie qu'en matière de démographie, même s'il n'a pas toujours une connaissance exacte des chiffres absolus.**" Cf. *Le partage des bénéfices*, Darras, Editions de minuit, 1966.

¹³⁶ "(...) Si la compréhension des relations entre victimation et appréhension vécue doit être menée avec prudence sans omettre les médiations qu'instaurent les formes de sociabilité et les orientations normatives, cette appréhension vécue – par ailleurs fortement liée au milieu urbain et à une préoccupation sécuritaire – traduit dans ses variations écologiques les variations mêmes de l'importance des atteintes enregistrées par les statistiques policières. Au milieu des années 1980, le procès d'irrationalité souvent intenté à l'opinion publique paraît assez mal fondé et au demeurant assez stérile." Cf. Hugues Lagrange et Renée Zauberman, "Du débat sur le crime et l'insécurité aux politiques locales", *Déviante et société*, Vol XV, n°3, septembre 1991.

¹³⁷ Nous avons observé, à plusieurs reprises, une volonté de "plaquer" la notion, notamment par le choix des titres, sur des études dont le contenu, à bien y regarder, démentait totalement la pertinence de celle-ci. Voici par exemple ce qu'on peut lire, dans un diagnostic récent sur la politique de la ville à Chanteloup les Vignes : "**Les interviewés Chantelouvais se plaignent d'un sentiment d'insécurité qui construit leur rapport négatif au quartier et d'une manière générale à leur habiter**". Il suffit pourtant de parcourir les lignes suivantes pour apercevoir que les Chantelouvais ne se plaignent pas "du sentiment" mais de l'insécurité elle-même : "**Tous délits confondus, c'est en effet probablement plus de 70% des habitants qui en ont été victimes au moins une fois souvent plus de deux – et nous ne tenons pas compte des agressions verbales ni des menaces voilées qui sont monnaie courante.**" Tout au long d'un chapitre – intitulé "un sentiment d'insécurité structuré par les jeunes et partagé par tous" – la divergence entre le coup de chapeau à la notion et le compte-rendu réaliste de la situation est notoire.

4 Esquisse d'une typologie par la gravité

Sur la base de ce que nous avons aperçu dans nos déplacements¹³⁸, des débats des "séminaires de Fontenoy"¹³⁹ et de ce qui précède, il nous a paru utile de risquer une typologie en fonction de la gravité. Bien que nous ayons pu tester cette hiérarchisation de l'insécurité dans le logement social auprès de nombreux acteurs du logement et/ou de la sécurité au cours de notre mission, et noté qu'elle recevait en général un accueil positif,¹⁴⁰ il est évident que des études à la fois périodiques et approfondies permettraient certainement de l'affiner, voire de le rectifier.

¶ Situations du 1^{er} type : une tranquillité relative

On trouve d'abord des zones relativement préservées où n'est pas décelable une insécurité différente en intensité de celle qui existe dans l'ensemble de la société. Ici, ce sont probablement les incivilités et les troubles de jouissance qui contribuent le plus au développement des inquiétudes liées au logement. Ce n'est pas une délinquance dure, mais plutôt cette sorte "d'insécurité douce" qui commence à introduire un *coin entre les uns et les autres*.

La préoccupation existe et elle est massive, bien sûr, mais elle se rattache sans doute autant à une inquiétude générale qu'aux impacts d'une victimation directement indexée sur l'habitat. En résumé, les insécures le sont ici en tant que citoyens, informés par de multiples canaux de l'évolution générale de la situation, plus que comme résidents ayant vérifié à partir de leur situation d'habitant, les dégâts de l'insécurité, sauf peut être en ce qui concerne les nuisances inciviles.

C'est vraisemblablement ici que l'écart entre d'une part le regard global négatif que semble, à travers les media, porter la société sur le logement social, et les sociabilités vécues et sauvegardées par la plupart des résidents est le plus important : la volonté de protester contre une "stigmatisation" perçue comme injuste est forte, chez les résidents, les professionnels du logement et les acteurs "intermédiaires" (militants associatifs, agents de proxi-



mité, etc.). Les pratiques de certains employeurs qui, avant l'embauche, procèdent à une enquête pour déterminer d'où le candidat vient, et, lorsque c'est d'un quartier d'habitat social, formulent une réponse négative, sont vécues non seulement comme discriminatoires, mais encore comme totalement décalées par rapport à la réalité.

Il est probable que la majorité du parc HLM appartient à cette catégorie, mais cette affirmation, faute d'un observatoire national et d'enquêtes systématiques, relève, nous en sommes conscients, plus de l'hypothèse raisonnable que de la certitude.

¶ Situations du 2^{ème} type : un processus de décohabitation

Elles regroupent des ensembles d'habitat social où l'insécurité apparaît comme un problème très sérieux. Ici, incivilités et infractions sont liées, paraissent avancer de front, sans qu'il soit possible de déterminer lesquelles sont motrices.

Il est probable que c'est là qu'on trouve le plus grand nombre de résidents qui se déclarent préoccupés par l'insécurité, mais sans systématiquement la placer avant des préoccupations d'un autre ordre, comme par exemple l'entretien des bâtiments, le bruit ou le confort. Dans ces situations, la sociabilité et l'entraide sans disparaître complètement, cèdent du terrain au profit de la méfiance et d'un qui-vive.¹⁴¹ Les éléments d'une décohabitation¹⁴² commencent à poindre.

¹³⁸ Voir en annexe n°1 la liste de nos déplacements.

¹³⁹ Cf. annexe n°2

¹⁴⁰ Voir à ce sujet, le compte-rendu intégral des débats de la rencontre Parlementaires/SA HLM Sécurité et mixité des territoires du 6 décembre 2001, notamment p.9 à 24.

¹⁴¹ L'expression est empruntée à Christian Ginchard, Françoise Stortz, Nathalie Vincent : "Les capacités politiques des habitants des quartiers en développement social urbain : jalons pour une anthropologie politique", dans l'ouvrage *Intelligence des banlieues*, Liane Mozère, Michel Peraldi, Henri Rey (Dir.) L'aube, 2001.

¹⁴² Dans un sens un peu décalé, nous empruntons cette formule heureuse à Jean-Yves Ygnace. Cf. "Stratégies résidentielles et décohabitation : rupture ou continuité", dans *Stratégies résidentielles*, Ed. de l'INED, PCA, MELTM, coll. " congrès et colloques ", 1990.

Ici, on teste la réaction des différentes institutions à la progression d'un phénomène qui appelle des réponses urgentes. La plainte, la lettre de protestation adressée au bailleur ou au maire, la discussion, parfois mêlée de colère, au cours de la réunion d'immeuble, le signalement spontané des incidents au gardien, sont des démarches courantes, encore possibles : l'insécurité suscite une réaction forte, probablement parce que l'attachement au quartier demeure très vivace, et que les résidents sentent que la qualité de la vie pourrait bien basculer à cause de la délinquance. Les institutions sont interpellées : elles peuvent encore décevoir, elles ne sont pas disqualifiées. En se fiant à ce que nous avons aperçu durant nos déplacements et entendu au cours de quelques débats, on risquera l'hypothèse qu'environ un tiers du parc ressort de cette catégorie-là.

🔗 Situations du 3^{ème} type : la sécurité ravagée

Elles comprennent des quartiers d'habitat social ou des ensembles HLM totalement sinistrés, où la qualité de vie semble avoir été détruite par l'insécurité. Ici, au-delà d'un enchevêtrement total des différentes manifestations de l'insécurité, il semble qu'on soit entré dans un processus de ghettoïsation active,¹⁴³ c'est-à-dire non pas imposée par une puissance forcément extérieure, abstraite, ni non plus découlant mécaniquement d'une configuration architecturale, mais une ghettoïsation voulue et organisée par des individus précis, des réseaux délinquants qui ont besoin de la sanctuarisation. C'est la délinquance, et même une délinquance assez grave, parfois criminelle, qui est centrale, qui paraît surdéterminer le reste : le moteur d'une sorte de "descente aux enfers" qui finit par affecter tous les registres de la vie en commun. Chacun, à moins de quitter les lieux, doit composer avec. Pour entrer dans certains halls, il faut baisser les yeux. "Les composantes de l'attachement à un quartier qui ailleurs peuvent suffire à compenser les difficultés, semblent ici

exploser sous la pression forte et continue des actes de délinquance quotidiens."¹⁴⁴

Les incivilités semblent dans ce type de situation changer de fonction : elles ne sont plus seulement les traces d'une perte du savoir-vivre et de l'effritement des règles de conduite, elles tendent à devenir des "marqueurs" qui permettent d'éloigner l'intrus et de décourager la participation à l'organisation d'une vie commune. L'inconduite s'articule alors, par une série de médiations, avec des logiques de gang. Des vérifications d'identité existent bien : elles ne sont pas effectuées par des agents de la police judiciaire, mais par des individus manifestement chargés de contrôler les allées et venues.¹⁴⁵ On y livre, on y stocke, on y vend, parfois avec une certaine ostentation, et en plein jour, des quantités impressionnantes de drogues. On fait comprendre à ceux qui en manifesteraient l'intention, qu'il est interdit de photographier ou de tourner un film. Ici, c'est l'honnêteté qui semble mise en examen, et la vie normale hautement suspecte. La question de la crainte des "représailles" est unanimement mise en avant : par les locataires, les gardiens, les militants associatifs, voire certains policiers. Elle modifie en profondeur le rapport aux institutions : tout se passe ici comme si on avait testé les dispositifs, et vérifié leur impuissance. En faisant chuter la propension des victimes à porter plainte, elle fausse, plus qu'ailleurs, les instruments de comptage et les enregistrements statistiques. On peut supputer que c'est là que se trouve concentrée la majorité des 39% de RLS qui estiment que la police ou la gendarmerie craignent d'intervenir sur leur lieu d'habitation, proportion énorme quand on y réfléchit.¹⁴⁶ Il y a coexistence et métissage de dynamiques endogènes (des auteurs issus des quartiers) et de dynamiques exogènes (des délinquants et des réseaux qui, venus de l'extérieur, viennent s'y abriter, en profitant tout à la fois d'un climat général et des configurations propices du bâti).

¹⁴³ Pierre Bourdieu, dans "Effets de lieu", analyse ainsi les "ghettos américains" : "(...) ces lieux à l'abandon, qui se définissent, fondamentalement, par une absence – essentiellement celle de l'Etat, et de tout ce qui s'ensuit, la police, l'école, les institutions de santé, les associations, etc." Cf. *La misère du monde*, Seuil, 1993. Ce qui se frappe dans cette représentation du ghetto, c'est l'intentionnalité : par une stratégie volontairement abstentionniste, l'Etat, aurait créé des zones délaissées. Et l'ensemble de leurs habitants seraient les sujets passifs de cette décision. Nous ne savons pas si une telle assertion est vraie aux États-Unis. Jean-Marie Delarue, pour la France, n'avait pas hésité à présenter les banlieues en difficulté comme un résultat des politiques publiques. Cf. *La relégation*, Syros, 1991. Dans les zones les plus difficiles que nous avons visitées, ce qui nous a frappé c'est plutôt une sorte de co-production du ghetto, où, non pas les résidents, mais des groupes réduits délinquants jouent un rôle actif, tandis que ce sont la plupart des agents de l'Etat essayant d'y intervenir qui paraissent subir la situation. Ce qui peut expliquer la très forte rotation de personnel qui destabilise périodiquement les services publics, et l'ensemble de ceux qui doivent coopérer avec eux.

¹⁴⁴ Diagnostic sur la politique de la ville à Chanteloup-les-vignes (La Noé).

¹⁴⁵ Il est arrivé, dans certains halls, que pour aller effectuer une intervention dans un immeuble, des agents d'entretien ou d'EDF se voient contraints d'exhiber leur carte professionnelle !

¹⁴⁶ Etude IPSOS, tableau n°42.

Une étude statistique a été réalisée par la DCSP* du Ministère de l'intérieur sur la délinquance dans 8 quartiers d'habitat social de la couronne parisienne.¹⁴⁷ Le tableau ci-dessous fait apparaître des types d'infractions surreprésentées dans ces zones par rapport aux moyennes nationales.

Tableau n°8

Type d'infractions	8 quartiers d'habitat social ¹⁴⁸	National
Violences volontaires	78,42%	30,73%
Vols avec violences sans arme commis sur des femmes sur la voie publique	37,85%	25,52%
Trafic et revente de stupéfiants	1,97%	0,64%
Usage de stupéfiants	30,48%	23,18%
Recels	17,94%	7,76%
Incendies volontaires de biens privés	13,52%	8,29%
Dégradations	237%	166%
Outrage à dépositaire de l'autorité	13,03%	6,99%
Violences à dépositaire de l'autorité	13,77%	4,80%
Port et détention d'armes prohibées	10,08%	7,08%

Même en rappelant que l'interprétation de tout comptage statistique appelle à la prudence, ne voit-on pas ici se dessiner ces "cas extrêmes" où sévit, selon la DCSP, une "criminalité spécifique basée sur une organisation en réseau générant à partir de faits délictueux une réelle économie souterraine", et qui semble recouper en partie les situations du 3^{ème} type que nous avons cru apercevoir ?

Il nous semble important de relever que ces trois types de situations ne paraissent pas mécaniquement liées à des configurations urbaines, architecturales ou géographiques : manifestement, des logements sociaux situés dans des villes nouvelles relativement récentes (maillage de zones pavillonnaires et d'habitat collectif) peuvent relever de la catégorie 1 ou 2, des ensembles HLM de taille réduite peuvent appartenir tantôt à la catégorie 2, tantôt à la catégorie 1, des logements sociaux situés dans des grandes villes de province ou au contraire de petites villes ou des villes moyennes peuvent également être aperçus dans chacune des catégories.

5 Des contre-tendances en faveur de la sécurité

Le réel est contradictoire. S'intéresser à la façon dont le phénomène de l'insécurité pèse sur la qualité de la vie et influe sur les rapports sociaux ne devrait pas avoir pour effet de masquer ou de sous-estimer l'existence de tendances opposées. Dans le cas du logement social, toujours menacé d'une sorte de "mise à l'index" culturelle ou sociale, d'un processus de stigmatisation globale, il est tout particulièrement décisif de se pencher sur la façon dont l'immense majorité des résidents réussissent, en dépit de graves difficultés et de grandes inquiétudes que nous n'avons pas masquées, à fabriquer du lien, du bon voisinage, des rapports sociaux très riches, des entraides. C'est d'ailleurs, nous semble-t-il, seulement si on repère et on observe les manifestations multiples d'honnêteté, de droiture, et de capacité à l'entente qui existent dans le logement social qu'on peut réellement apprécier la gra-

vité de ce qui se joue en matière d'insécurité : c'est cette socialité encore heureuse que la délinquance, dans les zones les plus dégradées, a détruit.

¶ La satisfaction à l'égard du lieu

Une étude approfondie réalisée auprès de familles habitants dans neuf quartiers d'habitat social de la région parisienne par l'observatoire d'analyse des dynamiques résidentielles (OADR) avait, en 1994, déjà montré la grande diversité d'attitudes des résidents : "Des habitants peuvent vivre dans le même quartier et avoir des sentiments, des représentations et des pratiques fondamentalement différentes."¹⁴⁹ Comme le rappelle justement Michel Bonetti, il existe des "lieux où les habitants se connaissent bien, développent de nombreux échanges et assurent une régulation de l'espace dans leurs immeubles et à proximité."¹⁵⁰

*DCSP : Direction Centrale de la Sécurité Publique

¹⁴⁷ Note DGNP/DCSP du 23 octobre 2001.

¹⁴⁸ Clichy (quartier Nord), Bobigny (cité l'Etoile), Bondy (quartier Nord), Sevran (quartier Rougemont), Neuilly-sur-Marne (quartier des Fauvettes), Noisy-le-grand (cité le Pavé neuf), Champigny-sur-Marne (cité du bois l'Abbé, cité des Mordacs).

¹⁴⁹ "Diversité des modes d'habiter et appréciation de la gestion dans neuf quartiers d'habitat social", Barbara Allen, Michel Bonetti, Patrick Elias, Laboratoire d'analyse des dynamiques résidentielles, CSTB, mai 1998.

¹⁵⁰ Cf. "Réduction de l'insécurité : l'indispensable transformation du système de gestion urbaine de proximité". Laboratoire de sociologie urbaine générative, CSTB, mars 2001.



Cette capacité à fabriquer du bon voisinage, donc à auto-produire de la sécurité, s'efface évidemment dans les zones les plus dévastées par la délinquance, elle peut être entravée par des pratiques institutionnelles défailtantes, mais elle existe, au moins à l'état latent, dans la majorité du parc HLM.

Une enquête réalisée par le CECOP en mai 2000 avait signalé l'écart notable entre les représentations des non-résidents sur les HLM et celles des résidents en HLM.¹⁵¹ L'étude conduite par IPSOS à notre demande fait apparaître à son tour que 79% des RLS se déclaraient "très" satisfaits (27%) ou "plutôt" satisfaits (52%) de leur lieu d'habitation actuel.¹⁵² Une opinion, on peut l'observer, grosso modo partagée par les jeunes de 15-19 ans très satisfaits à 18% et satisfaits à 60%.¹⁵³

Évidemment, un sondage effectué sur un échantillon national ne permet pas de déterminer s'il y a des concentrations territoriales d'insatisfaits et où, ce qui serait intéressant. On remarquera néanmoins que ce sont bien dans les logements sociaux situés en zones rurales que le taux de satisfaction est le plus grand (88,3%, +10 par rapport à la moyenne nationale) et en région parisienne qu'il est le plus faible (75%).

L'enquête déjà citée de l'OADR avait permis de découvrir que dans les neuf quartiers étudiés apparaissait un groupe de personnes, à l'importance numérique variable selon les zones mais toujours significatif, très fortement attaché à

leur quartier, vécu comme un lieu d'ouverture à autrui et d'étaillage de leur vie quotidienne. L'un des quartiers concentrait néanmoins une forte proportion d'individus exprimant un rapport hyper négatif à leur habitat, ceci dans toutes ses composantes (appréciation de la gestion, du cadre de vie, des rapports avec le voisinage, de la sécurité, et même contestation de l'appartement comme un "chez soi").

Il est en tout cas assez probable que les "satisfaits" ne sont pas tous localisés dans l'habitat social disséminé ou pavillonnaire, pas plus qu'il n'est vraisemblable que l'ensemble des "insatisfaits" (21%) soient localisés dans les zones ultrasensibles. Le différentiel avec les NRLS n'est en tout cas "que" de 15 points (94% de satisfaits du lieu d'habitation hors logement social). On peut penser qu'un certain nombre de RLS éprouvent une réticence à avouer leur insatisfaction – étant donné l'importance du logement dans l'estime de soi – mais d'une part il n'y a pas de raison de penser que ce ne soit pas vrai pour les NRLS (et le différentiel reste faible) et, d'autre part, on peut aussi envisager qu'un certain nombre de RLS, dans une logique revendicative, ont pu majorer leur insatisfaction.

Nous proposons donc d'interpréter l'ensemble de ces résultats comme les indicateurs de l'attachement réel d'une large majorité de RLS à leur habitat. L'expression ultra-majoritaire de cette satisfaction n'est pas compatible avec une lecture catastrophiste de la qualité de la vie (et par conséquent des dégâts de l'insécurité) dans le logement social. Cela indique que les résidents – sauf probablement certaines personnes survictimisées – construisent leur opinion sur leur cadre de vie en fonction d'un ensemble de facteurs, et non sur la base d'un seul d'entre eux. Cela peut par ailleurs expliquer une partie des réactions négatives à certaines démolitions effectuées dans le passé, et le fait que les habitants en HLM sont nettement plus favorables que l'ensemble des Français aux opérations de réhabilitation, alors que ces derniers se déclarent très largement en faveur des opérations d'élimination des grands ensembles HLM.¹⁵⁴

¹⁵¹ Selon cette enquête, 49% des Français n'habitant pas en HLM pensent qu'ils sont confortables, et 26% qu'ils sont propres. Pour ceux qui y habitent, les HLM sont confortables (68%) et propres (54%). Cf. *L'opinion des français sur les HLM et l'action des organismes HLM*, CECOP, juin 2000.

¹⁵² Etude IPSOS, tableau n°12.

¹⁵³ Etude IPSOS, Focus 15-19 ans n°4.

¹⁵⁴ 61% des Français opinent en faveur des démolitions des grands ensembles (53% seulement des habitants en HLM) ; 49% des habitants HLM se prononcent en faveur de la réhabilitation des anciens HLM (41% des Français seulement). Enquête CECOP, juin 2000.

🔗 Les résidents : lucidité collective, sens des nuances, préférence pour l'honnêteté

Autre élément qui paraît significatif dans cette perspective, c'est le fait que la même étude montre, en entrant plus avant dans la catégorie des insatisfaits, que la sécurité est citée comme "première préoccupation" par seulement 20% d'entre eux, la propreté et l'entretien des bâtiments par 25% et la question du bruit par 23% dépassant ce motif d'insatisfaction.¹⁵⁵ Même en tenant compte du fait que les questions de bruit et d'entretien peuvent en partie recouper celle de la sécurité au sens où nous l'entendons (aussi bien pour des infractions pénales que pour de pures incivilités), cela fait apparaître que les résidents, y compris lorsqu'ils sont "très insécures", sont rarement obsédés par le sécuritaire : celui-ci prend place, sans l'écraser, dans un ensemble de préoccupations variées liées aux modes d'habiter. Il y a une aspiration à un habiter mieux qui désormais inclut l'aspiration à la sécurité, mais qui est loin de s'y réduire.

Dans l'ensemble, ce qui ressort de l'étude IPSOS, mais aussi des entretiens avec les locataires que Campana/Eleb a réalisés au cours de notre mission, c'est la très forte ressemblance des attentes des RLS avec les attentes de la population française, telles qu'elles se dégagent des dernières études menées en rapport avec la sécurité.¹⁵⁶ La relative déliaison entre la préoccupation liée à la sécurité et les attitudes punitives s'observe également, comme nous l'avons déjà vu,¹⁵⁷ dans le champ du logement. Nous avons déjà montré¹⁵⁸ que l'examen des sympathies politiques déclarées révèle également que la question sécuritaire n'est plus assignable, comme elle l'était encore il y a quinze ans, à des postures identifiées autour d'un pivot gauche/droite.¹⁵⁹ Ainsi, les RLS ne sont pas des citoyens "à part", ce sont des citoyens qui, dans l'ensemble, par-

tagent les préoccupations, les valeurs et les angoisses communes, même s'ils ont aussi des inquiétudes spécifiques liées à leur situation particulière.¹⁶⁰

Ils sont donc particulièrement fondés à vivre comme une nouvelle injustice le regard négatif et réducteur que le reste de la société française porte sur leur situation : 60% des Français n'habitant pas en HLM estiment qu'il y a "beaucoup" de délinquants en HLM, alors que 44% des habitants en HLM seulement partagent cette opinion.¹⁶¹ L'amalgame de plus en plus fréquemment établi entre ensemble des résidents et délinquants, la tendance à l'effacement des comportements d'honnêteté et de bon voisinage (qui sont pourtant, et de très loin, les pratiques majoritaires dans le logement social), viennent ajouter, à une situation déjà difficile sur le plan social, un "effet d'image" particulièrement déprimant.

🔗 Une demande et une offre de sécurité

Enfin, il est également important d'apercevoir que la demande de sécurité dans le logement social n'est pas fondamentalement une demande qui émane des professionnels ou des institutions ou encore de la société "extérieure", une demande en quelque sorte "plaquée", mais une demande qui émane d'abord, et même principalement, des résidents eux-mêmes.

On a déjà vu que 52% des RLS citent la sécurité comme étant l'une de leur préoccupation en rapport avec leur lieu d'habitation. On doit tenir compte que les RLS préoccupés par l'insécurité, mais ne faisant pas de rapport entre leur lieu d'habitation et cette insécurité, ne participent pas à cette légère majorité.¹⁶² D'après l'étude IPSOS, lorsqu'on interroge les RLS sur les acteurs à qui revient la tâche d'assurer la sécurité, si la police et la gendarmerie se détachent nettement (46% les citent comme

¹⁵⁵ Etude IPSOS tableau n°13.

¹⁵⁶ *Une mutation dans les préoccupations sécuritaires* ? Philippe Robert, Marie-Lys Pottier, Op. Cit.

¹⁵⁷ Voir plus haut, chap. *Perception du risque et préoccupation sécuritaire*.

¹⁵⁸ Cf. plus haut Parenthèse n°1.

¹⁵⁹ Ainsi, 21% de sympathisants de la gauche plurielle placent l'insécurité en première préoccupation (dont 23,6% de proches du PS, ce qui est le score le plus important de tout l'arc politique traditionnel) contre 19,8% pour les sympathisants de droite (dont 23,2% pour le RPF). C'est seulement l'écart entre les "extrêmes" qui fait retomber sur un schéma plus classique : 30,8% des sympathisants d'extrême-droite placent l'insécurité en n°1, contre "seulement" 13,9% des sympathisants d'extrême-gauche. Il est donc encore vrai que l'extrême-droite (FN+MN) polarise un grand nombre de "très insécures", mais il est non moins vrai que le parti, dans le logement social, qui polarise le plus de "très insécures" est actuellement le parti socialiste. Il est également intéressant de noter qu'il y a autant de "très insécures" chez les verts qu'au RPR : 19%. Le parti qui résiste le mieux à l'inquiétude est le PCF, avec un score de 12,7%.

¹⁶⁰ C'est, nous semble-t-il, une raison supplémentaire pour s'interroger sur les limites du concept de ghetto, souvent convoqué pour appréhender la situation du logement social dans son ensemble : si ghetto il y avait, ne verrait-on pas émerger des préoccupations et des croyances fortement différentes de celles qui s'expriment ailleurs ? Ce qui ne signifie pas qu'il n'existe pas de ghetto ou de tendances à la "ghettoïsation" dans le logement social. Voir note n°25.

¹⁶¹ *Enquête CECOP*, juin 2000.

¹⁶² Rappelons ici que les questions posées par IPSOS aux RLS comme aux non-RLS ne visaient que les préoccupations et les actes subis "en rapport avec votre lieu d'habitation".

"premier acteur"), ce qui vient en second, ce sont "les locataires et les propriétaires eux-mêmes" (16% les citent en premier rang, 28% les mentionnent comme acteurs parmi d'autres) devant la mairie (13%), et même les gardiens (11%) et les bailleurs (7%).¹⁶³

On notera qu'une majorité de RLS (57%) se déclare prête à participer à des initiatives en faveur de la sécurité dans son lieu d'habitation. Il n'existe ici aucune différence entre RLS et NRLS¹⁶⁴. 27% seulement de RLS ne veulent pas en entendre parler. Il existe ici une différence avec les NLRS : 23% seulement de ceux-ci ne veulent "pas du tout" participer à des initiatives en faveur de la sécurité. Il existe donc non seulement une demande de sécurité, massive, mais également une disponibilité, minoritaire mais significative, des RLS pour participer à des actions en faveur de la sécurité. Bien entendu, c'est le volet "intranquillité" de la sécurité qui est susceptible de mobiliser le plus aisément les résidents. On le voit dans le cas des chartes de voisinage et des chartes d'escaliers où une possibilité directe leur est fournie, qu'en général ils saisissent, d'influer sur des comportements quotidiens et d'emplir ainsi la notion de bon voisinage d'un contenu choisi par eux-mêmes. Mais quelques CLS¹⁶⁵ prouvent que, sous certaines conditions, il est possible que cette mobilisation des résidents aille jusqu'à accepter de

participer à des actions de sécurité au sens plus classique de signalement de la délinquance et de repérage des zones à risques.

On comprend mieux ainsi qu'une partie des associations de locataires ait manifesté leur volonté de collaborer à l'élaboration et au suivi des politiques locales de sécurité. À titre d'exemple, la plate-forme d'action revendicative de la Confédération Nationale du Logement, adoptée lors de son congrès national de juin 2000, comporte un chapitre consacré à l'insécurité et à l'incivisme.



¹⁶³ Etude tableau IPSOS, n°44.

¹⁶⁴ Etude tableau IPSOS, n°45.

¹⁶⁵ CLS : contrats locaux de sécurité

Résumé de la 1^{ère} partie

L'insécurité n'est ni un fantasme ni un cataclysme. Seulement un fléau qui, dans les dernières décennies a gagné du terrain dans la société, sans que la tendance ait pu - en dépit des signaux constants envoyés depuis longtemps par les citoyens eux-mêmes - jusqu'ici être inversée.

Il faut se garder des tentations symétriques de l'absolutisation (l'insécurité comme pivot de toute la question sociale) et du relativisme sceptique (" la sécurité... on ne sait pas ce que c'est ! ") : la première empêche de saisir les interactions de l'insécurité avec les autres problèmes sociaux, ainsi que l'existence de contre-tendances massives; la seconde empêche de construire, un "objet sécurité" délimité, en le camouflant systématiquement derrière d'autres objets.

Erigée en seul "symptôme", elle permet de glisser toujours sur autre sujet, de parler d'autre chose... Du coup, on minimise les impacts spécifiques des transgressions intentionnelles et les coups de canifs qu'elles portent, non seulement à l'ordre public, mais aussi à la sociabilité¹⁶⁶ : on ne voit plus que l'insécurité est une cause agissante, et que d'autres phénomènes sociaux tendent à devenir eux-mêmes les "symptômes" de l'insécurité...

Ainsi, quant à elle, l'insécurité dans l'habitat social est devenu un facteur qui modifie la qualité de la vie de millions de résidents, qu'ils soient victimes ou préoccupés. De nombreux indices tendent à montrer que la délinquance et les incivilités liées à l'habitat sont assez nettement plus fréquentes dans l'habitat social que dans les autres formes d'habitat. A soi seul, cela est un problème.

Mais cette insécurité est particulièrement difficile à supporter par celles et ceux qui la subissent pour deux raisons principales :

- D'abord parce qu'elle fait intrusion dans la sphère de leurs intimités. Même tournés vers l'extérieur, les individus ont besoin d'un lieu protégé. Si la délinquance envahit leur logement et ses alentours, quelque chose d'essentiel se détraque. L'habitat n'est plus alors un abri, mais le réceptacle de désordres multiples et ostensibles qui lézardent une sorte de tranquillité primordiale. Non plus un endroit réparateur, mais un endroit qui doit lui-même être réparé.
- Ensuite, parce qu'elle fait impact sur des populations déjà fragilisées sur le plan social, et qui doivent, certainement plus que d'autres, lutter pour la conquête des biens rares (matériels et immatériels) qu'elles possèdent. Plus le patrimoine est faible, plus la prédation ou la dégradation sont évidemment difficiles à supporter.

C'est la jonction de ces deux atteintes dans un espace très particulier, celui de l'habitat, qui crée une tension et engendre des dommages spéciaux pour les victimes d'abord, pour l'ensemble des résidents préoccupés, ensuite. A cela, il faut ajouter que l'insécurité, lorsqu'elle devient omniprésente, finit par entraver, en les parasitant, toutes les politiques publiques locales et nationales de logement.

¹⁶⁶ On ne saurait mieux dire que Jean-Paul Dollé : "Un droit n'existe pas sans espace où il peut s'appliquer. C'est au fond cette règle fondamentale du vivre ensemble que raniment les difficultés - pour employer un euphémisme - rencontrées dans les banlieues. On ne génère pas uniquement du non-lieu. A terme, c'est le tissu social qui s'effiloche et se déchire. La question des banlieues n'est pas une question sociale qui demanderait un traitement social, comme bien trop souvent encore le croit la majorité des hommes politiques et des administrations concernées, mais le surgissement de la question de la sociabilité comme telle, c'est-à-dire du vouloir vivre ensemble, qui fonde toute société et l'assure contre l'avenir toujours possible de la discorde et de la guerre intestinale. Habiter ensemble en citoyens ou se battre en ennemis. Telle est toujours et de nouveau l'alternative." Cf. *Habiter la citoyenneté, dans Ville, exclusion et citoyenneté*, (Joël Roman Dir.) Ed. Esprit, 1993.

Ainsi se dessinent à la fois la composante "logement" d'une insécurité plus large, à la fois une composante "insécurité" dans les conditions générales d'habitat.

Dans les zones les plus abîmées par la délinquance, celle-ci débouche tantôt sur le déménagement (lorsqu'on a les moyens de s'en aller – ce qui aggrave les phénomènes d'homogénéisation sociale, voire ethnique, de certains quartiers – tantôt sur des phénomènes palpables de démoralisation civique voire d'abattement psychologique. Insensiblement, on peut en arriver à la situation suivante : des masses de victimes, réelles ou potentielles, mais rarement imaginaires, plutôt jeunes qu'âgées (dans le logement social comme ailleurs, il n'y a pas qu'un "péril jeunes", il y a, indissociablement, "péril pour la jeunesse"), captives d'espaces restreints saturés par des illégalismes et des incivilités. Il faut alors s'adapter, soit par le confinement (la tranquillité, alors, se réfugie dans d'étroites cavités : les appartements) soit par une négociation humiliante avec ce qu'il faut bien appeler le caïdat local, son économie cachée (à peine) et ses sentinelles.

De nombreux discours tenus sur l'insécurité dans le logement social oscillent entre une présentation apocalyptique et une présentation euphémisée de la situation. La première consiste à subsumer sous l'insécurité l'ensemble des traits de vie des quartiers d'habitat social, en négligeant l'existence des rapports sociaux très denses qui y subsistent. La seconde cherche à valoriser les éléments de convivialité, d'entraide et d'interconnaissance qui existent, mais en camouflant les tendances à la destructuration du tissu social induites par la délinquance.

Ces approches peuvent être fondées sur de bons sentiments : le catastrophisme est parfois déterminé par la volonté d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur la gravité d'une situation ; on cède à l'euphémisation, souvent par volonté de ne pas provoquer un opprobre ou une mise à l'index globale des populations vivant dans le logement social).¹⁶⁷ Elles n'en sont pas moins l'une et l'autre erronées puisqu'elles tendent à escamoter certains aspects importants d'une réalité complexe et changeante.

Quitte à frustrer certains penchants récurrents au simplisme, il faut oser reconnaître la coexistence de phénomènes contradictoires dans l'habitat social : à la fois que la qualité de la vie est tout simplement ravagée par l'insécurité dans certains secteurs ; à la fois qu'existent les traces multiples d'une fantastique ingéniosité de la cohabitation au quotidien et, à l'intérieur d'une demande ultra-majoritaire de sécurité, une disponibilité des résidents – probablement sous-estimée et inemployée – pour participer à son rétablissement ou à sa sauvegarde.

¹⁶⁷ Sur des registres différents, deux ouvrages nous paraissent résumer ces démarches opposées, mais également unilatérales : *L'autodafé des quartiers* (Christophe Colinet, Ed. Imago, 1998) ; *Cœur de banlieue* (David Lepoutre, Odile Jacob, 1997). L'un et l'autre contiennent des analyses et des descriptions intéressantes, l'un et l'autre débordent de bonnes intentions, l'un et l'autre camouflent ou minimisent ce qui pourrait ruiner le crédit de leurs thèses centrales respectives : l'existence de liens sociaux non déterminés par l'intérêt, le conflit et les stratégies illégales pour C. Colinet, l'existence de l'économie parallèle, des prédatons violentes et des agressions sexuelles pour D. Lepoutre.



LES RÉPONSES : INITIATIVES ET ATTENTISME, FOISONNEMENT ET INCOHÉRENCES

1 État des lieux

En matière de protection des biens et des personnes, des dispositifs variés s'appliquent dans le champ du logement. Il n'est pas inutile d'en faire ici le rappel. Certains d'entre eux sont "généraux", c'est-à-dire qu'ils n'ont pas été spécialement conçus pour l'habitat mais qu'ils ont vocation à s'appliquer dans ce domaine comme partout ailleurs ; d'autres sont spécifiques, c'est à dire qu'ils ont été élaborés pour tenter d'épouser les spécificités de l'insécurité dans l'habitat.

¶ Des dispositifs généraux

Les Contrats Locaux de Sécurité

Les contrats locaux de sécurité définis et mis en place par la circulaire interministérielle du 28 octobre 1997¹, puis amplifiés par celle du 7 juin 1999², sont élaborés conjointement par les Préfets, les procureurs de la république et les maires afin de repérer et de résoudre les problèmes de sécurité sur un territoire identifié, dans une démarche partenariale qui doit associer l'ensemble des acteurs institutionnels et sociaux concernés. Plus récemment sont apparus des CLS "thématiques", dans le champ de la sécurité des transports notamment, qui complètent l'approche strictement territoriale.

Sur les 546 CLS signés à la date du 6 juillet 2001, 66 impliquaient des bailleurs en tant que signataires.³ La mise en œuvre de l'accord-cadre entre l'union HLM et le ministère de l'intérieur a parfois débouché sur un avenant au CLS (26 répartis sur 24 départements) ou sur un protocole spécifique (19 répartis sur 17 départements).

La police de proximité

A la suite des réflexions du colloque de Villepinte de 1997, la décision de généraliser la police de proximité (PX) sur le territoire national a été prise lors du conseil de sécurité intérieur du 27 janvier 1999. "A une police chargée principalement du maintien de l'ordre public doit progressivement se

substituer une police qui se préoccupe en priorité de sécurité quotidienne." Cette mutation, qui est loin d'être terminée, répond à plusieurs objectifs : permettre à la police d'anticiper et de prévenir les difficultés, de connaître son territoire, d'être reconnue de ses habitants, et de mieux répondre à leurs attentes. Selon le calendrier annoncé par le gouvernement, la généralisation de la PX à l'ensemble du territoire national devrait être achevée fin 2002.

Les maires

Signataire, avec le Préfet et le procureur de la république du CLS, le maire dispose de pouvoirs de police propres et il peut prendre des arrêtés de nature à faire respecter la tranquillité publique sur le territoire de sa commune.

La loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne a prévu que le maire devait être associé par l'Etat à la définition des actions de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité, et régulièrement informé par le préfet des résultats de ces actions.

Les polices municipales

Les communes, indépendamment de la présence ou non d'une police d'Etat ou d'une brigade de gendarmerie sur leur territoire, peuvent décider de créer une police municipale. Celle-ci est principalement chargée de veiller à l'application des arrêtés municipaux. Le recrutement de ses agents est soumis à l'agrément du préfet et du procureur de la République. En 1998, un peu plus de 3000 communes étaient dotées de ce type de service.

Depuis la loi relative à la sécurité quotidienne, les policiers municipaux, en plus de la police nationale et de la gendarmerie, peuvent bénéficier d'une autorisation permanente de pénétrer dans les parties communes des immeubles.

Le réseau judiciaire de proximité

Composé des maisons de justice et du droit (MJD) et des

¹ Les ministères signataires de cette circulaire étaient les suivants : Intérieur, Emploi et solidarité, Justice, Éducation nationale, défense, ministère délégué à l'enseignement scolaire.

² Aux ministères signataires d'octobre 1997, sont venus s'ajouter pour cette circulaire, les ministères de la jeunesse et des sports et de la ville.

³ La contribution des bailleurs sociaux à l'élaboration des contrats locaux de sécurité, le partenariat mis en œuvre, Note de la DCSP, Bureau des liaisons extérieures, 10 juillet 2001.

antennes de justice, le réseau judiciaire de proximité⁴, en développement depuis juin 1990, comprend aujourd'hui 147 établissements, localisés dans 46 départements.⁵ La loi du 18 décembre 1998 a inscrit les MJD dans le code de l'organisation judiciaire et déterminé leurs missions, au nombre de cinq : accès au droit, prévention, aide aux victimes, règlement amiable des conflits, alternative aux poursuites. Le décret du 29 octobre 2001 en a réglementé les conditions de création et de fonctionnement, en indiquant notamment que les MJD devaient faire l'objet d'une convention de création passée entre des partenaires locaux.⁶ Un sondage réalisé par l'institut CSA début 2001⁷ a révélé à la fois leur faible notoriété nationale et leur succès auprès des habitants des quartiers dans lesquelles elles sont localisées : 89% des utilisateurs des MJD se déclarent "satisfaits" (dont 58% de "très satisfaits") de leur contact avec les MJD.

Le motif massif de fréquentation des MJD par leurs utilisateurs est la demande d'information juridique, principalement dans les domaines de la famille, du travail et du logement.⁸

À cette attente en matière d'information s'ajoute une attente pour le règlement de certains litiges, dans laquelle la place de l'habitat est également significative. Ainsi, d'après l'étude CSA, 19% des usagers des MJD déclarent s'y être rendus pour y trouver une réponse à un "conflit de voisinage" ou à un litige "entre propriétaire et locataire".

La politique de la ville : contrats de ville et GPV

Comme dans la précédente génération, les contrats de ville 2000-2006 (250 signés en septembre 2000), dédiés à l'amélioration des conditions de vie des 6 millions de personnes qui vivent dans les territoires défavorisés, comportent tous un volet "prévention-sécurité". Ils sont à 80% désormais des contrats inter-communaux.

Rattachés à certains contrats de ville, les grands projets de ville⁹ sont des opérations globales de développement

qui visent à réinsérer un ou plusieurs quartiers fortement dégradés dans leur agglomération. Leurs programmes portent sur la restructuration du bâti, l'amélioration de l'environnement, l'implantation des services publics et le désenclavement d'une cinquantaine de territoires particulièrement dégradés. Cependant, le GPV doit en principe inclure un volet social qui permet de traiter les questions de sécurité, et d'aborder les thématiques de l'action en faveur de la citoyenneté et de l'accès au droit.

Des dispositifs propres à l'habitat

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

Depuis plusieurs années on assiste à un mouvement législatif et réglementaire tendant à l'intégration dans le droit du logement de normes relatives à la sécurité. Ainsi, on passe progressivement d'un droit du logement centré sur la définition de la propriété ou de la jouissance d'un bien immobilier destiné à l'habitation¹⁰, à un droit du logement intégrant la réunion des conditions qui permettent à ces droits d'être exercés par leurs titulaires dans des conditions normales de tranquillité et de sûreté. La sécurité émerge petit à petit comme une composante significative du droit de l'urbanisme et de la construction.

Cette mutation, néanmoins, prend appui sur des dispositions juridiques très anciennes, en quelque sorte réactualisées en fonction d'un environnement nouveau, en même temps que sur des normes nouvelles.

- Des normes fécondées d'un contenu nouveau

Un faisceau de normes civiles et pénales cherchent à donner une traduction juridique à l'impératif social d'assurer aux résidents une jouissance paisible et sûre de leur logement.

Selon les dispositions de l'article 1719 du code civil, le bailleur est obligé d'assurer au preneur une jouissance paisible de la chose louée.

⁴ Sur les questions de fond posées par la construction de ce réseau, on peut lire "Droit, justice et proximité", numéro hors série de la revue *Droit et cultures*, publié avec le concours du ministère de la justice en décembre 2001.

⁵ En janvier 2002, 84 maisons de justice et du droit et 63 antennes de justice étaient ouvertes au public sur le territoire national. Source : Secrétariat général pour la coordination de la politique de la ville, Ministère de la justice.

⁶ Le nouvel article R 7-12-1-2 du *Code de l'organisation judiciaire* résultant de ce décret prévoit la possibilité d'ajouter aux signataires obligatoires (autorité judiciaire locale, préfet, bâtonnier, maire) toute autre personne physique ou morale intéressée par l'objet de la convention.

⁷ Cf. *Connaissance, satisfaction et image des MJD auprès de leurs utilisateurs et du grand public*, Sondage CSA réalisé à la demande du ministère de la justice, mars 2001.

⁸ Selon une enquête interne effectuée par le ministère de la justice, en moyenne 3000 personnes par an et par structure bénéficient d'une consultation juridique. Les motifs de consultation se répartissent ainsi : droit de la famille : 57% ; du travail : 25% ; du logement : 18%. Cf. *Activité des MJD et des antennes de justice en 1999*, Secrétariat général pour la coordination de la politique de la ville, DACG, Ministère de la justice, mars 2001.

⁹ Cf. *Les grands projets de ville*, Les éditions de la DIV, décembre 2000.

¹⁰ Cf. "Le droit au logement", Daniel Tomassin, dans *Logement et habitat, l'état des savoirs*, (M. Segaud, C. Bonalet, J. Brun Dir.), La découverte, 1998.

L'article 1725, quant à lui, précise que "le bailleur n'est pas tenu de garantir le preneur du trouble que des tiers apportent par voies de fait à sa jouissance". Cependant, la jurisprudence de la Cour de cassation s'est chargée de préciser que "le colocataire auteur du trouble ne saurait être considéré comme un tiers" au sens de l'article 1725.¹¹ Le bailleur doit donc, sauf cas de force majeure, répondre des agissements des autres occupants de l'immeuble qui troublent la jouissance paisible d'un locataire.

Le bailleur doit également au preneur une "garantie d'éviction". Il ne peut apporter de lui-même aucun trouble à la jouissance paisible de son locataire.

L'article 1728, précise que le preneur, de son côté, est tenu d'user de la chose louée "en bon père de famille". Cette vieille disposition, actualisée par la loi du 6 juillet 1989 (article 7 : "le locataire est obligé (...) d'user paisiblement des locaux loués suivant la destination qui leur a été donnée par le contrat de location"), impose au locataire une obligation de jouissance paisible, symétrique à celle qui incombe au bailleur. Toute violation du contrat de bail ouvre juridiquement deux possibilités principales au plan civil : soit la résolution du bail, soit une réparation pour inexécution fautive de l'une des obligations.

On remarquera d'emblée les positions dissymétriques dans lesquelles se trouvent le bailleur et le preneur à cet égard : la résiliation est toujours douloureuse et produit des effets irréversibles pour le preneur, alors que cette sanction est formelle pour le bailleur, adossée aux files d'attente des demandeurs de logement social. En revanche, sur le plan des réparations dues pour inexécution, l'équilibre est, théoriquement du moins, respecté entre les parties au contrat de bail.

Sur le plan pénal, les auteurs d'infractions commises dans et autour les lieux d'habitation s'exposent théoriquement à toutes les poursuites et peines prévues par le code pénal, mais il ne s'agit évidemment pas là d'une particularité. Il n'est pas inutile de rappeler cependant qu'une grande partie des désordres fréquemment évoqués par les acteurs du logement (résidents et professionnels), y compris sous le

label d'incivilités font l'objet d'incriminations pénales, principalement contraventionnelles. Il en va ainsi notamment, des nuisances sonores, des bris de matériel, des jets de détritus, des injures et des violences légères.

- *L'apparition de nouvelles normes*

L'article L 111-3-1 du code de l'urbanisme résultant de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité impose que toute étude préalable à la réalisation d'un programme de construction comporte une étude de sécurité publique permettant d'apprécier son incidence sur la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions.¹³

Ce texte devait, au terme de la loi, être suivi d'un décret en conseil d'Etat, pour en préciser les modalités d'application. Ce règlement n'ayant jamais été pris, l'entrée en vigueur effective de cette loi n'a pas encore eu lieu.¹⁴

L'article L 126-1 du code de la construction et de l'habitation permet aux bailleurs d'accorder à la police et à la gendarmerie nationales (ainsi, depuis la loi du 31 octobre 2001 relative à la sécurité quotidienne, qu'à la police municipale) une autorisation permanente de pénétrer dans les parties communes de leurs immeubles.

L'article L 126-2 résultant de la loi relative à la sécurité quotidienne permet aux bailleurs, s'ils ont satisfait à une obligation définie à l'article L 127-1, de faire appel à la police et à la gendarmerie pour rétablir la "jouissance paisible" des espaces communs du bâti, lorsque celle-ci est entravée par des personnes. L'article L 127-1 impose au bailleur l'obligation d'assurer le gardiennage ou la surveillance de leurs immeubles et (depuis la loi du 31 octobre 2001) "de prendre les mesures permettant d'éviter les risques manifestes pour la sécurité et la tranquillité des locaux".

Un décret entré en vigueur le 1er janvier 2002, a précisé les catégories d'immeubles et les zones dans lesquelles l'obligation de gardiennage et de surveillance et de prévention des risques doit être satisfaite. Il a imposé que les fonctions de gardiennage ou de surveillance soient assurées par au moins une personne par tranche de cent logements.¹⁵

¹¹ Civ. 1ère, 24 janvier 1961 ; Civ. 3ème 4 mars 1987.

¹³ Cf. annexe n°6

¹⁴ Nous revenons plus loin sur l'interprétation qui selon nous doit être faite des motifs de cette carence. Voir *L'absence d'études d'impact et de normalisation raisonnable en matière de construction*. Observons cependant que certains experts, par exemple Alain Bauer, soutiennent que les constructeurs qui, depuis janvier 1995, auraient négligé de procéder à l'étude de sécurité publique préalable à la réalisation d'un programme de construction s'exposent à un "risque judiciaire". Ils pourraient, certes, invoquer l'absence du décret annoncé par la loi LOPS, mais alors s'ouvrirait la possibilité d'une mise en cause de l'Etat en raison d'une absence fautive de diligence dans l'élaboration de ce texte, voire des fonctionnaires chargés, au terme de la constitution, "de l'exécution des lois."

¹⁵ Cf. annexe n°7

Il ne semble pas en tout cas y avoir d'obstacle juridique à l'action du locataire qui invoquerait devant le juge le préjudice subi à la suite d'un manquement du bailleur à son obligation de sécurité. Certes il ne peut s'agir que d'une obligation de moyens et non de résultat. Il a déjà été jugé que le bailleur responsable de retards dans la mise en place de digicodes ou d'un gardiennage devait indemniser les locataires pour les préjudices subis en raison des vols engendrés par ces négligences.¹⁶ Mais le problème risque de prendre de l'ampleur à l'avenir : on peut imaginer que les bailleurs qui négligeraient de prendre "les mesures permettant d'éviter les risques manifestes pour la sécurité et la tranquillité des locaux" vont s'exposer plus fré-

quement à des actions en justice déclenchées par certains locataires mécontents.

Lorsqu'ils contreviennent à certaines obligations, les bailleurs voient également peser sur eux la menace pénale : sur le plan général, les infractions de blessure ou homicide involontaire par imprudence, inobservation des règlements ou manquement délibéré à une obligation de sécurité, peuvent leur être reprochées, comme à quiconque.

Sur le plan précis des mesures de prévention contre "les risques pour la sécurité et la tranquillité des locaux", les nouvelles obligations résultant de la loi du 31 octobre 2001 ont été assorties par le décret entré en vigueur le 1er janvier 2002 d'une sanction pénale : le bailleur contrevenant

Reconnaissance par le droit d'une sûreté consubstantielle au logement

"La maison de toute personne habitant sur le territoire français est un asile inviolable ". C'est dès le préambule de la constitution que l'ordre juridique intègre la nécessité d'une protection particulière dédiée au logement.

Au sein de l'ensemble des incriminations pénales, on peut cerner un bloc d'incriminations qui expriment une volonté sociale affirmée de punir plus sévèrement les délits et les crimes qui touchent à l'habitat.

Il y a en premier lieu des circonstances qui entraînent l'aggravation des peines prévues pour certains délits commis dans l'enceinte du logement :

- Tout d'abord, l'effraction et l'escalade commises dans un lieu d'habitation. Alors que le vol simple est puni de 3 ans d'emprisonnement au maximum, le vol commis par escalade¹⁷ ou effraction dans un local d'habitation est puni de 5 ans d'emprisonnement.¹⁸ La société considère ainsi que le cambriolage n'est pas un vol comme les autres.
- Les dégradations graves¹⁹, ensuite : alors qu'elles sont punies de deux ans d'emprisonnement dans le droit commun, leurs auteurs encourent une peine maximale de 3 ans si elles sont commises dans un local d'habitation, et à l'aide d'une effraction ou d'une escalade.²⁰

Il y a en second lieu une reconnaissance particulière de la défense de son habitation. C'est la présomption de légitime

défense en cas d'atteinte à l'habitation : celui qui accomplit un acte de défense pour interrompre l'exécution d'un crime ou d'un délit "pour repousser, de nuit, l'entrée par effraction, violence ou ruse dans un lieu habité" ne sera pas a priori pénalement responsable.²¹

Mentionnons encore les dispositions qui encadrent très précisément, en cas d'enquête préliminaire, de flagrante, ou d'ins-truction, la possibilité pour les enquêteurs ou l'autorité judiciaire de perquisitionner dans un domicile.²²

De telles règles ne sont pas anodines : par leur abondance et leur convergence elles signifient que le législateur a entendu sanctionner plus fortement des délits lorsqu'ils impliquent l'introduction ou l'atteinte à des lieux d'habitations. Complétant la garantie d'éviction dans le registre civil, et les garanties particulières que le droit administratif ménage en cas d'expropriation, la recherche d'une inviolabilité du domicile constitue en quelque sorte la traduction au plan normatif de la protection spéciale que la société reconnaît devoir à la sûreté des habitations.²³

Cet arsenal juridique a, nous semble-t-il un sens qui dépasse une utilisation purement fonctionnelle ou technique : il devrait fournir un point d'appui normatif solide à tous les acteurs réels ou potentiels de la sécurité dans le logement. En même temps, dès lors qu'est observé le développement durable d'une délinquance intense dans l'habitat collectif, le divorce problématique que cela fait ressortir entre le haut niveau de sophistication des normes mobilisables et la réalité concrète de l'insécurité est de nature à lézarder en profondeur la crédibilité sociale du droit, et /ou la confiance dans les institutions, donc l'engagement civique.

¹⁶ Cf. "Insécurité dans l'habitat urbain : quel rôle pour les propriétaires ?", Pascal Gareau, *AJDI*, octobre 2001.

¹⁷ Définies aux articles 132-73 et 132-74 du code pénal.

¹⁸ Voir les articles 311-3 et 311-4 du code pénal.

¹⁹ Les dégradations "légères" ne constituent qu'une contravention.

²⁰ Voir les articles 322-1, 322-2 et 322-3 du code pénal.

²¹ Sauf si les moyens employés pour se défendre sont disproportionnés à la gravité de l'infraction. Voir les articles 122-5 et 122-6 du code pénal.

²² Voir les articles 56,57,58 et 59 du Code de procédure pénale.

²³ Voir dans la première partie de ce rapport la souffrance spécifique des résidents victimes.

aux obligations de surveillance ou de gardiennage, ou négligeant d'informer le préfet des dispositions prises peut ainsi se voir appliquer une contravention de 5^e classe.

[B] Des dispositifs opérationnels

- Les "actions ciblées"

Depuis février 2001, à l'initiative du ministère de l'intérieur (DGPN²⁴), des actions répressives ont été menées afin de juguler les actes de délinquance de voie publique et de violences urbaines causées "par des personnes agissant en bandes", de réduire le développement de l'économie souterraine (trafics locaux de stupéfiants et de faux documents, travail illégal, recels organisés, etc.) et de bloquer des "tentatives d'appropriation de certains territoires."²⁵ Ces actions ont déjà été menées dans une quinzaine de sites, réparties dans une dizaine de départements et doivent être étendues à l'avenir.

Sans que les quartiers d'habitat social soient explicitement mentionnés, les sites visés pour ces opérations sont définis comme ceux où "la cohésion sociale est parfois mise en péril par la présence des bandes et de l'économie souterraine". Cela recoupe, nous l'avons vu à l'occasion de notre diagnostic²⁶, une partie du champ du logement social.

- Les gardiens d'immeubles

Après une période de diminution régulière du nombre de gardiens de 1945 jusqu'à la fin des années quatre-vingt, la profession connaît depuis plusieurs années à la fois un regain et une transformation importante de ses modes de faire.²⁷ Si une logique économique étroite avait pu laisser espérer à certains bailleurs que se passer des gardiens pouvait diminuer le prix de revient des logements, on mesure mieux aujourd'hui qu'une présence humaine est indispensable aux équilibres du logement collectif.

Nous n'avons pas réussi à identifier la proportion actuelle de gardiens d'immeubles dans le logement social. En revanche, l'enquête logement de l'INSEE fournit quelques indications sur la présence des gardiens par rapport à la taille des immeubles.

Tableau n°9 :

% de gardiens par nombre de logements de l'immeuble²⁸

	2 logements ou moins	3 à 4 logements	5 à 9 logements	10 à 19 logements	20 logements ou plus
Immeubles avec gardiens	3%	4,6%	25,5%	42,1%	24,8%

On assiste également à l'évolution progressive d'un gardiennage centré sur les tâches de maintenance et d'entretien, à un gardiennage "multi-fonctions" intégrant des compétences élargies, le souci du social et l'aptitude au relationnel.

Une mutation qui n'est pas sans poser problème – notamment aux syndicats – dans la mesure où elle est parfois perçue comme susceptible de brouiller les identités professionnelles, voire de servir de prétexte à une augmentation, non compensée financièrement, des charges de travail pour les salariés.

- Les agents de proximité et/ou de médiation

L'union HLM, avec un appui financier du secrétariat d'État au logement et du ministère de la ville, stimule



²⁴ DGPN : Direction Générale de la Police Nationale.

²⁵ Cf. Circulaire conjointe de la Garde des Sceaux et du Ministre de l'intérieur en date du 5 septembre 2001 : *Mise en œuvre d'actions répressives ciblées contre les infractions commises en bandes et les trafics locaux*.

²⁶ Voir la première partie de ce rapport : *Situations du 3^e type : la sécurité ravagée*.

²⁷ Sur cette question : "Figures et métamorphoses des concierges", Jean-Marc Stébé, Gérald Bronner, *Les annales de la recherche urbaine*, n°88, décembre 2000.

²⁸ Source : Insee.

depuis plusieurs années la gestion urbaine de proximité.²⁹ Il s'agit de promouvoir la mise en œuvre coordonnée, cohérente et quotidienne des différents services urbains, publics ou privés, offerts aux habitants sur un territoire donné (agglomération, ville, quartier, unité résidentielle ou immeuble), afin d'augmenter la "satisfaction résidentielle". Cette démarche amène les bailleurs à travailler, au-delà de la définition de grands projets ou de la gestion locative au sens étroit (encaissements, politique d'attribution des logements, etc.) sur des questions comme l'organisation des espaces, la propreté et l'entretien quotidiens, le traitement paysager, la présence humaine, l'accueil, le travail social d'accompagnement, la qualité des services...

Prendre en charge ces nouvelles exigences implique non seulement la transformation des métiers traditionnels du logement, mais également d'opérer une liaison avec de nouvelles professions en train d'émerger dans le champ de l'habitat et de la ville³⁰ : les correspondants de nuits, les agents locaux de médiation sociale (ALMS), les "agents de médiation locative", les "agents d'ambiance", les "agents de tranquillité"³¹... A chaque fois il s'agit de communiquer, de prévenir les conflits, de contribuer à la création de liens, également de susciter des relais qui permettent aux gestionnaires de tester l'adhésion des résidents aux opérations qu'ils conduisent.



- L'aide conditionnée de l'État dans les Zones Urbaines Sensibles

Créé en 1998 et amplifié en 2001, le programme "qualité de service" du ministère du logement permet aux bailleurs d'obtenir une participation de l'État au financement de travaux d'investissements sur le logement et les espaces communs dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Prévu dans la loi de finance 2001, l'abattement de 30% de taxe foncière sur les logements sociaux (TFPB) situés en zones urbaines sensibles vise également à stimuler l'entretien et la gestion du parc locatif par les bailleurs. Soumis à la signature d'une convention passée entre le préfet et l'organisme HLM, il consiste en un programme concerté d'actions destinées à améliorer la sécurisation du bâti (gardiennage, surveillance, médiation), l'accompagnement social et la gestion urbaine de proximité.³²

¶ L'initiative associative, les pratiques spontanées La disponibilité des associations

Alors que jusqu'à présent le rôle des associations dans le champ de la sécurité se cantonnait à la prévention sociale, on assiste semble-t-il à un changement où les associations apparaissent comme des acteurs possibles d'une prévention plus axée sur les pratiques éducatives et l'apprentissage des règles de vie.

La plate forme d'action revendicative de la Confédération Nationale du Logement a revendiqué la mise en place d'une aide "au tissu associatif à développer une action de sensibilisation sur les règles de vie collective".³³

Les pratiques d'entraide et de co-protection

Un sondage réalisé en 2000 par la SOFRES a montré que, pour se protéger des cambriolages, les Français comptent avant tout sur la solidarité familiale et de voisinage (41%), bien avant les alarmes (10%), l'abonnement à un système de surveillance (3%), le fait de prévenir la police ou la gendarmerie (4%).³⁴

²⁹ Cf. "HLM et gestion urbaine de proximité dans les contrats de ville", *Actualités HLM*, n°61, mars 2000, "HLM et gestion urbaine de proximité", *Actualités HLM* n°65, juin 2001.

³⁰ Pour un panorama des nouveaux métiers de la ville, voir: "Des métiers qui font la ville", *Les annales de la recherche urbaine*, n°88, décembre 2000.

³¹ Cf. "Des nouveaux métiers sur le terrain", Pascale Baret, Nicole Rudloff, *Habitat et société*, n°12, op. Cit.

³² Cf. Circulaire n°2001-68 du 8 octobre 2001 du secrétariat d'Etat au logement.

³³ *La CNL tournée vers l'avenir, Plate forme revendicative*, 46^e congrès national, Gennevilliers, juin 2000, publication de la CNL.

³⁴ Enquête SOFRES réalisée pour Thomas Marko et associés, 17 et 18 mars 2000.

La co-surveillance entre voisins se pratique évidemment aussi dans le logement social. Elle est évidemment de nature défensive, mais elle est aussi la trace palpable d'une solidarité qui subsiste face aux risques de cambriolage ou de dégradations. Elle suppose néanmoins un certain type de confiance et de connaissance mutuelle entre voisins que la dégradation de certains ensembles, la configuration du bâti³⁵ ou certains "modes d'habiter"³⁶ rendent parfois difficile, voire impossible.

L'inventivité des résidents

Dans un foisonnement d'initiatives, on peut se pencher plus particulièrement sur un exemple de pratique spontanée des résidents qui a eu lieu dans la commune des Mureaux (Yvelines). Les locataires d'un immeuble collectif HLM de cette commune (Allée des giroflées, Vigne Blanche), ont ainsi pris l'initiative d'organiser des rencontres pour débattre entre eux "des conditions de vie dans le quartier". Ils ont bénéficié de l'appui du Secours catholique (prêt d'un local). 19 locataires ont participé à ces débats entre avril et juin 2001. Les questions examinées et discutées étaient diverses (circulation automobile dans le quartier, problèmes de stationnement, sécurité, bruit, relations de voisinage, entretien, réhabilitation, etc.), mais, concernant la sécurité, une réflexion intéressante s'est engagée sur la capacité des locataires eux-mêmes à intervenir directement auprès des jeunes auteurs de certaines incivilités, des locataires responsables de certaines salissures ou du bailleur et de l'autorité municipale.

A chaque fois les locataires ont su faire l'effort d'une part de réfléchir sur les causes des difficultés repérées, d'autre part d'acter un certain nombre de propositions de nature à les réduire.³⁷ On voit très clairement qu'ils sont parfaitement capables de sortir d'une logique purement passive ou d'assistantat, de cerner les boucles vicieuses qui s'établissent entre les comportements incivils d'une partie de la population et les défaillances gestionnaires qui les entretiennent.

4 Des initiatives conjointes

Il serait impossible de recenser ici la totalité des initiatives foisonnantes³⁸ qu'on aperçoit au cours d'une pérégrination de quelques mois dans le parc HLM, et prétentieux de dresser le moindre inventaire qui s'apparenterait à un palmarès. Néanmoins, on se permettra de mettre accent sur quelques initiatives – à chaque fois marquées du sceau du partenariat – qui paraissent prometteuses. Elles démontrent qu'il est possible de défataliser l'insécurité dans le logement social.

Signalement et suivi des incidents (Beauvais)

En 1997, devant la montée problématique de la délinquance et des agressions de personnel dans son parc, l'OPAC de l'Oise a créé, avec le soutien de la police nationale (DDSP de l'Oise) et de l'autorité judiciaire locale (TGI de Beauvais), un système de recueil des faits incivils ou délictueux. L'idée, validée dans le cadre du CLS, était de mettre en place un outil susceptible de mesurer objectivement l'ensemble des nuisances intentionnelles à l'encontre des locataires, du personnel et du patrimoine. Puis de s'appuyer sur cette information partagée pour susciter une "dynamique inter-institutionnelle de reconquête des quartiers."³⁹ Des "fiches méthodes" ont été élaborées, une formation ad hoc des gardiens a été organisée, un "carnet prévention-sécurité" a été mis en place. Tous les personnels, du gardien jusqu'au directeur, en passant par les agents administratifs en sont dotés.

En fonctionnement depuis plus de trois années, le dispositif est devenu l'un des éléments-clefs du diagnostic et du suivi du contrat local de sécurité de la ville de Beauvais. Certains éléments convergents donnent à penser qu'en dépit de la gravité des problèmes rencontrés dans certaines zones du parc (qui, manifestement, pourraient être rattachées aux "situations du 3^{ème} type" que nous avons évoquées), des résultats en terme de baisse des préoccupations chez les locataires, et de retour de confiance chez les agents de l'OPAC, commencent à

³⁵ Il est évident qu'un îlot collectif de taille réduite favorise l'interconnaissance, alors qu'à deux pôles extrêmes – la grande barre ou l'immeuble de très grande hauteur d'un côté, un habitat strictement pavillonnaire et dispersé de l'autre – les relations sont plus difficiles à établir.

³⁶ Voir la catégorie non négligeable des "résidents passagers", déjà signalée par Jean-Claude Kaufmann dans *La vie HLM, usages et conflits*, Les éditions ouvrières, 1983. J-C Kaufman notait que ces locataires de passage "sont parmi ceux qui participent avec le plus de difficultés au système collectif d'entretien (...) ils voudraient n'être ici qu'en partie et pour un moment : des sortes de figurants. Et pourtant, parce que leur attitude gêne les autres locataires, ils jouent, malgré eux et par défaut un rôle important dans la vie collective du grand ensemble."

³⁷ Cf. le document de synthèse réalisé sur ces rencontres par le Service développement local du Secours Catholique 78 : *Livre blanc des locataires de l'allée des Giroflées*, 14 juin 2001.

³⁸ Pour un état des lieux et des pratiques HLM, on peut se reporter à : "Les troubles de voisinage", *Actualités HLM*, n°60, mars 2000.

³⁹ Cf. Document de travail, OPAC de l'Oise/DDSP de l'Oise, 1^{er} octobre 2001.

apparaître. Une dynamique partenariale a bien été enclenchée. D'autres actions viennent se greffer sur cette initiative : reconquête des caves, chartes d'escalier, association de prévention et d'aide aux personnes isolées ("Cohabiter"), etc.

Tout se passe comme si la prise à bras-le-corps des questions de sécurité, vu son omniprésence dans les faits et les préoccupations, était la condition de possibilité de l'engagement dans d'autres démarches.

Le traitement en temps réel des incivilités (Valenciennes)

Dans le Nord, trois conventions de partenariat ont été passées en avril 2000 et mai 2001 entre le parquet près le TGI de Valenciennes et trois bailleurs (SA HLM du Hainaut, Val d'Hainaut habitat, OPAC du Nord)⁴⁰, afin de lutter contre les "actes d'incivilités dans les ensembles urbains de Valenciennes". Cette démarche faisait notamment suite au contrat local de sécurité de janvier 1999, dans lequel les partenaires avaient fait des actions avec les bailleurs dans les quartiers en difficulté une priorité.

Le dispositif, mis en place à compter du mois de mai 2000 dans la parc de la SA HLM du Hainaut, est organisé de la façon suivante : les gardiens établissent des CRE (compte-rendu d'évènements) qui sont transmis à la SA HLM. Après examen de leur contenu, ceux-ci font l'objet soit d'un traitement interne, soit d'un dépôt de plainte en police (faits les plus graves) ou d'une dénonciation directe au parquet. Dans ce dernier cas celui-ci mobilise ses "délégués du procureur" afin qu'il soit procédé rapidement à un rappel à la loi, un classement sous condition de réparer ou, plus rarement, à une médiation pénale.⁴¹

Bien entendu, les "incivilités" ici visées peuvent être en même temps des infractions (contraventions souvent, délits parfois). La nature de la procédure mobilisée (procès-verbal, intervention d'un délégué du procureur) exclut un traitement direct des incivilités non qualifiables sur le plan pénal, ce qui limite la portée de l'intervention. Néanmoins, plusieurs associations de locataires, informées de la démarche et de ses résultats, ont fait part de leur satis-



faction. Les auteurs de petites infractions étant fréquemment les auteurs d'inconduites, une intervention rapide sur les premières semble influencer indirectement sur les secondes, et le sentiment d'abandon et/ou d'impunité paraît reculer par ce biais.

Une procédure de rappel au bail (Villeurbanne)

A l'initiative d'un bailleur, du parquet du TGI de Lyon et avec l'appui de la municipalité de Villeurbanne, une procédure originale a été mise en place : lorsqu'un locataire contrevient de façon répétitive aux obligations de jouissance paisible, il est convoqué en maison de justice et du droit pour s'entendre rappeler les obligations découlant du contrat. Ce n'est que lorsqu'il est vérifié que ce "rappel à la loi civile" n'a pas donné de résultats, que le bailleur déclenche une éventuelle procédure judiciaire d'expulsion. La mesure est encore accomplie dans un nombre limité de cas,⁴² et elle pourrait faire l'objet d'ajustements qui assurent sa pleine lisibilité,⁴³ mais elle est prometteuse : elle permet, en effet, de sortir de l'alternative du "tout ou rien" en matière de troubles de la cohabitation au sein du logement.

Il s'agit d'une certaine façon d'une mesure symétrique au plan civil des mesures "alternatives aux poursuites" qui existent au plan pénal, et qui sont traitées dans la même MJD. Dans les deux cas, on retrouve l'idée qu'avant de

⁴⁰ La SA HLM du Hainaut gère un parc de 16.600 logements dans 32 communes de l'arrondissement de Valenciennes, Val d'Hainaut habitat gère 4500 logements, L'OPAC du Nord 3020 logements pour ce qui concerne l'arrondissement de Valenciennes.

⁴¹ Cf. Le traitement en temps réel des actes d'incivilités dans les ensembles urbains de Valenciennes, Dossier du Tribunal de grande instance de Valenciennes, 2001.

⁴² Cf. Rapport d'activité 2000 de la MJD de Villeurbanne.

⁴³ Par exemple, le fait que le rappel au bail soit formulé par un délégué du procureur de la République peut être générateur d'ambiguïté sur le rattachement au civil ou au pénal de la procédure suivie. On pourrait envisager que la procédure soit plutôt confiée à un conciliateur de justice et impliquer davantage les juges d'instance dans le suivi des procédures.

mobiliser un tribunal et de susciter un jugement aux effets irréversibles (et parfois contre-productifs), il est possible et nécessaire d'entreprendre, dans un cadre judiciaire mais non-juridictionnel, des démarches en direction des contrevenants afin qu'ils puissent être confrontés, soit à la loi pénale, soit aux règles de vie commune. On augmente ainsi les chances d'une responsabilisation des locataires, et on articule ainsi mieux deux principes : celui de la jouissance paisible et celui du droit au logement. On positionne la justice civile et pas uniquement la justice pénale, mais une justice civile différente, plus souple et rapide, comme ressource dans la lutte contre les incivilités.⁴⁴

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

Né en 1994 à l'initiative de la mairie, de l'Etat et des bailleurs sociaux, le service des correspondants de nuit (CDN) a été mis en place à Rennes après une consultation des habitants. Il constitue une réponse originale et semble-t-il performante au "glissement vers la nuit" d'un certain nombre de désordres et d'illégalismes. Il a inspiré des expériences analogues dans d'autres villes du grand Ouest (Laval, Nantes) puis dans d'autres régions. Les CDN assurent une mission d'écoute et de veille, d'aide aux personnes en difficulté et de signalement des dégradations, dans un parc comprenant environ 3000 logements. Ils sont également formés à la médiation. A Rennes, ce dispositif d'intervention nocturne fonctionne 7 jours sur 7, de 21h à 4h du matin l'hiver, de 22h à 5h l'été. Une association ("Optima") gère le service, composé d'une quarantaine de salariés, dont un quart d'employés jeunes. Les financements sont assurés à 25% par la ville de Rennes, à 25% par les locataires, à 25% par les bailleurs et à 25% par d'autres partenaires.⁴⁵ Une coordination est établie avec le contrat local de sécurité.

Les chartes de voisinage

Tandis que le règlement intérieur a pour caractéristique d'être un acte unilatéral, on voit apparaître, sous des appellations diverses (chartes de voisinage, de cages d'es-

calier, règlement co-construits, contrats de résidence) des documents par lesquels les résidents, avec l'aide des bailleurs, tentent de formaliser des principes consensuels de bon voisinage.

Toutes ces démarches innovantes de "co-production de règles" ont l'avantage de donner un sens partagé à celles-ci, donc de favoriser leur appropriation et leur respect par les résidents eux-mêmes. L'union HLM a engagé une réflexion et popularisé ces initiatives. Les bailleurs signalent qu'elles aboutissent fréquemment, si elles d'inscrivent dans la durée, à une baisse des incivilités. Elles peuvent être articulées avec le volet tranquillité publique d'un contrat local de sécurité. Mais les bailleurs notent également qu'elles ne peuvent "remédier à des problèmes lourds", voire même simplement être initiées dans les contextes les plus dégradés.⁴⁶

Les coûts de l'insécurité

Frais et faux-frais de l'insécurité

Enfin, si l'insécurité est devenue l'un des problèmes majeurs du logement social c'est aussi parce qu'elle requiert de plus en plus de moyens humains et budgétaires pour la contenir. Elle mobilise, donc "immobilise" des crédits, des énergies, de la matière grise qui, du coup, ne peuvent pas être affectés ou consacrés à d'autres tâches, peut-être d'autres urgences, dans le champ du logement. C'est aussi par ce biais qu'elle pèse sur la qualité de la vie dans l'habitat.

Nous avons déjà signalé qu'à notre connaissance, il n'existe pas encore d'étude nationale permettant de cerner les coûts de l'insécurité dans le domaine de l'habitat. En revanche, certains bailleurs ont commencé à élaborer des outils à cette fin, ce qui prouve qu'il est possible de progresser dans cette voie, malgré la complexité intrinsèque de la démarche.

Par exemple l'OPAC de l'Oise, dans le cadre de l'unité "prévention-sécurité" qu'il a mise en place et à partir de son système de recueil d'incidents, a estimé, pour l'année 2000, à 914 713 euros (6 000 130 F). Le coût des infractions/incivilités commises (et enregistrées par ses soins),

⁴⁴ D'autres initiatives locales visant à prévenir les expulsions judiciaires existent, comme dans les Bouches-du-Rhône, mais elles sont centrées sur le repérage et le traitement des situations sociales des locataires risquant d'être privés de logement pour non-paiement du loyer.

⁴⁵ Cf. "Correspondants de nuit, éléments pour une politique publique locale", Jean-Yves Gérard (Dir.), Optima, GIE "Ville et quartiers", caisse des dépôts et consignations, mars 1999. Le service des CDN a fait l'objet d'une évaluation par le Laboratoire de recherche en sciences humaines et sociales (LARES) de l'université Rennes 2 dont la synthèse figure dans ce document.

⁴⁶ Cf. *Les chartes de voisinage*, Document de travail Union HLM, François Ohl, octobre 2001.

ce dans le contexte d'un parc de 25.000 logements (dont un tiers situés en Zones Urbaines Sensibles).⁴⁷

Sur les 4000 incidents enregistrés cette année-là, 1570 n'avaient engendré aucune dépense, 2340 une dépense inférieure à 10 000 F (somme qui constitue le seuil en dessous duquel se déclenche la franchise de l'assureur du bailleur), et 90 une dépense supérieure à 10 000 F.

Qui paye ?

Mais il n'est pas inutile d'aborder la question du coût sous un autre angle : qui paye ? Cette interrogation paraît fréquemment esquivée, alors qu'elle devrait donner lieu à une démarche de vérité, pour nourrir un débat de principe. Force est de constater que sur le plan local une grande partie des dépenses liées à la sécurisation des immeubles et des espaces finissent en général par être reportées sur les résidents. Les modalités selon lesquelles ces transferts sont effectués varient en fonction des différentes démarches stratégiques des bailleurs : certains procèdent aux travaux, puis reportent sans coup férir les dépenses sur leurs locataires, en augmentant les charges correspondantes. D'autres procèdent à une concertation préalable avec les locataires, parfois cage d'escaliers par cage d'escaliers, puis ensuite intègrent la dépense dans le montant des charges. Nous avons également observé, de la part de bailleurs heureusement minoritaires, des pratiques

hautement contestables consistant par exemple, après avoir fermé les caves, ou des celliers, pour des raisons de sécurité (ce qui est une réponse possible... pas la seule !, mais elle est parfois malheureusement transitoirement inévitable), à ne pas baisser en conséquence le niveau des charges réclamées pour ces espaces aux locataires.

Il faut ajouter qu'une partie des frais de fonctionnement des dispositifs de médiation, de prévention, de gestion de proximité - qui mobilisent des financements croisés - sont également parfois mis à la charge des locataires, tantôt après avoir recueilli leur accord préalable, tantôt non. Par exemple les locataires HLM concernés de Rennes participent (à 25%) au financement du dispositif des correspondants de nuit.

Dans l'ensemble, les associations de locataires déplorent le report sur les locataires des charges qui résultent de la prise en compte par les organismes HLM de nouvelles mesures dédiées à la sécurité.⁴⁸ On peut effectivement se poser la question de savoir s'il est bien légitime que les coûts d'une insécurité (qui n'est pas, nous l'avons vu, toujours le fait de locataires, et qui est parfois produite par autant d'éléments exogènes qu'endogènes) soient ainsi quasi-systématiquement, et de façon plus ou moins transparente, reportés sur des résidents qui en sont les premières victimes.

2 Éléments d'évaluation

Dans l'ensemble, ce qui est frappant c'est la contradiction qui semble exister 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, de l'autre.

Les manifestations (et a fortiori les causes) de cet écart sont multiples, et impossibles 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. Mais, dès lors qu'une victimation plus fréquente et intense est

repérée dans le champ du logement social, cette crise y produit des impacts spécifiques.

La crise des fondamentaux de la sécurité et son transfert dans le champ du logement *L'insuffisance des outils statistiques*

Si les statistiques portant sur l'insécurité sont relativement impuissantes à cerner les contours de la délinquance, ce n'est pas seulement parce qu'elles laissent de côté le fameux chiffre noir, comme on l'a cru souvent. C'est aussi parce qu'elles découpent une bande spatio-temporelle étroite à la surface du bloc des faits illégaux, même lorsqu'ils sont enregistrés. Ce tronçonnage est dû

⁴⁷ Comparatif global sur les trois premières années de 1998 à 2000, tableau " coût des infractions par antennes et par années." La comparaison par année fait apparaître une forte progression des coûts, mais elle reflète, aux dires même du bailleur, plus l'amélioration de la qualité du système d'enregistrement et de la compétence des agents chargés du recueil qu'une évolution des dépenses. La direction de l'OPAC estime que " 75% des problèmes rencontrés par les agents font l'objet d'un signalement." Cf. Document de travail OPAC de l'Oise/DDSP de l'Oise, op. Cit.

⁴⁸ Voir à ce sujet "Les associations nationales de locataires", François Rosso, membre du bureau Habitat de la CLCV, dans "Le foisonnement associatif", *Les annales de la recherche urbaine*, n°89, juin 2001.

notamment au fait que l'ensemble des contraventions ne sont pas intégrées dans les statistiques publiques des services de police et de gendarmerie qui donnent lieu au fameux "État 4001". Rappelons que les violences volontaires ayant entraîné une ITT de 8 jours ou moins constituent une contravention de 5^e classe (art. R 625-1 du code pénal), tandis que les violences n'ayant entraîné aucune ITT constituent une contravention de 4^e classe (art. R 624-1 du CP). A ce titre, elles ne figurent pas dans "l'État 4001." Si l'on accepte comme une hypothèse vraisemblable que la fréquence des infractions, notamment violentes, est inversement proportionnelle à leur degré de gravité, on voit à quel point sont frappées de vanité les controverses sur la baisse, la stagnation ou la hausse annuelle de la délinquance exclusivement fondés sur les variations des délits (enregistrés).⁴⁹

Cette défaillance de l'outil statistique a de nombreuses conséquences dommageables : elle signifie que non seulement le débat politico-social, au plan national et local⁵⁰, sur l'insécurité est pipé, mais également que les politiques nationales de sécurité, voire certaines politiques locales, sont conduites, d'une certaine façon à l'aveuglette.⁵¹

La chute des taux d'élucidation

En 2000, les parquets français étaient destinataires, de la part des services de police judiciaire (police et gendarmerie nationales) de 5.039.643 procédures pénales (crimes, délits, contraventions de 5^e classe). Sur cet ensemble, 3.141.172, soit 62,3%, étaient qualifiées de "procédures avec auteur inconnu".⁵² Les infractions portées à la connaissance des services d'enquête ne sont "élucidées" (infraction prouvée, auteur présumé identifié) qu'une fois sur quatre. Mais ceci est une moyenne nationale, tous types d'infractions confondus, et l'on sait qu'il existe des catégories d'infractions qui, par définition, sont élucidées dès qu'elles sont connues (par exemple les infractions

liées à la toxicomanie et la plupart de celles liées à la police des étrangers). Si l'on rentre un peu plus dans le détail, on aperçoit que seulement 10% des infractions de voie publique sont élucidées. Là encore il s'agit d'une moyenne nationale : il est à redouter que dans certaines zones urbaines le taux d'élucidation soit encore bien plus bas. Une vue diachronique fait apparaître en tout cas la chute spectaculaire du taux national d'élucidation : en 1989, 38% des crimes et délits constatés étaient élucidés ; en 1995, 33% ; en 1997, 29% ; en 2000, 26,75%.

Tableau n°10 :

Caractéristiques des procédures transmises aux parquets par la police et la gendarmerie de 1990 à 2000⁵³

	1990	1995	2000
Procès-verbaux transmis aux parquets	5.244.233	5.191.255	5.039.643
% des Procès-verbaux "auteur inconnu"	42%	58,1%	62,3%

La police judiciaire est actuellement en situation d'échec là où les délits font impact sur la vie quotidienne de millions de personnes. Les vols de voiture signalés sont élucidés moins d'une fois sur dix et les dégradations dans 15% des cas. Ce dérèglement de la chaîne pénale n'a probablement pas échappé à tous les auteurs, et certainement pas à de nombreuses victimes. Une étude effectuée sur les opinions de jeunes scolarisés de 13 à 19 ans a mis en valeur les incidences multiples de cette absence de réaction consistante aux illégalismes de masse : il y aurait un rapport assez étroit, chez ces jeunes, entre la perception du risque encouru et l'évaluation de la gravité intrinsèque des actes : "ce n'est pas grave, puisqu'on ne se fait jamais attraper !" ⁵⁴

⁴⁹ En revanche, les évolutions aperçues sur une période plus longue, par exemple dix, vingt ou trente ans, sont certainement plus significatifs. Mais, surtout, les faits capturés dans le faisceau que braquent sur la réalité les instruments de comptage, pour être partiels, sont réels, eux, bien réels : une infraction omise ne transforme pas en chimère une infraction enregistrée. Une victime dont la plainte n'a pas été enregistrée est statistiquement nulle, et néanmoins réellement existante ; le jour où l'amélioration des techniques de recueil permet à cette victime d'entrer dans la statistique, et donc de contribuer à une hausse de la délinquance enregistrée, n'est pas le jour d'une tromperie mais le jour où l'indication donnée par le thermomètre se rapproche, timidement, de la réalité.

⁵⁰ Nous avons constaté qu'un certain nombre de bailleurs se fiaient encore aux évolutions indiquées par l'Etat 4001 pour affirmer que la délinquance était en hausse ou en baisse sur leur secteur.

⁵¹ C'est pour surmonter cette situation que le gouvernement a confié à deux députés, messieurs Carresche et Paudraud, une mission d'étude sur l'observation des phénomènes de sécurité. Au moment de terminer ce rapport, nous ne connaissons pas les conclusions de ce travail.

⁵² L'ensemble des chiffres cités dans cette partie sont tirés d'une part de la série *Aspects de la criminalité et de la délinquance constatées par les services de la police et de la gendarmerie*, publication annuelle du ministère de l'intérieur, d'autre part de la série *Les chiffres-clés de la Justice*, publication annuelle du ministère de la justice, d'octobre 1989 à octobre 2001.

⁵³ Sources : *Les chiffres-clés de la justice*, publication annuelle du ministère de la justice (coll. 1991-2001).

⁵⁴ Cf. *Enquête sur la délinquance auto-déclarée des jeunes*, Sebastian Roché, Sandrine Astor, Gilles Ivaldi, Vincent Tournier, CERAT, 30 juin 2000.

Refolement et déception des victimes réellement existantes

Deux chercheurs affirmaient en 1997, en essayant de cerner le lien entre sentiment d'insécurité et délinquance : "Ce n'est probablement pas tant la délinquance à elle toute seule qui est en cause que le divorce insolent entre l'explosion de la prédation et le désintérêt ostentatoire des services de l'Etat."⁵⁵

On touche ici, nous semble-t-il, l'une des raisons profondes de la crise actuelle de la citoyenneté qui redouble la crise de la sociabilité urbaine : la citoyenneté est, entre autre, minée par le formidable écart entre les victimations vécues et la faiblesse ou l'opacité relative des réponses et des réparations apportées par la collectivité.

Une étude fondée sur les déclarations des habitants de la ville d'Amiens (135 500 hab. en 1999) fait apparaître que, sur deux années, près de 5 000 foyers auraient été touchés par au moins un cambriolage, près de 2 000 par un vol de voiture, environ 11 000 par un vol à la roulotte, près de 11 000 par une agression⁵⁶... L'étude déjà citée, réalisée en Ile de France, plus récente, fait apparaître des volumes de victimation encore plus impressionnants : ainsi, près de 10% des ménages franciliens – soit près de 430 000 de foyers – auraient fait l'objet d'un cambriolage au moins une fois en 1998, 1999 ou 2000. Seuls 43 % de ces cambriolages feraient l'objet d'un dépôt de plainte. 670 000 foyers auraient fait l'objet d'un vol ou d'une tentative de vol de voiture (58% de plaintes), 850 000 d'un vol à la roulotte (40% de plaintes)⁵⁷...

Les illégalismes saturent bel et bien l'espace public, nous l'avons déjà vu. Le problème, dans la mesure où ils sont largement orientés sur des personnes appartenant aux couches sociales les moins favorisées ou aux générations les plus vulnérables (les plus jeunes et les plus âgés), est que leurs victimes semblent encore éprouver de grandes difficultés à se faire comprendre et entendre des institutions.⁵⁸

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que l'assistance aux victimes soit pointée par les Français comme la carence la plus sérieuse des pouvoirs publics en

matière de sécurité :

Tableau n°3 :

Question : d'après ce que vous savez, diriez-vous qu'actuellement on fait suffisamment ou pas suffisamment de choses dans chacun des domaines suivants ?⁵⁹

	Suffisamment	Pas suffisamment	Sans opinion
L'animation des quartiers (activités, sorties...)	43	52	5
L'aide aux parents de mineurs délinquants	29	62	9
La lutte contre les discriminations à l'embauche	24	70	6
La réinsertion des personnes sortant de prison	23	66	11
L'assistance aux victimes	18	77	5

C'est notamment en prenant en compte cette situation que le groupe de travail sur l'aide aux victimes présidé par Mme Lienemann avait souhaité, en mars 1999, que le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur élaborent conjointement une circulaire clarifiant les notions de plainte et de main-courante, notamment en limitant strictement l'usage de ces dernières, s'il doit être maintenu, aux faits qui, manifestement, ne présentent aucune coloration pénale.⁶⁰ Plus, il avait été recommandé que soit



⁵⁵ Cf. P.Robert/M-L Pottier op. Cit.

⁵⁶ Cf. "Une enquête sur les risques urbains. Etude de préfiguration". Hugues Lagrange, Patrick Peretti, Marie-Lys Pottier, Philippe Robert, Renée Zauberman, CESDIP, *Etudes et données pénales*, n°81, 2000.

⁵⁷ Cf. *Enquête victimation et insécurité en Ile de France*, Premières analyses, Région Ile-de-France, IAURIF/CESDIP, juin 2001.

⁵⁸ Cf. à ce sujet *Enquête sur les victimes non déclarées, Du droit à la parole au droit à la réponse*, Nicole Chambron, CERF, mars 1999.

⁵⁹ Cf. *Les Français et la prévention de la délinquance*, op. cit.

⁶⁰ Voir la proposition n°11 du rapport Pour une nouvelle politique publique d'aide aux victimes.

inscrit dans le code de procédure pénale qu'il entre dans les missions des services enquêteurs d'enregistrer la plainte déposée par toute victime d'infraction pénale.⁶¹

Comment cela se réfracte-t-il dans le champ particulier du logement social ?

Durant nos différents déplacements, nous avons pu noter, quels que soient les endroits visités, une récrimination unanime (dans la mesure où elle est exprimée à la fois par des résidents, des associations et des professionnels des organismes HLM) sur le mauvais accueil réservé aux plaintes de nombreuses victimes. L'enquête IPSOS semble confirmer cette impression : les taux de déclaration (plainte ou main-courante) ne sont que de 42% pour les actes de vandalisme, de 66% pour les effractions sur les véhicules, de 39% pour les menaces, de 60% pour les cambriolages et de 64% pour les vols à l'arraché. Seules les agressions physiques avec arme semblent donner lieu à déclarations systématiques. Encore faut-il noter que 41% d'entre elles feraient l'objet d'une "main-courante".⁶²

Soient qu'elles soient découragées, ou détournées vers d'insaisissables "mains-courantes", la technique du "refus de plainte" semble hélas, malgré quelques progrès accomplis grâce à la police de proximité, ou des expériences innovantes malheureusement très localisées, encore largement employée. Elle peut avoir ses causes dans différents facteurs : une surcharge de travail, un redéploiement inachevé des effectifs qui entraîne des horaires inadaptés, ou bien le défaut de formation des jeunes agents chargés fréquemment de recueillir ces plaintes... Elle n'en est pas moins perçue comme injuste, inadmissible et suscite une véritable incompréhension quant à l'attitude de l'Etat vis-à-vis des victimes. Elle a pour effet, par ricochet, de tronquer les enregistrements statistiques et parfois d'engager sur de fausses pistes la réflexion des décideurs ou la recherche en matière de sécurité.

L'étude, déjà citée, réalisée par la SOFRES confirme les impressions convergentes que nous avons pu recueillir au cours de notre mission : alors que 77% des français estiment que la société ne fait pas suffisamment en faveur



des victimes, c'est très clairement parmi les personnes habitant un appartement de type HLM que cette opinion est la plus élevée : 85%.⁶³

Inadéquation des réponses judiciaires classiques, émergence "d'alternatives"

Les réponses habituelles de la justice, en terme de procédures comme en terme de localisation de ses établissements apparaissent comme fréquemment inadaptées à la nature spécifique des problèmes posés.

C'est moins souvent l'absence de sévérité des peines prononcées qu'un défaut de gradation ou une visibilité insuffisante qui sont pointés du doigt.⁶⁴ Le jugement au sens classique peut avoir un effet pervers, indépendamment de sa lenteur intrinsèque, dans la mesure où il a du mal à prendre en compte, s'agissant d'infractions ou de troubles de petite gravité, la nécessité de préserver les chances d'une cohabitation entre des protagonistes condamnés à se revoir dans les mêmes lieux. Du coup, on hésite à l'employer au profit de classement d'opportunité, lesquels favorisent à la fois un sentiment d'abandon pour les victimes (surtout si les auteurs ont été identifiés) et un sentiment d'impunité chez les délinquants. L'émergence des réponses dites "alternatives",⁶⁵ significative depuis une demi-douzaine d'années, est encore beaucoup trop lente par rapport aux besoins.

⁶¹ Voir la proposition n°1 de ce rapport sur l'effectivité de ce droit.

⁶² Etude IPSOS, tableaux n°34 et 35.

⁶³ Cf. *Les Français et la prévention de la délinquance*, op. cit.

⁶⁴ Voir à ce sujet le chapitre *La faible lisibilité des réponses judiciaires dans l'étude de Thierry Oblet : Coproduire la sécurité au quotidien dans les HLM*.

⁶⁵ Les alternatives aux poursuites sont prévues et décrites à l'article 41-1 du code de procédure pénale.

Tableau n°12 :
la place des alternatives aux poursuites dans le traitement pénal (évolution 1996-2000)⁶⁶

Orientations données aux affaires	1996	1997	1998	1999	2000
Vers les tribunaux correctionnels	372120	378411	377911	379530	373678
Vers les tribunaux de police (5 ^e classe)	129168	135782	144526	166807	161683
Procédures alternatives	90128	101341	163819	213727	247481

Un système d'indemnisation des dommages subis à la suite des infractions - les CIVI⁶⁷ - qui soit n'est pas prioritairement orienté vers la réparation des atteintes les plus fréquentes, mais centré sur les faits les plus graves (et les plus rares) ou subordonné à la réunion de conditions drastiques en décalage avec les besoins massifs des personnes, soit fait dépendre l'indemnisation de l'existence d'une condamnation, donc l'identification préalable d'un auteur (la possibilité pour la juridiction pénale, après avoir statué sur la culpabilité et la peine, de statuer sur l'action civile de la victime).⁶⁸

La frustration des victimes dont on a déjà parlé semble jouer un rôle non négligeable dans la crise de crédit de l'institution de justice. Ainsi, une étude consacrée à l'opinion des Français révèle que 31 % de ceux-ci pensent que la justice traite de façon satisfaisante les victimes, 59% formulant un avis contraire, les opinions défavorables sur ce point étant plus élevées chez ceux qui déclarent avoir eu affaire à elle (69%) que chez les autres (55%).⁶⁹

Le réseau judiciaire de proximité a connu un essor quantitatif indéniable depuis 1998 : on passe de vingt MJD recensées fin 1997 à 84 en janvier 2002, et de 36 antennes de

justice à 63. Voici des structures qui constituent à la fois des lieux de rencontres entre juristes et non-juristes et des plates-formes pour de nombreuses actions innovantes.

Cependant, présent dans une moitié de départements seulement, il est encore loin d'être accessible à l'ensemble des usagers du droit et de la justice. Du coup la notoriété de ces nouveaux établissements est encore faible au plan national, y compris dans les zones où ils sont implantés. Les moyens financiers⁷⁰ et humains⁷¹ alloués à leur fonctionnement sont encore insuffisants et une véritable économie de la justice de proximité, qui tire celle-ci de sa marginalité relative par rapport à l'institution judiciaire, reste à construire dans les années qui viennent.⁷²

🔗 Des insuffisances visibles dans le champ du logement

[A] Au plan national : un défaut de synthèse

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

Un accord-cadre a été passé entre le ministère de l'intérieur et l'union HLM le 21 mars 2000. Pour l'Etat, il visait notamment à adapter les réponses de la police de proximité aux spécificités de l'habitat social. Pour les bailleurs, il affirmait l'exigence de leur contribution à la lutte contre l'insécurité et à la prévention de la délinquance, ainsi qu'à la garantie de la jouissance paisible.

Cette convention nationale commence à produire des effets significatifs : au plan national, il y a un début de construction doctrinale, qui se traduit dans l'écriture et la diffusion de documents de qualité à destination des acteurs⁷³. Sur le plan local, la coopération entre la police nationale et les organismes HLM commence à se développer autour de 2 axes principaux⁷⁴ :

- Organisation de la coopération opérationnelle : des procédures type de "recueil d'incidents" transmi-

⁶⁶ Source : Les chiffres-clés de la justice, publication annuelle du ministère de la justice (coll. 1997-2001).

⁶⁷ CIVI : commission d'indemnisation des victimes d'infractions. Prévu et organisé par les articles 706-3 à 706-14 du code de procédure pénale, les CIVI ne peuvent indemniser intégralement que les violences les plus graves (ayant entraîné la mort ou une I.T.T. supérieure à un mois) et les agressions sexuelles. Elles n'indemnisent les vols, escroqueries ou abus de confiance exclusivement, de façon partielle (quel que soit le montant total du préjudice, l'indemnité ne peut dépasser trois fois le montant du plafond de ressource de l'aide juridictionnelle) et uniquement si le demandeur justifie qu'il se trouve "dans une situation matérielle grave". Résultat : en 2000, l'ensemble des CIVI indemnisaient 13.563 victimes sur l'ensemble du territoire national. Source : *Les chiffres clés de la justice*, Ministère de la justice, octobre 2001.

⁶⁸ Voir les articles 3, 4 et 5 du code de procédure pénale.

⁶⁹ Cf. *Les Français et la justice*, p. 55-56, Baromètre CSA/ministère de la justice, 11^e vague, avril 2000.

⁷⁰ Chaque MJD créée bénéficie d'une subvention de démarrage d'un montant de 75.000F.

⁷¹ En principe, depuis une circulaire de 1996 de la chancellerie, l'effectif du greffe de chaque tribunal de grande instance dans le ressort duquel une MJD est créée se voit renforcé d'un poste de fonctionnaire. Néanmoins, au 1^{er} janvier 2002, seule une moitié des MJD ouvertes au public bénéficiaient de la présence effective d'un greffier.

⁷² Cf. "La justice de proximité", *Revue problèmes politiques et sociaux*, La Documentation Française, 25 janvier 2002.

⁷³ Par exemple à Nantes : le partenariat entre l'Office HLM de NANTES-Habitat et la police de proximité a été formalisé sous forme d'un "guide des bonnes pratiques du partenariat".

⁷⁴ Cf. Note DGPN/DCSP du 21 décembre 2001 : Evaluation de la mise en œuvre de l'accord-cadre État/UNFOHLM.

ses par les HLM commencent à être mises au point (6 à la suite d'accords départementaux, 62 par des pratiques locales)⁷⁵ ; Mise au point de procédures de règlement de problèmes nécessitant une intervention coordonnée (regroupement de jeunes dans les parties communes, enlèvement d'épaves...) en général à l'initiative chefs de secteurs de police de proximité.

- Organisation du partenariat et de l'interconnaissance : pour mieux connaître les métiers et responsabilités de chacun, des formations communes de formation et d'information ont été menées notamment dans le Pas-de-Calais, la Côte d'Or, l'Ille-et-Vilaine. Au niveau national, cela représente un total de 2990 personnels formés, se répartissant par moitié au sein de la Sécurité Publique et des organismes H.L.M.

Par ailleurs, des locaux HLM ont été mis à disposition pour faciliter la mise en œuvre de la police de proximité dans les quartiers afin de densifier les implantations policières. 66 mises à disposition ont été effectuées représentant ainsi un parc immobilier de 154 locaux.

Cependant des difficultés subsistent, dans bien des endroits :

- Cohésion difficile lorsqu'il y a un grand nombre de bailleurs et manque d'implication de certains d'entre eux.
- Lenteur à s'engager dans les travaux de sécurité importants (caves, halls, voies de circulation) .
- Pas d'actions concertées. Peu de signalements et souvent trop tardifs.
- Certains organismes HLM sont peu sensibles à l'accord cadre, la sécurité demeurant étrangère à leur mission fondamentale.
- Des résultats peu significatifs en terme de signalement, en raison des réticences de certains gardiens d'immeubles à coopérer avec la police.⁷⁶
- Des Offices HLM qui ne sont pas en mesure pour

l'instant de répondre aux demandes récurrentes du service (condamnation des caves, destruction d'immeubles inoccupés ...)

- Des sociétés d'HLM qui ne souhaitent pas la mise en place de "fiches incidents" malgré des démarches de police et continuent de fonctionner avec les pétitions de locataires ou celles du maire transmises au commissariat.

On voit qu'en dépit des efforts importants consentis ces dernières années par l'union HLM, la culture de la sécurité n'est pas encore entrée dans les mœurs de tous les organismes HLM. Un nombre significatif d'entre eux en sont encore à théoriser une position attentiste par rapport aux institutions pilotes (police nationale, gendarmerie, justice) et à refuser d'établir un lien quelconque entre sécurité et jouissance paisible.⁷⁷

- *Justice et acteurs du logement social : un partenariat à construire*

Pour l'instant, aucune initiative conjointe n'a été prise entre l'union HLM et le ministère de la justice. C'est donc au plan local, en fonction des contacts et des motivations individuelles que se sont noués des partenariats directs entre les bailleurs et les acteurs de la justice. Par exemple au Havre (où une convention a été passée entre l'OPHLM, l'association AVRE 76 et le parquet du TGI pour un traitement des incivilités par la voie de la médiation), à Valenciennes et à Beauvais (autour du signalement des infractions et des alternatives aux poursuites), aux Mureaux (autour d'une procédure de "rappel aux règles de vie"), à Marseille (autour de la prévention des expulsions), à Aix-en-Provence (autour d'une MJD installée dans un ensemble HLM du Jas-du-Bouffan), à Villeurbanne (autour d'une procédure de "rappel au bail")⁷⁸ des contacts suivis d'actions ont pu avoir lieu. On peut d'ailleurs observer que l'ouverture d'établissements judiciaires de proximité (maisons de justice et du droit ou antennes de justice) stimule en général la relation entre la

⁷⁵ Par exemple à Orange, Valenciennes, Beauvais.

⁷⁶ A coopérer ouvertement avec les forces de l'ordre, certain(e)s gardien(ne)s d'immeubles craignent en effet de perdre une fonction de médiation entre les autorités et les résidents, position médiane qui leur paraît conditionner la possibilité de poursuivre leur travail dans de bonnes conditions. Mais des agressions et représailles jouent aussi leur rôle dans ce refus : après l'audition au commissariat, il faut bien retourner dans un quartier où l'on est à demeure.

⁷⁷ Force est de constater que ce sont souvent les mêmes qui accumulent le plus de retard dans la prise en charge d'une gestion urbaine de proximité, et du dialogue avec les habitants... Ce qui fait éclater le schéma encore présent dans bien des têtes : d'un côté les "gentils" qui sont du côté des habitants, et de l'autre les "sécuritaires" qui leur sont hostiles.

⁷⁸ Voir la description de cette procédure dans le chap. I de cette partie du rapport : *Une procédure de rappel au bail (Villeurbanne)*.

justice et de nouveaux interlocuteurs (transporteurs, éducation nationale, bailleurs sociaux). Mais le développement de ce réseau est encore trop embryonnaire pour que les résidents, dans leur grande masse, le perçoivent comme une ressource possible pour leurs difficultés.⁷⁹ La présence judiciaire de proximité fixée comme objectif à l'institution par le législateur en décembre 1998, n'a pas encore fait l'objet d'une traduction spécifique dans le champ de l'habitat social.

Si quelques MJD ou antennes de justice sont installées dans des locaux situés dans le patrimoine HLM, comme par exemple à Aix-en-Provence, les bailleurs sociaux ne sont pas, même dans ces cas, signataires des conventions constitutives et donc ne peuvent participer aux travaux des conseils de direction des MJD. Pourtant, le décret du 29 octobre 2001 - entérinant sur ce point les différentes recommandations formulées par voie de circulaires avant l'intervention de la loi de décembre 1998⁸⁰ - prévoit la possibilité d'ajouter aux signataires obligatoires de la convention constitutive locale (autorité judiciaire locale, préfet, bâtonnier, maire) toute autre personne physique ou morale intéressée par l'objet de la convention.

Les Contrats locaux de sécurité commencent à favoriser les rapports entre deux mondes (celui des bailleurs et celui de la magistrature) qui s'ignorent encore très largement, mais il s'agit d'un processus embryonnaire (souvent limité, quand il existe, aux magistrats du ministère public), localisé, et peu soutenu par le ministère de la justice. On notera que si des circulaires spécifiques ont été élaborées et diffusées concernant la sécurité dans les transports publics,⁸¹ les violences en milieu scolaire,⁸² il n'y a pas eu d'équivalent pour ce qui concerne le logement. Par ailleurs, la politique d'accès au droit qui se développe



autour des CDAD⁸³ et qui a été jusqu'ici pilotée par le ministère de la justice,⁸⁴ ne semble pas, - sauf initiatives locales comme à Marseille⁸⁵ - avoir fait sa jonction avec les questions de droit posées dans le champ du logement. Une incitation à la localisation prioritaire des "points d'accès au droit" dans les quartiers d'habitat social n'a jusqu'ici pas été formulée. L'ANIL* n'est pas membre du CNAJ⁸⁶ et les ADIL** sont peu présentes dans les CDAD existants. Cette situation est dommageable au regard du déficit d'information juridique dont se plaignent de nombreux acteurs et résidents du logement social.⁸⁷

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

Jusqu'à présent, le ministère du logement n'a joué qu'un rôle assez effacé dans les politiques nationales et locales de sécurité. On peut observer que le ministère n'a pas été à l'initiative des partenariats qui se sont construits, notamment entre l'union HLM et le ministère de l'intérieur. Il n'a pas non plus cherché à établir des relations

⁷⁹ Selon l'étude IPSOS (n°44 et ses tris), les MJD ne sont citées que par 10% des RLS comme une ressource possible en matière de sécurité dans le lieu d'habitation. La notoriété des MJD est la plus forte chez les catégories suivantes de répondants : RLS appartenant à la classe d'âge des 25-34 ans (13,5%), habitants des villes de 20.000 à 100.000 (13%), les plus diplômés (12%), aux revenus les plus élevés (15%), les victimes de deux actes au moins (16%), les sympathisants de l'extrême-gauche (19%) et du RPF (18%).

⁸⁰ Cf. la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit.

⁸¹ Cf. Circulaire du 2 janvier 1998.

⁸² Cf. Circulaires des 13 octobre 1998 et 25 janvier 2000.

⁸³ CDAD : Conseil départemental d'accès au droit.

⁸⁴ Voir à ce sujet le rapport de la commission présidée par Paul Bouchet qui souligne les inconvénients de l'absence d'une coordination interministérielle de la politique d'accès au droit et préconise la création d'une délégation interministérielle. Cf. *Rapport de la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice*, p. 53. ministère de la justice, mai 2001.

⁸⁵ Depuis 1992, dans le cadre d'un partenariat entre la justice locale et le mouvement associatif, dont le Conseil départemental d'aide juridique des Bouches-du Rhône a été le support, des antennes juridiques et de médiation ont été ouvertes dans douze quartiers en difficulté. A côté de mesures judiciaires "alternatives" (médiations civiles et pénales), on y délivre des consultations juridiques "accompagnées", dont une partie significative est consacrée aux relations de voisinage et aux conflits entre locataires et propriétaires.

* ANIL : Agence National d'Information sur le Logement.

**ADIL : Agence Départementale d'Information sur le Logement.

⁸⁶ CNAJ : Conseil national de l'aide juridique.

⁸⁷ Voir plus haut ("Le réseau judiciaire de proximité") les motifs privilégiés de fréquentation des MJD par leurs utilisateurs dans les zones où elles sont implantées.

suivies avec le ministère de la justice. Du coup, une relation un peu unilatérale s'est construite entre l'union HLM et le ministère de l'intérieur, il est vrai au premier chef confrontés à la demande de sécurité. Elle conduit à ce qu'une "entrée police" soit privilégiée, au détriment d'une "entrée par le droit", y compris le droit civil, tout aussi importante. Un partenariat plus étroit a été conduit avec la DIV, fondé semble-t-il sur des affinités d'analyses tendant à privilégier la prévention sociale et la gestion urbaine de proximité.⁸⁸ Mais le volet social des GPV, prioritairement centrés sur le traitement du "spatial", manque encore de consistance, comme cela a été fortement souligné par le CNV.⁸⁹

Les études qui ont été conduites au cours de notre mission ont été les premières à essayer de cerner l'insécurité en tant que telle dans le logement social. Aucune structure ad hoc (bureau, mission) pour suivre les questions de sécurité n'existe dans l'administration du logement. Il existe un "correspondant" sécurité au sein de l'une des sous-directions, mais celui-ci, adjoint au sous-directeur, n'exerce pas cette fonction à temps plein et il n'est pas en mesure d'assurer la transversalité entre les trois principaux services de la DGUHC et ainsi qu'avec les différentes missions rattachées à celle-ci, qui à des titres divers, peuvent être concernées par le sujet. La DGUHC n'est pas destinataire des diagnostics de sécurité des CLS, y compris lorsqu'ils comprennent un fort volet "logement". Elle ne participe pas à la cellule interministérielle d'animation et de suivi des CLS - pourtant créée depuis la circulaire du 28 octobre 1997⁹⁰ - ni n'entretient de contact, même purement informatifs, avec elle. Sur le plan local, les DDE sont en général absentes, peu informées des actions locales et pas associées aux CLS, y compris lorsque ceux-ci comportent une dimension logement spécifique.

Il faut noter cependant que le PUCA⁹¹ mène depuis plusieurs années un partenariat avec l'IHESI dans le cadre d'un programme de recherches sur "sécurité et territoires". Sur le plan international, les travaux conduits ont été focalisés par la question de la normalisation européenne, dans un cadre exclusivement administratif. Il n'y a pas eu de contacts établis avec d'autres réseaux notamment associatifs qui existent au plan européen. Par exemple, il n'y a pas d'études engagées et de groupe de travail mis en place à la suite des recommandations du Forum européen des services d'aide aux victimes, dont une partie traite pourtant spécifiquement de la sécurité au domicile des personnes victimes.⁹²

Le contraste est assez saisissant entre les efforts menés par exemple par le ministère de l'éducation nationale et l'approche extrêmement réservée qui a été celle du ministère du logement. Pourtant, tout indique que l'insécurité exerce une pression importante à la fois sur les modes d'habiter, l'exercice professionnel d'un certain nombre d'acteurs, et qu'elle influe en fait sur les politiques de logement.⁹³ La comparaison, sans nier d'évidentes différences, est intéressante car le ministère de l'Éducation nationale, pas plus que celui du logement, n'est un ministère "chef de file" en matière de sécurité. Il a néanmoins intégré depuis plusieurs années l'idée que des observations et des actions spécifiques étaient à conduire pour observer et juguler la délinquance dans le contexte scolaire.⁹⁴ Une insécurité à l'école présente des spécificités, tout en étant évidemment inséparable de l'insécurité "générale" : exactement comme l'insécurité dans l'habitat.⁹⁵ La mobilisation du ministère de l'Éducation Nationale a pu être facilitée par le fait que ses propres agents étaient confrontés à l'insécurité alors que le ministère du logement est seulement en position d'encadrer les opérations sur le terrain.

⁸⁸ Voir notamment la note de cadrage : *Une démarche "gestion urbaine de proximité"*, DGUHC, 1999.

⁸⁹ CNV : Conseil National des Villes. Cf. *Grands projets de ville : premiers éléments d'évaluation*, rapport du groupe de travail "Quelle ville voulons-nous ?" janvier-juin 2001; Avis du Conseil national des villes sur la remise en égalité des communes les plus déshéritées et l'amélioration des grands projets de ville, septembre 2001.

⁹⁰ Cette cellule, placée sous l'autorité d'un Préfet (président) et d'un magistrat (vice-président) comprend des représentants de 8 ministères différents : intérieur, justice, défense, emploi et solidarité, éducation nationale, ville, jeunesse et sports, santé et action sociale.

⁹¹ PUCA : Plan Urbanisme Construction Architecture.

⁹² Le FESAV a élaboré deux recommandations en 1996 et 1998. Deux de ces recommandations portant spécifiquement sur la sécurité dans l'habitat. Cf. l'annexe n°5 (les expériences étrangères) du rapport au premier ministre *Pour une nouvelle politique publique d'aide aux victimes* de madame Marie-Noëlle Lienemann, La Documentation Française, juillet 1999.

⁹³ Voir la 1^{ère} partie de ce rapport et notamment : *Politiques publiques du logement et insécurité : répercussions et boucles vicieuses*.

⁹⁴ Voir la convention passée entre le ministère de l'éducation nationale et l'INAVEM en 1999. Voir également les travaux conduits par le comité national antiviolençe présidé par madame Sonia Henrich.

⁹⁵ On pourrait également citer les efforts du ministère de la jeunesse et des sports pour inciter les directions départementales de la jeunesse et des sports - aussi peu préparées il y a quelques années que les DDE à investir le champ de la sécurité - à s'investir dans les CLS. Fin 1999, 51 DDJS avaient participé à au moins un diagnostic local de sécurité. Cf. *Rencontre nationale des contrats locaux de sécurité*, (20 septembre 1999), Ministère de l'intérieur, janvier 2000.

Comment expliquer, alors, ce relatif attentisme ? Il semble que deux phénomènes aient joué :

- Une réticence d'ordre doctrinal d'abord. La crainte de stigmatiser les "quartiers" en parlant d'eux sous l'angle de l'insécurité l'a jusqu'ici manifestement emporté sur l'idée que l'insécurité soit elle-même un facteur essentiel de stigmatisation. La plupart des documents émanant de l'administration du logement insistent beaucoup plus sur la nécessité de se prémunir contre une "dérive sécuritaire" que contre les dégâts de l'insécurité réelle. Rétive à se saisir d'une question nouvelle pour elle, il était peut-être inévitable que l'administration du logement, dans un premier temps, privilégie des approches dubitatives et relativistes du problème de l'insécurité.⁹⁶
- Un souci de l'administration du logement de se centrer sur ses compétences statutaires, soit l'urbanisme et la construction. Ainsi, la DGUHC a, en matière de sécurité, une élaboration doctrinale et une activité qui sont centrées sur la question de la place de l'urbanisme dans la prévention.⁹⁷ L'idée ici est la suivante : "la DGUHC a vocation à se focaliser sur les facteurs de risque qui sont de sa compétence, par une approche portant plus sur l'amont en cherchant à identifier les dysfonctionnements des politiques urbaines, des politiques d'habitat ou des politiques de gestion, qui peuvent entraîner des problèmes de sécurité."⁹⁸ D'emblée, le décor est posé : l'insécurité est l'aval, les dysfonctionnements des politiques sont "l'amont". S'il est envisagé que l'insécurité puisse être en même temps l'amont de quelques phénomènes, y compris de certaines "politiques" et des modes d'habiter des résidents, cette problématique n'est pas au cœur du champ d'intervention de la DGUHC.

Le comité européen de normalisation (CEN) a constitué en 1995 un groupe chargé d'élaborer des normes pour "la

prévention de la malveillance par l'urbanisme et la conception des bâtiments." La France est représentée à ce comité par le biais de fonctionnaires de la DGUHC, de la DGP, de la DIV, des HLM, des associations privées, ... Jusqu'à présent l'attitude adoptée par les représentants de la DGUHC a semble-t-il principalement consisté à s'opposer à une "dérive sécuritaire" exprimée selon eux par les premiers documents élaborés et glissant vers une "ville fermée" qui serait un produit typiquement "anglo-saxon".

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

Il suffit de se déplacer dans le parc HLM français pour être frappé par la très grande inégalité qui existe dans la prise en charge des mesures de sécurisation passive : parfois des digicodes, parfois non ; parfois des caves sécurisées, parfois non, parfois des caves complètement supprimées ; parfois des éclairages adaptés, parfois non ; parfois des boîtes aux lettres sécurisées, parfois non ; parfois des systèmes de surveillance des parkings, parfois non ; parfois des halls traversants, parfois non, etc.

Voici un exemple curieux d'une disposition législative tombée en désuétude dès sa promulgation : l'article L 111-3-1 du code de l'urbanisme issu de la loi LOPS de janvier 1995. Il est vrai que dès sa promulgation, la loi LOPS a fait l'objet d'un véritable tir de barrage. Il faut se souvenir qu'elle a été caractérisée rien moins que comme le produit "d'une pensée militaire".¹⁰⁰ Indépendamment de ce discours il semble bien que cette idéologie de lutte contre une "société carcérale", où les politiques de sécurité s'analysent comme la manifestation d'un conflit "entre les très riches et les plus pauvres", dans une logique de "guerre civile". Les administrations des ministères de l'Équipement et de l'Intérieur n'ont pas pu aboutir à une rédaction recueillant l'accord du Conseil d'État.

⁹⁶ Un dossier bibliographique réalisé par le centre de documentation de l'urbanisme (CDU), nous paraît significatif de cette approche. Si la bibliographie qui constitue l'essentiel du rapport, assez riche et complète, constitue un bon outil de travail, les options sous-jacentes sont dominées par le débat politique d'alors. En résumé, le fait de souligner l'idée selon laquelle on va se pencher sur un sujet "**non exempt de charge émotionnelle ou idéologique**", ce qui est réel, a conduit à valider l'opinion que le débat sur la sécurité est empli "**d'imprécisions sémantiques**" et qu'il renverrait à "**une insaisissable réalité**". Inévitablement, la note de synthèse souligne cela. Les incivilités, quant à elles, "**ne sont pas une nouveauté : simplement plus nombreuses aujourd'hui nous dit-on, elles sont surtout moins tolérées**". Logiquement, elles "**tendent à renforcer l'intolérance à l'égard des bandes jeunes**". Il n'y a pas plus de prédations et de violence, il y a surtout une "**société plus inquiète**" et "**de moins en moins complaisante avec ses délinquants**". On sait bien désormais que cette analyse n'est plus adaptée à la réalité. Cf. *Ville et violence*, CDU, DGUHC, 1999.

⁹⁷ Voir par exemple *Sur la normalisation de la prévention de l'insécurité par l'urbanisme*, Louis Moreau de Saint Martin, Alain Garnier, dans *Urbanisme et sécurité*, IHESI, Les cahiers de la sécurité intérieure, n°43, premier trimestre 2001.

⁹⁸ Cf. *Sécurité dans l'habitat social*, contribution de la DGUHC, novembre 2001. Voir annexe n°8.

¹⁰⁰ "On ne peut nier que cette loi relève d'une pensée militaire" déclare, sans s'embarrasser de nuance, Paul Virilio : cf. Entretien dans le dossier "Espace et sécurité" du n°1 des *cahiers de la recherche architecturale et urbaine*, mai 1999.

La police judiciaire : des difficultés particulières d'investigations ?

Les policiers, il faut ici le noter, soulignent également certaines difficultés d'investigations présentes dans les affaires concernant la criminalité installée dans le logement social.

Ils soulignent que la crainte des représailles et la réticence à porter plainte présentes dans les quartiers d'habitat social ne facilitent pas la tâche des enquêteurs. Mais les aménagements même des bâtiments et de l'espace alentour (coursives labyrinthiques, gaines électriques accueillantes, bosquets propices aux dissimulations, etc.) rendent les interventions hasardeuses et les investigations encore plus difficiles.

Dans les ensembles où existe un trafic de stupéfiant important, "la mise en place de guetteurs, la détection voire le contrôle de toute présence étrangère sont des pratiques habituelles (...) qui gênent considérablement le travail des policiers."¹⁰⁴

Enfin, dans les endroits les plus dégradés par l'insécurité (en général les situations du 3^o type), toute arrestation sur la voie publique fait l'objet d'une réaction immédiate et d'un regroupement – au caractère spontané souvent douteux – hostile aux policiers dont l'opération doit être conduite avec une extrême rapidité. Le moindre acte de procédure judiciaire (perquisition, reconstitution, etc) nécessite l'emploi de moyens et d'effectifs considérables.¹⁰⁵

Bien entendu, ces difficultés, qui surgissent en général dans les parties communes ou l'espace public situé autour des immeubles, sont éminemment visibles, voire spectaculaires : elles éclatent aux yeux de tous les résidents, qui peuvent ainsi constater que la police d'Etat peine à assurer ces missions, voire tout simplement à être présente : une ambiance peu propice au développement de l'esprit civique et à la confiance dans la capacité de protection des institutions.

La protection juridique et judiciaire insuffisante des gardiens.

Plusieurs bailleurs se sont étonnés auprès de nous de la difficulté à faire bénéficier leurs gardiens, en cas de violences et de poursuites pénales, de la qualité de "personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public" mentionnée à l'article 222-13 du code pénal." Il semble que des jurisprudences contradictoires des tribunaux répressifs existent dans ce domaine, certains d'entre eux acceptant néanmoins de reconnaître la qualité d'agent exerçant une mission de service public aux employés des offices public d'HLM. Alors que la loi du 18 juin 1999, à la liste des personnes particulièrement protégées des violences (magistrat, juré, avocat, gendarmes, policiers, etc.) a ajouté "un agent d'un exploitant d'un réseau de transport public de voyageurs", il n'en a pas été de même, jusqu'ici, pour les agents chargés du gardiennage et de la surveillance dans le parc du logement social.

Ce traitement inégal est-il justifié, alors que, depuis 1995, le législateur a consacré la nécessité d'une contribution des bailleurs (et donc de leurs personnels) à la politique de sécurité ?



¹⁰⁴ Cf. Note de dossier n°2, DGPN/DCSP du 23 octobre 2001.

¹⁰⁵ Néanmoins les policiers soulignent que ces difficultés ne semblent pas avoir d'incidence sur les taux d'élucidation : la prééminence des violences (plaintes contre personne dénommée) et le fait que les auteurs seraient souvent le fait de résidents locaux multirécidivants compenseraient les inconvénients. Il convient sans doute de tempérer cette analyse en se souvenant que le taux d'élucidation est un rapport entre les faits enregistrés et les affaires menées à bien, et qu'un des problèmes repérés grâce aux enquêtes de victimation est précisément le faible taux de plainte, qui vient d'évidence saper la fiabilité des enregistrements.

[B] Des difficultés non réglées au plan local

- Une gestion urbaine de proximité pas encore entrée dans les mœurs dans l'ensemble du parc HLM

Services publics (école, police, justice) absents ou invisibles, services marchands (commerces de proximité refoulés), nettoyage dérisoire des espaces communs, maintenance problématique des bâtiments, discours dévalorisants ou catastrophistes des agents municipaux ou des employés HLM chargés d'intervenir dans les grands ensembles locaux, fatalisme sur les questions d'insécurité, refus d'un certain nombre de bailleurs de convenir que, s'ils ne sont pas toujours responsables de la conflictualité, leur façon de gérer peut contribuer à augmenter ou à baisser son intensité, modes de fonctionnement balkanisés des différentes organisations intervenant dans le champ du logement social...¹⁰⁶ Une partie hélas encore trop importante du parc HLM semble toujours échapper aux réquisits d'une gestion intelligente et respectueuse de l'aspiration à un habitat tout simplement correct. Ce que nous avons souligné des fonctions vitales de l'habitat dans l'existence et le monde vécu des individus – pour saisir le retentissement particulier de l'insécurité en ce lieu¹⁰⁷ – s'applique bien évidemment à l'organisation et à la gestion des espaces, aux politiques d'entretien, aux choix esthétiques : le logement infâme, la résidence indigne, le parking jonché d'épaves de voitures, tout cela, infligé au quotidien, entre évidemment en contradiction avec des besoins profonds.

Ici se trouve manifestement la source d'une attente et d'une frustration importante des résidents, que traduit bien l'étude IPSOS. Le différentiel considérable entre RLS et NRLS doit interroger : 18% des RLS placent l'entretien des bâtiments et la propreté en première préoccupation, 55% les citent comme préoccupation sérieuse ; 8% des NRLS les placent en premier, 32% les citent.¹⁰⁸ Les défaillances visibles en matière de gestion du parc HLM constituent un motif d'insatisfaction très important dans le logement social, à peu près à égalité avec l'insécurité au sens strict.

- Dispersion des bailleurs et chaos foncier

Il suffit parfois de traverser une rue pour être confronté à des pratiques de gestion urbaine très différentes, en fonction de l'identité des organismes gestionnaires. Cette éclatement



des organismes HLM a des effets pervers, particulièrement tangibles dans un domaine – l'insécurité – qui a pour caractéristique de transcender les découpages administratifs et de traverser les frontières territoriales.

Si de nombreux acteurs du logement HLM se plaignent de l'absence de lisibilité et de cohérence des institutions en charge de la sécurité avec lesquelles ils se voient incités à coopérer, le phénomène inverse existe également : les partenaires potentiels des bailleurs sont ainsi souvent désarçonnés par la complexité organisationnelle et juridique du logement social. On souligne également des confusions au niveau de la domanialité et du statut des espaces : "plus personne ne sait qui est propriétaire de quoi et qui doit gérer."¹⁰⁹

Il n'est en effet pas évident de saisir les fonctions de 850 organismes différents, et de tenir compte de la multiplicité des statuts professionnels qui en découlent. Bien entendu ces inconvénients peuvent être limités par l'organisation d'un partenariat local – et des formations communes – qui permettent à tout le monde de mieux se connaître. C'est un des avantages de la dynamique enclenchée par les CLS. Mais comment ne pas voir que le temps consacré à appréhender les dispositifs, est aussi un temps précieux soustrait à l'action, surtout si l'intense mobilité professionnelle des agents des services publics oblige à d'incessantes mises à niveau ?

Mais cette dispersion a également des effets pervers du côté des résidents, qui aperçoivent ces disparités, notamment en terme de gestion de proximité, d'horaires d'ouverture des guichets, de politiques d'entretien et de nettoyage, et qui peuvent légitimement se demander sur quoi elles reposent...

¹⁰⁶ Cf. *La gestion urbaine des quartiers d'habitat social...*, M. Bonetti, op. Cit.

¹⁰⁷ Voir dans la première partie de ce rapport : *Les ravages d'une insécurité de proximité*.

¹⁰⁸ Cf. Etude IPSOS, tableau n°13.

¹⁰⁹ *La police et le logement social*, Richard Bousquet, contribution aux séminaires de Fontenoy. Cf. annexe n°3.

- La nuit, ou le silence assourdissant des dispositifs

La contradiction qui existe entre les inquiétudes nocturnes, et le fait que la plupart des organisations de service public et privé cessent de fonctionner ou fonctionnent au ralenti la nuit est loin d'être levée dans la majorité des quartiers d'habitat social, en dépit des initiatives locales qui se développent.¹¹⁰ Les horaires d'ouverture des postes de police de proximité sont fréquemment dénoncés par les résidents et certains acteurs comme trop étroits. Mais la capacité d'intervention des bailleurs à l'occasion de certains incidents survenant la nuit est également pointée du doigt. Si la ville est condamnée à vivre de plus en plus intensément la nuit, les quartiers peuvent-ils longtemps être tenus à l'écart d'une évolution générale qui doit certes être organisée - car elle pose des problèmes sociaux complexes¹¹¹ - mais qui paraît irrésistible ? Le fait qu'au-delà d'une certaine heure les dispositifs connus des résidents cessent de fonctionner au profit de dispositifs "extérieurs" n'engendre-t-il pas des effets pervers, tant du côté des usagers (difficulté à repérer des circuits non habituels, frustration liée au temps d'attente) que du côté des intervenants (difficultés à se situer dans un environnement inconnu, craintes, et réticence à agir) ?

La proximité ne peut plus, nous semble-t-il, être une démarche exclusivement réservée au jour et abandonnée le soir ou la nuit.

- Les effets de masse

Cela fait vingt ans au moins qu'un consensus quasi-général s'est fait pour constater les effets pervers des grands ensembles issus de la période de construction des années soixante. A de rares exceptions près,¹¹² on souligne que le rassemblement d'immenses quantités d'individus dans des immeubles de très grande hauteur ou de très grande longueur engendre, non seulement du mal-vivre, mais encore des situations non maîtrisables. La génération de résidents qui pouvait supporter ces inconvénients (parce que l'accès à un logement HLM lui permettait de bénéficier d'éléments de confort très supérieurs à ceux dont elle disposait dans ses logements précédents) n'est plus qu'une fraction très réduite des résidents.

Vingt ans après, donc, le diagnostic est assez clair.

Mais, force est de constater que vingt ans plus tard aussi, il y a encore des centaines de milliers de résidents qui, en France, sont agglutinés dans des tours ou des barres dont la taille dépasse l'entendement, en dépit des opérations de réhabilitation/démolitions effectuées.

Au delà d'un seuil critique (qu'on ne peut évidemment définir scientifiquement, qui peut varier selon la géographie et l'histoire des territoires et des populations, bien sûr) la sociabilité tend à devenir de plus en plus difficile à préserver, tant pour les individus et les ménages logés que pour les institutions. Le lieu d'habitation dilaté à l'infini devient ingérable : comme cela a déjà été souligné, le grand ensemble désassemble.

Les immeubles très collectifs ne sont peut-être pas criminogènes au sens strict (ils ne l'ont pas toujours été, la délinquance est le résultat d'une pluralité de facteurs, et de petites unités résidentielles peuvent, nous l'avons constaté dans certains de nos déplacements, être ravagées par l'insécurité) : l'approche monocausale est ici aussi contre-productive. Mais il est certain en même temps que la délinquance et les incivilités peuvent plus facilement prospérer dans des espaces où la densité de la population est telle que l'interconnaissance devient impossible, et où, par un simple effet de nombre, les occasions de frictions entre habitants pullulent, tandis que la capacité de régulation spontanée ou institutionnelle des conflits diminue (en fonction de l'anonymat découlant de la quantité) : il est tout simplement plus facile à trente personnes qu'à cinq cents de trouver un *modus vivendi* sur des règles de cohabitation.



¹¹⁰ Notamment : A Rennes, à Vénissieux (agglomération de Lyon), à Quetigny (agglomération de Dijon).

¹¹¹ Notamment sur les conditions et la durée du travail des fonctionnaires ou des salariés. Voir les travaux conduits par le ministère de la ville sur la question du temps des villes, et notamment le rapport de Monsieur Edmond Hervé.

¹¹² Cf. *Quel avenir pour les grands ensembles ?* Philippe Genestier, dans *Ville, exclusion et citoyenneté*, Tome II, Joël Roman Dir., Ed. Esprit, 1993.

Résumé de la 2^{ème} partie

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

- 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.

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.

- 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 ".

- 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. Dès lors qu'une victimation plus fréquente et intense est repérée dans le champ du logement social, la crise générale de la sécurité y produit des impacts spécifiques qu'on a trop tardé à prendre en compte. Ici aussi, les analyses apocalyptiques ou les postures de dénégation ne sont pas seulement fausses, elles impuissent pour l'action. Elles démoralisent en effet à la fois les habitants et les professionnels du logement : les premiers ne peuvent reconnaître leurs vécus dans les discours unilatéraux - soit catastrophistes, soit angéliques - qui sont tenus ; les seconds mesurent bien qu'il est impossible de conduire avec doigté des pratiques professionnelles efficaces, si on les adosse à des idéologies rigides ou si leurs efforts sont en permanence vilipendés sur la base d'idées reçues et d'amalgames.

Pourtant, si l'on veut bien observer de près le foisonnement des pratiques innovantes, écouter les habitants, leurs associations, les élus locaux, les gardiens mobilisés, les policiers disponibles, les magistrats ouverts à la réalité sociale, on a de nombreuses raisons d'être optimiste : peu à peu les conditions se réunissent pour que s'édifient de véritables politiques de sécurité, locales et nationales, susceptibles de faire baisser, non pas seulement les inquiétudes, mais les causes réelles de ces inquiétudes, tout en étant conformes au droit.

Cependant on aperçoit que pour faire face à un phénomène social hypercomplexe - une criminalité enchevêtrée à des troubles profonds de la tranquillité civile, où se mélangent sans cesse les mouvements généraux et les stratégies individuelles - les seules politiques qui atteignent un certain degré d'efficacité (et de perception de cette efficacité) sont celles qui savent relever le défi d'une intelligence collective, englobant l'imagination sociale des résidents, dans la détection des situations à problème comme dans la recherche des solutions.

Lorsque les institutions et cette ingéniosité du quotidien qui est celle des citoyens réussissent à se connecter, ce qui suppose des efforts réciproques, une dynamique nouvelle se crée où le rétablissement de l'ordre public non seulement n'apparaît pas, mais n'est pas un mouvement unilatéral dicté du sommet : plutôt une émergence d'en bas, traduction d'un besoin massif et vital de sécurité, d'une poussée majoritaire. A ce titre elle devient assez rapidement irrésistible : elle prend en effet à revers les stratégies délinquantes qui s'adosent en permanence aux défaillances institutionnelles pour se nicher dans les anfractuosités d'un mal vivre général : il n'est plus possible, alors, de faire passer pour représentatifs d'une rébellion plus ou moins sociale les agissements asociaux de la minorité criminelle.

Les délinquants peuvent devenir inquiets à leur tour.

De même, les comportements incivils peuvent être réduits si l'on sape leurs conditions de possibilité : cela passe évidemment par une gestion fine et des réparations immédiates qui évitent l'accoutumance progressive aux dégâts qu'elles causent. Mais l'action fonctionnelle ne peut pas suffire. Il faut aussi réussir à faire apparaître les incivilités pour ce qu'elles sont : non pas des manifestations collectives de protestation, mais des agissements égoïstes qui entament la sociabilité. A côté des parades techniques, il y a une sorte de lutte d'influence et de pédagogie permanentes à mener.

Tout cela est impraticable sans l'appui des résidents eux-mêmes. Et cet appui est lui-même impossible à susciter si les institutions, y compris les organismes HLM, ne manifestent pas de façon tangible qu'elles sont désormais prêtes à entendre la parole des habitants (dans un dialogue qui ne soit pas d'apparat, mais effectif et permanent), et à formuler les gestes forts qui prouvent qu'elles ont écouté.



LE DROIT À LA SÉCURITÉ DANS L'HABITAT: RAPPROCHER DES NORMES ET DES RÉALITÉS

Toutes les propositions qui suivent prennent appui sur des pratiques réelles, des idées que les acteurs eux-mêmes nous ont exposées : aucune n'a été tirée de notre chapeau ou construite ex nihilo. Sauf peut-être en ce qui concerne les "situations du 3° type" que nous avons repérées, nous nous sommes souvent bornés à une mise en perspective, à un ordonnancement et à une synthèse de ce qui se fait déjà, qui gagne probablement à être connu, soutenu, généralisé.

Un certain nombre de propositions qui ont été formulées devant nous par des acteurs du logement ou élaborées par nos soins renvoient évidemment à des réformes de dispositifs qui ne sont pas spécifiques au logement. Nous croyons utile de les formuler ici, dans un souci de cohérence, en étant conscients que nous sommes contraints de déborder du strict champ de notre mission. Mais après tout, pourquoi les problèmes aperçus dans le champ du logement social n'aideraient pas aussi à la construction concrète de la politique nationale de sécurité ?

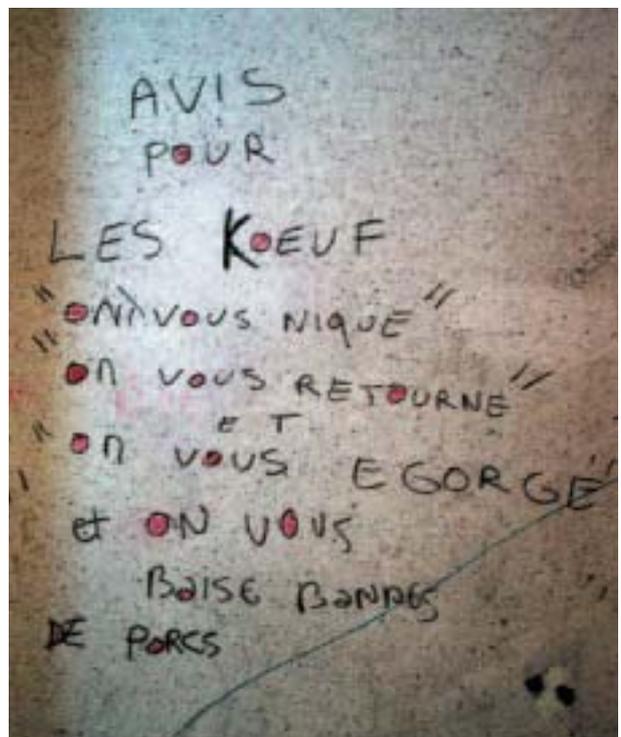
1 Des urgences, des priorités républicaines et sociales :

¶ Disloquer les gangs qui minent une partie de l'habitat social

Ainsi, dans certaines zones, c'est bien une répression intelligente et dosée qui est prioritaire, urgente et attendue, afin d'extraire de ces lieux les noyaux hyperactifs de délinquance et démanteler l'économie souterraine où ils puisent leur puissance, parfois leur force de séduction.

Nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire à cet fin d'augmenter l'arsenal législatif et réglementaire déjà à la disposition des acteurs. Les incriminations sont là, suffisantes. Communiquer autour d'elles serait certainement nécessaire : il y a des valeurs fondamentales, laïques, démocratiquement élaborées, cristallisées dans le code pénal, et il ne serait certainement pas socialement inutile de les rappeler, voire de les enseigner.

Agir vite et bien contre la délinquance la plus dure qui s'est progressivement lovée dans certains quartiers d'habitat social renvoie plus à des questions de moyens et à une détermination claire de l'Etat, qui est possible s'il est soutenu par des élus et une population mature sur les questions de sécurité. Dans certains endroits très dégradés, de telles actions, il est facile de le prévoir, susciteront des réactions. Certainement pas de la masse des habitants, mais des groupes qui se verront destabilisés, et de leurs secteurs d'influence. Il faut le savoir, pour s'y préparer, y compris au moyen du dialogue social et du "débat



d'idées", composantes à part entière de la lutte contre l'insécurité. Mais il serait désastreux que la crainte des réactions paralyse l'action. Ce serait, au-delà de l'abandon à leur sort de centaines de milliers de résidents, la poursuite et l'extension à d'autres secteurs du logement social (et dans le reste de la société) d'un processus de désagrégation : une défaite au ralenti de la République. La participation des acteurs du logement à la préparation des "actions ciblées" qui sont à mener dans ce cadre doit être soutenue et favorisée. Mais des explications et des informations claires doivent également être fournies aux habitants des zones concernées.

🗣️ Traiter la question des victimes comme un élément de la "question sociale"

Presque vingt ans après les premières initiatives de l'Etat pour améliorer la situation des victimes¹, et en dépit des nombreux progrès accomplis, force est de constater que l'aide aux victimes est allée moins vite que la dégradation de leur situation sous l'impact de la délinquance réellement existante. Cela est démontré pour l'insécurité en général - mais nous l'avons vérifié dans le domaine particulier du logement social - une condition préalable n'est toujours pas encore effectivement remplie, notamment pour les personnes les plus démunies : l'effectivité du droit à la plainte. Il s'agit pourtant d'une traduction fondamentale du *droit à la sécurité* rappelé dans l'article premier de la loi relative à la sécurité quotidienne du 15 novembre 2001.² Par ailleurs, la question d'une indemnisation judiciaire des victimes indépendante de l'existence d'un jugement contre le ou les auteurs, quoique soulevée il y a déjà 3 ans, n'a pas progressée.

Pourquoi ces faiblesses ?

A notre avis, il n'est pas encore acquis au niveau de la société et des institutions que la question des victimes est en tant que telle partie prenante de la "question sociale".³ C'est ce changement de perspectives qu'il faut, nous semble-t-il, se donner aujourd'hui les moyens d'opérer. Il conditionne en effet l'engagement dans les politiques de sécurité de nouveaux acteurs. Par exemple, celui des organisations syndicales, parfaitement marginalisées dans les politiques de sécurité actuelles, alors pourtant que nombre d'entre elles, depuis plusieurs années, développent une réflexion sur ce sujet, parfois même des suggestions et/ou des revendications qui doivent être entendues. Trop souvent, la question de la sécurité est abordée en privilégiant l'angle des auteurs : prévenir, c'est essayer de limiter la fabrication de délinquants ; punir, c'est sanctionner les méfaits des délinquants. Mais où sont donc les victimes ? En général, dans une annexe. Pourtant, c'est bien l'entrée par les victimes qui permet de sortir de l'oscillation perpétuelle entre sécuritarisme et angélisme ; c'est

elle qui permet de saisir que la défaillance des systèmes de réparation empoisonne le débat politico-social, blesse l'esprit civique et ronge la confiance dans les institutions républicaines ; c'est elle qui pousse à imaginer une nouvelle approche des rapports entre le pénal et le social, qui prenne en compte la capacité de la violence criminelle, non pas seulement à "exprimer" le social, mais à le miner.⁴

Une politique démocratique de sécurité ne peut aujourd'hui prospérer que si elle repose sur cet équilibre triangulaire : prévenir, punir, réparer.

- A l'égard des victimes en général

Pour dépasser cette situation, les propositions suivantes pourraient être examinées par les différents ministères concernés, notamment dans le cadre du CNAV¹ :

- Proposition 1** • Rendre effectif le droit à la plainte, en veillant à l'application des nouvelles dispositions issues de la loi du 22 juin 2000 qui l'ont inscrit à l'article 15 du code de procédure pénale.
- Proposition 2** • Elargir rapidement le champ de réparation des CIVI en rendant effective la proposition n°55 du rapport sur l'aide aux victimes de 1999 : élargir la base de réparation des CIVI en offrant à toute personne victime d'atteinte corporelle volontaire, quelle que soit la gravité de son incapacité totale de travail, une réparation intégrale de son préjudice.
- Proposition 3** • Envisager sérieusement l'hypothèse de déconnecter l'indemnisation des victimes du procès pénal. Le groupe d'études sur l'aide aux victimes avait déjà avancé un certain nombre d'arguments en faveur de cette initiative et réclamé qu'une expertise juridique ait lieu à ce sujet.⁵ Si la possibilité pour les victimes de participer au débat sur l'action publique, voire de la déclencher, est un acquis démocratique sur lequel il n'est pas question de revenir, en revanche la question de la crainte des représailles renforce la nécessité de réfléchir à la création d'une juridiction ad hoc, séparée de la juridiction répressive, qui statuerait sur

¹ Robert Badinter, Garde des sceaux, provoqua la formation d'une commission d'étude présidée par le professeur Milliez qui rendra un rapport en 1982. Celui-ci débouchera sur une circulaire du 25 juillet 1983. Une nouvelle impulsion a été donnée par Elisabeth Guigou en signant une circulaire-cadre le 13 juillet 1998. Marie-Noëlle Lienemann rendra au premier ministre, en 1999, un rapport sur cette question (cf. *Pour une nouvelle politique publique d'aide aux victimes*, La documentation française, juillet 1999). Le conseil national de l'aide aux victimes issu de ce rapport a été créé en 1999.

² "La sécurité est un droit fondamental. Elle est une condition de l'exercice des libertés et de la réduction des inégalités."

³ Ce qui ne veut pas dire, bien sûr, que la question sociale se réduit à la question des victimes, comme le suggèrent les adeptes du catastrophisme en matière d'insécurité.

⁴ Cette marginalisation de la thématique des victimes est d'autant plus regrettable que c'est à partir d'elle qu'on peut contrer efficacement les contre-cultures délinquantes qui constituent le usage de signes et de représentations qui gravitent autour de la criminalité.

⁵ Voir à ce sujet la proposition n°64 du rapport au premier ministre de madame Marie-Noëlle Lienemann et ses considérants, aux pages 77 et 78. Op. Cit.

les dommages civils nés de l'infraction : le Tribunal d'indemnisation des victimes.

Proposition 4

- Dès lors que l'Etat a reconnu la portée des missions de service public effectuée par le mouvement associatif⁶, une protection spécifique sur le plan pénal contre les dégradations infligées à des locaux associatifs, particulièrement exposés aux dégradations et aux vols dans certains ensembles sociaux, pourrait également être mise à l'étude.

- A l'égard des jeunes victimes

Proposition 5

- La victimation et la vulnérabilité particulière des jeunes aux violences, confirmée dans le champ particulier du logement, justifie certainement qu'un programme spécifique de recherche soit lancé sur ce thème. Le Secrétariat d'Etat au Logement pourrait à ce titre nouer des contacts avec la PJJ,⁷ avec les services nationaux et déconcentrés du ministère de la jeunesse et des sports et en lien avec les services de la défense des enfants.

- Mieux soutenir les victimes dans le champ du logement

A l'égard des victimes dans le champ propre de l'habitat, pour tenir compte dans les pratiques de l'Etat, des collectivités locales et des bailleurs, de l'existence d'une victimation spécifique, différentes mesures pourraient être mises à l'étude :

Plusieurs pistes devraient être explorées, après avoir mis en place les groupes de travail ad hoc et les expertises nécessaires :

Proposition 6

- Donner aux associations de locataires le droit de porter plainte, avec l'accord de la victime directe (la liste des associations qui peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile figure aux articles 2-1 à 2-16 du code de procédure pénale⁸) aurait l'avantage d'une part de qualifier le mouvement associatif dans le champ de la sécurité, d'autre part d'éviter certains "face-à-face" entre victimes et auteurs.

Proposition 7

- Plusieurs des recommandations du FESAV⁹ pourraient également faire l'objet d'un débat avec l'Union HLM et d'une expertise par les soins du CNAV¹⁰ : A la suite d'un cambriolage à domicile, les victimes devraient bénéficier en urgence d'une protection rassurante (remplacement immédiat des serrures ou vitres en cas d'effraction, installation de système de sécurité) ; Après une expérience de victimation particulièrement traumatisante (violences graves à domicile) les victimes devraient bénéficier de facilités pour assurer la sécurité chez elles ou se voir proposer des solutions immédiates d'hébergement ou de relogement définitif.

Proposition 8

- Un dialogue devrait être initié par le SEL* avec l'Inavem^{note} pour l'inciter à investir le champ du logement. L'évolution qui a conduit cet institut, à partir du milieu des années quatre-vingt dix, à prendre en considération certaines catégories spécifiques de victimes (par exemple dans le champ scolaire¹¹) et à mettre en œuvre des actions particulières en leur direction devrait logiquement mener à des actions et à un investissement analogue pour les victimes dans le champ de l'habitat. Les services locaux d'aide aux victimes (SAV) pourraient dans ce cadre être mieux armés pour veiller à stimuler la création de MJD dans les quartiers d'habitat social, et notamment dans les zones de victimation intense qui seront aperçues (cf. prop. n°30), puisque le décret du 29 octobre 2001 rend le mouvement associatif partenaire obligatoire de la création et du fonctionnement de ces établissements.

- Mieux protéger les acteurs du logement :

Proposition 9

- Les agents exerçant les fonctions de gardiennage et de surveillance pour le compte d'un organisme HLM devraient être ajoutés à la liste des personnes bénéficiant de la protection particulière contre les violences légères octroyée par l'article 222-13 du code pénal.

⁶ Voir la charte passée le 1^{er} juillet 2001 entre l'Etat et la CPCA à l'occasion du centenaire de la loi sur les associations.

⁷ PJJ : Protection Judiciaire de la Jeunesse.

⁸ Quand on voit qu'une association de défense des animaux (art.2-13 CPP) ou de défense de la langue française (art. 2-14) bénéficient de dérogations à l'article 2 du CPP (selon lequel l'action civile en réparation du dommage causé par un délit appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage causé par l'infraction), il n'est pas déraisonnable de soutenir que l'action en défense des victimes de l'insécurité dans le champ de l'habitat est une priorité au moins aussi importante.

⁹ FESAV : Forum européen des services d'aide aux victimes.

¹⁰ CNAV : Conseil National de l'Aide aux Victimes.

* SEL : Secrétariat d'Etat au Logement
INAVEM ; Institut national d'Aide aux Victimes et de la Médiation

¹¹ Voir la convention passée entre l'INAVEM et le ministère de l'éducation nationale en mars 1999.

- Donner aux bailleurs et/ou aux syndicats professionnels le droit d'ester en justice à la place à des employés victimes (avec leur accord), dès lors que ceux-ci ont souffert d'un dommage à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, aurait également l'avantage - outre de relativiser la question des représailles dans certaines situations - d'envoyer un message net : s'attaquer aux gardiens, c'est s'attaquer, au travers de leur mission de service public, à la collectivité.

- Un travail pourrait être entrepris avec le ministère de la justice afin, par exemple, de construire un outil de suivi des suites judiciaires données aux poursuites des infractions commises sur les agents HLM à l'occasion de leur exercice professionnel et pour rendre les parquets, éventuellement par la voie d'une circulaire, plus attentifs au sort de ces procédures.¹² La question de la lisibilité et de l'information

donnée aux bailleurs sur les résultats pourrait également être abordée, afin d'apporter des améliorations. Celles-ci sont attendues, d'après ce que nous avons pu constater, par les acteurs du logement, même dans des endroits où existent des CLS. Leur existence en effet ne règle pas ipso facto la question spécifique de l'information. La publicité des jugements, grand et vieux principe de notre procédure pénale, ne peut plus aujourd'hui, dans notre société communicationnelle, être ramenée à la question de l'ouverture théorique au public des audiences des tribunaux : il y a des relais à trouver, pour faire émerger des informations - suffisamment rigoureuses, mais avec un langage clair qui parle à beaucoup de monde - dans la masse des informations qui circulent. Il y a probablement à inventer, autour des CLS, des formes inédites de communications inter-institutionnelles.

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

¶ Les obstacles culturels et organisationnels

- Des rapports entre théories et pratiques

Alors que les questions d'insécurité, au moins depuis vingt ans en France, sont non seulement inscrites sur l'agenda politico-médiatique, mais également fréquemment soulevées en rapport avec le champ du logement social (Cf. l'émeute des Minguettes en 1981), on ne peut qu'être surpris par le fait que ce temps n'ait pas été mis à profit pour construire un observatoire au plan national ou la

stématisation d'observatoires locaux efficaces, de même que par le caractère rudimentaire et hypercloisonné des outils statistiques à la disposition des acteurs du logement. Il est difficile de ne pas envisager l'hypothèse que de tels manques soient en rapport avec des approches idéologiques indifférentes aux données empiriques ou carrément hostiles à la saisie concrète de leur évolution, ce qui est un caractère commun aux thèses dénégationnistes et catastrophistes.

¹² Une circulaire a été diffusée par la Garde des sceaux, le 28 novembre 2001, à l'ensemble des parquets généraux afin de les rendre attentifs à la réponse judiciaire aux actes de violences commis sur des personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public. Mais son contenu est entièrement consacré, contrairement à ce que laisse prévoir son intitulé, aux réponses à des violences à l'encontre des forces de l'ordre.

Rompres avec le dénégationnisme et le catastrophisme pour construire une culture partagée de la sécurité

Il existe, c'est vrai, des stratégies de dissimulation¹³ et des stratégies de dramatisation de l'insécurité : dans certaines de nos lectures, quelquefois dans des réunions, nous les avons rencontrées. Nous nous sommes demandés quelles étaient les positions théoriques qui sous-tendent ces approches. Les théories en effet ne sont pas étrangères aux pratiques : elles les orientent, les informent, les influencent, les valorisent ou les stigmatisent, parfois clairement, parfois insidieusement. L'infécondité du dénégationnisme comme du catastrophisme, une fois ceux-ci transférés dans le champ de l'habitat, se vérifie au fait que ni l'un ni l'autre ne sont capables de rendre compte des nuances de la réalité du monde vécu des habitants et des acteurs du logement.

Les dénégationnistes parlent peu des victimes, sauf des victimes de bavures institutionnelles : ils se polarisent sur les auteurs. La préoccupation sécuritaire est toujours le produit d'une manipulation, jamais en rapport avec le niveau réel d'insécurité : il y a bien déni des faits. Le niveau de conscience des victimes est toujours bas : elles sont le jouet de forces qui les dépassent, d'une "mécanique", celle de la peur. Les catastrophistes s'intéressent peu aux victimes aussi, mais pour des raisons exactement inverses : il n'y a que des déferlantes de "barbares" et de "populations inciviles" dans le logement social ! Dans un tel tableau, qui doit être unilatéral et apocalyptique afin de redoubler l'inquiétude sociale, l'immense majorité d'habitants parfaitement honnêtes et civils de ces quartiers, les interactions pacifiques qu'ils sauvegardent au quotidien, les initiatives d'entraides qu'ils prennent, les pratiques de bon voisinage... Tout cela n'est pas intéressant !

Mais le problème principal que posent ces montages théoriques n'est pas fondamentalement d'ordre intellectuel, il est d'ordre opérationnel : arrivées à un certain degré de cristallisation et d'influence discrète, les idéologies empêchent de construire des pratiques qui puissent embrayer sur la réalité : déni des faits ou présentation apocalyptique démoralisent insidieusement les acteurs.

Ainsi, dénégationnisme et catastrophisme sont tous deux parfaitement compatibles avec l'abstention dans la construction de dispositifs ad hoc dédiés à la sécurité : pourquoi mobiliser des fonds, de la recherche, créer des observatoires pertinents, soutenir fortement les acteurs de première ligne contre l'insécurité... si on pense que celle-ci est un "fantasme" voire une invention diabolique du pouvoir et des médias pour stigmatiser les banlieues (les dénégationnistes)¹⁴ ? On ne voit pas l'utilité de consentir de tels efforts pour juguler un improbable "sentiment" d'insécurité dépourvu de fondement sérieux dans la réalité. Mais on ne le voit pas non plus, si on pense que l'insécurité dans le logement est produite par l'ensemble de ses habitants, eux-mêmes emportés dans le tourbillon d'une crise généralisée d'autorité, venue des sommets de l'Etat (les catastrophistes) ? En attendant le "grand soir" à l'envers qui verra surgir un messie armé de nouveaux commandements, n'est-il pas prudent de conserver ses forces, au lieu de les gaspiller dans des pratiques ingrates et coûteuses ?

De même, dénégationnisme et catastrophisme se rejoignent dans le refoulement des habitants comme acteurs potentiels d'une politique de sécurité démocratique. On a déjà évoqué "l'effet écran" de la très douteuse notion de "sentiment d'insécurité" : les gains d'intelligibilité qu'elle autorise sont nuls.¹⁵ Mais, en posant d'emblée que les inquiétudes sont décrochées de la réalité, alors que d'innombrables données empiriques démontrent exactement le contraire, on fait plus que masquer une partie essentielle de la réalité : on prépare le terrain à des pratiques perverses, comme l'ont remarqué certains chercheurs.¹⁶ Dès qu'il n'est envisagé qu'avec des pincettes que la délinquance puisse produire des effets de conscience, dès qu'il est affirmé qu'elle susciterait principalement des émotions, la priorité qui se dégage est fatalement la suivante : on peut tout au plus, et peut-être même principalement, faire baisser le niveau de ce sentiment largement irrationnel. Cela peut déboucher sur deux attitudes, certes opposées, mais aux effets pratiques également problématiques : ou bien on priorise des opérations de commu-

¹³ Un exemple typique de dissimulation nous semble donné par la façon dont ont été présentés les résultats de l'enquête réalisée par la SOFRES en 1999 à la demande du ministère de la ville sur la prévention de la délinquance. Une synthèse de ce sondage figure dans *les actes de la rencontre nationale des acteurs de la prévention de la délinquance* de Montpellier des 17 et 18 mars 1999, parus aux éditions de la D.I.V. Nous nous sommes procurés l'enquête complète avec ses tris. Force est de constater que la synthèse publiée a manifestement été orientée par le souci de minimiser et de relativiser la préoccupation sécuritaire massivement exprimée dans les résultats du sondage. On prendra deux exemples : 1°) Alors que la synthèse affirme que seuls 13% des français jugent l'insécurité "préoccupante", contre 87% "pas préoccupante" dans leurs quartiers, il suffit de se reporter aux résultats effectifs de la question (qui ne sont pas donnés dans la synthèse) pour constater que les réponses sont en réalité les suivantes : 13% jugent l'insécurité "extrêmement préoccupante" ou "très préoccupante", 25% "préoccupante mais sans plus", et seulement 62% "pas vraiment préoccupante". Les auteurs de la synthèse ont donc tout simplement mis dans le même ensemble de non-préoccupés ceux qui se déclarent préoccupés (sans être obnubilés) et des gens "pas vraiment préoccupés" ! Quant aux tris, ils révèlent que ceux qui habitent un appartement HLM sont 10% à trouver la situation "extrêmement préoccupante", 20% "très préoccupante", 30% "préoccupante mais sans plus" et seulement 40% "pas vraiment préoccupante". La majorité est ici inversée. 2°) Alors que le titre du premier chapitre de la synthèse est le suivant : "**Dans l'environnement des Français, les sources de l'insécurité sont dues davantage au cadre urbain qu'à la délinquance**", il est malheureusement impossible de trouver dans les résultats détaillés du sondage un seul élément pour étayer cette interprétation.

¹⁴ "Parler aujourd'hui de banlieues à problèmes ou de ghetto, c'est évoquer, presque automatiquement, non des réalités, d'ailleurs très largement inconnues de ceux qui en parlent le plus volontiers, mais des fantasmes, nourris d'expériences émotionnelles suscitées par des mots ou des images plus ou moins incontrôlées, comme ceux que véhiculent la presse à sensation et la propagande ou la rumeur politiques." Pierre Bourdieu, *Effets de lieu*, dans *La misère du Monde*, Seuil, 1993.

¹⁵ Voir sur ce point la première partie de ce rapport et notamment notre "parenthèse" n°2 : *L'insécurité, une question de "sentiment", vraiment ?*

¹⁶ "La conception des contrats locaux de sécurité illustre clairement le souci d'une participation réduite à l'expression des craintes et renvoyée, pour l'action, à l'œuvre de la prévention. Ils reposent sur un diagnostic dont la confection fournit l'occasion de rencontres entre les habitants, la police et les élus municipaux. Ces réunions permettent l'expression de ce "sentiment d'insécurité" (concept par lequel l'insécurité – réelle ou non – se trouve associée à un préjugé, donc aussitôt relativisée) qui va relegitimer le rôle des autorités mais sans y associer les habitants car le bilan de ces rencontres revient toujours à souligner les contradictions qui animent ceux-ci". Cf. Jacques Donzelot et Catherine Mevel, *Communauté et citoyenneté*, CEPS, août 2001.

nication énergiques qui visent à rassurer et à démontrer aux inquiets qu'ils ont tort de l'être.¹⁸ Il faut dompter "l'imaginaire de l'insécurité". Ou bien l'on théorise la nécessité d'opérations de police ou de justice pédagogiques qui, en réprimant spectaculairement certains délinquants comptent sur l'exemplarité des peines pour faire baisser, non pas le niveau d'insécurité, mais l'angoisse collective.¹⁹

Dans les deux cas, il n'y a aucune chance de prendre au sérieux la parole des habitants, donc de partir de leurs desiderata pour mettre en place des outils qui facilitent leur participation effective aux dispositifs de sécurité : professionnels et experts peuvent se dresser immédiatement pour

récuser, en son principe, le bien-fondé ou l'utilité d'une présence qui est vécue comme l'intrusion d'un élément irrationnel et passionnel qui trouble la sérénité de leurs débats. La question n'est nullement de clore un débat qui doit bien évidemment se poursuivre en permanence - y compris avec les personnes qui reprennent en partie ou totalement les thèses ici interrogées - elle est de se demander s'il est normal que des politiques publiques soient détournées de leur sens par des jeux d'influence où ce qui l'emporte en pratique, y compris par rapport aux objectifs gouvernementaux affichés, c'est la volonté de faire triompher telle ou telle thèse particulière.

- L'abstentionnisme

La première étude nationale sur la violence en milieu scolaire date de 1996 : elle a permis de commencer à repérer les infractions les plus fréquentes, les moins signalées. Elle a permis de cerner les articulations complexes entre des phénomènes de délinquance stricte (agressions, vols, dégradation) et des phénomènes intermédiaires entre la délinquance et les petits désordres disciplinaires (ex : l'absentéisme scolaire).²⁰ Elle a ainsi joué le rôle de catalyseur pour une prise de conscience collective et elle a constitué une sorte de plate-forme de lancement pour des diagnostics toujours plus fins. Elle a poussé à de nouvelles coopérations (avec la police, la gendarmerie, la justice, la santé) et indéniablement stimulé les actions de prévention et les procédures de signalement qui, depuis, prennent de l'ampleur.

Au fond, le défi qui est devant les acteurs du logement est analogue à celui qui a commencé à être relevé par les acteurs de la communauté éducative il y a une demi-douzaine d'années : il s'agit d'abord de reconnaître l'existence d'un problème spécifique et de se donner les moyens d'une observation toujours à améliorer, puis de diffuser massivement de nouveaux réflexes dans une communauté professionnelle qui ne se perçoit pas spontanément comme en charge des questions de sécurité. Dans le champ de l'habitat, il s'agit d'acquiescer et de diffuser de nouveaux réflexes-sécurité, sans brouiller les compétences. Sans renoncer, non plus, à cerner la complexité

des problèmes et la variété des situations. Le pilotage d'une action publique en faveur de la sécurité dans le logement social ne peut se faire qu'en se donnant les moyens d'une représentation aussi juste que possible de ce qu'est l'insécurité. Il faut donc d'abord construire une authentique intelligence collective de la sécurité dans le logement social.

A cet égard la première urgence serait de déclencher une enquête sur la protection des agents des organismes HLM victimes d'infractions pénales. Un partenariat du secrétariat d'Etat au logement, du ministère de la justice et de l'intérieur ainsi que du ministère de la fonction publique de l'Etat et de la décentralisation²¹ pourrait être initié à cet fin.

- L'isolationnisme

Diagnostiquer tout seul ou chacun dans son coin, c'est forcément évacuer des pans entiers d'une réalité complexe.

La participation systématique des bailleurs et des associations de locataires aux diagnostics de sécurité des CLS doit être vivement encouragée. Un groupe de travail commun des ministères de l'intérieur, de la justice, de la ville, de l'union HLM, et des principales associations de locataires - piloté par le SEL - pourrait rapidement être chargé d'étudier en détail les obstacles repérés à cette participation et de formuler des propositions de nature à lever ces difficultés.

De même, l'administration du secrétariat d'Etat au logement doit pleinement s'investir dans les politiques et les

Proposition 12

Proposition 13

¹⁸ Par exemple, certains n'hésitent pas à soutenir qu'il faudrait "combattre les fantasmes de l'insécurité autant que l'insécurité elle-même". Cf. Laurent MUCCHIELLI, *La gazette des communes*, 25 juin 2001.

¹⁹ Voici comment Alain Peyrefitte, en 1977, expliquait le sens de sa position consistant à renvoyer à plus tard la décision d'abolir la peine de mort en France : "(...) l'ensemble de nos recommandations devrait réduire la peur ou la haine qui animent, hélas, la majorité de nos compatriotes. Bref, faire mûrir la question de la peine de mort." Cf. "Quelques réflexions sur la peine de mort", annexe du rapport *Réponses à la violence*, Presse Pocket, 1997.

²⁰ Cf. *Les violences scolaires*, Jean-Louis Lorrain, PUF Que sais-je ? 2001.

²¹ A l'occasion des travaux du groupe d'étude formé en 1998 à l'occasion du rapport de Mme Lienemann sur l'aide aux victimes, ce ministère avait diligencé une première enquête parmi les administrations sur les modalités de la protection des agents publics victimes d'infractions pénales. Cf. l'annexe n°2 de ce rapport.

initiatives interministérielles de sécurité. Sortir d'un certain isolationnisme est la condition pour qu'elle puisse animer et coordonner le volet "logement" de la politique de sécurité, qui ne se réduit plus à la seule question de la place de la sécurité dans les types d'aménagement urbain ou dans la configuration du bâti.

2 Propositions

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

Si comme c'est probable dans les années qui viennent un observatoire national de la sécurité était créé, il serait hautement souhaitable que le SEL, par sa participation active, s'assure que la dimension spécifique "logement/urbanisme" y soit représentée.

- Stimuler la recherche

Les programmes de recherches et d'écriture du PUCA et du CSTB, sans porter atteinte à leur vocation généraliste pour tout le champ urbain, devraient mieux intégrer la question de la sécurité en tant que telle, en ouvrant l'éventail des chercheurs sollicités, et le cas échéant publiés, à toutes les options en présence dans ce débat complexe, en combinant les recherches sur les stratégies résidentielles et les modes d'habiter, avec des recherches orientées sur la délinquance concrète et les victimations dans l'habitat.

- Lancer un programme d'enquêtes périodiques de victimation

L'enquête réalisée par IPSOS, si elle a permis d'accumuler une première masse précieuse de renseignements, ne constituait pas, nous l'avons déjà souligné, une enquête suffisamment détaillée sur la victimation dans le logement social. Quant aux enquêtes nationales, elles sont trop générales pour cerner les contours de l'insécurité spécifique dans le logement.

A partir de cette première étude, qui mériterait un travail approfondi d'évaluation afin de cerner ses limites et d'améliorer ce qui peut l'être, un programme d'enquêtes auprès des résidents pourrait être lancé (avec l'aide de l'IHESI) et des enquêtes être effectuées régulièrement (par exemple deux fois l'an) afin de fournir aux acteurs du logement une vision fine sur l'évolution à la fois des victimations et des préoccupations. Mais des enquêtes locales de victimation complèteraient utilement le programme d'enquêtes nationales périodiques évoqué plus haut et permettraient aux bailleurs de mieux construire les systèmes de détection, de signalement et de traitement des incidents dans leurs parcs de logement qui font désormais partie intégrante de leur mission de coopération à l'action en faveur de la sécurité.

3 Agir : défaire l'insécurité, changer la place du droit dans l'habitat

¶ Une mobilisation coordonnée

[A] Au plan local : agir tous ensemble

- Des contrats locaux pour la sécurité dans l'habitat

Les contrats locaux de sécurité, fécondés d'une dimension logement/urbanisme, sont l'organe de cette mobilisation au plan local. La participation des résidents, non seulement aux diagnostics préalables (cf. plus haut) mais encore au suivi et à la restitution/évaluation des actions entreprises doit être fortement encouragée, notamment par un appui fort donné aux associations de locataires auprès de l'ensemble des partenaires de ces contrats.

Les DDE devraient jouer un rôle plus important pour veiller à ce que l'Etat encourage la participation des bailleurs et des résidents aux CLS, centraliser au plan départemental (où il existe fréquemment désormais plusieurs dizaines de CLS) et faire remonter les informations à l'administration nationale du ministère.

[B] Au plan national : cohérence et partenariats

- Donner toute sa place au Secrétariat d'Etat au Logement dans l'interministérialité :

- Conseil de Sécurité Intérieure : le secrétariat d'Etat au logement (SEL) devrait être systématiquement (et non seulement de façon ponctuelle) associé à la préparation et au déroulement de ces rendez-vous gouvernementaux sur la sécurité.
- Les modalités d'une participation du SEL à la Cellule interministérielle de suivi des Contrats Locaux de Sécurité devraient être envisagées.
- Le SEL devrait également proposer de devenir membre à part entière du Conseil National de l'Aide aux Victimes.

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

Nous proposons à cette fin que soit installé un "Conseil national de la sécurité dans le logement" auprès du ministre. Cet organisme (qui pourrait être composé de l'union nationale HLM, de représentants des associations de locataires, de représentants du conseil de l'ordre des architectes, du directeur de la DGUHC, et des représentants des ministères de la justice, de la ville, de l'intérieur et de la défense nationale, de la santé et de l'éducation nationale ainsi que de l'INAVEM) aurait comme tâches principales : organiser un débat sur les orientations stratégiques, stimuler, en les incarnant au plan central, les partenariats nécessaires, jouer un rôle de conseil et d'assistance auprès du ministre, assurer un échange d'informations réciproque entre les différentes institutions et organismes impliqués.

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

Pour capitaliser les savoir-faire, assumer une "veille de l'innovation locale", constituer une mémoire centralisée, veiller à la mise en œuvre par les agents de l'Etat des orientations générales du gouvernement en matière de sécurité, ainsi que de leur déclinaison dans le champ particulier du logement définie par le ministre en titre, assurer la transversalité entre les différents services concernés de la DGUHC, il est nécessaire qu'un dispositif administratif central soit créé.

Nous proposons qu'une mission permanente "sécurité dans l'habitat"²² soit créée au ministère du logement.

Cette mission, dotée de moyens suffisants en crédits, en locaux et en effectifs devrait refléter dans sa composition une indispensable pluri-disciplinarité (architectes-paysagistes, policiers, juristes, statisticiens, psychologues, etc.) et intégrer des acteurs ayant une expérience de terrain. Son rôle principal serait de diffuser dans le champ du logement une culture démocratique de la sécurité. Elle pourrait lancer des programmes de recherches, éditer un bulletin diffusé à tous les acteurs et partenaires du logement social et animer un réseau national de correspondants. Elle préparerait, pour le compte du ministre, les travaux du CSI. Elle pourrait également, par la prise de

contacts ad hoc, développer une entrée "internationale" et notamment européenne du thème de la sécurité dans l'habitat .

- *L'évaluation*

Pour assurer une indispensable évaluation des dispositifs et de l'emploi des crédits mobilisés, il pourrait être envisagé de confier au Conseil National de l'Habitat une mission d'évaluation permanente des politiques de sécurité dans l'habitat.

🔗 Une stratégie différenciée

Il est nécessaire d'organiser une mobilisation visible, souple et différenciée : l'Etat doit acquérir l'intelligence des territoires et intégrer la complexité dans ses modes d'action. Dans cette perspective, à partir des éléments de diagnostic et d'évaluation contenus dans les deux premières parties de ce travail (sous réserve bien entendu des résultats d'un débat qui reste à initier avec tous les acteurs concernés), on peut d'ores et déjà avancer quelques pistes d'orientations stratégiques :

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

Dans ces zones relativement préservées, il faut probablement prioriser la prévention des incivilités et de la petite délinquance, au moyen d'une part de la gestion urbaine de proximité - qui doit être généralisée et entrer dans les mœurs de tout bailleur gérant des ensembles collectifs - de la police de proximité et des alternatives aux poursuites. Ici, il faut veiller à placer "en première ligne" les gardiens, comme garants de la tranquillité des lieux - et les locataires eux-mêmes, avec un appui fort des institutions. C'est un problème de quantité (de ce point de vue l'impulsion gouvernementale donnée récemment - avec l'exigence d'un gardien par cent logements dans les ZUS, dans les communes de plus de 25.000 habitants ou dans les aires urbaines regroupant plus de 50.000 habitants - va changer progressivement la donne²³), mais c'est aussi - et peut-être surtout - un problème de qualité : des gardiens reconnus, rassérénés, formés, polyvalents et effectivement soutenus (c'est-à-dire protégés et parfois défendus) par leurs employeurs et la collectivité.

²² Nous pensons que la structure à créer devrait avoir pour périmètre de compétence et d'intervention l'habitat en général, et non seulement le logement social. Bien que ce rapport soit consacré à la sécurité dans l'habitat social, il ne nous a pas échappé que les difficultés grandissantes dans les co-propriétés - auquel nous n'avons pas pu consacrer d'étude spécifique - ne sont pas sans rapport avec une poussée d'insécurité signalée par de nombreux acteurs.

²³ Voir le décret du 28 décembre 2001 (annexes n°7)



Le maître-mot est sans doute de ne rien laisser passer, de ne rien laisser sans réponse. De la vitre brisée à la porte fracturée, jusqu'à l'injure adressée au gardien, rien ne doit rester sans une réaction rapide, proportionnée, visible.

Une réponse qui identifie et qui sanctionne, certes, mais aussi une réponse qui répare afin de ne pas laisser la vague montante des incivilités et de leurs résultats devenir une sorte de punition collective infligée à tous les résidents quel que soit leur comportement.

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

Dans les quartiers d'habitat social où l'insécurité, sans être centrale, apparaît comme un problème majeur, il faut agir sur tout le front de l'insécurité. Avant que le territoire, l'immeuble ou le lotissement ne passe sous un autre contrôle que celui des autorités prévues à cet effet, il faut essayer d'empêcher les dynamiques encore distinctes de l'intranquillité et de la criminalité de se coaguler. Il faut séparer ce qui doit l'être.

Ici aussi, bien sûr, rien ne doit rester sans réponse, mais si une urgence doit être dégagée, ce serait probablement de construire des partenariats offrant la possibilité, non pas seulement d'une rencontre entre des institutions qui s'ignorent, mais d'une vraie participation des résidents. Il faut agir de telle sorte que la force du nombre se fasse sentir, il faut que cette majorité de résidents attachés à la sécurité et à une qualité normale de la vie pèse sur le climat général.

Bien entendu cela n'est possible que si des gestes tangibles sont faits par l'ensemble des gérants/propriétaires des immeubles et des espaces concernés pour faire la chasse aux laideurs, aux éléments d'inconfort et de mauvais entretiens signalés par les résidents.

Des contrats locaux de sécurité axés sur le logement – et intégrant plus étroitement les locataires et les associations mobilisées – seraient sans doute de nature à mettre en place les indispensables diagnostics partagés et à nourrir des synergies entre les différents acteurs. Une combinaison prévention/gestion de proximité/répression est indispensable. La création volontariste de maisons de justice et du droit ou d'antennes de justice dans les grands ensembles locatifs (pour l'accès au droit, l'aide aux victimes, les alternatives pénales, mais aussi comme lieux de rencontre possible – autour du droit, et de l'accès au droit – entre institutions, bailleurs, métiers de la gestion de proximité, locataires). Une mobilisation inter-institutionnelle visible, les gardiens et les résidents eux-mêmes pouvant s'y adosser pour veiller à ce que la qualité de la vie, ne soit pas ébranlée par l'insécurité.

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

Dans les quartiers d'habitat social ou des ensembles HLM totalement sinistrés – en attendant les démolitions/reconstructions qui s'imposent parfois, mais dont le calendrier est sur une autre cadence que celle du temps vécu des individus – l'urgence absolue est de casser les logiques de gangs et de trafics et d'éradiquer l'économie illégale, par des actions pointées sur les noyaux et les individus les plus durs au moyen d'une coordination entre les différents services de l'Etat. Des investigations patientes – permises par une allocation prioritaire de moyens, y compris ceux de la police scientifique et technique la plus élaborée – et des coopérations entre tous les intervenants dans le cadre de la confidentialité partagée – suivies d'une répression bien dosée mais ferme, visible et toujours expliquée. C'est la police judiciaire et la justice qui sont ici en première ligne : il y a des verrous à faire sauter, des abcès de fixation à identifier et à disperser en préalable, et il est hors de question de faire peser cette responsabilité et ce devoir sur d'autres personnes que les institutions de l'Etat prévues à cet effet.

Faute de quoi, même en démolissant (ce qui prendra toujours du temps, même en accélérant, comme cela devrait être le cas, les procédures), on se contentera de transporter ailleurs une délinquance et des logiques maffieuses. Il est illusoire de compter ici sur une mobilisation forte des locataires et des gardiens : soit ce sont des héros (et il y a peu de héros), soit ce sont des victimes (il y en a beaucoup).

Il faut assumer une répression, conforme au droit, c'est-à-dire toujours individualisée - même quand des associations de malfaiteurs au sens de la loi sont repérées - mais clairement prioritaire. Il serait totalement illusoire de s'imaginer qu'une délinquance relativement cristallisée, ancienne, dotée de capteurs et de racines multiples tombera toute seule, comme le fruit finit par tomber de l'arbre dont on a asséché le sol, en usant simplement de la prévention, du dialogue et des améliorations sociales apportées à la vie des résidents.

L'instrument opérationnel à privilégier serait ici les GLTD,²⁴ dont l'existence devrait être systématique dès qu'une situation de ce type est repérée. Mais la conduite d'investigations et d'opérations ajustées aux niveaux de gravité est une urgence républicaine absolue. C'est un devoir social impératif à l'égard des habitants qui subissent une situation inacceptable, et à qui on ne saurait imposer d'attendre plus longtemps que les causes sociales profondes de la délinquance aient disparues.

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

[A] Faciliter, garantir la tranquillité civile

Avant d'examiner les différents outils qui seraient susceptibles de favoriser la tranquillité civile, donc de faire reculer les incivilités dans le champ du logement, quelques précisions sont utiles : de quelle tranquillité, de quelles incivilités s'agit-il en effet ? S'habiller comme on l'entend, même par goût de la provocation, n'est pas une incivilité mais l'exercice d'une liberté. Se plier aux rites d'une religion, n'est pas une incivilité à l'égard de ceux qui n'en sont pas les adeptes. Afficher sa révolte n'est pas une incivilité. Inconvenance et impertinence, inconduite et anticonformisme ne doivent pas être confondus. La civilité moderne, sauf à la réduire à un procédé de domination au profit d'un des groupes en présence dans l'arène sociale, doit être inscrite dans le cadre du pluralisme idéologique, moral et culturel, prendre acte de la variété des usages et du développement légitime des autonomies.

Dans le contexte d'un logement social marqué par la présence massive de jeunes et celle de groupes et de communautés d'origine nationale et d'appartenance ethnique de plus en plus variées, amalgamer différence et

incivilité serait tout particulièrement désastreux. Il ne faudrait pas que la prise de conscience des désordres engendrés par les incivilités serve de prétexte à la résurgence des pratiques moralisatrices et disciplinaires qui ont marqué, à la fin du 19^e et au début du 20^e l'histoire française du logement social.²⁵ Ce qui est en jeu, c'est la construction d'un code qui préserve la cohabitation entre les différences, pas la suppression de celles-ci.

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

Définie comme "l'ensemble des actes qui contribuent au bon fonctionnement d'un quartier", la démarche de gestion urbaine de proximité doit entrer dans les mœurs et les pratiques professionnelles de l'ensemble des acteurs du logement et de l'urbanisme. Au delà même des territoires prioritaires de la politique de la ville, c'est une nouvelle culture de la gestion urbaine qui doit irriguer tout le logement social.

Les axes proposés il y a déjà 3 ans²⁶ par la DGUHC, l'union HLM et la DIV constituent une base tout à fait claire pour une mise en œuvres adaptée à la configuration spéciale des quartiers.

Mais les associations de locataires doivent être étroitement associées à l'élaboration et au suivi des conventions locales. Il importe également de veiller à ce que le financement de l'amélioration de la qualité et de la proximité des services, ainsi que celui des actions (médiation, veille de nuit, etc.) qui concourent à la tranquillité de l'habitat ne soient pas intégralement supportés par les résidents.

La gestion urbaine de proximité devrait également intégrer un volet prenant en compte, là où c'est nécessaire, la nécessité de faciliter le dialogue interculturel et interethnique entre les populations et entre les communautés et les institutions : il faut partir en quête des "sages" qui existent.

- Le gardiennage : les garants de la jouissance paisible

Dans les années qui viennent, grâce aux choix opérés récemment par le gouvernement, le nombre de gardiens va recommencer à s'accroître significativement dans le parc HLM.

²⁴ GLTD : groupe local de traitement de la délinquance.

²⁵ A ce sujet, voir les rappels effectués par Jean-Claude Kaufmann dans *La vie HLM, usages et conflits*, Les éditions ouvrières, 1983, nota. p. 47 à 49.

²⁶ Cf. Une démarche "gestion urbaine de proximité", note de cadrage, Secrétariat d'Etat au logement, union HLM, Div, 1999.

Pour conforter l'identité professionnelle des gardiens, tenir compte d'une indéniable évolution dans les profils sociologiques des candidats et stimuler leur reconnaissance par les institutions, il nous semble possible d'envisager :

- D'apporter un soutien fort de l'Etat, initiateur de ce mouvement de multiplication des gardiens, pour la mise en place de formation ad hoc qui préparent les agents à leur nouvelles responsabilités en matière de sécurité.
- De systématiser un retour à la pratique de l'assermentation devant le tribunal d'instance.

Prop. 24 Prop. 23

[B] Positionner le droit comme ressource pour les résidents

Le droit n'est pas qu'un corps de normes verticales prescrites d'en haut pour signifier des interdits, il est aussi un ensemble de règles disponibles pour les citoyens. Assurer le retour du droit dans le logement social, ce n'est donc pas tenter d'infliger aux habitants de nouvelles camisoles disciplinaires, c'est les faire accéder à une ressource et à des recours dont autant, si ce n'est plus que les autres, ils ont besoin dans leur vie quotidienne.

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

Un véritable maillage de points d'accès au droit est à construire dans le champ du logement social. Cette branche "logement" du réseau national d'accès au droit que les CDAD sont chargés d'animer, et qui est à construire de façon volontariste, pourrait prendre comme critères de localisation les priorités dégagées par la politique de la ville. L'ANIL et les ADIL devraient être étroitement associées à ce travail. Une discussion pourrait s'engager rapidement avec le CNAJ et le ministère de la justice pour donner corps à cette orientation.

Proposition 25



- Travailler sur les contrats : quels baux pour le 21^e siècle ?

Les rapports entre les bailleurs et leurs locataires ont pour base un acte juridique, le contrat de bail. Comme tout contrat, il est principe fondé sur le consentement des parties. Mais qu'est-ce que le consentement (aux droits et aux obligations prévues par le bail)... si la signature est une formalité expédiée à la va-vite, si les contrats sont présentés de façon illisible, si aucun effort de traduction réelle n'est fait pour les populations d'origine étrangère ? Tant pour les contrats que pour les règlements intérieurs, un véritable travail de traduction et de clarification s'impose. Un effort, auxquels les ADIL pourraient apporter leurs compétences et leur expertise (ainsi d'ailleurs que les professions juridiques – avocats, notaires, huissiers – dont les ordres pourraient être sollicités à cet effet), devrait être encouragé.

Sur un autre registre, celui de contrats inter-locatifs (mais toujours dans la recherche d'un droit-ressource plus concret, plus participatif), les chartes de voisinage, ou chartes d'escalier sont des initiatives – d'ailleurs déjà soutenues par l'union HLM – qui devraient être appuyées, généralisées et bénéficier d'encouragements financiers.

Proposition 26

Proposition 27

[C] Rendre les lieux plus inconfortables aux délinquants

- Prévention : vers de nouvelles normes compatibles avec la qualité urbaine

Il est nécessaire d'intégrer de façon systématique la protection contre les atteintes intentionnelles aux biens et aux personnes sécurité dans l'aménagement urbain, les architectures, les réhabilitations. On doit produire aujourd'hui non seulement des espaces esthétiques mais aussi des espaces gérables et défendables (l'ingérable finit d'ailleurs par casser l'esthétique). Il faut éviter les bâtiments anxiogènes, les effets de sanctuarisation, les densités excessives et les obscurités lugubres.

Par tous les moyens compatibles avec la préservation de la liberté individuelle des résidents et de la qualité des aménagements urbains, l'ensemble des constructeurs, des concepteurs et des maîtres d'ouvrages, pour la construction comme pour la réhabilitation, doivent s'attacher à rendre la vie plus difficile aux délinquants, notamment par le "durcissement" des cibles habituelles des dégradations, des effractions et des vols.

Une promenade dans le parc HLM Français, ancien ou

récent, révèle que si de nets progrès ont été accomplis ces dernières années, notamment par la voie de la résidentialisation, ils restent localisés et dépendant des niveaux de conscience différenciés des organismes HLM. Dans ce domaine comme dans d'autres, l'expérience ayant démontré qu'il ne suffit pas d'afficher de bonnes intentions et de procéder par incitations facultatives, les résidents du logement social gagneraient certainement en sécurité et en tranquillité de vie si un certain nombre de normes minimales obligatoires étaient fixées, après concertation, dans le choix des matériaux employés, la configuration du bâti et les aménagements d'espaces. Au lieu de les opposer de façon caricaturale, tout indique que, dans le champ du logement aussi,²⁷ prévention sociale et prévention situationnelle doivent être combinées. L'enjeu n'est évidemment pas d'éradiquer une cause qui serait unique, l'enjeu est tout simplement de s'ingénier à augmenter l'intensité des efforts que les auteurs de troubles doivent consentir pour prendre ou abîmer le bien d'autrui. Plutôt que d'adopter une posture de résistance dans les travaux européens de normalisation, la France devrait adopter une attitude dynamique et constructive, tout en veillant bien sûr à ce qu'un encadrement excessif ne conduise à faire l'impasse sur la variété des territoires et des situations. Les écoles d'architecture pourraient être incitées à intégrer dans leurs programmes pédagogiques des modules systématiques de formation à la connaissance des questions de sécurité. Un partenariat avec l'IHESI pourrait être construit dans ce but.

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

Il faut se fixer comme objectif de faire remonter à des niveaux acceptables le taux d'élucidation des infractions de voie publique. Les résidents, les acteurs du logement (et les études comme celle réalisée par IPSOS montre l'existence d'une masse de dégradations et de petites prédatons qui tantôt ne font pas l'objet de plaintes, tantôt de main-courantes sans aucune enquête, tantôt de classements sans suite faute d'identification d'un quelconque auteur...).

Il apparaît que les risques actuels pour un délinquant de se faire prendre, et donc sanctionner, sont actuellement net-

tement plus faibles qu'il y a trente ans. Dès lors, un double danger existe : premièrement, que les (rares) délinquants capturés dans ce filet déchiré voient se concentrer sur eux une répression moins fondée sur les caractéristiques concrètes de leurs actes et l'appréhension fine de leurs personnalités que sur une réaction globale, envenimée du sentiment d'impuissance à l'égard de l'ensemble des actes non-élucidés et des auteurs non-identifiés ; deuxièmement, que la crise de performance de la chaîne pénale pousse au développement de solutions privées où cohabiteraient tant bien que mal logique de profit et logique de droit.

Les agglomérations géantes et labyrinthiques, particulièrement propices à l'anonymat et à l'invisibilité, rendent il est vrai beaucoup plus difficiles l'exercice d'un contrôle social et d'identifications pertinentes. Des ensembles sociaux jetés à la périphérie, où la présence policière n'est pas permanente, mais ponctuelle (et donc insusceptible de bénéficier de la confiance des habitants), où les frontières et les statuts juridiques des espaces ne sont pas clairement délimités²⁸ et où l'isolement du reste de la ville fait immédiatement apparaître une patrouille comme la projection artificielle d'un élément "étranger" ne facilite pas non plus le travail policier.

C'est bien pourquoi la poursuite du déploiement de la police de proximité – notamment dans les quartiers d'habitat social (et à condition que cela s'inscrive dans une dynamique générale de retour de l'ensemble des services publics) – est évidemment un impératif.

Mais en même temps, cette police-là ne saurait embrayer et contrer à elle seule des phénomènes de criminalité beaucoup plus durs et cristallisés, qui requièrent d'autres moyens d'investigations et d'action. Ces phénomènes ne renvoient d'ailleurs pas seulement à l'existence de "bandes organisées" et de "violences urbaines". Il existe des délinquances plus discrètes et des calmes trompeurs, qui savent éviter les confrontations trop voyantes aux institutions.

En tout cas, des outils modernes, en nombre suffisant (informatique et travail de cartographie, matériel audiovisuel, véhicules adaptés, police scientifique, etc.) doivent

²⁷ Il est bon de se souvenir que dans un domaine comme celui de la sécurité routière, la courbe du nombre et de la gravité des accidents a commencé d'être inversée lorsqu'on est arrivé à combiner prévention (campagnes éducatives), répression plus intense (les nouveaux délits routiers et l'évolution jurisprudentielle des tribunaux vers plus de sévérité) et normalisation, tant pour le réseau routier (détection et suppression "des points noirs", construction d'autoroutes) que pour les dispositifs de sécurité passive dans les véhicules.

²⁸ Voir sur ce point la contribution de Richard Bousquet au séminaire de Fontenoy, annexe n°2

Proposition 29

être dégagés afin d'être mis au service d'enquêtes de polices judiciaires qui peuvent être longues et coûteuses. Elles sont le prix à payer pour placer les délinquants les plus endurcis, à leur tour, en situation permanente d'insécurité. Le développement nécessaire de la police de proximité ne doit donc pas entraver, dans le cadre de redéploiement à moyens constants, un travail de police judiciaire qui est aussi urgent.

- Justice : des rapprochements et des distances en même temps nécessaires

Les habitants des quartiers d'habitat social sont demandeurs d'une présence plus forte de l'institution judiciaire. D'après un sondage réalisé en 2000,²⁹ 78% des habitants résidents dans les zones de compétence des MJD souhaitent que leur nombre augmente sur le territoire national et 93% considèrent que leur existence était importante (dont 33% " tout à fait indispensable ") pour le fonctionnement de la justice en France. Le Conseil économique et social (à la suite d'un rapport récent rendu sur la médiation) a pris acte de ce besoin exprimé par la société civile pour suggérer que chaque ZUS se voit dotée d'une MJD ou d'une antenne de justice accessibles à ces habitants³⁰.

Depuis plusieurs années, le mouvement HLM l'a également exprimé fortement : " (les sociétés anonymes d'HLM) sont prêtes à renforcer leur coopération avec la police et la justice pour accompagner et favoriser les actions de sécurité publique et le développement des politiques judiciaires, notamment pour améliorer l'efficacité du traitement de petits faits d'insécurité et faciliter la réimplantation de ces services dans les quartiers.³¹"

Cette demande de justice est d'abord une demande d'autorité, de référence, de règles claires et de lisibilité : pour y répondre sans doute faudrait-il systématiser l'ouverture de MJD ou d'antennes de justice dans les grands ensembles sociaux. En travaillant avec les bailleurs et l'ensem-

Proposition 30

ble des partenaires de la politique de la ville, à une architecture et à des procédés de signalisation ad hoc, qui font encore défaut. Si la justice n'est visible que dans les centres-villes, quel est donc le message implicite envoyé aux habitants des quartiers ?

Proposition 31

Elle est ensuite une demande de *sécurité* : pour y répondre, il convient certainement de systématiser les GLTD dans les ensembles dégradés par l'insécurité et de développer encore plus les procédures pénales "alternatives" comme les rappels à la loi, les classements sous condition de réparer, les médiations en matière pénale. Le système pénal ne retrouvera une certaine cohérence que lorsque les procédures alternatives aux poursuites (a priori faites pour traiter les infractions les plus légères, donc les plus nombreuses) seront plus fréquentes que les jugements correctionnels, ce qui suppose, là aussi, un changement d'échelle dans leur mise en œuvre.

Mais cette demande est enfin une demande de *recours*. A partir d'un certain niveau de gravité des conflits, il y a nécessairement recherche d'un tiers impartial, placé à équidistance des intérêts en cause, apte à dire le droit et/ou à favoriser le rapprochement des points de vue : ici, une certaine distance conditionne la possibilité d'un rapprochement.

Le juge remplit cet office, mais aussi parfois le médiateur. Le dispositif des conciliateurs de justice, étoffé numériquement et localisé dans les MJD, pourrait permettre le développement d'alternatives au jugement civil en matière de troubles de la jouissance paisible, qui éviteraient à tout le monde, en face de comportements incivils permanents, d'être prisonnier du dilemme habituel : laisser faire, ou expulser.

Proposition 32

En même temps, en face de certaines défaillances en terme de gestion et d'entretien, les habitants et leurs associations devraient être mieux informés des recours possibles devant la justice civile, notamment les juges des référés.*

²⁹ Etude CSA, février 2001, op. Cit.

³⁰ Cf. "Médiation et conciliation de proximité", avis du CES à la suite du rapport de madame Michèle Lindeperg, *les journaux officiels*, 2001.

³¹ Cf. Quartiers en devenir, réflexions et propositions de la fédération nationale des SA et fondations d'HLM pour une stratégie opérationnelle de requalification urbaine et sociale, septembre 1999.

³² Actuellement, la pyramide des poursuites pénales donne encore l'impression d'être renversée par rapport à la fréquence objective probable des infractions : en 2000, 627.730 affaires étaient poursuivies devant les juridictions pénales de toute nature, et 247.481 affaires traitées par la voie des procédures alternatives. Source : *Les chiffres-clés de la justice*, Ministère de la justice, octobre 2001.

³³ Fin 2001, il y avait environ 700 délégués du procureur de la République (chargés entre autres, des rappels à la loi) pour tout le territoire national.

³⁴ Issus du décret du 20 mars 1978

* Le juge des référés peut rendre, dans des délais rapides, une ordonnance exécutoire afin de prévenir un dommage imminent ou faire cesser un trouble illicite. Cf l'article 809 du nouveau code de procédure civile.

Résumé de la 3^{ème} partie

D'un côté, il est impossible de construire une politique de sécurité efficace si n'est pas acceptée l'idée que l'insécurité est une réalité distincte (ce qui ne veut pas dire isolée) des autres phénomènes sociaux.

Comment justifier de bâtir une politique publique (qui implique de mobiliser des acteurs, d'allouer des crédits pris sur les recettes de la nation, etc.) avec la conviction qu'au fond elle n'aurait pas de base réelle, qu'elle serait une "construction" ? Mais d'un autre côté, il est impossible de bâtir une politique de sécurité démocratique si l'on prend pour cibles des catégories entières de la population – générationnelles ou sociales - prises en bloc et sans nuances.

Comment enrayer les prédatons massives et l'ultra-violence contemporaines ? Par de nouvelles orientations publiques, de nouveaux dispositifs, de nouvelles technologies, de nouveaux métiers, de nouvelles déontologies, certainement. Mais aussi par l'édification et la diffusion d'une culture de la sécurité à la hauteur des enjeux. Faute de lignes directrices établies avec netteté, les meilleurs dispositifs patinent et leurs acteurs se démoralisent. Les incohérences, les slogans expéditifs, les réponses improvisées au fil de l'actualité, les divisions interministérielles (quand elles ne sont pas infraministérielles), finissent par détraquer, au bout de la chaîne pénale, l'envie de bien faire, l'espoir de mieux faire des acteurs quotidiens de la sécurité.

La question du traitement adéquat des illégalismes est devenue majeure dans nos sociétés hypercomplexes, multiculturelles et clivées. Une sortie intolérante de cette crise est possible. Elle n'a pas encore eu lieu. Faire comme si elle était déjà derrière nous implique de camoufler une partie significative de la réalité contemporaine : l'extraordinaire flottement des dispositifs publics de sécurité. Ceux-ci, dans leurs grandes lignes, n'ont pas été conçus pour faire face à la délinquance moderne et ils donnent l'impression de n'embrayer que sur une petite fraction de celle-ci.

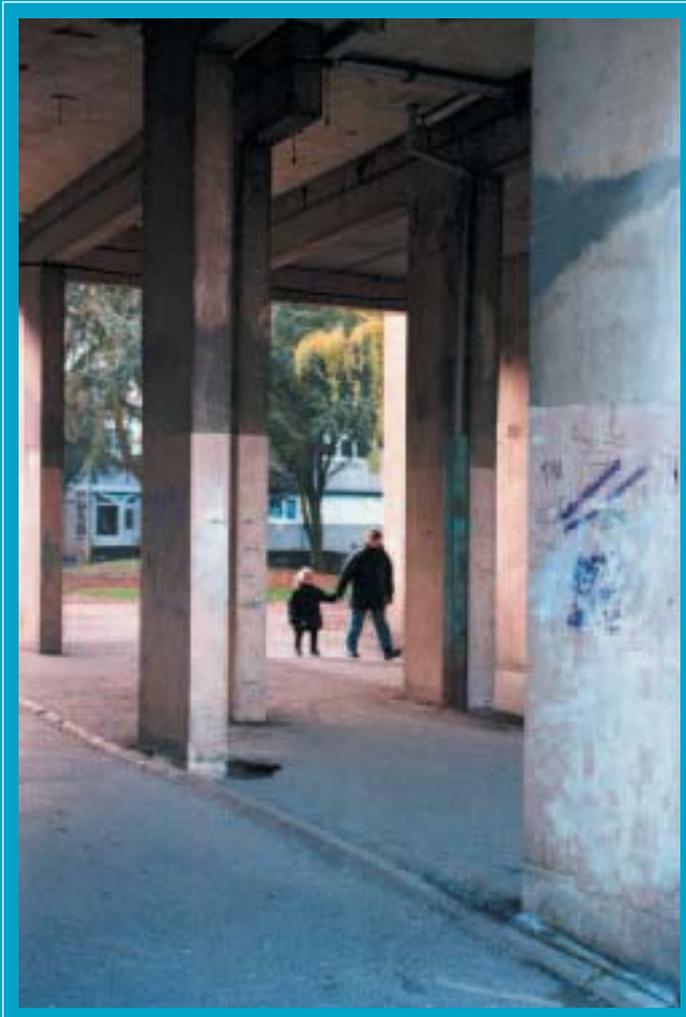
Mais c'est le confusionnisme qui prépare insidieusement le terrain des nouveaux manichéismes, pas la rigueur. Amalgamer des conflits socialement supportables, voire vecteurs de progrès, avec des actes qui, en même temps qu'ils troublent l'ordre public, ruinent la civilité, donc la possibilité d'un mieux social, est tout simplement irresponsable. Faire une masse de l'ensemble des habitants des banlieues, comme si tous étaient emportés dans un grand mouvement de révolte contre l'exclusion - la délinquance étant l'une des expressions de ce phénomène - constitue l'exact symétrique des théories ultra-sécuritaires qui les présentent, en bloc, comme une nouvelle "classe dangereuse". Dans les deux cas, on s'empêche de placer le curseur là où il doit l'être en matière de sécurité : entre des délinquants et des gens honnêtes.

Une politique de sécurité spécifique est légitime dans le champ du logement social quelles que soient les imperfections du bâti et les questions sociales qui y demeurent en suspens, car aucun projet de rénovation de la qualité de l'habitat ne peut prospérer dans un espace saturé de délinquance et d'incivilités : celles-ci n'expriment pas une révolte contre les inégalités, elles les enveniment, elles les aggravent. Mais on ne peut ajuster cette action à la complexité de l'insécurité, et atteindre un certain degré d'efficacité que dans la mesure où l'on cherche à consolider simultanément l'ordre public, ébranlé par les délits, la tranquillité des habitants, mise à mal par les incivilités, la qualité de la vie, abîmée par d'encore trop fréquentes défallances gestionnaires.

Ce ne sont donc ni des manifestations de puissance unilatérales et spectaculaires, axées sur des interventions policières "attrape-tout", ni des stratégies de négociation locale, donc de "tolérance" ambiguë à l'égard de la délinquance, qui sont à l'ordre du jour : c'est un travail de dentelle qui prend en compte les différences, entre les situations, entre les individus. Ainsi, dans certaines zones, c'est bien une répression intelligente et dosée qui est prioritaire, urgente et attendue, afin d'extraire de ces lieux les noyaux hyperactifs de délinquance et démanteler l'économie souterraine où ils puisent leur puissance, parfois leur force de séduction. Dans d'autres endroits, ce qui s'impose c'est un traitement d'ensemble, multidimensionnel, où la gestion urbaine de proximité – systématisée - et la prévention – refondée - doivent mobiliser l'essentiel des énergies. Partout, il faut faire de tout, mais, selon les cas, il faut savoir dégager de vraies urgences.

Comment alors être capable de faire la différence entre ces situations ? Aucune institution, aucun groupe, aucune association, aucun chercheur, aucun métier ne peut prétendre réaliser ce travail de repérage et de tri, à l'aide de ses seuls outils. Pour diminuer les marges d'erreur, être performant, acquérir l'intelligence de situations complexes, il n'y a qu'une solution : un dialogue organisé et un partenariat effectif entre tous ceux qui savent, c'est-à-dire tous ceux qui travaillent et tous ceux qui vivent là.

Sans cette approche participative et citoyenne de la sécurité, il sera impossible de combler ou au moins de réduire le fossé qui s'est creusé dans le logement social entre le droit affiché et le droit effectif à la sécurité.



COHABITER, EN SÛRETÉ, EN DROIT

*"Il n'adhère à aucune école,
et pourtant il ne rejette pas une pensée
parce qu'elle provient d'un autre."*

Tchouang Tseu ³⁵

La criminalité moderne, essentiellement urbaine, est massive, protéiforme, rajeunie, reliée aux phénomènes d'exclusion, à la croissance de l'économie souterraine et à la crise de la civilité. A côté des facteurs structurels qui conditionnent depuis toujours son développement (pauvreté, inégalités sociales), il est habituel de souligner qu'elle se nourrit de l'affaiblissement des modes traditionnels de socialisation (salarariat, famille, école, églises, mouvement ouvrier), du choc culturel et social de la mondialisation, du dépérissement des régulations communautaires. Elle profite de la sanctuarisation permise par la configuration de certains quartiers d'habitat social, et en même temps elle se déterritorialise, en se nourrissant du nomadisme et des facilités de circulation : elle a ses lieux propices, et aussi ses " non-lieux " propices. Elle est créée, c'est-à-dire rendue possible par d'autres processus sociaux, mais aussi créatrice : tout à la fois en aval et en amont. La délinquance n'est pas qu'une mécanique, elle est également un phénomène culturel : elle mobilise des croyances, des prétextes, des visions du monde. Les délinquants ont des représentations (adéquates à des projets délictuels) et des stratégies. Ils font leur marché dans les idées qui circulent, optant pour celles qui conviennent. Ainsi, il est manifeste que la poussée délinquante et incivile prennent appui sur le cynisme et l'effritement de la valeur travail, qui vont avec le culte immodéré de la marchandise. Mais elles profitent aussi des béances ouvertes dans la socialisation par un certain doute éducatif et elles s'accrochent aux bavures institutionnelles, comme à des excuses.

Ce n'est pas une apocalypse – le phénomène de l'insécurité a ses contre-tendances, ses nuances et ses contradictions : l'insécurité est un phénomène instable qui a ses fragilités, ses points de faiblesse. Mais c'est une évolution lourde, à laquelle il est probable que les démocraties resteront confrontées bien des années encore, quelle que soit l'amélioration éventuelle de leurs performances économiques et sociales. Peut-être n'avons-nous pas encore su inventer la civilisation qui devrait aller avec le kaléidoscope de nos villes géantes ?

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.

³⁵ Sage chinois (369-286 av. J-C). Cf. *Philosophes taoïstes*, Bibliothèque de la pléiade, Pref. Etienne, Gallimard, 1980.

³⁶ Remarquablement bien décrites, s'agissant des jeunes de 13 à 19 ans, par Sebastian Roché dans *La délinquance des jeunes*, Seuil, 2001.

³⁷ Cf. *Le marché fait sa loi*, Jean de Maillard, Mille et une nuits, 2001.

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 frappent au quotidien les couches de la population les plus démunies sur le plan des ressources, comme 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 nouveau "dualisme social" fondé sur l'insécurité.

Quant à elle, l'insécurité dans le logement social semble bel et bien plus forte que dans les autres formes d'habitat. Elle est particulièrement pénible à endurer par celles et ceux qui en sont victimes parce que, 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 vulnérables, comme par exemple les femmes seules, plus nombreuses dans le logement social qu'ailleurs. 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.

C'est la raison pour laquelle il est aujourd'hui impossible de penser une politique du logement social en faisant abstraction des questions posées par une certaine installation de la délinquance dans le secteur. Si cette installation est différenciée, le problème est posé partout, sans exception. Bien sûr - et nous croyons y avoir suffisamment insisté pour qu'on ne nous fasse pas de procès d'intention à cet égard - la qualité de la vie dans l'habitat social n'est pas réductible à ce phénomène : les résidents le disent eux-mêmes. Mais l'insécurité, c'est indéniable, exerce désormais sa pression néfaste sur les modes d'habiter et elle entrave la réalisation d'objectifs publics en faveur du logement des plus défavorisés. De même la montée des incivilités introduit un coin manifeste dans les politiques d'amélioration du confort des logements qui sont poursuivies depuis plusieurs années. Par conséquent opposer qualité urbaine et démarches visant à défaire l'insécurité en tant que telle est une facilité qu'à notre avis ni les pouvoirs publics ni les professionnels du logement ne peuvent plus se permettre : les résidents le disent aussi.

On ne peut célébrer en général les mérites de la parole des habitants, et négliger de les entendre dans le domaine de la sécurité, en disqualifiant d'avance, on ne sait pourquoi, leur opinion sur ce point-là.

Une mobilisation spécifique est donc légitime et urgente pour faire reculer l'insécurité dans le logement social. Elle 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 conseils de sécurité intérieurs 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 de sécurité dans l'habitat suppose la réunion volontariste de conditions préalables : en premier lieu, la reconnaissance de la menace et de la souffrance spéciale que créent les atteintes intentionnelles aux personnes et aux biens dans le champ 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 publics, qui engendre un désordre référentiel et finit par nourrir le scepticisme, donc un engagement parcimonieux des acteurs ; il faudra enfin prendre acte de la complexité, en jouant de toutes les touches du clavier de la riposte à l'insécurité : 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... Qu'il soit permis d'ajouter : tendresse et fermeté.

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. On mesure mieux l'enjeu crucial que représente, pour la définition et la mise en œuvre d'une politique de sécurité adaptée aux besoins, une participation citoyenne, jusqu'ici largement sous-estimée, voire délibérément refoulée, alors qu'elle constitue probablement le seul point d'appui solide d'une action efficace.

L'autorité publique toute désignée pour opérer la synthèse de ces actions dans le champ de l'habitat - sous réserve qu'il intensifie ses partenariats et se dote des outils administratifs et humains nécessaires - nous semble être le secrétariat d'Etat au logement et son administration.

A condition de s'en donner, mais vite, les moyens culturels et organisationnels, il est certainement possible, dans les années qui viennent, de réconcilier le droit et la qualité de la vie dans l'habitat social.

Pontoise, le 22 janvier 2002



Sans **Marion Quaglio**, sa vivacité d'esprit et sa ténacité, cette étude n'aurait pas pu être menée à bien, ni pour les petites, ni pour les grandes choses qu'il y a à faire dans ce genre d'exercice.

J'ai su, à chaque instant, que je pouvais compter sur elle, et j'ai usé, peut-être même abusé de sa constance et de sa passion pour le sujet. Choses vues, choses entendues, rencontres : nous avons parfois partagé, mieux que des idées, des émotions. Qu'elle reçoive ici l'expression de ma gratitude.

Marie-Francoise Goldberger a accepté de prêter son temps pour nous faire bénéficier de son expérience, de sa connaissance de l'évolution des politiques de la ville depuis vingt ans... et d'un esprit de rébellion intact.

Amélie Debray, en nous donnant à voir, nous a donné à penser.

L'ensemble des personnes rencontrées au cours de cette mission (cf. liste en annexe n°2) - les sceptiques, les enthousiastes, les approbateurs, les critiques - nous ont aidé. Elles doivent toutes être sincèrement remerciées.

Michèle Attar, Jean Diaz et Eric Chalumeau, tout particulièrement, nous ont fait bénéficier de leurs informations, de leur conseils et manifesté une extrême disponibilité.

Des associations de locataires, en particulier la confédération nationale du logement (CNL) et la Confédération générale du logement (CGL), se sont mobilisées pour le succès de cette étude.

L'union nationale des fédérations d'organismes HLM, sans hésitation, nous a ouvert ses portes et ses ressources, nous permettant ainsi de bénéficier des réflexions et des savoir-faire déjà accumulés.

Paul Landauer, Catherine Masson-Daum, Richard Bousquet, Sebastian Roché, Jean-Paul Dollé, qui mis leur intelligence et leur culture au service des débats des "séminaires de Fontenoy", nous ont aidé à réfléchir et à mettre en perspective ce travail.

Le ministère de la justice, en acceptant que durant cinq mois je bénéficie d'une décharge de service à mi-temps pour conduire cette étude, l'a tout simplement rendue possible.

Toute l'équipe du SGPV (**Marie-José Toubanc, Lucina Nieger, Pascal Robinet, Olivier Stratigéas**) a enduré sans broncher mes absences.

Les ministères de l'intérieur et de la ville, enfin, ont apporté un soutien sans faille à cette mission.

secrétariat d'État au Logement

3, place de Fontenoy - 75700 Paris
Tél. 01 44 49 80 00

www.logement.equipement.gouv.fr