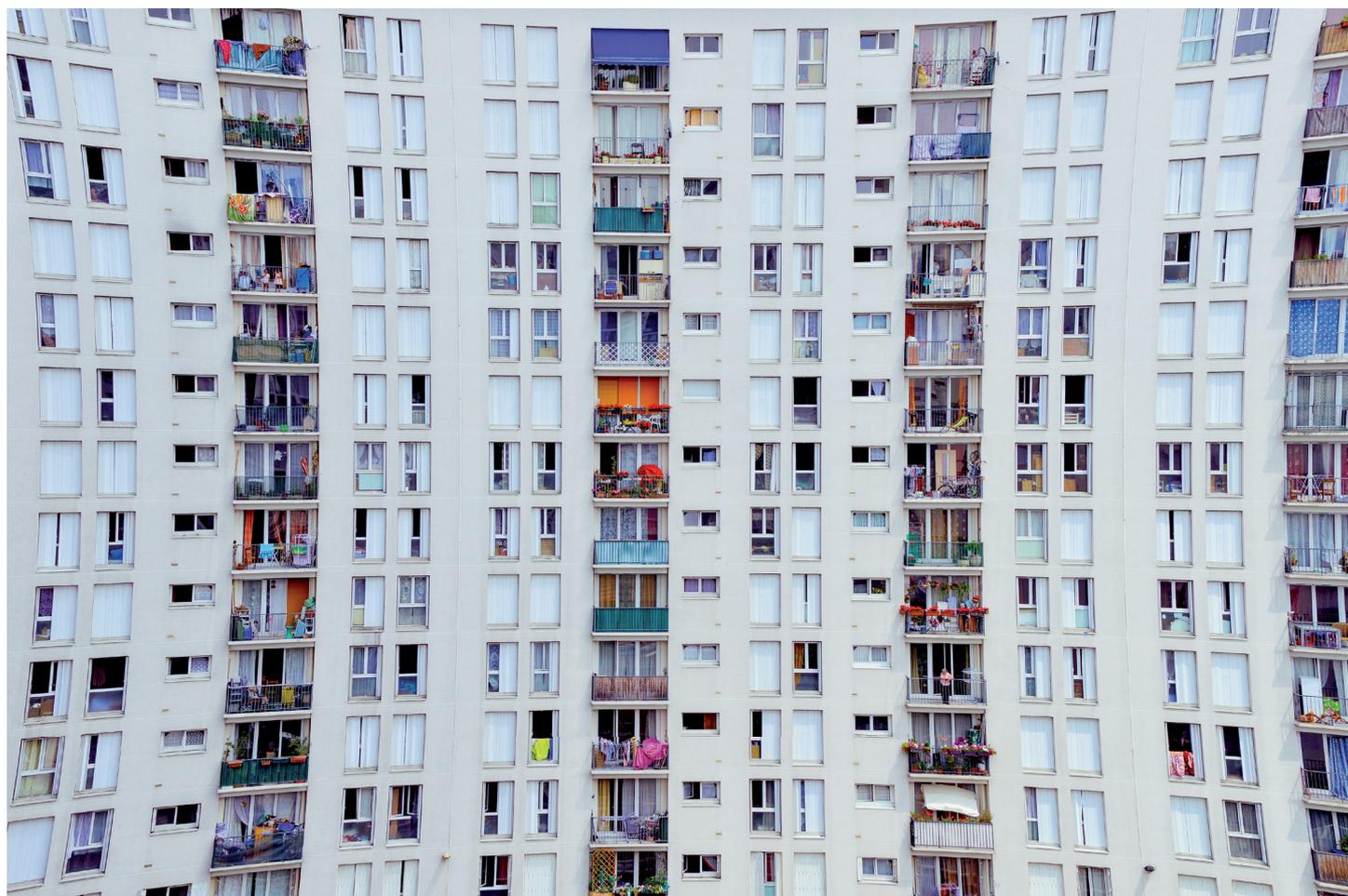


ACTEURS DE LA TRANQUILLITÉ, PARTENAIRES DE LA SÉCURITÉ

LES BAILLEURS SOCIAUX DANS UN RÔLE
À DIMENSION VARIABLE



AVRIL 2016

20.15.01

978 27371 1991 0



www.iau-idf.fr



IAU

INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

* iledeFrance

ACTEURS DE LA TRANQUILLITÉ, PARTENAIRES DE LA SÉCURITÉ

Les bailleurs sociaux dans un rôle à dimension variable

Avril 2016

IAU île-de-France

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 02
<http://www.iau-idf.fr>

Directrice générale : Valérie Mancret-Taylor
Mission prévention sécurité : Sylvie Scherer, directrice

Étude réalisée par Camille Gosselin, urbaniste, et Virginie Malochet, sociologue
Cartographie réalisée par Camille Gosselin

N° d'ordonnancement : 20.15.01

Crédit photo de couverture : Stokpic/ Pixabay-CC

En cas de citation du document, merci d'en mentionner la source : Gosselin Camille, Malochet Virginie, Acteurs de la tranquillité, partenaires de la sécurité. Les bailleurs sociaux dans un rôle à dimension variable, Paris, IAU idF, avril 2016

Remerciements : à toutes celles et ceux qui, chez les bailleurs sociaux, dans les villes, les commissariats et autres institutions, ont accepté d'échanger avec nous et de nous accorder de leur temps pour cette étude. Ce travail n'aurait pu se faire sans leurs contributions.

Sommaire

Sommaire	1
Introduction	3
1. Faire face aux enjeux de sécurité	5
1.1. Les manifestations de l'insécurité dans le parc d'habitat social	5
1.1.1. Eléments de diagnostic sur les sites étudiés	5
Le site d'Orly	6
Le site d'Argenteuil	8
Le site de Bagneux /Cachan.....	10
1.1.2. Eléments de synthèse	13
Différents types de problèmes	13
Différents niveaux de problèmes	14
Difficultés d'objectivation	15
1.2. Une implication accrue des bailleurs	16
1.2.1. Acteurs de la tranquillité, partenaires de la sécurité	16
Une triple incitation à agir	16
Un slogan fédérateur, des positionnements divers	17
« Jusqu'où ne pas aller trop loin » ?	18
1.2.2. Quelle organisation interne ?	19
Un nouveau segment professionnel : les référents sûreté	19
L'affaire de tous (?)	21
De l'appropriation d'un nouveau champ d'intervention	21
1.3. Les agents de proximité en première ligne	23
1.3.1. Fortement exposés.....	23
1.3.2. ... directement impliqués	24
Les politiques de proximité centrées sur la protection des personnels	24
Des métiers différemment vécus sur le terrain	25
La question de l'autorité des gardiens	27
2. Répondre par une action multiple	29
2.1. La gestion de proximité : premier niveau d'action	29
2.2. S'acculturer et s'outiller	29
2.2.1. La formation/communication : un enjeu de sensibilisation.....	30
2.2.2. Les observatoires : saisir les problèmes du terrain	31
2.2.3. Les procédures : des champs d'application divers.....	32
2.3. Sécuriser le patrimoine, réguler les désordres	33
2.3.1. La sécurisation passive	33
Un intérêt croissant pour la prévention situationnelle	33
Zoom sur la vidéosurveillance	35
2.3.2. La présence humaine	37
La sécurité privée : usages classiques et initiatives marquantes	37
La médiation sociale : pressions, réserves et projets porteurs	38
2.4. S'inscrire dans le partenariat local	40
2.4.1. Les bailleurs dans la coproduction de sécurité.....	40
Le trio police/ville/bailleurs	40
Des relations variables localement	41
2.4.2. La coopération en pratique	42
Cadres institutionnels et réalités opérationnelles	42
Le traitement problématique des occupations abusives	44
2.5. S'affranchir d'une vision strictement sécuritaire	46
2.5.1. La question des causes profondes : comment développer la prévention sociale ?.....	46
2.5.2. La question de la mixité sociale : comment travailler sur les politiques de peuplement ?	46
2.5.3. La question de la participation citoyenne : comment associer plus et mieux les habitants ?.....	47
Conclusion	49
Bibliographie	51
Annexes	53

Introduction

Pour les bailleurs sociaux, la sécurité est devenue un vrai sujet, un enjeu du quotidien, un champ d'action à part entière. Sous la pression de leurs locataires, de leurs personnels et des pouvoirs publics, ils se mobilisent toujours plus en ce domaine et s'interrogent sur leur contribution légitime, quant à savoir comment et dans quelle limite s'approprier ce champ qui ne relève pas de leur cœur de métier initial. Face à ces questions, l'Union sociale pour l'habitat (USH) positionne les organismes HLM comme « acteurs de la tranquillité résidentielle et partenaires de la sécurité publique ». Mais derrière ce slogan fédérateur, qu'en est-il de leur rôle effectif ? Dans la continuité de deux rapports récemment publiés par l'IAU¹, cette étude vise à rendre compte de la manière dont les bailleurs sociaux investissent les enjeux de tranquillité/sécurité. Elle s'inscrit dans un cadre de réflexion plus large sur l'évolution des modes de gouvernance et de production de la sécurité urbaine, l'objectif étant de cerner ici la participation des acteurs du logement social.

Concernant notre démarche, une mise au point préalable s'impose compte tenu de l'impact des attentats qui ont frappé l'agglomération parisienne en janvier puis en novembre 2015. Sur fond d'état d'urgence, certains quartiers HLM dits sensibles sont désignés comme des territoires potentiellement propices au recrutement de djihadistes². Dans ce contexte, les bailleurs sociaux sont directement interpellés, sollicités non pas seulement pour coproduire la tranquillité résidentielle et la sécurité publique, mais aussi pour concourir à la lutte contre le terrorisme et à la prévention de la radicalisation violente³. Dans le cadre de cette étude, nous avons toutefois pris le parti de maintenir la focale sur notre objet initial, à savoir le champ de la tranquillité et de la sécurité quotidienne. Considérant qu'il s'agit d'un autre sujet, nous n'avons donc pas directement traité de l'action des bailleurs face aux phénomènes de radicalisation, et ce, d'autant moins qu'au moment de notre enquête de terrain entre avril et octobre 2015, nos interlocuteurs nous en ont en fait assez peu parlé.

Sur le plan méthodologique, notre approche qualitative repose d'une part, sur une série d'entretiens à visée générale auprès de personnes référentes sur le double thème de l'habitat social et de la sécurité, d'autre part, sur trois études de cas, dans l'objectif de saisir ce qui se joue à l'échelle locale. Au total, nous avons mené 55 entretiens et rencontré près de 80 personnes (cf. annexe I).

Les trois sites franciliens étudiés sont des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Le premier se situe sur la commune d'Orly (près de 60% de logements sociaux) et comprend les quartiers mitoyens des Aviateurs et des Navigateurs, où Valophis est le bailleur majoritaire. Ces quartiers n'ont pas été traités à l'identique par la politique de rénovation urbaine. Celui des Aviateurs (environ 1 000 logements Valophis sur la partie étudiée) a été totalement reconfiguré, les grandes barres qui le caractérisaient ont été démolies, de nouvelles voies d'accès ont été créées, l'ensemble des constructions neuves et des immeubles réhabilités ont été résidentialisés, de telle sorte que le quartier paraît flambant neuf. Par contraste, le quartier des Navigateurs (environ 760 logements) n'a que très peu changé mais doit prochainement faire l'objet d'une opération de rénovation. Au moment de l'enquête, une barre vient d'être démolie, une seconde s'apprête à l'être.

Le deuxième site est localisé à Argenteuil (30% de logements sociaux), commune socialement contrastée qui, avec plus de 100 000 habitants, est la quatrième ville la plus peuplée d'Île-de-France. Le quartier étudié se situe en centre-ville. Il s'articule autour d'une dalle, bénéficie de la proximité immédiate de l'hyper-centre commerçant et comprend des copropriétés privées et des résidences d'habitat social (environ 1000 logements). Ces dernières appartiennent à AB Habitat, l'OPH de l'agglomération d'Argenteuil-Bezons, bailleur social majoritaire sur le secteur. Au moment de l'enquête, cet office se prépare à changer de statut compte tenu de la disparation de cette agglomération avec la réforme des intercommunalités, ce qui n'est pas sans créer un climat d'incertitudes pour les salariés.

¹ Portant pour l'un, sur le traitement des enjeux de sécurité dans la rénovation urbaine [Gosselin C., 2015 a], pour l'autre, sur le groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS) [Malochet V., 2015].

² Cf. notamment, in *Libération* du 28/12/2015, la tribune de P. Beckouche qui, à propos des trajectoires des terroristes, met en évidence « une géographie sociale accablante » (la plupart d'entre eux résidant dans des zones urbaines sensibles), pointant à la fois les effets de la ségrégation socio-spatiale et les échecs de l'action publique dans les banlieues pauvres [Beckouche P., 2015]. Cf. aussi, dans un autre registre, les propos de Patrick Kanner, Ministre de la ville, de la Jeunesse et des Sports, interviewé sur Europe 1 le 27/03/2016, pour qui la France compterait « une centaine de quartiers » présentant « des similitudes potentielles avec Molenbeek », commune bruxelloise dont sont originaires plusieurs auteurs des attentats du 13 novembre 2015.

³ Ce qui a valu cette mise au point de la part de Marie-Noëlle Lienemann, vice-présidente de l'USH : « Le basculement djihadiste n'est pas spécifique aux cités HLM. Nous avons signalé 60 quartiers qui ont de gros problèmes de sécurité mais ce n'est pas la même chose ! » Propos relayés in « La France compte-t-elle vraiment une centaine de Molenbeek ? », *Le Monde*, 29/03/2016.

Le troisième site est à cheval sur les villes de Bagneux (70% de logements sociaux⁴) et de Cachan (30% de logements sociaux), traversé par un grand axe routier qui marque la limite administrative entre ces deux communes et entre les deux départements des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne. Côté Bagneux, le périmètre retenu abrite un patrimoine multi-bailleurs d'environ 2 000 logements, incluant une dizaine de résidences appartenant à Hauts-de-Seine Habitat (OPH du 92), aux ESH Domaxis, Immobilière 3F et Osica, ainsi qu'à la Semaba (SEM de la ville)⁵. Côté Cachan, seule la Cité Jardins de Valophis (OPH du 94) a été prise en compte. Elle se compose de 800 logements, de deux grandes barres, de plusieurs tours et d'un espace vert ouvert en son cœur.

Localement, qu'est-ce qui fait insécurité pour les bailleurs sociaux ? À quels types de problèmes sont-ils confrontés ? Comment se positionnent-ils et s'organisent-ils en réaction ? Quels leviers et répertoires d'action mobilisent-ils ? Comment leurs interventions s'articulent-elles avec celles de la police, des collectivités et des autres acteurs locaux ? L'objectif de ce rapport est de saisir comment les bailleurs sociaux font face aux enjeux de sécurité (1) et comment ils y répondent par une action multiple (2).

⁴ Ce qui représente 20% du parc social du nouveau territoire de la Vallée Sud Grand Paris, alors que les Balnéolais ne représentent que 10% de la population de ce territoire.

⁵ OPH : office public de l'habitat, ESH : entreprise sociale pour l'habitat, SEM : société d'économie mixte.

1. Faire face aux enjeux de sécurité

Ces dernières années, plusieurs rapports officiels [Peyrat D., 2002 ; MPEPPD, 2012 ; SG-CIPD, 2014] et autres articles de presse généraliste ou spécialisée⁶ ont mis l'accent sur les enjeux de sécurité auxquels les bailleurs sociaux doivent faire face. Mais quels sont-ils au juste ?

1.1. Les manifestations de l'insécurité dans le parc d'habitat social

Une chose est claire : c'est sur les quartiers d'habitat social que le débat public sur l'insécurité se focalise. Largement stigmatisés, ces quartiers font peur [Rey H., 1996] et alimentent les discours politico-médiatiques sur l'explosion (supposée) de la délinquance juvénile et de la violence urbaine [Mucchielli L., 2001 ; Mucchielli L., Le Goaziou V., 2009]. Ils cristallisent le sentiment d'insécurité autour de la figure du « jeune des cités » [Mucchielli L. (dir.), 2015 ; Le Goff T., Malochet V., 2012], à laquelle se superpose aujourd'hui celle du « terroriste potentiel ». Il ne faudrait pas pour autant réduire ces quartiers aux seules préoccupations sécuritaires et céder aux visions trop alarmistes qui empêchent de valoriser tout leur potentiel [Kokoreff M., 2003]. Il importe de déconstruire les idées reçues sur les cités populaires [Guénolé T., 2015], d'éviter les généralisations abusives et d'insister sur l'hétérogénéité des territoires, tous n'étant pas également touchés par la délinquance. Mais il ne faudrait pas non plus verser dans l'excès inverse. L'insécurité est une réalité prégnante pour nombre d'habitants, un phénomène qui s'enracine dans le terreau de la précarité et se nourrit de l'absence de perspectives d'avenir [Castel R., 2003, 2007 ; Beaux S., Pialoux M., 2003]. C'est une manifestation indissociable des phénomènes cumulatifs de ségrégation sociale, ethnique et spatiale [Cortesero R., 2012], un symptôme des transformations profondes qu'ont connues les quartiers populaires ces dernières décennies [Kokoreff M., Lapeyronnie D., 2013].

Comme une « oppression quotidienne » [Debarbieux É. (dir.), 2002], ce climat d'insécurité plus ou moins marqué affecte la qualité de vie des habitants. Si subjectivement puisse-t-il être perçu, il pèse globalement sur les populations des quartiers, en attestent les résultats de l'enquête « victimation et sentiment d'insécurité en Île-de-France » conduite par l'IAU [Heurtel H., 2014 ; 2016]. Les chiffres 2015 indiquent que les habitants du parc social collectif ont des taux de victimation légèrement inférieurs à ceux des autres Franciliens (sauf pour les agressions et les vols de/dans les véhicules), mais qu'ils sont en proportion plus nombreux :

- à juger que leur quartier n'est pas sûr (18,1% *versus* 7,4%) ;
- à avoir peur au moins de temps en temps dans leur quartier (30,7% *vs* 21,6%),
- à se plaindre de nuisances dans leur quartier (73,6% *vs* 51,8%), notamment des problèmes de drogues (40,5% *vs* 20,2%) et des bandes de jeunes gênantes (39% *vs* 19,9%) ;
- à considérer que la présence policière est insuffisante voire inexistante (46,7% *vs* 37,2%).

En d'autres termes, dans ces quartiers, les enjeux de tranquillité/sécurité se posent avec acuité et interpellent directement les acteurs locaux. Ils s'immiscent ainsi dans le quotidien des bailleurs sociaux et ont « un fort impact » en termes d'image et de gestion du patrimoine.

« Les problèmes de tranquillité/sécurité peuvent entraîner des problèmes de gestion classique [...] Derrière, ça entraîne des problèmes de recrutement des équipes, de formation spécifique, etc. Des problématiques RH. Des problématiques d'entretien vis-à-vis des dégradations. Ça a un fort impact sur l'activité des organismes et la gestion classique, un fort impact sur l'image des HLM ». (Chef de projet régional, Aorif⁷)

1.1.1. Éléments de diagnostic sur les sites étudiés

À travers les exemples des sites étudiés, il s'agit de caractériser ici les problèmes de tranquillité et de sécurité auxquels les bailleurs sociaux sont confrontés dans leur parc de logements, tels que leurs salariés et leurs partenaires les perçoivent et les diagnostiquent.

⁶ Par exemple, « Le poison de l'insécurité dans les HLM », *Libération*, 12/02/2002 ; « Logement social : face à l'insécurité, les bailleurs s'organisent », dossier du Club Prévention-Sécurité de *La Gazette des communes*, publié le 16/06/2012.

⁷ Association des organismes HLM de la Région Île-de-France.

Le site d'Orly

Le secteur étudié à Orly comprend les quartiers des Aviateurs et des Navigateurs (cf. carte). À l'échelle locale, il se distingue s'agissant des enjeux de sécurité, quoiqu'il ne figure pas parmi les zones franciliennes réputées les plus sensibles. Pour la commissaire de Choisy-le-Roi, il fait « partie des sites de banlieue historiques », à l'image de la circonscription dans son ensemble, mais « c'est un secteur intermédiaire où on rentre encore, on parle encore, il n'y a pas une omerta ». Outre les « occupations illicites de halls d'immeuble », il est touché par le commerce de cannabis : « c'est un secteur qui gravite autour du stup », déclare la commissaire, « le trafic est important mais fluctuant ». Fait notable, pas moins de quatre règlements de comptes mortels (a priori liés au marché de la drogue) ont eu lieu sur Orly en l'espace de cinq ans (sans compter les tentatives d'homicides), ce qui constitue des événements marquants pour la population comme pour l'ensemble des acteurs locaux, dont les équipes de Valophis affectées sur le quartier.

Nos interlocuteurs partagent cependant le sentiment global que les problèmes de délinquance étaient plus prononcés auparavant et que la situation s'est nettement améliorée ces dernières années. Comme le dit ce chef de secteur, « Orly, ce n'est plus ce que c'était ». Concernant les Aviateurs en particulier, les avis convergent pour dire que le programme de rénovation urbaine (PRU) a complètement transformé l'organisation du quartier. Il « a permis de mettre les questions de sécurité sur la voie publique », souligne une directrice chez Valophis.

La prise en compte de ces questions à travers le PRU semble avoir été initiée par le bailleur, proactif sur le sujet, notamment en matière de sécurisation passive et de prévention situationnelle. Dans le cadre de ce projet d'envergure, Valophis a d'ailleurs installé des caméras de surveillance sur plusieurs bâtiments. Pour la responsable d'agence, ces mesures de sécurisation couplées à la résidentialisation et aux opérations policières ont permis d'agir sur un certain nombre de problèmes, notamment au niveau d'une grande tour qui faisait antérieurement l'objet d'un contrôle d'accès systématique par des personnes impliquées dans un trafic de stupéfiants très organisé.

Malgré ces transformations importantes, nos différents interlocuteurs font part de problèmes persistants : toujours « beaucoup de trafic » dans le quartier, des points de « gros rassemblements » le soir à hauteur d'un commerce et du parking aérien de l'une des résidences, « du «petit vandalisme et de petites occupations » de jeunes le long d'une autre rue.

Point complémentaire à noter : dans le cadre de la refonte de sa politique de proximité, Valophis a voulu, parallèlement au PRU, regrouper les deux antennes anciennement présentes sur Orly en une agence implantée au cœur du quartier rénové des Aviateurs. Ce réaménagement ne s'est pas fait sans éveiller des craintes parmi les agents de proximité qui n'étaient au départ guère rassurés par ce choix de localisation – ce qui en dit long sur la réputation du quartier.

La cité des Navigateurs n'a quant à elle pas encore fait l'objet d'une rénovation et contraste avec le quartier des Aviateurs et ses résidences flambant neuves. Ce traitement différencié alimente un sentiment d'abandon et génère une grande frustration chez les résidents des Navigateurs, ce dont témoigne l'ancien nom de l'amicale des locataires, « les oubliés ». Comme il nous l'a souvent été dit, « les Navigateurs, c'est ce qu'étaient les Aviateurs avant » les travaux du PRU. Classé nouveau QPV, les Navigateurs doivent cependant faire l'objet d'une grande opération de rénovation, quoique les contraintes budgétaires laissent planer des incertitudes. Au moment de l'enquête, une barre est déjà tombée, une autre a été vidée et doit être démolie prochainement.

Sur ce site, les problèmes de sécurité identifiés se concentrent « sur un hall en particulier », lieu de deal où, selon le chef de secteur, « il ne fait pas bon rester après midi » (« dès midi, il y a une dizaine de jeunes » qui occupent l'espace pour se livrer au trafic). Juste en face, un autre hall « commence à être touché par le même type de problèmes », ce dont s'inquiètent les locataires et le bailleur.

Autrement dit, si notre terrain d'étude orlyzien n'est pas des plus dégradés, il présente néanmoins divers problèmes de tranquillité/sécurité auxquels les équipes de Valophis doivent faire face au quotidien. Concrètement, la responsable d'agence parle de menaces et de stratégie d'intimidation que certaines familles ont pu exercer sur ses agents dans le cadre des relogements notamment. Elle évoque aussi le cas d'une gardienne qu'il a fallu changer de site après qu'elle a été accusée d'avoir récupéré des produits stupéfiants lorsqu'elle faisait le ménage, puis d'autres gardiens qui ont été exposés à des règlements de compte par arme à feu, à la vue de corps et de mares de sang. Avant d'insister sur les agressions verbales et autres crachats dont les agents sont plus régulièrement victimes : « il se passe rarement une semaine sans que cela arrive ».

Orly : un quartier totalement transformé... ou presque



Périmètres des deux quartiers étudiés

-  les Navigateurs
-  les Aviateurs

Principaux équipements structurants

-  Agence locale de Valophis
-  Principales voies de circulation
-  Station de RER "les Saules" à proximité

Le site d'Argenteuil

Selon la directrice municipale de la tranquillité publique, le quartier du centre d'Argenteuil retenu pour notre étude (cf. carte) est « un point où il y a des problèmes de sécurité, mais ce n'est pas une zone de non-droit. Ce n'est pas le secteur le moins sensible, ni le plus sensible ». Comparé à la zone de sécurité prioritaire du Val d'Argent notamment, il semble en effet moins touché par les phénomènes de délinquance. Néanmoins, pour nos interlocuteurs d'AB Habitat, il apparaît comme le quartier le plus problématique du centre-ville, « le plus difficile au niveau des troubles ».

Le secteur est d'autant plus complexe à gérer que les domanialités se superposent, brouillant quelque peu les responsabilités respectives. Au niveau de la grande dalle plus précisément, le bailleur social est propriétaire de ses immeubles et pieds d'immeubles, les copropriétés le sont aussi pour les résidences qui les concernent, la ville gère la voirie, et l'agglomération, les espaces verts. En sous-sol, les parkings appartiennent respectivement au bailleur social, aux copropriétés privées et à Vinci qui en assure l'exploitation d'une partie. En somme, la multitude des acteurs imbriqués sur ce micro-territoire ne facilite ni la gestion du quotidien, ni les projets de grande envergure.

S'agissant du patrimoine d'AB Habitat sur le périmètre considéré, des travaux de réhabilitation ont été engagés, dont certains sont toujours en cours au moment de l'enquête (rénovation des logements et des parties communes, ravalement des façades, etc.). Ces travaux se sont accompagnés d'opérations de résidentialisation sur la plupart des résidences et de la fermeture d'une grande partie des caves. Ces choix d'aménagement sont à mettre en relation avec les préoccupations de sécurité.

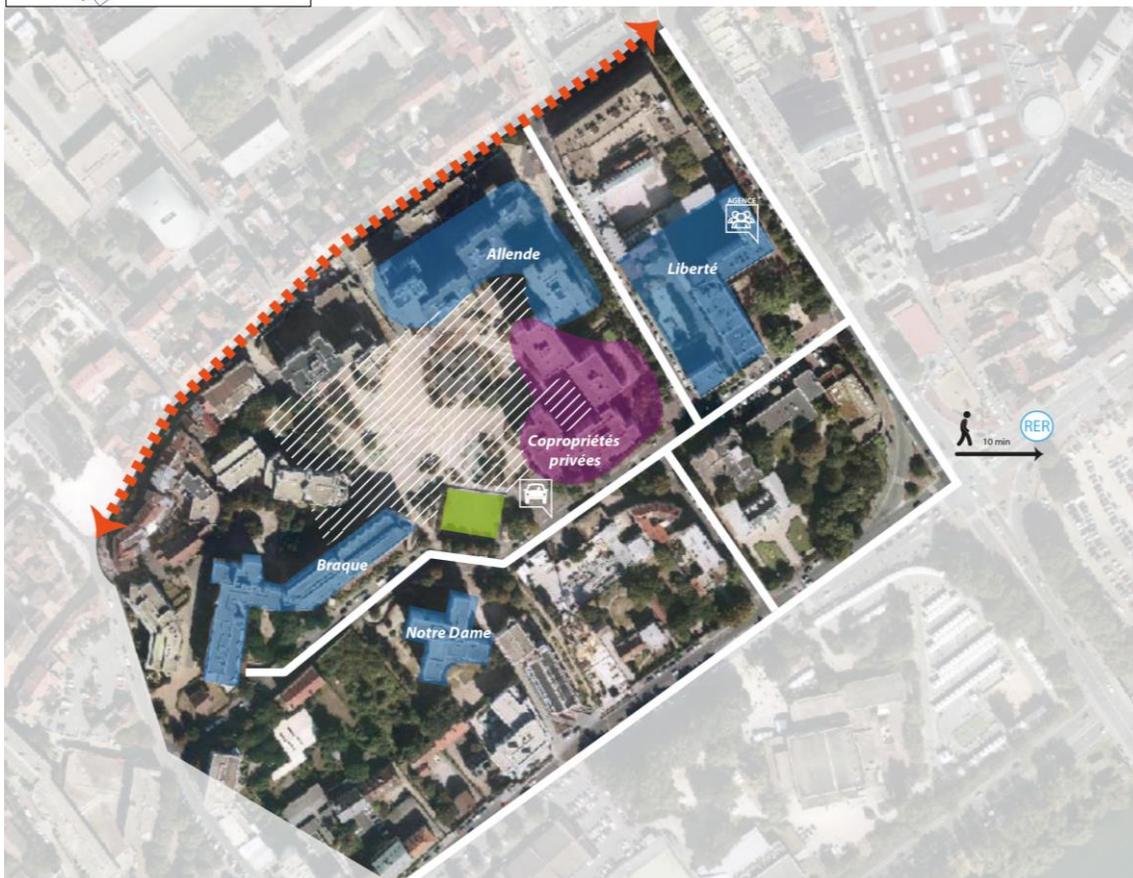
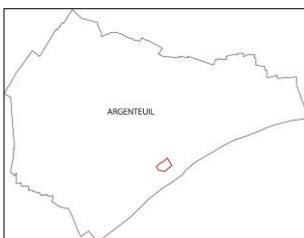
Sur la cité Liberté, le bailleur se plaint de nuisances ponctuelles (bruit, salissures, dégradations) liées aux occupations juvéniles des caves et des cages d'escalier. La directrice municipale de la tranquillité confirme ce diagnostic : « c'est épisodique », « pas méchant », mais il peut arriver que des locataires soient « un peu chahutés ». Il semble toutefois que la résidentialisation du site ait permis de limiter les intrusions extérieures, notamment celles des élèves du lycée voisin qui venaient déjeuner sur le pouce dans le parc de la résidence et laissaient parfois traîner leurs débris. « Ça a été bien résidentialisé, ce qui a bien sécurisé le secteur », estime en ce sens un major du commissariat d'Argenteuil.

Le directeur de l'agence AB Habitat du centre-ville évoque aussi des occupations abusives liées au trafic de stupéfiants, comme ce fut le cas sur la résidence Notre-Dame : dans le hall d'entrée, « il y avait des types en cagoule de motard, assis sur une chaise, qui contrôlaient » les allées et venues des résidents. « Mais on les a eus », se satisfait-il, avec le concours de la police. Les deux locataires qui jouaient les « nourrices » ont fait l'objet de procédures pénales et civiles et leur bail a été résilié. « C'est compliqué » de constituer et de faire aboutir ce type de dossier, « mais il faut le faire sans scrupules », affirme-t-il.

Au niveau de la résidence S. Allende et sur l'esplanade, « il n'y a pas trop de regroupements » selon les gardiens d'immeubles : « de temps en temps, ils nous emmerdent avec leurs scooters et leurs motos, mais il y en a moins maintenant. Ici, les jeunes se regroupent plutôt vers les parkings et le terrain de sport ». En revanche, et pour le dire avec les mots du major de police, « il y a du trafic de stup en surface qui prend des accroches dans les parkings souterrains ». Les interventions policières sont néanmoins délicates car, compte tenu de la configuration du site, les possibilités de fuites vers les parkings et les immeubles sont nombreuses. Ceci étant, le major tend à penser que la situation s'est sensiblement améliorée sur le secteur ces derniers temps. « Mais dès qu'on relâche une semaine, ça reprend », assure-t-il, l'enjeu étant de tenir le terrain continûment.

En écho, la directrice municipale de la tranquillité parle d'« un trafic bien installé » sur le secteur, « peut-être l'un des plus organisés d'Argenteuil », avec « une capacité à se réorganiser très rapidement ». Elle observe toutefois que les nuisances occasionnées par ce trafic sont moindres que dans d'autres quartiers où les habitants se trouvent plus directement impactés. Ici, il y a, dit-elle, « des trafiquants qui peuvent gêner, mais ils ne font pas de contrôle d'accès en cagoule ». Quoiqu'il en soit, la caméra de surveillance qui donne sur l'esplanade au pied de la cité Braque dérange manifestement. Installée par la ville sur le mur de cette cité, elle est très régulièrement vandalisée. Lors de notre entretien en septembre 2015, la directrice municipale de la tranquillité nous dit que depuis sa prise de fonction deux ans plus tôt, cette caméra n'a fonctionné qu'une journée...

Argenteuil : un quartier en centre-ville



Localisation du patrimoine

- Argenteuil-Bezons Habitat
- Copropriétés privées

Principaux équipements structurants

- Agence locale d'Argenteuil-Bezons Habitat
- Parkings souterrains
- Principales voies de circulation
- Axe commerçant
- La dalle
- Station de RER "Argenteuil" approximativement à 10 minutes à pied
- City stade

Le site de Bagneux /Cachan

Le périmètre de notre troisième terrain d'enquête comprend, côté Bagneux, un quartier multi-bailleurs incluant une dizaine de résidences et, côté Cachan, la Cité Jardins de Valophis (cf. carte).

▪ Le site de Bagneux

De l'avis majoritaire, le quartier balnéolais étudié n'est « pas vraiment insécure » comparé à bien d'autres sites franciliens. La vision du directeur de l'OPH des Hauts-de-Seine reflète en ce sens l'ensemble des témoignages recueillis.

« Honnêtement, ce n'est pas le site qui nous pose le plus de problèmes en matière de sécurité. Des problèmes de pauvreté, des problèmes de bâti, des problèmes de configuration, oui, mais ce n'est pas le site le plus difficile sur le plan de la sécurité. Ce n'est pas le plus lourd de mon point de vue. Même l'ambiance ». (Directeur général, OPH)

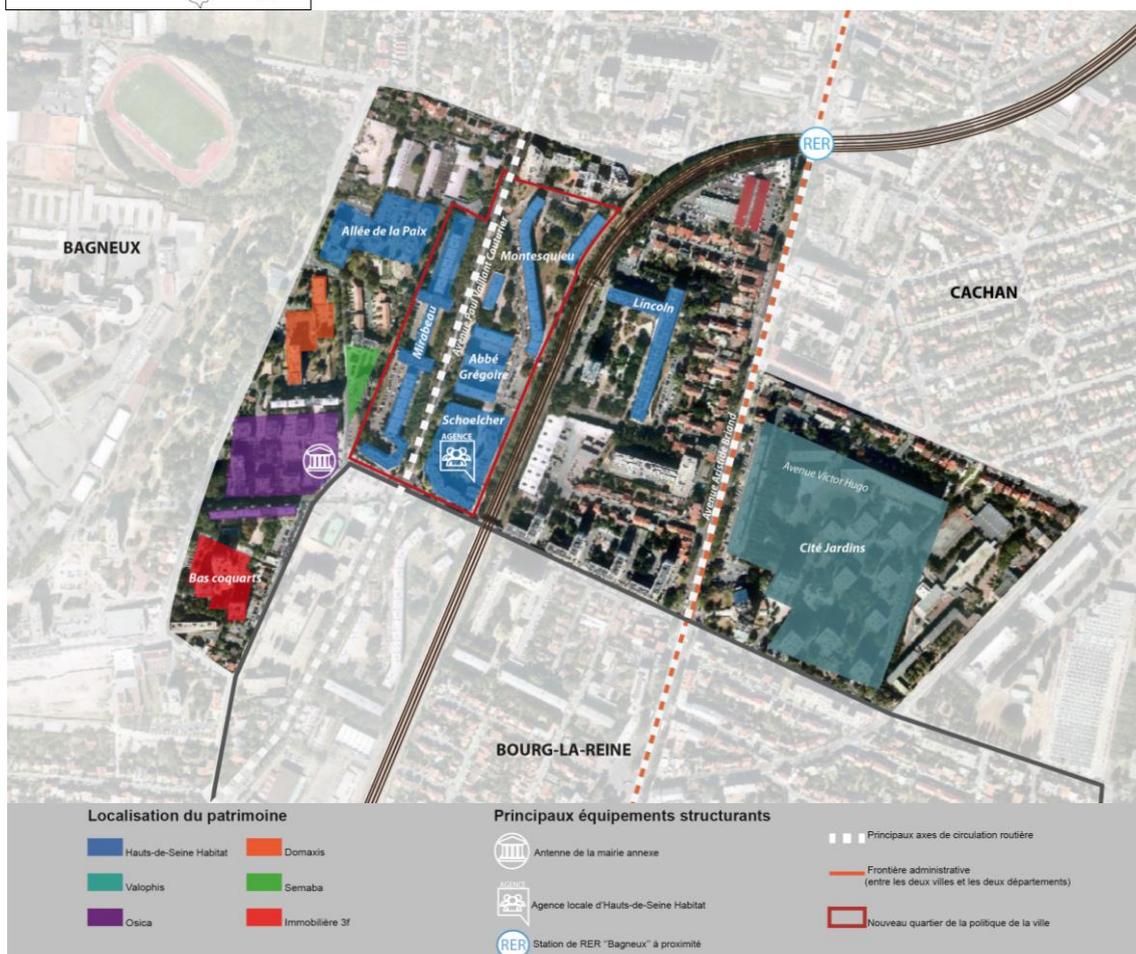
À l'échelle de Bagneux notamment, le quartier voisin des Tertres pâtit d'une bien plus mauvaise réputation. Souvent désigné comme le plus problématique de la ville, ce dernier est connu pour avoir été une importante plaque tournante du trafic de drogue dans les années 1980-1990. L'ample opération de rénovation urbaine dont il a depuis fait l'objet semble cependant avoir eu un impact positif sur ce plan. Elle marque une étape significative pour ce quartier et, par extension, pour la ville. Une enquête sur le sentiment d'insécurité à Bagneux, réalisée en 2014 auprès d'un échantillon de 430 acteurs de proximité, indique d'ailleurs que « le manque de sécurité n'apparaît pas comme une préoccupation centrale pour les habitants », précisant que « ce sont les incivilités plus que les actes de délinquance qui contribuent à créer un sentiment d'insécurité » dans la commune [FFSU, 2014].

S'agissant plus précisément du quartier étudié, il est ouvert à tous, facilement accessible en journée. Les problèmes qui se posent aux bailleurs semblent surtout liés à la gestion des sites : dépôts de déchets et d'encombrants, véhicules ventouses, etc. Ceci étant, nos interlocuteurs font également état de petits désordres et de troubles à la tranquillité sur le secteur. Fut un temps, c'est le porche de l'une des résidences de l'OPH départemental qui servait de point de fixation aux regroupements juvéniles, ce qui générait des nuisances et alimentait le sentiment d'insécurité d'une partie des riverains. Selon la coordinatrice prévention/sécurité de la ville, cette situation a été à l'origine de la création d'un collectif d'habitants dont les revendications sont aujourd'hui centrées sur l'insalubrité des logements et l'amélioration de l'habitat. Soutenu par la ville, ce collectif couvre désormais les cinq résidences Hauts-de-Seine Habitat du secteur. Il a permis d'interpeller le bailleur, accusé d'avoir organisé « la ghettoïsation » du quartier et de « laisser à l'abandon » son patrimoine et ses locataires. Au moment de l'étude, le dialogue semble avoir été renoué et a abouti à une série d'engagements, concernant notamment le traitement des parties communes (nettoyage, peinture, débarras, etc.). Mais notons qu'en réponse à l'interpellation initiale, la première mesure prise par le bailleur a été d'installer une caméra de vidéosurveillance sous le porche désigné. Cette mesure a certes mis fin aux regroupements en cet endroit, mais a buté sur le classique effet plumeau puisque les jeunes gens se sont déplacés de quelques dizaines mètres et se rassemblent à présent de l'autre côté de l'avenue, au pied d'une autre résidence de Hauts-de-Seine Habitat.

« Ça ne va pas du tout, [les jeunes] sont là toute la nuit. Il n'y a pas de tranquillité. [...] À un moment, le bailleur a décidé d'éteindre les lampadaires, [mais cela n'a rien changé,] les jeunes sont toujours là [...] c'est insécurisant. Jusqu'à une heure du matin, ils sont là en train de gueuler. Avec leurs voitures. Ils roulent comme ils veulent, c'est très dangereux. Les motos aussi. [...] Il y a du trafic, faut pas se leurrer. » (Locataire, membre du collectif d'habitants, Bagneux)

En dehors de cet îlot, les autres résidences incluses dans le périmètre étudié ne connaissent pas de problème majeur. S'agissant de celle d'Osica, la directrice d'agence n'a pas donné suite à notre demande de rendez-vous, n'ayant « pas de difficultés particulières sur le secteur concerné » ; quant à la référente sûreté du groupe, elle n'avait jamais entendu parler de ce patrimoine avant notre entretien. La résidence I3F des Bas Coquart ne subit pas non plus de lourds dysfonctionnements, seulement quelques regroupements bon enfant au niveau de l'espace vert en soirée. Sur le plan de la gestion, elle est néanmoins identifiée comme la plus difficile du secteur par le responsable territorial I3F, ce qui justifie l'implantation de la cheffe de secteur sur ce site. Dans sa globalité, le quartier balnéolais considéré n'est pas pour autant perçu comme un quartier sans enjeux en matière de sécurité. Selon nos interlocutrices de la mairie, il est le théâtre d'« incivilités lourdes », « c'est pesant », « c'est de la mal vie pour les gens ». Du point de vue policier, « c'est un secteur problématique. Pas le plus problématique, mais ça fait partie de nos secteurs prioritaires d'intervention ». Selon la commissaire de Bagneux, « le trafic de stup fait partie du paysage du quartier », ciblé par le plan départemental de lutte contre les drogues. « Il y a aussi de la moyenne délinquance, ni plus ni moins qu'ailleurs ».

Bagneux – Cachan : un quartier multi-bailleurs



▪ Le site de Cachan

Localement, la Cité Jardins de Cachan est bien « connue » des services policiers. Pour le chargé de mission tranquillité/sécurité de la ville, commandant de police retraité ayant exercé sur le secteur, « c'est une cité relativement compliquée à l'échelle de Cachan qui est une ville calme » ; les problèmes de délinquance y sont ancrés et se posaient il y a trente ans déjà sur ce site que l'on appelait alors la Cité bleue. Le commissaire divisionnaire de la circonscription du Kremlin-Bicêtre abonde dans le même sens et parle d'un « trafic historique », « implanté depuis des années » : « c'est une cité qui se livre au trafic de stupéfiants, qui vit du trafic pour une partie de ses habitants », « c'est non-stop ». Comme nos autres interlocuteurs, le commissaire pointe aussi les regroupements en partie générés par ce trafic (spécialement au niveau de la barre d'immeubles qui longe la route départementale), les nuisances qui en résultent, les rodéos-motos réguliers et les activités de mécanique sauvage (au niveau de l'une des autres rues qui dessert la cité).

Dans le quartier, le climat d'insécurité semble néanmoins variable, alternant entre périodes de tension et d'accalmie. « C'est cyclique », estime une habitante, insistant parallèlement sur les difficultés de relation entre le bailleur et les locataires. Le passif est effectivement lourd, ce sur quoi nous éclaircissent les responsables territoriales de l'organisme HLM. Jusqu'en 2011, il y avait au pied de la Cité Jardins une antenne Valophis compétente sur Cachan et quatre autres communes. Cette année-là, un nouveau chef y a pris ses fonctions. Il a voulu « s'attaquer aux caves » et les fermer pour limiter les possibilités de « squats » et de trafics. Les personnels de l'antenne ont alors été les cibles de menaces verbales, de crevaisons de pneus de voiture, et même de jets de projectiles pour l'une d'entre eux (au volant de son véhicule). Puis un jour, alors que les agents avaient quitté les bureaux au moment de la pause méridienne, l'antenne a été entièrement caillassée. L'après-midi même, l'équipe a exercé son droit de retrait.

Cet épisode « a fait beaucoup de bruit » chez Valophis, et la décision a été prise de fermer l'antenne de la Cité Jardins afin d'éviter d'exposer les agents. Seuls les gardiens (qui n'étaient pas visés par les attaques) sont restés sur place, et les autres personnels ont été temporairement installés dans un appartement d'une nouvelle résidence Valophis de Cachan – appartement qui, quatre ans plus tard, sert toujours d'antenne. Suite à ces événements, la ville s'est positionnée en faveur d'une réimplantation de l'antenne sur la Cité Jardins, les habitants ayant fort mal vécu cette fermeture. De son côté, Valophis s'est rapidement engagé sur l'idée qu'il fallait y revenir, mais pas dans les mêmes conditions : « Pas que le bailleur tout seul ! Qu'il y ait une vie, avec des services, et pas juste une antenne avec du deal », résume la cheffe d'agence en charge du secteur. En ce sens, le projet construit avec la ville prévoit le retour de l'antenne Valophis, mais aussi la fermeture des porches (« là où le deal est très installé ») et la création de locaux pour la protection maternelle et infantile, pour le service municipal des espaces verts et pour une association de prévention, ainsi que la mise en place d'un dispositif de vidéosurveillance. L'ensemble devrait être achevé fin 2016.

En tout cas, après les incidents de 2011 et la délocalisation de l'antenne, la situation s'est peu à peu apaisée sur la Cité Jardins. Cependant, début juillet 2015, au moment de notre étude, un nouvel événement est venu tendre le climat. En plein épisode caniculaire, plusieurs jeunes résidents se sont cotisés pour acheter une grande piscine gonflable. Ils l'ont installée de nuit au pied de l'une des tours de la cité, l'ont remplie en se branchant à l'arrivée d'eau d'un local technique et en ont bruyamment profité une bonne partie de la nuit. Le lendemain matin, en découvrant cette piscine, une gardienne a spontanément voulu retirer le bouchon pour la vider, suscitant une réaction de refus frontal de la part des jeunes qui se relayaient 24h sur 24 pour surveiller leur équipement. Elle a été menacée à deux reprises et sa voiture a été rayée. En fin de matinée, la responsable d'agence a décidé de fermer la loge et de retirer les gardiens du site. Un animateur du centre socio-culturel, l'équipe de prévention spécialisée et la police municipale sont respectivement intervenus, sans succès. Dans l'après-midi, les policiers nationaux se sont déplacés en nombre, une trentaine de personnes s'est attroupée, et la tension est montée d'un cran supplémentaire. Ils ont relevé les identités des individus présents mais n'ont pas non plus obtenu l'enlèvement de la piscine.

Ce cas illustre assez bien les difficultés de régulation de tels troubles à la tranquillité sur le patrimoine HLM. Tout comme le bailleur et la ville, la police s'est montrée soucieuse de ne pas enflammer la cité, préférant laisser la situation se résoudre à l'usure, lorsque les conditions météorologiques se sont dégradées et que les jeunes ont d'eux-mêmes démonté la piscine. Ils l'ont ensuite réinstallée quelques jours à la fin du mois d'août, puis de nouveau démontée et laissée trainer au pied de la tour où elle se trouve encore lorsque nous effectuons une visite sur site début septembre. Un autre incident vient alors de se produire : alors que les travaux de fermeture du porche doivent prochainement débuter, les barrières de sécurisation du chantier, à peine installées, sont enlevées et volées en pleine nuit, avec force et fracas. Manière pour certains de marquer leur opposition aux réaménagements prévus...

1.1.2. Eléments de synthèse

Sur la base de notre enquête et des autres travaux existants, quel diagnostic peut-on poser concernant l'insécurité dans le parc HLM ? Nos éléments de synthèse se résument en trois points :

- il existe différents types de problèmes, qui recouvrent un large spectre de phénomènes (du véhicule épave au règlement de comptes mortel) ;
- il existe différents niveaux de problèmes, qui révèlent une grande hétérogénéité des situations locales ;
- il persiste des difficultés d'objectivation, parce que la réalité vécue de l'insécurité agrège des expériences sensibles éminemment variables.

Différents types de problèmes

Les problèmes d'insécurité dans l'habitat social, tels que les bailleurs sociaux et les acteurs locaux les identifient, englobent des événements de nature diverse. On peut analytiquement les classer en quatre principales catégories (aux frontières relativement poreuses).

- Les troubles à la tranquillité incluent ce que certains désignent sous le terme discutable d'incivilités et, plus largement, l'ensemble des nuisances liées aux modes d'occupation des espaces collectifs et au non-respect des règles d'usage (bruit, utilisation de barbecues, consommation d'alcool ou de drogue, jets de détrit, rodéos-motos, etc.). Ces troubles ne constituent pas nécessairement des infractions pénales, mais affectent l'ambiance résidentielle et alimentent le sentiment d'insécurité. Ils répercutent avant tout des enjeux de cohabitation et des conflits d'usage entre les différents groupes sociaux en présence. Souvent associés à la figure des « jeunes » qui « squattent » et « tiennent le mur », ils se rapportent pour l'essentiel aux regroupements en pied d'immeuble et dans les parties communes (halls, cages d'escaliers, parkings) – regroupements qui, selon le directeur adjoint d'un OPH enquêté, touchent peu ou prou l'ensemble du parc HLM : « il y en a partout, le bailleur qui vous dit le contraire vous ment ! ».
- Les atteintes aux biens concernent aussi bien les vols et cambriolages que les dégradations et destructions dans les parties communes ou privatives des résidences. Les bailleurs rencontrés insistent notamment sur les actes de vandalisme (tags, vitres cassées, systèmes de contrôle d'accès mis hors service, poubelles incendiées, portes de cave fracturées, etc.) qui détériorent le cadre résidentiel et peuvent engendrer d'importants coûts de maintenance et de réparation.
- Les atteintes aux personnes revêtent des formes et des niveaux de gravité variables (propos injurieux, jets de projectiles, vols avec violence, agressions physiques, etc.). S'agissant des atteintes aux locataires, le chiffre noir est important, les faits n'étant pas nécessairement portés à la connaissance du bailleur, ni même de la police. Généralement, les atteintes dont les personnels sont victimes sont en revanche signalées, et c'est l'un des enjeux les plus sensibles pour les bailleurs.
- Les activités commerciales illicites (mécanique sauvage, trafics en tous genres) constituent une autre catégorie de problèmes que nos interlocuteurs mentionnent presque inmanquablement. Tous insistent en particulier sur le trafic de stupéfiants, plus ou moins visible et organisé, souvent décrit comme la source de tous les maux. « C'est l'activité majeure qui génère tout le reste », déclare en ce sens la commissaire de Choisy-le-Roi à propos du secteur étudié d'Orly. « C'est toujours lié à la drogue », dit encore l'une des gardiennes de la Cité Jardins de Cachan à propos des nuisances dont se plaignent les résidents, « c'est que ce qui engendre le plus de problèmes ». Si certains notent que le trafic fluctue localement au gré des opérations policières et des condamnations judiciaires, la plupart partagent un constat d'ensemble assez pessimiste, à l'instar de ce commissaire pour qui « la difficulté, c'est qu'on n'arrive pas à éradiquer le trafic, et on n'y arrivera pas [...] parce que le crime paie, c'est basique ».

Plus globalement, quel que soit le type de problème considéré, les bailleurs expriment souvent le sentiment d'être relativement démunis, « à la limite de l'exercice », « sur le fil », face à des phénomènes d'insécurité complexes à traiter, socialement enracinés, qui, de ce point de vue, débordent de toute part leur champ de missions.

« La tendance globale, elle est quand même aux trafics de drogue dans des proportions... c'est un tiers de nos résidences ! Ça, c'est quelque chose qui nous dépasse. [...] Il y a deux tendances de fond qui nous dépassent largement, c'est le trafic de drogue, et l'économie parallèle de manière générale [...]. Et au-delà de ça, c'est tous ces rassemblements de personnes, de jeunes, jeunes ados, jeunes adultes, qui sont dans des problématiques de déscolarisation et d'insertion professionnelle. Et qu'on gère, nous. ». (Référénte sûreté, ESH)

Différents niveaux de problèmes

Par-delà cette appréciation générale, force est de constater que tous les sites HLM ne sont pas également touchés par l'insécurité. C'est un état de fait que la directrice des politiques urbaines et sociales de l'USH tient à souligner, précisant néanmoins qu'« en Île-de-France, une grosse partie du parc est concernée ».

La typologie esquissée par D. Peyrat distingue trois cas de figure [Peyrat D., 2002] :

- les situations de « tranquillité relative », plutôt préservées, dont relève la majorité du parc HLM ;
- les situations plus sérieusement troublées par des faits d'incivilité et de délinquance, qui alimentent un climat de méfiance, mais suscitent une réaction des habitants et une interpellation des institutions ;
- les situations de « sécurité ravagée », marquées par l'enkystement du trafic et la mise en place d'une forme de contrôle social parallèle par les réseaux délinquants – contrôle qui supplante celui des autorités officielles, s'impose à l'ensemble des habitants et mine la qualité de vie dans la résidence.

Pris globalement, nos trois terrains d'étude se situent dans un entre-deux. Par contraste avec les sites les plus calmes, ils présentent chacun des problèmes patents, ancrés de longue date, qui ont des incidences sur le quotidien des locataires et sur la gestion des bailleurs. Ceci étant, ils paraissent « tenables » comparés aux quartiers les plus durs, ceux où les bailleurs, comme les autres acteurs locaux, semblent avoir en partie perdu prise. « C'est une autre planète », déclare la directrice de l'action territoriale de Valophis à propos de l'un de ces sites très dégradés où même la communication basique entre les locataires et le personnel de proximité s'avère des plus délicates. Comme le résume un cadre d'Emmaüs Habitat, dans de telles conditions, « les outils classiques du bailleur ne suffisent pas ». Assurément, c'est sur ces sites-là qu'il est à la fois le plus urgent et le plus compliqué d'agir.

Dans le détail, nos trois terrains d'étude nous donnent à voir un résultat complémentaire : si l'intensité des problèmes varie d'un quartier d'habitat social à l'autre, elle peut varier tout autant d'une résidence à l'autre au sein d'un même quartier, voire même d'une entrée à l'autre au sein d'une même résidence. Prenons trois exemples pour l'illustrer.

- À Bagneux, à l'échelle de la zone étudiée, les désordres liés aux rassemblements juvéniles se manifestent essentiellement sur le patrimoine de l'OPH départemental, au niveau d'une résidence plus spécifiquement. Quant aux autres groupes HLM du secteur, ils semblent relativement épargnés, à l'instar de la résidence I3F des Bas-Coquards où, de l'avis du gardien, il ne se passe rien de notable : « problèmes de sécurité, non ; problèmes de tranquillité, très peu », sauf à considérer la poignée d'adolescents qui se réunissent parfois dans le parc à jeux le soir et génèrent quelques nuisances sonores tout au plus.
- À Orly, dans la cité des Navigateurs, deux halls précis servent de lieux de deal, « mais ce n'est pas visible » pour qui passe à proximité de la résidence, note le responsable de secteur, et « en dehors de ces deux adresses, ça vit plutôt bien ».
- À Cachan, dans la Cité Jardins, les problèmes identifiés sont aussi très localisés : la mécanique sauvage au niveau des boxes et de la rue en bas de l'une des barres, le trafic de stupéfiants et les regroupements au niveau d'un hall d'entrée ciblé de la seconde barre ainsi qu'au pied de la grande tour. En revanche, il n'y a rien de particulier à signaler au niveau des autres bâtiments situés à l'arrière de la cité. À ce titre, la responsable du pôle prévention de la ville souligne « la différence de discours » entre, d'un côté, ceux qui habitent aux adresses les plus problématiques et se plaignent des nuisances récurrentes, de l'autre, ceux qui n'en pâtissent pas directement, « sont attachés à leur cadre de vie » et « ont une autre vision de la cité » : « à les entendre, ils ne vivent pas dans le même quartier [...] il y a deux cités en une ! »

Notre enquête de terrain nous rappelle en outre qu'en matière d'insécurité, les phénomènes n'ont rien de constant. Ils fluctuent au gré des moments de la journée (matinées calmes / soirées agitées) et de la semaine (week-end animés), au gré des saisons, des conditions météorologiques (occupations des halls l'hiver / rassemblements à l'extérieur aux beaux jours) et du calendrier (débordements rituels aux dates festives du 31 décembre et des 13-14 juillet). Il peut également y avoir des effets de report (cf. le déplacement des lieux de regroupement après l'installation de la vidéosurveillance dans le cas balnéolais) ou encore des effets de cycles (cf. l'alternance des périodes de tensions et d'apaisement dans le cas cachanais). Comme le dit un chef de projet de l'Aorif, « c'est une réalité mouvante ». Sur un même espace, la situation peut effectivement évoluer en fonction d'une multitude de paramètres, et les bailleurs en identifient un certain nombre, parmi lesquels le départ ou l'arrivée d'une famille, une opération de résidentialisation, un changement de gardien, l'arrestation de délinquants notoires, etc. Ce sont là des facteurs qui interrogent en partie l'action des organismes HLM, leur politique en matière de peuplement, de proximité, de rénovation ou de partenariat – on y reviendra.

Difficultés d'objectivation

Concernant les quartiers les plus sévèrement impactés, nos interlocuteurs du Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance (SG-CIPD) considèrent à juste titre que « ce n'est pas compliqué à visualiser, là où c'est dur ; le plus compliqué, c'est le traitement. » Il n'est cependant pas évident de déterminer avec précision sur quels critères et à partir de quel seuil considérer qu'un site est (un peu/moyennement/très) « dur ». Assurément, les caractéristiques et l'intensité de l'insécurité varient au sein du parc HLM, mais il est difficile d'établir une typologie fine des sites, parce qu'il est difficile d'objectiver totalement la réalité des problèmes qui s'y posent, et ce, pour au moins deux raisons. La première tient à l'essence même de nombre d'activités délinquantes, clandestines parce qu'illicites, qui cherchent logiquement à échapper à la connaissance officielle. La coordonnatrice prévention/sécurité de Bagneux le souligne : si elle peut affirmer que la ville n'est plus la grosse plaque tournante qu'elle a été quinze ans plus tôt, elle admet avoir « un peu de mal à savoir la nature et l'ampleur » des trafics qui subsistent aujourd'hui. La deuxième raison a trait à la nécessaire prise en compte des ressentis dans le diagnostic local. Au-delà des statistiques institutionnelles, l'insécurité est une réalité sensible, différemment perçue et vécue selon les individus. Autrement dit, c'est aussi une question de représentations : une même situation peut donner lieu à différentes appréciations, les points de vue variant en fonction des profils, des cultures professionnelles et des histoires personnelles, des valeurs, intérêts et sensibilités de chacun.

Pour prendre un exemple un peu caricatural, les policiers tendent à avoir une vision plutôt négative des quartiers d'habitat social (comme milieu hostile), néanmoins atténuante s'agissant des troubles mineurs qui certes alimentent le sentiment d'insécurité mais ne relèvent pas des catégories judiciaires et du travail policier (tel qu'ils l'entendent). Aussi mettent-ils en garde contre les effets d'exagération auxquels peuvent céder les habitants et les autres acteurs locaux (bailleurs inclus). Comme tient à le rappeler une commissaire, « tous les regroupements de jeunes ne sont pas des lieux de trafic et délinquance, il y a souvent un amalgame ». Outre le prisme professionnel, les trajectoires et les expériences personnelles entrent également en ligne de compte. La familiarité avec les quartiers populaires, le fait d'y avoir grandi et/ou d'y habiter, d'en partager les codes et le quotidien, créent une certaine proximité avec la population et favorisent un regard plus positif sur ces quartiers, non réductible à l'image dépréciative des « cités à problèmes ». Ainsi de cette gardienne, en poste depuis douze ans sur la Cité Jardins de Cachan, dont l'avis sur la résidence tranche avec le point de vue moins favorable qui nous a généralement été donné : « la cité est vivante, agréable. [...] Pour moi, c'est que du positif, malgré tous les soucis qu'on a pu rencontrer. » Même au moment du caillassage de l'agence, lorsque les personnels ont exercé leur droit de retrait, elle n'a jamais songé à quitter le site. « Personnellement, je n'ai jamais eu peur » dans le quartier, affirme-t-elle. À Bagneux, le gardien des Bas Coquards (I3F) s'interroge sur ces divergences de perception, sachant que le bailleur et la mairie ont pu considérer que sa résidence était assez sensible : « Est-ce que ça l'a été ? Quels sont leurs critères de sensibilité ? » Et de se demander pourquoi lui n'a jamais eu ce sentiment : « Parce que je suis jeune ? Parce que j'ai grandi à Sevran ? » « Pour moi, ici, c'est un cocon », conclut-il.

Parmi les personnes rencontrées sur nos terrains d'étude, celles qui ont antérieurement vécu ou exercé sur des sites plus difficiles sont effectivement plus enclines à relativiser les problèmes auxquels elles sont actuellement confrontées. C'est le cas d'une cadre de la Semaba qui travaillait précédemment pour un autre bailleur à Nanterre. Elle dit y avoir « vu des immeubles basculer dans la catégorie des immeubles de non droit » et « des gens qui, le soir, ne sortaient plus de chez eux, même pour une baguette de pain, parce qu'ils avaient vraiment la trouille. » « On n'a pas ça à Bagneux », soutient-t-elle, « je vois la différence, on ne va pas se plaindre ». Au fil de l'entretien, cette cadre fait néanmoins état de plusieurs problèmes (nuisances et trafics) sur le patrimoine qu'elle gère désormais, évoquant notamment le cas d'une famille qu'il a fallu reloger pour des raisons de sécurité⁸. Autrement dit, son diagnostic de la situation balnéolaise, si mesuré soit-il en comparaison de sites « hard », intègre des éléments qui auraient pourtant de quoi interpeller le bailleur sur des sites plus tranquilles. Pris parmi d'autres, cet exemple laisse transparaître une forme d'habitation face aux phénomènes d'intranquillité et de délinquance dans le parc HLM, comme s'il n'y avait pas matière, en deçà d'un certain seuil (mais lequel ?), à vraiment s'en préoccuper. Sur un autre registre, on peut, pour illustrer la même idée, citer une gardienne des Aviateurs qui, à propos de la série de règlements de compte mortels dont Orly a été le théâtre ces dernières années, dédramatise ainsi : « Quand on connaît bien l'historique d'Orly, c'est coutumier, donc on s'y fait. C'est malheureux à dire, mais ça devient presque anodin. »

⁸ Excédée par le bruit et les remontées de fumée de cannabis, la mère était intervenue auprès des jeunes qui se réunissaient habituellement au pied de son appartement, et des repréailles s'en sont suivies (menaces verbales et graffitis insultants).

Entre alarmisme et banalisation, il existe toute une gamme d'attitudes qui conditionnent en partie les appréciations livrées par les acteurs locaux au sujet de l'insécurité sur leur territoire. Ces appréciations varient sensiblement en fonction de leur angle de vue. Elles correspondent à leur expérience propre, à leur réalité vécue des problèmes. Elles reflètent leur rapport au monde environnant et traduisent leurs schèmes interprétatifs, trahissant parfois leurs orientations idéologiques, des jugements de classe et du racisme. Elles sont empreintes d'une vision plus ou moins pessimiste (ceux pour qui « la société s'effondre »⁹) ou optimiste (ceux pour qui il faut valoriser le potentiel des quartiers d'habitat social), d'une approche plus ou moins sécuritaire (ceux qui en appellent au renforcement des réponses répressives) ou sociale (ceux qui misent d'abord sur les réponses socioéducatives¹⁰ et socioéconomiques). Afin d'enrichir et d'objectiver (tant que faire se peut) le diagnostic, il y a donc tout intérêt à multiplier les indicateurs (quantitatifs et qualitatifs), à croiser les points de vue (incluant ceux des habitants – ce que l'on n'a pas pu faire ici) et à confronter les grilles de lecture, y compris les analyses critiques invitant les institutions (dont les organismes HLM) à s'interroger sur leur responsabilité respective dans la coproduction de l'insécurité [Macé É., 1997 ; Wieviorka M., 1999].

1.2. Une implication accrue des bailleurs

Nonobstant l'hétérogénéité des situations et les difficultés d'objectivation, les bailleurs sociaux partagent globalement le sentiment d'avoir à faire face à des problèmes de tranquillité/sécurité et, de fait, s'impliquent toujours plus en ce domaine.

1.2.1. Acteurs de la tranquillité, partenaires de la sécurité

En une phrase, la référente sûreté d'une ESH résume bien la donne : « Aujourd'hui, je pense qu'il n'y aura plus aucun bailleur social qui vous dira que la tranquillité ne fait pas partie de son champ d'action ». Assurément, c'est devenu un axe d'intervention pour les organismes de logement social, et la documentation officielle disponible à ce sujet rend compte de cette mobilisation accrue en même temps qu'elle l'encourage [Peyrat D., 2002 ; MPEPPD, 2012 ; SG-CIPD, 2014]. Comme on peut le lire dans un rapport de la Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance, « désormais, le rôle social de bâtisseur et de gestionnaire du bailleur, que personne ne conteste, est à conjuguer à une mission de préservation de la tranquillité publique qui doit en être une partie intégrante » [MPEPPD, 2012]. En écho, le message de la directrice des politiques urbaines et sociales de l'USH est clair : il s'agit de « dire aux bailleurs d'assumer leurs responsabilités » en la matière « pour être crédibles » tant vis-à-vis des locataires que vis-à-vis des partenaires.

Une triple incitation à agir

Plusieurs éléments conjugués incitent les organismes HLM à agir sur ce plan.

- En tant que prestataires de service, les bailleurs sociaux se montrent de plus en plus sensibles à l'orientation « client ». Ils sont passés d'une activité technique de maîtrise d'ouvrage et de production de logements à une activité plus commerciale tournée vers l'amélioration de l'offre résidentielle et la satisfaction des locataires [Marchal H., 2006 a ; Bonnet L., 2016]. Ce tournant managérial favorise le traitement des questions de sécurité, en ce sens qu'elles impactent la qualité de service et l'attractivité des sites, donc les performances économiques. Aussi, pour ce chef de projet de l'Aorif, « sur les enjeux de tranquillité et de sécurité, l'entrée qualité de service est pertinente », et les situations problématiques doivent être « appréhendées à travers la qualité de service, dont la tranquillité est une dimension ».
- En tant qu'employeurs, les bailleurs sociaux sont responsables de la sécurité et de la protection de la santé physique et mentale de leurs employés (art. L4121-1 du code du travail). Ils le sont notamment vis-à-vis de leurs personnels de proximité. Au contact direct du public, ces derniers sont les plus exposés aux tensions et aux risques d'agression, et peuvent exercer leur droit de retrait en cas de problèmes. Comme l'explique le directeur général de Hauts-de-Seine Habitat, « on a à imaginer des modes de fonctionnement qui vont les mettre à l'abri. [...] On a une responsabilité par rapport à la sécurité de nos personnels. Pour moi, c'est le sujet le plus sensible. Et c'est compliqué. »

⁹ Pour reprendre l'expression du responsable sécurité d'un OPH, qui dit n'avoir « que des problèmes de sécurité » sur son patrimoine.

¹⁰ À l'instar de ce chargé de mission sûreté d'un autre OPH, pour qui « le problème est à la base, on fabrique nos problèmes de tranquillité résidentielle à l'école ».

- En tant que propriétaires et gestionnaires de leur parc de logements, les bailleurs sociaux doivent assurer la jouissance paisible des lieux (art. 1719 du Code civil). En l'espace d'une vingtaine d'années, le Législateur a pris plusieurs dispositions en vue d'étendre et de consolider leur champ d'action en la matière. Tenus de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser les troubles de voisinage et garantir la tranquillité résidentielle, ils sont notamment soumis à des obligations de gardiennage ou de surveillance, de prévention situationnelle (éclairage, systèmes de contrôle d'accès), et fortement incités à collaborer avec les forces de l'ordre (auxquelles ils peuvent retransmettre leurs images de vidéosurveillance, délivrer une autorisation permanente de pénétrer dans les parties communes des immeubles et demander d'intervenir en cas d'occupation abusive) (cf. annexe II).

Autrement dit, si les bailleurs sociaux se mobilisent toujours plus sur le volet tranquillité/sécurité, c'est aussi parce qu'ils subissent une pression de la part des pouvoirs publics, et non pas seulement de leurs personnels et de leurs locataires. Institutionnellement parlant, ils sont désormais considérés comme des partenaires obligés dans les dispositifs locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (actuellement, c'est dans le cadre du plan de prévention de la radicalisation violente qu'ils sont notamment interpellés). On peut y voir la manifestation d'un mouvement plus large de recomposition de l'action publique en général et de multilatéralisation des politiques de sécurité en particulier [De Maillard J. Jobard F., 2015]. Dans l'air du temps, le référentiel de la coproduction consacre l'idée que c'est l'affaire de tous – ce qui ne saurait masquer une forme de transfert de charges sur fond de crise budgétaire. En pratique, la gestion de ces enjeux n'est plus seulement l'affaire des services de l'État [Germain S., 2008]. La gouvernance de la sécurité quotidienne et les modes de *policing*¹¹ se pluralisent [Crawford A. et al., 2005 ; Bayley D., Shearing C., 2001]. Ils donnent à voir une multiplication des acteurs en présence, une redistribution des rôles, un brouillage du clivage public/privé [Ocqueteau F., 2004], et la contribution croissante des bailleurs sociaux est significative de ces évolutions.

Un slogan fédérateur, des positionnements divers

Comme nous le déclarait un cadre dirigeant d'une ESH¹², « on est sur un contexte réglementaire et sociétal qui nous pousse, nous, bailleurs, sur un métier qui n'est pas a priori celui de notre vocation sociale, qui est la sécurité ». En d'autres termes, les organismes HLM se sentent fortement contraints, sinon juridiquement forcés, de s'engager davantage sur ce champ d'action-là. Bon gré mal gré, ils l'intègrent progressivement par-delà leur cœur de métier initial, ce qui soulève bien des questions quant à savoir comment baliser leur rôle aux côtés des acteurs classiques de la prévention/sécurité, eu égard à leur activité propre, aux évolutions du métier et aux attributions qui sont les leurs.

Les travaux conduits par le département sécurité de l'USH répercutent ces interrogations, et la doctrine établie en concertation avec un noyau dur de référents sûreté apporte un premier niveau de réponse. Cette doctrine positionne les bailleurs comme « acteurs de la tranquillité résidentielle dans le cadre de leurs obligations légales, et partenaires de la sécurité publique dans le cadre de la coproduction de la sécurité avec l'ensemble des acteurs, aux côtés de l'État » [Xélot F., Thieffry C., 2013]. L'enjeu est donc bien de délimiter le champ d'intervention légitime du bailleur (la tranquillité résidentielle), dans une logique de complémentarité (chacun son rôle), sans confusion des genres.

« L'Union a fait un travail de fond, qui a permis d'avoir un positionnement assez clair, en disant : il ne s'agit pas non plus de fuir nos responsabilités, et il ne s'agit pas d'aller sur le champ de la police. Donc on va clarifier : la tranquillité résidentielle, oui, et la sécurité, on y contribue. Donc ça, je pense que c'est assez clair pour tout le monde. En tout cas sur le principe. » (Référente sûreté, ESH)

Cela dit, ce qui est clair en principe ne l'est pas forcément en pratique. Sachant que les notions de « tranquillité résidentielle » et de « sécurité publique » ne font pas l'objet d'une définition stricte et que les frontières entre l'une et l'autre sont relativement poreuses en situation, on peut effectivement se demander ce qu'elles désignent précisément. La doctrine commune fixée par l'USH reste suffisamment large pour permettre à chacun de s'y retrouver. Elle opère comme un slogan fédérateur qui certes permet de qualifier la posture globale du mouvement HLM, mais dit au final bien peu de choses de la manière dont chaque bailleur s'empare effectivement de ces enjeux sur le terrain. En réalité, elle recouvre des positionnements divers, parfois très contrastés, qui dépendent en partie des territoires d'implantation et de la nature des problèmes rencontrés, mais aussi de la taille de

¹¹ Notion anglo-saxonne malaisément traduisible qui renvoie à une acceptation large du mot « police », entendu comme l'ensemble des réponses apportées pour policer, réguler, défendre et affermir la société.

¹² Dans le cadre de notre précédente étude sur le GPIS.

l'organisme, de ses capacités d'ingénierie, de son statut (public/privé), de sa politique générale et de ses priorités d'action. « Et aussi, et souvent malheureusement, les positionnements sont politiques, idéologiques et politiques », note le chargé de projet de l'Aorif, ce qui « vient polluer les perspectives d'action ». En tout cas, ils conditionnent le traitement interne des questions de tranquillité/sécurité et se traduisent à la fois dans l'organisation des services, les modes opératoires et les dynamiques partenariales (cf. *infra*).

En somme, comme « acteurs de la tranquillité, partenaires de la sécurité », les bailleurs sociaux n'envisagent pas tous leur rôle de la même manière. Ils l'interprètent de manière plus ou moins extensive ou restrictive et y consacrent plus ou moins de moyens. Certains l'investissent *a minima*, faute de ressources et/ou parce qu'ils considèrent que c'est d'abord l'affaire des forces publiques ; pour toute action, ils se contentent d'entretenir de vagues relations avec la police, de lui transmettre des formulaires de réquisition permanente et d'inviter les locataires à appeler le commissariat en cas de problème. C'est, peu ou prou, le cas de la Semaba : cette petite SEM de Bagneux ne dénie pas sa fonction de garant des lieux, soutenant qu'« il ne faut surtout pas baisser les bras » face aux occupations de halls et autres désordres susceptibles d'affecter son patrimoine, mais elle n'a pas pour autant formalisé de stratégie à cet effet, et son principal réflexe consiste à se tourner vers la ville et le commissariat pour leur renvoyer les situations problématiques à gérer.

Au contraire, d'autres défendent une vision maximaliste de leur rôle en ce domaine. Ils promeuvent une politique volontariste et offensive, donnent une dimension explicitement sécuritaire à l'action du bailleur et l'assument pleinement. Ils jouent à ce titre sur plusieurs leviers et n'hésitent pas à mettre en place des dispositifs de sécurisation lourds (contrôle d'accès, vidéosurveillance, patrouilles d'agents de sécurité), à engager des procédures de résiliation de bail à l'encontre des auteurs de trouble identifiés et à travailler en lien étroit avec les services de police (échanges de renseignements, opérations coordonnées) pour démanteler les trafics et lutter contre l'insécurité. C'est le cas par exemple de l'Opac de l'Oise, dont le responsable de l'unité prévention/sécurité affirme que « l'important, c'est d'avoir la volonté de faire quelque chose en matière de sécurité ».

« Jusqu'où ne pas aller trop loin » ?

En majorité, les bailleurs sociaux se situent entre ces deux extrêmes et sont bien souvent tiraillés par la question de savoir dans quelle mesure investir ce terrain dont nombre estiment qu'il relève avant tout des missions régaliennes de l'État. En d'autres termes (ceux du responsable d'un cabinet de conseil en sûreté¹³), « [ils] s'interrogent sur leur place dans la coproduction de tranquillité et de sécurité. [...] Ils se demandent comment s'approprier ou ne pas s'approprier cet objet. Jusqu'où ne pas aller trop loin ». La directrice des politiques sociales et urbaines de l'USH ne dit pas autre chose : s'il importe « de reconnaître que les bailleurs sont responsables dans ce champ de la tranquillité résidentielle », il faut aussi « donner du contenu » à ce message et « définir ce que signifie être partenaire », car se pose inmanquablement la « question des frontières » d'action. Notre interlocuteur de l'Aorif abonde dans le même sens. Alors que sa structure s'apprête à installer une nouvelle commission « sécurité et vivre-ensemble », il insiste sur la nécessité d'opérationnaliser le slogan de l'USH et relaie ces difficultés de positionnement qu'il rapporte à « des enjeux structurellement économiques », arguant du contexte actuel de restriction budgétaire et des craintes des bailleurs quant aux « glissements de responsabilités de l'État mais aussi des collectivités » : « fondamentalement, on ne sait pas trop où on va, on ne sait pas trop où se positionner. Il y a cette doctrine qui sonne bien, mais derrière, on ne sait pas trop comment solutionner les problèmes ».

« Aujourd'hui, face aux problématiques rencontrées sur le terrain, c'est un peu la patate chaude que tout le monde essaie de se renvoyer. [...] Les bailleurs ne savent pas forcément comment prendre cette problématique à bras le corps, et n'ont pas forcément envie de la prendre. D'où la doctrine de l'USH : acteur de la tranquillité résidentielle, mais pas acteur de la sécurité. [...] En même temps, dans la réalité, il y a des organismes qui sont confrontés à de lourdes problématiques, qui impactent directement l'activité, les locataires, les équipes de terrain. [...] [Des problématiques face auxquelles] ils se sentent souvent démunis. [...] C'est une situation inconfortable. [...] Une situation où on joue un peu un jeu dangereux par rapport à ces enjeux-là. On court toujours après les problèmes mais on n'arrive pas à les anticiper et à les régler. [...] Les bailleurs sont toujours et encore dans une situation délicate. La question, c'est : qu'est-ce qu'on fait ? Avec quels moyens ? Quelles solutions ? [...] C'est aussi une question de sous : où les prendre ? » (Chef de projet régional, Aorif)

¹³ Egalement interviewé dans le cadre de l'étude sur le GPIS.

Sur le double axe de la tranquillité résidentielle et de la sécurité publique, il n'est donc pas toujours évident pour les bailleurs de trouver leur juste position. Celle-ci peut être hésitante, fluctuante voire ambiguë. C'est ce qu'admet par exemple ce référent sûreté, pourtant très porté sur la prévention et la médiation, néanmoins enclin à basculer sur d'autres registres : en ZSP notamment, « on travaille aussi sur des aspects 'sécurité', mais on ne l'affiche pas ». En tout cas, le traitement de ces enjeux fait débat dans le monde du logement social, ce que reflètent bien les discussions croisées sur les bonnes et, surtout, les mauvaises pratiques. Les réserves critiques qui nous ont été exprimées à ce propos portent à la fois sur ceux qui n'en feraient pas assez et sur ceux qui en feraient trop – mais tous ne placent pas le curseur au même endroit. Les premiers désignés n'assumeraient pas leurs responsabilités, « se disant 'je ne vois pas pourquoi je serais chargé de la tranquillité résidentielle, je suis une victime, on m'attaque et c'est aux pouvoirs publics en général de me défendre'. Il y a des bailleurs qui tiennent encore ce discours », avance l'un des concepteurs de la doctrine de l'USH. Quant aux seconds, ils assumeraient au contraire des responsabilités qui ne sont pas les leurs et mettraient « le doigt dans un dangereux engrenage », risquant d'alimenter une certaine confusion, de mettre en péril leurs personnels et d'encourager plus encore le désengagement des pouvoirs publics.

Concernant par exemple les patrouilles coordonnées d'agents de sécurité privée et de gendarmes mises en place sur la ZSP de Méru-Chambly à l'initiative de l'Opac de l'Oise (*cf. infra* p. 43), « l'USH est très réservée », jugeant que « c'est un partenariat qui va très loin » : « il faut être clair sur les responsabilités de chacun, éviter les brouillages et les risques de transfert ». Instrument sans équivalent dans la boîte à outils des organismes HLM, le groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (*cf. infra* p. 38) cristallise lui aussi ces interrogations-là [Malochet V., 2015]. Que penser de ces équipes mobiles de sécurisation, dotées d'uniformes et de matraques, qui interviennent chaque nuit sur les sites réputés les plus sensibles du parc HLM de la capitale ? Avec la référente sûreté de l'un des bailleurs membres, l'on peut à tout le moins dire que « c'est un peu tendancieux, le GPIS, on est à la fois sur la tranquillité résidentielle et sur la sécurité publique ». Certains sont convaincus que c'est un exemple à suivre (comme le délégué général à la sécurité de Valophis pour qui « le GPIS doit être un modèle, il ne faut pas le détruire »), alors que d'autres se montrent plus que réticents (à l'instar du directeur adjoint d'AB Habitat, pour qui « ce n'est pas le rôle du bailleur de faire ça »). Par-delà le message consensuel de l'USH, ces avis partagés illustrent en tout cas la vivacité des questionnements et la pluralité des positionnements des bailleurs sociaux face aux enjeux de tranquillité/sécurité.

1.2.2. Quelle organisation interne ?

La prise en compte de ces enjeux interroge et impacte l'organisation et les métiers, quant à la question de savoir qui travaille en interne sur les questions de tranquillité/sécurité.

Un nouveau segment professionnel : les référents sûreté

Certains bailleurs sociaux ne disposent d'aucun personnel dédié. Peu ou prou, ces questions sont néanmoins traitées, les difficultés du quotidien étant avant tout gérées à l'échelle territoriale par les équipes de proximité. C'est notamment le cas à la Semaba, ce qui n'a rien d'étonnant vu la taille de cette SEM d'une trentaine de salariés, propriétaire de 2 700 logements sur Bagneux exclusivement. C'est aussi le cas chez Domaxis, les gardiens disposant dans chaque loge d'un cahier de vie qui leur permet de noter et de faire remonter les problèmes éventuels.

L'OPH des Hauts-de-Seine présente un autre cas de figure. C'est, entre autres missions, le directeur de la communication et des relations extérieures qui supervisait jusqu'alors les dossiers relatifs à la sécurité. Mais au moment de l'enquête, il vient de partir en retraite, et le directeur général a repris directement la main sur le sujet. Ce dernier prévoit cependant de recruter à court terme un nouveau cadre qui sera chargé à la fois de la sécurité et de la concertation locative. En tendance, on observe en effet que de plus en plus de bailleurs sociaux identifient une fonction tranquillité/sécurité en tant que telle et désignent une (voire des) personne(s) en particulier pour l'incarner – les référents sûreté ou référents tranquillité, pour reprendre la terminologie de l'USH.

Cas plus rares, quelques bailleurs se dotent même d'un service ou d'une direction spécifique. Chez Valophis par exemple, une délégation générale à la sécurité a été créée en 2013. Deux ex-fonctionnaires de police ont alors été recrutés, le délégué général à la sécurité (grand flic à la retraite, préfet honoraire) puis son adjoint (ancien commissaire). Rattachés à la direction générale, ils définissent la politique du groupe en matière de sécurité et portent un ensemble de projets (conventions partenariales, vidéosurveillance, etc.). L'unité prévention/sécurité de l'Opac de l'Oise est plus ancienne. Créée en 1998 dans un triple objectif de protection des personnels, de protection du

patrimoine et de gestion des troubles locatifs, elle se compose d'une dizaine d'agents au total (le responsable de l'unité, deux chargés de mission, trois secrétaires pour la gestion des bases de données, un chef et trois opérateurs au poste de commandement). Paris Habitat se démarque quant à lui par une politique structurée en deux strates : au niveau du siège, au sein de la direction de la cohésion sociale, le chef de service « tranquillité résidentielle et sûreté » et ses trois chargés de missions élaborent la stratégie de l'office en la matière, tandis qu'au niveau de chacune des six directions territoriales, un conseiller sûreté vient en appui des équipes.

Parmi les bailleurs sociaux rencontrés dans le cadre de nos derniers travaux, les trois exemples précédemment cités font cependant figure d'exception. Le plus fréquemment, les bailleurs se dotent d'un (seul) référent sûreté, identifié comme personne-ressource à l'échelle de l'organisme dans son ensemble. Par-delà les libellés de postes (chargé de projet sûreté urbaine, chargé de mission médiation tranquillité, directeur délégué à la tranquillité, etc.), il existe une grande diversité dans la manière de définir et d'investir ce rôle. Celle-ci transparaît notamment au travers des profils des individus recrutés. Parmi les référents sûreté, on trouve notamment des anciens policiers et gendarmes, mais aussi des juristes de formation, des jeunes et moins jeunes diplômés en sciences sociales (sciences politiques, sociologie, urbanisme), etc. Cette diversité transparaît aussi au niveau du positionnement dans l'organigramme (rattachement à la direction générale ou à une autre direction) et des contours de la fiche de poste. Certains référents sûreté le sont à temps plein, d'autres cumulent plusieurs fonctions (affaires juridiques, développement social, etc.). Autrement dit, le positionnement organisationnel et les périmètres d'action varient selon les bailleurs, notamment en fonction de leur taille, de leur politique de tranquillité et de l'acuité des problèmes qui se posent sur leur patrimoine.

Ces différents paramètres conditionnent *in fine* la façon dont les référents sûreté envisagent leur métier et s'emparent de leur rôle individuellement. Ils peuvent privilégier le niveau de la formalisation stratégique ou adopter une posture plus opérationnelle, « très terrain », et se rendre souvent sur site au contact des équipes de proximité. Ils peuvent s'attacher à délivrer des diagnostics et conseils en matière de prévention situationnelle, à impulser des projets de médiation sociale ou encore à développer les partenariats (jusqu'à participer physiquement à des opérations conjointement montées avec la police). Bien souvent, ils sont amenés à jouer sur plusieurs registres, chacun selon sa conception de la fonction. Parmi ceux que nous avons rencontrés par exemple, l'un délimite son champ d'intervention à « la sécurité *stricto-sensu* », encourageant le bailleur à assumer pleinement la dimension sécuritaire de son action, tandis qu'un autre le circonscrit aux « questions de médiation-tranquillité », refusant au contraire d'empiéter sur ce qu'il considère relever du travail policier. Le choix des mots utilisés pour caractériser la fonction est en ce sens révélateur des orientations données à l'action. Les discours recueillis chez les bailleurs laissent entendre une certaine gradation dans l'emploi des termes « tranquillité », « sûreté » et « sécurité », quoiqu'ils ne fassent pas l'objet de définitions arrêtées communes à tous. Plus directement associé aux missions régaliennes de l'État, le terme « sécurité » est, conformément à la doctrine de l'USH, moins souvent revendiqué.

Au plan national, l'USH anime un réseau de référents sûreté qui compte environ 150 personnes, ce qui atteste du développement de ce métier. « À partir de cas concrets vécus sur le terrain, les référents échangent sur leurs pratiques et les solutions opérationnelles qu'ils ont mises en place pour résoudre les problèmes d'insécurité rencontrés par leurs résidents »¹⁴. Au travers de réunions nationales et d'ateliers régionaux, ce réseau leur ouvre donc un espace de partage et de discussion, contribuant d'une certaine manière à faire vivre une dynamique inter-bailleurs autour de ces enjeux. Parmi ces référents sûreté, une demi-douzaine constitue le noyau dur du réseau. Très actifs, ils élaborent la stratégie de l'Union en ce domaine et participent à divers groupes de travail à l'extérieur, tel celui qu'avait mis en place le CIPD pour enrichir le volet habitat de la stratégie nationale de prévention de la délinquance. Ce sont eux notamment qui, avec la directrice du département sécurité de l'USH, ont établi la doctrine « acteurs de la tranquillité résidentielle, partenaires de la sécurité publique », ce qui leur a donné une certaine résonance sur le thème de la sûreté dans l'habitat social. Considérés comme « des experts » par le mouvement HLM, ils sont aujourd'hui bien identifiés, devenus quasiment incontournables compte tenu de leur connaissance pointue du sujet. En somme, ce réseau permet de construire un socle commun. Il concourt à la constitution et à la diffusion d'une culture professionnelle spécifique, au-delà des différences d'appréhension du métier. Autour des référents sûreté, un nouveau segment professionnel est en train de se structurer dans le champ du logement social.

¹⁴ Site web de l'USH, consulté le 01/02/2016. <http://union-habitat.org/les-hlm-de-%C3%A0-z/les-enjeux/la-tranquillit%C3%A9-des-locataires-une-mission-centrale-des-bailleurs-sociaux>

L'affaire de tous (?)

Cela dit, au sein des organismes HLM, bien d'autres agents sont plus ou moins directement impliqués dans la gestion des questions de tranquillité/sécurité. *A fortiori* lorsqu'il n'y a ni référent sûreté ni politique explicite sur le sujet, ils assurent de fait les tâches afférentes, soit au siège social soit au niveau territorial, sans qu'il y ait nécessairement de coordination. Alors « l'éclatement des missions entre différents services [...] peut s'accompagner d'une impression de dilution de la problématique » [Aorif, 2010]. Pour l'essentiel, c'est aux équipes de proximité qu'il revient de traiter ces questions. Chez Domaxis par exemple, s'agissant du secteur considéré dans le cadre de notre étude, la directrice de l'agence locale fait office de référente sûreté et fait le lien avec les forces de police. Elle insiste néanmoins sur le fait que tous ses collaborateurs s'affrontent à des enjeux de tranquillité : l'agent d'accueil qui assure les premiers contacts avec les locataires, la technicienne qui porte une certaine attention à la prévention situationnelle et à la gestion de proximité, les agents de la gestion locative chargés de traiter les contentieux, et enfin les gardiens qui jouent un rôle important dans le relationnel au quotidien. « [Sur le plan stratégique] on n'est pas bien lotis », constate-t-elle, mais « on fait beaucoup de médiation à notre niveau et en fonction des compétences et volontés de chacun ».

Ceci étant, même lorsqu'il existe un référent sûreté, il ne saurait à lui seul mettre en œuvre la politique de sécurité du bailleur. C'est pourquoi certains promeuvent une vision globale et transversale, dans l'idée que la sécurité doit être une préoccupation partagée et assumée par tous au sein de l'organisme, chacun selon son angle d'action. De ce point de vue, il s'agit de servir une volonté commune et de proposer une politique intégrée, plus cohérente, dans un objectif de bon fonctionnement d'ensemble. Le référent sûreté en est alors « le chef d'orchestre ». Chez AB Habitat, le directeur délégué à la tranquillité et aux affaires juridiques se positionne ainsi et tient à souligner la nécessaire implication collective face aux enjeux de tranquillité/sûreté : « on part du principe qu'il y a une polyvalence à avoir », « c'est l'affaire de tous ». Son message est clair et vise à responsabiliser l'ensemble des agents tout au long de la chaîne, quel que soit leur métier. Cette approche concerne donc tous les services, y compris la maîtrise d'ouvrage et les services techniques (chaque projet de construction ou de réhabilitation donnant lieu à « une lecture sûreté » dans le cadre d'un comité dédié).

Chez Valophis, le délégué général à la sécurité estime lui aussi que ces questions doivent être collectivement prises en charge au sein de l'organisme, et qu'il faut plus fermement les prendre à bras le corps. En ce sens, il défend à la fois une vision extensive du rôle du bailleur en matière de sécurité et une vision restrictive de sa propre fonction de délégué général, refusant d'être celui sur lequel les autres salariés pourraient se décharger de leurs responsabilités respectives. Au contraire, il veut les pousser à s'impliquer davantage dans le traitement des problèmes de sécurité et le leur dit sans ambages. Cette posture de responsabilisation forcée peut toutefois sembler décalée par rapport au ressenti de certains agents sur le terrain. Autrement dit, la politique qu'il s'efforce d'impulser heurte une partie des personnels en interne, ce qui n'est pas sans alimenter certaines tensions.

De l'appropriation d'un nouveau champ d'intervention

L'action des référents sûreté soulève effectivement des enjeux d'articulation avec le reste de l'organisation. Dans certains cas, ils sont parvenus à s'imposer pleinement, à s'approprier amplement leur champ d'intervention et à convaincre de leur utilité dans une logique d'appui et de dialogue constructif avec les autres services. En poste depuis plus de vingt ans, celui d'AB Habitat est, en sa qualité de directeur délégué à la tranquillité, très bien identifié par l'ensemble des salariés. C'est le point d'entrée unique en interne comme en externe, la personne à contacter systématiquement pour tout problème de tranquillité/sécurité. Il a tout crédit concernant la gestion de ces affaires et du partenariat policier. Celui d'I3F a également su faire sa place dans son entreprise, y compris vis-à-vis des équipes de proximité. Adeptes du terrain, ils accordent d'ailleurs une grande importance à leurs retours et savent que sa légitimité en dépend.

« Dans ce contexte-là, je ne travaille pas en chambre, ça n'a jamais été mes pratiques. C'est toujours un travail de terrain. Par visite, mais aussi par échanges avec des équipes de proximité, que ce soient les gardiens ou les chefs de secteur. Pour avoir leur sentiment, une réelle température telle qu'ils la ressentent, au-delà de ce qu'on peut avoir nous, dans nos bases. [...] C'est toujours intéressant de confronter du quantitatif issu de notre observatoire, des observations de terrain, mais aussi des échanges avec les personnels de proximité. Sachant que sur le principe, chez moi, les diags sont systématiquement transmis non seulement au commanditaire, mais aussi aux équipes de terrain ».

Chez les bailleurs sociaux, l'intégration des référents sûreté ne va cependant pas toujours de soi, suscitant parfois du scepticisme voire de la méfiance. Il faut dire que cette fonction interroge et bouscule les contours du cœur de métier, la sécurité étant généralement considérée comme une prérogative régaliennne de l'État, hors champ d'action des bailleurs. C'est pourquoi il peut être difficile pour les référents sûreté de faire valoir leur rôle en interne, et leur légitimité peut être mise à mal. Assez récemment recrutée, l'une d'entre eux en témoigne. Au moment de son arrivée, elle a dû créer le cadre de sa fonction et la rendre lisible pour ses collègues : « il faut trouver sa place ». Dans cette épreuve-là, elle explique avoir trouvé du soutien, des ressources et des conseils utiles au sein du réseau des référents sûreté de l'USH.

Par-delà la fonction, ce sont les profils mêmes des référents qui sont parfois source d'interrogations et de crispations chez les bailleurs concernés et dans le mouvement du logement social en général. Ainsi des recrutements d'anciens policiers et gendarmes en quête de reconversion, profils que certains jugent trop spécifiques et orientés, inadaptés à la prise en compte des problématiques des bailleurs sociaux dans leur globalité. Le phénomène n'a pourtant rien de nouveau dans le champ de l'habitat social, et s'observe pareillement dans les collectivités territoriales ou les entreprises de transport (suscitant d'ailleurs le même type de critiques). La carrière antérieure et le portefeuille relationnel de ces cadres issus des métiers de l'ordre valent justification de leur embauche par des organismes qui voient en eux une façon de crédibiliser leur action en matière de sécurité et de faciliter le partenariat avec les forces publiques. Néanmoins, l'acculturation n'est pas toujours évidente pour ces ex-policiers et gendarmes, qui ne sont pas forcément familiers au départ du secteur du logement social. Ceux que nous avons rencontrés n'ont pas nécessairement la même approche de leur nouveau métier, ni la même expérience de leur intégration au monde HLM, mais dans l'ensemble, tous insistent sur cette confrontation d'univers professionnels bien distincts. Dans certains cas, il s'agit d'un véritable choc de cultures, générant des incompréhensions mutuelles et des relations conflictuelles en interne.

On peut à ce sujet reprendre l'exemple singulier de Valophis¹⁵. Le délégué général à la sécurité que le groupe a recruté il y a trois ans est, on l'a dit, un « flic » de renom devenu préfet honoraire. Personnage haut en couleurs, il détonne dans le monde du logement social. Son discours et son positionnement sont emprunts de son parcours antérieur et le démarquent de la majorité des référents sûreté. Pour ainsi dire, sa vision des problèmes à traiter et des actions à mener reste très policière dans l'esprit, assez éloignée de celle qui prévaut généralement chez les bailleurs, et ce n'est pas, dit-il, sans susciter quelques « frictions ». Il sait qu'en interne, son approche n'est pas toujours bien reçue et le déplore : « le problème de la sécurité dans l'habitat social, c'est que les gens¹⁶ ont peur. Les bailleurs n'assument pas leurs responsabilités. [...] Tout ce qui est sécurité suscite un rejet idéologique ». Pour sa part, il lui est difficile d'admettre les résistances des équipes de proximité face aux messages qu'il entend leur faire passer et aux missions qu'il voudrait les voir investir. Il ne comprend pas, par exemple, que sur les sites équipés de vidéosurveillance, le chef de secteur puisse rechigner à visionner les écrans en direct : « Mais c'est sa mission ! Qu'est-ce qui l'empêche, dans la journée, au lieu d'aller sur le terrain faire une patrouille, d'allumer sa caméra et de regarder ! ». Il ne comprend pas non plus qu'au niveau des agences locales, les salariés puissent hésiter à engager des procédures de résiliation de bail à l'encontre de familles dont l'un des membres est mis en cause pour du trafic ou des nuisances répétées : il y a « des cadres qui refusent de faire ce qui est élémentaire dans les attributions du bailleur. [...] Ils sont timorés... et encore, le mot est faible ! ». Il n'accepte d'ailleurs pas mieux que les agents puissent craindre des représailles et estime que le souci de protection des personnels est exacerbé chez les bailleurs : « il leur faut un soutien psychologique à la vue du sang ! », ironise-t-il à propos de gardiens qui ont été témoins d'une scène marquante (en l'occurrence, un règlement de compte mortel), exagérément traumatisés de son point de vue. Au fond, le grand policier qu'il a été peine à s'accommoder du ressenti des agents, à saisir qu'ils ne sont pas nécessairement enclins à travailler sur les phénomènes de violence et les questions de sécurité, ni préparés pour y faire face.

¹⁵ Dont l'actuel directeur général a lui-même réalisé l'essentiel de sa carrière au ministère de l'Intérieur, au cabinet puis en tant que directeur général de la police nationale.

¹⁶ Par « les gens », il faut ici comprendre les responsables et les personnels dans leur ensemble.

1.3. Les agents de proximité en première ligne

Si, à un titre ou un autre, l'ensemble des directions, services et métiers des organismes d'habitat social peuvent être interpellés par ces sujets, les équipes de proximité sont les plus directement concernées. En première ligne, ce sont elles qui ont à gérer les enjeux de tranquillité et de sécurité au quotidien.

1.3.1. Fortement exposés...

Par équipes de proximité, on désigne notamment les gardiens, mais aussi, et plus largement, l'ensemble des personnels administratifs rattachés aux agences ou aux antennes locales. Parmi eux, les agents d'accueil sont particulièrement exposés et s'affrontent à l'agressivité des locataires mécontents. À Argenteuil, chez AB Habitat, l'un d'eux insiste sur cet état de fait : « c'est sur nous que les locataires se lâchent. [...] On peut en canaliser certains [...] mais comme souvent il n'est pas possible de leur apporter la réponse qu'ils attendent immédiatement », l'insatisfaction l'emporte. Cet agent s'efforce néanmoins d'assurer un travail de médiation en lien avec les gardiens, « toujours pour essayer de calmer les choses et de les arranger à l'amiable ». Ceci étant, il peut avoir affaire à « des personnes plus virulentes, qui se mettent à crier, à menacer. Dans ces cas-là, on essaie de passer le relais au directeur ou à un collègue. [...] Le plus dur, c'est de garder son calme ». Dans le même sens, à Bagneux, la cheffe de l'agence Hauts-de-Seine Habitat dit combien il peut être difficile de rester flegmatique alors qu'en permanence, « les gens arrivent et ils aboient ». De son point de vue, « les locataires en ont après tout, le système, les institutions », et « c'est le bailleur qui prend ». Anecdote significative à ses yeux : récemment, l'un de ses collaborateurs d'1 mètre 80, « une armoire », a craqué. En tout cas, ces témoignages montrent que les situations les plus insécurisantes pour les agents ne sont pas forcément liées aux problèmes de délinquance ou de violence qui se jouent sur le patrimoine. Bien souvent, elles ont à voir avec les récriminations des résidents et interrogent donc, en un sens, la (non-)qualité de service et la relation bailleur/locataires.

En lien, nombre de nos interlocuteurs mettent en avant les difficultés de communication qui peuvent se poser entre les équipes de proximité et les habitants, en particulier sur les sites les plus dégradés. Une scène prise sur le vif dans une agence sur l'un de nos terrains d'enquête : une dispute a lieu au sujet d'un « s'il vous plaît ». La jeune femme chargée de l'accueil dit ne pas l'avoir entendu, alors que le locataire maintient l'avoir bel et bien prononcé ; la tension monte d'un cran quand elle lui reproche son « manque d'éducation ». En écho à cet épisode, la directrice de l'agence souligne la récurrence de ce genre d'altercations. Elle identifie également un point qui lui semble problématique, la relation hommes-femmes, sachant qu'au moment de l'étude, son agence se compose de personnels féminins exclusivement. « Chez les bailleurs sociaux, au niveau opérationnel, il y a une majorité de femmes », constate-t-elle, « et c'est vrai que ça dépend des endroits, mais on a des locataires qui sont de plus en plus musulmans, et ça peut poser des difficultés en termes de communication, d'agressivité et de respect ». Ce commentaire, significatif de la prégnance des grilles de lecture culturalistes, révèle en creux une forme d'ethnisation des relations. Sur un autre des sites étudiés, le bailleur vient de rompre toute relation avec le président de l'amicale de locataires, au motif qu'il a tenu « des propos racistes » qu'« on ne peut pas laisser passer ». En substance, il a publiquement déclaré que la dégradation de la situation de la résidence tenait au fait qu'il y ait trop d'étrangers, incriminant directement au passage la cheffe d'agence et la responsable d'antenne, toutes deux d'origine maghrébine. Soutenues par leur direction, ces dernières ont déposé une plainte au nom du bailleur, la procédure est en cours au moment de notre enquête. Autre exemple sur notre terrain balnéolais, où l'OPH départemental est accusé d'avoir conduit une politique de peuplement discriminante. Aux dires de la cheffe d'agence, les agents de proximité sont de ce fait régulièrement taxés de racisme envers les locataires, charge qu'elle juge infondée en regard du « melting-pot » de l'équipe.

Ces situations de tensions relationnelles dégénèrent parfois, et il arrive que les agents de proximité soient la cible d'actes d'intimidation plus ou moins violents, d'injures et de menaces verbales (régulièrement), voire de filatures et d'agressions physiques (heureusement plus rarement). La directrice de l'agence Valophis d'Orly rapporte en ce sens plusieurs faits dont certains de ses collaborateurs ont été victimes. Elle raconte par exemple que dans le cadre d'un relogement, une famille a menacé et recherché son adjointe partout dans la ville et que cela a été une vraie préoccupation que de lui assurer des conditions de travail sûres. Elle évoque aussi le cas d'un collègue directeur d'agence en poste sur une autre commune, qui a été suivi tout un été lors de ses déplacements domicile/travail. Elle se souvient qu'à cette période, lorsqu'elle déjeunait avec lui, il sortait par la porte arrière du restaurant. Elle insiste plus largement sur la peur qui gagne et ronge parfois des agents. La pression psychologique, le sentiment d'insécurité peut devenir si fort chez certains qu'ils ne parviennent plus à quitter leur loge ou leur bureau, ni à y revenir une fois partis.

En somme, les agents de proximité s'affrontent à des réalités parfois délicates à gérer. L'expérience de la relation directe avec un public jugé « difficile » est éprouvante au quotidien, voire oppressante pour qui la vit mal et nourrit force appréhension. Bien souvent, ceux qui se sentent ainsi « menacés » et « insultés » se sentent aussi « peu considérés » dans leurs missions, et peuvent parallèlement s'estimer insuffisamment soutenus par leur hiérarchie. Ces difficultés affectent leur bien-être au travail, quand elles ne les atteignent personnellement. Elles peuvent justifier l'exercice du droit de retrait, motiver des mutations vers d'autres sites, engendrer des arrêts maladie. Elles soulèvent en tout cas la question de l'accompagnement qu'apporte le bailleur aux salariés qui se sentent en insécurité. À Orly par exemple, au moment de l'installation de l'agence au cœur de la cité rénovée des Aviateurs, il a fallu veiller à rassurer les salariés qui craignaient de venir y travailler eu égard à la mauvaise réputation du quartier. À Cachan, la réimplantation de l'antenne au pied de la Cité Jardins exigera probablement un effort similaire. Il n'en reste pas moins que pour le bailleur comme pour les locataires et les pouvoirs publics, il est nécessaire d'assurer cette présence de proximité sur ces patrimoines où la population a pu se sentir délaissée.

1.3.2. ... directement impliqués

De facto, les gardiens et les personnels des agences locales doivent faire face aux enjeux de tranquillité/sécurité auxquels ils sont confrontés dans l'exercice de leurs missions, ce qui interroge l'action territoriale des bailleurs à plusieurs titres.

Les politiques de proximité centrées sur la protection des personnels

Les bailleurs rencontrés érigent tour à tour leur politique de proximité comme une priorité, leur cœur de métier, le moyen d'assurer leurs missions de gestionnaire et de garant des lieux. Mais en tout cas, ils font état d'une volonté de protection des agents de terrain. C'est un point de convergence entre tous, une préoccupation partagée à tous les niveaux. Nos interlocuteurs du SG-CIPD s'en font le relais. De leur point de vue, la question de la protection des personnels est « un vrai sujet », qui concerne l'ensemble des personnels « dans le pire des cas physiquement menacés, en tout cas exposés. Et ce ne sont pas nécessairement les plus mauvais ou ceux qui connaissent mal le territoire ». « Il y a un rapport de force », estiment-ils, « ne serait-ce que pour savoir dans quelles conditions un agent de proximité peut dénoncer des faits ». Le référent sûreté d'I3F pointe lui aussi cet enjeu. En sa qualité, il travaille concrètement sur ce volet, ce qui recouvre un large spectre d'actions :

« J'ai tout un pan 'protection des salariés'. Avec des processus de sécurisation de certains types d'espaces professionnels, le déploiement de dispositifs de protection de travailleurs isolés pour les personnels en site sensible, voilà. On a quand même, nous, une politique assez punchy sur le sujet, puisqu'on déploie beaucoup de choses. Alors, ça n'empêche pas l'agression, mais on essaye de faire en sorte que les faits ne se produisent pas, et s'ils se produisent, de pouvoir y mettre un terme, et s'il le faut, d'avoir une modification de l'intervention des secours. »

La mise en œuvre d'une politique soucieuse de la protection des personnels revêt plusieurs options. Elle peut s'accompagner d'une réflexion plus globale sur l'action territoriale. Chez Valophis, un travail interne a été conduit dans cet esprit, à « un moment où on prenait conscience que [d'avoir] des personnels trop en proximité, cela pouvait être dangereux pour eux-mêmes ». Ce travail a notamment porté sur les modes opératoires et les réflexes collectifs à adopter en direction des salariés les plus exposés ou les plus isolés. À ce titre, la cheffe d'agence d'Orly insiste sur la nécessaire attention à avoir vis-à-vis de la personne qui tient l'accueil : au moindre haussement de ton, au moindre signe de mise en difficulté, les collègues de l'agence se rendent disponibles pour venir la soutenir (quoiqu'ils puissent s'interroger sur la manière la plus appropriée d'intervenir pour ne pas envenimer la situation).

Parce qu'ils sont sur le terrain, en prise directe avec les problèmes, les gardiens sont ceux à qui les mesures de protection sont en priorité destinées. Sur le plan technique, il s'agit par exemple d'installer des dispositifs de sécurisation des loges (visiophone, porte blindée, barreaux aux fenêtres) afin de limiter les intrusions et de renforcer le contrôle à l'entrée. Autre sujet important : celui du logement des gardiens sur site ou non. Dans la plupart des cas étudiés, il a été décidé de les loger ailleurs que sur leur lieu de travail pour les préserver. Cette mesure, devenue systématique chez certains bailleurs, s'applique chez d'autres au cas par cas, selon les secteurs. En tout cas, elle répond aux aspirations de la majeure partie des gardiens, soucieux de séparer leur vie professionnelle de leur vie privée. À Bagneux, chez Domaxis, seuls les « anciens » sont logés sur place. Mais pour les nouvelles recrues, la question ne semble même plus se poser. Selon la technicienne de territoire, cela va de soi, les gardiens résident hors site, « on ne les embête pas comme ça », « c'est eux après qui sont sur le terrain ».

D'autres bailleurs voient cependant bien des avantages à continuer de fournir aux gardiens des logements de fonction dans les résidences où ils exercent. Chez AB Habitat par exemple, ce choix se justifie « pour nécessité absolue de travail » et s'inscrit dans une politique de maillage serré du territoire, visant à garantir un véritable « service de proximité ». Pour le responsable de l'agence du centre-ville, c'est « une chance que nos gardiens logent dans nos cités » et « vivent la même vie que nos locataires », à la fois parce que « c'est un repère » pour la population (« même si leur autorité a baissé ces dernières années », ils représentent le bailleur sur site) et parce qu'« ils sont au courant de tout » et qu'« ils ont tous les moyens pour nous avertir ». « Notre force, c'est la proximité », résume-t-il, « les gardiens, c'est mes yeux, mes oreilles et mon nez », c'est « ce qui permet d'anticiper ».

La question de l'implication des agents de proximité face aux enjeux de sécurité recoupe plus largement celle du rôle que le bailleur leur donne à jouer. Autrement dit, elle renvoie à la définition des référentiels métiers dans leur globalité. S'agissant des gardiens notamment, l'attendu varie selon qu'ils sont positionnés sur un volet plus technique ou plus relationnel. D'un côté, on observe que la mission de surveillance qui leur est confiée peut donner lieu à une définition avant tout technique, centrée sur le bon état du patrimoine et le bon fonctionnement des équipements (ascenseurs, contrôles d'accès, alarmes incendie, etc.). Dans cette optique, la dimension relationnelle passe au second plan, et d'aucuns le regrettent, à l'instar de nos interlocutrices de la ville Bagneux qui déplorent une technicisation du métier de gardien au détriment du lien avec les locataires. D'un autre côté, on relève avec H. Marchal une tendance saillante au sein du mouvement HLM pour « promouvoir la fonction de médiation sociale [des gardiens], l'objectif sous-jacent étant de résorber le sentiment d'insécurité en réduisant les incivilités et autres conflits de voisinage ». Ceci dit, cette fonction demeure vague et relativement flottante, et « sans horizon de sens objectivé, les missions des gardiens restent floues » sur ce plan [Marchal H., 2005].

Des métiers différemment vécus sur le terrain

Par-delà les orientations données par les décideurs, les agents de proximité ont, en pratique, une certaine marge d'interprétation de leur rôle. Selon leur parcours, leur expérience et leur sensibilité propres, selon les sites où ils exercent et les dynamiques de groupe internes aux équipes, ils peuvent s'emparer différemment de leur métier, et cela influe sur leur rapport aux locataires et leur manière de gérer les problèmes. En tout cas, c'est à leur niveau que la politique de sûreté du bailleur s'actualise *in fine*, et tout dépend donc de la manière dont ils la reçoivent et se l'approprient, dont ils vivent leur quotidien professionnel et investissent leur métier. Aussi, les enjeux de tranquillité/sécurité s'intègrent plus ou moins aisément dans leur champ missionnel. Pour cette responsable d'agence, « c'est dur humainement. [...] C'est dur mais c'est pour ça qu'il ne faut pas lâcher. On est en proximité mais il ne faut pas non plus tout accepter. Ne pas lâcher ». Cette autre cheffe d'agence déclare avoir délibérément choisi, tout au long de sa carrière, de travailler sur des sites sensibles. « C'est là où est notre cœur de métier », affirme-t-elle, et c'est là qu'elle se pense la plus utile. Mais il lui faut pouvoir prendre du recul sur les situations, savoir anticiper les problèmes liés à la sécurité dans ses consignes aux personnels, et tenter de toujours devancer « les jeunes et plus ou moins jeunes » pour éviter les troubles et dégradations (mais « ils sont beaucoup plus créatifs que nous »). Si ces défis quotidiens la stimulent, elle attire néanmoins l'attention sur la relation parfois défailante entre le siège social et les agences : « quand on est au cœur de la tension, on peut se sentir seule [...], le siège n'a pas conscience de ce que peuvent générer les problèmes comme temps, comme stress ».

Parce qu'ils sont éloignés des « bureaux » (du siège mais aussi des agences bien souvent), les gardiens peuvent s'estimer encore plus isolés [Marchal H., 2006 a]. C'est un point sur lequel insiste la référente sûreté d'Emmaüs Habitat, témoignant du « ressentiment des gardiens » qui « se sentent seuls » face aux situations problématiques. En tout cas, parmi ceux que nous avons rencontrés, la plupart font état d'une préoccupation partagée pour les enjeux de tranquillité résidentielle, mais pour autant, ils ne se sentent pas nécessairement insécurisés dans l'exercice de leur métier. En outre, tous n'ont pas forcément la même posture face à ces enjeux, ni la même manière de réagir face à ceux qu'ils identifient ou qu'on leur désigne comme auteurs de troubles. Tandis que certains se tiennent à distance et préfèrent « ne pas s'en mêler », se retranchant derrière la dimension technique de leur fonction, d'autres sont spontanément portés à intervenir (du moins sur les troubles mineurs) et assument pleinement un rôle de médiateur [Laé J.F., 2015]. Sur notre terrain balnéolais, c'est le cas d'une technicienne de territoire de Domaxis. Très portée sur la communication, elle explique avoir dénoué des situations complexes grâce au dialogue. Elle a toujours vécu à Bagneux, dit qu'elle « connaît tout le monde et [que] tout le monde la connaît ». On la surnomme « Madame Domaxis » sur le secteur, ce qui la fait sourire. Si elle précise avoir de très bons rapports avec l'ensemble des locataires, il n'empêche qu'elle se positionne comme la représentante du bailleur, garante du respect des règles, et que « par nécessité », c'est elle qui veut avoir le dernier mot. Pour l'illustrer, elle raconte

que sur un site, les tiges métalliques d'une clôture grillagée étaient constamment arrachées par des jeunes qui s'en servaient pour délimiter des cages de football. Alors elle est allée leur parler, leur a expliqué que cela ne pouvait plus durer et leur a lancé, sur le ton de l'humour : « faites attention, je vais appeler la police et vous irez en prison ! » Après quoi elle a fait poser « de superbes grilles » bien plus solides. Étonnés par l'installation de ce système, les jeunes lui ont rétorqué : « on n'est pas en prison, mais c'est la prison qui est venue à nous ! » Cette réflexion que la technicienne rapporte avec amusement, satisfaite d'être arrivée à ses fins, n'en trahit pas moins la nature du rapport de force.

Non loin de là, sur la résidence I3F des Bas-Coquards, il est un gardien qui valorise lui aussi le dialogue et, pour le coup, développe pleinement – pour ne pas dire exclusivement – la part relationnelle de son rôle, au détriment du reste : « le relationnel, c'est mon point fort. Qui atténue la faiblesse que j'ai en technicité. [...] Le ménage, l'entretien, ça fait partie du boulot, certes, mais moi, ce qui me motive, c'est les gens ». Il dit avoir le goût des autres, être « très proche de ses locataires » (l'emploi du pronom possessif est significatif) et les connaître tous. Il se positionne vis-à-vis d'eux à la manière d'un intervenant social, dans « un travail d'écoute et de partage » qui, plusieurs anecdotes en attestent, déborde largement le cadre des missions prévues par sa fiche de poste. Son profil « atypique » (comme il le qualifie lui-même) correspond à ce que le bailleur souhaitait pour cette résidence. « J'ai été embauché ici pour la cohésion sociale, [...] pour dialoguer avec les locataires », affirme-t-il, « sur ce site que [les responsables] jugeaient sensible. Mais moi, je m'y sens très bien ». Il dit avoir « déjà eu des petites prises de bec avec des jeunes qui ont essayé de tester », mais il a toujours su désamorcer : « je crève toujours l'abcès, c'est très important pour moi, parce que ça, ça, peut m'empêcher de dormir ! ». Ainsi, ce gardien se plaît à insister sur la singularité de son approche, qui le démarque du reste de l'équipe et suscite parfois quelques réactions d'étonnement : « ça déroute mes collègues ; je suis toujours *smiley*, je ne m'énerve jamais ». Il semble néanmoins très apprécié par ses supérieurs hiérarchiques, en particulier par sa cheffe de secteur. Lors de son dernier entretien d'évaluation, il s'est vu proposer une nouvelle fonction en sus de son poste de gardien, celle d'attaché de relations sociales. Fonction qu'il a volontiers acceptée, c'est pour lui comme une promotion, « une reconnaissance du travail ».

En règle générale, les gardiens n'investissent cependant pas autant les missions de gestion de la vie sociale, auxquelles ils tendent au contraire à rechigner quelque peu [Stébé J.M., Bronner G., 2000]. Ceci étant, dans l'ensemble, ceux que nous avons interrogés donnent le sentiment d'être à l'aise dans leur environnement et d'assumer leur rôle sans trop de difficulté de positionnement. En majorité, ils disent entretenir des rapports corrects avec les habitants, y compris avec « les jeunes des cités » – catégorie qu'ils sont d'ailleurs enclins à déconstruire compte tenu de leur proximité immédiate avec ces derniers [Marchal H., 2006 b]. À la question de savoir s'il lui arrive parfois malmenée sur le terrain, une gardienne des Aviateurs répond par l'affirmative, « mais ce n'est pas plus gênant que ça au quotidien », ajoute-t-elle, manifestement pas perturbée. Elle évoque ensuite son activité et ses relations avec les jeunes trublions de la cité. « Ça m'amuse de les bloquer », dit-elle, « c'est un jeu entre eux et nous », comme un défi ludique pour elle que d'avoir suffisamment d'inventivité pour trouver les moyens de contrer ceux qui s'adaptent en permanence aux nouveaux dispositifs de sécurisation mis en place. Avec eux, « ça va, il y a de l'échange », observe-t-elle, « on n'y va pas agressif non plus ; il faut dire les choses mais rester calme ».

Du discours des gardiens, il ressort presque inmanquablement cette idée que tout est question d'approche et de respect. Et que la coexistence pacifique, pour ainsi dire, repose sur une forme d'accord tacite sur le mode « tant que tu ne me déranges pas, je ne te dérange pas ». Sur la cité des Navigateurs, une gardienne récemment recrutée le dit bien. En tant que jeune femme, elle remarque que ses échanges sur le terrain sont plutôt limités, en particulier avec ceux qui occupent pour vendre de la drogue l'un des halls dont elle a la charge. « Pour le moment, avec moi, ils sont toujours très corrects. Mais je ne vais pas rester [devant eux] ni les chercher ». Les gardiens de la Cité Jardins s'expriment dans le même sens. Avec les « p'tits jeunes qui dealent », ils ont implicitement établi une sorte de *modus vivendi* fondé sur une « relation d'indifférence » (apparente). « Si je n'ai pas eu de soucis, c'est parce que je les laisse faire », résume une gardienne, « on continue notre travail... et eux aussi ! ». Autrement dit, tout se passe bien parce que les agents de première ligne ne se mêlent pas des activités illicites qui se déploient sous leurs yeux. C'est une stratégie qui se comprend et se justifie aisément du point de vue des gardiens compte tenu de leur exposition directe sur le terrain, qui interpelle néanmoins sur le plan de la politique globale de gestion des sites et de la responsabilité croisée des bailleurs et des pouvoirs publics.

La question de l'autorité des gardiens

Au fond, dès que l'on aborde le traitement des enjeux de tranquillité et de sécurité dans l'habitat social, la question du rôle des gardiens revient de façon sous-jacente, et plus précisément celle de leur autorité, ce qui soulève des enjeux d'identité professionnelle et interroge les contours du métier. Comment définir la mission de surveillance des gardiens ? En tant que représentants du bailleur et garants des lieux, dans quelle mesure doivent-ils incarner une autorité ? Selon quelles modalités et comment l'asseoir ? Au niveau des organismes, les orientations oscillent entre souci de protection des agents et volonté de conforter leur autorité. Le directeur de Hauts-de-Seine Habitat estime par exemple que les gardiens ont un rôle central à jouer en matière de tranquillité résidentielle. « La prévention, on la fait par la présence de nos personnels sur le terrain ». De son point de vue, les gardiens « ont à se mêler de la bonne tenue de leur résidence » et doivent veiller à la bonne application du règlement. Et il estime que « pour pouvoir exercer leur métier, il leur faut l'autorité ». À la question de savoir s'il faudrait les assermenter pour leur permettre de constater par procès-verbaux tout délit ou contravention portant atteinte au patrimoine, il répond négativement. À ses yeux, la notion d'autorité n'est donc pas réductible à la répression. S'il pense que le gardien doit voir son autorité renforcée, ce n'est « pas forcément pour verbaliser, mais mieux reconnaître la mission du gardien, le protéger, y compris au niveau judiciaire ».

En écho, deux gardiens de ce même OPH, en poste sur Bagneux, se plaignent de ce qu'ils vivent comme une perte d'autorité de leur fonction (« avant on avait la trouille du gardien, maintenant non ! »), déplorant plus largement ce qu'ils perçoivent comme un état d'anomie généralisée (« les gens ne respectent plus rien ! »). Mais à la différence de leur directeur général, ils se montrent plutôt sensibles à l'idée d'une assermentation qui leur donnerait qualité pour verbaliser, considérant que « les gens ne vous respectent que si on touche à leur porte-monnaie », et que de toutes façons, « la pression, on l'a déjà ». Ce point de vue reste cependant très minoritaire parmi les personnes interrogées à ce sujet. Sur le principe, le délégué général à la sécurité de Valophis se déclare lui aussi favorable à l'assermentation des gardiens. Dans les faits, il est néanmoins conscient des blocages qu'une telle disposition susciterait chez les personnels.

« Juridiquement, je suis pour. Pour que le bailleur puisse assumer ses responsabilités. Mais pratiquement, je ne pourrais pas être pour parce que je n'aurais jamais personne qui aura le courage d'aller faire des constatations ».

En effet, dans l'ensemble, le monde HLM s'oppose fermement à cette éventualité. « On serait vus comme la police », redoutent à ce titre les gardiens balnéolais de Domaxis, ce qui « rendrait beaucoup plus difficile les relations avec les locataires ». À leur sens, il rentre dans leurs attributions de faire passer les messages, de sensibiliser les habitants au respect des règles d'usage, de les leur rappeler si nécessaire voire de les mettre en garde, mais en aucun cas de les contrôler ni de les verbaliser. Dans le même esprit, le référent sûreté d'I3F développe une vision limitative et argumentée du rôle des gardiens en matière de tranquillité. Autant il peut envisager qu'un service de sécurité interne tel que le GPIS soit assermenté parce qu'il est « assujéti au code de la sécurité intérieure » et que « sa convention collective est celle des activités de sécurité privée », autant une telle éventualité lui paraît impensable pour les gardiens, dont ce n'est tout simplement pas le métier.

« La convention collective des gardiens est bien celle des gardiens d'immeuble. On est sur une convention HLM, et dans les missions qui leur sont confiées, il n'y a rien qui a trait à la tranquillité résidentielle au sens sécuritaire du terme. Donc [par rapport au GPIS] on est bien sur deux métiers différents, clairement ».

La question de l'implication des gardiens face aux problèmes de sécurité pose aussi celle de leur rapport avec les forces de police et, sur ce plan, les avis divergent quelque peu. Par exemple, sur le site de Cachan, les quatre gardiens interviewés collectivement sont en désaccord à ce sujet. Pour deux d'entre eux (en l'occurrence, les plus anciens), « on a intérêt à travailler ensemble », « discrètement », « il faut éviter de se faire voir avec [les policiers], on est bien d'accord, mais après, eux, ils peuvent aussi te rendre service. Ils sont là pour faire leur boulot, et les p'tits jeunes ne sont pas là pour faire leur loi ». Les deux autres s'inscrivent en faux, tiennent à n'avoir rien affaire avec la police et refusent tout contact, question de préservation de leur positionnement dans la cité. Côté décideurs, au niveau des sièges et des responsables territoriaux, la position dominante est d'encourager les remontées d'information des gardiens en direction des services policiers, « mais de façon anonymée pour éviter de les mettre en porte-à-faux ». L'objectif est de pouvoir « dire les choses sans se mettre en danger », ce qui suppose des *process* adéquats, et c'est là l'un des enjeux du partenariat (*cf. infra*).

2. Répondre par une action multiple

Concrètement, les stratégies des bailleurs en matière de sûreté/tranquillité recouvrent une pluralité de leviers et de répertoires d'action. Il s'agit ici d'en livrer une présentation synthétique.

2.1. La gestion de proximité : premier niveau d'action

Premier levier mis en avant, qui nous semble effectivement être un premier niveau de réponse : la gestion de proximité au quotidien. Celle-ci s'apparente « au cœur de métier » tel que les bailleurs le définissent, en tant que propriétaires et gestionnaires des lieux. Cela repose d'abord sur la présence de proximité, et notamment celle des gardiens dans leur fonction de surveillance préventive et régulatrice (*cf. supra*). Cela recouvre aussi les tâches courantes d'entretien et de maintenance et, dans ce cadre, tout un travail sur les signaux visibles de détérioration de l'environnement (déchets et salissures, vitres cassées, tags, dépôts d'objets encombrants, etc.). Ce travail s'inscrit dans une logique d'anticipation, de prévention et de réactivité le cas échéant (systématiquement enlever les encombrants, réparer les dégradations, repeindre derrière les graffitis, etc.). À l'instar de Valophis, certains organismes se dotent en interne d'une régie de travaux. Du point de vue des gardiens, c'est l'assurance d'une intervention plus rapide et efficace.

Sur certains sites, la complexité de la configuration foncière n'aide cependant pas les acteurs de terrain dans l'exercice de ces missions. Sur la Cité Jardins de Cachan, des travaux de résidentialisation ont été menés, mais l'ensemble n'a pas été clos. Les accès sont restés ouverts, seules des petites haies matérialisent la frontière entre la résidence et la rue. Aussi, pour les gardiens, « ça n'a rien changé niveau déplacement ». Afin de favoriser la circulation et de désenclaver la cité, une rue adjacente a été partiellement rétrocédée à la ville : la route et les places de stationnement côté impair font désormais partie de la voie publique, tandis que les places de stationnement côté pair continuent d'appartenir au domaine privé du bailleur. De l'avis des agents de proximité, cela crée une certaine ambiguïté sur les limites foncières et, de ce fait, peut brouiller quelque peu les champs d'intervention (des policiers notamment). À Argenteuil, on l'a dit, l'imbricatio des domanialités sur la dalle du centre-ville ne facilite pas non plus la gestion du site. Celle-ci s'actualise dans un système global, incluant non seulement le bailleur (propriétaire des immeubles, pieds d'immeubles et d'une partie du parking souterrain), mais aussi les copropriétés voisines (*idem*), ainsi que la ville qui est en charge de la voirie publique sur la dalle, mais pas des espaces verts qui sont entretenus par l'agglomération, sans compter la société privée qui exploite une autre partie du parking, ni les commerces et le lycée qui se trouvent à proximité immédiate...

En tout cas, chez les bailleurs sociaux, la gestion de proximité est souvent investie dans l'esprit de la théorie de la vitre cassée [Wilson J.Q., Kelling G.L., 1982], l'objectif étant de maintenir l'image des résidences, de marquer la présence du garant des lieux et de dissuader ceux qui seraient tentés de s'approprier abusivement les parties communes. « Ça, ce sont les premières approches », précise la responsable proximité et cadre de vie de la Semaba au sujet de ces tâches de gestion courante, et « le but, c'est de décourager [les personnes qui occupent les halls et les cages d'escalier], ne pas les laisser s'installer durablement ». Pour autant, cette dimension basique de l'activité des bailleurs n'est pas forcément identifiée et affichée comme un volet à part entière de la politique de tranquillité.

« Ça m'avait frappé, [le référent sûreté d'une ESH] qui avait fait comme nous un travail sur le référentiel et les actions phares m'avait fait suivre [son document], et il y avait pas mal de choses là-dedans. Et notamment un truc tout bête, c'est : être réactif en cas de dégradations, de tags, etc. Et on en avait rediscuté avec lui, il nous avait dit que son comité de direction avait supprimé cet article-là. Au motif que ce n'était pas un objectif 'sécurité' puisque c'est un objectif 'cœur de métier bailleur'. Alors que pour moi, c'était peut-être le plus important. Et le plus légitime en tant que bailleur. » (Référente sûreté, ESH)

2.2. S'acculturer et s'outiller

Par-delà ce premier niveau de réponse conforme à leur cœur de métier, les bailleurs sont amenés à développer des politiques plus spécifiquement ciblées sur les enjeux de tranquillité/sécurité. Leur mobilisation en ce domaine suppose à la fois une certaine acculturation des personnels et la mise en place d'outils dédiés.

2.2.1. La formation/communication : un enjeu de sensibilisation

Deuxième levier majeur : les actions de formation et de communication en direction des salariés, pour les sensibiliser à la gestion des problèmes de sécurité, constituer un socle commun de connaissances et leur permettre de s'approprier les moyens mis en œuvre par le bailleur. Souvent, c'est l'un des objectifs du référent sûreté, chargé d'impulser et de coordonner l'ensemble de ces actions.

À cet effet, certains élaborent des guides, plus ou moins synthétiques ou volumineux, qui reprennent les orientations stratégiques de l'organisme et s'efforcent de les décliner en outils opérationnels sous forme de fiches pratiques. Autrement dit, ces guides précisent la contribution attendue de chacun selon ses missions et décrivent les procédures prévues concernant les atteintes au personnel, les dégradations du patrimoine, les nuisances sonores, les occupations gênantes des parties communes, les conflits et violences entre voisins, les chiens dangereux, les problèmes d'hygiène, etc. Parfois, ils fournissent aussi des éléments d'information complémentaires sur l'environnement institutionnel, l'organisation des politiques locales de sécurité et de prévention de la délinquance, le rôle respectif des maires et des services policiers en la matière, le fonctionnement de la justice, etc. En tout cas, ils visent à mieux armer les salariés face aux problèmes. À l'échelle nationale, on peut citer, dans cet esprit, les deux documents-repères publiés à l'issue des réunions du groupe de travail sur l'habitat social initié par le SG-CIPD [SG-CIPD, 2014].

Parallèlement, des formations sur ces sujets peuvent être proposées (voire imposées) aux personnels de direction ou de proximité. Pour partie, elles sont assurées en interne par les référents sûreté, qui viennent présenter et expliciter la politique sûreté du bailleur, les guides (le cas échéant) et les *process* afférents. Ces formations peuvent aussi reposer sur des intervenants extérieurs et donner lieu à des initiatives partenariales intéressantes. Chez I3F par exemple, le chargé de projets sûreté urbaine a monté une formation intitulée « partenariat local I3F- police », en lien avec les directions de sécurité publique des huit départements franciliens. Celle-ci s'est faite à deux voix (un policier + le référent sûreté), à l'adresse des directeurs départementaux, responsables habitat et chefs de secteur de l'ESH. Selon le chargé de projets, « c'était le moyen pour nous de clarifier le cadre légal et de [le] faire comprendre à nos personnels », mais c'était aussi l'occasion de mettre « en corrélation – ou parfois en défaut de corrélation, et ça peut être une politique de la maison – les exigences de la police et nos procédures internes ». Notons que ponctuellement, des formations spécifiques sur le thème de la sûreté dans l'habitat social sont également proposées par des organismes externes tels que l'École de la rénovation urbaine (Eru) ou des cabinets de conseil spécialisés (qui identifient donc une demande et un débouché potentiel sur ce champ).

Plus généralement, les personnels de proximité des bailleurs suivent des formations de type « gestion des conflits » qui peuvent être considérées comme une composante de l'action en faveur de la tranquillité résidentielle. Concernant ces formations, les retours des agents sont assez contrastés, conformes à ceux que l'on recueille classiquement à ce propos chez les policiers et autres agents qui travaillent en relation avec le public. En l'espèce, nombreux sont ceux qui valorisent le terrain et font part d'un certain décalage « entre la théorie et la pratique » : « on apprend plus sur le tas » ; « quand on écoute ce qu'ils nous disent et quand on voit comment ça se passe quand on est sur le terrain, c'est très différent ». Ceci étant, d'autres mettent en avant les bénéfices qu'ils ont retirés de ces formations. Pour cette gardienne par exemple, « ça donne quand même des astuces, des phrases-types pour faire comprendre aux gens qu'on les a bien compris, [...] comme reformuler la phrase négative en positif ». Dans le même sens, un agent d'accueil déclare : « Ça m'a servi. Je suis arrivé très jeune ici, je n'avais pas toujours les mots justes ni la bonne façon de faire pour essayer de calmer les locataires. La formation m'a appris ça ».

Par-delà la diffusion de guides et les modules de formation, il convient d'insister sur une dimension parfois négligée : c'est un enjeu managérial au quotidien que de sensibiliser le personnel au traitement des questions de tranquillité, ce qui suppose une attention permanente pour veiller à la bonne appropriation des *process*, remobiliser les agents et réajuster les pratiques si nécessaire. On peut en outre ajouter que sur ces sujets, les bailleurs ne communiquent pas seulement en direction de leurs salariés, mais aussi, parfois, en direction de leurs locataires. Ainsi, ils peuvent utiliser leur magazine ou les réunions avec les amicales comme support, mener des campagnes d'affichage (dans les agences, les loges et/ou les halls d'immeuble) ou organiser des ateliers pour diffuser des messages de prévention et des éléments d'information sur leur politique de sûreté¹⁷.

¹⁷ Cf. la campagne de Valophis « Restons courtois ». Un article y fait écho dans le magazine *Votre résidence* (n°47) : « Il arrive que des collaborateurs de Valophis soient interpellés de façon virulente par des locataires. Parfois même, ils sont insultés, menacés ou malmenés. Quelle que soit la nature de l'incident, ces attitudes sont inacceptables. Des actions sont donc engagées, en fonction de la gravité de l'incident : convocation, dépôt de plainte et traitement judiciaire afin d'obtenir réparation du préjudice. »

2.2.2. Les observatoires : saisir les problèmes du terrain

En matière de tranquillité, les bailleurs sociaux se dotent d'instruments de *reporting* dédiés, souvent désignés sous le terme d'observatoires, pilotés par le référent sûreté dans la plupart des cas. Ces observatoires reposent sur des bases de données informatisées, constituées à partir de fiches-incidentes renseignées par les personnels de proximité au gré de leur activité. Ils visent à savoir ce qu'il se passe concrètement sur le patrimoine, à faire remonter l'information du terrain, l'objectif étant d'obtenir un état des lieux, une cartographie et une analyse (plus ou moins) fine des situations réelles.

En interne, les bailleurs peuvent s'appuyer sur l'exploitation des résultats pour renforcer leur connaissance des événements affectant le personnel et le patrimoine (non pas directement les locataires), mettre à jour des tendances et, *in fine*, orienter les prises de décisions (réajuster la politique engagée, redistribuer les moyens, prévoir le financement d'actions spécifiques, etc.). Par-delà le signalement des événements au fil de l'eau, Emmaüs Habitat mène par exemple une enquête annuelle auprès des gardiens, permettant d'établir un classement des sites en quatre catégories (catégorie A : tranquillité, catégorie B : incivilités, catégorie C : délinquance, catégorie D : insécurité). Ce classement permet d'identifier les sites sur lesquels concentrer les actions et de travailler plus qualitativement sur les raisons qui font qu'un site a pu voir sa situation s'améliorer ou empirer.

Les bailleurs font également des usages externes des données produites. Ils peuvent notamment réaliser des extractions et fournir des documents chiffrés et/ou cartographiques pour enrichir les diagnostics locaux dans le cadre des dispositifs partenariaux de sécurité et de prévention de la délinquance. Ils peuvent également s'en servir pour arbitrer et justifier leurs positions vis-à-vis d'autres acteurs, désamorcer des critiques, conforter ou, au contraire, relativiser la légitimité des demandes qui leur sont adressées. C'est ce que nous indique notamment le chef de l'unité prévention/sécurité de l'Opac de l'Oise. S'il accorde un vif intérêt à ces données, c'est parce qu'elles permettent non seulement d'alimenter utilement les partenaires, mais aussi « de pouvoir retoquer des locataires ou des élus en campagne qui ont des exigences démesurées » eu égard à la réalité statistiquement objectivée des faits d'insécurité.

En tout cas, sauf à considérer les organismes de petite taille, rares sont aujourd'hui les bailleurs à ne pas avoir mis en place d'observatoire ou d'outils équivalents¹⁸. Ceci étant, force est de constater que les pratiques sont très hétérogènes et les initiatives plus ou moins abouties. Les points de vue recueillis convergent d'ailleurs autour de l'idée qu'il y a sur ce plan des axes de progrès à investir. C'est l'un des chantiers de l'USH qui, depuis plus de dix ans, dispose également de son observatoire des faits d'incivilités. Celui-ci se nourrit des données que les organismes HLM veulent bien lui transmettre en réponse à un questionnaire annuel (concernant d'une part, les atteintes aux personnels, d'autre part, les atteintes au patrimoine). S'il a le mérite d'exister à l'échelle nationale, cet observatoire suscite toutefois quelques réserves en l'état, y compris à l'USH, considérant que les items de l'enquête ne recoupent pas forcément ceux de chacun des bailleurs, que les agrégats constitués ne permettent pas de contextualiser territorialement, et qu'il peut ainsi y avoir des décalages entre les résultats de cette enquête annuelle et le ressenti sur le terrain. C'est pourquoi l'USH souhaite reprendre et porter nationalement une démarche inter-bailleurs initiée dans le Nord en 2005¹⁹, dans une logique de « mise à disposition » des bailleurs. L'objectif est d'homogénéiser les pratiques et de produire des « données plus fiables », « renseignées en temps réel ». Comme l'explique la directrice des politiques urbaines et sociales de l'USH, « l'idée, c'est de faire un outil qui serve directement aux bailleurs », dont ils puissent facilement s'emparer et qu'ils puissent avantageusement « utiliser dans le partenariat ».

Pour résumer, les observatoires sont donc envisagés comme des outils d'information, d'aide à la décision et de communication vis-à-vis de l'extérieur. Mais aussi sophistiqués puissent-ils être, ils dépendent au fond du soin que les agents mettent à les alimenter, de la nature et de la qualité des informations qu'ils veulent (ou non) faire remonter. Autrement dit, le bon fonctionnement de ces instruments requiert la collaboration de tous. Aussi s'agit-il, comme toujours lorsqu'il est question de chiffres, d'être conscient des biais éventuels et relativement prudent dans la réception et l'interprétation des données. Celles-ci gagnent à être croisées avec les autres sources d'information disponibles.

¹⁸ Parmi ceux que nous avons rencontrés pour cette étude, seuls Domaxis et la Semaba n'en sont pas dotés. Chez Domaxis, les gardiens disposent d'un cahier de vie qu'ils remplissent manuellement, lu et annoté par leur supérieur hiérarchique, dans lequel ils consignent tous les faits et toutes les interactions notables, y compris ce qui touche aux questions de tranquillité. Quant aux atteintes directes au personnel, elles font l'objet de procédures internes à part. Au moment de l'enquête, ce système semble répondre aux attentes et n'est manifestement pas remis en question (du moins au niveau de l'agence).

¹⁹ Quatre organismes de la région Nord-Pas-de-Calais se sont associés pour développer un outil informatique commun de recensement des incivilités. L'Association régionale pour l'habitat social du Nord a ensuite pris le relais, via un site web qu'elle administre, afin d'alimenter un observatoire régional des incivilités sur la base d'une consolidation des données collectées par chaque organisme.

2.2.3. Les procédures : des champs d'application divers

En pratique, la politique sûreté du bailleur repose sur des procédures qui formalisent la marche à suivre face aux situations problématiques. Ces procédures, qui peuvent être présentées en formation ou dans des guides, recouvrent plusieurs aspects, à commencer, on vient de le voir, par les observatoires et le circuit des fiches-incidents. Elles peuvent aussi concerner, par exemple, l'enlèvement des véhicules épaves ou ventouses (en lien avec la police et les fourrieristes), ou encore la prise en compte des questions de sûreté dans les opérations de construction/rénovation. On va revenir sur ce thème *infra*, mais rappelons ici, à titre d'illustration, le comité technique mis en place chez AB Habitat. Au sein de ce comité, les projets de la maîtrise d'ouvrage sont examinés sous l'angle de la sûreté, « et les travaux ne sortiront pas, que ce soit du neuf ou de l'ancien, sans que ça soit passé en comité au moins une fois, voire deux fois, peut-être trois fois si on retoque les projets » (pour reprendre les mots du directeur adjoint). Classiquement, il existe aussi chez les bailleurs tout un ensemble de procédures relatives aux atteintes au personnel, aux atteintes au patrimoine et aux troubles à la tranquillité résidentielle.

S'agissant des atteintes au personnel, généralement, les procédures sont assez bien balisées. Elles visent à signifier que le bailleur est là pour protéger ses salariés (ce qui ne veut pas forcément dire qu'ils le perçoivent comme tel) et consistent, pour l'essentiel, à apporter un soutien juridique et psychologique en cas de victimation.

« Pour revenir sur les agressions de salariés, on a une politique très claire sur le sujet. À la fois d'accompagnement des salariés depuis le dépôt de plainte jusqu'à la fin des procédures, puisqu'on les accompagne avec un de nos avocats. Et on fait un suivi des actions pénales à l'encontre des auteurs, mais aussi des actions civiles qui sont engagées lorsque l'auteur des faits est un locataire ou un occupant de son fait. Donc on a une vraie logique de protection, accompagnement des salariés en ce domaine. Formation, techniques, procédures. On a quand même un package assez conséquent. ». (Référént sûreté, ESH)

Valophis, pour ne citer que cet exemple, mise sur ces deux volets. Comme une vingtaine d'autres bailleurs et bien d'autres organismes publics et privés dont les personnels sont au contact du public, Valophis travaille avec l'Institut d'accompagnement psychologique et de ressources (IAPR). En cas de menace ou d'agression envers un agent, la direction des ressources humaines déclenche systématiquement le dispositif proposé par l'IAPR pour accompagner les personnes confrontées à une situation difficile ou à un événement potentiellement traumatique, ce qui permet d'assurer un suivi et de mesurer l'impact des victimations sur les salariés. Parallèlement, Valophis engage des poursuites judiciaires à l'encontre des agresseurs.

S'agissant des atteintes au patrimoine (dégradations, destructions), lorsqu'il y a matière évidente à porter plainte en leur nom, les bailleurs le font la plupart du temps. Mais s'agissant des troubles à la tranquillité résidentielle (nuisances sonores, occupations gênantes de parties communes, etc.), *a fortiori* lorsqu'ils sont plus difficiles à qualifier juridiquement, les modes de traitement sont variables – et parfois minimaux, les bailleurs ne sachant pas nécessairement comment agir. Faute de résolution à l'amiable, certains engagent des procédures de résiliation de bail à l'encontre des locataires incriminés, mais convoquent officiellement d'autres motifs pour parvenir à leurs fins (typiquement, les loyers impayés). Selon cette directrice territoriale d'une ESH, cela permet « d'obtenir l'expulsion, quand vous avez un cumul. Aujourd'hui le trouble, ce n'est pas ce qui mobilise le plus le pouvoir public. Le reste oui, mais pas ça ! »

En revanche, d'autres bailleurs ont mis au point des procédures juridiquement bordées, désormais bien rôdées, ciblées sur le traitement des troubles locatifs en tant que tels. Ces procédures comportent plusieurs étapes (convocations à l'agence, rappels aux règles, etc.) et peuvent, en cas de réitération, entraîner des poursuites civiles (mises en demeure, sommations par huissier) et conduire à l'expulsion. À l'Opac de l'Oise, selon le responsable de l'unité prévention/sécurité, entre 10 et 12 procédures de résiliation de bail pour « troubles locatifs » sont ainsi menées chaque année (sans compter, précise-t-il, les non-suites données aux baux suspendus pour problème de dette). Chez AB Habitat, le directeur délégué à la tranquillité et aux affaires juridiques n'hésite pas non plus à engager de telles procédures, entre 10 et 15 par an, notamment pour contrer les occupations des parties communes. Pour le directeur de l'agence du centre-ville, l'objectif est d'être réactif afin d'empêcher les groupes de se fixer. Sur son secteur, il dit avoir « zéro squat depuis longtemps ; tentative, oui, mais pas de squat²⁰ », et c'est, de son point de vue, à mettre au crédit de cette politique de fermeté.

²⁰ Entendu ici au sens de l'occupation abusive des parties communes.

2.3. Sécuriser le patrimoine, réguler les désordres

Outre ces diverses procédures, les bailleurs engagent, de manière plus ou moins préventive ou réactive, des actions visant spécifiquement à garantir la tranquillité résidentielle. À cet effet, ils jouent sur deux principaux répertoires : la sécurisation passive du patrimoine et la présence humaine à des fins dissuasives et régulatrices.

2.3.1. La sécurisation passive

La sécurisation passive recouvre le champ de la prévention situationnelle, l'objectif étant de prévenir les désordres et la délinquance dans l'habitat social par l'aménagement des espaces extérieurs et des parties communes. Cette orientation est en principe du ressort de la maîtrise d'ouvrage, mais souvent présente dans tous les esprits, y compris des gestionnaires de proximité, des gardiens et, bien entendu, des référents sûreté. Parallèlement, elle s'accompagne de la diffusion de dispositifs technologiques de sécurisation (systématisation du contrôle d'accès aux résidences et déploiement de caméras de vidéosurveillance notamment).

Un intérêt croissant pour la prévention situationnelle

En France, ces dernières années, la prévention situationnelle suscite un engouement croissant auquel les bailleurs sociaux n'échappent pas. Nombre d'entre eux considèrent effectivement que l'aménagement des espaces peut être un levier important en matière de tranquillité et semblent assez séduits par les solutions visibles et instantanées qu'apporte la prévention situationnelle, bien qu'elles présentent de nombreuses limites. Pour mener des diagnostics, implanter des caméras de surveillance et se faire accompagner en ce domaine, ils font régulièrement appel aux cabinets de conseils en sûreté – champ professionnel qui se renforce et participe directement à la diffusion de cette approche dans l'habitat social. Les bailleurs recourent aussi à l'expertise des référents et correspondants sûreté de la police et de la gendarmerie nationales²¹, fonctionnaires spécialisés dans la prévention technique de la malveillance qui viennent eux aussi renforcer ce nouvel axe d'intervention [Gosselin C., 2015 b]. En réponse aux sollicitations des bailleurs, ces derniers peuvent formuler des préconisations concernant l'aménagement d'espaces intérieurs ou extérieurs, les projets de résidentialisation et de rénovation urbaine, etc. Comme le remarque un commissaire fort à propos, les bailleurs sont d'autant plus « demandeurs » que « ça ne leur coûte rien ». En interne, ils peuvent aussi s'appuyer sur leurs propres référents sûreté, certains étant particulièrement sensibilisés et formés sur le sujet.

« Je vais intervenir sur tous les aspects de la prévention situationnelle. Ça va aller des phases de diag jusqu'aux phases de réalisation. [...] On va travailler sur la résid', sur la régulation des flux, sur le traitement des espaces verts, le traitement de l'urbanisme... Je peux aller jusqu'à préconiser la réouverture de voies circulantes, ou la fermeture de voies circulantes, ça dépend des contextes. Et on va jusqu'à éventuellement remettre en cause ou faire des préconisations sur des aspects purement techniques, les modalités de fermeture des halls d'entrée. Éventuellement, le cas échéant, la mise en place de dispositifs de vidéoprotection, même si je n'en suis pas obligatoirement un très grand fan. Et tout ce qui pourrait peu ou prou contribuer à assurer une tranquillité résidentielle au sein de nos résidences. » (Référént sûreté, ESH)

Concrètement, la prévention situationnelle dans l'habitat social porte aussi bien sur l'éclairage que sur la taille de la végétation, la configuration des halls, l'encastrement des boîtes aux lettres ou encore le choix des matériaux. Pour certains, cela correspond avant tout à des mesures de « bon sens », « de l'ordre de la précaution », « c'est plus de l'anticipation que du remède ». Ces considérations peuvent inclure une réflexion d'ensemble sur la conception, les usages éventuels et la gestion du site.

« Par exemple, ils nous font des grands halls. Qui font la taille de mon bureau ! À quoi ça sert d'avoir des grands halls ? On s'étonne, après, quand il pleut, d'avoir 20 mômes qui sont en train de fumer leur beu ou en train de manger leurs pizzas et de boire des canettes de coca ? Voilà, il n'y a pas besoin de faire des halls de cette taille ! Pareil, si on met des baies vitrées devant, c'est beau, hein ! C'est esthétiquement beau, mais ça coûte cher à l'entretien ». (Référént sûreté, OPH)

Dans cette optique, la prévention situationnelle est pensée comme une sorte de mécanique : il s'agit d'avoir quelques réflexes dans la lecture des projets pour limiter les risques de dégradation et de détournement d'usages.

²¹ Selon nos sources, il y aurait environ 480 référents sûreté dans la police et la gendarmerie nationales.

« C'est une guéguerre du quotidien, et on apprend, j'apprends tous les jours. Par exemple, ne pas mettre de vitrage juste à côté des portes Vigik qui ont à l'intérieur une ouverture bouton, sinon la vitre sera rapidement cassée pour pouvoir atteindre le bouton de l'extérieur. [...] Pareil pour les boîtes aux lettres. Si on peut, on les encastre quand on fait une réhabilitation. Parce que ça évite qu'on y pose tout dessus, qu'on les arrache, qu'on mette la canette de bière ou de Coca. C'est mieux quand c'est encasté. Plein de trucs comme ça. L'éclairage qui est important aussi, parce qu'il ne faut pas trop éclairer, mais suffisamment pour rendre le sentiment d'insécurité moindre. Et là, ce qui marche beaucoup, c'est les radars détecteurs anti-vandales. Sachant qu'il n'y a rien qui résiste – quand ils veulent casser, ils cassent. » (Référént sûreté, OPH)

Les principes de la prévention situationnelle ne valent pas seulement pour les immeubles d'habitation. De plus en plus fréquemment, ils s'appliquent aussi aux locaux dédiés aux personnels. À Orly par exemple, au moment de la réimplantation de l'agence au cœur des Aviateurs, l'aménagement a été conçu en fonction des enjeux de protection des personnels (caméra de surveillance à l'entrée, gyrophare anti-intrusion, alarme discrète sous le guichet de l'accueil, box de stationnement réservés aux véhicules des salariés, etc.). Selon la cheffe d'agence, tout a été pensé pour rassurer les collaborateurs.

Ceci étant, dans le logement social, c'est aux opérations de résidentialisation que l'idée de prévention situationnelle fait le plus souvent écho [Lelévrier C., Guigou B., 2004]. Celles-ci se sont massivement diffusées sous le coup des financements de la rénovation urbaine et des nombreuses réhabilitations. Bien souvent, elles ont véhiculé des préoccupations sécuritaires. Dans les quartiers sud de Bagneux par exemple, nos interlocutrices de la ville assurent que le projet de rénovation urbaine (PRU) a été « fait pour ça », pour tenter de régler des problèmes d'insécurité. Les opérations de démolition-reconstruction et la politique de peuplement qui les a accompagnées ont, semble-t-il, fait le reste. En tout cas, pour nombre de bailleurs, la résidentialisation représente une étape incontournable dans la sécurisation du patrimoine. Le responsable territorial d'une résidence balnéolaie étudiée nous dit que lorsque son organisme l'a rachetée il y a quelques années, le souci premier fut de limiter les va-et-vient constants et les intrusions. La fermeture du site et le contrôle d'accès se sont imposés comme une nécessité.

D'aucuns considèrent néanmoins que la résidentialisation « ne peut pas être qu'un traitement sécuritaire » (« ça suppose aussi d'identifier les espaces ») et l'envisagent parfois même comme une forme urbaine devant permettre aux habitants de s'approprier pleinement les lieux, favorisant ainsi la surveillance informelle. Dans l'esprit de l'espace défendable [Newman O., 1972], le résident devient alors le premier maillon du contrôle social. À Orly, le directeur municipal du développement urbain remarque cependant que le PRU et les multiples projets de résidentialisation n'ont permis ni un vrai travail avec la population, ni une meilleure appropriation des espaces par les habitants. Parmi les limites que les acteurs de terrain pointent au sujet de ces opérations, il y a aussi l'idée qu'elles démultiplient les efforts de gestion (entretien et maintenance des systèmes d'accès) et compliquent l'accès des résidences aux services policiers – comme l'observe un commissaire, « c'est le revers de la médaille », parce qu'il faut des badges et qu'il est difficile de les récupérer tous. Certains soulignent en outre les effets « plumeau » constatés sur bien des sites, le déplacement sur la voie publique des phénomènes de regroupements qui se tenaient auparavant dans les parties communes des immeubles. Cela étant, du point de vue des bailleurs, ce peut être un résultat satisfaisant. Comme nous l'a dit l'un d'eux, « c'est l'objectif aussi, c'est fait pour ça, l'espace public ».

D'autres encore perçoivent l'impact des résidentialisations de façon très positive. À Orly, dans le quartier rénové des Aviateurs, une gardienne en dresse le bilan : « il y a toujours des dégradations, il y a toujours de la délinquance, du trafic, il y a toujours du squat, mais ça s'est drôlement calmé avec la résidentialisation » et le PRU plus globalement. Pour avoir grandi dans le secteur et pour y travailler depuis plusieurs années, elle estime que « ça s'est vraiment amélioré » : « deux grands immeubles de douze étages sont tombés, d'autres sur Mermoz, ça a fait de la place et ça a permis d'ouvrir pour ce que soit plus fluide pour les services de l'ordre ». Avant d'ajouter en contrepoint : « ce qui n'a pas bougé », ce sont « les mentalités, l'incivisme, certains locataires. Il y a toujours quelques adresses sensibles ».

Au fond, les avis relativement nuancés, sinon contrastés, que l'on a pu recueillir montrent qu'il est difficile de déterminer avec exactitude les retombées d'une opération de résidentialisation ou d'un projet de rénovation urbaine sur la situation de sécurité d'un quartier. En tout cas, chez la plupart des bailleurs sociaux, l'idée que l'aménagement et l'urbanisme font partie des clés en matière de sécurité semble assez profondément ancrée. Le directeur d'un office HLM le dit nettement : « La forme urbaine me paraît fondamentale. Il faut retravailler la configuration des lieux. »

Zoom sur la vidéosurveillance

La sécurisation passive du patrimoine comprend aussi toute une gamme de dispositifs technologiques. En premier lieu, on pense aux divers systèmes de contrôle d'accès qui se sont aujourd'hui généralisés dans le parc d'habitat social. Sur ce plan, certains bailleurs ne lésinent pas sur les moyens (ce qui soulève, une fois de plus, la question de savoir où placer le curseur entre le « préventif » et le « sécuritaire »). Ainsi, l'Opac de l'Oise a équipé toutes ses grandes tours de 8 à 10 étages (soit 22 bâtiments) d'un système de « contrôle d'accès plus poussé », commercialisé par une entreprise spécialisée. Ce système « très sécurisé » fait l'objet d'une déclaration à la Cnil et fonctionne à l'aide de badges nominatifs qui permettent de tracer les allées et venues des locataires et de leurs invités dans tout l'immeuble. Pour le responsable sécurité de l'office, c'est « un moyen de responsabiliser les locataires » (dans l'idée qu'« on n'ouvre pas à n'importe qui »), répondant à une « volonté de rendre opposable » : grâce aux caméras installées dans les halls, le bailleur peut effectivement repérer qui rentre, et grâce à la technologie électronique du contrôle d'accès, savoir qui fait rentrer²².

En second lieu, on pense évidemment aux dispositifs de vidéosurveillance, qui tendent à se développer chez les bailleurs sociaux non plus seulement dans les parkings mais aussi, de plus en plus, dans les halls et en pied d'immeubles. Néanmoins, là encore, les positionnements varient d'un bailleur à l'autre. Parce qu'ils sont sceptiques quant à l'efficacité d'un tel outil et/ou qu'ils y sont défavorables idéologiquement, certains résistent aux pressions des pouvoirs publics et de certains locataires qui les incitent à s'en doter. C'est le cas du directeur adjoint d'AB Habitat qui dénonce la tentation du tout-vidéo et se refuse à installer des caméras sur son patrimoine.

« Il y a cinq/dix ans, quand je disais qu'il fallait arrêter la vidéo, que c'était de la folie, tout le monde en faisait. C'était la mode, vidéo, vidéo ! Ce n'est qu'un outil, pas une finalité. Aujourd'hui, on commence à se dire : la vidéo, on va trop loin, faut peut-être lever le pied ; on réoriente les fonds du FIPD sur d'autres secteurs tels que l'accompagnement humain. Il serait temps, c'est très bien. Et c'est surtout efficace. Parce que vous savez, une caméra vidéo, elle coûte 1 000, 2 000, 3 000 €, et on vous la flingue en 10 secondes. Et puis vous n'avez pas l'argent pour la remplacer, donc qu'est-ce que vous avez gagné ? Je ne dis pas qu'il ne faut pas faire de vidéo, mais à bon escient, maîtrisé, dans des endroits précis, sans la généraliser. C'est un outil, ce n'est pas une finalité. On nous l'a vendue pendant longtemps, pour ceux qui y ont cru, comme une finalité, qui allait régler tous les problèmes. Quand je disais ça, ça faisait faire des bonds au préfet qui était chargé de ces questions au ministère de l'Intérieur : 'vous ne pouvez pas dire ça, on vous en finance une grande partie !' Je lui ai dit : 'non, vous ne me financez rien, je ne vous demande pas d'argent, moi, je n'en mets pas !' »

Bon gré mal gré, d'autres s'y mettent progressivement et équipent certains de leurs sites « au comptegoutte », en fonction des situations, mais la démarche reste assez précautionneuse (« on n'est pas pro-télé-surveillance », « on n'est clairement pas dans la systématisation »). Le chargé de projet sûreté urbaine d'I3F s'inscrit dans cette veine.

« On vidéoprotège essentiellement des parcs de stationnement souterrains. On peut avoir de la vidéoprotection de halls, mais c'est plus marginal. Et pour ce qui est du reste, ce n'est même plus marginal, c'est vraiment extrêmement contextuel. Sachant qu'aujourd'hui, dans les politiques qu'on a mises en place, il faut justifier d'un intérêt réel, ce qui est quand même conforme à la loi de 1995. On s'assure vraiment de tous les préalables qui sont effectivement présents dans la demande. Si on considère qu'une demande n'est pas légitime, on n'y va pas. »

Pour sa part, la référente sûreté d'Emmaüs Habitat raconte avoir d'abord freiné des quatre fers à propos des caméras, considérant qu'il ne fallait pas aller trop vite en besogne, qu'il ne revenait certainement pas à son organisme de jouer les pionniers sur ce sujet et qu'il valait mieux attendre de pouvoir tirer parti des expériences des autres bailleurs en ce domaine. Ceci étant, au moment de l'enquête, une expérimentation est prévue sur trois sites. Emmaüs Habitat semble désormais prêt à engager des moyens dans la vidéosurveillance, dans le cadre d'un projet mesuré et réfléchi. La référente sûreté n'en reste pas moins réservée sur l'utilité de cet « outil séduisant pour les dirigeants », qui revêt « un aspect concret », « un côté solution » immédiate, quoique les résultats soient plus mitigés sur le plan de l'efficacité réelle.

²² Intéressant de noter que sur le site web de la société qui fabrique et vend ce dispositif, les immeubles d'habitation ne sont pas mentionnés parmi les cibles de clientèle potentielle – le système est avant tout destiné aux entreprises (immeubles de bureaux, banques et assurances), aux bâtiments administratifs, aux établissements de santé et de recherche, aux sites industriels et sensibles (Seveso, militaires, pénitenciers), voire au secteur des transports, commerces et loisirs... mais pas à l'habitat social a priori. <http://www.til-technologies.fr/fr/>

D'autres encore développent une politique bien plus volontariste en matière de vidéosurveillance. Le directeur de l'OPH des Hauts-de-Seine en promeut le développement, en réponse aux demandes des collectivités territoriales : « c'est un service et un plus qu'on peut apporter », estime-t-il, « dès lors que les élus locaux le souhaitent, j'en mets ». Chez Valophis, le délégué général à la sécurité entend non seulement étendre le parc de caméras sur le patrimoine, mais il veut aussi faire valoir « une nouvelle conception de la vidéoprotection », en rupture avec la politique initiale du groupe. Pour résumer, c'est en 2009 que Valophis a commencé à installer des caméras dans le cadre d'un plan de reconquête et de protection des parkings. Le dispositif mis en place est alors externalisé (« rondes vidéo » aléatoires confiées à un prestataire privé), ce qui est totalement insatisfaisant du point de vue du délégué général (et « qui plus est très cher ») : « il n'y a personne en interne pour regarder » ce que les caméras filment, et l'utilité du dispositif se limite aux procédures de transmission des images sur réquisition des services policiers (« il y en avait quatre maximum par an, vous voyez la rentabilité de l'outil ! »). Autrement dit, le système ne sert que « pour la police, mais pas pour la gestion interne », « pas comme une aide à la mission des responsables de secteur ». C'est pourquoi, au moment de l'enquête, le délégué général à la sécurité souhaite en revoir les modalités de fonctionnement, « dans l'intérêt du bailleur ». Il défend l'option d'une internalisation totale du dispositif (fin du contrat avec le prestataire privé), dans une logique de « responsabilisation des cadres opérationnels » auxquels ils reviendraient d'assurer le visionnage (cela fait partie de « leur boulot de surveillance du patrimoine et de tranquillité résidentielle »). Il propose en outre d'établir des conventions avec les services de police pour permettre un transfert en direct des images vers les commissariats territorialement compétents (en expérimentation sur Orly). Ces orientations sont cependant loin d'être effectives. Elles brusquent les pratiques habituelles et suscitent de vives « oppositions en interne », en témoignant « les réticences des personnels au niveau de l'agence » et « la levée de boucliers des syndicats ».

En dépit de ces divergences, les bailleurs rencontrés s'accordent en tout cas sur un point : la vidéosurveillance est « un outil parmi d'autres », qui ne saurait suffire à lui seul et qu'il faut « inscrire dans un plan d'actions plus global ». Tous ont conscience des limites de l'outil, insistant une fois encore sur les effets de déport. Sur le site de Bagneux notamment, l'installation d'une caméra par le bailleur n'a fait que déplacer le point de fixation des regroupements juvéniles d'une résidence à l'autre, ce qui satisfait probablement une partie des locataires (ceux de la première) mais provoque le mécontentement des autres (ceux de la seconde). Aussi les bailleurs insistent-ils à juste titre sur le caractère pluridimensionnel des politiques à mener, les exigences partenariales et la nécessaire « coordination [à avoir] si on veut reconquérir le territoire ».

2.3.2. La présence humaine

En matière de sécurité urbaine, la présence humaine s'impose comme un levier essentiel, et cela vaut dans le champ de l'habitat social comme ailleurs. Ainsi, en complément de leurs personnels de proximité, les bailleurs peuvent mobiliser des agents spécialement dédiés à la sécurisation et la pacification des sites, ce qui recouvre à la fois les prestations de sécurité privée et les dispositifs de médiation sociale.

La sécurité privée : usages classiques et initiatives marquantes

Classiquement, les bailleurs sociaux font appel aux entreprises de sécurité privée de façon ponctuelle, pour la protection des chantiers, en cas de vacance (afin d'éviter le squat, notamment à la livraison de logements neufs), voire sur des sites ciblés dans des circonstances bien particulières (dans l'attente de la réparation d'une porte de parking, suite à des incidents, au moment d'une expulsion locative, etc.). Ainsi, le chargé de projet sûreté urbaine d'I3F explique y avoir parfois recours « sur des opérations un peu lourdes », comme l'an passé sur une résidence de l'Hay-les-Roses, pendant deux mois, « quasiment en H24 sept jours sur sept », « pour nous aider à reprendre un certain nombre d'espaces qui étaient très largement usés par des gens qui n'avaient rien à y faire ». Ce chargé de projet tient néanmoins à souligner les limites d'action des sociétés prestataires, rappelant que « juridiquement, l'agent de sécurité n'a pas de prérogatives spécifiques » : il ne faut donc « pas en attendre quelque chose de l'ordre de l'action des forces publiques. Le cadre, c'est celui du citoyen lambda²³, ça remet les choses en perspective ». D'autres pointent en outre les carences et travers du secteur du gardiennage (sur le plan du recrutement, de la formation, de la qualité des prestations) [Ocqueteau F., Warfman D., 2011] ; selon la référente sûreté d'Osica, toutes les entreprises ne se valent pas, « on peut tomber sur tout et n'importe quoi ».

Plus rarement, les bailleurs sociaux peuvent aussi utiliser la sécurité privée dans une logique plus extensive de surveillance générale du patrimoine, et l'on voudrait ici revenir sur deux initiatives marquantes évoquées *supra* pour les controverses qu'elles alimentent (cf. p. 19) : celle de l'Opac de l'Oise et celle du Groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS).

Depuis fin 2013, l'Opac de l'Oise programme deux soirs par mois des patrouilles d'agents de sécurité privée sur son parc de la ZSP de Méru-Chambly. Avec ou sans chien, les équipages sont chargés d'évincer les personnes qui occupent les parties communes. « Ils les invitent à sortir, si ça se passe bien ; et si ça ne se passe pas bien, ils vont au contact pour les faire sortir », précise le responsable de l'unité prévention/sécurité. S'il s'agit d'un locataire, « ils le raccompagnent » jusqu'à son logement, et l'Opac le convoque par la suite. Il est également attendu de ces agents de sécurité qu'ils fassent remonter les informations au bailleur. « Quand il y a du deal » notamment, ils le signalent, voire « prennent discrètement une photo et la joignent à leur rapport ». Ce dispositif original, para-policiers par certains aspects, s'inscrit dans le cadre d'une convention de partenariat entre l'Opac et le groupement de gendarmerie, qui, les soirs d'opérations, affecte une patrouille sur site, disponible « pour seconder les agents de sécurité » au besoin (cf. *infra* p. 43).

Créé en 2004, le Groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS) est constitué d'équipes mobiles qui patrouillent la nuit dans les parties communes de certaines résidences HLM de la capitale. En l'espace d'une décennie, il est devenu un acteur de premier plan dans le paysage parisien de la prévention/sécurité (cf. encadré), si bien que se pose ardemment la question de sa transférabilité. À ce jour, il n'existe pas de structure équivalente : le GPIS reste la seule véritable application de la disposition de la loi du 02 mars 2010 autorisant les bailleurs à constituer une personne morale dont l'objet est l'exercice, pour le compte de ses membres, d'une activité de surveillance des immeubles. Cela étant, et quoiqu'il ait ses détracteurs, le GPIS suscite un intérêt manifeste, en particulier dans l'aire métropolitaine du Grand Paris – il en va de l'égalité de traitement des habitants du parc HLM. Selon le directeur régional d'Efidis, « c'est un outil que les maires des communes limitrophes nous envient », ce que confirme l'adjointe au maire de Paris chargée de la sécurité²⁴. Pour sa part, l'Aorif a été interpellée par courrier par le préfet de Seine-Saint-Denis pour savoir si les bailleurs du département pouvaient mettre en place un tel service. « La demande est simple, mais la réponse est complexe », affirme un cadre de l'Aorif en écho aux résultats de notre précédente étude [Malochet V., 2015]. Arguant des « obstacles opérationnels, financiers et politiques », il estime aujourd'hui n'avoir « pas les clés pour transposer ce type de dispositif ».

²³ Référence aux articles 53 et 73 du Code de procédure pénale qui prévoient que tout un chacun puisse appréhender l'auteur d'un délit flagrant et le mettre à disposition de l'officier de police judiciaire territorialement compétent.

²⁴ Propos recueillis dans le cadre de l'étude sur le GPIS.

Le groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS)

En 2015, l'IAU Île-de-France publie une étude qui invite à découvrir le GPIS de l'intérieur, permettant d'en saisir la genèse, l'organisation et l'activité concrète [Malochet V., 2015]. En voici résumées les grandes lignes.

Politiquement et financièrement soutenu par la ville de Paris, le GPIS est un groupement d'intérêt économique (GIE) qui associe douze organismes HLM, emploie plus de 200 salariés et relève du cadre réglementaire des activités privées de sécurité. Dégagée de toute pression commerciale, c'est une structure hybride qui comporte une dimension parapublique et se donne les moyens pour promouvoir un modèle de service fondé sur une exigence de qualité professionnelle.

Ni policiers, ni médiateurs, ni même vigiles au sens classique du terme, les agents du GPIS se mobilisent sur un champ d'action interstitiel qui leur est spécifique : le maintien de la tranquillité résidentielle dans le parc d'habitat social la nuit. À cet effet, ils assurent des rondes, interviennent en réponse aux appels des locataires et agissent dans une logique de reconquête des espaces et de rappel aux règles d'usage, suivant un mode de déploiement opérationnel bien rôdé.

Face à leur public, les agents du GPIS se tiennent à distance, comme enfermés dans un rapport d'adversité induit par la nature même de l'activité. Constamment exposés aux provocations, ils sont éprouvés par ces confrontations rugueuses, parfois dangereuses pour leur intégrité physique. Sur ce plan, ils vivent une expérience assez proche de celle des policiers avec lesquels ils nouent des relations de coopération fortes. En tout état de cause, ils appartiennent à la famille professionnelle des métiers de l'ordre. Compte tenu de leur action et de leur visibilité dans les quartiers HLM, ils constituent un maillon important du *policing* parisien.

Du point de vue des responsables impliqués (bailleurs, Ville, Préfecture de police), la prestation est à la hauteur des attentes institutionnelles. Tous insistent sur le professionnalisme de la structure, la rigueur des modes d'intervention et la souplesse d'adaptation face aux contraintes budgétaires et aux réalités mouvantes du terrain. En termes d'efficacité dissuasive et d'impact sur l'ambiance résidentielle, la portée du dispositif est toutefois limitée, notamment sur les sites les plus exposés aux nuisances et à la délinquance. Le mode d'action, de l'ordre de l'intervention ponctuelle, permet tout au plus de déplacer les problèmes, mais il ne les résout pas fondamentalement. Néanmoins, le GPIS a su convaincre de son utilité, et les bailleurs soulignent les bénéfices qu'ils en tirent, en termes de présence régulatrice, de veille technique et de continuité de service la nuit. En ce sens, sa pérennité semble assurée.

Cela dit, l'avenir du GPIS n'est peut-être pas seulement parisien. En Île-de-France en particulier, avec la métropole du Grand Paris, la question se pose de l'extension ou de la duplication d'un tel service au-delà du périphérique. En pratique, cette éventualité se heurte cependant à de nombreux obstacles d'ordre opérationnel, politique et financier. Si légitime puisse-t-elle paraître à certains, elle semble donc encore très hypothétique.

La médiation sociale : pressions, réserves et projets porteurs

La médiation sociale « au service de la tranquillité publique » [CIPD/CIV, 2012] offre un répertoire d'action alternatif, fondé sur un processus de création/réparation du lien social et de règlement des conflits par l'entremise d'un tiers neutre et impartial. En 2011, l'USH publie un guide à ce sujet et promeut la médiation sociale comme « facteur d'enrichissement de la qualité résidentielle dans un projet tranquillité-sécurité » [USH, 2011]. Aujourd'hui encore, cet axe fait partie des chantiers importants selon la directrice des politiques sociales et urbaines de l'USH, pour qui l'objectif est de forger des pratiques pleinement adaptées aux besoins des bailleurs. À ses yeux, cela suppose notamment de conserver une certaine marge de liberté vis-à-vis des démarches de conformation et de labellisation professionnelle portées par les deux principales fédérations de médiation sociale dont elle a rencontré les représentants : « ils veulent nous enfermer dans des systèmes de normalisation, de qualification et de définition très stricte de ce qu'est la médiation. Nous, on entend garder notre autonomie. Quitte à changer de nom ». S'agissant des dispositifs montés en partenariat, cela suppose aussi de garder la main sur le cahier des charges face au leadership exercé par les collectivités territoriales, parfois tentées de se servir des bailleurs comme d'un simple guichet de financement.

Plusieurs des bailleurs rencontrés témoignent en ce sens des pressions croissantes des villes pour les inciter à s'engager dans des actions de médiation. Sur nos terrains d'enquête, c'est le cas à Bagneux : la mairie veut monter un projet de médiation annoncé pendant la campagne électorale et souhaiterait que les organismes HLM s'en emparent, mais au moment de l'enquête, ce projet reste

embryonnaire et, à ce stade, les réticences des bailleurs sont perceptibles. C'est aussi le cas à Orly : Valophis dit avoir été approché à ce propos par la mairie, mais refuse de s'engager dans de tels dispositifs. Si la directrice de l'action territoriale n'y est pas totalement fermée, elle se montre en effet sceptique sur l'efficacité de la médiation. Quant au délégué général à la sécurité, il résume trivialement la donne : « Pourquoi [les villes] viennent nous chercher ? C'est pour payer ! » Mais malgré tout, pour les bailleurs, « c'est dur de dire non à une collectivité » (*dixit* un cadre de l'Aorif) parce qu'il importe à plus d'un titre d'entretenir de bonnes relations (ne serait-ce que pour l'obtention des permis de construire) – *a fortiori* pour un OPH, en prise plus directe avec le politique. À ce titre, le directeur général de Hauts-de-Seine Habitat cite un dispositif de médiation récemment mis en place à l'initiative de la ville de Nanterre, en partenariat avec d'autres bailleurs. Étant « le seul à émettre des doutes », il s'est senti contraint de s'y engager, alors même qu'il y est défavorable sur le principe :

« Je suis réservé [...] parce que ce n'est pas notre job [...] Ce qui me gêne, c'est quand je n'ai pas la main sur le dispositif. Je n'ai pas envie que ça devienne une milice privée. Pour moi, l'outil premier, c'est la police nationale, et la police municipale. Je suis réservé sur la participation de l'office à la prise en charge d'actions de prévention par l'animation. La prévention, on la fait par la présence de nos personnels sur le terrain. » (Directeur général, Hauts-de-Seine Habitat)

À l'instar de ce directeur, nombreux sont les représentants des organismes HLM rencontrés à nous avoir exprimé des réserves assez fortes concernant la médiation sociale. Ainsi, par exemple, la référente sûreté d'Osica mentionne une expérience cofinancée par son organisme dont le bilan s'est avéré médiocre. Pour son homologue de l'Opac de l'Oise, la médiation ne permet pas de traiter efficacement l'occupation des halls d'immeuble : « on était engagé dans différents dispositifs et on s'en est retiré, parce qu'on n'en voyait pas l'utilité ». Même retour du côté de Valophis, dont le délégué général à la sécurité se déclare sans ambages contre la médiation sociale, d'une part, « parce que les résultats ne sont pas immédiats, et en attendant, les dealers seront toujours là », d'autre part, parce que les dispositifs existants ne lui semblent « pas suffisamment professionnels et sérieux ». En dépit des avancées réalisées, la médiation sociale continue de pâtir des ratés de la politique des grands frères, et les critiques qui nous ont été émises renvoient largement aux enjeux de professionnalisation qui continuent de se poser pour ce secteur en pleine structuration [Barthélémy F., 2009 ; CIV, 2011 ; De Maillard J., Benec'h-Le-Roux P., 2011 ; Divay S., 2012], concernant à la fois la pérennisation financière, le recrutement, la formation, le management, l'évaluation et, bien sûr, les missions. À ce sujet, le chargé de projet sécurité urbaine d'I3F insiste sur le flou relatif du métier et les confusions possibles avec la sécurité privée : en principe, les référentiels d'action et les cadres réglementaires ne sont évidemment pas les mêmes, mais en pratique, certains dévoiements sont possibles. « En plus, il y a eu des décisions de justice qui ont posé quelques sujets²⁵ », ajoute-t-il avant d'affirmer : « pour moi, c'est encore insuffisamment bordé dans la différenciation des deux métiers » que sont le « médiateur tranquillité résidentielle » et l'agent de sécurité. Par conséquent, I3F a choisi d'expérimenter un projet de médiation restreint dans son champ d'application, strictement centré sur le trouble de voisinage : « Là, on traite d'un conflit entre deux locataires d'un même patrimoine 3F. On est chez nous, c'est de la gestion locative, c'est le règlement intérieur. Mais on n'est pas sur de la tranquillité résidentielle ».

D'autres bailleurs assument en revanche une orientation différente et mettent en place de la médiation sociale dans un objectif affiché de tranquillité. Dans la métropole lilloise par exemple, le dispositif « LMH tranquillité » existe depuis plus de dix ans. Externalisé, il compte une douzaine de correspondants de nuit et bénéficie de subventions de la ville et du FIPD. Selon le référent sûreté de l'office, un autre bailleur souhaiterait s'y associer, de telle sorte qu'une réflexion s'amorce pour travailler sur un projet conjoint. À Marseille, cette dimension inter-bailleurs apparaît dès l'origine du dispositif de médiation récemment créé. Initié sous l'impulsion de la préfecture dans le cadre du pacte de sécurité et de cohésion sociale, celui-ci est cofinancé par l'État (FIPD) et fait l'objet d'un « montage souple », selon l'expert de l'USH qui apporte son appui sur ce dossier. Confié au secteur associatif, il cible plusieurs quartiers prioritaires, des « territoires où les pouvoirs publics ont perdu la main et où les trafics organisent la vie de la cité ». Officiellement lancé en avril 2015, il couvre 10 000 logements et concerne huit bailleurs dans sa première tranche, mais il est prévu de l'étendre à d'autres, ainsi qu'à des copropriétés dégradées. Il est également question d'associer la ville, dans une volonté de mise en cohérence des différents services de médiation existants à l'échelle locale (dans les espaces publics, dans les transports, dans les établissements scolaires). Affaire à suivre, mais en tout cas, ces deux exemples pris parmi d'autres laissent penser qu'il y a bel et bien des démarches porteuses, s'inscrivant dans une dynamique générale de professionnalisation de la médiation sociale.

²⁵ Référence à l'ordonnance n°1410160 du 17/12/2014 du juge des référés du tribunal de Melun, annulée par décision du Conseil d'Etat du 27/03/2015 : une association loi 1901 a été mise en cause au motif qu'elle ne peut exercer des activités de surveillance.

2.4. S'inscrire dans le partenariat local

Comme les points précédents le laissent transparaître, les bailleurs sociaux ne sauraient répondre isolément aux problèmes d'insécurité qui se posent dans leur parc de logements. Aussi le partenariat constitue-t-il l'un de leurs principaux pans d'action.

2.4.1. Les bailleurs dans la coproduction de sécurité

« Partenaires de la sécurité », les bailleurs le sont assurément, et semblent de mieux en mieux identifiés comme tels. Ainsi que l'affirme ce chargé de mission de la sous-préfecture d'Argenteuil, ils « ont toute leur place » dans la gouvernance des politiques locales de tranquillité publique et de prévention de la délinquance. Mais quelle place exactement ? Comment leur intervention s'articule-t-elle avec celle des autres acteurs impliqués dans la coproduction de sécurité ?

Le trio police/ville/bailleurs

Concernant le traitement des enjeux de sécurité dans les zones d'habitat social, la commissaire de Choisy pose le cadre : « c'est un travail tripartite » entre le(s) bailleur(s), la police (ou la gendarmerie) et la ville. En effet, c'est entre ces acteurs-là que les choses se jouent pour l'essentiel, et c'est donc sur ce trio partenarial que l'on va se focaliser ici. Certes, les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) incluent toute une gamme d'autres partenaires potentiels (Éducation nationale, transporteurs, intervenants sociaux, etc.), mais en pratique, les organismes HLM n'ont, sauf exception, pas affaire à eux dans la gestion courante des affaires de sécurité sur leur patrimoine. Parmi ces autres partenaires potentiels, on peut notamment citer la Justice, souvent désignée comme maillon décisif dans la boucle, avec qui les bailleurs ont cependant très peu de liens directs. On peut aussi mentionner les autres bailleurs sociaux, s'agissant en particulier des quartiers denses, multi-bailleurs, où les patrimoines sont imbriqués : dans ces conditions, il paraît nécessaire de travailler ensemble pour éviter les effets de report et proposer une approche cohérente à l'échelle du territoire. C'est ce qui motive la mise en place des services mutualisés (évoqués *supra*) comme le GPIS à Paris ou l'équipe de médiation urbaine à Marseille. Ceci étant, sans même parler de tels dispositifs, force est de constater qu'à l'échelle locale, en matière de tranquillité/sécurité, les démarches inter-bailleurs restent relativement rares – sauf à considérer les cellules de veille et autres instances pilotées par les collectivités²⁶ ou les services de l'État, qui offrent *a minima* un espace de rencontre et d'échange entre les bailleurs présents sur un même territoire. Ces démarches existent néanmoins et méritent d'être encouragées, à l'instar du travail collectivement mené dans le Nord par trois organismes autour de l'écriture d'un guide pratique de proximité et de la mise au point d'un outil partagé de recensement et d'analyse des troubles à la tranquillité [ARH Nord-Pas-de-Calais, 2010].

En tout cas, sur la scène institutionnelle de la prévention/sécurité, les bailleurs sociaux sont désormais considérés comme des « partenaires importants », voire « essentiels ». Ce qui signifie, du point de vue de ceux qui s'expriment en ce sens, qu'ils ont des responsabilités à assumer. Pour cette commissaire par exemple, « le bailleur doit avoir des axes de travail. C'est lui le propriétaire, ce sont ses locataires. [...] Et nous, on regrette parfois que les bailleurs ne soient pas plus réactifs ». Autrement dit, le fait de reconnaître aux bailleurs ce statut de partenaires légitimes nourrit des attentes à leur endroit, voir des griefs dès lors que ces attentes ne sont pas satisfaites. Sur l'un des sites étudiés par exemple, les propos de nos interlocuteurs de la mairie trahissent une mise en cause directe du bailleur : « au fond, on a le sentiment qu' [il] ne joue pas son rôle », déclare l'un d'eux, quoiqu'il dise avoir une « relation plutôt efficiente » avec l'agence locale. Un autre explique que le durcissement de la situation dans le quartier est « lié à un retrait du terrain » de cet OPH, à une politique générale justifiée par le souci de préserver son personnel qui l'empêche d'assumer pleinement sa fonction de garant des lieux. « Cette politique de retrait est assimilée à un signe de faiblesse », poursuit-il, « et la nature ayant horreur du vide », libre cours serait laissé aux jeunes fauteurs de troubles, « il y a une relation de force qui s'est établie, qui n'est plus en faveur du bailleur ».

De son côté, le bailleur peut dire que les autres acteurs locaux attendent parfois trop de lui, peuvent être tentés de s'ingérer dans sa gestion propre du patrimoine et de lui faire porter des responsabilités qui ne sont pas les siennes. « Il y a des messages qui passent mal », constate une directrice d'agence, « c'est lié à la méconnaissance de notre rôle ». Charge au bailleur de clarifier alors le périmètre de son action, de composer avec les demandes de la police ou de la collectivité (pour l'implantation d'une antenne sur tel ou tel site, la participation à un projet de médiation, etc.) et de résister, le cas échéant,

²⁶ Comme la conférence trimestrielle organisée par la ville de Bagneux pour réunir les 13 bailleurs implantés dans la commune.

aux pressions et sollicitations jugées indues. À l'inverse, le bailleur peut lui aussi avoir des motifs d'insatisfaction vis-à-vis des autres acteurs et estimer qu'ils se montrent défaillants dans le partenariat. Ainsi des critiques classiques à l'encontre des services policiers, régulièrement accusés d'être insuffisamment présents et réactifs sur le parc HLM : « c'est toujours le même discours », déplore une cheffe de secteur, « 'il n'y a pas de voiture, on n'a pas d'équipages', parce qu'ils n'ont pas d'équipages, et juste un squat de hall ou d'escalier, ce n'est pas très grave... ». Bien souvent, les bailleurs sont effectivement conscients des contraintes et priorités de la police. De l'avis de certains, celles-ci conduisent à une forme de concurrence pour réussir à s'imposer entre tous comme un partenaire privilégié vis-à-vis des forces de l'ordre, qui n'auraient pas les moyens de bien travailler avec tous : « on doit se battre » pour faire valoir les difficultés rencontrées et les efforts engagés, déclare en ce sens une référente sûreté, et l'installation de caméras peut à cet effet servir de « stratagème » pour faire montre de bonne volonté partenariale et convaincre la police de coopérer plus étroitement.

Dans les faits, la collaboration n'est donc pas forcément évidente, parce qu'« il peut y avoir des loupés », et, plus fondamentalement, parce qu'il est difficile de s'entendre sur ce que recouvrent exactement les missions de chacun. Dans une commune réputée sensible où son ESH compte plus de 4 000 logements, cette autre référente sûreté s'est vu objecter par le commissaire : « on n'est pas des vigiles, donc si vous voulez sécuriser, c'est à vous de le faire ! ». Pour elle, cette réaction touche aux limites de la doctrine de l'USH : « là, on n'est plus partenaire, on devient acteur de la sécurité parce qu'il y a pas de partenaire ». Au fond, le partenariat soulève toujours les mêmes questions, quant à savoir qui est responsable de quoi et quel intérêt chacun trouve à s'y investir. Il interroge les frontières d'intervention respectives et la redistribution des rôles dans la coproduction de la sécurité quotidienne. Si les bailleurs concèdent avoir un rôle à y jouer, nombreux sont ceux qui redoutent aussi des glissements (« il ne faut pas s'oublier ») et se sentent contraints d'en faire toujours plus en compensation de ce qu'ils perçoivent comme un désengagement des pouvoirs publics. Leur discours rappelle à bien des égards celui des maires qui disent développer leurs propres dispositifs de sécurité (police municipale, vidéosurveillance) parce que les moyens d'action des forces régaliennes leur semblent insuffisants et/ou inadaptés [Malochet V., 2007 ; 2014]. Mais en l'espèce, ce sont aussi les carences des collectivités locales, et non pas seulement celles des services de l'État, que les bailleurs pointent, dans un mouvement de délégation en chaîne. Cela étant, tous ne partagent pas cette grille de lecture. « Je ne ressens pas de transfert de charges », affirme notamment le directeur général de l'OPH des Hauts-de-Seine qui voit plutôt « une prise de conscience des bailleurs de leur rôle en matière de sécurité et de tranquillité » et préfère parler de « partenariat, chacun selon ses prérogatives ». Mais tous s'accordent sur un point : c'est en tant que propriétaires et gestionnaires de logements sociaux qu'ils justifient leur action en ce domaine, par rapport à une finalité propre au bailleur (jouissance paisible des lieux et qualité de service) qui ne saurait se confondre avec celle des autorités et métiers en charge de la sécurité publique (maintien du bon ordre et arrestation des délinquants). Ceci étant, les objectifs des uns et des autres peuvent converger dans une logique d'intérêt général et de service à la population. Comme le dit ce référent sûreté d'une ESH au sujet d'opérations montées avec le commissariat pour la « reprise en main » d'espaces indûment occupés, il s'agit d'être « dans l'intelligence de l'articulation entre tranquillité résidentielle et sécurité publique ».

« C'est de l'intérêt bien compris. Entre une logique de gestion bailleur, purement tranquillité résidentielle, et le fait de s'articuler avec l'opérateur qui a le pouvoir, le régalien, pour pouvoir faire en sorte que nous reprenions notre gestion. Mais on n'est jamais dans une pure logique où on interviendrait au seul profit de la sécurité publique. On a toujours une causalité de gestion. [...] On a des lieux qui sont pris alors qu'ils ne sont pas censés être pris, on a des lieux sur lesquels il se produit un certain nombre d'évènements qui ne devraient pas se produire, et on est bien dans une logique de gestion, toujours. »

Des relations variables localement

Par-delà la tendance globale au renforcement des partenariats, les relations police/ville/bailleurs varient localement en fonction d'une multitude de paramètres. Ceux-ci se rapportent en partie aux caractéristiques du territoire et à l'environnement institutionnel existant. Parmi les déterminants structurels, le statut du bailleur social peut notamment jouer. Comparés aux ESH, les OPH et les SEM, autrement dit les organismes qui comptent des élus parmi leurs administrateurs, sont plus directement liés aux collectivités et donc plus directement soumis à la pression du politique. Il est par exemple inenvisageable pour la Semaba d'engager des procédures de résiliation de bail pour troubles locatifs, sachant que la maire de Bagneux a signé un arrêté anti-expulsion et que ce serait non conforme à ses orientations. « On ne va jamais contre les élus locaux », explique le directeur général de Hauts-de-Seine Habitat, « on n'a pas de velléités propres, on est vraiment au service des élus locaux ». « Quand vous êtes ESH, le maire vous appelle, vous dites : 'oui, je vais voir ce que je peux faire', et puis vous

faites ou vous ne faites pas », déclare également le directeur adjoint d'AB Habitat, « par contre, nous, le président de notre conseil d'administration, c'est le maire de Bezons ; le vice-président, c'est l'ancien maire d'Argenteuil, qui est député et président de la communauté d'agglo : c'est compliqué de leur dire non à tout ». Compliqué, aussi, de s'abstraire des jeux politiques locaux et des affrontements partisans – quand l'étiquette du maire de telle ou telle ville est différente de celle de l'élu qui préside l'OPH du département ou de l'intercommunalité, cela peut générer de vives tensions, impacter les équipes sur le terrain et mettre en porte-à-faux les techniciens dans leur travail partenarial au quotidien.

Autre facteur important : l'envergure du bailleur, son maillage territorial et son degré d'implantation dans la localité. « Plus les bailleurs sont proches, plus on les voit », résume la commissaire de Bagneux. Une cadre d'Emmaüs Habitat confirme que c'est logiquement là où son organisme a le plus de logements que les liens avec la ville et la police sont les plus solides. Sur ce plan, « ça nous plombe vraiment » d'avoir un patrimoine « très éclaté », analyse-t-elle, parce qu'il est matériellement difficile de démultiplier les démarches partenariales dans une somme de communes où le bailleur possède peu de résidences. À propos du « vrai partenariat » qu'elle développe avec Vallophis sur Orly, la commissaire de Choisy se prononce dans le même sens : « c'est aussi parce qu'on a un bailleur quasi-exclusif sur le secteur », « qui plus est déterminé » à agir : « avec Vallophis, on est dans une logique partagée de coproduction de sécurité ». Effectivement, le partenariat dépend aussi de l'orientation des services (qu'il s'agisse des bailleurs ou des autres acteurs), de leur stratégie globale et de leur degré d'ouverture. « Et ça tient aussi beaucoup aux personnes », ajoute la commissaire de Choisy qui résume ici le point de vue dominant. Tous nos interlocuteurs insistent en effet sur l'idée que « c'est d'abord une question d'individus », la qualité des relations étant fonction de la propension de chacun à coopérer. Le départ ou l'arrivée d'un acteur-clé peut donc changer la donne, impulser une nouvelle dynamique (comme sur notre terrain balnéolais où l'écoute dont a fait preuve le nouveau directeur de l'office départemental a permis de renouer avec la ville un dialogue moins conflictuel) ou, à l'inverse, fragiliser voire casser les dynamiques antérieurement établies (ce dont se plaignent souvent les référents sûreté, usés d'avoir « toujours tout à refaire » compte tenu du turnover important chez les commissaires et autres cadres territoriaux.) Autrement dit, il importe de consolider le partenariat par-delà les personnes en place à l'instant T, l'enjeu étant de parvenir à l'institutionnaliser sans le rigidifier.

2.4.2. La coopération en pratique

Concrètement, le partenariat que les bailleurs engage en matière de sécurité se décline à plusieurs niveaux (plus ou moins stratégiques ou opérationnels, du sommet jusqu'à la base), selon des modalités diverses. Comme l'indique ce commissaire, « il n'y a pas une seule manière d'avoir une relation avec un bailleur, ça peut être très institutionnel ou plus informel ».

Cadres institutionnels et réalités opérationnelles

Pour partie, ce partenariat s'inscrit dans des cadres institutionnellement établis. Classiquement, il s'insère dans les CLSPD et autres dispositifs territorialisés visant à associer l'ensemble des acteurs locaux concernés par les questions de prévention/sécurité. De l'avis majoritaire, ces espaces d'échanges ne sont certes pas inutiles, parce qu'ils permettent « de se voir, de se connaître et de maintenir un lien », mais n'ont pas nécessairement de répercussions sur le terrain. « Le CLSPD », estime un commissaire, « c'est plus un affichage de grands principes, il n'en ressort pas grand-chose du point de vue pratique ». Dans le même sens, la directrice de la tranquillité de la ville d'Argenteuil se félicite que « tous les bailleurs viennent et remontent leurs infos » lors des cellules de veille qui se tiennent par quartier dans le cadre du CLSPD, mais « le problème, c'est qu'entre les cellules de veille, il n'y a pas de remontées. Je ne dis pas qu'on a de mauvaises relations, au contraire », précise-t-elle, « mais c'est compliqué de parvenir à de l'opérationnel – c'est bien beau de se réunir... »

Parallèlement à ces instances-là, des démarches partenariales plus spécifiquement ciblées sur le logement social peuvent être formalisées autour des bailleurs. Ainsi, dans les Hauts-de-Seine, une convention lie l'OPH du département et la direction territoriale de sécurité publique, permettant notamment à la police d'accéder à l'ensemble du patrimoine (réquisition permanente) et au bailleur de bénéficier de conditions facilitées pour déposer plainte dans les commissariats (système « coupe-file »). De même, dans le Val-de-Marne, un contrat départemental de sécurité et de prévention de la délinquance a été signé par l'Aorif, le préfet et le procureur de la République, dans l'objectif de « favoriser une approche concertée des problèmes de sécurité dans l'habitat social » et de « mieux agir ensemble au quotidien ». Ce contrat prévoit notamment la désignation de correspondants locaux, les modalités d'échanges d'informations entre les services, de signalement des incidents ou encore de gestion des troubles de voisinage. D'autres documents de ce type peuvent être élaborés à plus

petite échelle – celle d'une commune, d'une intercommunalité ou même d'une ZSP [encadré]. Proactif en ce domaine, le délégué général à la sécurité de Valophis est, au moment de l'enquête, sur le point de faire aboutir trois conventions : l'une avec la ville de Nogent pour autoriser la police municipale à intervenir sur l'ensemble des résidences Valophis de la commune ; la deuxième avec la communauté d'agglomération de Créteil pour formaliser les modalités d'échange de données statistiques ; la troisième avec le Préfet du Val-de-Marne concernant les immeubles de Valophis situés à Orly pour organiser le transfert des images de vidéoprotection vers le commissariat de Choisy.

Convention entre Opac de l'Oise et gendarmerie sur la ZSP Méru/Chambly

En janvier 2014, une « convention pour l'amélioration de la sécurité et de la tranquillité des résidents de l'Opac de l'Oise habitants à Méru et Chambly dans le cadre de la Zone de sécurité prioritaire » a été cosignée par le directeur de l'Opac, le préfet, le commandant de groupement de la gendarmerie, ainsi que par les procureurs concernés et les maires des communes couvertes. Cette convention « de cadrage opérationnel » vise à mettre en place, deux fois par mois, des interventions coordonnées entre les forces de gendarmerie et les moyens de gardiennage privé déployés par l'Opac.

« Ce ne sont pas des patrouilles mixtes », nous précise le colonel à la tête du groupement de gendarmerie, « mais des actions concertées » de sécurisation, l'objectif étant d'optimiser la surveillance générale sur les emprises dépendant du bailleur. De son point de vue, le principal intérêt du dispositif, c'est « une présence de terrain renforcée, avec un déploiement progressif ». L'action de la gendarmerie vient « en supplément des mesures prises par l'Opac » : « nous, on apporte les réponses de la force publique », résume-il. « La convention porte sur une bonne articulation de pratiques », confirme le responsable sécurité de l'office. « On a nos limites d'intervention et d'efficacité, on est des bailleurs sociaux. Nos dispositifs fonctionnent très bien jusqu'à un certain niveau de délinquance », mais au-delà, « là où il y a du trafic de stupe structurée notamment », c'est aux forces de l'ordre de prendre le relais. « Le dispositif a aussi pour vocation de contenir et de ne pas franchir ces limites-là », ajoute le colonel, « que ça ne s'installe pas ». Et le responsable de l'Opac d'abonder : « c'est important d'occuper le terrain, il ne faut pas lâcher ».

Au moment de l'enquête, il est question d'étendre le dispositif à la ZUS de Noyon. Il est aussi question d'une nouvelle convention entre le groupement de gendarmerie et d'autres bailleurs du département – en l'espèce, une convention plus classique portant sur la désignation de référents et l'échange d'informations, non pas sur un dispositif de ce type.

D'un point de vue institutionnel, ces différents dispositifs attestent de l'investissement croissant des bailleurs comme « partenaires de la sécurité publique » et permettent de clarifier les engagements respectifs. Ils ne disent cependant pas grand-chose de la réalité des pratiques effectives. Autrement dit, il faut les faire vivre, sans quoi ils n'ont d'autre valeur que celle d'un document officiel sans véritable portée opérationnelle. Revenons sur le cas d'Orly. Pour le dire avec les mots de la commissaire, le partenariat entre Valophis, la police et la ville est « constructif, équilibré et tourné vers l'efficacité », « on travaille vraiment en synergie ». Mais s'il fonctionne bien, ce n'est évidemment pas seulement parce qu'il est cadré par un contrat départemental et par une convention locale, c'est parce qu'il s'organise et s'actualise en vrai à différentes échelles. L'agence Valophis d'Orly est représentée dans le CLSPD et le groupe local de traitement de la délinquance (GLTD), et sa responsable échange *a minima* tous les quinze jours avec la commissaire, « et autant que de besoin au gré des circonstances ». À un niveau plus opérationnel encore, les chefs de secteurs sont en lien direct avec les chefs de la brigade anti-criminalité (BAC) et de la brigade spécialisée de terrain (BST) dont ils ont les numéros et avec qui ils ont des réunions mensuelles.

Autre exemple sur Argenteuil : la coopération entre AB Habitat et le commissariat est aussi très bonne, bien qu'il n'y ait aucune convention. À l'échelle de cet OPH de taille limitée, le directeur adjoint chargé de la tranquillité s'impose en interne et à l'externe comme le point d'entrée unique pour tout ce qui touche aux questions de sécurité. Dans une logique d'échange et de soutien mutuel, il entretient des rapports quasi-quotidiens avec ses contacts policiers. Il a su nouer sur le long terme des liens de confiance et d'interconnaissance qui pérennisent ce partenariat, malgré le turn-over au commissariat.

« On a un excellent partenariat avec la police nationale. Qui fait que les demandes d'AB Habitat sont traitées avec beaucoup de diligence et beaucoup de persévérance. [...] Comme on a un vieux partenariat qui date de 25 ans, ça se relaie naturellement. Ils se le disent entre eux, les échelons inférieurs, commandants, capitaines, majors, il y a toute la chaîne pyramidale qui dit : AB Habitat, traitement de faveur. On nous soigne. Parce qu'on le mérite et qu'on le leur rend bien ».

Sur le plan opérationnel, le partenariat bailleur/police revêt plusieurs dimensions. Il concerne des sujets aussi divers que les procédures de simplification des dépôts de plainte, la gestion des véhicules ventouse et épaves, ou encore la problématique récurrente des moyens d'accès des policiers aux résidences HLM. Parfois, il peut même se concrétiser par le montage d'opérations conjointes telles qu'I3F les pratique, dans l'objectif d'une « reprise en main d'espaces communs résidentiels dont les usages sont détournés » [cf. annexe III]. Le partenariat renvoie plus largement aux modes d'intervention des policiers dans le parc HLM et à leur positionnement vis-à-vis des personnels de proximité. En règle générale, les consignes hiérarchiques sont claires. « On fait passer le message », assure le commissaire du Kremlin-Bicêtre, « on demande un maximum de discrétion à nos effectifs pour éviter de mettre les gardiens en porte-à-faux ». « Il faut éviter tout contact visible, c'est le b.a.ba, du bon sens », confirme le chef du pôle voie publique du commissariat d'Argenteuil. « Mais je ne suis pas garant du bon sens de tous mes gardiens », admet-il. En réalité, il arrive effectivement que ces consignes soient mal respectées, et sur nos terrains d'enquête, plusieurs gardiens nous ont fait part d'interventions policières « maladroites » à leur sens (pour ne pas dire malvenues).

Le partenariat bailleur/police soulève aussi la question des échanges d'informations – grand classique de la coopération avec les forces de sécurité. Non bornée par la Cnil, cette question concerne d'abord les informations que les bailleurs peuvent transmettre à la police. Il faudrait pouvoir encadrer les pratiques, estime la directrice des politiques sociales et urbaines de l'USH, constatant que les bailleurs sociaux sont toujours plus sollicités à cet effet (s'agissant des trafics en tous genres, des phénomènes de radicalisation religieuse, etc.) et que certains n'hésitent pas relayer les renseignements qu'ils détiennent sans trop se préoccuper ni du cadre légal ni d'autres considérations éthiques, leur objectif étant que la police intervienne pour résoudre les problèmes sur leur patrimoine. Cette question se rapporte aussi au retour d'information que la police peut faire aux bailleurs en réponse à leurs réquisitions. Sur la circonscription d'Argenteuil, compte tenu des relations serrées qu'il a nouées avec le commissariat, le directeur adjoint d'AB Habitat n'a pas de souci pour obtenir ce retour « en off ». Mais il sait que les policiers « n'ont pas le droit en principe de [lui] communiquer officiellement » ces éléments, raison pour laquelle il plaide en faveur d'une évolution législative pour faire valoir un droit d'information aux bailleurs, car c'est, dit-il, ce qui leur permet d'agir et de réagir eux aussi.

« On est en train de se battre au niveau de l'USH, à travers l'expérience d'ABH et de quelques autres bailleurs, pour obtenir une communication officielle de nos réquisitions annuelles spécifiques. La loi nous dit : vous pouvez réquisitionner des services de police municipale, nationale, gendarmerie. C'est bien, on les réquisitionne. Mais comment on a un retour d'informations pour réagir ? On n'en a pas. Parce que la loi ne le prévoit pas. Donc on veut faire évoluer le texte. À l'article L126 [du code de la construction et de l'habitation], on veut ajouter un 4^{ème} tiret] qui dirait : les forces de police font retour aux bailleurs des personnes contrôlées sur leur patrimoine – au moins nos locataires. »

Le traitement problématique des occupations abusives

Autre enjeu (et limite) du partenariat opérationnel : le traitement des occupations dites abusives des parties communes. À ce sujet, les bailleurs expriment souvent le sentiment d'être assez démunis. Pour le dire comme ce directeur d'OPH, « c'est compliqué à gérer ; c'est l'un des motifs de pose de caméras dans les halls, mais ça ne suffit pas » à résoudre les problèmes ; « on reçoit des courriers de gens qui n'en peuvent plus, et il n'y a pas forcément de délinquance là-dessous ». Il est effectivement difficile de mobiliser les services policiers sur ces troubles à la tranquillité qui relèvent bien souvent de l'infra-pénal. Considérant que ceux-ci constituent « la très grande majorité des problèmes » aux yeux des résidents, le chef adjoint du commissariat du Kremlin-Bicêtre insiste sur le cadre pénalement contraint de l'intervention policière. « Ce que les habitants ne comprennent pas », ajoute-t-il. « Ils disent 'oui, la police est venue mais ils n'ont rien fait'. Si, ils ont fait ce que la loi pénale leur permet ». De ce point de vue, l'épisode de la piscine installée au pied d'une tour de la Cité Jardins de Cachan est significatif. « Sur ce cas, on est dans la limite de l'exercice. On est chez le bailleur, il n'y a pas de délit, donc c'est compliqué », analyse le commissaire avant de rappeler que la police est néanmoins intervenue dès le premier jour. « Vous y allez, il y a trente individus qui se rassemblent autour de vous ». Dans ces conditions, « pour faire cesser l'infraction, il faut aller au conflit », observe-t-il. Mais à quel motif ? Certes il y a eu détournement d'électricité et vol d'eau, mais à qui l'attribuer ? Pour le chargé de mission tranquillité de la ville, « il y a un gros trou au niveau de la répression possible », sachant que « personne ne veut prendre la responsabilité de mettre le feu à la cité ». La responsable municipale du pôle prévention de rebondir : « Mais ce qui s'est passé avec la piscine, c'est qui se passe pour les barbecues, c'est ce qui se passe pour la mécanique sauvage... Le problème, c'est que quand on a un bailleur qui recule, une police peu disponible, il y a un sentiment d'impunité qui s'installe, et de repli sur la cité ».

Concernant plus largement la problématique des regroupements et des nuisances afférentes, la commissaire de Bagneux confirme que « c'est difficile à traiter » du point de vue policier, sachant que « parmi les jeunes qui 'squattent', beaucoup sont des locataires du parc des bailleurs ». Ces phénomènes alimentent un climat de tensions, « de haine parfois », de la part d'autres habitants qui déplorent l'insuffisance de l'action policière. En réaction, le discours de la commissaire est le suivant : « Appelez-nous ! Il faut être saisi pour qu'on puisse intervenir ». Mais nombre d'habitants hésiteraient à le faire, par crainte des représailles notamment. En outre, quand bien même certains sollicitent la police, la commissaire admet qu'il ne s'agit pas nécessairement d'une priorité : « c'est une mission qui est prise en compte mais qui passera toujours après les autres. Ce qui peut être mal perçu par les habitants, par les gardiens, par les bailleurs. »

Face à cette problématique, l'ensemble de nos interlocuteurs pointent « le manque d'opérationnalité des mesures juridiques permettant de lutter contre l'occupation intempesive des halls d'immeuble » (pour reprendre les mots d'une cadre de l'USH). Précisément, c'est le délit d'entrave²⁷, tel qu'il est communément appelé, qui est ici visé. Pour résumer l'argumentaire, ce délit est difficile à caractériser parce qu'il exige de mener « une enquête très précise, avec plusieurs interventions policières », d'identifier des auteurs individuellement, de les contrôler à plusieurs reprises et de recueillir des témoignages de plaignants, alors même que les poursuites et condamnations ne sont pas garanties. Comme le dit un commissaire en une formule lapidaire : « tout ça pour ça... ». À l'appui de son expérience antérieure au tribunal de grande instance de Paris, ce magistrat²⁸ abonde dans le même sens : il s'agit d'une démarche « trop chronophage pour un service de police », « une débauche de moyens énormes pour un résultat très incertain » (15 jours d'emprisonnement avec sursis tout plus, dit-il, si le parquet poursuit en opportunité). En somme, c'est une mesure difficilement applicable, qui repose sur une procédure lourde mais sans réel impact, et qui, de fait, n'est quasiment pas utilisée.

« À un moment donné, il serait bien de pouvoir poser quelque chose de plus concret. Le délit, on doit être de mémoire à 120 procédures, 120 condamnations sur une année en France, ce sont des chiffres qui datent d'il y a deux/trois ans. Au regard du volume d'occupations, ça fait doucement sourire... Concrètement, au titre du nombre de procédures qui sont allées au bout, le délit, on ne peut pas dire qu'il ait été probant. » (Réfèrent sûreté, ESH)

Sur la base de ce constat partagé, les avis se divisent néanmoins quant aux suggestions d'amélioration possibles. Certains se prononcent pour l'instauration d'une nouvelle infraction relevant du champ contraventionnel pour sanctionner ce type d'occupation des parties communes – soit une contravention de 4^{ème} classe (préconisation du rapport Blazy [Blazy J.P., 2014]), soit une contravention de 3^{ème} classe (position de l'USH à l'étude au moment de l'enquête), considérant qu'une telle infraction serait plus facilement réprimée, donc plus dissuasive (ce qui reste à démontrer et pose en outre la question de savoir qui mobiliser pour la sanctionner). D'autres estiment que cela ne se justifie pas, à l'instar de ce directeur d'OPH pour qui « ça ne sert à rien de créer des trucs qu'on n'applique pas, c'est une fausse bonne idée ». Pour le magistrat précédemment cité, il n'y a pas non plus matière à réviser la loi, ni même à créer de nouvelles infractions. « Sauf à retomber dans l'Union soviétique » et interdire tout rassemblement de personnes, ironise-t-il pour préciser sa pensée. Effectivement, de son point de vue, la disposition actuellement en vigueur va « au bout de ce qui est pénalement possible dans un État de droit ». Aussi, le seul moyen d'agir plus efficacement, c'est de la faire appliquer, et pour cela, « il faut une vraie volonté de politique pénale du Parquet, en concertation avec les services de police, que le Parquet ait conscience qu'il y a un problème pour poursuivre en opportunité, et se donner les moyens, même pour des condamnations faibles ». « Ou alors il y a du stup », ajoute-t-il, et c'est probablement « le meilleur angle d'attaque », « avec des surveillances et des condamnations plus conséquentes ». Les policiers interviewés le rejoignent sur ce point. « Nous, on préfère faire des opérations coup-de-poing et des interventions sur du stup », affirme par exemple le commissaire du Kremlin-Bicêtre, « au moins, ça a un impact ». Quant à son homologue de la circonscription voisine de Bagneux, elle invite à engager des procédures pour tapage et jets de détritrus, en lien avec les bailleurs : les dossiers sont traités devant les juridictions de proximité, se soldent par des condamnations avec amendes, « c'est très dissuasif », et c'est « une réponse plus rapide », estime-t-elle. Mais encore faut-il qu'il y ait du stup, du tapage ou des jets de détritrus pour traiter les troubles à la tranquillité résidentielle à partir de ces entrées juridiques-là, ce qui n'est pas forcément le cas.

²⁷ Le fait d'occuper en réunion les espaces communs ou les toits des immeubles collectifs d'habitation en empêchant délibérément l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté en particulier. Délit puni de deux mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende. Cf. art. L126-1 à L126-3 du Code de la construction et de l'habitation.

²⁸ Rencontré pour cette étude en sa qualité de chargé de mission à la délégation aux coopérations de sécurité du ministère de l'Intérieur.

2.5. S'affranchir d'une vision strictement sécuritaire

Outils de gestion et de communication, dispositifs de sécurisation techniques et humains, coopération avec la police et les collectivités : les répertoires d'action évoqués jusqu'ici sont ceux que les bailleurs mobilisent principalement, mais ils ne sauraient saturer leur champ d'intervention en matière de tranquillité et de sécurité. Répondre par une politique globale, c'est être capable d'activer complémentirement d'autres leviers, plus en profondeur, qui certes ne permettent pas de traiter les problèmes *hic et nunc* mais qui ont pourtant partie liée avec la qualité de l'ambiance résidentielle.

2.5.1. La question des causes profondes : comment développer la prévention sociale ?

La prévention sociale de la délinquance constitue l'un de ces leviers, dans une démarche qui vise à agir sur les causes sociales des phénomènes. Cela dit, peu de bailleurs nous en ont spontanément parlé. Quoique notre approche du sujet ait pu orienter leur angle de réponse, il est significatif de noter que malgré leur vocation sociale, la plupart n'identifient pas nécessairement cette orientation-là comme un axe effectif de leur politique de sûreté. Quelques-uns font cependant exception et la revendiquent expressément. Pour le chargé de projet de l'Aorif, le tout-répressif a ses limites et « conduit à criminaliser tout une partie de la population dans nos quartiers. Mais pour autant, c'est une stratégie qui ne résout pas les problèmes de fond », voire génère des « effets encore plus stigmatisants et excluants ». La référente sûreté d'Emmaüs Habitat insiste elle aussi sur cette dimension proprement sociale. Parmi les six volets de la politique de tranquillité qu'elle a formalisée pour son organisme, deux s'y rapportent directement (« pacifier les relations et améliorer la communication », « mener des actions de prévention sociale »).

Certains bailleurs proposent effectivement des initiatives intéressantes en ce domaine, qu'ils leur assignent ou non une finalité de prévention de la délinquance.

- Dans une logique de prévention primaire (en direction d'un public large), il s'agit notamment d'encourager des projets destinés à favoriser « le bien vivre-ensemble », l'animation sociale des quartiers, l'appropriation positive des sites et la responsabilisation des habitants – cf. par exemple la Fête des voisins qu'organise l'équipe de proximité d'I3F sur la résidence balnéolaie des Bas Coquards avec l'amicale de locataires, ou l'opération éducative des Petits jardiniers qu'organise AB Habitat pour convier les enfants à venir fleurir leur résidence, sous la supervision des gardiens.
- Dans une logique de prévention secondaire (ciblée sur les publics dits à risque), il s'agit de soutenir les démarches d'accompagnement social, de s'engager dans des chantiers d'insertion (I3F est pionnière sur le sujet) et de nouer des partenariats actifs avec les clubs de prévention spécialisée et autres associations locales. Comme le dit ce chargé de mission sûreté de Paris Habitat non sans distance critique vis-à-vis de l'engouement pour la vidéosurveillance, il est important de travailler avec les éducateurs de rue, « ce sont des caméras qui pensent et qui font du lien social ».
- Dans une logique de prévention tertiaire (pour éviter la récidive), il s'agit de conventionner avec les services de la Justice pour permettre l'exécution des peines alternatives, accueillir des travaux d'intérêt général et aider à la mise en œuvre des mesures de réparation pénale.

Sur le terrain de la tranquillité résidentielle, le référentiel de la sécurisation tend à primer mais n'est donc pas exclusif. Complémentaire, celui de la prévention sociale ouvre aux bailleurs un vaste champ d'action à investir, une autre voie possible pour développer des partenariats opérants.

2.5.2. La question de la mixité sociale : comment travailler sur les politiques de peuplement ?

À l'évocation des enjeux de sécurité dans le parc d'habitat social, une autre question revient inmanquablement dans les discours non pas tant des bailleurs mais de leurs divers partenaires : celle du peuplement et de la mixité sociale ou, plus précisément, du défaut de mixité sociale. C'est une question sensible, qui cristallise bien des attentes et fait l'objet de griefs institutionnels croisés (entre bailleurs, villes, préfecture et autres réservataires), chacun tendant à rejeter la faute sur les autres. En tout cas, les effets de ségrégation socio-spatiale sont bien réels et alimentent une critique globale de la politique d'attribution des logements sociaux. Comme bien d'autres, ce commissaire déplore les conséquences de cette politique et la concentration « des familles tuyaux de poêle » (pour reprendre le langage fleuri du policier) dans les quartiers les plus défavorisés.

« C'est un point de vue personnel, mais vous ne m'enlèverez pas de l'idée que les bailleurs, les municipalités, la préfecture sont responsables de la composition sociologique des cités. [...] Vous ne m'enlèverez pas de l'idée qu'ils sont en partie responsables des situations dégradées. [...] Nous, on n'a pas la main là-dessus, mais on est témoin de ça. Il y a des situations qui se sont détériorées au gré des politiques d'attribution des logements. Il faut de la mixité ! [...] Vous pouvez produire toute la sécurité que vous voulez, si vous ne mélangez pas les gens entre eux... »
(Commissaire, police nationale)

Sur notre terrain balnéolais notamment, la ville accuse le principal bailleur du quartier étudié d'avoir organisé un espace de relégation sociale. Selon la coordinatrice prévention/sécurité, « historiquement, ce quartier a servi de déversoir » à l'office départemental pour y loger les ménages les plus en difficulté, souvent issus de l'immigration subsaharienne, en somme tous les locataires indésirables ailleurs. Sur le secteur, les logements sont peu chers, analyse la directrice municipale de l'habitat, et « [cette] spécialisation [du parc] génère la ségrégation ». Aussi, à l'échelle de cette commune qui compte 67% de logements sociaux, la mairie défend une politique de mixité ambitieuse dans le but d'inciter les bailleurs à revoir leur copie. Tel que nous l'expose l'élue chargée de l'habitat, l'objectif est double : continuer à construire du logement social tout en rééquilibrant la structure du parc²⁹, donc le peuplement, au niveau des différents quartiers. Cette politique active plusieurs leviers : travail sur les procédures d'attribution (« l'idée étant de ne pas faire de proposition de ménages fragiles dans des résidences fragiles »), obtention de la délégation de gestion du contingent préfectoral³⁰, requalification de certains logements au terme des conventionnements, projets de démolition/reconstruction, charte de la promotion et de la construction³¹, projet de charte de l'habitat³², etc. S'agissant plus précisément du quartier étudié, le collectif d'habitants partage cette vision d'un espace ségrégué et réclame une plus grande mixité des profils parmi les résidents. L'un des membres de ce collectif déclare : « On a l'impression qu'ils ont entassé les mêmes familles. Il n'y a pas de mixité. Déjà, faudrait commencer par ça. La mixité, c'est la seule façon de tirer tout le monde vers le haut ».

L'enjeu est de taille, mais il est complexe car la mixité sociale ne se décrète pas. Que les organismes HLM et les autres acteurs locaux s'emparent de la réflexion sur l'attribution des logements sociaux est une chose (qui est déjà loin d'être nécessairement acquise), qu'ils identifient des moyens effectifs d'infléchir les dynamiques de peuplement et de casser les effets de ségrégation en est une autre (qui paraît bien plus problématique encore). Sur ce plan, les questions de tranquillité ne sauraient être négligées. Elles ont un effet répulsif sur tous ceux qui ont les moyens d'habiter ailleurs que dans les quartiers perçus comme insécures. De fait, elles entravent la réalisation des politiques affichées de mixité résidentielle. Dans son rapport de 2002, D. Peyrat met en évidence ce cercle vicieux, cette bilatéralité du rapport entre insécurité et mixité : l'absence de mixité « 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 » [Peyrat D., 2002].

2.5.3. La question de la participation citoyenne : comment associer plus et mieux les habitants ?

Pour conclure cette partie, l'on voudrait plus directement soulever la question de la population (et non pas celle du peuplement) : *quid* des habitants dans tout cela ? Quelle place les bailleurs leur accordent-ils dans la gestion des enjeux de tranquillité/sécurité ?

À un premier niveau, cette question interroge la politique de proximité des organismes, à l'épreuve de leur rapport effectif aux résidents. La relation bailleur/locataires renvoie à la qualité de service au sens large, incluant l'état des logements et des parties communes, mais aussi l'attitude des équipes vis-à-vis des résidents et le niveau de considération qu'elles leur manifestent. Quand les locataires jugent, à tort ou à raison, que le bailleur manque à ses missions, quand ils se sentent oubliés (pour reprendre le nom, éloquent, de l'amicale de la cité des Navigateurs d'Orly : « les oubliés »), abandonnés (comme les locataires de la Cité Jardins de Cachan suite au départ de l'agence³³), la relation se dégrade et

²⁹ En jouant sur la typologie des logements qui correspondent chacun à des plafonds de ressources différents : prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), prêt locatif à usage social (PLUS), prêt locatif social (PLS).

³⁰ Ce qui permet à la ville d'éviter de reloger des ménages relevant du droit au logement opposable (Dalo) ou du plan départemental d'aide pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) dans « des quartiers déjà trop fragiles ».

³¹ Charte initiée par la ville, signée en 2013 par une trentaine de promoteurs/constructeurs. En préambule, il est indiqué que : « La ville de Bagneux ambitionne de faciliter l'acquisition des logements réalisés sur son territoire, par les Balnéolais et les salariés qui y travaillent, en favorisant la mixité sociale dans un meilleur équilibre de l'habitat, à travers des opérations d'accession à la propriété, libre et sociale, en cherchant à limiter les coûts de sortie proposés et à maîtriser les coûts du foncier »

³² En préparation au moment de l'enquête, l'objectif étant d'obtenir la signature des 13 bailleurs présents dans la commune, pour les inciter à diversifier les typologies de logements à l'échelle des îlots.

³³ « Les locataires ne l'acceptent toujours pas, c'était un abandon total », rapporte une gardienne. « Pour les habitants, ça a été

peut devenir très conflictuelle, ce qui alimente un climat de tensions, voire même une certaine forme d'insécurité. À l'inverse, quand, sur notre site de Bagneux, le directeur général de l'OPH départemental se déplace en personne à trois reprises pour rencontrer le collectif d'habitants, qu'il installe une caméra de surveillance là où les résidents se plaignent d'un point de regroupement, qu'il s'engage sur des travaux de rénovation, sur l'entretien courant et le suivi des réclamations, cela ne suffit certes pas à satisfaire les revendications des locataires qui « attendent de voir », mais c'est une marque de considération importante qui permet de renouer le dialogue et de regagner un peu de confiance là où la défiance mutuelle s'était installée de longue date. Dans le cas présent, notons que c'est la constitution d'un collectif d'habitants, soutenu par la ville, qui a permis d'interpeller ainsi le bailleur. Rappelons aussi que ce sont des problèmes de tranquillité qui en ont à l'origine motivé la création, même s'ils ne sont plus au cœur des revendications aujourd'hui. Ceci étant, selon cet habitant, la sécurité reste un sujet de préoccupation pour les résidents, qui se sentent « délaissés » aussi sur ce plan. « Comme on se sent délaissés, eux [les auteurs de trouble], ils se sentent tranquilles. » « C'est un point récurrent dans les réunions du collectif », poursuit-il, « les gens disent qu'ils appellent la police », mais « le constat, c'est qu'on ne voit même plus la police qui tournait avant dans la cité ». Puis d'affirmer : « Que ce soit le bailleur, la ville, l'État, tout le monde doit prendre ses responsabilités ».

À un second niveau, cet exemple nous invite à interroger la capacité de mobilisation directe des habitants et à soulever la question de leur participation à la résolution des problèmes de tranquillité/sécurité qui se posent dans leur quartier. Du côté des bailleurs comme de leurs partenaires, assez peu de choses sont faites en ce sens, parce que ce n'est pas nécessairement dans la culture institutionnelle dominante et qu'il n'est pas simple de savoir comment s'y prendre. « On ne sait pas travailler avec les habitants en France », observe à ce sujet le directeur du développement urbain d'Orly. Au fond, face aux enjeux de sécurité, quand les bailleurs pensent à solliciter les habitants, ce n'est pas pour les associer collectivement à l'élaboration de leur propre politique en ce domaine, c'est pour les responsabiliser individuellement et les exhorter d'appeler la police en cas de problème. Et pourtant, chez ce directeur d'OPH comme chez plusieurs des bailleurs rencontrés, il y a l'idée que « là où ça se passe le mieux, c'est là où les habitants ont le courage de régler le problème entre eux, là où ils ont pris sur eux de ne pas se décharger sur l'institution ». À ce propos, D. Peyrat écrit dans son rapport de 2002 qu'« il faut oser reconnaître la coexistence de phénomènes contradictoires dans l'habitat social : à la fois que la qualité de vie est tout simplement ravagée par l'insécurité ; 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 » [Peyrat D., 2002, p.51].

En matière de sécurité comme dans les autres domaines, les bailleurs semblent effectivement avoir tout à gagner à renouveler leur posture vis-à-vis des locataires, à leur reconnaître une vraie place et à travailler en lien avec eux [Lançon G., Buchoud N., 2003]. Les travaux menés par l'USH indiquent qu'il existe à ce titre diverses modalités pratiques, affirmant que la politique des bailleurs doit « intégrer[r] l'habitant non seulement comme victime ou fauteur de trouble mais également comme acteur de la tranquillité » [Thieffry C., Hassid O., Ohi F., 2009]. En ce sens, T. Oblét revient utilement sur la théorie d'O. Newman [Newman O., 1972] et invite à dépasser les interprétations par trop réductrices dont elle a pu faire l'objet : rendre l'espace défendable, ce n'est pas seulement ériger des grilles et protéger le bâti par des aménagements dissuasifs, c'est d'abord faire en sorte que les résidents se sentent la responsabilité et le pouvoir (*empowerment*) de préserver leur cadre de vie. Sans sombrer pour autant dans l'obsession sécuritaire [Oblét T., 2010], il s'agit de promouvoir la dimension civique de la police des villes et de « repérer les pistes susceptibles d'encourager la participation des habitants à la production de leur propre sécurité » [Oblét T., 2008].

douloureux, vraiment vécu comme un abandon », « ça leur a donné l'image 'le quartier s'enflamme et le bailleur nous abandonne' », confirme la responsable du pôle prévention de la mairie.

Conclusion

« Acteurs de la tranquillité résidentielle, partenaires de la sécurité publique » : c'est ainsi que l'USH définit le rôle des organismes HLM concernant le traitement des désordres et de la délinquance sur leur patrimoine. Cette doctrine relativement consensuelle traduit la volonté à la fois de légitimer et de délimiter l'engagement des bailleurs sociaux en ce domaine. Si elle constitue un effort de clarification notable, elle révèle cependant assez peu de choses des politiques effectivement mises en œuvre. Face aux problèmes qui se posent à eux, les bailleurs adoptent de fait des postures et des pratiques diverses. Ces problèmes, tels qu'ils les identifient, recouvrent différents types de phénomènes (non-respect du règlement intérieur, regroupements gênants dans les parties communes, dégradations, vols, trafics, agressions, etc.) et se manifestent avec plus ou moins d'intensité. De ce point de vue, il serait inapproprié de parler au singulier de l'insécurité dans les quartiers d'habitat social parce que les situations locales sont très hétérogènes, et parce qu'elles se rapportent à des réalités sensibles et mouvantes parfois difficiles à objectiver.

Globalement, on peut néanmoins dire que les enjeux de tranquillité/sécurité s'imposent aux bailleurs sociaux et leur ouvrent un champ d'action à part entière qu'ils sont fortement incités à investir, sous la pression de leurs locataires et de leurs personnels, mais aussi des pouvoirs publics – en atteste l'extension de leurs obligations juridiques en matière de surveillance et de sécurisation du patrimoine. Autrement dit, il est désormais admis, et institutionnellement acté, que les bailleurs sociaux ont un rôle à jouer dans la prévention de la délinquance et la lutte contre l'insécurité. Mais quel rôle précisément ? Comment l'intégrer à leur cœur de métier ? « Jusqu'où ne pas aller trop loin » ? Ces questions de positionnement tiraillent le monde du logement social. Elles font débat et opposent des visions plus ou moins extensives ou restrictives. En tout cas, elles interrogent et impactent l'organisation, les métiers et la nature de l'activité. À ce titre, cinq points nous semblent importants à soulever.

- En interne, qui désigner pour prendre en charge les affaires de tranquillité et de sécurité ? Dans bon nombre d'organismes, des référents sûreté ont été recrutés à cet effet, afin d'animer la politique sûreté du bailleur et d'assurer l'interface entre le siège, le terrain et les partenaires extérieurs. Ces référents présentent une certaine variété de profils, de styles et d'orientations. Quoique leur position organisationnelle et leur périmètre d'action changent d'un organisme à l'autre, un nouveau métier est en train de se constituer autour d'eux. L'enjeu est alors de travailler à la bonne articulation entre ces référents sûreté et l'ensemble des services internes.
- À l'échelle des agences locales, comment agir sur les questions de tranquillité et de sécurité ? La gestion courante (présence, entretien, maintenance) est le premier niveau de réponse à valoriser en tant que tel, comme un axe à part entière de la politique sûreté du bailleur. Ce travail de gestion s'accommode des aménagements et dispositifs de sécurisation passive qui se sont largement banalisés dans le parc d'habitat social (résidentialisation, contrôle d'accès, vidéosurveillance). L'engouement pour ces mesures de prévention situationnelle ne saurait cependant occulter les difficultés à évaluer précisément leurs effets propres sur la situation de sécurité du quartier. De l'avis de nos interlocuteurs, elles n'ont d'efficacité qu'intégrées dans une approche plus globale.
- Dans quelle mesure et dans quelles conditions les personnels de proximité doivent-ils/peuvent-ils traiter ces problèmes ? Les stratégies des bailleurs et les pratiques sur le terrain oscillent entre le souci de protection des agents, la mise en avant de leurs compétences relationnelles (fonction de médiation) et la volonté de renforcer leur autorité en tant que représentants de l'organisme et garants des lieux. En tout cas, ces agents sont exposés en première ligne et parfois mis à l'épreuve. D'où l'intérêt de bien les outiller (formation, procédures, etc.) et, surtout, d'engager un travail collectif en interne pour définir et expliciter leur rôle en la matière, en pleine correspondance avec leur métier et dans les limites de leurs attributions.
- En complément des équipes de proximité, quels agents mobiliser pour des missions spécifiques de surveillance et de prévention des désordres ? Cette question ne trouve pas de réponse univoque chez les bailleurs. Ils font notamment part des sollicitations pressantes des villes pour les inciter à cofinancer de la médiation sociale, mais nombre d'entre eux expriment d'assez fortes réserves quant à l'efficacité de ce type de dispositifs. Pourtant, la médiation semble correspondre à la vocation sociale affichée par les bailleurs, et certains font le choix de miser prioritairement sur ce répertoire-là. Au-delà des recours classiques aux prestations de sécurité privée, d'autres portent des dispositifs de sécurisation plus poussés tels que le GPIS à Paris ou les patrouilles coordonnées avec la gendarmerie dans l'Oise. Par-delà l'enjeu de visibilité, il convient en tout cas d'évaluer la portée de ces actions de médiation sociale et de sécurité privée.

- Avec qui, dans quels objectifs et jusqu'où développer des partenariats en matière de sécurité ? Pour l'essentiel, c'est avec les services de police et les collectivités locales que les bailleurs sociaux coopèrent concrètement. Si les relations tendent à se renforcer, elles ne sont toutefois pas toujours aussi évidentes que ce que les discours convenus sur la nécessité partenariale laissent entendre. Ce qui compte avant tout, c'est de donner du contenu opérationnel aux cadres institutionnels établis (CLSPD, conventions, etc.), ce qui suppose de l'interconnaissance, de la confiance, et un effort de clarification des attentes et des engagements de chacun. Dans une logique plus transversale de prévention sociale de la délinquance, il importe parallèlement d'élargir le partenariat à d'autres sphères professionnelles et de renforcer les liens avec d'autres acteurs locaux (prévention spécialisée, centres socio-culturels, établissements scolaires, etc.). Dans le prolongement, il importe aussi de s'interroger sur l'ouverture aux habitants, la manière de les associer et de travailler avec eux sur les enjeux de tranquillité/sécurité sans pour autant tomber dans les travers de la sur-responsabilisation individuelle et du modèle de la surveillance généralisée. Se pose enfin la question des politiques de peuplement, sur lesquelles les bailleurs et leurs partenaires sont régulièrement interpellés dès lors qu'il s'agit d'expliquer l'insécurité dans les quartiers d'habitat social. Au fond, ce sont les effets de ségrégation et de stigmatisation qui interrogent directement leurs responsabilités et se répercutent frontalement sur leur gestion quotidienne des territoires.

Bibliographie

(Ouvrages et articles cités)

- AORIF, « La place de la sûreté chez les bailleurs sociaux », dossier ressources n°22, octobre 2010.
- ARH Nord-Pas-de-Calais, « La tranquillité au quotidien. Mieux connaître pour mieux réagir », conférence de presse, 13 décembre 2010.
- BARTHÉLÉMY F., « Médiateur social, une profession émergente ? », *Revue française de sociologie*, 2/2009 (Vol. 50), pp. 287-314.
- BAYLEY D., SHEARING C., *The New Structure of Policing*, Washington, National Institute of Justice, 2001.
- BEAUX S., PIALOUX M., *Violences urbaines, violence sociale*, Paris, Fayard, 2003.
- BECKOUCHE P., « Terroristes français : une géographie sociale accablante », Tribune publiée in *Libération*, 28/12/2015.
- BLAZY J.P. (président de la commission d'information), *Rapport d'information sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire*, Rapport d'information de l'Assemblée nationale, 2014.
- BONNET L., *Métamorphoses du logement social*, Rennes, PUR, coll. « Le sens social », 2016.
- CASTEL R., *L'insécurité sociale*, Paris, Seuil, coll. « La République des idées », 2003.
- CASTEL R., *La discrimination négative*, Paris, Seuil, coll. « La République des idées », 2007.
- CIPD /CIV, *Guide sur la médiation sociale en matière de tranquillité publique*, 2012.
- CIV, *Médiation sociale. Pour la reconnaissance d'un métier*, Rapport du groupe de travail interministériel et interdépartemental, Les Éditions du CIV, Cahiers pratiques Hors-série, 2011.
- CORTESERO R. (dir.), *La banlieue change !*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2012.
- CRAWFORD A., LISTER S., BLACKBURN S., BURNETT J., *Plural Policing. The Mixed Economy of Visible Patrols in England and Wales*, Bristol, Policy Press, 2005.
- DEBARBIEUX É. (dir.), *L'oppression quotidienne. Recherches sur une délinquance des mineurs*, Paris, La Documentation française, 2002.
- DE MAILLARD J., JOBARD F., *Sociologie de la police*, Paris, A. Colin, coll. « U », 2015.
- DE MAILLARD J., BENECH-LE ROUX P., *Évaluation de l'activité des correspondants de nuit de la ville de Paris*, rapport pour la mairie de Paris, Paris, Cездip, 2011.
- DIVAY S., « La professionnalisation dormante de la médiation sociale », *Informations sociales*, 2/2012, n° 170, pp. 102-108
- FFSU, *Présentation de l'enquête sur le sentiment de sécurité à Bagneux*, document Powerpoint, 18/05/2015.
- GERMAIN S., *Les politiques locales de sécurité en France et en Italie. Une comparaison des Villes de Lyon, Grenoble, Bologne et Modène*, Thèse de science politique, Université Pierre Mendès-France - Grenoble II, 2008.
- GOSELIN C., *Quel traitement des enjeux de sécurité dans la rénovation urbaine ?*, Paris, IAU îdF, 2015 a.
- GOSELIN C., « La rénovation urbaine et le modèle de « l'espace défendable » : la montée en puissance des enjeux sécuritaires dans l'aménagement », *Métropolitiques*, 2015 b.
URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-renovation-urbaine-et-le-modele.html>
- GUÉNOLÉ T., *Les jeunes de banlieue mangent-ils les enfants ?*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2015.
- HEURTEL H., *Victimation et sentiment d'insécurité en Île-de-France. Rapport final de l'enquête 2013*, Paris, IAU îdF, septembre 2014.
- HEURTEL H., *Victimation et sentiment d'insécurité en Île-de-France*, Résultats de l'enquête 2015 à paraître en 2016.
- JOUANNEAU H., « Logement social : face à l'insécurité, les bailleurs s'organisent », Dossier du Club Prévention-Sécurité, *lagazettedescommunes.com*, juin 2012.
- KOKOREFF M., *La force des quartiers*, Paris, Payot, 2003.
- KOKOREFF M., LAPEYRONNIE D., *Refaire la cité. L'avenir des banlieues*, Paris, Seuil, coll. « La République des idées », 2013.
- LAÉ J.F., *Dans l'œil du gardien*, Paris, Seuil, coll. « Raconter la vie », 2015.
- LANÇON G., BUCHOUD N., *Ces banlieues qui nous font peur... Une stratégie d'action pour transformer la gestion des quartiers d'habitat social*, Paris, L'Harmattan, coll. « Questions contemporaines », 2003.
- LE GOAZIOU V., MUCCHIELLI L., *La violence des jeunes en question*, Nîmes, Champ social, coll. « Questions de société », 2009.
- LE GOFF T., MALOCHET V., « Jeunes des cités : présomption de dangerosité », *Cahiers de l'IAU îdF*, n°164, 2012, pp.25-27.

- LELÉVRIER C., GUIGOU B., *La résidentialisation. Genèse, références et effets attendus d'une pratique d'aménagement*, IAURIF-Laboratoire de Créteil, juin 2004.
- MACÉ É., « Service public et banlieues populaires : une coproduction de l'insécurité. Le cas du réseau bus de la RATP », *Sociologie du Travail*, n°4, 1997, pp. 473-498.
- MALOCHET V., *Le Groupement Parisien Inter-bailleurs de Surveillance (GPIS), Sociographie d'une exception parisienne*, Paris, IAU îdF, mars 2015.
- MALOCHET V., « Les polices municipales, les maires et les transformations du paysage de la sécurité publique », *Les Cahiers de la sécurité*, n°26, 2014, pp. 30-40.
- MALOCHET V., *Les policiers municipaux*, Paris, PUF, coll. « Partage du savoir », 2007.
- MARCHAL H., « Gros plan sur les gardiens d'immeubles », *Informations sociales*, n°123, 2005, pp. 80-81.
- MARCHAL H., *Le petit monde des gardiens-concierges. Un métier au cœur de la vie HLM*, Paris, L'Harmattan, 2006 a.
- MARCHAL H., « Les 'jeunes des cités' vus par les gardiens-concierges », *Déviance et Société*, vol.30 n°1, 2006 b, pp. 121-130.
- MPEPPD, *La prévention de la délinquance et la gestion du parc social de l'habitat*, rapport, mai 2012.
- MUCCHIELLI L., *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte, 2001.
- MUCCHIELLI L. (dir.), *La délinquance des jeunes*, Paris, La Documentation française, 2014.
- NEWMAN O., *Defensible Space*, New York, Mac Millan, 1972.
- OBLET T., *Défendre la ville. La police, l'urbanisme et les habitants*, Paris, PUF, coll. « La ville en débat », 2008.
- OBLET T., « Peut-on parler de sécurité sans être taxé d'obsession sécuritaire », *Implications philosophiques*, 2010.
- OCQUETEAU F., WARFMAN D., *La sécurité privée en France*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2011.
- OCQUETEAU F., *Polices entre État et marché*, Paris, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004.
- PEYRAT D., *Habiter, cohabiter. La sécurité dans le logement social*, Rapport à M.N. Lienemann, secrétaire d'État au Logement, 2002.
- REY H., *La peur des banlieues*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.
- SÉRAFINI T., « Le poison de l'insécurité dans les HLM », *Libération*, 12/02/2012.
- SG-CIPD, *Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017, Approche globale de la tranquillité. Rôle et moyens des partenaires dans le domaine de l'habitat (T.1), Outils juridiques et procédures (T.2)*, mai 2014.
- STÉBÉ J.M., BRONNER G., « Figure et métamorphoses des concierges », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°88, 2000, pp. 95-103.
- THIEFFRY C., HASSID O., OHL F., « La participation des habitants au 'vivre ensemble'. Une condition de la tranquillité dans les quartiers d'habitat social », Synthèse de la journée professionnelle du 04 décembre 2008, sept. 2009.
- THIEFFRY C., MORA B. (coord.), « La médiation dans une politique de tranquillité résidentielle », *Les Cahiers de l'USH*, n°142, mai 2011.
- XÉLOT F., avec l'appui de THIEFFRY C., Dossier « Sécurité : des quartiers sous tension », *Habitat et Société*, n°72, décembre 2013, pp.16-37.
- WIEVIORKA M. (dir.), *Violence en France*, Paris, Seuil, coll. « L'épreuve des faits », 1999.
- WILSON J.Q., KELLING G.L., « Broken Windows. The Police and Neighbourhood Safety », *The Atlantic Monthly*, 1982, n°249; trad. fr. in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1994, n°15, pp.163-180.

Annexes

Annexe I : Liste des entretiens

ENTRETIENS DIVERS (complémentaire aux sites étudiés)		
Organisme	Fonction	Date
ACTEURS DU LOGEMENT SOCIAL		
USH		
	Directrice des politiques urbaines et sociales Responsable du département gestion urbaine et sociale des quartiers	04/06/2015
	Expert prévention/sécurité, gestion urbaine et sociale des quartiers, qualité de service, en poste à Marseille <i>(entretien téléphonique)</i>	29/06/2015
AORIF		
	Chef de projet régional, qualité de service et politique de la ville	17/06/2015
EMMAÜS HABITAT (ESH)		
	Chargée de mission DSU, référente sûreté	05/08/2015
LILLE MÉTROPOLE HABITAT (OPH)		
	Chargé de mission médiation tranquillité <i>(entretien téléphonique)</i>	30/06/2015
OPAC DE L'OISE (OPH)		
	Responsable de l'unité prévention <i>(entretien avec le commandant de groupement de gendarmerie de l'Oise)</i>	10/09/2015
PARIS HABITAT (OPH)		
	Chargé de mission sûreté	01/10/2015
SERVICES DE L'ÉTAT		
GROUPEMENT DE GENDARMERIE DE L'OISE		
	Colonel, commandant de groupement <i>(entretien avec le référent de l'OPAC de l'Oise)</i>	10/09/2015
DÉLÉGATION AUX COOPÉRATIONS DE SÉCURITÉ DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR		
	Chargé de mission, colonel de gendarmerie Chargé de mission, magistrat	07/05/2015
SG CIPD		
	Chargé de mission, capitaine de gendarmerie Chargé de mission, magistrat Chargé de mission, sous-préfet	06/07/2015

SITE DE BAGNEUX (quartier Sud-Est) / CACHAN (Cité Jardins)		
BAGNEUX		
Organisme	Fonction	Date
BAILLEURS		
DOMAXIS (ESH)		
	Directrice territoriale (Paris - Hauts-de-Seine) Technicienne de territoire	17/06/2015
	Technicienne de territoire Deux gardiens	23/06/2015
IMMOBILIÈRE 3F (ESH)		
	Chargé de projets sûreté urbaine Cheffe de secteur Bagneux	12/06/2015
	Responsable habitat Bagneux Cheffe de secteur Bagneux	03/06/2015
	Gardien	26/06/2015
HAUTS-DE-SEINE HABITAT (OPH)		
	Directeur général	03/08/2015
	Directrice déléguée – délégation de Bagneux Responsable administrative Responsable médiation/prévention	11/06/2015
	Responsable administrative Assistante de gestion locative Deux gardiens	22/06/2015
OSICA (ESH)		
	Responsable sûreté-sécurité	28/10/2015
SEMABA (SEM)		
	Responsable de la gestion locative Responsable proximité et cadre de vie	25/06/2015
VILLE		
	Maire adjointe à l'habitat	26/05/15
	Maire adjoint à la citoyenneté, la vie des quartiers et la tranquillité publique	28/05/15
	DGS adjointe Directrice du service habitat Coordinatrice prévention/sécurité	05/05/2015
	Directrice du service habitat Coordinatrice prévention/sécurité (<i>visite sur site</i>)	18/05/2015
	Coordinatrice prévention/sécurité	20/07/2015
	Directrice du service habitat	20/07/2015
	Référente mairie annexe de quartier	03/06/2015
	Responsable de la police municipale	15/06/2015
POLICE NATIONALE		
	Commissaire, chef de circonscription Commandant, chef adjoint Référent prévention	29/05/2015
POPULATION		
	Locataire, collectif d'habitants AGS2M	03/07/2015

SITE DE BAGNEUX (quartier Sud-Est) / CACHAN (Cité Jardins)		
CACHAN		
Organisme	Fonction	Date
BAILLEUR		
VALOPHIS (OPH)		
	Délégué général à la sécurité	02/06/2015
	Délégué général à la sécurité	25/09/2015
	Directrice de l'action territoriale et du renouvellement urbain	09/06/2015
	Cheffe d'agence du Val de Bièvre Responsable de l'antenne de Cachan	08/07/2015
	Responsable de l'antenne de Cachan Gardien (<i>Visite sur site</i>)	08/07/2015
	4 gardiens	08/07/2015
VILLE		
	Directeur prévention, médiation, sécurité Responsable du pôle prévention Chargé de mission tranquillité/sécurité	15/09/2015
POLICE NATIONALE		
	Commissaire divisionnaire, chef de la circonscription du Kremlin-Bicêtre Commissaire, chef adjoint	28/09/2015
POPULATION		
	Locataire, membre de l'amicale, administratrice du centre socioculturel	03/07/2015

SITE D'ORLY (Cités Aviateurs & Navigateurs)		
Organisme	Fonction	Date
BAILLEUR		
VALOPHIS (OPH)		
	Délégué général à la sécurité (<i>cf. supra</i>)	02/06/2015
	Délégué général à la sécurité (<i>cf. supra</i>)	25/09/2015
	Directrice de l'action territoriale et du renouvellement urbain (<i>cf. supra</i>)	09/06/2015
	Cheffe d'agence d'Orly	24/07/2015
	Chargée de gestion locative	04/09/2015
	Chef de secteur (<i>Visite sur site</i>)	04/09/2015
	Gardienne	04/09/2015
	Chef de secteur Deux gardiens	04/09/2015
VILLE		
	Directeur du développement urbain	17/09/2015
POLICE NATIONALE		
	Commissaire, chef de la circonscription de Choisy	28/09/2015

SITE D'ARGENTEUIL (secteur centre-ville - Allende & Liberté)		
Organisme	Fonction	Date
BAILLEUR		
AB HABITAT (OPH)		
	Directeur délégué à la tranquillité publique et aux affaires juridiques	20/05/2015
	Directeur délégué à la tranquillité publique et aux affaires juridiques	24/06/2015
	Directeur de l'agence centre-ville	
	Directeur de l'agence centre-ville (<i>Visite sur site</i>)	01/07/2015
	Technicien de maintenance	01/07/2015
	Agent d'accueil	03/09/2015
	Coordonnateur gardiens	
	Gardien	
	Aide-gardien (<i>Visite sur site</i>)	03/09/2015
VILLE		
	Directrice tranquillité publique	03/09/2015
POLICE NATIONALE		
	Commissaire, chef du pôle voie publique Major, chef de groupe voie publique	20/10/2015
SOUS-PRÉFECTURE		
	Chargé de mission prévention / sécurité	04/08/2015

Annexe II : Les obligations des bailleurs en matière de tranquillité/sécurité

Points de repère sur le cadre juridique

L'article 1719 du Code civil indique que les bailleurs doivent, par la nature même du contrat, garantir au preneur la jouissance paisible de la chose louée pendant la durée du bail. C'est là le texte de référence, le socle initial qui fonde et justifie l'intervention des organismes HLM à des fins de sécurisation de leur patrimoine. Sur cette base, plusieurs dispositions juridiques ont été prises ces dernières années en vue d'étendre et de consolider leur champ d'action en ce domaine.

Depuis la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (Lops) de 1995 jusqu'à la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Loppsi) de 2011 en passant par la loi de 2001 sur la sécurité quotidienne, la loi de 2003 sur la sécurité intérieure et la loi de 2007 relative à la prévention de la délinquance, ces mesures sont venues exprimer une reconnaissance officielle des difficultés rencontrées par les bailleurs en même temps que la volonté affirmée du Législateur de conforter leur rôle en la matière.

Pour baliser le cadre juridique en vigueur, on peut retenir trois principaux points quant à la responsabilisation des bailleurs sur le volet prévention/sécurité – sans même évoquer nombre d'autres textes réglementaires les concernant, s'agissant notamment des études de sécurité publique ou des dispositifs partenariaux de prévention de la délinquance.

- L'article 6-1 de la loi du 6 juillet 1989 modifiée tendant à améliorer les rapports locatifs stipule qu'« après mise en demeure dûment motivée, les propriétaires des locaux à usage d'habitation doivent, sauf motif légitime, utiliser les droits dont ils disposent en propre afin de faire cesser les troubles de voisinage causés à des tiers par les personnes qui occupent ces locaux. » Plus simplement dit, les bailleurs doivent assumer leurs obligations en matière de tranquillité résidentielle et déployer les moyens adéquats à cet effet.

- Les articles L271-1 et R271-1 à R271-8 du Code de la sécurité intérieure (CSI) imposent :

- une obligation de gardiennage ou de surveillance des immeubles collectifs à usage locatif à partir d'un certain seuil, ainsi qu'une obligation de prendre des mesures permettant d'éviter les risques manifestes pour la sécurité et la tranquillité des locaux³⁴ ;
- des obligations en matière de prévention situationnelle : installation et entretien de l'éclairage et des systèmes de contrôle d'accès à l'entrée des immeubles, dans les parties communes, caves et parkings.

- Les articles L126-1 à L126-3 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoient la possibilité pour les bailleurs :

- de transmettre les images de leur système de vidéosurveillance aux forces de l'ordre ;
- d'accorder à la police et à la gendarmerie nationales ou à la police municipale une autorisation permanente de pénétrer dans les parties communes des immeubles ;
- de faire appel à ces mêmes services pour rétablir la jouissance paisible des lieux en cas d'occupation des espaces communs du bâti par des personnes qui entravent l'accès et la libre circulation des locataires ou empêchent le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté ou nuisent à la tranquillité des lieux (délit d'entrave).

³⁴ Ces obligations sont applicables à tout bailleur dès lors qu'il gère cent logements locatifs ou plus dans un immeuble ou groupe d'immeubles collectifs formant un ensemble situé soit dans une zone urbaine sensible, soit dans une commune dont la population dépasse 25 000 habitants ou qui est comprise dans une aire urbaine d'un seul tenant regroupant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes comptent plus de 15 000 habitants.

Annexe III : Exemples d'opérations conjointement montées avec la police **Extrait de l'entretien avec le chargé de projets sûreté urbaine** **d'Immobilière 3F**

« On est acteurs de la tranquillité résidentielle, donc on gère en propre notre patrimoine. Mais nous sommes partenaires de la sécurité publique. Et à ce titre, le partenariat est assez large », affirme le chargé de projets sûreté urbaine d'I3F. Il évoque notamment le partenariat opérationnel qu'il peut nouer avec les services policiers : « Le partenariat opérationnel, ça signifie que, assez régulièrement – et je pense qu'on n'est pas très nombreux à le faire – je monte avec les services de police des opérations qui ont trait à la reprise en main d'un certain nombre de territoires, et particulièrement d'un certain nombre d'espaces communs résidentiels, notamment des parkings souterrains dans lesquels nous avons des problématiques. Donc nous avons un travail très concret avec les services de police en la matière. »

Pour l'illustrer, le chargé de projets mentionne deux exemples, « deux grosses opérations très symptomatiques dans le 19^{ème} arrondissement », sur le périmètre de la ZSP des Orgues de Flandres.

▪ La récupération/fermeture du parking du Marché des Quais

« D'une part, on a procédé à la récupération et à la fermeture du parking du Marché des Quais. Qui était devenu un très haut lieu à la fois de la vente, de la consommation et de la présence de marginaux généralement consommateurs de crack. Ce qui posait énormément de problèmes de sécurité pour nos locataires, puisque nous avons un parking qui était en fonctionnement. Ce qui posait aussi des problèmes de salubrité, pour faire simple. Donc dans le cadre du partenariat ZSP avec le commissariat du 19^{ème}, on a décidé de procéder à la fois à l'évacuation de ces lieux et à leur sécurisation de manière à faire en sorte que les choses soient sereines pour tout le monde. On a eu un travail en plusieurs temps. On a délocalisé les locataires qui étaient titulaires d'un parking souterrain, on les a répartis dans les parkings alentour. Une fois que ça a été fait, on a travaillé avec des associations d'accompagnement social des personnes toxicomaniaques, de manière à ce qu'ils aient déjà une première approche pour pouvoir le cas échéant proposer des hébergements ou des solutions autres, plus sanitaires. On a eu un partenariat, bien sûr, avec la mairie, la mairie du 19^{ème} et la mairie centrale. Et avec le commissaire du 19^{ème}. Et une fois qu'on a eu ce travail de coordination, qu'on a prévenu qu'on allait reprendre les lieux [...], on a fait une opération qu'on va appeler de ratissage. Puisqu'il n'était pas question de fermer avec des gens à l'intérieur. Donc avec les services de police, et un processus de sécurisation pour nous, par de la sécurité privée. On a évacué le parking. On a ensuite procédé à la fermeture. Comme on avait quand même beaucoup d'habitudes, y compris de provinciaux qui venaient faire leur marché par-là, pendant un certain temps, on a laissé de la sécurité privée pour faire en sorte qu'on n'ait pas de tentative de réintroduction dans les lieux. Là, on a eu un partenariat extrêmement intéressant avec les services de police, puisqu'ils intervenaient directement en sollicitation, en nocturne, pour éviter qu'il y ait réintroduction dans les lieux. Et aujourd'hui, c'est un lieu qui tient. »

▪ L'ouverture de box et l'enlèvement des véhicules dans le parking des Orgues de Flandres

« On est copropriétaire du parking des Orgues de Flandres, qui est juste à côté, et sur lequel on a eu quelques dysfonctionnements. Et on a monté une très grosse opération, à nouveau avec le commissariat du 19^{ème}. Et on a fait l'ouverture de plus d'une centaine de box qui étaient censés être vacants et qui ne l'étaient que dans notre base. Et sur lesquels, là, on a monté quelque chose de très lourd, puisqu'on a sollicité la PP également. On a dû venir avec cinq ou six véhicules plateaux, tous les moyens d'enlèvement des épaves, une compagnie de CRS, plus un certain nombre de personnes dédiées – équipe cynophile, identité judiciaire, etc. On a enlevé, de mémoire, entre quarante et cinquante véhicules épaves ou ventouses, mais qui servaient surtout au trafic de pièces détachées. Un certain nombre de véhicules volés. Un peu de munitions et très peu de stup' finalement – on était assez déçus. Mais c'est quelque chose qui nous a pris quasiment un an à monter. Parce qu'on a été obligé de faire avec eux trois/quatre exploratoires pour pouvoir contextualiser les choses, voir un peu le volume. [...] Ce qui nous a permis, d'ailleurs, sur une exploratoire, comme ça, de tomber sur un joli stock d'armes blanches, donc on a procédé à une évacuation afin qu'il ne serve pas le soir même. »

« Et donc, voilà, ça, c'est, je dirais, l'opérationnel complet qu'on peut voir. Je vous donne Paris comme exemple, mais il y a d'autres territoires sur lesquels on travaille aussi. Disons que Paris, ce sont des opérations qui sont maintenant un peu anciennes et qui ont fait l'objet d'une certaine communication, donc je vous en parle. Les autres, je ne vous en parle pas parce qu'elles peuvent être encore en cours. »

Annexe IV : Acronymes et abréviations

AORIF	Association des organismes HLM de la Région Île-de-France
BAC	Brigade anti-criminalité
BST	Brigade spécialisée de terrain
CIPD	Comité interministériel de prévention de la délinquance
CIV	Comité interministériel des villes
CLS	Contrat local de sécurité
CLSPD	Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
DALO	Droit au logement opposable
ERU	École du renouvellement urbain
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat
FFSU	Forum français pour la sécurité urbaine
FIPD	Fonds interministériel de prévention de la délinquance
GIE	Groupement d'intérêt économique
GLTD	Groupe local de traitement de la délinquance
GPIS	Groupement parisien inter-bailleurs de surveillance
HLM	Habitation à loyer modéré
MPEPPD	Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
OPH	Office public de l'habitat
PDALPD	Plan départemental d'aide pour le logement des personnes défavorisées
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLS	Prêt locatif social
PLUS	Prêt locatif à usage social
PRU	Projet de rénovation urbaine
SEM	Société d'économie mixte
SG-CIPD	Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance
USH	Union sociale pour l'habitat
ZSP	Zone de sécurité prioritaire
ZUS	Zone urbaine sensible



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME



L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE
EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE PAR DÉCRET DU 2 AOÛT 1960.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49