

Massimo Bricocoli
Paola Savoldi

recherche

PUCA

Villes en observation

Politiques locales de sécurité urbaine en Italie



Villes en observation

Politiques locales de
sécurité urbaine en Italie

Massimo Bricocoli

Paola Savoldi

Plan Urbanisme Construction Architecture
Directeur de la publication : Emmanuel Raoul
Responsable de l'action : Jacques Frenais
Coordination de la publication : Martine Vernier
Traduction française de Camille Aubret
PUCA / Grande Arche de la Défense
Paroi Sud – 92055 La Défense Cedex
Tél. : 01 40 81 63 82 – Fax : 01 40 81 24 46
Site : www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca

Collection « Recherches » du PUCA n° 194
en vente au CERTU – 9, rue Juliette Récamier – 69456 Lyon Cedex 06
Tél. : 04 72 74 59 59 – Fax : 04 72 74 57 80
Site : www.certu.fr

Crédit photo de couverture : Massimo Bricocoli (Milano, 2008)

Sommaire

Préface	
Sophie Body Gendrot	5
Orientations	
Massimo Bricocoli et Paola Savoldi	27
Trieste – La sécurité comme effet collatéral	
Anselmo de Titta	43
Milan – Contrats fragiles et inflexions néolibérales	
Massimo Bricocoli	77
Turin – Régénération urbaine et cohésion sociale	
Paola Savoldi	97
Rome – Rendre la ville à ses habitants	
Riccardo Zilli	119
Naples – L'urgence perpétuelle	
Daniela De Leo	141
Palerme – Démocratie féodale et pratiques bourgeoises de rupture	
Brigida Proto	159
Thèmes et acteurs	
Massimo Bricocoli et Paola Savoldi	187
Références	201

Préface

Sophie Body-Gendrot

C'est à une observation fine et articulée de six villes italiennes, chefs-lieux de région, que se livrent six chercheurs italiens, Massimo Bricocoli, Daniela de Leo, Anselmo De Titta, Brigida Proto, Paola Savoldi, Riccardo Zilli. Les problèmes singuliers ou habituels qu'elles confrontent ne dépayseront pas les observateurs français. En revanche, les réformes abouties ou avortées à des degrés divers prêtent à réflexion. Dans quelle mesure les réussites sont-elles transposables à d'autres pays ? Que peut-on apprendre des échecs, sinon que le lieu fait la différence. *Place matters*. C'est tout l'intérêt de cette recherche dense, déroulée en six chapitres, selon une rigoureuse grille d'analyse.

Du choix de la définition des politiques locales de sécurité urbaine

La définition des politiques locales de sécurité urbaine à laquelle ont adhéré les chercheurs procède par défaut. Elle rejette l'approche directe de la sécurité et de l'ordre public, approche « avant tout *bourgeoise* » qui s'en remettrait au monopole légitime de l'usage de la force par l'État central et à une vision binaire d'habitants conformes, respectueux des lois d'une part et d'autre part, d'habitants inquiétants, *autres*, aux marges de la légalité. Ils ont adopté une définition large et sociale de l'insécurité, prenant en compte les transformations du marché du travail, du logement, de l'urbanisme ainsi que la population surnuméraire dans les quartiers, sa situation précaire et irrégulière, corrélée aux flux et processus d'immigration... c'est-à-dire qu'ils s'en sont tenu aux effets visibles de phénomènes identifiables localement. La sécurité apparaît par conséquent comme « une question omnibus » agrégeant des problèmes habituellement liés à d'autres politiques sectorielles (logement, immigration,

santé, éducation, etc.). Les politiques locales de sécurité urbaine seraient en quelque sorte des politiques de rebut, des politiques mixtes ou résiduelles de thèmes non traités par ailleurs par les autres politiques. Ces politiques aborderaient le problème de la sécurité comme une fonction de protection sociale, à l'instar du chercheur britannique Ian Loader qui présente la sécurité comme « un bien public global »¹. Selon une perspective dynamique, elles s'insèreraient dans une notion de gouvernance à l'anglo-saxonne, mobilisant une pluralité d'acteurs publics et privés impliqués dans une action citoyenne en direction des quartiers précaires.

C'est dire que l'approche est avant tout locale et ce, en l'absence en Italie d'une politique urbaine centralisée et de l'importance des initiatives régionales, ce qui la distingue de la France. Un bref rappel historique de la formation de l'unité italienne à la fin du XIX^{ème} siècle, contrée jusqu'alors constituée d'une multitude de royaumes et de souverainetés, aide à comprendre pourquoi les régions et les villes en particulier ont l'initiative de ces politiques. Il est rappelé que les villes italiennes ne disposent pas comme en France de parcs massifs de logements sociaux, qu'elles sont ségréguées et éclatées entre populations fragiles et populations aisées et que dans les années 1990, elles ont subi les phénomènes de privatisation des services et de dérégulation qui offraient un plus grand rôle aux lois du marché et à l'action des associations. En conséquence, les disparités régionales et locales sont fortes et les problèmes sont traités fréquemment de manière contractualisée, par des niveaux institutionnels éclatés (nationaux, régionaux, municipaux et infra-municipaux). Il en résulte des contradictions.

Hypothèses de recherche

Les chercheurs se sont posés d'emblée les questions suivantes : dans le cadre d'une définition de l'insécurité associant dimensions sociale et civique, comment s'articulent les politiques locales de sécurité urbaine tournées vers les personnes et celles tournées vers les lieux ? Comment s'inscrivent-elles dans l'agenda des politiques locales ? Comment le thème de l'insécurité devient-il un sujet d'action ? Quelles ont été les pratiques dans des villes très diverses éprouvant des conditions d'insécurité sociale différentes ? En particulier le contraste entre villes du nord et villes du sud est-il pertinent ? Si au nord, la

1. Ian Loader, Neil Walker, *Civilizing Security*, Cambridge University Press, 2007, p. 234.

sécurité urbaine est un objectif local, les chercheurs suggèrent que dans le sud, elle serait un terrain stratégique et symbolique permettant l'articulation d'une action nationale à l'action de la police locale, en particulier contre la criminalité organisée. L'hypothèse de départ des chercheurs repose sur l'idée que la reformulation sécuritaire de nombreux problèmes n'est que le symptôme d'un recul ou d'une absence d'autres politiques relatives, par exemple, aux sans-abri, aux immigrés, à l'emploi, au développement économique, aux quartiers ou aux espaces publics, d'où une notion innovante de sécurité, articulée sur le social et sur l'urbain. « Les politiques de sécurité interviennent là où les autres politiques se dérobent ». Les chercheurs réfutent l'idée simpliste selon laquelle il suffirait de créer de l'emploi local pour que disparaissent les problèmes urbanistiques et sociaux. La création d'emplois dans le cadre d'actions d'urbanisme et de construction a souvent été un échec, remarquent-ils et elle n'a pas su prendre en compte le problème de précarité des jeunes, ou les questions de santé, par exemple. Ces problèmes ont donc été transférés à la politique de sécurité urbaine.

Méthodologie

La méthode a consisté d'abord à prendre en compte le contexte de changement global et local, à savoir les transformations politiques et socio-économiques et les changements qu'elles induisent.

Ainsi il est d'emblée précisé que des transformations constitutionnelles ont donné plus de compétences et d'autonomie aux régions et aux municipalités (le domaine de la sécurité fait partie du secteur le plus décentralisé). Elles ont été facilitées depuis 1993 par l'élection directe des gouverneurs régionaux et des maires dotés eux aussi de nouvelles compétences en matière de prévention et de sécurité. La réforme de la police locale et la réorganisation de ses services de proximité à l'échelon territorial a découlé de ces décisions.

Ensuite, les chercheurs ont procédé à un travail ethnologique fin du terrain et se sont mobilisés sur quelques quartiers problématiques dont ils ont restitué la configuration, les usages et les comportements en fonction de lieux spécifiques. Ils ont dépouillé de la documentation et mené des séries d'entretiens pour saisir l'aspect problématique des expériences. « Le travail sur les quartiers peut être considéré comme un point d'entrée pour comprendre le fonctionnement des politiques » de sécurité urbaine. « Les quartiers et les problèmes qui les caractérisent résultent d'actions institutionnelles. C'est donc en les observant qu'on peut comprendre comment les politiques remettent en cause les formes les plus récurrentes de traitement des problèmes liés aux quartiers de

logements publics ». On trouve là la partie la plus riche du travail qui ouvre sur une compréhension en profondeur de la complexité à laquelle se heurte la moindre politique, sachant qu'aucun choix n'est jamais satisfaisant pour l'ensemble des habitants tant est grande leur diversité en fonction de l'âge, du sexe, des origines, de l'ancienneté de la résidence, de l'idéologie, etc.

Enfin chaque étude de terrain se clôt par des points récapitulatifs destinés à la compréhension d'ensemble.

Principaux enseignements de la recherche

Chaque ville étudiée présente une configuration spécifique, les problèmes comme les solutions ne sauraient être généralisés sinon sur les points suivants : comme en France, chaque ville s'est dotée d'un contrat local de sécurité, appelé diversement selon les lieux, et reposant sur un cadre permettant de dresser des objectifs concrets en matière de sécurisation des quartiers et sur des moyens de coordination des acteurs et des ressources. L'intervention publique procède par quartiers ciblés. La préférence va presque toujours d'abord à la rénovation du bâti, la plus aisée, puis au traitement social, plus complexe.

Nous ne retiendrons ici que les traits les plus saillants des études de cas.

Milan a été traité par Massimo Bricocoli. Il insiste d'emblée sur la dérégulation et sur l'inflexion néo-libérale (fournisseurs de services et clients) pour laquelle a opté la région de Lombardie. L'innovation porte sur la réforme de la police locale. Celle-ci est chargée de la protection et du contrôle territorial. Elle est dotée d'outils technologiques de surveillance dans les zones urbaines critiques, de ressources humaines (brigades de nuit) et matérielles. L'insuffisance de l'investissement institutionnel et du budget régional a contraint les politiques de sécurité urbaine à n'obtenir que de modestes résultats en dépit d'une rhétorique forte relative à l'insécurité urbaine à l'échelon régional. Les approches sont restées traditionnelles et la vision étroite. Le travail de la police, confrontée à des attentes fortes des citoyens, a par conséquent pris de l'importance, la police est devenue l'interlocuteur privilégié du maire. Dans le quartier de Stadera à forte présence marocaine, elle a mobilisé des permanences d'observation avec des agents de quartier et a développé des outils pragmatiques d'intervention territoriale, sans en référer aux instances hiérarchiques. « Dans sa phase de pleine maturité, le rôle de la permanence était très développé : celle-ci était à la fois un lieu de recueil des réclamations des locataires sur l'état des logements, un centre d'aide pour faire face aux formalités administratives, un lieu de rencontre pour les adolescents et enfants, un siège pour

les agents chargés des contrôles préventifs contre les squatters ou des enquêtes judiciaires dans ce quartier et un centre d'écoute et de distribution des denrées alimentaires ». Elle s'assurait aussi que pendant l'été, le logement des personnes âgées parties pour de brèves vacances n'était pas abusivement occupé. Ces initiatives policières ne sont pas sans rappeler le modèle local britannique où la police occupe une place de leadership en matière de prévention urbaine. Elles rappellent également les expériences novatrices, *Safe Heavens*, menées dans des quartiers américains défavorisés², où la police constituée de policiers volontaires, installée au pied des immeubles (comme les kobans japonais) est là à toute heure du jour et de la nuit pour répondre aux besoins des familles monoparentales en termes pragmatiques et symboliques (fonction de tutorat exercé auprès des enfants et des adolescents; réponses légales; formation pour les adultes, etc.). La démarche s'inscrit également dans le modèle néerlandais selon lequel un agent de quartier est responsable d'une zone territoriale très limitée qu'il apprend à connaître parfaitement. La police pallie le sentiment d'abandon éprouvé par les habitants. Elle exerce une fonction de « paratonnerre » et alerte les autres secteurs politiques qui se sont dérobés à leur devoir d'intervention. Les associations ont réussi à tirer leur épingle du jeu grâce à des financements exceptionnels compensant l'absence de travail social efficace dans les quartiers.

Bricocoli insiste aussi sur le travail de la municipalité en matière de sécurisation des espaces publics, parcs, places, espaces verts, perçus comme à risques. Des interventions concrètes en matière de clôtures, de régulations et de vidéosurveillance ont favorisé la segmentation des usages entre personnes peu soucieuses de se côtoyer. « Les types de segmentations suivent différentes dynamiques de désarticulation certainement plus surnoises, jamais explicites mais qui aboutissent à une division de la ville en quartiers » remarque-t-il. Mettre en sécurité signifie rassurer les bons citoyens plutôt que de brasser un ensemble urbain dans un sens plus unitaire. Le bilan de Milan sur cette question n'est donc pas encourageant.

Par contraste avec Milan, un changement profond et évident caractérise le cas de **Turin** (traité par Paola Savoldi) à l'initiative de deux maires, Valentino Castellani, universitaire venu en politique comme technicien et Sergio Chiamparino, le maire actuel, issus tous deux du centre gauche. En termes politiques, la ville apparaît comme une anomalie dans le paysage italien. D'une part, sa politique est cohérente et continue en matière de développe-

2. Cf. Sophie Body-Gendrot, *The Social Control of Cities? A Comparative Perspective*, Oxford, Blackwell, 2000.

ment urbain, ce qui lui a permis d'atténuer les effets désastreux de la sortie de l'ère fordiste et le passage à l'ère post-industrielle. D'autre part, les résultats sont là ; le taux de chômage a baissé de moitié (6,2 % en 2002) tandis que le nombre de touristes a doublé (1.115 millions) en raison des ambitions internationales de la ville.

Comme les autres villes examinées ici, Turin s'est doté d'un plan d'action stratégique visant la promotion internationale de la ville. Il a été axé sur quatre domaines : l'agglomération métropolitaine, le développement économique, l'action sociale, la culture. En 1997, le projet Périphéries a eu pour objectif de rénover des quartiers physiquement et socialement dégradés en y menant une action préférentielle territoriale, à la française, à partir de financements européens, nationaux, régionaux, communaux destinés aux zones urbaines en crise souffrant de problèmes d'identité et de marginalité. L'originalité de la démarche tient à l'intégration des politiques, des acteurs et des financements, à l'appel à la participation active des habitants, à la démarche *bottom up*. Deux types de quartier ont bénéficié de ces politiques de dérogation : des quartiers de logements sociaux dégradés, à la périphérie de la ville, et des zones d'habitat vétuste en centre ville accueillant des immigrés. Les plans d'accompagnement social lancés en 2003 s'adossent à des actions de régénération urbaine sous couvert de sécurité, condition sine qua non pour impliquer la police locale. En conséquence, la « question de la sécurité urbaine est devenue le réceptacle de toutes les actions mises en place dans le domaine géographique et social ».

Sur le papier, la démarche est modélisée à l'extrême : inventaire cartographié des difficultés relatives à la sécurité et construction du problème vécu par les habitants et par les agents institutionnels ; rencontres entre responsables en vue de collaborations ; actions de repérage, agrégation des demandes des habitants et élaboration des réponses ; distribution des responsabilités.

Sur le terrain, le programme de requalification urbaine a été testé à Corso Grosseto, quartier d'habitat social, à fort taux de chômage, composé pour moitié de personnes âgées intimidées par la présence visible de dealers, de trafiquants et de revendeurs en tous genres. La police n'y est pas la bienvenue en raison des trafics illicites. Néanmoins peu de personnes portent plainte, par crainte de représailles alors que l'insécurité est forte dans le quartier en raison des vols et des cambriolages. L'innovation vient de la création du Point Sospello où les personnes se rendent pour exprimer sans crainte leurs griefs, pour y rencontrer des agents de quartier, pour aider à « soigner » le quartier. Malheureusement, des choix budgétaires ont contraint à supprimer la mission de ces agents. Les gardiens d'immeubles ont été remplacés par des entreprises de nettoyage sous contrat, ce qui a provoqué un dérèglement profond. Il

n'empêche, il est important pour l'imaginaire des habitants de savoir qu'à un moment donné, leurs problèmes ont été compris, qu'ils ont été écoutés et qu'ils ont contribué aux solutions.

Cinq autres zones ont bénéficié de dispositifs analogues dont San Salvario, « le quartier le plus difficile de la ville », à proximité de la gare ferroviaire. Ce quartier multiethnique a mauvaise réputation : trafics de stupéfiants, prostitution, logements dégradés, surpeuplement, rotation rapide des locataires, espaces publics à risques. Dans le sillage du Projet Périphérie, une agence locale de développement a été mise en place disposant de ressources pour fonder une action publique multidimensionnelle. On retiendra, par exemple, la création d'une Maison des conflits, centre destiné à gérer les conflits et à impliquer les associations dans les médiations sociales en direction des marginaux. Parallèlement, la police a dû intervenir pour résoudre les problèmes opposant propriétaires privés soucieux de revaloriser leurs biens et délinquants impliqués dans la drogue et dans la prostitution. Le processus de rénovation n'a donc pas été linéaire, mais marqué par les oppositions, les doutes, les reculs et pour finir les avancées.

Comme à Elephant Castle³, quartier du centre de Londres, abritant des familles africaines en grand nombre dans les logements sociaux et des yuppies attirés par les belles maisons victoriennes, aucun choix municipal ne peut satisfaire l'ensemble des habitants et des compromis s'avèrent nécessaires. Avec la sécurisation de San Salvario, Bricocoli observe l'arrivée de « pionniers urbains » qui profitent des bas prix de l'immobilier pour entamer la gentrification du quartier. Nul doute dès lors que les demandes de sécurisation des nouveaux habitants se feront mieux entendre que celles des immigrés.

De toutes les villes examinées ici, c'est l'approche turinoise, sans nul doute, qui se rapproche le plus de ce que l'on nomme les politiques de la ville en France. Bien que locale, cette approche part de diagnostics, élabore des plans, se dote de moyens et tente de résoudre des problèmes multidimensionnels dans les quartiers avec des ressources très diversifiées. Turin est donc bien « une anomalie » dans le paysage urbain italien.

La ville de **Trieste** dans la région du Frioul est, elle aussi, bien à part mais pour d'autres raisons. Son histoire et sa situation géographique lui donnent un profil singulier et la question de la sécurité ne saurait être traitée comme celle de n'importe quelle autre ville mais comme une expérience menée dans un laboratoire de la social-démocratie. Singularité de Trieste, la question de l'insé-

3. Cf. Sophie Body-Gendrot, *Cessons d'avoir peur!* Paris, Editions Bourin, 2008.

curité urbaine ne figure ni dans les débats ni sur l'agenda politique, elle est englobée dans le secteur de la santé publique intégrée aux politiques sociales dans un processus de territorialisation, observe Anselmo De Titta. Trieste n'éprouverait-elle pas d'insécurité urbaine? On dit en effet qu'elle a la tranquillité d'une ville nordique, propre, sans excès et que les crimes et les conflits y sont rares. Les personnes âgées y sont visibles, les étrangers le sont peu. Mais l'exceptionnalisme de la région dotée d'un caractère polycentrique et multiculturel, tient à son statut autonome spécial, qui lui a été accordé par la constitution de 1948.

Des forces de police et l'armée exerçant des fonctions de surveillance de la frontière en font une région hyper-protégée. La municipalité n'a donc pas à intervenir dans ce domaine et la police municipale est peu active.

La question de la frontière du Frioul avec l'Autriche, la Hongrie, la Slovénie et la Croatie est en effet primordiale. On peut l'envisager comme une séparation, un lieu de passage ou au contraire comme un lien proactif avec l'Europe centrale et orientale. C'est cette perspective que soutiennent la région et le maire, l'industriel du café Illy, très engagé dans cette coopération transnationale dont la devise est l'unité dans la diversité.

Libéré des questions de sécurité, l'engagement public s'est fait sur la « citoyenneté sociale », la santé et des formes de providence destinées à assurer un minimum de bien-être aux habitants les plus vulnérables et donc à les mettre en sécurité.

Parmi les projets innovants dans les quartiers, *Habitat, santé et développement de la communauté* prévoit un service de « concierge social » et des activités de socialisation pour réduire la marginalité. Les employés connaissant bien les territoires agissent en synergie sous les auspices de l'Agence (Azienda) des services de santé: 11 zones sont concernées, 17000 Triestins (sur 200 000 environ). « Quelques-uns des techniciens qui travaillent aujourd'hui dans l'Azienda, l'organisme public le plus actif dans la promotion d'initiatives et de projets, sont les mêmes qui ont vécu la révolution psychiatrique de Franco Basaglia. A tous les niveaux hiérarchiques, la passion, le lien avec le territoire, l'ouverture aux initiatives qui visent à déraciner les anciennes pratiques sont tangibles. Cet élément est d'autant plus intéressant si l'on compare avec d'autres contextes italiens pour comprendre ce qui empêche d'y développer des initiatives semblables ».

Le succès de cette approche territorialisée repose sur une volonté politique manifeste, un investissement institutionnel, la présence des institutions sur le terrain et la connaissance microsociologique des territoires et des habitants par les agents publics. L'étude de cas de Valmaura dans la banlieue de Trieste en offre une illustration concrète. C'est un quartier de logements publics

dégradés, à proximité d'une usine massive. Il s'étend le long de la côte maritime et ne dispose de presque aucune place publique. Jeunes marginalisés et personnes âgées dépendantes forment les composantes importantes de la population de cette cité-dortoir. Le mal-vivre, l'exclusion et la résignation qui y règnent se comparent facilement avec ceux de certaines zones urbaines sensibles françaises. « C'est comme si la condition mentale de la banlieue s'était emparée d'eux (les jeunes), en les empêchant de voir autre chose que leur environnement ».

Les projets menés à Valmaura ont par conséquent été menés sur plusieurs fronts tout en restant coordonnés. Santé, éducation de rue, dialogues et échanges entre jeunes et animateurs ont été soutenus par la conciergerie sociale, intégrée au programme Habitat. La démarche microzones a consisté à faire du porte à porte pour rencontrer tous les habitants en traitant au cas par cas les situations les plus dramatiques, de ce fait évitant « les interventions aveugles et formalisées ». Pleinement impliqués dans le quartier, les agents ont créé des réseaux de connaissance entre les habitants, les ont renseignés, les ont impliqués dans les démarches par cages d'escalier.

En conséquence, les résultats tangibles ont comporté aussi des effets intangibles : « les gens délèguent moins de problèmes aux institutions et s'activent personnellement pour résoudre les conflits mineurs internes ou les petits problèmes entre immeubles. Chacun a pris conscience qu'il était possible d'intervenir sur des problèmes en mettant de côté cette sensation d'impuissance et de résignation typique des situations marginales ». On a ici le meilleur aspect d'une implication réussie des habitants dans la solution de leurs problèmes, du type de celles que nous avons analysées à la Cité des poètes à Pieyrefitte ou à Melrose dans le Bronx. Mais c'est aussi celle qui régnait à Shanghai avant sa modernisation accélérée, lorsque les habitants, répartis par cages d'escalier, réglait leurs problèmes mineurs par l'intermédiaire, comme ici, d'un chef de cage d'escalier⁴. Ils prennent conscience que le voisinage est une ressource pour tous. Prendre un café avec ses voisins, discuter des petits problèmes de la rue donne un sens d'appartenance, de *community*, de projets à poursuivre ensemble⁵. Des adultes référents donnent confiance aux habitants pour affronter l'avenir.

L'expérience de Trieste démontre que si les questions de sécurité sont prises en charge par d'autres instances, la ville progressiste peut alors se consacrer à

4. Cf. Sophie Body-Gendrot, *Villes : la fin de la violence ?* Paris, Presses de Sciences-po, 2001 et *Cessions d'avoir peur*, *op. cit.*

5. Sur la notion de *community*, cf. Robert Putnam, *Bowling Alone*, Cambridge, Ma, Harvard University Press et Sophie Body-Gendrot, *The social control*, *op.cit.*

améliorer la citoyenneté sociale des citoyens les plus précarisés afin d'améliorer le bien-être de tous.

Les majorités réformistes de gauche à **Rome**, la capitale et dans la région du Latrium qui l'englobe, ont choisi de travailler sur les problèmes urbains, par arrondissements. On en dénombre 19, ils sont dotés de compétences en matière de développement économique et de gestion du territoire et d'autonomie financière, comptable et gestionnaire. Le président et le conseil d'arrondissement sont élus directement par le peuple. La ville est la locomotive du développement régional et bénéficie de fonds structureaux européens jusqu'en 2013. Des programmes de rénovation, de requalification soutenus par des contrats par quartiers sous-tendent l'initiative au service des collectivités locales.

Concernant la sécurité, une approche traditionnelle vise à lutter contre la dégradation du bâti dans certains quartiers, à lutter contre la délinquance des mineurs, à mettre en place une prévention situationnelle à l'aide de caméras et autres dispositifs dissuasifs. La sélection des zones d'intervention s'établit à partir des lieux avérés de criminalité; des accords sont passés avec la police et s'articulent à un plan communal. Un observatoire établit des cartes situant les lieux à risques, précisant l'évolution des données statistiques en matière de délinquance et de criminalité, des typologies par types de délits sont élaborées et il s'ensuit idéalement une répartition adéquate des outils de lutte, selon un modèle d'approche policière (COMPSTAT) qui avait rendu la ville de New-York célèbre.

En 1999, Rome a accueilli le Forum européen pour la sécurité urbaine. La promotion de la sécurité par le truchement d'une participation active des citoyens s'est traduite en résultats positifs concrets, en particulier dans les logements publics dégradés.

Une des originalités de l'approche romaine telle qu'elle est ici relatée par le chercheur Riccardo Zilli tient au soin apporté aux parcs publics, tel le Parc Morandi qui attire les dealers de drogue et les prostitués. Scindé en deux par une autoroute, il a pu être reconstitué grâce à un pont et les usagers ont réussi à se le réapproprier. Le Parc fluvial du Testaccio a été également réaménagé et les enfants des écoles tout comme les joueurs de pétanque le fréquentent à nouveau.

Deux études de cas, portant sur les quartiers Esquilino et sur le Quartaccio illustrent les problèmes de sécurité romains et les solutions mises en œuvre. Le premier est un quartier à forte présence de familles immigrées, logées dans des immeubles précaires. Il est très animé et proche du centre. Mais c'est un lieu de conflits entre habitants anciennement enracinés et nouveaux venus, sans domi-

cile fixe et marginaux dont la présence contribue au sentiment d'insécurité. Le projet « Esquilino sûr » a préconisé la création sur place d'un bureau de quartier, chargé de rassembler les griefs, les demandes, les informations et de mettre en réseau les habitants, les associations et les agents institutionnels. Une carte identifie les lieux à risques et les ressources susceptibles d'être mobilisées (médiateurs, par exemple). Des réunions thématiques, en forme de forums, coordonnent les interventions visant à redonner une qualité aux espaces publics (nettoyage, réouverture d'un jardin, par exemple) et les habitants prennent conscience qu'ils ont un rôle à jouer, ne serait-ce que celui de s'exprimer.

Par contraste, le Quartaccio est un quartier isolé, en banlieue. Il est composé de 650 familles logées dans des immeubles dégradés. La délinquance y est élevée, le racket, les trafics, les conflits fréquents opposent une population nomade sicilienne, des dealers et les personnes âgées.

L'innovation municipale émise par la Direction de la politique de sécurité a consisté à organiser des médiations sociales à partir d'entretiens avec les habitants pour comprendre les raisons des conflits. Des associations sont intervenues pour proposer des solutions et des fêtes de quartier ont contribué à rapprocher des gens qui ne se parlaient pas auparavant. Parallèlement, via des contrats de quartier provenant d'une offre nationale, la direction des périphéries a soutenu des financements destinés à la rénovation des espaces. Certes ces avancées sont fragiles mais elles sont significatives d'une possibilité de réussite. « Cette importante série d'interventions et d'actions collaboratives provoque actuellement un intérêt spécial des habitants pour les questions de légalité et de respect pour « la chose publique », beaucoup plus que par le passé. Les services mis en place au début par les médiateurs sociaux continuent de fonctionner et sont maintenant presque entièrement gérés par la population ». Comme à Trieste, c'est cette pérennité de l'action, portée par les habitants au-delà de l'action ponctuelle institutionnelle, qui semble la plus prometteuse pour l'avenir.

Pour terminer ce panorama, deux villes, **Naples** et **Palerme** présentent un profil particulier en raison de leur histoire spécifique et de leur localisation géographique au sud du pays. Toutes deux souffrent de la présence historiquement enracinée d'organisations criminelles, de corruption et de tentatives de mise en tutelle par l'État de la sphère locale sous couvert de légalité et d'ordre. Les problèmes de racket, extorsions et trafics y sont en effet récurrents tout comme les mesures d'intimidation par destruction et les conflits des faibles autorités locales avec l'État central à propos de la prise en charge de l'ordre public.

Si dans certaines des villes précédemment évoquées, le débat sur l'insécurité urbaine est inexistant, tel n'est pas le cas de **Naples**. L'emprise territoriale

de la camorra dans un contexte de chômage et de précarité sociale ne cesse de croître. L'élite politique locale, également positionnée à l'échelon national, a détourné la question de la sécurité qui handicape la ville pour consolider son autorité. Elle a souhaité l'intégrer au sein d'autres politiques, en faire en quelque sorte, une politique résiduelle. « Un syndrome sécuritaire à éclipse a ainsi émergé, plus ou moins dominant selon les périodes, sans que ce syndrome n'annonce jamais de politiques aptes à traiter des problèmes toujours plus complexes ». La ville traite donc en urgence quantité de problèmes (déchets, corruption, santé) tout en étant dans l'incapacité manifeste de les gérer. Elle sollicite en permanence des aides exceptionnelles pour cet état d'urgence perpétuel.

Le regard porté sur cet état d'insécurité endémique que peu de villes françaises continentales connaissent a été renouvelé par l'adhésion de la Campanie au Forum européen sur la sécurité urbaine en 1999-2000, observe Daniela De Leo. Mais le véritable changement date de 1993. C'est alors que se consolide l'articulation prometteuse des politiques urbaines et sociales, intégrant le problème de l'insécurité. Mais le traitement devient de plus en plus bureaucratique, la culture réformiste s'essouffle, et le pouvoir politique du gouverneur régional renforce la centralisation des approches. Alors que, parallèlement, la violence criminelle progresse, des querelles inter-institutionnelles sur les moyens d'y faire face opposent le Ministère de l'Intérieur italien, la Région et la municipalité. L'apparence d'ordre est préférée à un travail social en profondeur pour combattre l'exclusion et sont lancés des programmes exceptionnels impliquant l'armée et des équipes policières tels Haut Impact 1 puis 2 en 2006 destinés à ramener la sécurité à Naples et dans la province. « La résistance aux séductions du contrôle total liée en réalité, selon certains, à l'inefficacité de l'action administrative n'a cependant pas empêché la constante et significative réduction des budgets des politiques sociales, décisives pour prévenir les formes aiguës d'exclusion, de marginalisation et de désagrégation sociale » note la chercheuse.

Ce n'était pas le cas sous l'administration du maire Bassolino qui avait compris que la sécurité civile était liée à la sécurité sociale. Elle avait lancé, par exemple, un projet de « grands-parents civiques » et des comités de solidarité/sécurité. Mais cette approche est devenue minoritaire par rapport à la facilité présentée par la prévention situationnelle, l'amélioration de l'éclairage et la mise en place des caméras. Prévention du racket, protection des touristes, rappel de la légalité sont devenus des priorités.

Pour sa part, la région a ciblé dix quartiers à risques et des programmes de formation, des centres sociaux, des actions de prévention de la délinquance des mineurs ont été financés par des fonds européens et nationaux. Au

niveau municipal, les efforts ne se sont pas montrés probants sinon pour la clôture d'un grand espace vert, la Villa Municipale et celle du parc Scampia que Daniela De Leo analyse en détail. Il s'agit de protéger des biens publics du vandalisme dans le premier cas et de réguler l'usage du parc dans le second. Le premier cas confirme l'absence de démarche sécuritaire avant 2000. « Il s'agit d'un cas plutôt curieux de négation des demandes de sécurité émanant d'utilisateurs spécifiques d'espaces publics en voie de rénovation ».

La fermeture du parc, la clôture supprimant deux kilomètres de promenade le long de la mer et le séparant du quartier huppé de la ville n'ont apparemment pas posé problème car de nombreuses personnes s'opposaient à ce que le parc la nuit serve à des rencontres illicites. La fermeture du parc permettait des facilités de gestion administrative. Il y a eu consensus pour protéger le parc des « vandales », ce qui masquait le non traitement des véritables exclus-clochards, immigrés, transsexuels, etc. La dispute s'est portée sur le choix esthétique de la grille et les vrais problèmes n'ont pas été abordés.

À Scampia, quartier de logements sociaux, dans la banlieue nord de Naples, les activités criminelles sont récurrentes. L'attention de la commune sur le quartier a été attirée par un groupe d'occupants historiques mobilisés sur le caractère inhabitable de sept immeubles de 14 étages appelés Les Voiles. Outre le malaise créé par les opérations de démolition et de reconstruction qui prévoyaient de redonner vie à ces ensembles d'immeubles, l'insécurité des habitants venait de l'accroissement du commerce et de la consommation de la drogue. Les maisons se fermaient, les portes se blindaient, chacun se barricadait comme il le pouvait. Le Parc Scampia a servi de catalyseur. La municipalité a demandé aux chercheurs de lui trouver « une clôture intelligente ». Elle savait pertinemment qu'une clôture traditionnelle ne serait d'aucune utilité, qu'elle serait vandalisée et rendue inopérante. Les chercheurs ont proposé, dans une démarche à la Jane Jacobs, de redonner une diversité et une densité d'usages au parc, en créant par exemple ici un terrain de foot confié à une association locale, et là en suscitant des interventions de nature diverse. Ils ont fourni des indications sur les lieux à risques qui ont été profitables à la police et aux agents de ville. Ils ont montré que « certaines conditions liées à la structure des bâtiments ou à la faiblesse du niveau économique et social des habitants peuvent déterminer l'arrivée et l'installation de dealers de drogue, avec tous les effets territoriaux complexes qui s'ensuivent ».

Pour finir, la chercheuse dénonce une approche politique simpliste qui consiste à classer Naples en saine et laborieuse d'une part et d'autre part, en malade et perdue alors que la réalité est infiniment plus complexe.

De **Palerme**, Brigida Proto, dit que la situation est très grave. C'est la ville de la « bourgeoisie mafieuse », la capitale de la criminalité organisée, avec sa corruption et ses guerres de clan et sa mise sous tutelle des institutions locales. Economiquement, la métropole est stagnante, l'économie de marché compétitif inexistante, la croissance urbaine fermée. Le problème de l'insécurité urbaine se pose car si « la petite délinquance est faible en ville, les crimes liés à la criminalité organisée et à l'administration publique ont fortement augmenté » et ce en dépit des efforts anti-mafieux menés par certains habitants de Palerme. Le rôle de l'Etat et des institutions dans les faillites de l'*antimafia* civile est déterminant, observe-t-elle. En effet, avec l'intervention de l'armée et avec les grandes opérations nationales de lutte contre la mafia (Printemps de Palerme), la société civile locale n'est pas incitée à se prendre en charge et à défendre ses libertés, elle joue un rôle passif.

Au début des années 2000, la Région a cessé de faire de la sécurité une priorité et a démantelé ses dispositifs idoines. L'hypothèque de la mafia sur Palerme est devenu un sujet tabou, et « une politique singulière, voire étrange, de santé publique a professionnalisé la sécurité en favorisant les thèmes de contrôle du territoire et de l'assistance médicale ». La police locale est restée isolée, cantonnée à la sécurité routière, aux démarches judiciaires et d'ordre public, elle ne participe pas avec les forces nationales à la lutte contre la mafia. Tout le contexte d'intimidation et de menaces que cette dernière impose en obligeant les populations à collaborer avec les mafieux, par exemple, lors d'embauches sur les chantiers, est oblitéré à l'échelon local.

L'innovation a consisté à lancer, grâce à une loi nationale, des accords de programme cadre (APC) entre gouvernement national et la région pour définir des interventions communes dans des zones rendues prioritaires en raison de leur marginalité sociale. Mais en réalité, le premier APC n'a pas débouché sur de réels échanges en raison d'une méfiance historique du local envers le national. Le second APC, axé sur le social et sur l'urbain, a visé à renforcer le sentiment d'appartenance des populations à leur voisinage. Mais là encore, la réduction des budgets nationaux à partir de 2001 a amené la ville à sous-traiter avec des associations ce projet ainsi que les soutiens aux besoins des jeunes et la cogestion des espaces urbains avec les forces de l'ordre et le monde du travail.

Tout au long de l'analyse, les termes de tumeur, de maladie reviennent comme leitmotiv explicatif de la faiblesse des résultats. Pourtant un adjoint délégué à « la transparence et au contrôle du territoire » avait tenté d'appliquer à trois quartiers des propositions énergiques: création d'agents de quartiers destinés à contrer la cohésion existant autour des leaders de la criminalité organisée, poste d'avocat de la ville pour lutter contre les pathologies administratives et publication sur internet des nominations publiques comme outil de

vigilance contre la corruption. Mais la résistance de l'administration locale à ces changements a été la plus forte et l'adjoint, ancien magistrat anti-mafieux, contraint à démissionner.

L'irréversibilité des processus est illustrée par les zones d'expansion (ZEN), quartiers prioritaires dégradés. Ils auraient dû être des quartiers-solution, ils restent des quartiers-problème, abandonnés, et la loi du plus fort s'y exerce. Les citoyens sont amenés par conséquent à s'auto-prendre en charge et à improviser les services dont dépend la survie du quartier. La police n'intervient que dans les cas extrêmes, elle est fortement contestée en dépit du climat de peur qui règne dans ces zones car elle gêne les trafics illicites qui sont légion. Les interventions municipales dans les ZEN prennent un caractère d'urgence mais temporaire et ne créent pas un véritable changement. « L'accumulation des interventions, les attentes créées par la population au chômage de Zen et l'urgence (d'un mouvement politique rénovant un îlot, brûlé afin d'en expulser des clandestins) ont abouti à une implication ambivalente des habitants que l'on peut qualifier de *manipulation* », note la chercheuse. En effet, la mairie cherche à rejoindre les habitants sans régler pour autant le problème de l'emprise de la mafia sur eux.

Des micro-expériences de laboratoire social, des espaces de participation authentiques, financés par la ville permettent toutefois à des enfants et à des familles de ZEN, par exemple, de travailler avec un groupe de femmes venues des bons quartiers et engagées dans la lutte contre la mafia. Un atelier de théâtre thérapeutique pour les jeunes a remporté quelque succès mais faute de soutien, il a dû être remplacé par un programme de formation et d'accès à l'emploi. On le voit, le contexte est particulièrement fragile et incertain et les menaces de destruction des réalisations et du laboratoire lui-même sont permanentes, rendant obligatoires les compromis relatifs à la loi.

L'Europe pourrait-elle représenter un appel d'air face à cette situation inextricable? Le programme Urban a soutenu au centre de la ville un programme de rénovation urbaine en 1999, un travail avec les femmes sur la violence qu'elles subissent et des actions en direction des jeunes dans le centre social S. Anna. Mais une fois les financements Urban épuisés, la mairie a délégué à des associations la gestion de S. Anna qui a perdu sa vocation première. D'autres initiatives citoyennes ont surgi par la suite, sans que l'on puisse pour autant parler d'un processus, tant elles sont fragiles.

Conclusions

De cette passionnante étude sur les politiques locales de la sécurité urbaine en Italie, fondée sur une observation fine des pratiques de terrain et de la capacité et de la volonté politiques de rénovation des quartiers sensibles à des degrés variés selon les régions et les villes, on constate en premier lieu qu'aucun modèle ne saurait rendre compte de la démarche foisonnante italienne, ne serait-ce que parce que le système de compétences est fortement décentralisé et que les régions ont, contrairement à la France, une réelle autonomie gestionnaire, financière et politique. A une extrémité de la gamme d'intervention, certains gouverneurs, certains maires se saisissent volontiers de la question de l'insécurité dont ils escomptent tirer un profit politique par leur innovation et leur capacité à trouver des ressources; à l'autre extrémité, d'autres éludent le sujet et se querellent avec d'autres instances institutionnelles sur le partage des responsabilités. Des positions intermédiaires entre ces deux extrêmes nuancent les profils des acteurs politiques.

Ensuite, la compréhension passe nécessairement par la prise en compte déterminante des contextes régionaux et locaux. Est ici flagrante la disparité entre villes du nord se donnant des objectifs et villes du sud soumises aux effets mortifères de la criminalité organisée. Chaque ville a sa spécificité. On ne saurait comprendre la latitude d'action de Trieste en matière sociale en méconnaissant le rôle joué par l'armée et le soin sécuritaire mis à protéger sa frontière avec l'Europe centrale et méridionale. Cette délégation de la sécurité à d'autres instances explique le succès de l'approche territorialisée reposant sur une volonté politique manifeste, un investissement institutionnel, la présence des institutions sur le terrain et la connaissance microsociologique des territoires et des habitants par les agents publics. La dimension romaine comme capitale du pays explique le traitement privilégié qu'y reçoit la police locale mais aussi le succès des bureaux de quartier dans les arrondissements. Comme à Trieste, les services mis en place au début de l'intervention par les médiateurs sociaux continuent de fonctionner et sont maintenant presque entièrement gérés par la population. Les ambitions internationales de Turin lui imposent d'être une ville sûre tandis que l'option néolibérale guide les politiques de fédéralisme régional en Lombardie dont les effets retentissent sur Milan.

Ces contextes historiques et conjoncturels sont en partie explicatifs de la diversité des actions prises en fonction du choix des possibles et des solutions alternatives qui peuvent en découler au-delà du seul maintien de l'ordre. Mais sur ces contextes se greffent des problèmes plus contemporains, telles la question de l'immigration récente, celle des quartiers en crise du fait de leur obsolescence ou de leur déclin socio-économique et des espaces publics délaissés et inquiétants.

L'hypothèse de départ des chercheurs se trouve ici vérifiée : les politiques locales de sécurité urbaine ont bien à traiter des lieux et des populations négligés par les autres politiques. « Là où il devient difficile d'articuler politiques sociales et politiques d'urbanisme sur l'espace et le développement des quartiers d'habitat social, les politiques de sécurité proposent de résoudre des problèmes considérés comme insolubles ». Plusieurs choix s'offrent alors. Les mesures peuvent soit s'affirmer comme ouvertement sécuritaires, par exemple, en déplaçant des populations nomades jugées indésirables par les habitants les plus anciens et en « assainissant », en divisant les lieux. Elles évitent d'avoir à penser la question de l'habitat pour ces populations ou d'imposer l'usage mixte d'un parc. Il suffit de le fermer, de le mettre sous caméras de surveillance ou de l'amputer d'un espace contesté. Soit elles peuvent se présenter comme « sociales » tout en étant sécuritaires, ce qui réduit la responsabilité des responsables du travail social envers des catégories difficiles, jeunes ou immigrés par exemple, ce qui est le cas à Milan avec les pactes locaux pour la sécurité urbaine, remarque Massimo Bricocoli. « Autrement dit, là où les politiques « sociales » de sécurité interviennent, les politiques et les actions réellement sociales perdent du terrain ». Soit encore, les autorités sont convaincues que seule une approche sociale peut donner à long terme aux populations un sentiment de sécurité, et l'approche sécuritaire en tant que telle disparaît, elle n'est que résiduelle, comme c'est le cas à Trieste où sous couvert de santé publique, le traitement prend en charge des problèmes qui passeraient ailleurs sous la rubrique sécurité urbaine. Dans tous les cas, il s'agit de réguler l'espace urbain insécure, de le gérer, de résoudre la question de la présence visible d'immigrés récents plus ou moins dotés de papiers ou de trafiquants défiant les normes collectives ou de jeunes sans avenir, etc.

Les chercheurs dénoncent tout au long du travail une approche ségrégative qui consisterait à délimiter, séparer, assainir au nom de l'urgence. Ils préfèrent la notion de clôture « intelligente » à celles de la prévention situationnelle disposant de caméras, de barrières et de règlements prohibitifs qu'ils qualifient de « perspective ambiguë qui ne spécifie pas l'objet de la sécurité : s'agit-il de protéger les habitants du quartier d'habitat social ou de protéger la ville de la menace des périphéries ? ». Dans un travail récent comparant deux résidences d'habitat social à Paris dans le X^e arrondissement et à Red Hook, Brooklyn, la chercheuse Véronique Levan⁶ s'était posée des questions similaires après avoir

6. V. Levan, *La Mise en Place de la Prévention Situationnelle dans le Logement Social à Paris et New York*, sous la direction de Sophie Body-Gendrot, thèse soutenue à l'Université Paris-Sorbonne, UFR anglais, 3 février 2007.

mené des entretiens auprès des locataires dans les deux quartiers. Ceux-ci, au début soucieux d'obtenir des bailleurs un marquage délimitant leur territoire pour se protéger des délinquants, avaient rapidement constaté qu'une fois les grilles mises en place, ils avaient l'impression d'être dans un zoo. Cette ambivalence autour de la clôture se constatait à Paris comme à New-York et les locataires eux-mêmes avaient des positions contradictoires.

On retrouve ici ces ambivalences et ces contradictions tout au long de la recherche italienne. La clôture se substitue au contrôle social et à *l'efficacité sociale* des habitants, lesquelles font défaut lorsque le quartier est trop voué à la résignation, à la désagrégation et au désespoir latents. Alors règnent le chacun pour soi et l'évitement mutuel. Une réflexion plus poussée sur les conditions permettant l'implication de la société civile précarisée dans les solutions à ses problèmes aurait été utile et aurait pu se présenter sous forme de typologie. Certaines villes (Trieste, Rome) ont en effet misé sur cette implication et elle a été bénéfique. Elle a été amorcée par des agents de quartier, des médiateurs, des « grand-parents civiques », des « concierges sociaux » faisant effet de « paratonnerres » ; une fois le dispositif lancé, les habitants en confiance et mis en réseaux se le sont approprié : d'autres villes se contentent d'une apparence de participation, très fragile et que l'on soupçonne temporaire comme à Palerme.

Une attention particulière de la recherche est donné au rôle des polices régionale et locale. Doivent-elles prendre la tête des opérations et avoir un effet d'entraînement des partenaires publics, comme c'est le cas au Royaume-Uni ? Effectuer un travail social en repérant les dysfonctions sur des micro-territoires dont chaque policier aurait la responsabilité ? S'insérer dans un dispositif policier plus large et plus répressif, comme dans le sud ? Laisser la défense nationale agir, en raison de la proximité avec la frontière, comme à Trieste ? Tous les cas de figure sont ici présentés et tiennent beaucoup à l'option politique de la région et de la ville étudiées.

Une dernière question vient à l'esprit : les expériences positives, évoquées ici, seront-elles durables ? D'emblée, les chercheurs répondent que « ces politiques ne s'inscrivent pas dans une perspective durable et ont peu d'effets à moyen et à long terme ». Leur pessimisme vient de ce que les causes de l'insécurité sont liées aux transformations socio-économiques globales et à des réformes structurelles profondes relatives aux politiques sociales et urbaines qui n'ont pas été entreprises. Toutefois, l'examen attentif des actions entreprises dans les villes offre des réponses plus nuancées. Il convient en effet de distinguer des réponses à l'insécurité visibles et efficaces ou inversement. Trieste se présente comme le meilleur élève avec des politiques invisibles et efficaces, mais le cas est tellement singulier, puisque la sécurité est prise en charge par d'autres instances, qu'on ne saurait en tirer une généralité. Turin vient en

second avec une bonne communication sur des actions efficaces mais là encore la prospérité de la ville et de la région rendent les problèmes d'insécurité moins aigus qu'ailleurs. Rome serait en position médiane avec sa logique de sélection par zones d'intervention qui ne permet qu'une réussite partielle. Comme à Naples et à Palerme, la communication sur les actions de sécurité et sur le traitement urbain des problèmes est forte mais l'efficacité n'est pas probante. Milan semble n'avoir trouvé ni une politique de sécurité urbaine visible ni efficace.

Il manque malgré tout un volet dans cette recherche qui aurait permis de comprendre pourquoi certaines villes doivent agir dans l'urgence et d'autres non. Quand on étudie la politique centralisée de la ville en France⁷, on observe par exemple qu'elle s'est édifiée par à-coups, sous la pression médiatique et l'émotion de l'opinion publique devant des violences urbaines ou des faits divers calamiteux associant banlieues en crise, jeunes issus de l'immigration et délinquance dans les reportages qui en ont été faits. Les idées progressistes du vivre ensemble et de la mixité sociale ont été mises en échec, entre autres, par la publication continue de statistiques montrant la poussée du sentiment d'insécurité que les élus politiques de tous bords ne sauraient négliger s'ils veulent avoir la moindre chance de remporter les élections. Les représentations médiatiques ont une incidence sur le choix des ménages. Ceux qui peuvent déménager des grands ensembles à problèmes et partir s'installer dans des pavillons situés dans des quartiers moins difficiles le font. Les zones sensibles se vident de leurs habitants anciens, en dépit d'efforts politiques destinés à les y maintenir. Les problèmes de ces quartiers donnent l'impression de n'être jamais résolus alors que la moitié de la population parfois a pu, grâce à des mécanismes de mobilité et à des mesures efficaces d'intervention publique, partir. Mais en raison de l'attraction des loyers bas, de la crise d'une économie en transition vers le post-fordisme et des flux d'immigration, elle a été remplacée par de nouvelles populations précarisées dont les problèmes visibles ont été attribués aux lieux, à une « tyrannie du territoire ».

La prise en compte d'une opinion majoritaire qui ne vit pas dans les quartiers en crise italiens mais les juge par le biais des médias et qui, par son pouvoir de sanction, influence les choix des élus, est à peine esquissée ici. On subodore que cette majorité ne souhaite pas que la valeur de sa propriété baisse avec la présence d'indésirables visibles dans ses rues, qu'elle a peur pour ses enfants lorsqu'ils se rendent dans un parc où opèrent les dealers, etc., mais

7. Sophie Body-Gendrot, Catherine Wihtold de Wenden, *Sortir des banlieues. Contre la tyrannie des territoires*, Paris, Autrement, 2007.

comment s'exprime-t-elle et qui la relaie, on l'ignore. On suppose que la stigmatisation, le désir de séparation sociale, les préjugés ethniques et raciaux l'influencent. De quel poids pèse-t-elle sur les choix des élus? Quels sont ses pouvoirs de sanction?

Une autre question complexe pour les élus régionaux et locaux n'a pas été évoquée: le choix d'un allègement des problèmes sociaux via le traitement territorial plutôt que celui de la réduction des inégalités et de l'accélération de la mobilité des habitants par d'autres politiques. C'est le choix américain: les habitants votent spontanément avec leurs pieds et quittent des quartiers insécures. « Vie et mort des grandes villes américaines » selon le titre de J. Jacobs. Il serait dans le destin de quartiers trop impuissants à lutter contre leurs dysfonctions d'être quittés par leurs habitants et de sombrer dans le déclin. Il y a aujourd'hui plus de ménages pauvres vivant dans les banlieues que dans les *inner-cities*. Les pouvoirs publics américains balancent entre deux options: comme en Europe, la redynamisation d'espaces urbains en déclin via des programmes, tel l' *Empowerment Zones*, vestige des *Model Cities* des années 1960 d'une part et l'encouragement à la mobilité soutenu, par exemple, par le programme *Moving On to Opportunities* émanant du Département du Logement ou par les bons (*vouchers*) permettant aux familles quittant les ghettos de se loger dans des quartiers plus cléments en ayant le différentiel du loyer pris en charge. La dispersion des ménages pauvres sur un plus grand nombre de territoires et la déconcentration des zones sensibles a des effets probants. Par exemple, à Chicago, entre 1980 et 1990, le nombre de zones de pauvreté concentrée était passé de 9 à 11. En 2000, il était tombé à 6. Dans six zones, les revenus de plus de la moitié des ménages étaient situés en dessous du niveau de la pauvreté, en 2000, il n'y en avait plus qu'une seule⁸. L'offre d'emplois situés en bas du marché du travail avait aussi permis aux très pauvres de sortir de la dépendance. On peut déplorer ces options, mais elles méritent, en fonction des orientations néo-libérales de certaines villes italiennes, d'être évoquées.

Le débat se pose en France à propos de la mixité sociale qui reste une utopie. En effet, la séparation sociale est de plus en plus marquée entre catégories sociales qui ont le choix de s'installer, de travailler, d'apprendre ou de se divertir là où il y va de leur intérêt (et non nécessairement de l'intérêt général) et de recourir à la privatisation des services, et celles qui restent captives des lieux de relégation. Les premières qui sont une très forte majorité invoquent leur droit à

8. « The Deconcentration of Poverty in Chicago, 1990-2000 » cité par P. Marcuse « Putting Space Into Place. Reassessing the spatiality of the ghetto and advanced marginality », *City*, vol. 11, n°3, 2007, p.379.

vivre dans la tranquillité et à fuir les lieux à risques ; de même les investisseurs pour créer une entreprise, un immeuble, un parking, etc. dans un quartier, exigent la sécurité.

Les quartiers sensibles sont insérés dans un tout, désormais globalisé, relié dans une grande chaîne d'interdépendances. L'influence forte de la mafia et de la camorra sur les quartiers, mettant en échec la capacité des politiques locales à agir, l'eussent-elles souhaité, en est une évidence extrême.

On ne peut que souhaiter une suite à cet important travail. Il pose des questions complexes sur les atouts et sur les limites d'une action politique décentralisée en matière de sécurité urbaine dans le contexte italien. Il apporte surtout des pistes de recherche comparative qu'il convient de poursuivre.

Orientations

Massimo Bricocoli, Paola Savoldi

L'émergence d'un nouveau thème

À l'image des nombreuses questions qui s'inscrivent dans l'agenda des sociétés locales et qui font l'objet de politiques publiques, l'insécurité urbaine apparaît comme une catégorie nouvelle : les contours du problème se définissent sur la base d'une série de demandes sociales mais surtout en fonction des réponses apportées par les responsables politiques (Body Gendrot, 2002 ; Breckner et Bricocoli, 2006 ; Crawford, 2002).

Le développement d'un ensemble de politiques portant directement sur les domaines de la sécurité est relativement récent en Italie (Braccesi, 2004). Ce n'est qu'à partir des années 90 que furent mis en place, d'une part une série d'initiatives et de programmes lancés par des régions et des villes sur le thème de la sécurité urbaine, et de l'autre des lieux et des dispositifs de réflexions et de recherche. Mais on constate dès le départ que la question de la sécurité urbaine est beaucoup moins étudiée que d'autres objets de recherche urbaine. Souvent la recherche répond à une demande des élus locaux qui veulent mettre en avant les résultats de leur mandat politique. Plus rares sont les occasions d'une réflexion plus approfondie et générale.

Au seuil de cette étude, nous faisons l'hypothèse que, à partir de la pluralité et de la variété des expériences locales en matière de sécurité urbaine, il est possible de montrer comment le thème de la sécurité urbaine a influencé la définition des agendas de recherche et d'action publique en Italie (Bricocoli, de Leonardis et Tosi, 2008). Cette pluralité des politiques publiques n'est pas le fruit d'une variation des échelles de l'analyse mais reflète, comme nous le montrerons par la suite, une réelle fragmentation et une diversité des orientations dérivant de l'absence d'un cadre unifié au

niveau national et de l'importance des dispositions élaborées au niveau régional.

Point d'observation, objectifs. La recherche privilégie l'observation de la façon dont les politiques de sécurité urbaine ont été inscrites dans l'agenda des politiques (publiques) locales en Italie. Dans le cadre d'une analyse de ces politiques, nous avons exploré l'élaboration progressive d'un grand nombre de définitions de la « sécurité urbaine » (Stefanizzi, 2006) ainsi que la délimitation d'un terrain d'action apparemment nouveau, dans le contexte de la mise en oeuvre par les administrations locales de lois, de dispositifs, de programmes, de politiques et de pratiques portant sur la sécurité. Notre recherche poursuit trois objectifs fondamentaux :

- comprendre comment le thème de la sécurité urbaine est devenu un sujet d'intérêt pour la recherche et l'action des gouvernements locaux. Nous partirons d'une revue critique du débat et des principales expériences de politiques conduites en Italie sur le thème de l'insécurité.
- identifier les pratiques et les orientations qui gouvernent les politiques publiques de la sécurité, à différentes échelles de gouvernement et sur la base de l'exploration de quelques cas significatifs.
- esquisser des scénarii possibles d'évolution de ces politiques ainsi qu'une possible redéfinition du thème de la sécurité.

Phases, méthodes. Notre recherche a porté, dans une première phase, sur un examen critique des matériaux et de la documentation qui ont été mobilisés pour construire une réflexion théorique ainsi qu'une représentation de la problématique de la sécurité urbaine. Cette phase a permis de constituer plusieurs hypothèses interprétatives et de mener une série de recherches empiriques de terrain. Le travail sur le terrain s'articule sur six contextes locaux, six villes chef-lieu de région, réparties sur l'ensemble du territoire national. Ce choix représente de façon non systématique, mais cependant complète, la variété d'idéaux types liés aux questions et politiques locales dans des contextes et des types de réglementation régionaux différents (nous verrons qu'ils exercent une influence importante). Dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur le cas italien, la recherche examine le rapport entre politiques régionales et politiques municipales à Trieste et dans la région du Frioul Vénétie julienne, à Milan et dans la région Lombardie, à Turin et dans la région du Piémont, à Rome et dans la région du Latium, à Naples et dans la région Campanie et enfin à Palerme et en Sicile.

La sécurité urbaine, objet de l'agenda public et thème de recherche : une revue critique

Les recherches portant sur l'insécurité urbaine se sont inscrites dans un double contexte :

- premièrement, la réflexion théorique a été élaborée parallèlement à un processus de changement économique et social et les retombées urbaines de telles dynamiques ont rarement été étudiées.

- deuxièmement, des recherches de terrain se sont multipliées à l'appui de programmes d'action et des pratiques des gouvernements locaux.

Ces deux éléments de contexte ont influencé, de manière non linéaire et parfois négative l'évolution du débat culturel ; celui-ci a pâti de l'absence d'une forme de réflexion qui mette en discussion certaines pratiques à partir de positions théoriques. Souvent la nécessité des choix politiques a prévalu sur le reste.

Entre une réflexion théorique fortement centrée sur le thème de la sécurité urbaine et une pratique souvent peu réflexive, il est possible d'identifier une troisième voie, profitable à la recherche sur la problématique de la sécurité, définie au sens large, et utile pour discuter et améliorer des pratiques en cours d'expérimentation. Dans cette perspective, le point de vue que nous privilégions est une définition large, non restrictive de la question de la sécurité urbaine. Celle-ci n'est pas une spécialité, un secteur autonome et distinct des politiques publiques, mais plutôt un terrain en friche, où convergent des questions qui ne concernent pas exclusivement le thème sécuritaire . Sur la scène publique, la notion de sécurité a un impact majeur et semble avoir des limites précises. Dans les faits, il s'agit d'une question *omnibus* agrégeant des problèmes qui normalement sont liés à d'autres politiques sectorielles (sociales, du logement, etc.). Les problèmes que ces politiques ne sont pas en mesure d'aborder et de traiter confluent de manière spontanée et souvent occasionnelle, vers le domaine de la sécurité urbaine. Si l'on se conforme à cette interprétation, les politiques de sécurité, davantage que des politiques sectorielles sont des politiques de « rebut », des politiques mixtes ou « résiduelles ». Cela ne les rend pas moins intéressantes. Au contraire, en tant qu'intrications de politiques résiduelles rattachables à d'autres thèmes, elles constituent un domaine dynamique permettant d'observer les évolutions des actions en matière d'urbanisme. Pour l'ensemble de ces raisons, la ville, et certains espaces spécifiques qui s'y trouvent, sont utilisés dans notre recherche comme point de départ pour observer, décrire et mettre en discussion les politiques de sécurité. Adopter une perspective locale, de l'intérieur même de la ville, semble être une stratégie pertinente pour observer les formes d'usage, de régulation ou de contrôle des espaces ainsi que les comportements et conditions sociales et économiques de ceux qui fré-

quentent et traversent un même lieu. La ville devient ainsi un lieu d'observation du processus d'évolution des pratiques sociales, un terrain d'expérimentation de l'action publique (Bagnasco, Le Gales, 1997 ; Palermo, 2005).

Politiques de sécurité en Italie

Caractères et résultats. Si on examine le développement des politiques dites de « sécurité urbaine » en Italie, on remarque que le terrain a été marqué par :

- une progressive apparition et l'émergence dans les médias de plusieurs questions reformulées en termes d'insécurité dans les agendas politiques. Le processus est renforcé par les effets du changement du mode d'élection des maires, qui devient une élection directe (Amendola, 2003 ; Pavarini, 2006). Avant 1993 (loi n.81), les maires étaient désignés par les élus. Par la suite, les maires furent élus directement par les citoyens, et disposèrent de nouvelles compétences, comme nommer leur adjoint ;
- des formes de déconcentration et de délégation de compétences aux régions et aux collectivités locales. Parallèlement aux questions d'ordre public et de gestion des flux migratoires, toujours traitées au niveau national, ces délégations de compétences furent orientées vers la prévention d'un large ensemble de problèmes intégrés dans une définition générale de l'insécurité urbaine ;
- des types de financements et d'expérimentations de politiques régionales visant principalement la police locale et la réorganisation de ses services sur une base territoriale (comme par exemple la mise en place des « Agents de quartier ») et sur le principe fondamental de proximité (Bricocoli, Cristalli, 2004).

Les résultats et les faiblesses liés à ces politiques sont les suivants :

Effets positifs à court terme. Des projets-pilote innovants sont mis en oeuvre dans les secteurs où il existe une demande latente de relation avec les institutions publiques, mais ils sont fragiles pour différentes raisons. Nous avons exploré les limites de l'action policière de proximité qui est parfois aux frontières du travail social : cette proximité crée une tension, parfois positive, avec le monde des services sociaux. La Police Locale, en tant que représentante du gouvernement local, acquiert une nouvelle visibilité et fait l'objet d'une multiplication des demandes de services publics de la part des citoyens. Dans le meilleur des cas, cette position constitue un bon lieu d'accueil et un premier intermédiaire.

Incertitudes à moyen terme. L'efficacité de ces orientations s'est confirmée à moyen terme. Des effets pervers sont apparus du fait de l'absence d'un relais institutionnel, d'une faible réorganisation de l'administration et du gouvernement local nécessaires à une nouvelle définition territoriale des compétences et surtout de l'absence et de la faiblesse des autres politiques, notamment sociales. De plus, le travail de la police locale au sein des nouveaux programmes de

sécurité urbaine montre que la reformulation « sécuritaire » de nombreux problèmes n'est que le symptôme d'un recul ou de l'absence d'autres politiques.

Difficultés. Les programmes d'actions et de financements ont progressivement tenté de dépasser les formules initialement liées à l'attribution de budgets et d'équipements destinés à la formation de la Police Locale. Plus récemment ces mêmes budgets destinés à la « sécurité » furent réaffectés à d'autres domaines, dans une logique d'intervention sur plusieurs « fronts » d'action. Mais il faut reconnaître que, en l'absence d'un cadre adéquat, il existe un risque que ces nouvelles formules (reprenant le modèle des contrats de sécurité comme les services de médiation et d'animation socioculturelle) soient des dépenses publiques réparties entre les sujets du secteur associatif et social mais qui ont une faible prise sur les facteurs problématiques. L'acteur public se désengageant du domaine social et sécuritaire, laisse la place à des acteurs moins familiers de l'action collective.

La véritable nature des politiques de sécurité urbaine. Les politiques de sécurité urbaine font face à un problème latent : leur mise en place finit par mettre en évidence le retrait d'autres politiques. Ainsi, les politiques sociales et économiques en particulier, sont les premières dont les effets sont remis en cause, pour ce qui concerne le gouvernement local. Les politiques économiques, de l'emploi et du développement révèlent également leurs lacunes au niveau du gouvernement (Bricocoli, 2005). Définir un cadre unique, à partir de la façon dont les pratiques délimitent un domaine de politiques « de sécurité » en Italie est une opération qui, comme pour les autres politiques sociales et urbaines, présente des difficultés structurelles. Il faut noter en effet que la fin du monopole de l'Etat central en matière d'interventions sécuritaires a provoqué une concurrence entre l'autorité de l'Etat et celles des localités dans la répartition de leurs rôles et de leurs compétences (Braccesi, 2004). La régionalisation des politiques de sécurité urbaine a impliqué une réarticulation et une diversification des pratiques. Celles-ci sont visibles dans les définitions et les catégories utilisées, mais aussi dans les règlements et dans les dispositifs régionaux de référence qui en dérivent, et dans les attitudes que les municipalités ont adoptées dans la construction d'un agenda de politiques locales de sécurité. Dans ce contexte, il faut souligner une différence forte entre les régions du nord et du sud de l'Italie. Alors qu'au nord la sécurité, définie comme « sécurité urbaine », est un objectif du mandat du gouvernement local, dans les régions du Sud, elle devient un terrain stratégique et symbolique qui articule des conditions d'action locales et des interventions de niveau national. De nombreuses attentes pèsent sur l'administration locale, mais les principes des actions de lutte contre la criminalité organisée influant sur les pratiques et les usages du territoire (Sales, 2006 ; Saviano, 2007), sont décidés au niveau du gouvernement central

et des forces de la police nationale. Ceci étant, notre étude de terrain a des limites plus précises car elle porte en priorité sur les politiques qui se rapportent directement à la dimension urbaine et non à la sécurité comme ordre public.

Gouvernements locaux et politiques de sécurité. En Italie, c'est surtout à l'échelle du gouvernement local, en particulier de l'agenda politique du maire que se situent les demandes de résolution des problèmes d'insécurité, quand ceux-ci font irruption sur la scène (concrète et sociale) collective urbaine et sous des formes variables. Les problèmes d'insécurité urbaine en ce sens constituent des éléments de rupture qui exigent des gouvernements qu'ils prennent en charge une série de questions variées et nouvelles, pour lesquelles n'existent pas encore de solutions ayant prouvé leur efficacité. La possibilité de trouver des solutions là où se trouve l'origine du problème est débattue et renvoie aux profondes transformations des usages de la ville et de la dimension collective de la vie urbaine. Un ensemble hétérogène de questions s'inscrit sous le thème de l'insécurité et en particulier dans la façon dont il est décliné dans le débat national (avec une référence directe à des phénomènes qui touchent des dimensions locales et quotidiennes de la vie). D'autre part, à partir du moment où ces questions sont qualifiées de problèmes de « sécurité », elles deviennent des objets de savoirs et d'actions qui se réfèrent au contrôle et à l'ordre ; tout autre traitement de la question est délaissé.

Déclinaisons générales des politiques de sécurité. Sur un plan général, nous avons pu identifier une tendance néolibérale des politiques de sécurité qui s'est exprimée dans deux directions. Une première direction, qui est à la base d'actions et d'interventions, est celle des programmes destinés à contrer les effets traditionnellement destructeurs de changements structurels – sociaux et économiques – rapides. On le voit notamment dans le rôle actif joué par les gouvernements locaux en matière de contrôle et de sanctions, et dans l'allocation de ressources à la police locale. Une deuxième direction, suivie de manière plus indirecte, est la promotion d'actions de prévention sociale destinées à intervenir là où les autres politiques ont déserté le terrain. En d'autres termes, le non traitement par les politiques publiques sociales d'une série de sollicitations a pesé sur l'administration locale pour qu'elle inscrive dans son agenda politique des interventions visibles, parfois à court terme. Des actions ont alors été mises en place, qui insistent souvent dans leur vocabulaire sur le « social », mais en réalité appartiennent au registre de politiques sécuritaires.

Domaines d'interventions. Comme nous verrons dans les enquêtes de terrain, il y a trois domaines principaux des politiques et dispositifs de sécurité : la population étrangère d'immigration récente, les quartiers en crise (quartiers de logements sociaux ou non) et les espaces publics. Une première constatation, qui permet d'articuler la réflexion sur les politiques sociales et sur les politiques urbaines, est

que les politiques de sécurité interviennent là où les autres politiques se déroberont. Ainsi, les politiques d'intégration sociale ne traitent pas directement de l'immigration et les politiques de sécurité sont souvent mises en place pour faire face aux problèmes liés à l'immigration même, typiquement dans les centres historiques ou dans les quartiers périphériques. Quand les politiques sociales de rénovation et de développement des quartiers publics rencontrent des obstacles, les actions de sécurité urbaine semblent en mesure de trouver des solutions, même partielles, à des problèmes jusqu'alors insolubles. Ou, encore quand la place de l'habitat précaire est grande et nécessite une réponse politique complexe et articulée, les actions des administrations locales sont généralement des interventions plus ou moins répressives, destinées à déplacer temporairement les personnes dans une optique sécuritaire, plutôt que de trouver des solutions aux pénuries de logement.

Les politiques de sécurité comme politiques sociales résiduelles ?

En Italie, la construction progressive d'un domaine des « politiques de l'insécurité » est liée à une problématisation – basée sur la notion de « sécurité urbaine » – qui a déclenché une puissante réorganisation des institutions législatives, des lois, des autorités et des professions compétentes, en un mot des acteurs et espaces consacrés à la résolution du « problème ». En d'autres termes, les limites du problème ont été progressivement définies par les réponses apportées et par les « définitions *in situ* » de la question.

En somme, les caractéristiques de ces politiques peuvent être dégagées de l'observation des pratiques, et de leur relation avec les règles générales établies au niveau régional. L'observation des expériences conduites dans des contextes régionaux et dans des chefs-lieux de région, permet d'affiner le regard et de préciser des profils de politiques de sécurité.

Scenarii régionaux. Ainsi la région Lombardie, parmi les premières en Italie, a élaboré une loi régionale (n.4 du 2003) qui redéfinit le rôle de la police locale et introduit un dispositif d'appels d'offres destiné à financer prioritairement les aides aux commissariats de police locale. Cette disposition s'est greffée sur une redéfinition plus large des actions en matière de sécurité urbaine, et notamment la mise en place de « Pactes Locaux » qui souffrent de la fragmentation et de la faiblesse des politiques sociales. Par ailleurs, l'expérience régionale du Frioul Vénétie julienne permet d'identifier des continuités entre certaines expériences locales qui furent par la suite transformées en politiques régionales. En outre la territorialisation des politiques sociales et de la santé publique rend plus évident le rôle des institutions et a pour conséquence d'évincer les questions de sécurité urbaine de l'agenda politique.

En ce qui concerne les actions menées à Turin, le gouvernement régional du Piémont joue un rôle faible dans la définition de stratégies de sécurité. Par

ailleurs, la municipalité a mis en place des politiques intégrées centrées sur des lieux spécifiques, politiques au sein desquelles la sécurité urbaine est assimilée à d'autres types d'actions.

La matrice réformiste qui existe à Rome est faiblement relayée au niveau du gouvernement du Latium. Au niveau municipal, l'implication des citoyens dans l'élaboration des politiques locales visant à valoriser les quartiers périphériques est devenue une rhétorique dominante. C'est par ailleurs un moyen suffisamment efficace pour associer les différents acteurs de la ville, particulièrement les exclus des processus de développement.

En Campanie et à Naples en particulier, les politiques de sécurité se caractérisent à la fois par un travail et une connaissance très fine du terrain et par des actions symboliques visant à soustraire le thème de la sécurité à l'urgence et aux stéréotypes. Les politiques prennent en charge les représentations symboliques et l'opposition « civique » à la criminalité organisée: la réflexion sur la sécurité urbaine tant au niveau de la ville qu'au niveau régional est profondément marquée par les thèmes de la légalité et de la criminalité organisée. Les politiques se concentrent alternativement sur des noeuds problématiques (le racket, l'extorsion, la légalité) ou bien sur des lieux emblématiques de la difficulté et de la dégradation des conditions de vie. Alors que les premières agissent surtout sur le plan culturel et symbolique (avec des résultats lents mais plus significatifs), les deuxièmes attestent d'une orientation plus conservatrice: ce sont des politiques qui insistent sur les thèmes du logement et des travaux publics en général. Dans ces derniers dispositifs, l'accent mis sur la rénovation des infrastructures est considéré comme une réponse suffisante au sentiment d'insécurité.

Interrogations. Mais si les politiques de sécurité suppléent à l'absence et à la partialité d'autres politiques, il reste des questions qui, dans les conditions actuelles, demeurent sans solutions. Ainsi, certaines des demandes des citoyens traitées par les politiques de sécurité urbaine pourraient être confiées au domaine des politiques sociales. Les politiques sécuritaires ne sont pas en mesure de traiter de manière adéquate la variété des problèmes qui naissent dans les situations critiques. Mais comment discerner la juste politique? Comment peut-on rendre au social une série de cas considérés comme « sécuritaires »? Nous montrons que la dimension urbaine des politiques de sécurité est toujours abordée de manière superficielle. Pourtant l'urbanisme devrait faire l'objet de volets spécifiques dans la construction du problème de la sécurité et dans la définition des possibles solutions. Ainsi, traiter de questions de sécurité dans le contexte urbain implique de réfléchir aux formes typiques de la ville dans la production d'inégalités entre les citoyens, aux dynamiques du développement économique et en particulier à la production d'espaces publics, en

tant que lieux de confrontation et d'échanges civiques. Les politiques de sécurité, les politiques sociales et les politiques immobilières doivent être pensées selon le prisme urbain, beaucoup plus que par le passé. Comment atteindre cet objectif ? Comment ces politiques peuvent-elles contribuer à « faire la ville » ? (Donzelot, 2004). Plus généralement, nous supposons que les politiques de sécurité urbaine sont un levier par lequel l'action publique améliore les conditions de zones urbaines en crise. Dans quelle mesure et de quelle façon l'action publique peut-elle contribuer à convertir des processus d'individualisation toujours plus forts, en expériences de discussions et d'émergences de collectifs ? Plus spécifiquement quelle peut être la contribution des politiques de sécurité urbaine dans la constitution d'une sphère publique de réflexion et d'action ? Ou encore, quels sont les apports d'autres politiques comme les politiques sociales, les politiques du logement et les politiques urbaines, considérées comme politiques de régulation des dynamiques immobilières et des transformations de l'espace physique ? (Bricocoli, de Leonardis, 2006).

Politiques urbaines et politiques de l'habitat

On soutient souvent qu'il existe des différences urbaines et territoriales profondes entre les cas français et italien. La différence se situerait dans l'articulation de la structure urbaine et la présence de quartiers de logements publics, beaucoup moins importants en Italie. Certaines dynamiques italiennes peuvent être résumées ainsi :

- Le développement de la ville éclatée, la croissance incrémentielle des régions urbaines, la séparation progressive entre des groupes de population fragiles et des populations vivant dans des habitats très individualisés (Donzelot, 2006 ; Gallino 2006).
- L'accroissement exponentiel des valeurs de l'immobilier dans les principales villes et l'apparition de phénomènes de polarisation.
- Le démantèlement non pas du parc (limité) de logements publics mais des systèmes publics de régulation et de gestion, à travers des processus de privatisation des services.
- Le lancement de programmes extraordinaires pour les quartiers publics en crise mais qui ont influencé de manière peu significative la politique du logement (Cremaschi, 2001 ; Bargiggia, Bricocoli, 2005). Les conditions du logement sont surtout réglées par les mouvements du marché des biens immobiliers, et non par la « valeur d'usage » de l'habitat.

Certaines politiques urbaines, ces dernières années, ont lancé des programmes de requalification des quartiers de logements publics selon une logique de zone et sur la base de dispositifs partenariaux et participatifs. Si on analyse ces

programmes, le travail de quartier peut être considéré comme un point d'entrée pour comprendre le fonctionnement de ces politiques. Les quartiers et les problèmes qui les caractérisent sont le résultat d'actions institutionnelles (Bricocoli, 2008). C'est donc en observant les quartiers publics qu'on peut comprendre comment les politiques remettent en cause les formes les plus récurrentes de traitement des problèmes liés aux quartiers de logements publics.

Incertitudes et critiques. L'accent des programmes de requalification lancés en Italie au cours des 15 dernières années a été mis sur les politiques d'urbanisme et des politiques sociales et économiques. Mais pour certaines questions, la délimitation des problèmes des quartiers semble inadaptée (Balducci, 2001). En effet, si cette délimitation permet de circonscrire les problèmes, les solutions doivent s'inscrire dans un contexte plus large et plus complexe. Quelques années après, les expériences réalisées permettent de faire plusieurs constats :

- la dimension sociale et économique des politiques est toujours subordonnée aux actions d'urbanisme et de construction; la création d'emplois dans le contexte local a souvent été un échec. Au vu de cet échec, il faut remettre en question l'idée selon laquelle il est possible de résoudre les problèmes d'emploi à travers des politiques locales;
- certains problèmes insolubles dans le cadre des politiques de quartier sont « transférés » à des programmes de sécurité urbaine, comme par exemple la précarité des jeunes; cela confirme que les politiques sécuritaires rassemblent des questions traditionnellement traitées par des politiques économiques (souvent structurelles) ou sociales.

Politiques sociales

Dans le contexte urbain, les différences sociales sont visibles dans l'habitat, même si ce phénomène n'est pas évident en Italie. Les pièges de l'exclusion sont nombreux et souvent cachés. Les actions de requalification urbaine et de développement économique sont intéressantes car elles constituent en Italie des formes innovantes d'interventions. Malgré tout, les effets des politiques sociales de lutte contre l'insécurité, sont affaiblis par les différences qui règnent entre contextes régionaux et municipaux (Bifulco, 2005). En l'absence d'un cadre de référence, d'un projet public national de traitement des problèmes d'emplois et de logement, les disparités s'aggravent d'une région à une autre, d'une ville à l'autre, parce qu'elles sont traitées par des niveaux politiques différents (local, régional, municipal). Même si les politiques sociales deviennent locales et personnalisées, un ensemble de droits tels que la santé, l'éducation et la formation professionnelle devrait être régi par des règles générales et guidé par le principe d'égalité et de droit à la mobilité territoriale des personnes!

Effets de la décentralisation et de la subsidiarité. Certains effets de la décentralisation et de la subsidiarité ont un intérêt quand ils permettent d'élaborer des politiques adaptées aux contextes locaux et aux acteurs des services. Des effets pervers apparaissent cependant dans le domaine des politiques sociales : ainsi, certains problèmes (besoins, demandes, droits civils) sont traités seulement par les collectivités locales (selon une logique de subsidiarité), alors qu'il s'agit de thèmes qui ne peuvent être résolus que par des politiques de niveau national. En Italie, alors qu'était défini pour la première fois un cadre de référence national (la réforme 328/2000), une réforme constitutionnelle fut parallèlement introduite (titre V) afin d'articuler les niveaux régionaux et municipaux des politiques sociales en introduisant une offre de services publics qui varie selon les échelons local, régional ou national. Les conséquences de cette contradiction sont à présent de plus en plus visibles.

Gouvernance et marché social. Dans chaque région et dans chaque municipalité, les politiques sociales se distinguent de plus en plus les unes des autres dans leur façon de traiter des problèmes. C'est aussi la conséquence d'une logique de gouvernance qui a inauguré un progressif démantèlement des services sociaux au travers de transfert des ressources, des compétences et des responsabilités dans une logique de citoyen-client libre de choisir sur le marché social de fournisseurs de services (qui eux ont tendance à sélectionner leurs clients selon leurs profils) (Mingione, 2000). Les principaux bénéficiaires de ce transfert sont les secteurs associatifs et les acteurs sociaux privés (de Leonardi, 1998).

Dans ces conditions, l'orientation locale des politiques sociales correspond à une augmentation des disparités dans le traitement des personnes, en fonction de leur lieu de résidence. Non seulement l'offre de logements publics est différente selon chaque ville mais d'autres services, comme par exemple les crèches, sont soumis à ces variations locales.

Sécurité urbaine et politiques publiques, entre gouvernement régional et gouvernement municipal

L'exploration des politiques de sécurité urbaine nous rappelle qu'il est utile de les distinguer des politiques de sécurité et d'ordre public. Les politiques de sécurité urbaine ont une action indirecte, à la différence des secondes : elles ont pour objectif l'intégration, au moins dans leurs principes ; les politiques pour la sécurité sont généralement activées par des sujets différents par rapport à ceux institutionnellement dédiés.

Par ailleurs, plusieurs raisons nous ont amenés à étudier les politiques de la sécurité urbaine mises en place au niveau local.

- l'action publique en Italie se caractérise par une série de changements qui ont accentué l'importance du local. Ces changements sont principalement : la réforme du titre V de la Constitution, l'élection directe du gouverneur régional et du maire, l'affirmation progressive du principe de subsidiarité verticale et horizontale, l'inauguration de nouvelles formules administratives qui épousent la ligne du *new public management* et qui conçoivent les politiques comme un ensemble de prestations (Laino, Padovani, 2000);
- dans ce nouveau cadre de référence, les lois votées au niveau régional et les programmes d'actions lancés au niveau municipal ont eu une forte valeur symbolique. En particulier, la relation entre le niveau régional et le chef-lieu (selon les différentes compositions politiques) tend à faire de ce dernier un laboratoire pour l'expérimentation de politiques et de modèles d'action différenciés;
- au niveau local, une série de demandes (souvent peu identifiables) ne trouvent pas de réponse dans les politiques publiques préexistantes. Les demandes expriment, depuis plusieurs années, la nécessité de mener des politiques nouvelles, qui ne se résument pas au thème de la sécurité urbaine.

Déclinaisons régionales et profils locaux : pratiques et problèmes

Le local : une voie pour reconstruire le général. Le choix d'analyser des cas qui peuvent être considérés comme des idéaux types des politiques locales de la sécurité urbaine, s'explique de plusieurs manières :

- la structure urbaine italienne, caractérisée par une multitude de villes petites et moyennes, est le fruit de l'histoire de la constitution tardive de l'unité nationale : dans la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle une multitude de royaumes et de souverainetés se sont agrégés pour constituer l'Italie;
- l'importance que les politiques locales (régionales et municipales) ont revêtu, dans les dix dernières années et dans le cadre d'un processus fédéral ayant pour conséquence l'attribution de compétences et d'autonomie à des niveaux de gouvernements inférieurs. Les politiques de sécurité urbaine, de même que les politiques sociales et de santé font partie des domaines les plus décentralisés.

L'exploration par ville guidera le lecteur dans la compréhension de la construction des politiques de sécurité en Italie. Une analyse qui demeurerait au niveau « national » serait peu appropriée car elle ne rendrait pas compte de la différence des pratiques et des orientations en fonction des contextes régionaux et municipaux. Descendre au niveau des villes ne signifie pas observer la mise en place de politiques nationales au niveau local : étant donnée l'absence de politiques nationales de sécurité urbaine en Italie, il est nécessaire d'observer les expériences locales les plus marquantes pour composer une géographie italienne de la sécurité. Le tableau général ne peut être que le résultat d'ajouts successifs de cas régionaux, qui parfois manifestent des styles d'action très différents.

D'une part, une profonde diversité marque les sociétés locales, les administrations publiques et les gouvernements des villes en raison d'un différentiel important entre Nord et Sud (les cas de Naples et de Palerme l'illustrent parfaitement). D'autre part l'actuel cadre législatif propose une variété de dispositifs dans lesquels les politiques régionales et municipales sectorielles varient considérablement.

Un autre choix préside à la constitution des cas et a été de pluraliser pour chaque ville l'orientation et le profil des politiques de la sécurité en partant de deux projets concrets ayant été menés dans des lieux urbains. Nous avons donc observé directement comment les discours sur la ville étaient associés au thème de la sécurité. Le tout est visible dans les pratiques et dans les formes de superposition et d'intégration entre politiques de la sécurité et autre politiques.

Sélection et construction des cas d'études. Une première exploration du contexte national a permis d'identifier six cas paradigmatiques permettant de constituer un cadre d'étude assez diversifié. Les six régions et villes sont conçues comme un champ dans lequel tester des hypothèses d'interprétation et explorer des pratiques locales.

- Dans le cadre d'une définition de l'*insécurité* qui associe dimensions sociale et civique, comment s'articulent les politiques tournées vers les personnes et celles vers les lieux ?

- Comment intervient-on sur les personnes et les espaces ? La nécessité de préserver les droits universels est-elle respectée ?

- Comment les conditions d'insécurité sociale agissent-elles dans l'espace ?

Pour chaque couple région/ville, l'analyse et la reconstitution des cas est le résultat de plusieurs opérations de recherche :

- Une brève description de la région et de la ville, de ses dynamiques de transformations socioéconomiques, de sa structure urbaine, et des questions au cœur de son agenda politique.

- L'exploration de documents (dispositifs de lois, appels d'offres, programmes d'action et projets) qui permettent de retracer le fil des formulations, des argumentations, des objectifs et des contenus des politiques.

- La conduite d'une série d'entretiens avec des interlocuteurs privilégiés, choisis parmi les acteurs des politiques (politiciens, administrateurs locaux, dirigeants publics et opérateurs) et parmi les chercheurs engagés dans les contextes locaux ; l'objectif des entretiens est de produire des descriptions interprétatives qui explicitent les spécificités, et les aspects problématiques des expériences.

Les cas sont formulés de manière synthétique en privilégiant le niveau de lecture le plus pertinent pour souligner l'insertion du thème de la « sécurité urbaine » dans un contexte local.

Présentation des cas. Nous présenterons ici quelques traits essentiels des cas de politiques de sécurité urbaine analysés en profondeur dans les chapitres à venir.

Lombardie/Milan. Le retrait du social.

Dans ce cas, plus qu'ailleurs, la région est au cœur du programme de fédéralisme régional et elle a développé une large gamme de politiques dans le cadre d'une orientation néolibérale qui trouve dans la subsidiarité verticale et horizontale son trait le plus évident. Les politiques de sécurité dérivent d'une réforme régionale de l'organisation des structures de la police locale; l'innovation consiste à adapter leur présence et leurs interventions à l'échelle territoriale; les « contrats de quartier » et les « pactes locaux » peuvent être interprétés comme des signes de la fragmentation des politiques sociales qui interviennent de manière subsidiaire.

Piémont/Turin. Expériences de gouvernement local. Articulation des politiques de sécurité à d'autres politiques.

Dans ce cas, la réflexion sur la sécurité urbaine se situe dans un contexte caractérisé par la présence de citoyens étrangers et par des politiques urbaines agissant dans les zones sensibles de la ville. Entre administration régionale et administration municipale s'instaure un rapport bilatéral dans la définition de politiques et dans l'échange des résultats des expériences. Des deux côtés, la sécurité urbaine est considérée comme secondaire par rapport à d'autres politiques locales. Les interventions de sécurité urbaine s'inscrivent dans un cadre d'action préalable. Les appels d'offre constituent un exemple de ces relations entre les administrations régionales et municipales; en matière de sécurité et notamment de transformation et de revalorisation urbaine, les politiques régionales reprennent des dispositifs qui ont été expérimentés par les villes.

Frioul Vénétie Julienne/Trieste. Un laboratoire de social-démocratie.

Cette expérience régionale a été marquée par le rôle du gouverneur de la région, ancien maire du chef-lieu, Trieste. Il existe donc une continuité forte entre les niveaux municipal et régional: souvent, les expériences locales se sont traduites dans les orientations régionales. Ainsi, si certaines politiques municipales sont innovantes, mais mal développées, d'autres sont innovantes et durables, comme c'est le cas des politiques de la santé. Sur le modèle de l'expérience révolutionnaire vécue dans le domaine psychiatrique à Trieste (qui a eu comme effet l'abolition des asiles), les politiques de santé publique sont intégrées aux politiques sociales dans un processus de territorialisation. Un ensemble de problèmes est traité dans ce cadre.

Latium/Rome. Décentralisation et participation des citoyens.

Les majorités réformistes de gauche qui gouvernent la région et le chef-lieu rendent ce cas comparable au cas lombard/milanais qui est un modèle de référence pour l'expérimentation de politiques locales. En particulier, l'institution d'un niveau de gouvernement intermédiaire « l'arrondissement » constitue une décision importante qui a marqué les débats sur les politiques locales.

Campanie/Naples. Soustraire la sécurité urbaine au stéréotype : représentations symboliques et contestation civique de la criminalité organisée.

La réflexion sur la sécurité urbaine, aux niveaux local et régional, porte principalement sur les thèmes de la légalité et de la criminalité organisée. Alternativement les politiques se concentrent sur les problèmes récurrents (le racket, l'extorsion, la légalité) ou sur des lieux emblématiques de la dégradation des conditions de vie. Alors que les premières agissent surtout sur un plan culturel et symbolique (avec des résultats lents mais plus significatifs), les deuxièmes sont marqués par une orientation plus conservatrice, comme c'est le cas des politiques qui insistent sur les thèmes du logement et des travaux publics en général. Dans ce cas, les conflits avec l'Etat central sont nombreux pour déterminer les responsabilités en matière d'ordre public.

Sicile/Palermo. Contrôle du territoire et organisations criminelles.

Le thème de la sécurité est ici exploré à travers l'analyse des programmes de développement urbain et économique, qui prennent en charge la question criminelle, généralement omise. Dans ce cas, une partie des politiques de sécurité est prise en charge par d'autres politiques. En dépit d'un débat public intense portant sur les actions citoyennes permettant de combattre les pratiques mafieuses, les politiques locales ont encore du mal à résoudre certains dilemmes. Dans un contexte critique comme le contexte sicilien, il est plus que jamais évident qu'insécurité civile et insécurité sociale sont étroitement liées.

Trieste, Valmaura



Trieste.

La sécurité comme effet collatéral

Anselmo De Titta

Trieste⁹

Trieste a une histoire très complexe, controversée et conflictuelle. C'est une ville frontalière aux dimensions moyennes, avec une population de près de 200 000 habitants composée essentiellement d'Italiens, d'exilés istriens et slovènes et de Serbes, ayant leur propre histoire et leurs revendications. La ville porte les lourdes traces d'un passé conflictuel marquant : la *Risiera di San Sabba*, un camp de concentration nazi dans lequel furent exterminés des milliers de partisans de la résistance slovène ; les *foibe*, des cavités naturelles dans lesquelles l'armée de Tito jeta des centaines de fascistes après la fin de la guerre ; la « Maison des cultures slovènes » brûlée par les fascistes pendant les 20 années du régime ; le cimetière de *Sant'Anna*, procédant à l'italianisation des noms de centaines de familles slovènes et d'autres. La ville, où vivent majoritairement des personnes âgées, perd dix mille habitants tous les dix ans, en dépit d'un solde migratoire positif. Elle représente aussi quelques rêves : le rêve d'être un grand port de l'empire austro-hongrois, le rêve d'être la porte de l'orient vers l'occident, et inversement. Mais ces rêves semblent lentement s'écrouler.

9. Il est difficile de décrire une ville qui fuit toute définition. Quand on pense avoir réussi à donner une image de son caractère, apparaît un trait, une couleur, qui ne s'intègre pas dans le tableau final. Ce paragraphe est inspiré par les descriptions de la ville, souvent contradictoires, faites par les personnes interviewées.

Les jeunes veulent quitter cette ville qui manque d'opportunités. C'est une ville de passage : pour les touristes qui vont sur les plages croates, pour les trafics illégaux d'armes et de stupéfiants vers les marchés du nord de l'Italie, les clandestins venant de l'Est, les frontaliers, les marins (le port est encore florissant). De grandes personnalités y sont passées, Joyce, Svevo, Saba, Franco Basaglia et sa révolution psychiatrique.

La ville, en acceptant son passé douloureux et malgré des perspectives d'avenir sombres, est devenue un laboratoire et la scène d'une révolution qui a laissé une empreinte importante dans les institutions et les politiques italiennes¹⁰. Cependant, c'est une ville au climat inattendu, une ville qui dissimule son linge sale en se montrant aimable, nordique, calme et tranquille, unie dans son dialecte et dans ses rythmes, comme si les grands moments de l'Histoire, le rideau de fer, la guerre au Kosovo, les trafics de drogues et les clandestins, les conflits entre cultures étaient des sujets lointains de la vie quotidienne, ou plus exactement, parallèles. Une ville orgueilleuse jusqu'au bout. Dans ce climat étrange il est dit que les habitants de Trieste se haïssent entre eux, mais peut-être n'en est-il pas ainsi. Les problèmes sont profonds mais quand le flot émotif s'éteint, les tensions et les conflits s'apaisent pour laisser la place à une ville de carte postale, qui se laisse vivre de nuit comme de jour, insouciant. C'est une ville, autrefois terriblement pâle et passive, qui peut être ambitieuse. Les gens fuient Trieste parce qu'il y a peu d'opportunités, mais ce n'est pas une ville de province quelconque. Elle se pose en capitale, et parfois elle y réussit.

Trieste ville multiculturelle

Trieste est le chef-lieu de la province du même nom et de la région Frioul Vénétie Julienne. C'est une ville frontalière dont la frontière avec les pays balkaniques a changé, glissé entre la région frioulienne et l'Istrie, au gré des accords d'après-guerre et jusqu'à l'annexion de la ville par l'Italie en 1954.

Trieste doit son caractère multiculturel à une histoire forte : ce petit bourg de pêcheurs et de producteurs de sel est devenu, sous la domination de la monarchie austro-hongroise, le port de l'Empire qui en favorise l'expansion économique tout en soutenant les flux d'immigration. Ainsi, à partir de la moitié du XVIII^{ème} siècle, Trieste accueille en son sein des Italiens, des Slaves (les populations locales), et des Grecs (populations de l'arrière-pays balkanique). Arrivent ensuite progressivement différentes religions (catholique, serbe orthodoxe, grecque orthodoxe, musulmane, juive, russe orthodoxe, protestante, etc.),

10. Dans les années 70 à Trieste commença la plus grande réforme qui révolutionna la psychiatrie et le débat sur le traitement institutionnel de la maladie mentale inspiré par Franco Basaglia, en Italie et dans le monde.

encore présentes en ville avec leurs propres lieux de culte, leurs propres cimetières et leurs traditions.

A Trieste, les immigrés venant d'Europe de l'Est trouvent un appui en ville dans les communautés installées et enracinées sur le territoire depuis des années. Les différentes cultures cohabitent sans tensions, en maintenant leurs traditions: certains quartiers de la ville sont « ethniquement » marqués sans que cela soit problématique.

À Trieste, « le problème d'immigration » n'existe pas selon l'acception qu'il a acquise en Italie dans les récentes années de l'immigration extra-européenne: il est tout à fait marginal et n'a pas d'influence sur le bon équilibre de la ville.

Il est curieux d'observer que, même en conservant leur identité culturelle, les habitants de Trieste sont proches grâce à l'usage commun du dialecte triestin, connu de tous et utilisé quotidiennement, comme si c'était la langue officielle de la ville. On raconte que James Joyce a appris le triestin pendant son séjour en ville. Les communautés italienne et slovène sont les plus nombreuses.

La communauté slovène émerge culturellement avec force: plusieurs groupes évoquent la possibilité de l'institutionnalisation du bilinguisme italien/slovène. Plusieurs panneaux et enseignes sont d'ailleurs écrits dans les deux langues.

Pour des motifs historiques, liés principalement à la répression de la culture slovène pendant la période fasciste, des tensions existent entre les deux cultures, sans pour autant troubler le quotidien de la ville. Il est un territoire qui garde encore fortement ses racines slovènes: la couronne de petites municipalités qui entoure la ville. Des traces de cultures différentes se stratifient à Trieste à tel point que l'on peut dire que le multiculturalisme est gravé dans l'ADN de la ville.

Trieste, tampon stratégique entre l'Est et l'Ouest

Trieste est une puissance économique jusqu'à la première guerre mondiale grâce au commerce et à l'industrie navale qui attirent les capitaux et les personnes.

Au XX^{ème} siècle, Trieste passa de la domination de la monarchie austro-hongroise à son intégration à la République d'Italie. En 1948, après la défaite nazie, Trieste fut occupée par la Yougoslavie puis contrôlée par l'armée américaine sous l'appellation « zone d'opérations », puis ce fut le « Territoire libre de Trieste » jusqu'à son intégration dans la République Italienne en 1954. Trieste est le lieu idéal pour observer les bouleversements géopolitiques du siècle qui ont pris un nouveau tournant en 1991 après la scission des états balkaniques. Son emplacement est d'autant plus privilégié aujourd'hui que la ville occupe une position barycentrique due à l'élargissement à l'est de l'Union Européenne et à la dissolution de cette frontière historique dénommée « Rideau de Fer » dont Trieste était au sud le dernier rempart. Depuis toujours, la ville est

« stratégique » de par sa position : stratégique pour la réorganisation de l'Europe dans l'après-guerre, stratégique pendant la Guerre Froide, stratégique lors des trafics illicites de clandestins, drogues et armes des Balkans à l'Europe occidentale. Cependant Trieste a toujours vécu passivement cette pression à l'échelle internationale. Aujourd'hui, avec l'élargissement de l'Europe à l'est, Trieste redevient stratégique, et à cette occasion la ville peut jouer un rôle de premier plan. Ces dernières années de nombreuses collaborations transnationales se sont organisées au travers de projets culturels, mais aussi économiques et sociaux. Aujourd'hui, la ville se pose avec force au coeur d'une grande région centre-européenne, favorisant un système transnational et avec des perspectives de développement.

Trieste : ville frontalière

Trieste est une ville frontalière au centre d'un pan de terre large de quelques kilomètres qui court entre la Slovénie et la Croatie. Son emplacement a forgé son destin : le contrôle social exercé sur la ville est excessif. Trieste est une ville surveillée et fait l'objet d'un déploiement des forces de l'ordre largement au-dessus de la moyenne des autres villes italiennes.

Il y a une double idée de la frontière à Trieste. Au niveau national, la frontière triestine est depuis toujours une frontière sensible : c'est une frontière considérée historiquement par les forces de l'ordre comme une porte pour l'immigration clandestine et les trafics de drogue.

Pourtant, les problèmes exposés ci-dessus ne semblent pas véritablement concerner la ville de Trieste elle-même qui, peut-être en raison de ses caractéristiques géographiques, se trouve en dehors des circuits des pratiques illégales (immigration clandestine, trafic de drogue) qui touchent plutôt la ville voisine de Carso.

Toutes ces questions ont perdu de leur importance, les années passant. Par contre du point de vue du quotidien des habitants de la ville, la frontière est perçue différemment. Les Triestins sont depuis toujours habitués à traverser cette frontière : pour une excursion, pour aller faire les courses, pour aller manger dans les restaurants du Carso slovène, etc. Actuellement, chaque jour, environ 10.000 frontaliers slovènes entrent en ville pour travailler, comme aides domestiques ou comme maçons dans les nombreux chantiers du bâtiment. C'est comme si le célèbre rideau de fer, rigide et infranchissable vu de loin, de près devenait la « porte d'une maison » que l'on peut ouvrir et fermer à souhait. Des douanes plus petites, aux contrôles moins rigides et ouvertes seulement pendant le jour, se sont ajoutées aux douanes traditionnelles. Elles permettent aux Triestins en possession d'un permis spécial très courant de traverser plus rapidement la frontière. Il arrive souvent en se promenant dans les bois

du Carso de se retrouver en Slovénie, car la frontière n'est pas physiquement reconnaissable dans cette zone naturelle.

Trieste ainsi habituée à se mesurer à la diversité peut donc affronter les défis de l'élargissement de l'Europe sans inquiétude. Pour les Triestins, « ça ne changera pas grand chose », si ce n'est qu'ils pourront laisser la « porte de la maison » ouverte.

Ce penchant naturel à regarder au-delà de la frontière se vérifie aussi dans quelques politiques publiques : ces dernières années, la ville a mis en place une série de politiques stratégiques dont l'objectif est de lutter contre *la marginalité géographique* qui pénalise la vitalité et l'élan économique et culturel de la ville. Les principaux domaines d'action sont :

- la valorisation et le respect des cultures qui animent la ville, et également la reconnaissance formelle des minorités avec la promotion de l'usage des langues d'origine ;
- l'implication de la ville dans des programmes et des projets transnationaux, en anticipant parfois sur les ressources et les stratégies de la communauté européenne pour la coopération et le développement.

Trieste, ville sans « insécurité urbaine » ?

Au-delà de son rôle controversé sur la scène internationale, de ses différentes cultures, de la cohabitation mais aussi des tensions entre Italiens et Slovènes, Trieste est une ville tranquille, ressemblant à une ville nordique, ordonnée, propre, sans excès. Une récente enquête faite à Trieste¹¹ conclue qu'elle était la ville italienne ayant la meilleure qualité de vie.

Trieste est une ville culturellement active¹² profitant de son temps libre pour accéder aux loisirs.

C'est l'une des villes les plus âgées d'Italie, plus de 30% des habitants dépassent la barre des 65 ans, et malgré un solde migratoire positif, elle perd régulièrement, à chaque recensement, une partie infime de résidents. Le seul secteur économiquement dynamique est celui du bâtiment, qui ne faiblit jamais, alors que les autres activités économiques de la ville souffrent d'un certain immobilisme.

Par ailleurs, le multiculturalisme évident de la ville est pourtant peu visible dans les données statistiques : fin 2000 les étrangers résidant en ville étaient un

11. Enquête conduite annuellement par le principal journal économique national *Il Sole 24 ore*. Le rapport enquête sur des différents domaines à travers 36 données statistiques qui conduisent à l'élaboration d'un classement sectoriel complexe.

12. Selon le maire, un citoyen sur dix a un abonnement au théâtre.

peu moins de 10.000. En réalité, leur présence non officielle est résolument plus importante. En effet, plusieurs activités sont l'apanage des travailleurs étrangers : assistance, activités paramédicales, bâtiment et restauration¹³.

Cette ville correspond à deux réalités: d'une part, elle se place constamment sur la scène internationale, mais sur d'autres plans, elle redevient l'idéal type de la ville de province où même les accidents routiers les moins graves sont relayés par le journal local¹⁴.

Toutefois, il est surprenant de vérifier dans l'organisation de l'espace urbain les différentiels de qualité de l'urbanisme et de la vie, qui distinguent considérablement les diverses zones urbaines. En raison de la géographie qui conditionne le développement de la ville, Trieste s'étend dans un espace comprimé entre la mer et le haut plateau du Carso. Certains quartiers de logements publics sont situés dans un environnement particulièrement désavantagé, proche d'installations industrielles ou éloigné et peu connecté au tissu urbain. Afin de pallier les désavantages de la position géographique et de la concentration de situations sociales marginales de ces quartiers, une série de politiques publiques ont été activées, émanant soit de l'administration communale, soit d'ATER (*Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale*/ Agence territoriale pour l'habitat¹⁵) ou encore de l'*Azienda Sanitaria*, très active et orientée vers une territorialisation de son intervention sanitaire.

La sécurité urbaine à Trieste ne revêt pas cette importance dominante qu'elle a dans d'autres villes italiennes, parfois plus petites. Malgré les diversités animant la ville, la tension latente d'une frontière contestée pendant des années, la difficulté de la vie en commun et la présence d'espaces urbains qui sont typiquement des lieux de concentration de précarité et d'insécurité comme le port par exemple, on peine encore à définir le problème. Dans le débat politique et public, la sécurité urbaine ne prend jamais une importance digne d'attention. Plusieurs fois au cours de notre recherche, les interlocuteurs ont eu une réaction de stupeur, une fois compris le sujet de notre travail: « À Trieste? À Trieste un problème de ce type n'existe pas, c'est une ville tranquille! ».

En effet, de prime abord, il n'y a pas de problème particulier dans la ville : les données indiquent un contexte où les problèmes d'ordre public sont absolument marginaux.

13. Chiffres extraits du cadre d'analyse du Plan Stratégique de Trieste de 2001.

14. Le journal local est *Il Piccolo*. Né en 1881, on peut le considérer comme l'un de protagonistes de l'histoire de la ville, et comme un leader d'opinion.

15. Organisme qui gère les logements publics.

A Trieste, contrairement aux autres cas présentés, la « sécurité urbaine » sera analysée justement en partant du principe qu'aucune politique publique n'a jamais traité explicitement ce sujet. Nous explorerons donc les facteurs et les autres politiques qui ont fait que le problème de la sécurité urbaine ne s'est pas imposé avec l'impétuosité présente dans d'autres villes.

Trieste: ville laboratoire d'institutions en action

La ville a été le lieu d'une expérience définie comme « la seule véritable grande réforme en Italie »¹⁶. Dans les années soixante-dix naît à Trieste un mouvement, guidé par Franco Basaglia, qui révolutionna l'approche du traitement de la maladie mentale en rendant aux malades leurs droits personnels et sociaux, et le plus fondamental, leur droit à la liberté. L'enfermement thérapeutique pour le malade était très discuté. À la base de la réforme résidait la conviction que « le nouvel homme [ailleurs, on dirait « normal »] ne naît jamais derrière les murailles ; derrière les murailles naissent seulement des monstres »¹⁷.

La liberté, l'ouverture au quotidien, à la ville, deviennent à Trieste puis en Italie avec la loi 180, la première thérapie pour les malades psychiques : « Il sera possible d'imaginer dans notre ville, des domaines, des espaces, des centres, des tranchées, des endroits dans lesquels les droits des malades et leur dignité seront respectés, où la chaleur de la relation, la conscience du droit de la personne à se défendre, dicteraient le rythme du traitement, le sens de la thérapie, le temps de la réhabilitation du patient [...] »¹⁸. Cette liberté thérapeutique trouve sa place dans l'ouverture de l'asile psychiatrique sur la ville. Le traitement naît de la négation de ce qui était jusqu'alors la réponse institutionnalisée au problème: l'asile psychiatrique. Et Trieste, la ville du *non se po'* (on ne peut pas)¹⁹ a accepté cette révolution en lui réservant un juste accueil. Dans d'autres villes, un bouleversement pareil n'aurait peut-être pas été possible. « Notre chance a été que Trieste a traditionnellement confiance en les institutions

16. D'après une conversation avec Thomas Emmenegger, promoteur de l'association Olinda à Milan, dans l'ex-hôpital psychiatrique Paolo Pini.

17. Rotelli F. (2004) *Per la normalità*, Microtesti Dentro Fuori, Mantova.

18. Idem.

19. « *Non se po'* » (on ne peut pas) est une expression dialectale qui souligne une certaine faiblesse face aux défis quotidiens. C'est une expression que les Triestins utilisent souvent, mais qui s'oppose à une réelle capacité de la ville et de ses habitants d'affronter des situations « peu ordinaires ».

publiques, et aussi qu'elle a su attendre, avec mille résistances, des résultats jugés convaincants »²⁰. Trieste, comme nous le verrons, n'a pas perdu sa capacité à être un laboratoire d'innovations, et ni son aptitude à remettre en question des solutions préconçues face à des problèmes complexes, difficilement traitables comme les maladies mentales, ou la « sécurité urbaine ». En sortant du schéma institutionnel du traitement des maladies psychiques, Trieste a révolutionné l'approche du problème, en soignant les fous en leur refusant le soin par excellence, l'asile. La thèse de ce chapitre est que dans le traitement de la « sécurité urbaine », les politiques triestines suggèrent aussi de passer par le refus des solutions institutionnalisées, typiquement d'ordre public, et de prendre des voies différentes et annexes. Nous chercherons à montrer les effets indirects de politiques d'une autre nature sur le problème de la sécurité.

Frioul Vénétie julienne²¹. De la région frontière au barycentre d'un nouveau système géopolitique

Les politiques et les projets de la ville de Trieste s'inscrivent dans un contexte régional de législation dans les domaines de la protection et de la sécurité urbaine ainsi que de délégations de compétences très importantes aux administrations communales.

Les diversités locales, atout d'une ouverture à l'Est

Après-guerre, la région Frioul Vénétie julienne a été intégrée par la Constitution Italienne en vigueur depuis 1948, au groupe des régions autonomes à statut spécial, auxquelles sont attribuées par l'article 116 des formes et des conditions particulières d'autonomie. Les facteurs à l'origine du principe d'autonomie sont divers, le plus important étant la volonté d'encourager le développement d'un territoire qualifié de peu développé, soit d'un point de vue économique et infrastructurel, parce que extrêmement marginal, soit pour atténuer les possibles contestations d'un territoire dont la frontière est historiquement délicate. Dernièrement le gouvernement régional a conduit avec

20. Beppe Dell'Acqua dans Covacich M., *Trieste sottosopra*, Laterza 2006.

21. Le Frioul Vénétie julienne est une région de l'Italie du nord d'un peu moins de 1.200.000 habitants et qui unit deux territoires historiquement et culturellement très différents, le Frioul (90 % du territoire régional) et la Vénétie julienne. Le Frioul Vénétie julienne est une région instituée dans l'immédiat après-guerre quand la Vénétie julienne, le territoire au-delà du fleuve Isonzo était complètement yougoslave. Les limites actuelles remontent à 1954, avec l'inclusion définitive de ce territoire à l'Italie.

détermination un processus de réforme du statut régional. Il a pris note de quelques évolutions fédéralistes au niveau national, avec la réforme du titre V de la constitution qui assigne plus de pouvoirs et de compétences aux collectivités locales. D'autre part, il a exploité le « principe de subsidiarité », à la base de l'élargissement à l'est de la Communauté Européenne. Ainsi la région devenue barycentrique par rapport à l'Autriche, à la Hongrie, à la Slovénie et à la Croatie, retrouverait son rôle de moteur de la coopération orientée vers le développement économique et la rencontre de cultures différentes.

Le texte de la réforme du statut régional, rédigé en quatre langues (italienne, frioulienne, slovène et allemande) est fortement orienté vers un déplacement des compétences et des responsabilités attribuées aux collectivités locales, provinces et municipalités. Le système de gouvernement est organisé dans le but, non secondaire, de souligner le caractère polycentrique et multi-culturel du territoire. La région fournit un soutien financier aux projets élaborés par les municipalités dans le cadre de ses propres compétences, s'implique rarement de manière active dans les projets mais offre des instruments opérationnels.

Le grand défi du gouvernement régional est de saisir les bonnes occasions liées à l'élargissement de l'Union Européenne. Au lieu de donner un rôle simplement passif au territoire comme lieu de passage pour les marchandises et les gens, la région veut jouer, en vertu de ses traditions, un rôle actif pour que son territoire constitue un lien avec tous les pays de l'Europe centrale et orientale. Ainsi, elle occuperait une place fondamentale dans l'intégration de ces pays dans l'Union Européenne.

« Une région ouverte, de plus en plus internationale, de plus en plus riche [...] Une région qui réussit à jouer un rôle proactif dans l'élargissement de l'Union Européenne vers l'est, une région qui réussit à interpréter l'idée de "global", c'est-à-dire une région qui réussit à accueillir le défi de la globalisation en valorisant aussi les caractéristiques de son territoire, de sa population, de ses identités locales [...] Une région qui peut jouer le rôle d'intégrateur de systèmes »²². C'est ainsi que s'exprime Riccardo Illy, entrepreneur local célèbre dans le monde entier pour son café, maire de Trieste pour deux mandats consécutifs et aujourd'hui président de la région Frioul Vénétie julienne. Il est un acteur de la forte poussée réformatrice qui a marqué les politiques locales en se distinguant par sa capacité à comprendre le territoire et à promouvoir des politiques de coopération et de développement. En tant que maire, il travaillait déjà dans la direction qu'il a développée de manière plus articulée par la suite dans son

22. Extrait du livre-interview *Illy for president. Intervista a tutto campo con Riccardo Illy*, condotta da Giancarlo Re, Libra Edizioni, Pordenone 2003.

programme de président de la région. « Protection, sécurité sociale et ouverture au-delà des frontières nationales » sont les éléments de continuité relevés lors du passage de la mairie à la région.

Illy s'est montré très actif dans le cadre des projets de coopération internationale, en promouvant récemment la constitution d'une « Euro région ». Celle-ci sera composée de six régions ayant en commun la présence de minorités linguistiques culturelles: la Vénétie (Italie), la Carinthie (Autriche), la Slovénie, (non encore divisée en régions participe donc avec tout son territoire), la bande côtière de la Croatie et le comté de Fiume s'accordent pour établir un protocole de création du projet. Ce projet leur permettra de collaborer dans différents domaines au-delà des frontières nationales, sur la base de politiques sectorielles, pour l'économie, l'infrastructure, l'énergie et la promotion de la culture.

Le Frioul Vénétie julienne est une région qui promeut et soutient les autonomies locales. Elle insiste sur les délégations des compétences, puis sur la simplification des procédures bureaucratiques, et souligne finalement le rôle que chaque administration locale peut jouer; d'autre part c'est une région qui n'a pas de difficulté à se mettre au centre d'un processus qui modifie les équilibres européens et qui exige de se mesurer aux nouvelles réalités, économiques et culturelles très différentes.

Le Frioul Vénétie julienne peut ainsi jouer un rôle clé comme le montrent les expériences précédentes dans le domaine culturel, mais aussi de la santé et du travail. C'est une région apte à travailler au-delà des frontières, de plus en plus dénuées de sens du point de vue économique et social, et à créer des coopérations et des synergies entre des régions transnationales que l'élargissement de l'Union Européenne désigne comme stratégiques pour sa croissance.

De la cohésion dans la diversité à la sécurité sociale

Il est intéressant d'observer comment la réforme du statut est présentée et quel vocabulaire y est utilisé: le langage révèle toute l'attention accordée aux droits, aux identités et au respect des diversités culturelles. Il témoigne d'une certaine prédisposition à faire face au défi de l'élargissement de l'Union Européenne avec l'ouverture nécessaire.

La réforme est commentée comme suit sur le site web de la région, afin de dresser un premier bilan du travail entamé: « [...] chaque référence aux confessions religieuses a été éliminée en introduisant des références au développement de la personne et à l'égalité dans la jouissance des droits, à la promotion de l'égalité des chances, à la poursuite d'une politique de paix, d'accueil et d'intégration des résidents étrangers [...]. La région reconnaît et défend par ses lois les droits de ceux qui appartiennent à la minorité slovène et

promeut les langues frioulène et allemande, et les autres langues régionales et minoritaires de son territoire (italien et slovène) ».

Plusieurs passages soulignent le rôle central que le gouvernement régional souhaite conférer aux politiques des administrations: « [...] La nouvelle configuration du conseil régional des autonomies locales en fait un organe de consultation, de concertation et de raccordement entre la région et les collectivités locales, et pas simplement un organe de représentation, comme précédemment. [...] En référence au Titre V, le nouvel article “Autonomie du Conseil régional” est notable, car on y souligne l’autonomie d’organisation fonctionnelle, financière et comptable de l’organe législatif [...] ».

Le président de la région, Riccardo Illy, souligne que l’une des principales richesses de la région est la « diversité » dans l’unité: il est évident que le gouvernement régional souhaite attribuer des pouvoirs aux municipalités et aux provinces. De plus il désire jouer un rôle fort dans la définition des principales lignes d’intervention en alimentant l’image d’une région polycentrique dans laquelle chaque centre est responsable de plusieurs aspects de gouvernement de son territoire, mais aussi de la promotion des différentes identités culturelles présentes. La région quant à elle joue un rôle de premier plan dans le développement des politiques sociales et économiques et dans les coopérations avec les états limitrophes.

Dans ce type de réformes, les autonomies locales jouent un rôle considérable. La réforme s’inspire du principe de la « cohésion » dans la diversité en réalisant un système fédéral grâce à l’application des principes constitutionnels de subsidiarité, d’autonomie et d’une juste répartition.

Une grande valeur est par ailleurs attribuée aux différentes associations et collectivités locales qui sont appelées à valoriser leurs propres particularités de manière responsable, « unies dans la solidarité sociale et dans les grands défis de l’économie globale ». Est prévue une importante décentralisation des fonctions à des organismes locaux, en accordant des ressources financières proportionnées grâce à une coparticipation aux recettes fiscales.

Dans le cadre de la réforme, beaucoup de compétences sont transférées aux municipalités, surtout celles qui sont étroitement liées au gouvernement et à l’aménagement du territoire, au contrôle et à la gestion des grandes transformations. D’autre part la région elle, préfère légiférer sur des matières liées à la sécurité sociale de ses propres citoyens, donc sur la santé, les politiques sociales, l’immigration, etc. Elle accorde un rôle central à la santé dans sa dimension territoriale et impose une réforme du *welfare state*²³, orientée vers la « tutelle des droits des personnes, tel le droit à la santé, au travail, à l’égalité, à la sécurité, à la

23. Programme du Président de la région Riccardo Illy.

consommation, au logement et à l'environnement». La réforme est perçue comme le signal fort d'une région qui veut garantir à ses citoyens le bien-être et la protection sociale.

L'acteur public joue un rôle essentiel dans le contrôle de la santé, dans la délégation de pouvoirs aux collectivités locales, dans la création de structures intermédiaires comme les « hôpitaux de communauté » et dans la création d'un front d'action intitulé « *welfare* de la communauté » qui vise à articuler les politiques sociales, sanitaires, du travail, de la formation et de la culture.

L'immigration, cohérente avec l'ouverture multiculturelle de la région, est considérée comme une ressource: « La région reconnaît aux citoyens et aux citoyennes étrangers des conditions d'égalité avec les autres citoyens dans chaque aspect de la vie éducative, culturelle, sociale et économique ». La loi sur l'immigration présentée se propose en effet de contrarier toutes les formes de discrimination, de permettre une intégration sociale effective et une égalité des chances dans l'accès aux services, de promouvoir la participation à la vie locale publique, de valoriser les différentes identités, d'assurer un cadre d'accueil et d'accompagnement pour les enfants et les femmes notamment (Savoldi, 2006). La loi est attentive à protéger toutes les formes de la vulnérabilité.

Les politiques du logement en mettant au centre du programme le « droit au logement » soulignent que la région désire jouer un rôle d'orientation important aussi dans ce secteur.

Au cours des deux dernières années, le processus de constitution d'un *reddito di cittadinanza*, d'un revenu d'insertion (qui assurerait un revenu minimum à la population) a subi dans la région une forte accélération. Il sera vraisemblablement expérimenté courant 2006 dans quelques territoires de la région, puis sera élargi au territoire entier, lorsque les mécanismes administratifs de l'institution qui gère son expérimentation seront mis en place.

La sécurité urbaine : sous-produit d'autres politiques ?

L'une des particularités de Trieste, surtout comparée aux autres villes italiennes, est l'absence presque totale de débat sur l'insécurité urbaine. Dans la presse locale, dans l'opinion publique, dans le débat politique, ce problème n'existe pas. Quelques journalistes et quelques hommes politiques tentent périodiquement de relancer le débat sous un tour alarmiste, mais contrairement à d'autres villes italiennes, celui-ci ne semble pas avoir prise sur l'opinion publique. D'autant plus que les événements violents, crimes et conflits dans l'espace public sont très rares.

Le cas de Trieste porte à réfléchir sur la sécurité en prêtant attention à d'autres cas étudiés : il ne s'agit pas d'examiner une « politique de la sécurité » et d'en évaluer la définition préliminaire des problèmes, ses effets sur les contextes, et le caractère stratégique des interventions. Mais il est nécessaire, si l'on considère que le sujet de l'insécurité n'est pas défini comme tel, d'observer les effets indirects des autres politiques (le logement, la santé, le social) sur la sécurité urbaine. À Trieste, les politiques de sécurité urbaine peuvent être un « sous-produit » d'autres politiques publiques.

Ce cas oblige également à réfléchir sur les dialectiques en jeu dans le panorama des politiques urbaines en Italie. La thèse avancée est qu'à Trieste ces dernières années des solutions concrètes en termes de sécurité ont été apportées sans que les politiques en jeu appartiennent explicitement au domaine sécuritaire. Progressivement, s'est imposée la conviction que cette manière de faire était la mieux indiquée pour obtenir des résultats directs en matière de qualité de vie des citoyens.

Dans les paragraphes suivants nous verrons :

- comment certaines politiques développées ces dernières années dans ce contexte ont agi concrètement sur le territoire en termes de sécurité ;
- comment des institutions locales travaillant en synergie se sont montrées capables de s'attaquer sur plusieurs fronts à des situations multi problématiques.

Une conviction partagée : sécurité urbaine ne signifie pas « ordre public »

Il faut distinguer les politiques de sécurité de la gestion de l'ordre public. Cette distinction est visible dans deux éléments qui ont considérablement influencé l'approche des politiques et le gouvernement du territoire.

Le premier facteur est le déploiement historique des forces de police ayant des fonctions de surveillance. Dans cette ville se sont concentrées, pour des raisons stratégiques dues à la proximité d'une frontière sensible (les états balkaniques), des forces de police tellement équipées que la ville est « l'une des villes les plus surveillées d'Italie »²⁴. Cette situation a empêché que la police locale et la mairie jouent un rôle actif. Le second facteur, conséquence du premier, est que l'administration communale a toujours perçu le sujet de la sécurité dans un contexte dans lequel il n'existait pas de situation d'urgence et en conséquence pas de « question de sécurité ». Elle a donc concentré son attention sur la protection et la sécurité sociale.

24. Extrait de l'interview avec le maire de Trieste, Roberto Di Piazza.

Le rôle joué par la police municipale en ville atteste de cette situation: à Trieste, contrairement à beaucoup d'autres villes d'Italie du Nord, la police municipale est peu active en ce qui concerne le contrôle et l'ordre public, les agents de la police municipale n'étant même pas armés. Son rôle est limité à la circulation et au respect des règles d'usage des espaces publics. Cette organisation spécifique n'a jamais été remise en cause, en dépit du fait que l'actuelle administration est assez proche de la droite nationaliste traditionnellement promotrice de politiques sécuritaires. Mais, dans la perspective d'une évolution du rôle de la police, le maire a exprimé son intention de confier à la police municipale la charge des problèmes de la vie en commun entre communautés et des conflits urbains mineurs, donc de confier à la police une partie du traitement des problèmes sociaux.

« Le rôle de la police municipale est de vérifier que la vie sur le territoire est tranquille : nous ne devons pas *faire la police*, celle-ci fait très bien son devoir : l'agent peut être engagé dans la résolution de problèmes du quotidien, de conflits mineurs entre voisins, entre commerçants et habitants, et entre gérants de boîtes de nuit et habitants. Les agents de police sont proches des citoyens, et doivent avoir des contacts avec eux. Les agents doivent intervenir sur les petits problèmes, sur les conflits mineurs qui gâchent la vie des citoyens. Ils peuvent et doivent être un point de référence »²⁵.

Dans ce contexte, l'administration a pris conscience du rôle crucial à jouer face à ce problème en mettant en place des politiques publiques visant à améliorer la qualité de vie des citoyens, à rénover les zones dégradées de la ville, et en participant activement à des projets de politique sociale et sanitaire.

« Notre ville est tranquille, on peut se promener la nuit dans n'importe quel endroit de la ville et être en sécurité. Mais comment peut-on améliorer l'ordre? Comment rendre la ville plus sûre? Je pense que si on fait vivre les citoyens dans une ville propre, ordonnée, belle, riche de culture et d'activités, les citoyens vivent dans une ville plus sûre. Pour cela nous avons beaucoup travaillé pour rénover les zones de la ville qui étaient dégradées, pour réaménager les places publiques et pour faire étudier les jeunes dans des écoles propres et de haut niveau »²⁶.

25. Extrait de l'interview avec le maire de Trieste Roberto Di Piazza.

26. Azienda Servizi Sanitari.

Innovation et *welfare state* à Trieste

Le domaine dans lequel Trieste conserve avec une grande constance une primauté dans l'innovation des politiques publiques est celui des politiques sociales et sanitaires. Ces politiques ont comme promoteur et acteur clé *l'Azienda per i Servizi Sanitari* (ASS) de Trieste. Celle-ci vise à promouvoir des projets expérimentaux selon une perspective stratégique claire pour l'avenir. Contrairement aux autres régions et villes italiennes, *l'Azienda per i Servizi Sanitari* à Trieste joue un rôle actif dans la promotion des politiques et des projets car elle est un acteur stratégique capable de mobiliser d'autres organismes publics comme la mairie, l'organisme gérant les logements publics (ATER), les associations locales, les coopératives de travailleurs, etc.

L'observatoire *welfare innovation* a été créé en 2004. C'est un projet lancé par l'ASS impliquant la région Frioul Vénétie julienne (le niveau de gouvernement le plus compétent en matière sanitaire) dans le but de mettre en place un processus d'expérimentation des pratiques de l'ASS en assumant les contradictions internes, pour dépasser les limites des actuelles modalités d'intervention. Le projet a permis de constater que dans plusieurs régions italiennes, les politiques sociales et sanitaires nécessitent une réforme radicale²⁷.

Les politiques de la santé en Italie s'appuient sur deux piliers principaux: l'hospitalisation et le traitement pharmacologique. Le projet vise – de manière résolument subversive – à réduire le nombre d'hospitalisations et à réduire les dépenses en médicaments. Ce sont ces dépenses qui ont vidé les caisses de plusieurs régions italiennes. Un projet a donc été conçu – dénommé *microaree* (micro zones) – dont l'objectif, est d'élaborer des services aptes à inverser la tendance induite par un marché dense du soin, grâce à une territorialisation du service social et sanitaire. Le principe n'est pas simplement « d'épargner » mais d'inverser le flux des dépenses, c'est-à-dire de modifier la destination des ressources régionales en suivant une optique de santé personnelle plutôt que publique. Nous constatons que ce projet fait référence aux mêmes concepts et aux mêmes catégories qui ont guidé le processus de désinstitutionalisation de la psychiatrie. «Après la désinstitutionalisation de la psychiatrie, ce projet implique une désinstitutionalisation de la santé en général» (Franco Rotelli, Directeur et guide de l'ASS).

27. Le fait qu'un discours si radical émerge avec tant d'énergie en Frioul Vénétie julienne est explicable principalement par le cadre singulier du système de santé dans la région: 80% à 90% du système de la santé est en effet public. Le restant, privé, est de toute façon conventionné avec le public. Ceci est important si on considère le degré d'accessibilité des personnes les plus vulnérables. Il n'existe pas en Frioul Vénétie julienne, contrairement à la Lombardie par exemple, de système de santé parallèle, privé, avec un accès limité aux plus riches.

Le projet micro zones : le territoire comme levier pour la désinstitutionnalisation des politiques

Le caractère innovant de ce programme est très clairement vérifiable dans les objectifs assumés :

- a. Réunir le maximum de données sur les problèmes de santé des personnes résidant dans les microzones.
- b. Optimiser les interventions permettant d'obtenir toute l'assistance nécessaire, et lutter contre l'institutionnalisation.
- c. Utiliser les médicaments à meilleur escient.
- d. Améliorer la pertinence des diagnostics.
- e. Améliorer la pertinence des performances thérapeutiques, curatives et de la réhabilitation.
- f. Promouvoir les initiatives endogènes et exogènes de la part des non-professionnels – construire une communauté.
- g. Promouvoir la collaboration entre les collectivités, les associations et les organismes marchands et non-marchands pour améliorer le bien-être de la population de référence.
- h. Réaliser une coordination optimale entre les services qui agissent sur le même individu ou sur la même famille.
- i. Promouvoir des bonnes conditions d'accès aux services – notamment pour les citoyens les plus vulnérables.
- j. Améliorer la qualité de vie des personnes fragiles pour une vie active et indépendante »²⁸.

Un projet nommé *Microwin* (au niveau régional) et *Microzone* (à Trieste), a été mis en place sur la base de ces dix objectifs. Il est intéressant d'analyser les effets qu'il a produits sur le territoire dès les premiers mois de son application. *Microzones* est une variation d'un projet antérieur qui impliquait déjà l'ASS, les services sociaux de la mairie de Trieste et l'ATER dans une phase précédente, mais qui tente à présent d'en repousser les limites.

À partir de situations précises de quartiers de logements publics de dimensions moyennes – de 900 à 2500 résidents – a été expérimentée une nouvelle politique sociale et sanitaire, grâce à une collaboration entre les institutions, des associations locales et les résidents, avec des objectifs définis pouvant faire l'objet d'évaluations. Cette série de mesures a aussi fourni la possibilité de se comparer à des situations dans lesquelles avaient déjà été menées des politiques sociales, ayant amélioré la connaissance de la question et préparé ainsi de futures interventions.

28. *Esseti. Salute e territorio*, Periodico di informazione dell'Azienda Sanitaria, maggio 2006.

L'objectif premier était de vérifier l'hypothèse selon laquelle, en attribuant les dépenses sanitaires de manière privilégiée à des actions sociales, on favoriserait la rationalisation et, en définitive, la diminution des coûts des interventions typiquement sanitaires.

Parmi les zones ayant obtenu les meilleurs résultats figuraient les quartiers dans lesquels des politiques sociales diverses étaient déjà actives depuis des années.

Il est possible, comme nous le verrons avec *Valmaura*, de montrer comment les institutions, en mettant en place des projets de manière progressive, se sont enracinées dans le territoire. Il nous semble qu'elles sont engagées dans un processus de désinstitutionnalisation de l'action sanitaire.

La première série de projets lancée dans les quartiers sous le nom *Habitat, santé et développement de la communauté* prévoyait la mise à disposition de quelques locaux dédiés à des activités au service des habitants, notamment un service de *conciERGE social* et des activités de socialisation, formatives et récréatives, destinées à réduire la précarité sociale dans les quartiers populaires marginalisés. Ces projets ont été réalisés avec la collaboration de la ville, de l'*Azienda per i Servizi Sanitari* et d'ATER qui ont agi en synergie, unissant leurs ressources et leurs compétences.

Par la suite, le programme « *Habitat-Microaree* » a démarré en 2004 :

« L'objectif est d'inverser le processus traditionnel, c'est-à-dire faire en sorte que le citoyen n'ait pas à se rendre dans les institutions mais que les institutions aillent chez le citoyen : il faut intercepter les problèmes dans le tissu vivant des quartiers, dans le quotidien. C'est la philosophie du projet *Habitat-Microzones* [...] qui concerne aujourd'hui plus de 17 000 triestins dans onze zones de la ville »²⁹. *Habitat-Microzones*, plus qu'un projet complémentaire, doit être considéré comme une révolution dans les procédures et dans les méthodes d'intervention d'*Azienda per i Servizi Sanitari* qui visent à améliorer les politiques de santé, sociales, du travail et du logement. En effet, ce n'est pas un service de plus, mais plutôt, grâce à un plus grand investissement de ressources, un changement de stratégie dans l'approche de la précarité sociale. L'engagement de l'ASS se situe sur deux fronts : la recherche de meilleures performances et la réalisation d'une collaboration de plus en plus étroite avec d'autres organismes vitaux du territoire, l'ATER, les services sociaux de la commune, les coopératives, le volontariat et les associations.

L'investissement continu des ressources et la plus grande visibilité des institutions dans les quartiers ont contribué à créer de bonnes conditions de mise

29. *Ibidem*.

en pratique des principes et des idées à la base de ce processus de réforme. La désinstitutionnalisation des prestations de la santé s'exprime par le fait que les interventions échappent aux solutions prédéfinies. C'est en redéfinissant les problèmes à partir d'un approfondissement de la connaissance du local qu'est évitée une possible dépendance de l'habitant aux services existants.

Trieste laboratoire politique ?

L'un des facteurs du succès des politiques activées à Trieste est la capacité des acteurs locaux à travailler en synergie en investissant différentes ressources dans des projets aux objectifs partagés. En ce sens, la mairie, l'ATER et l'ASS se trouvent dans une position favorable car elles ont déjà construit un système d'interactions très efficace, déjà « rodé » sur d'autres initiatives. De plus la région élabore des textes de loi allant dans la même direction que l'action de l'ASS et elle est soutenue par les autres acteurs.

L'ASS triestine est très active: outre les compétences professionnelles de son personnel, elle mobilise facilement les acteurs stratégiques et constitue aisément des partenariats. Enfin, Franco Rotelli, l'actuel directeur de l'Azienda, a conservé un regard critique sur les mécanismes de fonctionnement de son institution qu'il conçoit comme protagoniste actif dans la réforme radicale de promotion de politiques publiques territoriales concrètes.

En outre, l'un des intérêts du processus décrit jusqu'ici est l'aptitude de l'Azienda à générer de nouveaux partenariats sociaux et activer les ressources du secteur associatif et non marchand.

Dans le cas de Trieste et du Frioul Vénétie julienne nous assistons à une situation où la politique, représentée au niveau régional par Riccardo Illy, essaye de redessiner un modèle d'action au travers de pratiques et de projets qui produisent une somme de connaissances pour les institutions plutôt que de miser comme souvent sur des projets de « vitrine », ayant un fort potentiel communicatif et publicitaire.

Expérimenter des politiques

Il est également intéressant d'observer la stratégie de promotion des réformes qui, de par leur caractère inévitablement explosif, déstabilisent et dépassent les schémas mentaux et les procédures désormais institutionnalisées. Les réformes rencontrent résistances et obstacles, soit de la part d'acteurs engagés dans l'implantation des projets, soit de la part des destinataires des politiques, les habitants.

La stratégie consiste à attribuer les investissements à des projets définis, situés dans un champ d'action restreint, et dont il est possible de vérifier et documenter les résultats obtenus. Ce n'est qu'à partir du moment où est atteint un consensus sur le projet, que le programme peut être ensuite élargi à d'autres espaces.

Partir des pratiques permet de travailler sur la longue durée avec les bénéficiaires des services, et de dépasser les réactions compréhensibles de peur et méfiance, en raisonnant de manière plus structurée dans le cadre de projets plus longs.

Trieste laboratoire de politiques ?

Dans le panorama régional, Trieste est certainement la ville la plus active pour promouvoir des projets et des programmes innovants. Les conditions sont particulièrement favorables dans cette ville pour mettre en place des processus nouveaux. Les conditions favorables de ces politiques sont :

Le contexte régional. Les processus décrits sont activés dans une région ayant plus d'autonomie et de ressources financières que les autres. Le système de santé est presque entièrement public, la région affiche sa volonté de soutenir par ses lois des processus innovants et surtout dans le cadre de la protection sociale.

Les synergies entre acteurs qui interviennent sur le territoire. D'une part certaines politiques locales révèlent le caractère innovant de l'approche institutionnelle des problèmes territoriaux. D'autre part il existe à Trieste une tendance générale à mener des projets de politiques territoriales grâce à la collaboration interinstitutionnelle et à diminuer la distance entre l'institution et le territoire.

Les objectifs partagés. Les acteurs publics impliqués ne se tiennent pas à la rigidité de la répartition des compétences mais sont conscients que les politiques interagissent positivement les unes sur les autres. Ainsi, l'ATER appuie les initiatives de l'ASS en fournissant des espaces et pour des interventions extraordinaires. L'ATER est conscient que la réussite des interventions menées dans les quartiers par l'ASS sur la précarité sociale facilitera son travail de gestion du patrimoine immobilier.

L'apprentissage des pratiques. La capacité de structurer le processus des réformes radicales sur la base des pratiques et de leurs effets est l'une des caractéristiques principales de la politique en cours.

Le professionnalisme. Au niveau local, les professionnels disposent d'une connaissance du territoire forte et enracinée et n'ont pas de difficulté à dépasser des procédures standardisées en mettant en jeu leurs ressources afin de structurer le processus de réforme sur une longue période. Quelques-uns des techniciens qui travaillent aujourd'hui dans l'Azienda, l'organisme public le plus

actif dans la promotion d'initiatives et de projets, sont les mêmes qui ont vécu la révolution psychiatrique de Franco Basaglia. À tous les niveaux hiérarchiques, la passion, le lien avec le territoire, l'ouverture aux initiatives qui visent à déraciner les anciennes pratiques sont tangibles. Cet élément est d'autant plus intéressant si l'on compare avec d'autres contextes italiens pour comprendre ce qui empêche d'y développer des initiatives semblables.

Les politiques décrites ont évidemment des effets secondaires intéressants du point de vue de la recherche parce qu'ils rendent les contextes urbains plus sûrs, même si ce but n'est presque jamais explicité dans les objectifs préliminaires.

Les projets décrits produisent :

- un rapprochement entre le territoire et les institutions qui par leur présence et leur investissement ont empêché que soient abandonnées des zones en difficulté ;
- une série de bureaux sur le territoire qui rendent visible l'institution et inévitablement en diminuent le coût d'accès ;
- une connaissance microsociologique des différents problèmes évitant que des réponses inadéquates soient données à des demandes mal comprises.

Dans les paragraphes suivants, nous présenterons en profondeur des politiques qui mettent en place les programmes décrits, en particulier à Trieste où les projets de sécurité urbaine n'ont jamais pris corps. L'objectif des deux paragraphes suivants est de définir la façon dont les projets et/ou les stratégies politiques touchent à la sécurité urbaine.

Le premier est le projet *microzone* à Valmaura, quartier périphérique de la ville. Comment une politique de la santé peut-elle être interprétée d'un point de vue de sécurité urbaine ? Les infirmiers s'occupent-ils de sécurité urbaine ?

Le deuxième est celui du contexte unique dans lequel Trieste s'est développé, celui de ville-frontière. En dépit d'une situation difficile, Trieste a toujours été ouverte et n'a jamais « élevé des barricades » contre des activités incertaines et potentiellement dangereuses. Cette attitude a certainement contribué à éviter l'accélération des tensions dues aux flux incontrôlables et à la vie en commun de couches sociales différentes.

Valmaura, la périphérie. Le projet microzone à la loupe : entre welfare de communauté et sécurité

Valmaura est un quartier de logements publics réalisés dans les années 80, au sud du centre ville et qui court le long de la côte. Il est situé dans une zone dense d'installations gênantes qui engendrent des effets directs et indirects sur la zone résidentielle en question. Entre le quartier et la mer deux barrières

empêchent totalement de voir le golfe de *Muggia*. Cette zone périphérique de la ville composée de grands immeubles blancs offre peu d'opportunités de distraction à ses habitants, et n'a presque aucune place publique.

Derrière les immeubles, à quelques mètres, passe une route surélevée très fréquentée, construite pour relier le centre de la ville à la zone de la frontière slovène. La présence de cette route incite à dégrader et abandonner les espaces, utilisés comme parkings par les habitants de Valmaura. Outre la route, on trouve « *la forge* », l'aciérie historique de la ville, propriété d'une grande multinationale de l'acier. L'impact de cette installation industrielle à présent ancienne est énorme : des cheminées désordonnées s'élèvent, modifient le profil de la ville, les bruits additionnés à ceux de la route génèrent une pollution sonore. Parfois les fuites de substances toxiques provenant des installations industrielles provoquent des vapeurs accompagnées de sirènes d'alarme, qui parviennent jusqu'au quartier.

Le quartier s'organise autour de la rue Valmaura, une large artère à la circulation dense. D'un côté, au premier plan se dressent les immeubles blancs des logements publics ; au second plan, une colline naturelle, couverte d'autres lotissements populaires et d'un tissu résidentiel de faible densité, composé essentiellement de maisons familiales de moyenne qualité. De l'autre côté de la rue se trouve la *Risiera di San Sabba*, unique camp d'extermination nazi situé en Italie, actuellement consacré au musée de la mémoire. Dans le désordre de ce tissu urbain raréfié, un stade a été construit, structure hors d'échelle par rapport à la dimension résidentielle du quartier, ainsi qu'un palais des sports et un grand supermarché. La partie de la rue Valmaura qui se termine par la rampe d'accès à la route surélevée, indique un espace urbain raréfié mais très actif, grâce notamment à la présence de quelques petites activités commerciales. Les places et les espaces verts n'existent pas, à l'exception d'un petit jardin, presque jamais utilisé, peu équipé et toujours exposé à la lumière du soleil.

Les immeubles de Valmaura, construits dans les années 80 contrairement aux quartiers de logements publics précédents qui aujourd'hui sont intégrés au tissu urbain, font partie de cette banlieue fibreuse ayant un lien insuffisant avec le centre. La population résidente est assez hétérogène : si nous considérons seulement l'immeuble étudié par le projet *microzone*, 30 % de résidents ont moins de 30 ans et 30 % ont entre 65 et 70 ans. Le reste de la population utilise le quartier comme un dortoir.

La localisation stratégique du District

Le bureau du District Sanitaire, situé au deuxième étage de l'immeuble étudié par le projet *microzone*, s'inscrit dans ce contexte et s'impose comme un lieu de référence pour les habitants de Valmaura. La présence du siège a

eu beaucoup d'effets positifs à Valmaura. L'emplacement du District a été choisi, de façon à être un lieu plus accueillant et moins rigide, moins institutionnalisé. La diminution du coût d'accès aux services a imposé de construire un lieu informel, décontracté, qui soit presque un espace public, « un bel endroit où rester »³⁰.

L'installation du bureau du District au cœur de Valmaura a été vu comme un signal fort émanant d'une institution qui tient à se rapprocher du territoire et des gens dont elle a la charge. Ce facteur est d'autant plus important que la présence institutionnelle est problématique dans les quartiers périphériques. Ancrer le District à Valmaura a significé ouvrir le quartier et lui donner une nouvelle centralité.

C'est à partir de ce nouveau lieu de référence que se sont lancées les interventions et les politiques que nous allons décrire.

Jeunes à Valmaura: Le monde c'est Valmaura!

Valmaura présente des problèmes de marginalité sociale et de précarité typiques des situations périphériques: malaise de la jeunesse, problèmes d'autonomie des personnes âgées et des malades, souffrances psychiques, dégradation des structures, relations difficiles entre voisins, confiance insuffisante en les institutions, manque d'opportunités; tout s'amalgame dans ce lieu qui, comme nous l'avons décrit précédemment, se caractérise par la brutalité de ses espaces. C'est une zone particulièrement difficile, où se concentrent misère et pauvreté, un quartier économiquement et culturellement « difficile à vivre, parce qu'il y a peu d'instruments, peu d'opportunités »³¹.

Malgré tout le quartier dispose depuis toujours de bons services sociaux. Il lui manque cependant un lieu de rassemblement: les jeunes de Valmaura se retrouvent souvent dans des espaces marginaux et dégradés où inévitablement s'accroît le sentiment d'exclusion et de résignation.

En discutant avec l'une des psychologues qui travaille dans le quartier depuis des années, nous avons réussi à décrire avec plus de précision le type de malaise que les jeunes éprouvent: les jeunes de Valmaura sont « des jeunes réfractaires, qui revendiquent une sorte de fierté désespérée, difficile à entamer, d'appartenance au quartier »³². C'est presque comme si les jeunes de Valmaura étaient pris au piège des murailles invisibles qui entourent le quartier. Par exemple, les adolescents: le manque de lieux communs de qualité, l'ab-

30. Extrait de l'interview avec Davide Auber, responsable du projet microaree à Valmaura.

31. Extrait de l'interview avec Angela Pianca, psychologue, directrice du district Valmaura.

32. Ibidem.

sence d'opportunités et la difficulté de voir au-delà du quartier, les font tomber dans un cercle vicieux qui alimente en eux la conviction d'être destinés à cet endroit et contribue ainsi à accroître un sens d'appartenance très fort, « Le monde c'est Valmaura... et rien d'autre ».

Les actes de vandalisme comme les dégradations des espaces publics sont une réaction violente au manque d'opportunités. L'un des problèmes principaux de Valmaura, en ce qui concerne les jeunes, est l'arrêt de la scolarité, avant même d'avoir atteint l'âge limite qui autorise à quitter l'école. Ces jeunes tombent dans une « zone grise » et ils ne sont rattrapés par aucun des services sociaux ou scolaires : les institutions ne parviennent pas à les empêcher de quitter l'école et ils sont trop jeunes pour intégrer des formations d'accès au travail. Ils vivent dans un quartier qui n'offre pas d'opportunités de distraction et d'enrichissement culturel et personnel. Les jeunes de Valmaura passent leurs journées à Valmaura : ils ne vont pas dans le centre, ils ne vont pas à la *Barcola*, la plage de Trieste. C'est comme si la condition mentale de la banlieue s'était emparée d'eux, en les empêchant de voir autre chose que leur environnement.

Voisinage difficile. La communauté retrouvée ?

Le malaise des jeunes grandit dans un contexte où les rapports de voisinage posent souvent un problème; dans les cages d'escaliers des immeubles les tensions, les conflits et les divisions rendent la vie difficile, surtout aux habitants les plus vulnérables. Même s'il n'y a pas souvent d'actes d'illégalité et de violence, la situation des logements est problématique, et l'esprit de communauté s'affaiblit. Ces caractéristiques communes aux quartiers de ce type, sont souvent considérées comme les éléments d'une situation où il est difficile d'intervenir. Le travail réalisé à Valmaura par les agents de la ville de Trieste et de l'ASS a démontré qu'il est possible de déclencher des processus dans lesquels les rapports de voisinage peuvent être une ressource importante pour améliorer plusieurs aspects de la vie du quartier. Dans les paragraphes suivants, nous montrons d'un côté les effets directs des politiques et des projets face à des problèmes quantifiables et vérifiables, principalement en matière de santé. De l'autre nous décrivons les effets tangibles que ces mêmes projets ont eu dans la vie du quartier, aboutissant à un projet nouveau, défini par la région Frioul Vénétie julienne comme un projet de « *welfare de communauté* ».

Projets à Valmaura

Ces dernières années, l'ASS, la ville de Trieste et l'ATER ont participé avec une intensité et un engagement différents à des projets successifs. Aux pro-

grammes ordinaires, généralement sociaux et sanitaires, se sont tour à tour ajoutés des projets insistant sur le contexte multi-problématique des projets et la nécessité d'intervenir de manière coordonnée sur plusieurs fronts. A Valmaura nous avons exploré le chemin suivi par les institutions, en particulier l'ASS au fil des différents projets.

Le *district sanitaire* a toujours été actif soit dans le domaine des actes sanitaires (vaccinations, physiothérapie, etc.), soit dans celui des activités sociales (centre de planning familial).

L'un des premiers projets lancé dans le quartier a été *l'éducation de rue*, un service destiné à remédier au grand malaise des jeunes dans le quartier. L'initiative était gérée par des associations qui, au nom de la ville, ont développé des actions d'animation et de réduction de la marginalité sociale des jeunes. Le mérite de ce projet est d'avoir créé le premier réseau de jeunes à l'intérieur du quartier. Le malaise juvénile paraissait considérable et difficile d'approche car il avait ses propres racines non pas dans les comportements déréglés et routiniers des jeunes du quartier, mais plutôt dans une précarité plus profonde. L'un des facteurs décisifs qui a produit des résultats significatifs a été de ne pas partir de l'association précarité jeune/sécurité dans le quartier. Cette association aurait pu aboutir à des solutions institutionnelles dangereuses, à la limite de la répression. Au contraire, le malaise des jeunes a été expliqué par le manque d'opportunité et la fragmentation des relations sociales, ce qui a permis de lancer des animations et d'entreprendre un difficile processus de dialogue et d'échange avec les animateurs.

Par la suite, le projet *Habitat* a été lancé et son bureau fut installé dans le «*dôme*», un espace commun situé au dernier étage de l'un des immeubles utilisés par *l'éducation de rue* comme espace récréatif afin de sortir les jeunes de la rue. S'y trouvent un service de *conciergerie sociale* et une série d'activités d'animation.

Le *dôme*, ouvert l'après-midi et le soir mettait seulement à disposition des jeunes une zone télé et un équipement hi-fi. Meublé avec du mobilier de fortune, le *dôme* a été un lieu d'accueil pour les jeunes ayant décroché de l'école. Les effets de ce projet d'implication des jeunes ont cependant été ressentis dans le quartier: certains malaises liés à l'usage de drogues se sont considérablement réduits. Les gens ont pris conscience qu'il était possible d'impliquer un réseau de jeunes dans différentes activités. Le projet *microzone* entamé en 2005 s'est associé au précédent projet «*Habitat*» dont le siège a été installé dans le *dôme* polyfonctionnel, devenu le cœur de toutes les initiatives proposées. Parmi tous les projets *microzones*, c'est celui qui tente le plus de modifier le cadre habituellement mono disciplinaire des interventions et des projets sur le territoire, en introduisant des objectifs et des actions qui vont bien au-delà de

l'intervention sociale ou sanitaire. Sur la base des dix objectifs cités précédemment, les opérateurs du projet ont entamé un long et fatigant processus de « porte à porte » pour rencontrer tous les habitants en traitant au cas par cas les situations les plus problématiques et en s'associant à d'autres services sociaux pour les cas les plus difficiles. Le travail sur le terrain a permis de coordonner les interventions de nature différente dans le cadre de contextes familiaux et de voisinage, en évitant, grâce à la connaissance directe des problèmes, les interventions aveugles ou trop formelles.

Environ un an et demi après le commencement du programme il n'est pas encore possible d'établir un bilan sur la base des indicateurs prédéfinis. En raison d'un investissement important, les premiers résultats sont déjà visibles. *Microzones*, comme nous allons voir, est devenu un lieu de référence pour les habitants, pour les problèmes sanitaires ou autres. Aujourd'hui *Microzones*, en plus du dôme toujours à la disposition des activités des habitants, dispose d'un nouveau siège dans un appartement prêté par l'ATER, qui deviendra le nouveau lieu de référence pour les habitants de Valmaura.

Les effets progressifs des interventions

Le travail en contact étroit avec les habitants grâce au « porte à porte » est devenu une pratique commune pour résoudre les problèmes et conflits dans le quartier. Il a également eu pour conséquence la pleine implication des acteurs dans la vie du quartier.

Les habitants ont maintenant un lieu de référence qui a permis de créer un réseau de connaissance et de diffusion des renseignements en dehors du quartier dans les immeubles limitrophes. Le responsable du projet *Microzones* de Valmaura est connu par les habitants comme « le maire ». C'est la personne à qui on s'adresse pour résoudre tout type de problèmes : en effet, depuis le début les responsables ont cherché à résoudre des problèmes qui ne se résument pas à la santé. L'une des premières actions a été de désigner des chefs de cages d'escalier en qualité de porte-parole des problèmes de chaque partie du quartier. L'objectif était de responsabiliser les habitants et de les encourager à s'impliquer personnellement pour signaler les problèmes aux institutions compétentes : entretiens négligés d'immeubles, problèmes dus à l'abandon de déchets dans le quartier, etc. Cela a permis de résoudre des petits problèmes internes et de renforcer ce que l'on nomme le « sens civique ». Le premier pas a été de s'unir pour créer un réseau de connaissances entre les habitants qui, avec l'aide des acteurs (concierge social, responsables de *Microzones*) ont réussi à faire lever sur les institutions comme la ville et ATER. Les résultats suffisamment tangibles comportent aussi des effets inattendus : les gens délèguent moins de problèmes aux institutions et s'activent personnellement pour résoudre

dre les conflits mineurs internes ou les petits problèmes entre immeubles. Chacun a pris conscience qu'il était possible d'intervenir sur des problèmes en mettant de côté cette sensation d'impuissance et de résignation typique des situations marginales.

En outre l'organisation de fêtes, d'activités, de groupes de rencontre et de travail ont permis d'améliorer les rapports de voisinage, en créant une sorte de solidarité de voisinage qui manquait auparavant. En ce qui concerne les jeunes, des améliorations de la condition de marginalité sont tangibles.

Du point de vue de l'ASS l'un des premiers objectifs atteints fut d'approfondir la connaissance des populations et des problèmes du quartier, en intervenant quand il était possible de manière coordonnée sur des groupes qui présentaient des situations de précarité diverses, en évitant la multiplication des interventions standardisées, et faisant appel à plusieurs professionnels.

Valmaura: «welfare de communauté» et sécurité

Même si la description de la situation présente les traits typiques d'une réalité «non sûre», il est possible à présent de mettre en évidence la façon dont l'intervention d'un organisme de santé publique a contribué à améliorer la vie du quartier. Les éléments qui ont joué un rôle stratégique dans l'amélioration de la qualité de vie à Valmaura sont les suivants.

- *La territorialisation des institutions et des services* contribue à répondre aux nombreuses plaintes qui déplorent l'absence des organismes publics dans les quartiers. Les bureaux des différents programmes deviennent des lieux de référence importants pour les habitants et un repère constant dans le quartier. Insérer dans le quartier une part de l'institution signifie l'ouvrir vers l'extérieur, en l'intégrant davantage à la ville.

- L'un des effets secondaires du projet *Microzones* est que les habitants du quartier commencent à prendre conscience que le *voisinage peut être une ressource pour tous*. Les gens se connaissent, et vont au-delà d'une situation dans laquelle les habitants les plus faibles, typiquement les personnes âgées, ont peur même de leurs propres voisins. Dépasser ce mouvement d'incertitude, passe avant tout par la connaissance de l'autre et par la garantie que dans le quartier il y a des espaces de référence solides où l'on peut se confier.

- Les locaux du district sanitaire ont été pensés pour être les plus agréables possible, les plus familiers. Cet élément, apparemment secondaire, a des conséquences significatives sur le type d'impact qu'un service au quartier peut avoir: l'institution ne se présente pas derrière un guichet avec des vitres blindées, ou à l'intérieur de bureaux froids et inconfortables, mais dans un lieu accueillant, qui par moments ambitionne de devenir un véritable espace

public pour le quartier. Cet élément contribue à rendre le service sans aucun doute plus proche et accessible.

- Les acteurs de l'intervention deviennent des personnes de référence pour le quartier ; on note qu'ils font preuve de la disponibilité et de la souplesse nécessaires pour résoudre des problèmes qui vont bien *au-delà de leurs compétences médicale et paramédicale*. Souvent les opérateurs deviennent l'interface institutionnelle qui permet de résoudre des conflits liés à la gestion des immeubles ou à l'entretien des espaces publics. De cette manière, ils obtiennent deux résultats: d'un côté ils contribuent à améliorer la qualité des lieux en améliorant la qualité de vie des personnes et de l'autre ils gagnent la confiance et le respect des habitants qui peuvent toucher du doigt les effets de l'intervention.

Les frontières nationales et la ville : entre dispositifs de contrôle et stratégies de développement

La question de la sécurité, quand elle se situe aux marges des frontières nationales, et surtout quand celles-ci sont sensibles comme entre l'Italie et les pays balkaniques, est en général définie en termes de sécurité nationale. A une grande échelle, gérer stratégiquement une frontière signifie se mettre en position de contrôler les flux, de se défendre des intrusions non désirées, des choses et des personnes, bref, en surveiller la rigidité et la perméabilité. Mais si on réfléchit au niveau local, la même frontière acquiert des caractéristiques différentes: les flux qui la traversent, parcourent les territoires environnant la ville et celle-ci subit les effets de ces passages sur son propre territoire. En outre, toujours en termes de sécurité, il est incontestable que la présence d'une frontière contribue à redéfinir l'idée de sécurité et de contrôle de l'ordre public.

Réfléchir à la frontière, aux flux et aux traces qu'ils laissent inévitablement sur le territoire est important car, à Trieste, les sujets traités ailleurs comme problèmes de sécurité, problèmes de police, recouvrent un caractère radicalement différent. Trieste a connu traditionnellement une forte présence de forces de police de tous types liées à la défense et au contrôle des frontières nationales, mais elle a vécu le rapport avec cette frontière avec légèreté, au quotidien, rarement comme un problème. La frontière avec l'ancienne zone soviétique pour les Triestins a toujours été la frontière avec la « Jugo »³³, un territoire familier aux portes de la maison plutôt qu'une menace.

33. Abréviation de Yougoslavie en dialecte triestin.

Les politiques locales ont en outre toujours essayé de considérer la frontière comme une opportunité, en construisant des processus de participation et coopération avec les états limitrophes, dans les domaines des politiques économiques, sociales et culturelles.

Une partie de l'histoire de Trieste s'est jouée à cheval sur la frontière: il est presque impossible de parler de cette ville sans faire référence à sa condition spéciale de ville à la marge, de dernière ville avant l'Europe ex-communiste, avant les états qui semblaient il y a peu, si lointains et qui aujourd'hui s'ouvrent à l'ouest avec leurs capitaux, leurs cultures, et leur population. Mais la proximité avec la frontière a impliqué des conséquences différentes selon le point de vue dont on la regarde. Une frontière, même importante, n'est jamais identifiable à une barrière: une frontière est d'autant plus intéressante que sont importants les flux de choses et de personnes qui la traversent. Comme dans un processus osmotique, la frontière est une membrane semi-perméable qui impose à certaines choses de s'arrêter, des politiques publiques par exemple, ou aux migrants irréguliers, et à d'autres laisse la liberté de passer, aux marchandises ou aux touristes. En observant donc le territoire de ce point de vue on peut identifier quelques flux considérables:

- surtout dans la période d'été, *les touristes* parcourent le passage obligé qui passe derrière Trieste pour atteindre la Croatie et ses localités touristiques;

- à des moments précis, les Triestins traversent la frontière pour faire les courses, le plein d'essence, ou simplement pour aller manger dans l'un des nombreux restaurants typiques et bon marché du Carso. Les habitants deviennent de véritables *frontaliers du shopping et du loisir*;

- dans le sens opposé, passent les *travailleurs frontaliers*. Leur flux semble être difficilement quantifiable, mais selon le maire de la ville, il s'approche des 10 000 unités journalières;

- la frontière a inévitablement influencé les activités économiques qui se sont installées en ville, mais surtout derrière elle: beaucoup de *commerçants de vêtements* de basse qualité sont localisés de l'autre côté afin de servir les marchés voisins de l'Europe de l'Est et des Balkans;

- il est possible de traverser la frontière *involontairement*, parce que la conformation du territoire permet de passer d'un Etat à l'autre sans pratiquement s'en apercevoir, en se promenant dans les bois du Carso.

À ceux-ci s'ajoutent des flux qui échappent au contrôle ordinaire de la frontière, qui sont illégaux, mais qui parfois deviennent presque ordinaires:

- *les trafics de drogue et d'armes* continuent encore aujourd'hui, mais de manière réduite par rapport aux dernières décennies. Ils utilisent ce couloir pour traverser l'Europe en sens longitudinal, des pays balkaniques et asiatiques, aux marchés du nord de l'Italie et des autres régions européennes;

- les *clandestins* traversent aussi la frontière, passage obligé des routes des migrants irréguliers ;
- finalement les *travailleurs irréguliers* alimentent une partie consistante du marché noir du travail: un nombre non précisé de travailleurs, surtout employés dans le secteur du bâtiment, se rassemblent quotidiennement en plusieurs points de la ville. C'est le phénomène connu sous le nom de *caporalato* (du terme « caporal » désignant celui qui est chargé d'embaucher de la main d'œuvre à bas prix). Même dans ce cas il est impossible d'indiquer un nombre approximatif de ces travailleurs.

Les frontières, les « blocs » et les bois du Carso

Les types de frontière se différencient selon leur perméabilité: la frontière avec la Slovénie traverse le Carso, haut plateau naturel qui se dresse derrière Trieste en l'entourant comme si elle était le centre de la scène d'un grand amphithéâtre. La frontière dans le bois n'est pas du tout identifiable: il est très courant de se promener dans les bois et de se retrouver sans s'en apercevoir en Slovénie. C'est une frontière perméable pour les citoyens et également pour les trafics illégaux. Ces dernières années, le phénomène semble avoir nettement diminué, car les bois du Carso se sont transformés en de véritables chemins de l'espoir, parcourus par des migrants qui quittent les pays de l'ex Yougoslavie pour atteindre les riches régions du Frioul, et surtout la Vénétie et la Lombardie. Les passages officiels étaient plus perméables que ce à quoi on aurait pu s'attendre: à côté des frontières classiques situées le long des voies de communication principales et caractérisées par des contrôles rigides et de longues files d'automobilistes, au cours des années ont été ouverts ceux que les Triestins appellent familièrement les *blocchi* (douanes de deuxième classe). Ce sont des passages ouverts seulement la nuit, et à l'usage exclusif des riverains qui doivent se munir d'un document spécial très utilisé. Ces passages « plus secrets » attestent de l'usage quotidien que les Triestins ont toujours fait de la frontière: faire le plein d'essence, les courses ou quelques excursions du dimanche. De même, les nombreux frontaliers qui entrent chaque matin en Italie pour travailler disposent pratiquement d'un passage privilégié.

Trieste: effets des flux sur le territoire

Les dynamiques de frontière ont des effets qui s'exercent inévitablement sur la ville de Trieste. Elles laissent des traces évidentes dans quelques endroits de la ville, mais la dépassent aussi, et s'étendent jusqu'à la province de Gorizia.

Il n'est pas difficile de décrire ces effets à partir de la description de certaines pratiques dans quelques endroits de la ville:

- *le caporalato sur la place Garibaldi*: chaque matin, pendant la semaine, quelques dizaines de gens se retrouvent place Garibaldi, l'une des zones de la ville caractérisée par la forte présence d'une population slovène résidente. Ils attendent l'arrivée de fourgons à la recherche de main-d'œuvre à bas coût pour travailler sur les nombreux chantiers de la ville. Le « caporal » appelle une profession spécifique (peintres, carreleurs, charpentiers), et engage le meilleur offrant, celui qui propose de travailler à un moindre coût. C'est un phénomène très courant, connu de tous, mais difficilement quantifiable. Certainement cela témoigne de l'existence de « navetteurs » slovènes animés par l'espoir de trouver un boulot. Ces gens se rassemblent avec de nombreux autres frontaliers qui entrent chaque jour en ville pour travailler dans le bâtiment, ou dans le cas des femmes en tant qu'assistantes paramédicales ou collaboratrices domestiques;

- *les petites entreprises proches des marchés de l'est*: dans la zone périphérique de Trieste, à proximité des chantiers navals de Monfalcone, un certain nombre de petites entreprises – souvent familiales – ont émergé, déplaçant ainsi la production de vêtements de basse qualité depuis le sud de l'Italie. La production est destinée ensuite aux marchés de l'est, en particulier les pays balkaniques;

- *les flux qui contournent Trieste*: des flux contournent complètement les villes, et n'ont pas d'impacts sur le contexte urbain. Ces flux sont liés aux trafics illégaux de drogues, d'armes et de personnes. En parcourant les trajectoires secondaires dans le Carso, ils contournent Trieste qui paradoxalement ressent seulement de manière marginale les effets négatifs que ces dynamiques imposent en termes de sécurité et d'ordre public. Cette thèse a été confirmée lorsqu'à la suite de l'arrivée de clandestins en provenance de l'ancienne Yougoslavie, la province de Gorizia a soumis le problème à l'opinion publique à plusieurs reprises. L'autre élément confirmant cette thèse est l'installation dans la province de Gorizia par l'Etat italien d'un Centre de Séjour Temporaire, destiné au premier et au deuxième accueil des clandestins immigrés. Ces dernières années, les flux décrits précédemment ont largement diminué. Ainsi, le Centre de Séjour Temporaire est aujourd'hui utilisé par les forces de l'ordre pour « accueillir » les immigrés clandestins débarqués dans les régions du sud de l'Italie. Cette diminution des flux irréguliers est un premier signal d'un changement qui dans la prochaine année concernera la frontière de l'Italie à l'est.

Politiques et projets à travers la frontière

C'est à travers l'élargissement de l'Union Européenne que Trieste considère les pays de l'est comme une ressource pour son propre rôle stratégique au niveau politique et pour son économie, elle qui fut souvent désavantagée par la marginalité de son territoire par rapport aux marchés du nord de l'Italie. Il est

impossible à ce jour de prévoir comment ce changement influera sur les processus décrits jusqu'ici ; les politiques entamées, les intentions exprimées montrent que la mairie, mais aussi la région, sont prêtes à exploiter au mieux cette opportunité, en oubliant les craintes qui ont souvent accompagné cet événement dans les débats publics au niveau national.

Les instruments qui permettront au Frioul Vénétie julienne et à Trieste d'affronter ces défis sont les deux suivants :

- *L'opportunité de l' Eurorégion* : le président Illy et la région du Frioul Vénétie julienne travaillent actuellement beaucoup au niveau diplomatique pour réaliser une « Eurorégion », cette nouvelle région européenne, composée du Frioul Vénétie julienne, de la Vénétie, de la Carinthie, de la Slovénie, de la partie côtière de la Croatie et du comté de Rijeka. Ceux-ci devraient travailler en synergie, en dépassant les frontières historiques qui les séparent pour construire des politiques qui optimisent les ressources. Cette collaboration pourrait potentiellement concerner de grands projets de développement et des politiques économiques, comme par exemple les fournitures énergétiques ou le transport, ou encore concerner des politiques sociales et sanitaires. Elle pourrait enfin permettre d'organiser différents services d'assistance aux citoyens de l'Eurorégion, indépendamment de leur sous-région de provenance. Dans les derniers mois, un accord a été conclu entre les régions intéressées, et elles attendent encore le feu vert de l'Union Européenne. Potentiellement, ce type de politique transnationale pourra ouvrir la voie aux projets destinés à résoudre quelques-uns des problèmes qui ont été mis ici en évidence.

- *Programmer l'avenir* : l'administration municipale et l'ATER préparent stratégiquement l'avenir. La possible arrivée de grosses vagues migratoires en provenance des pays de l'est de l'Union élargie, et qui verraient en Trieste la première ville de « l'Europe de l'est » serait un défi. Anticiper une possible pénurie de logements est la meilleure façon d'affronter l'élargissement sur une longue période. Mais ce qui nous intéresse davantage est le fait que cette arrivée n'est pas traitée comme un problème, mais comme une ressource : les nouveaux citoyens pourront être un point fort pour Trieste, une façon de relancer la ville en contribuant à réaffirmer son ambition de grande capitale européenne.

La capacité d'affronter certains problèmes tout en élargissant la perspective au-delà des frontières nationales, montre encore une fois la prédisposition naturelle de Trieste à être une ville ouverte à l'innovation. Elle laisse présager que la ville aura l'occasion de résoudre des problèmes liés aussi à la sécurité, aux trafics illégaux, à la marginalité et qui se situent au-delà des frontières administratives. Les politiques s'élaboreront alors probablement sur la base des « frontières du problème » et non à partir des frontières administratives, qui ne coïncident jamais parfaitement.

Notes critiques et réflexions

Réformisme dans les politiques régionales. Dernièrement le gouvernement régional a conduit avec détermination un processus de réforme du statut régional. Le texte de la réforme du statut régional est fortement orienté vers un déplacement des compétences et des responsabilités attribuées aux collectivités locales. Le système de gouvernement est organisé dans le but de souligner le caractère polycentrique et multiculturel du territoire.

Responsabilité institutionnelle, rôle central de l'acteur public. La région donne de l'importance aux principes de « citoyenneté sociale » et continue à légiférer sur les matières liées à la sécurité sociale de ses propres citoyens, donc sur la santé, les politiques sociales, l'immigration, etc. Elle accorde un rôle central à la santé dans sa dimension territoriale.

Les villes comme ateliers. La région assume les territoires comme lieux où expérimenter et mettre à l'épreuve l'intégration entre politiques de secteur.

Territorialisation et intégration. L'un des facteurs du succès des politiques activées à Trieste est la capacité des acteurs locaux à travailler en synergie en investissant différentes ressources dans des projets aux objectifs partagés, selon une approche fortement territorialisée.

La sécurité comme effet indirect. Dans le cas de Trieste il ne s'agit pas d'examiner une politique de la sécurité. Il est plutôt nécessaire, si l'on considère que le sujet de l'insécurité n'est pas défini comme tel, d'observer les effets indirects des autres politiques (le logement, la santé, le social) sur la sécurité urbaine. À Trieste, les politiques de sécurité urbaine peuvent être un « sous-produit » d'autres politiques publiques.



Milan, San Lorenzo



Milan. Contrats fragiles et inflexions néolibérales

Massimo Bricocoli

«La ville, les collectivités locales étaient des institutions. Les choses ont changé. A présent, le gouvernement local est un distributeur de services publics, qui doivent être ajustés aux nécessités et aux exigences des citoyens, comme un centre commercial. Le citoyen est un usager des services publics et un “client”. En tant que client, il exige le produit qui lui est dû. La demande de sécurité nécessite des réponses articulées selon : le principe de subsidiarité (des politiques publiques déclinées au plus proche du citoyen), le rôle actif des maires (qui participent aux comités provinciaux de sécurité et de l’ordre public), l’activité des forces de police (police d’État, carabinieri et gardes des finances, qui poursuivent des objectifs d’ordre public)».

Ces remarques d’ouverture – prononcées lors d’une allocution récente du fonctionnaire régional chargé de la politique de sécurité urbaine – font bien apparaître le cadre de référence controversé dont s’inspirent les actions de sécurité mises en oeuvre en Lombardie et à Milan. La Lombardie est, parmi les régions italiennes, le chef de file d’un projet fédéraliste dans lequel sont délégués progressivement aux régions, non seulement des pouvoirs d’orientation, mais aussi de gouvernement. De plus, les politiques de Lombardie ont pris une inflexion néolibérale et son chef-lieu régional, Milan, est devenu le terrain d’expérimentation naturel d’une gouvernance basée sur le marché. Cette orientation (selon laquelle le gouvernement local est au cœur de l’échange entre fournisseurs de services et clients) concerne des domaines politiques très différents: les politiques sociales et

sanitaires, les politiques urbaines et de développement territorial et les politiques de sécurité urbaine (Tosi S., 2006). En ce sens, les lois que la Lombardie a adoptées ces dernières années constituent un terrain intéressant pour explorer les rhétoriques et les argumentations qui les soutiennent. Par ailleurs, il faut rappeler que les lois régionales sont des cadres de référence pour les politiques, particulièrement dans la définition de l'architecture des financements distribués aux collectivités locales et aux acteurs de la gouvernance.

L'observation approfondie de ces règlements et lois permet d'identifier les pratiques de gouvernement et d'actions publiques favorisées par la région. L'analyse du cas de Milan est encore plus intéressante puisque la ville est depuis quelques années le terrain privilégié de l'expérimentation locale d'un modèle de politiques néolibérales, qui doit être resitué dans les débats nationaux.

La sécurité urbaine, thématique transversale. La réponse en terme de « police locale » ?

En matière de sécurité urbaine, l'axe central des politiques activées au niveau régional est la loi régionale (14 avril 2003 n.4) sur la « réorganisation et la réforme de la police locale et de la sécurité urbaine ». La rhétorique et les argumentations développées par la Lombardie dans la présentation de la loi et des programmes qui lui sont associés, s'appuient sur une définition large des problématiques d'insécurité urbaine. Cette dernière consiste en une accumulation de problèmes qui ne se limitent pas aux activités criminelles les plus visibles et aux problèmes d'ordre public. La loi confirme que l'ordre public n'est pas de la compétence de la police locale et souligne le rôle que les collectivités locales peuvent jouer pour améliorer la qualité de vie des citoyens. Elle signale en particulier les domaines d'action dans lesquels la région contribue à soutenir « une cohabitation civile et ordonnée » au travers d'actions de sécurité urbaine : « les secteurs de la police locale, de la sécurité sociale, de l'éducation à la légalité et de la rénovation urbaine » (Région Lombardie, Loi régionale n. 4/2003). La loi attribue un rôle de premier plan aux polices locales dans la gestion de la sécurité urbaine. Elle confirme par ailleurs la centralité de l'action de la région dans :

- a. L'aide aux collectivités locales pour l'amélioration du service de police locale.
- b. La promotion auprès des collectivités locales des Pactes Locaux comme outils d'interventions.
- c. La définition de modèles communs d'organisation et d'opération.

d. L'innovation dans la formation des acteurs chargés de la sécurité afin de garantir une préparation adéquate dans tous les secteurs d'intervention.

e. La collaboration entre police locale et police d'État.

f. La promotion d'une culture de la sécurité et de la légalité.

L'exploration des matériaux, des documents et des projets développés par les collectivités locales dans le cadre des politiques régionales, ainsi qu'une série d'entretiens conduits avec des interlocuteurs privilégiés nous ont donc permis d'élaborer un cadre d'analyse global.

La loi régionale de la Lombardie remplace une loi précédente qui se limitait à traiter les problèmes de sécurité urbaine (Loi n. 4 de 2000). Elle rassemble par ailleurs, en un seul texte normatif, les lois régionales sur la police locale et celles sur la sécurité urbaine. La loi précédente, promulguée en 2000 et associée à un dispositif incluant plus explicitement les polices locales, a créé un interventionnisme régional fort (Braghero et Izzi, 2004). L'objectif était de soutenir les collectivités locales et de multiplier les dispositions réglementaires afin d'unifier les interventions en matière de sécurité. D'une part, la loi reconnaissait que « les problématiques qui contribuent à produire l'insécurité urbaine sont nombreuses », mais cet esprit de la loi était contredit par les politiques mises en place. Les interventions et les actions financées par la région eurent presque toujours pour cible les structures de la police locale. Les autres acteurs, extérieurs à l'administration (comme les acteurs privés de la surveillance ou les groupes de volontaires qui gèrent des services d'assistance aux victimes), furent rarement associés à ces interventions, de toutes façons caractérisées par une vision étroite de la nature des problèmes. L'analyse des financements des projets lancés par les administrations municipales, au travers d'avis publics annuels, est central dans l'explicitation des orientations des politiques régionales. Chaque année en effet, la région définit les lignes et les critères que les projets doivent suivre pour se porter candidat. Il est donc intéressant d'observer quelles en sont les orientations. La mise en place des projets des administrations locales respectant les critères régionaux s'est traduit par des actions d'amélioration, de requalification, d'innovation et de renforcement du service de la police locale. Au début, cette orientation s'est expliquée par l'importance des actions de la police locale en matière de protection et de contrôle du territoire. Ces financements ont souvent constitué des récompenses pour les services rendus et ont permis d'attribuer de nouvelles fonctions aux polices locales des villes lombardes. Par contre, les processus migratoires qui caractérisent les zones urbaines de la région furent rarement évoqués par la loi. Les interventions ont essentiellement consisté à rénover les centres d'opération de la police, en collaboration avec les autres forces de l'ordre, à installer des systèmes de vidéosurveillance dans les zones urbaines cri-

tiques et à acquérir de nouveaux équipements (voitures, motos...). Toujours dans cette perspective « quantitative », la loi régionale a permis l'augmentation des coûts des services de sécurité. Ainsi, les projets se sont limités à dégager des financements permettant de rétribuer le travail supplémentaire de la police locale ou de nouveaux services comme les brigades de nuit. Les projets centrés sur la dimension qualitative du travail de la police locale ont rarement été financés, alors même que cela était envisagé par la loi qui vise « une plus grande proximité avec le citoyen » et qui comporte une analyse complexe des éléments qui contribuent à la sensation de risque, de danger social, ou de mauvaise qualité de la vie. Les projets suivant cette dernière direction (formulés en termes de ressources et de réorganisation) sont restés de fait à la charge des administrations locales.

Police locale de proximité et faiblesse des politiques de contrat

Le seul domaine de financement qui corresponde à une vision générale et à une articulation des actions allant au-delà du rôle des polices locales est celui des « Pactes locaux pour la sécurité ». Ces pactes présentent quelques ressemblances avec l'outil français des « contrats locaux de sécurité ». Ainsi, ils constituent des cadres dans lesquels les collectivités locales peuvent coordonner des acteurs différents (institutions, associations et groupes de bénévoles locaux), afin de mener des projets de sécurité communs. Parmi les objectifs déclarés des pactes, figure l'implantation de réseaux et de partenariat de proximité, grâce à la coopération entre les acteurs des différents niveaux d'institution (collectivités locales, État) et les représentants des communautés locales, des associations de bénévoles, etc. Le but est « d'élaborer des solutions communes et concrètes aux problèmes des communautés en matière de sécurité collective ». Les pactes locaux devraient dépasser l'horizon des politiques de secteur orientées vers un contrôle technologique du territoire, ou des interventions basées sur les polices locales. Ils ont pour objectif de devenir les vecteurs de politiques institutionnelles et urbaines nouvelles et l'outil-cadre utilisé par la Lombardie pour articuler des politiques et des actions de sécurité sur son territoire. C'est seulement dans un deuxième temps que des « actions immatérielles » (peu nombreuses et faiblement financées) et des processus de collaboration avec les autres acteurs ont été mis en place. Les résultats en sont incertains surtout en raison de l'insuffisance de l'investissement institutionnel et du budget régional, même si les déclarations publiques, nombreuses, ont souvent mis l'accent sur l'importance de la sécurité urbaine dans le cadre d'un processus d'insécurité

sociale. Par rapport à l'emphase (rhétorique) dont ont fait preuve les membres du gouvernement régional à propos des pactes locaux dans plusieurs arènes publiques, il faut noter que la part des financements réservés aux pactes est vraiment congrue par rapport à d'autres domaines d'intervention (sur une dépense annuelle d'environ 10 millions d'euros, la part des financements consacrée aux pactes locaux a été de 100 000 euros). On peut affirmer qu'à la rareté des financements correspond la pauvreté des actions. Un travail approfondi de recherches et d'entretiens avec les membres des administrations communales qui ont élaboré des pactes locaux ou en ont eu l'intention, ont permis de mettre en évidence un certain nombre d'éléments:

a. Mise à part l'emphase rhétorique des appels d'offres de la Région, l'absence d'un soutien (même culturel), au développement des pactes locaux a poussé les administrations municipales à continuer à mener des projets traditionnels et à renforcer la police locale.

b. Des budgets incroyablement modestes ont généralement été prévus pour les projets de pactes proposés, (inférieurs à 20 000 euros). La dimension «immatérielle» continue donc à ne susciter que des investissements modestes.

c. L'implication d'associations et d'acteurs extérieurs aux administrations locales a été sporadique, et tournée presque exclusivement vers l'obtention de financements.

d. La dimension locale du pacte a été très souvent interprétée de manière étroite, et parfois uniquement comme coordination des acteurs pour une meilleure maîtrise de situations problématiques, plutôt que comme projet de requalification et de développement.

Jusqu'à aujourd'hui, les documents officiels définissent les pactes locaux comme des espaces de projet pour lutter contre l'insécurité urbaine. La Direction régionale insiste sur l'importance de la dimension sociale («sociologique») de programme d'étude «non juridique et non normatif». Mais, au contraire, les derniers critères posés par la région comme orientation pour les projets à mettre en place en 2006 et 2007 ne laissent pas beaucoup de place au doute. Quelques articles de la loi de réforme relative aux projets à financer ont été modifiés par une loi spéciale. La Lombardie finance prioritairement «l'aspect technologique et structurel du service de police locale, les outils techniques, les systèmes de vidéo-surveillance, les centres d'opération de la police mais surtout les travaux publics pour les bâtiments dans lesquels siègent les commandements de la police locale et qui ont souvent besoin de rénovation» (Région Lombardie, 2006).

On continue paradoxalement à confirmer l'intérêt d'articuler des politiques et des actions au niveau local à travers des «pactes locaux pour la sécurité urbaine» lancés par les collectivités locales en collaboration avec d'autres organismes publics et privés (associations...). Mais cette orientation ne trouve pas

d'application dans le budget de la loi et, paradoxalement, la Région a déterminé, à partir de 2006 seulement, des financements destinés à des travaux en excluant ces dépenses de son compte courant. Même dans les domaines d'action plus spécifiques, quand il est fait référence par exemple à la « prévention de phénomènes de violence contre les femmes, les enfants et les personnes âgées », la seule dépense admissible est « l'acquisition d'instrumentation technologique apte à présenter en public les actions préventives: télévisions, projecteurs, caméras vidéo digitales, appareils photo » (Région Lombardie, 2006). Même si la Région Lombardie a renoncé à transformer les structures et les compétences de la police locale et à se doter de sa propre police régionale, il est vrai qu'une série d'initiatives ont conduit à une réforme unitaire du profil des polices locales. Cette réforme n'a pas été réalisée directement, mais au travers d'actions marginales: l'institution d'une signalétique homogène (logos, couleurs des voitures de service...), jusqu'alors laissée au libre choix des villes, et le développement de services associant plusieurs communes. Ces associations de communes se sont multipliées, principalement en raison des économies d'échelles qui en résultent. Elles se sont surtout traduites par une synergie sur des projets de défense et de contrôle du territoire, parfois même sur des projets répressifs. Outre ces orientations qui ont absorbé une partie essentielle des financements régionaux, un projet de police locale engagée dans la promotion de services de proximité a été lancé, mais avec de faibles financements régionaux.

Enfin, les formules adoptées par les communes ont créé des services « de quartier » dans lesquels les agents mènent des activités d'écoute sur le terrain visant à améliorer la qualité de vie et à créer des structures publiques d'action dans les quartiers à problèmes ou simplement éloignés du centre. Ces initiatives redéfinissent en partie le profil de l'agent de police locale, qui devient un collecteur de problèmes divers et de revendications exprimées par les citoyens. Il est cependant rare qu'à une telle activité corresponde une réorganisation et la mise en place d'une stratégie qui implique réellement la pluralité des secteurs du gouvernement local (les services sociaux, l'urbanisme en premier lieu) (Bricocoli, Cristalli, 2004). En général, le développement des politiques de sécurité urbaine et des actions mises en place dans le territoire est très incomplet et insatisfaisant. Plus encore, il apparaît peu consistant alors que des ressources économiques et humaines importantes sont consacrées à des fins sécuritaires. En d'autres termes, que la police locale soit souvent appelée à intervenir dans des domaines d'action situés entre des politiques de sécurité et du travail social est un fait acquis, mais cela ne correspond pas à une politique active de promotion et de soutien de politiques intégrées de sécurité. Dans cette perspective, la focalisation des interventions des gouvernements locaux lombards sur la police locale souligne :

a. Par contraste, l'absence d'autres formes de politiques publiques et d'autres secteurs du gouvernement local dans l'élaboration d'actions ayant une dimension « urbaine » et donc locale ; la faiblesse des politiques, des services sociaux et des connexions avec les politiques et services territoriaux.

b. La difficulté, à moyen et long terme, pour les responsables et les acteurs de la police locale à se trouver constamment dans une position « borderline » dans laquelle ils sont exposés aux pressions et aux attentes des citoyens. Ceux-ci considèrent la police comme un accès simplifié aux structures et aux services de l'administration communale.

En l'absence de politique régionale adéquate et disposant de budgets, une pluralité de facteurs contribuent à faire de la police locale le premier jalon des politiques et des actions lancées sur le front de la sécurité urbaine au niveau du gouvernement communal et dans le cadre de politiques et d'orientations de niveau régional.

Nous tenterons de les énoncer pour en recenser les aspects critiques :

- le thème de la sécurité et en particulier de la sécurité urbaine rassemble une série de questions et problèmes large et hétérogène ;
- l'affirmation de la police locale, plutôt que d'autres acteurs du gouvernement local, comme interlocuteur privilégié qui « répond aux attentes des citoyens » avec efficacité et rapidité ; ce phénomène s'explique par l'étroitesse du lien qui lie la police locale au maire, notamment à travers la nomination de son commandant ;
- la visibilité de la police locale sur le territoire. Celle-ci peut offrir aux maires des « réponses rapides » par rapport à d'autres acteurs du gouvernement local ;
- de plus en plus de projets au niveau local suivent des critères régionaux qui réduisent ces projets à la rénovation des infrastructures de la police locale. Par rapport à une conception des politiques de sécurité répondant à un ensemble hétérogène de problèmes et exigeant une action composée, ces financements soutiennent l'accroissement d'équipements technologiques, justifié par la menace de l'insécurité civile.

Avec l'introduction des « pactes locaux pour la sécurité urbaine », la définition des problèmes de sécurité s'est élargie. Ce cadre étant complexe, le système d'acteurs devant être associés pour mettre en place et réaliser ces politiques devait être élaboré. Cependant, le dispositif des appels d'offres a privilégié les réalisations d'équipements des polices locales et a relégué les actions « immatérielles » à des interventions marginales. Quand des actions explicitement sociales sont menées, comme parfois en Lombardie, l'attribution de ressources à des groupes et des associations reste très modeste et limitée dans le temps. À Milan, les pactes locaux ont été insérés dans les contrats de quartier, qui constituent des

outils permettant de créer une convergence entre différents acteurs sur un même projet et dans un même endroit (quartiers de logements publics). Outre ce dispositif qui pourrait préfigurer l'avènement de pratiques intéressantes, il faut noter que les pactes locaux pour la sécurité ont jusqu'à présent plutôt été l'occasion de dépenser l'argent public, sous la forme de financements extraordinaires, au profit du secteur associatif. Lequel était en difficulté à la suite de la réduction progressive des budgets du travail social dans les quartiers. On peut identifier dans ces pactes:

a. la dimension sociale des projets, qui empruntent des thèmes et des actions aux politiques sociales.

b. l'externalisation des actions sociales (confiées à des bénévoles, des associations et des groupements contre la précarité qui deviennent les bénéficiaires des budgets). Ainsi, les acteurs publics qui mènent traditionnellement des actions sociales voient leurs responsabilités réduites, voire sont délégitimés.

Les quartiers en crise et la demande de recomposition des politiques

On peut résumer et qualifier les trois phases successives visant à réorganiser l'action de la police sur le territoire de Milan comme *repérage*, *institutionnalisation* et *crise*. À partir du milieu des années 90, la police locale de Milan a lancé une série d'expériences, tout d'abord avec l'ouverture d'une permanence à Stadera, (un quartier de logements sociaux des années 20 très dégradé et caractérisé par une forte présence criminelle, et une précarité sociale et économique), ensuite avec le lancement du service des *agents de quartier*. Les expériences de territorialisation, c'est-à-dire d'un service de police axé sur une zone, sont une réponse organisationnelle à la nécessité de travailler sur l'insécurité urbaine et notamment de lancer des interventions associant plusieurs acteurs et surtout redéfinissant les modalités sectorielles du traitement des problèmes de gouvernement de la ville.

Par rapport à un tel défi, l'orientation actuelle de l'administration milanaise est marquée par une implication constante de la police locale dans son rôle d'interlocuteur prioritaire (*front office*). Mais celle-ci ne s'est pas accompagnée d'une réorganisation totale des services publics permettant de constituer un relais (*back office*) garantissant l'efficacité à long terme des services et la remise en cause des pratiques en cours.

Repérage. L'expérience des permanences

Les premiers « clients » de la permanence furent les personnes âgées. Elles arrivèrent seules, un peu intimidées, puis à deux, à trois, accompagnées par une amie, une voisine ; des personnes âgées qui ont vu leur quartier se dégrader, jour après jour, impuissantes. Elles n'ont pas pu s'expliquer pourquoi celui-ci avait changé de nom³⁴, en devenant « Stadera », un synonyme de Bronx. « C'est la faute des immigrés » disaient-elles, des « *Terroni*, des Marocains ». Elles ont un grand besoin de se justifier, de s'excuser, comme ces propriétaires qui, surpris par une visite à l'improviste, sont embarrassés parce que la maison n'est pas suffisamment en ordre. Un jour, une femme est venue pour nous demander « si vous vous êtes renseignés sur la gravité de la situation dans ce quartier ». C'était une dame de 65 ans distinguée, une dame de la Baia qui vivait avec son mari et sa mère octogénaire « non autonome ». L'expérience de la permanence de la police locale lancée à Stadera par le service « Problèmes du Territoire de la Police Locale » est l'expérience d'un groupe d'agents envoyé « en reconnaissance » dans un dispositif très flou. La définition des fonctions des agents était tellement vague que ceux-ci ont fini par avoir pour seule mission d'être présents : « Personne ne nous avait bien expliqué ce que nous devons faire et encore moins ne nous avait donné de directives précises. Notre chef nous a seulement dit : vous devez résister le plus possible ! ».

Et c'est dans la possibilité laissée – plus ou moins consciemment – à une redéfinition successive et systématique de « ce qui fait problème » et, donc, des modalités d'action et rôles, que la police locale milanaise est devenue un observatoire de la redéfinition de la sécurité urbaine et des politiques des gouvernements locaux.

La territorialisation des services (les permanences et les agents de quartier) a permis à la police de Milan de concevoir le territoire comme un terrain problématique à partir duquel construire son propre rôle. Ainsi les rôles, compétences et attributions ne furent pas définis *a priori* mais à partir de problématiques spécifiques. Cette approche constituait une innovation considérable dans l'organisation, marquant le passage d'une action (dominante à l'intérieur du Corps de Police) centrée sur les directives du commandement à une approche qui délègue la « construction du problème » et qui demande aux acteurs une autonomie dans l'élaboration de réponses concrètes. Ceux qui eurent la chance de fréquenter dans ses années « glorieuses » la première permanence de la police locale ouverte dans le quartier Stadera au milieu

34. Le nom du quartier au moment de l'édification était *XXVII ottobre* ; successivement il est devenu *Baia del Re*, enfin il a pris le nom *Stadera* qu'il garde actuellement.

des années 90, y ont vu l'embryon d'un lieu de rencontre entre acteurs responsables de la rénovation du quartier, parallèlement à la redéfinition des instances d'insécurité et de la perception du risque. Le sentiment est que cette permanence a constitué un défi, la mise à l'épreuve d'un style pragmatique d'intervention, remplaçant l'élaboration d'un projet défini dans ses moindres détails. N'étant pas assimilable à un modèle d'organisation prédéfini, le rôle de la permanence de Stadera ne pouvait se définir que chemin faisant au fil de son évolution. Dans sa phase de pleine maturité, le rôle de la permanence était très développé : celle-ci était à la fois un lieu de recueil des réclamations des locataires sur l'état des logements, un centre d'aide pour faire face aux formalités administratives, un lieu de rencontre pour adolescents et enfants, un siège pour les agents chargés des contrôles préventifs contre les squatters ou des enquêtes judiciaires dans le quartier et un centre d'écoute et de distribution de denrées alimentaires. Enfin, la permanence menait des actions de contrôle de différentes natures : ainsi pendant l'été 2005, les agents se sont assurés que les logements des personnes âgées parties pour de brèves vacances ne soient pas occupés abusivement.

Institutionnalisation. Un dispositif territorialisé: l'expérience des Agents de Quartier

La permanence Stadera a constitué une expérience pionnière et controversée qui a subi par la suite une « normalisation » de la part du commandement de la police locale. Aujourd'hui, la permanence existe encore mais elle s'est intégrée dans l'activité d'une division qui joue un rôle plus « ordinaire » de vigilance urbaine. Elle représente toutefois un prototype qui fait référence dans la mise en place des projets « Agents de Quartier » dont Milan se targue d'être précurseur au niveau national³⁵. Le service des agents de quartier marque un tournant vers :

- l'organisation de services sur une base territoriale, c'est-à-dire sur la base d'une analyse et d'une prise en charge des problèmes d'un territoire spécifique, en général identifiable à la catégorie de « quartier »,
- une stratégie de « proximité », c'est-à-dire une interaction directe et plus intense entre agents de police locale et citoyens locaux,
- un service qui privilégie une approche systémique c'est-à-dire non prédéfinie, mais davantage sensible à la spécificité et à la multi-dimensionalité des problèmes du territoire.

35. Depuis 2000, année de la première loi 8/2000, les financements par les municipalités des projets pour la sécurité urbaine sont de l'ordre de 60 millions d'euros. Dgr. VII/20.851 du 16.2.2005 « Détermination des modalités et procédures pour la signature de Pactes locaux de sécurité urbaine » Loi régionale du 14 juillet 2006, n.13. La loi de « Réorganisation et de réforme de la discipline régionale en matière de Police Locale et de sécurité urbaine », n. 4 du 2003, Lanza L., 1995, manuscrit non publié. Pour une analyse plus approfondie des permanences de la Police Locale en tant qu'organisme d'accueil facile d'accès, voir Bricocoli, 2003.

A l'issue d'un après-midi passé dans le quartier, un agent résume ainsi sa vision du problème :

« Comme dans d'autres zones à risque de la ville, les problèmes du quartier ne sont pas seulement d'ordre public, les dealers ou de petite criminalité, et pas seulement relatifs à la précarité sociale, au problème des logements ou à l'absence de coordination entre services publics. Le processus par lequel un quartier de logements sociaux se dégrade n'est pas instantané. Il faut voir la concentration de personnes en difficulté (cumulant les faibles revenus, la précarité sociale, le handicap...), l'exposition à la délinquance, la crise des règles de cohabitation civique, l'absence d'ordre et de propreté, la dégradation des espaces publics et des relations entre les habitants, le déni de légalité, l'insécurité réelle et la dégradation. »

Les interconnexions entre problèmes de natures différentes sont ici fondamentales, parce qu'elles permettent d'apercevoir un système complexe d'éléments qui conduisent le citoyen à se sentir peu en sécurité et qui aggravent son sentiment de précarité, d'abandon et de négligence du milieu dans lequel il vit. Ces éléments le conduisent à vivre avec anxiété et à conclure que son milieu est dépourvu de règles de vie en commun avec ses voisins et avec les autres habitants du quartier. Le paradoxe est que le service « Agents de quartier » dont l'objectif était de répondre au problème de sécurité urbaine et de faire respecter le slogan « ordre et contrôle », a fonctionné plutôt comme révélateur de la nécessité de repenser les politiques et l'administration du gouvernement local afin de traiter les problèmes sans avoir recours à des catégories *a priori*. C'est pour cette raison que l'on a assisté à une sorte de syndrome du « paratonnerre » : les agents en service dans les quartiers milanais ont été exposés à des demandes pressantes d'interventions des institutions dans plusieurs domaines. Là où organismes et acteurs intermédiaires avaient été supprimés depuis longtemps, les agents de quartier ont construit un réseau de relations, visant à légitimer leur rôle sur la base de leur propre autorité et non en s'appuyant sur leur seul uniforme de policier. On peut parler d'effet paratonnerre parce que l'administration s'est dérobée à la demande conséquente d'une réorganisation du *back office*, c'est-à-dire d'une innovation qui accompagne le changement (ou bien l'apprentissage) et qui ouvre des perspectives de gouvernement nouvelles. Aujourd'hui la figure de l'agent de quartier à Milan s'est vidée de son sens originel (avant tout, du caractère extensif de sa mission). Son activité est assimilable à un service plus ordinaire et son intérêt est d'avoir ouvert la possibilité à une série d'expériences similaires qui ont enrichi l'expérience et le débat sur la police locale.

Crise. Cultures et pratiques de la police locale, face au « territoire » et la mission de « service »

A partir d'une lecture transversale des pratiques des agents de quartier à Milan, on peut identifier quatre oppositions majeures qui correspondent aux problèmes centraux du processus de changement (qui se rapproche parfois d'une crise) et qui influent sur la réorganisation du rôle et des compétences de la police locale, notamment milanaise. La dimension relationnelle du travail devient quant à elle de plus en plus importante.

Ces quatre oppositions sont:

1. *Visibilité* versus *efficacité*. À la pointe de cette opposition, nous trouvons les détracteurs du service des agents de quartier qui considèrent leur présence diffuse sur le territoire comme une opération de communication devant attester de la présence constante des agents dans le quartier, mais sans résultats effectifs. D'autres soutiennent que cette présence constante est essentielle pour contrer le sentiment éprouvé par les habitants, et que celle-ci est donc efficace pour contenir l'insécurité.

2. *Quantité* versus *qualité*. Dans plusieurs quartiers, surtout dits « à risque », l'action des agents de quartier s'inscrit nécessairement dans une perspective de moyen et long terme. Celle-ci est de fait une qualité requise pour n'importe quelle forme d'action, elle est obligatoire pour instaurer un climat de confiance et de collaboration entre les habitants et les agents de quartier. L'agent de quartier doit par exemple jouir d'une certaine autonomie afin de disposer à moyen terme d'un pouvoir discrétionnaire dans l'application des règlements. L'apparente contradiction est que la « productivité » de l'agent de quartier peut sembler insuffisante, voire inexistante, si l'évaluation est quantitative, comme elle l'est traditionnellement (c'est-à-dire, proportionnelle au nombre de procès-verbaux et de contraventions). Le pari d'un service de proximité est au contraire de créer des dynamiques qualitatives de transformation des relations avec les citoyens. Cela demande du temps et surtout une constance et une continuité dans la présence et dans l'action, sans abandonner les fonctions traditionnelles de la police.

3. *Action policière* versus *travail social*. Les agents de quartier rencontrent en effet des problèmes sur le terrain et dans la dimension relationnelle de leur travail quand celui-ci se rapproche d'une action sociale. Cette dimension, bien qu'elle soit fréquemment évoquée, soulève de nombreuses questions. « On nous demande d'être en même temps des agents, des assistants sociaux, des psychologues, des confesseurs, etc. ». Cela invite à élargir la réflexion et le débat sur ces services: les agents ont des missions explicitement sociales mais, paradoxalement, ils exercent aussi des fonctions de contrôle sur les usagers. Une autre réflexion est rendue nécessaire par le fait que la figure de l'agent de

quartier renvoie à des formes de travail social – marginalisées et peu légitimes – et qui sont proches de l'action des « travailleurs de rue ».

4. *Centralité des prescriptions* versus *centralité des problèmes*. Le défi que les agents de quartier relèvent dans les réformes organisationnelles renvoie à un changement profond des modalités d'organisation de l'administration publique. Un secteur du gouvernement local est structuré par des principes bureaucratiques de division verticale des compétences et de structuration hiérarchique (rôles, attributions, compétences...). Celui-ci est chargé du travail de *front office* qui est traité selon une approche de *problem setting*, centrée sur la résolution des problèmes puis, sur une organisation multi-actorielle et transversale³⁶.

La sécurité comme produit de la segmentation des pratiques. Le cas des espaces publics

Dans le cas de Milan, on rencontre des dynamiques de segmentation qui agissent à différents niveaux et qui revêtent différentes formes, seulement partiellement convergentes. Nous nous limiterons à identifier quelques indices permettant de les analyser. Certaines caractéristiques de Milan correspondent à celle d'une *ville à trois vitesses* (Donzelot, 2004) dans laquelle les localisations résidentielles reproduisent les processus de relégation des groupes de population plus pauvres, de suburbanisation des classes moyennes et de *gentrification* du centre ville par les classes émergentes.

Une deuxième dynamique de séparation et de désarticulation sociale agit par la diversification des modalités et des degrés de protection sociale qui sont la conséquence d'une « marketisation » des services sociaux. Leur atomisation, constitue le revers de la médaille de la liberté de choix. Le mécanisme

36. Le projet « Agents de quartier » a été lancé à Milan par l'adjoint à la sécurité et à la police locale en juin 1998. Le service a été activé d'abord dans 30 puis 60, enfin dans 150 quartiers de la ville. L'élément innovant le plus important de ce service est l'affectation à chaque agent (ou couple d'agents) d'une zone territoriale limitée (un quartier correspondant à un nombre limité d'îlots, facilement parcourables à pied au cours de son service) avec l'objectif d'enraciner l'agent dans le territoire. Pour une lecture plus approfondie de l'expérience : Bricocoli, Pognant, 2001, *Pratiche di innovazione sul campo: i vigili di quartiere come avamposti di un approccio integrato alla sicurezza urbana*, Comune di Milano, Assessorato Sicurezza Periferie Decentramento. Sur le thème du rôle des agents de quartier et pour une approche de la sécurité urbaine basée sur la redéfinition des problèmes et sur la gestion créative des conflits : Bricocoli, Sclavi, 2000, *Etnografia della sicurezza urbana. Il ruolo dell'ascolto attivo e della gestione creativa dei conflitti nell'amministrazione del territorio*, Archivio di Studi Urbani e Regionali, n. 68.

non régulé de l'offre et de la demande provoque chez les fournisseurs privés, marchands et non-marchands, des tendances à spécialiser l'offre sur des cibles diversifiées et à sélectionner ses propres « clients ». Cette tendance existe aussi dans le cas des écoles (crèches, maternelles, primaires, secondaires...) qui sélectionnent de plus en plus leurs « clients ». Dans ce cadre, des dynamiques de séparation se créent et agissent sur la formation de facteurs qui divisent la population en fonction des conditions de protection sociale et des perspectives d'avenir (Zajczyk et *alii*, 2006). Il ne s'agit pas tant d'une séparation physique, que d'une géographie des usages qui soumet la question sociale à la rhétorique, libérale, du libre choix. Divisions et fractures menacent de manière croissante l'organisation et le traitement des espaces publics, ce « superbe terrain de mélange » qui alimente l'*urbanitas*, ou mieux la *civitas*. Et à l'échelle de la ville, des stratégies destinées à éviter la rencontre et l'affrontement entre utilisateurs trop différents, créent une perspective selon laquelle une série d'espaces publics sera progressivement et systématiquement soustraite à l'usage public. L'intervention sur les espaces ouverts a certainement été un domaine d'intervention important de l'administration milanaise. Une série de places, parcs, espaces verts de la ville ont successivement été au centre de l'attention médiatique et politique et ils ont été à la base de l'élaboration d'une rhétorique et d'une représentation des problèmes d'insécurité dans la ville. Si l'existence même de parcs et jardins est présentée comme un facteur à risques, si la fréquentation intensive d'espaces en plein air surtout par des étrangers est vue comme un élément de trouble de l'ordre public, nous pouvons identifier dans les interventions une matrice commune dans la réglementation des usages et des fréquentations. Il s'agit d'interventions concrètes (clôtures et grilles) ou de régulations (horaires et vidéosurveillance) qui remettent en question le caractère public de beaucoup d'espaces urbains. Les interventions, motivées par les principes de sécurité urbaine, sont basées sur le principe d'une réduction des contacts entre populations différentes d'utilisateurs par le biais de la prédétermination des usages possibles de ces espaces. Les types de segmentation suivent différentes dynamiques de désarticulation certainement plus sournoises, jamais explicites mais qui aboutissent à une division de la ville en quartiers.

En ce qui concerne les changements dans l'usage des espaces publics, il est intéressant d'analyser de manière critique les démarches que le gouvernement local effectue pour intervenir sur ces lieux. Les espaces physiques semblent continus, mais en réalité ils sont fragmentés, en fonction du nombre d'organismes qui y interviennent, chacun ayant sa propre logique. Dans le cas de Milan, la connexion entre le thème de la sécurité urbaine et les espaces publics de la

ville, ouvre une réflexion sur les difficultés des processus de changement dans l'usage des espaces, en mettant en relation deux domaines :

a. Le système complexe des interactions entre différentes pratiques dans certains espaces – en particulier les espaces collectifs – et les dynamiques de friction ou de conflit entre différents groupes / populations d'utilisateurs.

b. Les interventions et les politiques (et donc les intentions) qui pèsent sur les mêmes espaces et sur les mêmes pratiques (c'est-à-dire les constructions des problèmes qui les alimentent et celles qui en dérivent).

Pour mieux comprendre ce parcours, il peut être utile de reprendre ces remarques à propos d'un cas concret.

« Pensez à un parc public dont l'utilisation commence à changer: le nombre d'usagers augmente sensiblement, surtout en fin de semaine. Ces usagers sont surtout des Sud-Américains qui fréquentent le parc en groupe, ils piqueniquent, organisent des tournois de volley-ball. Ils en font un usage intensif qui devient bientôt dominant par rapport aux autres populations. Les habitants du quartier se plaignent de plus en plus de l'insécurité du parc: "Les Sud-Américains sont souvent ivres en fin de journée. De temps en temps il y a une bagarre. Et puis ils sont bruyants, ils sont trop nombreux et ils nous ont enlevé notre parc." »

Comment est défini le problème? S'agit-il d'un problème de sécurité?

Effectivement l'entretien et la gestion du parc sont devenues difficiles et onéreux: le nettoyage ordinaire, celui d'un espace vert quelconque de la ville, ne répond pas à un usage « extraordinaire ». Après le week-end, l'espace vert est jonché de bouteilles, d'ordures, de traces d'un usage qui est facilement perçu comme invasif de la part des autres usagers.

Qui sont les acteurs dont on parle ici?

En premier lieu, la police locale est l'acteur auquel les politiques et la société civile locale s'adresseront. Dans le gouvernement local, quels sont les secteurs de compétence? Le parc est un espace vert public. La compétence relève généralement du secteur Parcs et Jardins. Mais ce secteur se distingue des administrations ordinaires de gestion et d'entretien. Qui connaît les utilisateurs? Qui possède un répertoire dynamique des flux, des préférences et des pratiques d'usage des espaces verts? Si la résolution du problème est confiée à la compétence d'un bureau technique (le secteur Parcs et Jardins), l'option la plus probable est certainement l'effacement dans le sens littéral et métaphorique: la clôture permet le contrôle, la régulation des flux des usagers, la restauration de conditions plus faciles d'entretien et une gestion qui, certes, exige l'ouverture et la fermeture de l'espace mais qui simplifie le problème.

À l'échelle de la ville, la systématique « cristallisation précoce » des conflits par l'administration communale comme problème d'insécurité urbaine, se

traduit par une stratégie visant à éviter la rencontre entre utilisateurs trop différents. Ainsi, les interventions s'accompagnant d'un discours sur la sécurité urbaine sont centrées sur deux logiques: d'un côté la réduction des points de contact et de mélange entre populations différentes, de l'autre l'attribution de fonctions rigidement définies aux espaces publics et aux parcours. Ce type de logique, par conséquent, conditionne les usages et pratiques possibles des lieux. Dans le cas de la population milanaise, cette fuite de l'espace public et cette sélection croissante des populations qui l'habitent est exacerbée par la tendance marquée à la migration en fin de semaine hors de la ville d'une bonne partie de la population indigène, c'est-à-dire de ce groupe qui se dit milanais, et qui « abandonne » la ville et ses espaces publics.

L'ensemble des interventions de ce premier domaine d'action revêt une importance croissante dans la construction de la scène urbaine. Notre analyse du cas milanais souligne donc un glissement progressif des interventions de l'espace public vers une perspective d'ordre et de contrôle, une orientation selon laquelle actions et politiques se basent sur une lecture réductionniste des conflits qui émergent de la coprésence dans l'espace. Ces interventions produisent (de manière non intentionnelle) des effets de désurbanisation (puisque ce sont les éléments constitutifs de l'urbain, c'est-à-dire de la coprésence qui font l'objet d'une réduction). D'un côté, elles révèlent la difficulté à définir les problèmes auxquels il est plus rapide et plus simple d'attribuer l'étiquette (*label*) de problèmes de sécurité. D'autre part, ces problèmes sont liés aux types d'usage des lieux et résolus à travers l'imposition de règles et de limitations sur la jouissance des lieux. Ces interventions sont généralement menées par les sections Travaux publics et Parcs et jardins de l'administration communale et sont directement dépendantes de l'influence politique de l'adjoint en charge de ces matières, ainsi que du vice-maire.

Le cas de la Place Vetra-Parc des basiliques fait partie des cas emblématiques de ce type d'intervention. Il s'agit d'un jardin public qui s'étend entre des bâtiments d'intérêt architectural et historique, dans un quartier du centre ville très fréquenté par les jeunes et très connu en raison de la présence de cafés, restaurants, commerce et loisirs. L'espace du jardin, autant que les autres espaces publics qui s'étendent à côté, est devenu au fil des années un des endroits les plus animés, les plus urbains et, en quelque sorte, les plus publics de la ville. Parmi ces endroits, le plus pratiqué est la place San Lorenzo, face à la basilique du même nom, où se trouvent les colonnes d'un temple d'époque romaine. Ce type d'usage des espaces a provoqué des conflits de plus en plus graves entre les usagers nocturnes du Parc (et des autres espaces ouverts) et les habitants du quartier qui ne supportent plus les bruits, les disputes, le chaos qui dérive de la présence aussi massive des « usagers », concentrée durant la nuit.

Le cas est intéressant parce que l'opinion publique s'en est emparée de façon très forte, en suscitant réactions et débats. Le traitement politique du sujet se prête à controverse. D'un côté il est nécessaire de garantir aux résidents une bonne qualité de vie dans leur quartier. D'un autre côté il n'est pas prudent, du point de vue de l'administration, d'intervenir avec trop de sévérité, parce que cela provoquerait une diminution trop drastique des clients (et des affaires) pour les commerçants du quartier.

En ce qui concerne le Parc des basiliques, la ville de Milan a choisi de réaliser une clôture qui permet de réguler les horaires d'accès au parc. Apparemment, jusqu'au présent la solution demeure efficace, à condition de négliger le fait que la perception de danger et d'insécurité s'est déplacée et concentrée sur la place San Lorenzo. Dans la période estivale, notamment, les contestations et les tensions locales ont contraint l'administration à reconsidérer les problèmes qu'elle croyait avoir résolus.

Entre demande d'ordre, exprimée par les habitants, et chance de développement économique, soutenue par les commerçants, la ville de Milan a mobilisé les forces de l'ordre et la police d'état, en particulier pour des actions de surveillance et de contrôle de la place pendant les heures nocturnes. De plus, une partie de la place a été fermée au nom de la protection du patrimoine architectural que les vestiges romains et l'église constituent. Les tensions ont diminué dans une première phase, mais la présence des forces de l'ordre n'a pas changé les pratiques d'usage des espaces.

Notes critiques et réflexions

Le citoyen comme client. Les politiques de Lombardie ont pris une inflexion néolibérale et son chef-lieu régional, Milan, est devenu un terrain d'expérimentation naturel d'une gouvernance basée sur le marché. Cette orientation (selon laquelle le gouvernement local est au cœur de l'échange entre fournisseurs de services et clients) concerne des domaines politiques très différents: les politiques sociales et sanitaires, les politiques urbaines et de développement territorial et les politiques de sécurité urbaine.

L'ordre social et la place du *welfare*. Le cas milanais souligne un déplacement des interventions vers une perspective d'ordre et de contrôle, une orientation selon laquelle actions et politiques se basent sur une lecture réductionniste des conflits. *Mettre en sécurité* signifie offrir une réparation et une compensation aux 'bons' citoyens plutôt que garantir un système d'actions et de services qui agissent dans la direction d'une meilleure sécurité sociale.

Discours innovants, pratiques simplifiées. Les lois régionales sur la sécurité en Lombardie et le débat qui en découle recourent à des argumentations innovantes (intégrations des actions dans les quartiers en crise, tel le cas des contrats de quartier et des pactes locaux de la sécurité; aides aux catégories sociales plus fragiles), mais se traduisent en pratiques qui risquent de banaliser le problème de la sécurité en le réduisant à une perspective de *law and order*, en finançant actions de vigilance et répression. Ce qui paraît peu en l'absence d'un engagement plus complexe, qui sache traiter les causes de l'insécurité plutôt que ses manifestations.

Police locale et proximité. La police locale est l'échelon qui s'occupe le plus fréquemment des problèmes de sécurité. Dans une logique de proximité, qui pourrait être sans aucune doute efficace, la présence de la police locale n'est pas suffisante lorsque, dans les lieux les plus critiques, les autres institutions sont très peu actives. La construction et la représentation des problèmes déterminent une approche simpliste qui privilégie l'intervention d'urgence et le re-aménagement des espaces publics.

Phénomènes nouveaux, malaises latents. Un phénomène devient de plus en plus évident dans les contextes urbains: d'un côté émerge très fréquemment la nécessité de faire face aux actes (vols, violences, occupations abusives d'espace publics et non publics, conflits locaux liés à l'usage des lieux publics), de l'autre côté les solutions proposées et pratiquées pour traiter les phénomènes ne touchent pas (et ne peuvent résoudre) les malaises qui restent latents et qui peuvent néanmoins expliquer en partie le passage à l'acte.



Turin, San Salvario



Turin.

Régénération urbaine et cohésion sociale

Paola Savoldi

Turin, profil d'une ville-usine à une époque post- industrielle

Jusqu'aux années 80, l'identification de Turin à la production de voitures, en particulier Fiat, a fait de la ville une « ville industrielle » dans laquelle, les filières économiques (structurées en un ensemble de petites et moyennes entreprises sous-traitantes de la production de voitures), et l'organisation sociale et culturelle étaient associées aux progrès de l'industrie. À la fin des années 60, Fiat contrôlait 95% de la production italienne de voitures et employait la moitié de sa main-d'œuvre à Turin et dans sa province. Dans les années 70, 135000 ouvriers étaient employés directement ou indirectement dans des entreprises liées au grand producteur de voitures. Dans les années 60, Fiat détenait déjà le monopole productif du secteur et les liens qu'elle a noués avec les entreprises fournisseuses attachées aux stratégies de l'usine, formèrent des réseaux et des structures de type politique et social. Fiat s'occupait ainsi des logements pour ses ouvriers, elle proposait des formations professionnelles et des activités de loisir. L'usine a été pour beaucoup un terrain de croissance politique et culturelle grâce à la médiation des organisations syndicales. Une polarisation distinguait les classes moyennes des cadres, et les employés des ouvriers, constitués d'immigrés des régions du sud de l'Italie. A partir de la reconstruction d'après-guerre, la ville est devenue l'un des pôles urbains de croissance majeure en Italie, et a constitué un des sommets de ce triangle – dit « industriel » – qui avec Milan et Gênes représentait la production industrielle et le développement dans l'Italie du boom économique (Bagnasco, 1990).

Vers la fin des années 70, le réseau de sous-traitants des entreprises automobiles commence à bénéficier des premiers signes d'ouverture de l'industrie aux autres marchés que la fin du monopole de Fiat sur le marché commence à permettre : celle-ci perd le contrôle total des activités productives en zone turinoise. Même si Turin représentait l'un des principaux pôles du développement industriel italien et accueillait un important flux migratoire en provenance du sud de l'Italie, la ville a vécu une phase de déclin et de disparition de fortes activités productives. En 1997, le taux de chômage était de 12 %, ce qui constitue un pourcentage élevé pour une ville du nord de l'Italie. En 1971, 62 % des travailleurs étaient employés dans l'industrie, seulement 38 % en 2002. Avec la crise industrielle et le processus de restructuration et de relocalisation des structures productives, la ville a perdu 90 000 postes de travail dans l'industrie au cours des années 80. Celle-ci semble se trouver dans une phase de transition incertaine. Quelques potentialités inexprimées pourraient être développées, mais la dépendance à l'égard de la production de la Fiat reste considérable ; de 140 000, les employés de Fiat sont devenus 30 000 en 2002 (Winkler, 2007). Le déclin de la production manufacturière traditionnelle a impliqué un processus de profonde transformation des cadres sociaux et économiques. D'un côté il produit une diminution sensible de tous les revenus qui étaient liés à l'activité industrielle, d'autre part il laisse un patrimoine d'organisations sociales qui s'étaient développées dans l'entreprise. Ces réseaux et ces compétences (les expériences dans les syndicats peuvent être considérées comme des lieux d'entraînement pour l'apprentissage de la médiation, et de la pratique associative pour de nombreux citoyens), se sont révélés fondamentaux comme tissu associatif pour les politiques publiques de régénération urbaine menées dans la ville qui, comme nous le verrons, ont créé dans les zones d'intervention des « tables sociales » auxquelles ont participé de nombreux acteurs locaux.

En 1993, pour la première fois, le maire fut élu directement, et le candidat vainqueur, Valentino Castellani, était un universitaire arrivé à la politique en tant que « technicien ». La mise en place de la nouvelle mairie constitue un virage par rapport au passé. En premier lieu, elle marque le dépassement d'une longue crise politique qui a eu pour conséquence le remplacement exceptionnel et temporaire du maire par un préfet, fonctionnaire de l'Etat. Mais elle marque aussi une nouvelle saison politique sous l'influence d'un maire qui, visant le long terme, (sans se préoccuper de sa réélection et sans faire preuve de fidélité excessive par rapport aux choix préexistants des partis), investira la ville jusqu'à réussir non seulement à résoudre la crise, mais aussi à redéfinir le profil de la ville et à en améliorer le développement.

Avec une progression parfois surprenante et certainement non prévue, les dernières années ont été marquées par l'affirmation de Turin comme ville d'un

changement profond et évident. A l'heure actuelle, Turin est le siège du Salon national du Livre (le principal événement de promotion du marché éditorial en Italie), du Musée national du Cinéma, (installé dans la tour qui représente le symbole de la ville), et d'un des principaux acteurs du marché financier italien, le groupe San Paolo Imi. C'est en outre un pôle de référence pour le marché de l'art contemporain. Enfin, la ville a accueilli les Jeux Olympiques d'hiver en 2006, engrangeant un important succès en termes d'organisation et de fréquentation du public.

La population, environ 850 000 habitants a diminué de 100 000 personnes au cours des dix dernières années (Istat, 2004), conséquence d'un taux de natalité bas et d'un processus de suburbanisation incessant au profit de la province et d'autres centres urbains ayant de meilleures conditions de vie. D'autre part, pendant la même période, la présence d'immigrés étrangers a été multipliée par 10, la présence d'étrangers dans les écoles atteignant parfois même 40/50 % des élèves. Les instruments d'aménagement du territoire, à la fois dispositifs de contrôle et guides pour la croissance (années 50-70), étaient destinés à positionner la ville dans l'offre d'espaces et d'infrastructures de qualité, grâce à la restauration de quelques secteurs d'activités anciennes. L'accent fut également mis sur le caractère symbolique des innovations (le cinéma, l'industrie du livre), et le rôle de la ville comme passerelle vers l'extérieur. Le plan de réaffectation des zones industrielles abandonnées et la mise en place de partenariats publics et privés, ont été deux leviers importants pour créer les conditions d'une transformation urbaine post-industrielle (Bagnasco, 1990).

Les politiques locales

Au niveau politique, Turin constitue sans doute une anomalie dans le panorama italien. Au cours de ces dernières années, l'action du gouvernement local s'est caractérisée par une rare convergence et continuité dans la définition d'instruments et de projets de politiques pour le développement de la ville. En recourant à différentes modalités d'action (en particulier : a. un plan régulateur innovant, b. un plan stratégique, c. un projet spécifique), la mairie a explicitement investi (en termes politiques plus qu'économiques), pour créer de nouvelles perspectives de changement et de développement dans une ville qui semblait tellement marquée par son passé glorieux de ville-usine, destinée à un déclin lent et inexorable (Winkler, 2007). Même si les évaluations sur la cohérence des dispositifs de l'aménagement du territoire et des transformations physiques ont mis en évidence l'absence de cohérence des parcours décisionnels et de projet (Palermo, 2001), Turin garde un intérêt incontestable en ce qui

concerne la capacité de l'administration publique en matière de développement urbain. Sur ce point, Turin est une exception car la gestion de l'administration locale a surtout bénéficié des implications du nouveau système électoral qui attribue au maire un rôle indispensable. L'élaboration d'un dessein stratégique pour la ville résulte de la continuité politique c'est-à-dire de l'élection pour quatre mandats successifs de deux maires du même parti politique (centre gauche) qui ont constamment joui d'un fort consensus citoyen, Valentino Castellani puis le maire actuel, Sergio Chiamparino. Au-delà de l'image que la ville s'est forgée sur la scène nationale et internationale, quelques chiffres remarquables parlent d'eux-mêmes: le chômage dans la province est passé de 12,4%, en 1991 à 6,2% en 2002 et le nombre de touristes de 694 000 (en 1997) à 1.115 million en 2004 (Winkler, 2007).

Il est utile, afin de restituer le cadre des politiques publiques qui ont été lancées par le gouvernement en matière de transformations urbaines et sociales, de rappeler les domaines d'action de la ville par rapport aux trois dispositifs que l'administration a mis en place ces dernières années.

Un plan pour la reconversion de la ville

Le nouveau plan régulateur général, élaboré par Vittorio Gregotti (de 1987 jusqu'à son adoption en 1995) en remplacement du précédent qui datait de 1959, a pour objectif la requalification stratégique de zones exclues des scénarii de requalification urbaine préexistants. Plusieurs espaces localisés le long de la ligne ferroviaire sont présentés comme des zones de développement stratégique, c'est-à-dire comme l'axe central du nouveau plan. L'objectif était de favoriser un renouveau de la base économique de la ville par des interventions de requalification urbaine. La construction d'une ligne de métro était prioritaire pour connecter les zones périphériques au nord et au sud de la ville.

Le Plan stratégique: développement et promotion internationale de la ville

En février 2000, Turin fut la première ville italienne à adopter un plan stratégique. Celui-ci – promu par l'association publique « Turin Internationale » – avait comme objectif dans sa première mouture, la promotion de la ville. Il s'agissait d'opérer un renouvellement de fonctions stratégiques et d'intérêt supra local (local et régional), et de réorganiser les perspectives de développement, ainsi que de soigner son image et son attractivité au niveau international. « Les objectifs sont très ambitieux: il s'agit d'améliorer l'intégration dans le système international, construire un gouvernement métropolitain étendu et unitaire, favoriser les initiatives des entrepreneurs, soutenir l'emploi, faire de Turin un centre de recherche et de formation, la transfor-

mer en ville culturelle et touristique et améliorer la qualité de vie ». En janvier 2005, un processus de révision de la première édition a été lancé, et en 2006 un deuxième document d'orientation stratégique a été formulé. Dans la reconfiguration du dispositif, quatre domaines thématiques sont identifiés : territoire métropolitain, développement économique, qualité sociale, culture. En particulier, par rapport aux transformations sociales de l'évolution post-industrielle de la ville, on relève une dégradation des « conditions de sécurité sociale de la vie quotidienne » que le travail ouvrier garantissait. Par ailleurs, des « familles ayant un seul revenu sont en difficulté, du fait de l'augmentation des charges de soin, en particulier des personnes âgées, de l'instabilité des carrières de travailleurs pauvres et non protégés ». Tels sont les domaines sur lesquels il faut intervenir pour aligner l'organisation sociale de la ville sur les nouveaux modèles du travail et de la famille (Turin Internationale, 2006). Les processus de transformation urbaine liés à la réutilisation des zones désaffectées et à la régénération de zones urbaines marquées par la précarité sociale, ont été ces dernières années influencés par les Jeux Olympiques d'hiver de 2006. Ces changements se sont traduits par des interventions infrastructurelles de rénovation urbaine, des investissements dans le tourisme, dans la culture et dans la promotion de la ville, et des opérations de soutien au développement économique et au rôle des entreprises. Il faut reconnaître aujourd'hui que le succès de l'événement olympique a été bénéfique pour Turin, non seulement grâce aux nouveaux équipements mis en place mais aussi à l'acquisition de compétences et d'une certaine « confiance » de la société et du système local dans sa capacité à gérer des grands événements. Enfin, sa présence sur la scène internationale qui, pendant des années, existait seulement dans des domaines d'activités moins populaires (le marché et les expositions d'art contemporain, la production cinématographique spécialisée, l'industrie du livre et le Salon du livre) s'est renforcée.

« Projet périphéries » : un programme politique ?

Le « Projet périphéries » fut créé en décembre 1997 par l'adjoint à la décentralisation et à l'intégration urbaine. Le projet consistait à créer une unité d'organisation spéciale et transversale aux secteurs traditionnels de l'action administrative du gouvernement local. L'objectif principal du projet était de mener des opérations de rénovation des quartiers dégradés allant dans le sens d'un développement local et participatif des zones urbaines marquées par des risques d'exclusion, physique et social. L'agenda du projet s'est construit dans le temps, grâce à l'alliance de politiques et de programmes d'actions territoriales basés sur la discrimination positive.

La formule choisie fut celle d'un acteur responsable de la gestion publique pour l'administration communale des programmes. Ceux-ci sont financés (programmes européens, nationaux, régionaux, communaux, etc.) au titre de la requalification des zones urbaines en crise. En ce sens, les périphéries ne sont pas traitées comme des zones géographiques mais comme des espaces caractérisés par des problèmes de dégradation, de marginalité sociale, de manque d'identité et d'absence de services et d'équipements nécessaires. Ces objectifs furent poursuivis grâce à une série d'actions dans lesquelles la mairie fut fortement impliquée. Ces objectifs sont la requalification urbaine et environnementale et le renouvellement du patrimoine des logements publics. Ces interventions sont destinées à promouvoir le développement économique et social au niveau local. Le projet a adopté un mode d'action qui prévoyait la mise en place de programmes d'intervention à partir de la réponse aux appels d'offres de programmes de différents niveaux de gouvernement (Région, Ministère, Union Européenne) et du développement d'actions suivant des objectifs de « développement local participatif ».

Dans les actes initiaux du projet, une « démarche type » prévoyait d'amorcer l'intervention par une table sociale ouverte à « tous ceux et celles qui ont un intérêt direct ou indirect dans le quartier ». Etait également prévue l'ouverture d'une permanence qui garantisse une présence continue à cet endroit, un travail d'exploration du terrain, le contrôle constant d'un projet d'intervention élaboré, sous le contrôle de l'administration communale, par un groupe hétérogène de représentants du secteur associatif, d'experts, et de citoyens locaux.

En 2001, le statut du « Projet périphéries » changea et devint le « Secteur périphéries », une unité d'organisation municipale plus ordinaire. Il est encore fait référence cependant au « Projet périphéries » comme à un ensemble composite de programmes et d'actions de l'administration communale dans différentes zones de la ville placées sous l'égide d'un seul gestionnaire.

Les programmes et les pratiques de ces années ont produit des résultats importants dans le domaine des politiques de requalification urbaine. Avec la qualification d'espaces publics et la régénération des quartiers, une spécificité turinoise est d'avoir attribué une importance stratégique à la production et à la valorisation des dimensions identitaires des lieux ; autrement dit, dans chaque territoire on s'est efforcé de créer une vision stratégique qui tiennent compte de la façon dont la ville se voit elle-même. Cette caractéristique turinoise constitue une donnée non négligeable puisque sur le même territoire les valeurs et les évaluations culturelles contribuent à redessiner non seulement la géographie des événements mais aussi, en général, les pratiques sociales en ville. La coïncidence, inédite en Italie, entre interventions de requalification du patrimoine et programmation d'événements culturels, de théâtre par exemple, a

permis l'avancement de projets innovants qui insistent sur la dimension publique de l'expression artistique.

Parmi les mots clés qui ont guidé le Projet *périphéries* figurent : *l'intégration* (des politiques, des acteurs, des financements), la *dimension locale du développement, innovation et apprentissage institutionnel, participation et gouvernance*.

La convergence de politiques diverses dans des zones de la ville définies a été le levier de l'intégration permettant la poursuite des objectifs de développement participatif, pilier des actions locales : soit par l'implication active des habitants, soit par la responsabilisation des acteurs locaux. Dans ces programmes de régénération urbaine, le gouvernement local a joué un rôle central de gestion des processus de transformation, essentiel dans un processus de développement. C'est dans ce contexte qu'on peut considérer Turin comme un exemple significatif de pratiques innovantes en matière de sécurité urbaine.

Les actions territoriales comme contexte de l'expérimentation de politiques de la sécurité.

Les politiques et les actions développées à Turin pour la sécurité urbaine doivent être restituées dans le cadre des dispositifs destinés à apporter un complément social aux divers programmes de requalification urbaine des périphéries.

Une lecture transversale des interventions et des actions mises en place en zone urbaine permet de déterminer deux idéaux-types de situations :

- les quartiers de logements sociaux en banlieue marqués par l'accumulation de facteurs de précarité et l'absence d'équipements nécessaires, la mauvaise qualité de l'habitat, et la précarité due à la concentration progressive de populations défavorisées. S'ajoutent à cela des critères d'allocation des logements publics et d'une offre dérisoire en matière de nouveaux logements. Dans ces quartiers, l'intervention sur la sécurité urbaine peut être considérée comme complémentaire et, dans quelques cas, ultime par rapport aux différentes mesures concernant le secteur périphéries.

- les zones urbaines centrales caractérisées par une structure en îlots datant du dix-neuvième siècle, avec un tissu urbain mixte résidentiel et commercial dans lequel les conditions de dégradation partielle des immeubles et la baisse du prix des locations ont favorisé la concentration progressive d'une population immigrée. Dans ces zones, les problèmes de vie en commun, la petite criminalité et les activités illicites ont atteint une telle ampleur que la représentation des problèmes a prioritairement été faite en termes d'insécurité et de

risque (par exemple pour les quartiers de Porta Palazzo et San Salvario).

Dans le premier cas, à partir des réseaux denses des acteurs locaux impliqués dans les processus de régénération urbaine, une intense collaboration avec la police locale s'est mise en place et a permis de créer un service de police de proximité sur le territoire. Celui-ci s'appuie sur les relations et les interactions engendrées par les actions de régénération urbaine. Dans le second cas, l'administration municipale a renforcé le partenariat avec des acteurs institutionnels de niveau supérieur afin de répartir dans le temps les ressources et les interventions garantissant un développement centré sur les ressources locales.

Le programme « Action territoriale participative et sécurité urbaine » a été lancé en 2003, avec l'objectif de coordonner les actions spécifiques sur le sujet de la sécurité urbaine dans des quartiers qui faisaient l'objet de programmes de régénération urbaine en phase avancée de réalisation. Le point de départ était le travail conjoint déjà réalisé par différents secteurs de l'administration communale et avec des acteurs institutionnels familiers du travail avec des groupes locaux.

La collaboration entre « secteur périphéries » et commandement de la police locale prévoyait de faire travailler conjointement officiers et agents de la police locale, acteurs du secteur « périphéries » ainsi que les accompagnateurs sociaux de chaque zone urbaine. Les « plans d'accompagnement social » à Turin consistent en un ensemble de mesures qui, même si elles ne concernent pas directement les processus du changement social en cours, visent à développer les liens sociaux. À l'origine, il s'agissait de faisceaux d'activité rappelant les plans d'accompagnement social des chantiers. Les différentes actions des plans d'accompagnement social forment une constellation de mesures qui, en fonction des contextes, accompagnent les interventions de requalification géographique des quartiers de logements publics, les programmes de soutien à l'emploi des jeunes, la valorisation et la promotion de l'identité du quartier et la gestion créative des conflits. L'organisation d'activités joue un rôle central dans les programmes d'action et dans les relations entre acteurs institutionnels (surtout l'administration municipale) et acteurs locaux.

La mise en place de « tables sociales » auxquelles participent les acteurs locaux impliqués dans les processus de régénération urbaine et la création de « tuteurs », (dépendants de l'administration communale du Secteur périphéries et partiellement détachés sur chaque zone d'intervention), constituent un cadre de référence institutionnel qui définit responsabilités et rôles. En résumé, on peut affirmer que des actions importantes ont été entamées et menées à Turin, dans le cadre du traitement des problématiques d'insécurité urbaine et qu'elles correspondent à une phase avancée des « Plans d'accompagnement social ». Mais, à côté de ces résultats satisfaisants, qu'on peut presque

qualifier de succès à inverser le processus de dégradation du quartier, restaient à résoudre une série de problématiques, systématiquement exclues du cadre des actions et des interventions, parce que se trouvant à la frontière entre compétences administratives et missions contractuelles confiées aux associations sociales. La question de la sécurité urbaine est devenue réceptacle de toutes les actions mises en place dans le domaine géographique et social.

Le travail sur la sécurité urbaine (comme en 2002) a été développé par la ville de Turin en complément des Plans d'Accompagnement Social (PAS). Le lancement de nouvelles formes de collaboration et de coordination entre les différents interlocuteurs locaux et la police municipale est devenu non seulement un avantage mais aussi une condition fondamentale pour l'efficacité d'une série d'actions menées dans le quartier. Ces actions mettaient en évidence des problèmes que le programme de la régénération urbaine n'était pas en mesure de résoudre. À la base de la proposition faite à la police locale, réside l'idée que si, d'une part, les habitants expriment aux acteurs institutionnels (et en premier lieu au gouvernement local), en raison de leur compétence territoriale, une forte demande d'interventions sécuritaires, d'autre part, ces mêmes habitants sont déjà des sujets importants pour la compréhension des problèmes et la définition de solutions efficaces. Un programme d'expérimentation a donc été mis en place dans lequel la police locale devait soutenir les politiques de requalification urbaine et surtout les actions locales d'intervention, en concentrant ses efforts sur les situations de précarité, de dégradation et de conflit. Ces situations sont restées longtemps à la marge des processus de requalification géographique et sociale des quartiers, comme si elles étaient des tabous dans la sphère de la discussion publique sur « ce qui est problématique dans le quartier ».

L'horizon fixé était une collaboration à la promotion de la sécurité urbaine, c'est-à-dire une définition des problèmes basée sur un dialogue continu entre une pluralité d'acteurs qui permette de déterminer de manière concrète les fréquentations, les conflits et les phénomènes qui impliquent une perception du risque, en relation avec les lieux et les types d'usage des espaces publics.

L'action a débuté par une expérience-pilote (un des deux cas d'approfondissement illustré par la suite) soutenue par :

- un travail préliminaire d'enquête sur le sujet de la sécurité et de la « construction du problème ». Les responsables des PAS ont créé une « carte des problèmes » de la sécurité urbaine et du risque tel qu'il est perçu par les habitants et par les personnes qui fréquentent les quartiers ou y travaillent.
- une série de rencontres avec les sous-officiers et avec les agents du commandement de zones qui ont successivement permis de définir les modalités de la collaboration entre les différents acteurs.

L'intégration du service des agents de quartier dans le cadre des programmes de régénération urbaine a représenté une expérimentation innovante, autant dans les politiques de requalification mises en place que dans les nouvelles modalités de service de la police locale. En 2003, sur la base de cette première expérience pilote, un accord pour un travail commun a été défini entre le « Projet périphéries » de la ville et la police locale dans les différentes zones d'intervention concernées par les programmes de requalification. Pour chacune de ces zones, la collaboration entre les accompagnateurs du processus de requalification et les agents de la police locale a été définie de manière spécifique par :

- des rencontres entre le commandement des zones et les agents de la police locale afin de discuter de l'ensemble des interventions de requalification géographique et sociale en cours et des différentes actions entreprises dans la zone urbaine ;
- des rencontres destinées à informer et sensibiliser les accompagnateurs impliqués dans le processus de requalification sur les compétences, les pratiques et les modalités du service de la police locale ;
- une série d'actions de repérage visant à identifier les problèmes d'insécurité et la perception du risque à travers des interviews individuelles menées par les agents de la police locale avec les habitants et les acteurs locaux.

Les trois Programmes de Recouvrement Urbain (PRU), le contrat de quartier de la rue Arquata, les interventions à Porta Palazzo et à San Salvario, le programme « Urban II » à Mirafiori sont des actions actuellement mises en place avec la police locale. Elles ont pour objectif de :

- permettre une meilleure communication entre les habitants et les institutions de référence (en réduisant les délais et en vérifiant directement les priorités) ;
- agréger les demandes que les habitants (et les acteurs locaux) expriment et ensuite formuler des réponses cohérentes (même du point de vue des organisations et des compétences concernées) et non des réponses fragmentées qui renvoient à une série de sujets hétérogènes ;
- établir une collaboration afin d'attribuer et de partager la responsabilité de l'efficacité des interventions.

Nombreuses ont été les actions qui, à partir de 2000, ont visé à intégrer les politiques d'intervention sur les périphéries avec des projets et des actions pour la promotion de la sécurité urbaine. Les politiques de sécurité urbaine ont été expérimentées dans le contexte où était actif le Projet périphéries, en liaison avec d'autres projets de requalification à l'échelle urbaine. A partir de l'échelle du quartier ces politiques se sont diffusées à l'échelle de la ville. Elles se posent donc comme politiques intégrées au niveau local et peuvent impliquer des

interventions de propreté et décor urbain, requalification et valorisation des espaces publics, politiques sociales (pour les sujets fragiles, les immigrés), initiatives innovantes de communication avec les citoyens.

Parmi ces dernières, la municipalité a mis en place des hypothèses différentes de communication afin de soutenir le partage maximum pour identifier les actions souhaitables de sécurité urbaine. A Turin, les politiques locales de la sécurité ont eu une bonne efficacité parce que, notamment dans la phase du début, les efforts (de projet et d'action) se sont concentrés sur l'observation, la compréhension et la mise en valeur des expériences de terrain. Tout cela a permis une meilleure connaissance des problèmes locaux, la définition de solutions institutionnelles adaptées, une expérimentation progressive, à travers des épreuves et des erreurs, une coordination efficace entre plusieurs acteurs institutionnels et publics (la police locale et les autres secteurs de l'administration municipale, les forces de l'ordre, les acteurs sociaux au niveau local, les arrondissements), des associations à but non lucratif et des habitants.

Expériences de terrain

L'expérimentation locale comme stratégie d'élaboration des politiques.

L'expérience pilote de Corso Grosseto.

Le Programme de Requalification Urbaine (PRU) de Corso Grosseto est l'un des maillons du Projet périphéries lancé par l'administration municipale turinoise. Il concerne un secteur de la ville, soit deux quartiers de logements publics, propriété de l'*Azienda Torinese per la Casa (ATC)*, communément appelés Q16 et Q38. Le 16° Quartier IACP, « Vittorio Veneto » est devenu le « Q16 » au cours des années. Q16 n'est ni un surnom ni une dénomination mais un sigle, habituellement utilisé par les gens du quartier; 1.200 personnes y habitent, soit 591 familles. 50 % de la population a plus de 65 ans, le taux de chômage est de 37 % et 16 % de la population n'a pas de revenu (Guercio, Giovannelli, 2005). Le quartier se compose d'un ensemble d'immeubles, délimité par une clôture en béton. Les façades des bâtiments donnent directement sur la rue alors que de l'autre côté un parking sépare le dos des immeubles de la clôture. Entre les immeubles se trouvent, postés comme deux sentinelles, deux immeubles d'un étage destinés à l'origine à devenir une loge de concierge et un magasin. La plus grande partie des habitations était conçue pour avoir un accès direct (avec trois marches) à la cour. Le siège d'un bureau local « Punto Sospello », point de repère pour les habitants, fut installé dans l'une des loges de concierges.

En 2000, une enquête visant à comprendre les problèmes d'insécurité urbaine du quartier a été lancée de manière expérimentale et complémentaire

aux activités du programme de rénovation. Cette démarche a progressivement constitué un terrain privilégié pour l'implication de la police locale. Dans les années suivantes, l'expérience du PRU de Corso Grosseto s'est révélée pionnière, constituant ainsi une référence pour étendre ce type d'action à l'échelle urbaine. Le Projet périphéries a été accompagné dans les zones de requalification d'un « Plan d'Accompagnement Social », soit d'une série d'initiatives permettant de coordonner l'implication active des habitants dans le processus de développement. On pouvait lire dans le journal distribué à toutes les familles du quartier :

« Le Plan d'accompagnement social a pour but, dans les trois prochaines années, de vous tenir informés et de faire entendre la voix du quartier pendant la réalisation du Programme de Rénovation Urbaine. Le Plan tient compte de la connaissance des familles, associations, commerçants qui vivent et travaillent sur le territoire et souhaite répondre aux exigences de requalification sociale que ceux-ci expriment. Il le fait par le biais de "notes", par l'ouverture en septembre de deux locaux nommés Centres, des fêtes de rue ouvertes à tous, et encore de propositions relatives au travail, à l'enfance et à la sécurité ».

La cour était occupée par plusieurs voitures, dont quelques-unes semblent abandonnées. Les logements étaient simples, mais équipés d'une salle de bains et de toilettes. Leurs propriétaires, bénéficiaires de faveurs, invalides et mutilés de guerre, anciens dirigeants des forces de l'ordre, étaient des privilégiés. Le logement populaire n'était pas une solution temporaire pour une période de précarité, c'était davantage un privilège. Au centre du quartier, dans la cour centrale se trouvait un immeuble isolé de deux étages, entouré d'un petit jardin. C'était l'ancienne école maternelle, inutilisée depuis une dizaine d'années: « Regardez ! Ils ont dû murer les fenêtres parce que des voyous l'occupaient sans arrêt ! » Sur la grille, on peut voir des traces de peinture bleue. C'est le coin où les voleurs de scooter les transforment pour les rendre méconnaissables. Les vitres des portes d'accès à la cage d'escalier sont systématiquement cassées. Les frais d'entretien sont à chaque fois répartis entre les locataires de l'escalier, ce qui crée conflits et mécontentements. Il n'y a pas d'interphones, il n'y en a jamais eu. Les portes d'entrée des immeubles doivent donc rester ouvertes. Les locataires du palier 13 ont pris la décision de poser une serrure et de fermer la porte à clé, mais cela est illégal car en cas d'urgence il faut pouvoir accéder à tous les logements.

« A partir de septembre, nous serons présents sur le territoire avec deux bureaux, permettant de fournir des renseignements sur les interventions du PRU et sur les mesures d'accompagnement, en recueillant vos suggestions et commentaires. Ensuite, dès l'automne des équipes d'ouvriers exécuteront les travaux et nous serons aussi présents sur place. Le but du Centre est de constituer une

présence dans le quartier, un lieu de référence qui ne sera pas géré de loin mais jour après jour, avec vous, sur le terrain ».

Une cartographie pour la « construction » des problèmes de sécurité dans le quartier.

Les objectifs de ce travail étaient :

- l'amélioration des conditions de sécurité et surtout la réduction du sentiment d'insécurité dans les quartiers ;
- le soutien et la valorisation du « service de proximité » (aux citoyens) assuré par la police locale ;
- l'inauguration de la collaboration entre les différents acteurs qui peuvent se porter garants des règles de cohabitation dans les quartiers (citoyens, police locale, Ville de Turin, ATC, autres forces de l'ordre) ;
- le changement de l'image et des stéréotypes que la police locale a de ces quartiers et que les habitants ont de la police locale.

Dans les cours, des voitures sont garées, voire abandonnées depuis des années. Plusieurs solutions ont été envisagées mais la police locale prétend ne pas pouvoir intervenir parce qu'il s'agit de voitures immatriculées régulièrement, même celles qui sont abandonnées. L'accès aux cours des véhicules de non résidents est vécue comme une sorte d'« offense » faite à un espace privé. La fête du quartier organisée dans le cadre du programme de rénovation a produit un précédent incroyable : l'enlèvement des voitures de la cour centrale et l'interdiction d'y accéder ont constitué un véritable événement. Dans certains cas, les cours sont utilisées par des locataires comme un espace pour des activités bruyantes. Ainsi, les vendeurs de matériel récupéré (volé et d'occasion) qui entassent les marchandises, et les voleurs de voitures et de scooters utilisent les cours comme des ateliers de carrosserie à ciel ouvert pour le démontage des véhicules.

Les dealers se situent surtout près de l'ancienne école maternelle mais aussi dans la cour du 119 Corso Grosseto. La fréquentation change selon les périodes. Selon les gens du quartier, les dealers sont tous des résidents du quartier, titulaires d'un logement mais qui souvent ne paient pas le loyer. Leurs clients toxicomanes par contre viennent d'ailleurs. Les quelques toxicomanes du quartier sont des personnes « connues », parce qu'elles ont grandi dans le quartier, et en général ils « ne font pas de problèmes ». Enfin, un couple dort sur les paliers, chaque nuit dans une cage d'escalier différente.

Le phénomène des occupations illégales de logements est assez limité. Par contre, les logements sont fréquemment habités par des amis, en l'absence des occupants. Les occupations illégales persistent car même si le résident remet un double des clés à l'ATC, il est aussi libre de remettre des doubles à n'im-

porte qui. L'ATC ne procède pas au changement de serrure (qui impliquerait une effraction et donc un délit pour accéder au logement).

L'évocation des «acteurs extérieurs» au quartier qui, par compétence directe, assument un rôle de contrôle, montrent que ce rôle semble toujours joué de manière «centraliste», de manière «sourde» par rapport aux exigences spécifiques du quartier. C'est le cas de l'ATC, mais aussi des forces de l'ordre et, en particulier de la police locale qui, perçue comme un ennemi même dans son domaine de compétence comme l'enlèvement des voitures abandonnées, ne voit pas l'importance des problèmes des habitants, et par conséquent, n'intervient pas adéquatement.

Il est évident que le nombre de plaintes déposées ne correspond pas à la réalité. Déclarer avec un ton surpris et presque stupéfait que «très bizarrement les crimes sont en diminution mais que le sentiment d'insécurité est en augmentation», c'est ne pas tenir compte du fait que le nombre de crimes est déterminé par les plaintes, et qu'il est donc nécessaire de vérifier le lien entre les plaintes déposées aux forces de l'ordre et le nombre effectif des crimes. Dans le quartier, nombreux sont les cas de vols perpétrés par des faux ouvriers qui entrent dans les maisons et volent surtout les personnes âgées. Par exemple, à l'escalier 22 une vieille dame a été volée par un faux géomètre ATC, et puis à l'escalier 23 la cave des Rossi a été cambriolée, deux femmes de l'escalier 25 ont été victimes de vol à la tire, etc.

Le lieu choisi pour l'installation du «Point» s'est révélé extrêmement adéquat pour ouvrir un débat public sur les problèmes de sécurité urbaine avec les habitants, puisqu'il garantit un maximum de discrétion pour les personnes qui s'y adressent, mais aussi parce que les opérateurs ont gagné en crédibilité grâce à un travail intense avec les responsables institutionnels.

Concernant l'action de proximité, le Point Sospello a favorisé :

- a. une meilleure communication entre les forces de l'ordre et les citoyens ;
- b. une redéfinition des problèmes, des priorités et des modalités d'intervention ;
- c. la solution de problèmes apparemment modestes mais qui, dans les quartiers marqués par une précarité grandissante, revêtent une importance déterminante pour une qualité de vie au quotidien.

Les récits de la période de la présence des agents dans le quartier font apparaître un système de cohabitation de fait rendu possible par leur présence. Leur fonction ne consistait pas uniquement à garantir la propreté ou le silence la nuit. Le rôle des gardiens était plus large et consistait à «soigner» le quartier. Leur mission fut interrompue à la suite d'une décision politique et des gestionnaires des logements sociaux qui ont cru pouvoir réduire leurs frais en remplaçant les gardiens par des entreprises de nettoyage sous contrat, provoquant ainsi un dérèglement total.

La présence et l'action des agents dans le quartier ont produit une série de résultats concrets et directs, et autant d'effets indirects. D'autre part, la présence constante des agents, disponibles pour écouter les habitants, a permis un changement de « climat ». Pour les citoyens, la méfiance, la fermeture, presque la « loi du silence » se sont transformées en responsabilité dans la gestion des problèmes. Pour les agents de quartier, la vision totalement négative des quartiers, le désarroi face à l'impossibilité de changer la situation, se sont mués en une découverte des ressources et des personnes. Ils ont finalement éprouvé une grande satisfaction, car l'importance de leur présence dans le quartier était reconnue.

L'intégration du service des agents de quartier dans le cadre du PRU constitue une expérimentation innovante, d'une part, dans le cadre des politiques de rénovation urbaine dont le PRU de Corso Grosseto constitue un cas intéressant, d'autre part dans le cadre des nouvelles modalités du service des forces de l'ordre, de plus en plus orienté vers des actions de proximité. Dans ce cas, grâce au Plan d'Accompagnement Social, on a pu faire référence au travail de terrain sur les problématiques prioritaires et de mise en réseau des acteurs locaux.

À partir de 2003, l'activité des agents de quartier de la rue Sospello est devenue plus ordinaire, consistant essentiellement en rencontres publiques avec les acteurs locaux impliqués dans la régénération du quartier. Elle a ordonné les priorités selon plusieurs phases : voitures abandonnées, entretien des espaces publics, règlement de l'usage des parties communes, occupations illégales, et gestion du patrimoine public. Suivant des objectifs définis de manière conjointe, d'autres référents institutionnels ont été associés de manière systématique (Guercio S. Giovannelli N., 2005 ; Famigli, 2005). Les interventions de sécurité urbaine en ce sens, font partie intégrante de deux programmes définis comme « accompagnement social » et « développement local » du quartier.

Quand la dégradation dessine les lieux d'immigration. San Salvario, un cas d'idéal type.

À partir des résultats des actions menées dans le quartier de la rue Sospello, la ville a travaillé avec des dispositifs analogues fondés sur une stratégie d'action territoriale et de sécurité urbaine dans cinq autres zones de la ville. Parmi elles, San Salvario est certainement une zone extraordinaire.

San Salvario est formée d'îlots, édifiés au cours du dix-neuvième siècle et situés à proximité de la principale gare ferroviaire (Turin Porta Nuova). Trafics de stupéfiants, dégradation d'immeubles, conflits entre résidents et visiteurs du quartier, dégradation des espaces publics et prostitution ont fait à San Salvario la réputation de quartier le plus difficile de la ville. Plusieurs fois celui-ci a fait l'objet de campagnes médiatiques dépréciatives et d'interventions répressives de la police d'État.

Le profil et l'évolution d'un quartier multi ethnique. Le pourcentage de la population immigrée représente 11.54% du total de la population du quartier. Une analyse plus approfondie permet de constater que la population étrangère est plus importante dans la tranche d'âge comprise entre 15 et 25 ans (7,80% des résidents) parmi lesquels on estime autour de 25% les étrangers. La proximité de San Salvario avec trois pôles urbains comme le centre historique au nord, la Gare de Porta Nuova à l'ouest et le parc du Valentino à l'est, place le quartier dans une position urbaine centrale. Le développement du quartier au cours du XIX^{ème} siècle a suivi les règles de l'exploitation intensive des sols et de la construction dense à usage spéculatif, généralement destinée à la location et aux activités commerciales.

Avec Porta Palazzo, le quartier était traditionnellement le lieu d'accueil des primo arrivants à Turin. Au fil du temps, la proximité avec la gare ferroviaire a donné au quartier une réputation de « centre d'accueil » pour les migrants venus du sud de l'Italie, et plus récemment extra européens. San Salvario, très perméable, est constitué, comme d'autres quartiers similaires, d'immeubles résidentiels délabrés. Ceux-ci sont peu attractifs sur le marché de la location pour la population autochtone et, en tant que propriété privée, sont mis sur le marché sans les contraintes d'accès aux étrangers qui caractérisent l'attribution des logements publics. Comme dans le cas du flux migratoire du sud de l'Italie, le marché de la location privée opère une sélection; le refus de louer aux étrangers – comme les méridionaux pour un temps – est fréquent. Par contre, peu de propriétaires immobiliers détiennent un grand nombre de logement et la compétition sur les prix est presque absente. Les loyers ont donc des prix très élevés, même pour des appartements très détériorés et impliquent souvent la vie en commun d'un grand nombre de gens dans de petits espaces. Le surpeuplement, le fréquent turn-over, la cohabitation de plusieurs personnes dans la même pièce créent un cercle vicieux qui, en plus d'amplifier la concentration de la population immigrée dans ces sites, exaspère les frictions et les conflits entre résidents, et appelle un passage rapide au règlement du problème du logement en termes sécuritaires et d'ordre public. Dans une tradition de flux migratoires, San Salvario a toujours été caractérisé par la présence de plusieurs confessions et édifices religieux (le Temple Valdese, les trois Eglises catholiques, la Synagogue, les Mosquées et la salle de prières).

Tensions entre politiques de développement local et gentrification. San Salvario a été longtemps vu comme un quartier hors contrôle où le processus de dégradation était tellement avancé qu'une régulation en termes de répression et d'ordre public semblait nécessaire, notamment aux anciens habitants, qui se

sentaient prisonniers dans leurs demeures (Fontana, 2001). Au cours des années, le quartier a été aussi le terrain – très difficile – où des projets de régénération urbaine ont été lancés par la ville. A San Salvario, le « développement local » regroupe un ensemble composite d'actions liées à différents programmes de financement sous l'égide de l'administration communale. Dans une première phase la ville n'a pas recouru aux programmes régionaux ou européens. Selon le modèle d'intervention mis au point par le Projet périphéries, une *table sociale* a été constituée : un ensemble d'acteurs impliqués dans le contexte local (habitants, commerçants, associations et services locaux) qui travaille avec un *tutor*, délégué par la ville. Chaque *tutor* a en charge un quartier qui fait partie du Projet périphéries. Ce groupe de travail définit et met en place les différents programmes d'action.

A San Salvario (comme dans le cas de la via Arquata), ce travail de composition et de coordination d'acteurs et d'intérêts a eu comme conséquence la mise en place d'une « Agence locale de développement ». L'aspect le plus innovant de ce type d'agence consiste à reproduire à l'échelle urbaine des principes et des actions visant au développement local déjà expérimentés à l'occasion de programmes conçus à l'échelle territoriale. Cela signifie sélectionner diverses ressources (qui touchent au patrimoine physique, culturel et social, avec les activités économiques et productives) sur lesquelles l'action publique peut se fonder à fin de générer un processus de développement. L'action de l'agence de développement a été intégrée à celle des nombreux groupes actifs dans le quartier : l'association de promotion et développement des activités commerciales et artisanales, la Maison des conflits (un centre pour la gestion des conflits et la médiation sociale promu dans le quartier par Gruppo Abele, une association à but non lucratif d'échelle nationale qui s'occupe de marginalité et développement social), etc.

Les actions prévues sont parfois entrées en conflit avec un contexte où la propriété privée de logements rendait difficile le développement d'un programme unitaire et empêchait l'intervention directe de l'administration communale. A côté des actions qui visent à soutenir le renouvellement des immeubles qui appartiennent à des propriétaires privés, la Ville de Turin a développé des projets de valorisation d'activités commerciales et la restitution au patrimoine public des espaces qui étaient devenus terrains de conflits entre les habitants et les activités de trafic de drogue et prostitution. Les actions des forces de l'ordre et de la police locale ont été parfois complémentaires des initiatives de quartier, parfois, par contre, elles y ont été mal reliées. D'ailleurs, en assumant un point de vue qui s'étend à la ville entière, San Salvario pourrait être une zone urbaine test des activités de contrôle par les forces de l'ordre, justement en raison de la concentration des activités illicites.

Les outils auxquels l'administration communale a eu recours sont d'un côté les outils traditionnels de l'urbanisme qui, par des interventions sur le patrimoine physique de la ville, essaient de produire des effets secondaires en termes de changements plus structurels. Place Madama Cristina a été un des premiers lieux où un espace ouvert a été valorisé par la réhabilitation d'un marché déjà présent et la réalisation d'un parking souterrain. Un outil moins traditionnel (nommé « piano di recupero ») concerne une zone à l'intérieur de laquelle les propriétaires sont obligés d'intervenir sur les immeubles qu'ils possèdent, mais ces mêmes propriétaires sont soutenus par des primes (dont les sources de financement sont nationales et municipales). Ces interventions sur le patrimoine physique sont conjuguées à des actions plus sociales qui, au fil des années, ont contribué à animer la vie culturelle et sociale du quartier, à en mettre en valeur le caractère multiculturel. Le festival « San Salvario Mon Amour », le projet « Luci d'Artista » pendant lequel des éclairages d'auteurs sont installés, des événements nombreux ont porté le quartier à l'attention et à la curiosité de la ville. Ainsi, aujourd'hui, San Salvario est perçu comme un lieu qui ne présente plus uniquement des aspects négatifs, mais aussi des raisons d'attraction. Parmi les derniers projets importants : le renouvellement d'un ancien établissement public de bains qui deviendra le siège d'activités promues par les acteurs déjà à l'œuvre dans le quartier (c'est le cas de l'Agence de développement) et la réalisation d'une « Casa del Quartiere », un centre qui se composera d'une bibliothèque de quartier, d'un centre pour les personnes âgées, d'un café et d'un centre de services sociaux.

A San Salvario, plus qu'ailleurs, les projets ont été conçus et se sont développés dans le cadre d'une élaboration qui a impliqué la ville entière dans un processus d'expérimentation de nouvelles politiques urbaines. Les projets de cette nature ne sont pas le résultat d'une rhétorique banale et simpliste qui propose des solutions standardisées, mais représentent plutôt le but d'un parcours d'engagement complexe, ponctué de moments critiques, d'erreurs, de doutes.

D'ailleurs il faut mettre en évidence aussi une autre interprétation des changements qui sont intervenus à San Salvario, notamment par rapport aux politiques de la sécurité urbaine. À côté (et peut être même en raison) de l'intervention publique sur le patrimoine physique du quartier, sur l'intégration entre cultures et sur la lutte contre les activités criminelles, on assiste à des changements importants pour le quartier qui se manifestent par la valorisation progressive des immeubles. San Salvario présente toutes les caractéristiques qui peuvent conduire le quartier à un processus de *gentrification* : un patrimoine d'immeubles historiques de grande qualité qui peut s'adapter à des usages variés, une position centrale. On assiste déjà à l'arrivée des « pionniers urbains » qui profitent de la valeur des immeubles, encore bas, pour installer

de nouveaux ateliers professionnels, lieux de rencontre, studios. La présence de ces nouvelles populations provoquera plusieurs effets, déjà partiellement visibles. Le pouvoir contractuel des habitants est destiné à augmenter (le profil des nouveaux arrivés ne fait pas penser le contraire), ils exprimeront probablement une demande d'interventions plus radicales des forces de l'ordre afin de réduire les activités illicites. La demande de location de logements et d'espaces commerciaux, exprimée par des sujets au profil de plus en plus qualifié, augmente par rapport à celle exprimée par les groupes d'immigrés, qui néanmoins ont toujours garanti, pendant les dernières années, le paiement de loyers très chers pour des logements souvent très dégradés et surpeuplés. La valeur des immeubles augmentera (le développement de la ville dans son ensemble va influencer sur cette tendance), provoquera cessions et nouvelles acquisitions rapides, et un déplacement progressif des anciens habitants aura lieu. Si les activités illicites quittent San Salvario (pour se reporter certainement ailleurs), les problèmes du quartier seront sans aucun doute de moins en moins exprimés en termes de sécurité urbaine. Il n'est pas encore possible de prévoir si et comment les politiques publiques parviendront à conserver les traits les plus populaires du quartier et à protéger les groupes sociaux les plus fragiles, mis en danger par le processus de *gentrification* en cours.

Notes critiques et réflexions

La ville après Fiat. Turin, ville industrielle et *companytown*, a dû chercher ces dernières années des solutions à la crise de Fiat. La municipalité a choisi de se lancer sur le terrain des événements internationaux (tels que les Jeux Olympiques) en engageant des processus de reconversion économique et de recomposition du tissu social. Au fil du temps la municipalité définit et programme une nouvelle perspective de croissance et de développement à l'échelle urbaine et métropolitaine (plan régulateur de Gregotti, plan stratégique, Projet périphéries).

Agir sur les périphéries. Le Projet périphéries vise à une intervention extraordinaire sur les quartiers, selon une approche qui intègre plusieurs politiques de natures différentes sur le même lieu. Il s'agit d'une expérience innovante qui a provoqué des changements importants de l'organisation administrative et politique de la municipalité et qui a permis de mettre au point des compétences propres à gérer les nouveaux programmes de requalification de la ville qui ont été formulés et financés par l'Union Européenne, l'Etat et la Région.

Développement local et participation. Dans les programmes de la municipalité, et notamment dans les projets d'intervention sur les périphéries, les

thèmes du développement local et de la participation ont été choisis comme objectifs à atteindre en liaison avec l'identité des lieux d'intervention. Le défi consiste à reconstruire et garder la mémoire locale, et à construire un nouveau sens des lieux, par des voies autant que possible partagées par les citoyens.

Contextes locaux et sécurité urbaine. Les expériences de requalification urbaine et les initiatives de développement social deviennent dans le cas de Turin les contextes (locaux et spécifiques) d'actions orientées vers la sécurité urbaine, la sécurité sociale étant assurée par les processus de développement. L'administration publique a appris à promouvoir des partenariats entre la police locale et les acteurs chargés de développement urbain.



Rome, Quartaccio



Rome.

Rendre la ville à ses habitants

Riccardo Zilli

Continuités et renouvellement: une nouvelle saison politique pour la capitale

Rome, capitale de l'Italie, est un cas unique dans le panorama territorial du pays avec ses 2,5 millions d'habitants et une superficie de 1285 Km², (presque sept fois Milan). Ses dimensions la rendent incomparable à d'autres villes italiennes, et l'omniprésence des traces de l'histoire, en son centre comme en banlieue, la distingue de tous les autres centres urbains.

D'un point de vue analytique, la croissance exponentielle récente de certaines activités dans la ville, symptôme du renouveau d'un dynamisme public et privé, constitue un indicateur d'une ville en mouvement, qui a su se renouveler par rapport au reste du pays: le taux d'activité moyen de la ville a augmenté de 13,9% (2001/2005, moyenne nationale à 4,6%,) le tourisme de 22,8% par rapport à 2001 et son PIB par habitant a augmenté de 6,8% (2001/2005) alors que le PIB national affiche un solde négatif de -1,4%. Evidemment, les chiffres ne nous fournissent pas une image qualitative de la situation. Cependant, il est important de signaler l'écart évident entre Rome et le reste des villes italiennes.

La réélection du maire sortant Walter Veltroni en 2006, dont le score a atteint 61 % des votes, récompense un travail constant depuis presque 15 ans.

1993 marque cependant un tournant dans le paysage politique et administratif romain. A l'époque, Rome fut seulement effleurée par les scandales de *Mani Pulite*, mais ces événements constituèrent malgré tout une rupture dans le paysage politique de la capitale surtout en ce qui concerne l'aménagement du territoire. A la suite de ces scandales qui touchèrent certains projets urbains

romains, Francesco Rutelli (actuellement vice-premier ministre et ministre de la Culture) mit en avant dans son programme une forte nécessité de renouvellement et fut élu maire, puis réélu largement pour un deuxième mandat. S'ouvrit alors une période de gestion incontestablement progressiste et réformiste avec cette mairie de centre-gauche.

Durant cette période, Rome est devenue un riche laboratoire politique, grâce notamment au rôle de l'administration publique qui a lancé plusieurs projets ayant pour objectif la réduction des déséquilibres sociaux entre les différentes parties du territoire, en particulier dans les périphéries. Une somme importante des ressources a été allouée à la promotion culturelle et touristique de la ville, à l'entretien des espaces verts, à la réalisation de projets signés par des architectes de réputation internationale : l'Auditorium pour la musique par *Renzo Piano*, le musée des Arts par *Zaha Hadid*, et la toiture (très critiquée) de *l'Ara Pacis* par *Richard Meier*. Mais évidemment, ce modèle de développement a fait l'objet de critiques, même de la part de la gauche.

La difficile adoption du Plan de Régulation Générale (PRG)

La délicate élaboration du Plan de Régulation Générale (PRG), approuvé en 2001, provoqua des débats et des controverses. Les critiques se focalisèrent sur les prévisions d'édification de logements du PRG: le plan prévoyait la construction de 65 millions de mètres cubes de nouveaux bâtiments. Ce chiffre fut qualifié de disproportionné par rapport à la demande, et il semblait par ailleurs indiquer un tournant vers une politique spéculative.

Le Plan associe des réglementations strictes à des dérégulations. Le but de ses auteurs était de mettre en place un plan d'action permettant de s'interposer entre les intérêts privés, sans encourager une pression spéculative excessive qui, dans le cas de Rome par le passé, se traduit souvent par le développement de constructions illicites. « Le Plan définit de nouvelles modalités opérationnelles pour la rénovation urbaine, une question essentielle pour la ville de Rome ». Il « laisse une grande liberté dans le rapport avec les municipalités d'arrondissements ».

La volonté de Giuseppe Campos Venuti, l'un des plus importants urbanistes italiens et premier conseiller pour la rédaction du Plan, de se retirer du projet fut symbolique à plus d'un titre. Car après de nombreux amendements, « une caractéristique fondamentale du Plan de Rome fut effacée : celle d'être l'intervention emblématique d'un nouvel aménagement du territoire d'inspiration réformiste ». Cependant, l'élaboration du plan et le débat qui l'a accompagné conservent une signification et une portée considérables par rapport à une question – politique plus que technique – qui porte sur le contenu, les perspectives, les pratiques et les dilemmes qui marquent une administration réformiste de la ville.

Les manifestations organisées à Rome en 2000 lors du Jubilé ont constitué un véritable tremplin pour la ville. Des financements nationaux ont permis de développer des projets d'urbanisme, autant dans le domaine de l'image de la ville, que dans celui de l'infrastructure (transports publics, restauration de la gare) afin d'accueillir un grand nombre de manifestations et de pèlerins dans la ville. Le Jubilé a réhabilité Rome dans son rôle de capitale du catholicisme du pays. La ville a prouvé à cette occasion qu'elle pouvait organiser des manifestations à grande échelle grâce à la mise en place d'un véritable laboratoire, d'un lieu d'expérimentation pour des projets d'urbanisme.

Nouvelles formes de partenariat et innovations administratives dans le gouvernement et la création de services

L'image actuelle de la ville est liée au lancement, sur la base de ressources publiques et de fonds privés, de projets de requalification urbaine dans les quartiers et principalement dans les périphéries. Le but est de garantir la qualité sociale des actions menées et de permettre un développement équilibré. Certains groupes immobiliers sont prêts à investir des capitaux considérables dans quelques grands projets de transformation urbaine. Parallèlement, des projets sont menés dans les territoires, sur la base d'une action participative impliquant tous les habitants qui vivent au quotidien dans la ville. Les institutions souhaitent que les différents acteurs participent aux décisions publiques, en élargissant ainsi le consensus, et en créant des nouvelles connexions entre les différents porteurs d'intérêt. Comme le dit le maire : « il s'agit d'une façon de travailler, de collaborer, de se concerter, de mettre en relation la mairie, le conseil communal et avec eux les entreprises, les associations, les forces sociales et les représentants de la société civile. Nous voulons créer un système. Cela veut dire que si nous devons construire une crèche dans un quartier, nous interrogeons les habitants sur la meilleure façon de réaliser le projet ».

Les administrations qui se sont succédées pendant ces quinze années ont réussi à obtenir un consensus sur des actions qui responsabilisent et touchent les habitants, en rendant publics les espaces de la ville, du centre à la banlieue, en améliorant et en encourageant leur accès. La mairie a mis en route un vaste projet, présent dans le débat national, de réforme administrative dont l'objectif est de rapprocher les institutions et les citoyens : il s'agit de la subdivision de la ville en dix-neuf arrondissements. Ce niveau intermédiaire de gouvernement bénéficiera d'une importante décentralisation des compétences permettant une autonomie de chaque arrondissement. Le président et le conseil d'arrondissement sont élus directement, ils bénéficient d'une autonomie gestionnaire, financière et comptable, et de compétences en matière de développement économique et de gestion du territoire.

La création de ce niveau de gouvernement a joué un rôle clé dans la définition des politiques, car les gouvernements d'arrondissement ont une véritable prise sur quelques questions spécifiques de la ville. Par ailleurs, il s'agit d'un organe institutionnel public capable de répondre aux sollicitations des habitants en traitant les problèmes urbains au niveau local.

Ces réflexions sur les politiques de sécurité urbaine dans la ville de Rome et la région du Latium seront analysées dans les paragraphes suivants : la mise en place des projets de sécurité urbaine a été effectuée dans un climat politique et culturel alors favorable et dans un contexte d'une culture de dialogue entre les différents acteurs urbains.

Reconfigurer un rôle institutionnel pour la région

Agenda politique et législation : Rome devant, la région à la traîne

Comme nous l'avons montré précédemment, l'histoire récente de la ville de Rome est marquée par une série d'événements qui ont encouragé la mise en place d'une attitude participative et collaborative entre public et privé, capable d'engendrer une politique de développement et qui est par ailleurs le fruit d'une expérience presque décennale. La région Latium au contraire n'a pas eu un rôle d'orientation lui permettant de travailler en synergie avec le laboratoire romain : c'est ce dernier qui présente des formes d'innovations importantes en reléguant la région à un rôle accessoire dans la relation entre les deux niveaux de gouvernement.

Les projets de requalification urbaine que la ville de Rome a mis sur pied de manière autonome se comptent par dizaines. La région au contraire, est encore dans une phase de définition d'une stratégie pouvant offrir une réponse structurelle aux « problèmes de sécurité ».

Les orientations des politiques régionales, après le changement de majorité, ont profité d'une interaction de plus en plus forte entre villes et régions, permettant un échange d'informations et de pratiques décisives pour les futures orientations des politiques régionales. L'enjeu était d'acquérir un ensemble de pratiques de gouvernement au niveau de la ville de Rome afin de les étendre, avec des modifications, aux autres villes de la région.

Concernant le cadre général des politiques régionales, l'objectif était de mettre en place un programme cadre avec la ville, (*Accordo di Programma Quadro*, APQ) pour que Rome devienne « la locomotive du développement régional ». La ville devait alors être capable de bénéficier du programme européen de fonds structurels pour la période 2007-2013. L'action de la mairie

s'appuyait sur une décentralisation des compétences dans le cadre du fédéralisme fiscal permettant de financer quelques programmes d'intervention.

En ce qui concerne les questions de requalification urbaine, la région qualifia le problème du logement de prioritaire, pour les appartements inoccupés, les logements sociaux, ou encore pour une partie de la population âgée. Plusieurs outils d'intervention sur la ville allant dans le même sens furent mis en place : les *Programmi di Riqualificazione Urbana* (programmes de revalorisation urbaine) et les *Programmi di Recupero Urbano* (programmes de récupération urbaine), ainsi que les *Contratti di quartiere* (contrats de quartiers). Par ailleurs, un observatoire régional sur les conditions du logement dans le Latium fut créé.

Dans le domaine de la sécurité, par contre, l'orientation générale fut de « proposer des initiatives au service des collectivités locales » puisque les politiques précédentes avaient connu de « graves difficultés ».

La loi régionale en matière de sécurité intitulée « Promotion des actions destinées à favoriser un système intégré de sécurité dans le cadre du territoire régional » et les différentes propositions de politiques pour la gestion de ce domaine ont confirmé l'orientation de la précédente majorité. « L'exigence de tutelle des citoyens » devait être mise au premier plan en tant que « protection contre les actes criminels » ou comme « sentiment subjectif de sécurité ». L'objectif de la loi était de « permettre une vie des citoyens en commun, basée sur l'ordre dans les territoires ». En dehors de quelques légères modifications introduites récemment, le texte est presque demeuré identique et prévoit une série d'outils que l'on peut schématiser comme :

- un ensemble d'appels d'offres destinés à favoriser la proposition de projets de la part des collectivités locales en matière de sécurité, en collaboration avec le secteur associatif et la société civile (écoles, associations, paroisses, commerçants, association des forces de l'ordre, etc.) ;
- l'institution d'un observatoire technico-scientifique sur la sécurité, ayant des fonctions d'orientation, de collecte et d'analyse des données de la sécurité et de télésurveillance ;
- une intervention directe au travers de projets promus par la région.

La loi accompagne une série de propositions qui constituent une intervention mieux appropriée aux problèmes de la sécurité urbaine. L'objectif de la région était de définir un « Plan Triennal » des interventions en matière de sécurité, lié à la formation du personnel du ministère de l'Éducation pour mener des projets dans les écoles. De tels projets abordent les questions de l'éducation, de la légalité et favorisent une plus grande implication des associations dans la lutte contre les pratiques usurières (notamment, le prêt d'argent à très haut taux d'intérêt et le racket).

Nous approfondirons plus précisément chacun des domaines d'intervention de la loi car les actions décrites n'ont pas encore trouvé d'applications concrètes qui aient une répercussion sur le territoire.

Quelques caractéristiques fondamentales des politiques de sécurité

Les appels d'offre: une compétition de pure forme. La classification des appels d'offre en quatre catégories spécifiques est utile pour comprendre comment la région décline le « problème de la sécurité ». Le mécanisme prévoit le cofinancement par les collectivités locales de projets spécifiques :

- la requalification et la revalorisation des zones urbaines dégradées ayant un niveau élevé de criminalité [cofinancé à 30 %];
- la protection contre la délinquance juvénile et la prévention des situations de « précarité sociale » [cofinancé à 60 %];
- l'acquisition et la prédisposition de dispositifs technologiques pour le contrôle et la vidéosurveillance [cofinancé à 60 %];
- la restructuration et la réutilisation à fins sociales d'immeubles soustraits à la criminalité organisée [cofinancé à 90 %].

Il est utile de rappeler ici que dans la région de nombreux cas d'infiltration mafieuse existent, en particulier dans les zones littorales, ainsi qu'un nombre considérable de pratiques usurières. L'articulation des interventions se situe ici autour de la criminalité, ce qui laisse en réalité une marge assez réduite aux projets liés au territoire, même s'ils sont considérés comme importants. Les bénéficiaires de ces financements sont les collectivités locales, en collaboration avec des organismes et associations qui peuvent se constituer comme les acteurs privilégiés de la gestion des projets.

Les critères de priorité pour l'octroi des financements sont les suivants :

- a. la localisation de zones de forte criminalité ;
- b. l'intégration à d'autres organismes et associations et la signature d'accords avec la police dans des cas spécifiques ;
- c. l'articulation à un plan communal de sécurité.

Les premières réponses des villes du Latium concernent, presque pour la totalité, des projets liés à l'équipement technologique (installation de caméras de surveillance et de bureaux mobiles, des équipements pour la police locale). Il s'agit en effet du créneau le plus facile pour obtenir des financements, et pour intervenir auprès des jeunes en difficulté (majoritairement confiés à des associations actives dans le social). Ce processus limite considérablement la possibilité de mettre en route le mécanisme prévu initialement.

En outre, les collectivités locales se sont faiblement investies dans le processus, l'appui institutionnel a manqué pour garantir une répartition équilibrée entre les différentes interventions et pour coordonner efficacement les projets.

Même si la région tente de proposer et de suggérer de bonnes pratiques d'intervention dans les territoires, les villes, dont la marge d'action est plutôt restreinte, ont fait preuve d'opportunisme financier.

De nouveaux appels d'offres reprenant les mêmes catégories sont actuellement en cours de rédaction. La région a cependant tenté d'organiser des rencontres avec les collectivités locales pour favoriser des plans d'actions intégrés et pour trouver des réponses qui empêcheraient un financement « à l'aveugle », c'est-à-dire qui ne permette pas une réelle évaluation des projets proposés.

Le rôle clé de l'observatoire. Un « observatoire technico-scientifique pour la sécurité et la légalité » a été créé pour constituer un comité de soutien aux « activités de la région relatives aux fonctions de programmation et d'évaluation des interventions de sécurité ». L'observatoire, composé de représentants des forces de l'ordre, de journalistes, de représentants d'associations, d'entreprises et de syndicalistes (au total treize personnes), s'occupe de :

- préparer une carte du territoire régional qui signale les zones les plus exposées aux phénomènes de criminalité. La production de données analytiques est déterminante dans la distribution des financements: les zones « à risque » sont privilégiées dans le classement. La dernière analyse faite en 2004 a prévu de répertorier les données relatives à la criminalité des différentes échelles de territoires (commune et province) (nombre de vols, vols à main armée, séquestration, violences, meurtres, extorsions etc.), à l'exception de la ville de Rome dont les données sont produites par la municipalité. En outre, une réflexion a été menée sur une typologie des crimes et délits qui touchent le territoire régional (dispersion scolaire, immigration, racket, criminalité organisée et environnementale). Les différents profils, schématisés sous forme de tables numériques et graphiques, constituent un cadre analytique complet pour la situation de la criminalité dans le Latium. Celui-ci se révèle utile comme propédeutique pour l'élaboration de stratégies d'orientation dans des contextes marqués chacun par différents types de crimes et délits ;

- recueillir les données analytiques comme outil des politiques régionales et produire une étude annuelle sur la criminalité ;

- promouvoir les études et les activités liées à la sécurité.

Les interventions directes. Une partie du bilan est consacrée à des projets de sécurité directement suivis par la région. On signale dans ce cadre les conférences sur la prévention des escroqueries et des petits crimes destinées aux personnes âgées et l'enseignement dans les écoles de cours de *guida sicura*, (une attitude de respect qui, dans la conduite, ne met pas en danger les autres).

Ces projets occupent cependant un espace marginal et minoritaire dans le processus d'interventions pour la sécurité dans le territoire. En définitive, nous avons peu d'éléments qui permettent d'évaluer le rôle de la région en matière

de sécurité: l'expérimentation de la loi est récente et modeste; les interlocuteurs et les observatoires mettent en valeur la nécessité de travailler sur le terrain afin d'améliorer le processus et de coopérer avec les collectivités locales pour obtenir une réponse mieux articulée.

Sécurité et médiation sociale des conflits dans les politiques de l'administration municipale

Les premières étapes du changement

Si la réflexion sur la sécurité urbaine accompagne le renouvellement de la politique romaine, l'adhésion au «Forum européen pour la sécurité urbaine» est à l'origine d'un processus d'institutionnalisation et détermine ainsi l'entrée de cette question dans le débat public. En effet c'est à cette période que voit le jour, lors de sa participation au Forum de 1999, le bureau «Rome sûre», initialement intégré à la *Direction des politiques sociales*. Le bureau entame une série d'interventions sur le territoire romain, afin de «promouvoir la sécurité via une participation active de la communauté locale, des citoyens qui sont les protagonistes de l'amélioration de la qualité urbaine». Par la suite, au vu des résultats convaincants dans ce secteur, des fonctions spécifiques lui furent attribuées, et la problématique fut confiée à une nouvelle direction, intitulée «Politiques de la sécurité – Police municipale». Le projet traite principalement des logements publics dont la dégradation est directement liée à des situations de précarité sociale grave (chômage, dispersion scolaire, conflit généralisé).

L'actuel adjoint en charge de la Direction est Jean-Léonard Touadi (d'origine congolaise) licencié en philosophie et sciences politiques et spécialiste des questions relatives à l'Afrique et au multiculturalisme. Lors du précédent mandat, le rôle était tenu par Liliana Ferrario, une magistrate. Ce changement de direction marque le rattachement de la sécurité urbaine et de l'ordre public à une sphère de compétence socio-culturelle.

La centralité des périphéries et le travail de terrain: travaux publics et enjeux symboliques

La banlieue romaine a fait l'objet d'une série de programmes et d'interventions visant à en améliorer les conditions matérielles et sociales. Rome est la seule ville en Italie ayant une ceinture périphérique très étendue qui rend la banlieue géographiquement éloignée du centre historique. Cette périphérie n'est pas une région urbaine (comme Milan) pourvue de fonctions d'excel-

lence et capable de réorganiser et de rééquilibrer l'aménagement du territoire. La banlieue est victime de problèmes liés à l'exclusion sociale, au déficit de services et à un abandon progressif des institutions vis-à-vis des quartiers populaires. Les différents maires au pouvoir de 1993 à aujourd'hui se sont employés à régler le problème de la banlieue au travers d'interventions de promotion territoriale, sociale et culturelle. Ils ont fait de la banlieue une question centrale et stratégique dans l'agenda politique produisant ainsi un consensus électoral. Mais surtout, leur politique fut décisive pour la qualité générale de la vie urbaine.

Chaque intervention associant animation, médiation sociale et revalorisation des équipements a été financée par l'administration communale et gérée par la *Direction de la sécurité*.

Le réaménagement urbain de certains espaces publics, qui ont été qualifiés « d'emblématiques », se situe à l'intersection de plusieurs domaines d'action.

Ainsi, le *Parc Morandi*, où les trafics de drogue et la prostitution avaient investi un espace coupé en deux par une autoroute. Le projet, en collaboration avec les habitants, a consisté à construire un pont de 35 m de façon à ce que les usagers puissent de nouveau se déplacer dans le parc et ses alentours. Autre exemple, le *Largo Sperlonga*, une zone interstitielle située entre une autoroute et une zone résidentielle où le travail de médiation sociale visant à améliorer la relation entre les différentes communautés a coïncidé avec la construction de trottoirs, d'abribus, d'un parking, d'un espace de jeux et d'un kiosque géré directement par une association d'immigrés.

Le quartier *Testaccio* a ainsi entrepris la recomposition du *Parc Fluvial du Tibre*, grâce à la construction d'une plaine de jeux pour enfants, à la restauration des murailles *Aureliane* et la création d'un espace vert équipé le long des berges du fleuve, en collaboration avec les enfants des écoles, les parents et les associations. Une intervention similaire a aussi été menée au *Borghetto des pêcheurs*, localité historique d'une colonie de pêcheurs, dans laquelle la présence d'une petite criminalité et de constructions illicites dans les zones délaissées et désaffectées a été combattue en développant et en réalisant des projets concertés. Parmi ces projets, on trouve la construction d'une place, d'un terrain de pétanque, d'une tour d'observation environnementale dédiée aux enfants des écoles et d'un centre consacré au traitement des produits de la pêche.

D'autres situations pourraient être citées pour rendre compte des interventions. Il est important de souligner que les composantes « sociales » et « géographiques » sont intégrées dans une stratégie complémentaire. Les projets deviennent les manifestations publiques de la volonté de l'administration de traiter ces questions : chaque projet est accompagné d'une inauguration à laquelle participent le maire et ses adjoints.

Nous devons maintenant préciser les modalités des problématiques sociales. Nous nous intéresserons également à la résolution des conflits existants sur le territoire préalablement à la réalisation des projets de réaménagement.

La médiation sociale comme méthode de responsabilisation

Le projet « Médiation sociale » activé dès 2002 est le principal programme de la *Direction de la politique de sécurité* en mesure de réduire les déséquilibres sociaux et le sentiment d'insécurité dans les quartiers. Le programme prévoit des interventions directes dans les quartiers et contribue à un meilleur équilibre général dans les interventions en définissant la « sécurité urbaine » comme « un ensemble de conditions matérielles, de perceptions et de représentations individuelles et collectives ».

La « médiation sociale », peut-on lire dans une brochure, est « la valorisation des ressources d'un quartier visant à faciliter la collaboration et le dialogue grâce à un processus de participation et de rétablissement de la communication ». Le but est de diminuer les conflits dans les zones particulièrement sensibles et de promouvoir un rapport clair et durable avec les institutions.

La ville de Rome, à travers une série d'appels d'offres proposant des financements pour des zones problématiques, a confié la gestion des interventions aux associations. L'expérience de ces dix années a permis de consolider les relations entre l'administration et le secteur associatif en dégageant des ressources financières. Ces moyens financiers ont garanti une présence constante des médiateurs dans la ville. Par ailleurs, un bureau a été ouvert en mai 2006, qui permet de rassembler les différentes activités dispersées dans la ville.

Les différentes phases de l'intervention sur le territoire. Le rôle des médiateurs est apparu comme légitime au travers des actions suivantes :

- les *stratégies d'observation* : enregistrer les tensions et les conflits présents dans les quartiers en s'appuyant sur des enquêtes de terrain afin de créer un lien avec les habitants, fondamental pour le bon résultat du processus ;
- la *surveillance des interventions* : identifier et typifier les différentes perceptions de la sécurité des habitants. En outre le travail de réélaboration *a posteriori* est considéré comme déterminant pour mettre en place des solutions alternatives et pour développer une réflexion sur le processus ;
- le *lien avec la population* : disposer de guichets pour enregistrer les besoins des habitants et constituer un lieu d'échange entre le quartier, les médiateurs et l'administration. Développer une interconnexion entre l'administration municipale et les citoyens ;
- la *sensibilisation et la formation* : informer la ville des processus en cours et former des futurs médiateurs, souvent les habitants du quartier, capables de

gérer les problèmes de l'intérieur. À la base de cette intervention, se trouve une volonté de garantir la durabilité du projet, pour qu'une fois obtenus les fonds nécessaires, les habitants aient la possibilité de continuer le projet de manière autonome.

L'objectif est donc de favoriser le dialogue entre les habitants des quartiers à risque, en stimulant la communication entre les différents sujets afin de les responsabiliser en créant des points de référence qui accroissent la sécurité de la ville. Le rôle joué par la participation des citoyens aux différentes activités est décisif. La Direction, et en général toute l'administration, appliquent un principe général de codécision dans les choix d'aménagement.

La participation : outil et rhétorique

« Pour promouvoir la sécurité nous avons besoin d'une participation active de la communauté locale, des citoyens qui sont les protagonistes de l'amélioration de la qualité de la vie ». L'implication des citoyens, selon le « modèle romain », est fondamentale pour garantir efficacité et durabilité aux projets intégrant les dimensions géographiques et sociales. Les pratiques participatives ont plusieurs fois été utilisées pour élargir le consensus, et ainsi concilier (mais pas toujours) les exigences de la sécurité et de l'ordre avec les associations des habitants des quartiers et les collectivités locales.

Un règlement de la participation aux choix de transformation urbaine approuvés par le conseil communal a été introduit récemment. Il établit la nécessité de suivre une démarche participative « composant avec le processus de transformation urbaine exigeant une qualité, une transparence et une cohésion sociale, en partant du principe que la *vraie ville* est celle des habitants et pas celle délimitée par son périmètre ». Il faut recueillir les réflexions, les commentaires et les critiques des habitants pour améliorer les futurs projets urbains. La participation, selon le « modèle romain », est synonyme d'écoute, de mise en place d'ateliers avec les habitants, de centres d'animation, de laboratoires de quartier, d'événements rassembleurs et symboliques partagés avec les citoyens, le tout afin de « favoriser l'émergence ou le développement d'un sentiment d'appartenance aux territoires, en stimulant la conscience qu'il est possible de *faire ensemble* et d'améliorer les conditions sociales et urbanistiques des quartiers et des villes ».

L'orientation proposée crée la possibilité de travailler sur les projets dans une optique participative, dans laquelle les habitants explicitent leurs « exigences, aspirations et désirs » mais surtout ont des lieux adaptés où ils peuvent les exprimer, dans un dialogue constructif avec l'organisme local. Cependant cette orientation se traduit de la part de la ville par des comportements et des actions qui font abstraction du terrain (Savoldi, 2006). Le vocabulaire aussi se

charge d'une rhétorique lourde: «les habitants ont appris à socialiser», «à grandir ensemble», «à créer une communauté», autant de propos qui reviennent souvent lors d'interviews effectuées avec les habitants.

Naturellement le risque, signalé par quelques interlocuteurs, est d'appliquer directement sur le terrain une méthode bureaucratisée, de concevoir la participation comme l'objectif final, au lieu de s'en servir comme une ressource essentielle dans la mise en place d'une action de sécurité.

Rome se raconte

Dans tous les domaines de la vie urbaine, Rome a su renouveler complètement son image grâce à une communication constante et active du maire et de son administration lors des grandes manifestations, comme des actions menées à l'échelle locale. Cet aspect est important car il permet au public de juger des différentes activités proposées en élargissant le débat sur les interventions et les résultats. Rome, aux yeux des Italiens, a réussi à changer d'aspect, en définissant des critères d'exigence, et en insistant en particulier sur la qualité de la vie urbaine.

Paradoxalement, dans le contexte d'une stratégie de communication tournée vers l'extérieur, la relation entre les différentes directions est compliquée. Souvent la superposition des tâches sur les mêmes territoires ne facilite pas une intégration des savoirs, et rend l'échange difficile. Il arrive même que chaque direction suive son propre chemin en évitant les superpositions inconfortables. Les compétences acquises et les bons résultats provenant du terrain amènent les bureaux à procéder de manière autonome en donnant à l'échange un rôle marginal et strictement formel. Par ailleurs, les structures administratives sont peu sensibles aux sollicitations des autres directions.

L'implantation d'un observatoire sur la sécurité urbaine est également destinée à organiser des rencontres périodiques avec les municipalités et ainsi développer la coordination entre chaque partie pour prendre acte des critiques et proposer des projets.

Nous pouvons donc affirmer que Rome a élaboré un ensemble de pratiques concernant la sécurité urbaine, qui s'appuient sur des principes méthodologiques et normatifs. Ces politiques urbaines servent à mieux comprendre la stratégie d'une administration qui a fait du travail sur le terrain son point fort et sur lequel s'appuie une partie du consensus politique.

Nous évoquerons dans les pages qui suivent deux situations complètement différentes, l'une dans le centre et l'autre en banlieue. La première est nécessaire pour expliquer la position de l'administration vis-à-vis d'un quartier historique qui est au cœur d'un processus d'installation et d'enracinement de communautés étrangères, qui en ont modifié à la fois le logement et le commerce. La deuxième, située à l'extrême banlieue romaine, est significative de l'inter-

vention dans un quartier de logements publics. Nous intéressent ici le type d'actions entreprises, les modalités d'approche du problème ainsi que les modalités d'« accès au terrain » de la part des médiateurs.

Médiation sociale et présence étrangère: le quartier Esquilino

Un lieu de passage

Il se situe non loin de la gare de *Roma Termini*, accès principal au centre de Rome. Derrière la gare ferroviaire se trouve le quartier *Esquilino* devenu depuis une décennie un endroit à « forte connotation ethnique », une « casbah », un « souk », un « Chinatown à la romaine » comme les principaux journaux le définissent. C'est sans doute le quartier romain dont le taux d'immigrés est le plus élevé. Il fait l'objet de préjugés dans la presse locale et nationale et les interventions de la police y furent fréquentes. Dans ce quartier cohabitent plusieurs communautés qui occupent différemment les espaces de la ville : le secteur chinois représente une grande partie des activités commerciales du quartier. Les étals des magasins sont peu fournis, et les articles disposés en rangs bien ordonnés ; les boutiques de bijoux réalisés par des artisans du Sri Lanka, au contraire, ont une marchandise présentée en vrac : colliers, bracelets, lunettes ; enfin les Indiens, les Marocains, les Nigériens et les Sénégalais tiennent de nombreuses activités de restauration avec les kebabs, les fastfoods et les self-services.

L'arrivée des communautés étrangères ces vingt dernières années est due en partie à une diminution progressive de la valeur des immeubles à la vente et à la location et à un lent processus d'abandon urbanistique. « L'augmentation des offres de logements précaires et la tendance des propriétaires à louer leurs logements en faisant des profits élevés [...], ont vraisemblablement favorisé une concentration des immigrés ».

Le quartier très accessible (il se situe sur l'arrêt de métro *Roma Termini* sur la ligne A) est devenu un lieu de rencontres privilégié pour les immigrés. De plus la présence de structures d'assistance (centres médicaux, cantines des pauvres, dortoirs) a constitué, dans le temps, un lieu de référence pour les différentes communautés étrangères. Les rues sont étroites (disposition classique du centre historique) et constamment animées. Les places du quartier sont structurées principalement autour de trois lieux : la place *Fanti*, siège de l'ordre des architectes, le marché de quartier qui accueille les vendeurs ambulants et le siège du bureau « Médiation sociale » de la ville de Rome et du projet « *Esquilino sur* » cofinancé par la région Latium.

Cultures et différences dans la perception de la vie urbaine

Le quartier *Esquilino* a une histoire politico-administrative plutôt dense en matière de sécurité urbaine; les différents projets ont été appliqués grâce à des actions participatives avec la population et des interventions de la police visant à diminuer la criminalité. Le quartier est un lieu de conflit entre les différentes perceptions de la réalité au sein même des communautés étrangères, et relatives à une difficile vie en commun entre la composante historique des habitants et les changements intervenus ces dernières années. La présence de «sans domicile fixe», de trafiquants de drogue et de toxicomanes concentrés sur les deux places principales du quartier, des conditions sanitaires mauvaises dues aux problèmes récurrents de ramassage des déchets urbains, ainsi qu'à une forte dégradation des immeubles, sont des éléments qui déterminent un sentiment d'insécurité.

Plusieurs initiatives destinées à améliorer les conditions géographiques et sociales du quartier se sont succédées depuis dix ans à *Esquilino*. Depuis 1995, un *Laboratoire* composé d'aménageurs urbains et de sociologues a été installé dans le quartier afin d'élaborer une stratégie d'intervention préparée au cours de réunions et de rencontres avec les habitants. Des activités à titre informatif et participatif ont été organisées au travers d'actions avec les écoles et la réalisation de rencontres et d'ateliers avec les différentes communautés locales, les habitants et les commerçants.

Il est important de souligner qu'il existe un précédent qui a permis de structurer un ensemble d'actions à partir de sollicitations partiellement analysées dans le passé (le marché a été déplacé vers un nouveau lieu à la demande des citoyens). Comme nous le verrons, les actions de sécurité urbaine sont complémentaires d'une série d'interventions qui ont visé le quartier sous différents aspects et modifié indirectement la dynamique urbaine (par exemple la vie en commun entre les différentes communautés).

Le projet «*Esquilino sûr*»

L'intervention actuelle à *Esquilino* rassemble une série d'initiatives déjà mises en place sur le terrain, mais qui n'a pas fait l'objet d'un programme défini.

Le projet «*Esquilino sûr*» est une «recherche sur le terrain pour déterminer qui sont les habitants et quelles sont leurs activités». Une tentative de mise en réseau des services a eu lieu entre la voirie, les agents de la ville, les écoles, les différentes associations, les commerçants, les paroisses, et évidemment les citoyens. «Notre intention est de créer un projet applicable à d'autres lieux. Par exemple, la gare *Tiburtina* qui devrait connaître le même problème».

Le projet a permis de financer une série d'activités:

Le bureau. la possibilité d'ouvrir un bureau dans le quartier garantit une présence constante sur le territoire où il est possible :

- de rassembler les demandes, les besoins et les problèmes suggérés par les habitants ;
- d'archiver les informations ;
- de développer des tables rondes thématiques sur les principales problématiques du quartier.

Le siège crée un cadre dans lequel les professions, les capacités de réalisation de projets, les différentes typologies d'intervention, les devoirs, les fonctions, les divers niveaux administratifs trouvent un lieu d'échange ouvert sur les problèmes et les interventions à réaliser dans les territoires. Le lieu permet une complète organisation du travail des médiateurs sociaux.

Les actions. Une « *carte de sécurité* » qui identifie et localise les principaux problèmes de sécurité dans le territoire a été dessinée afin de révéler les facteurs à risque et les principales ressources. L'objectif était de mettre à jour les différentes visions du quartier par ses habitants, afin de gérer au mieux les conflits. Les contacts établis avec les nombreux interlocuteurs dans le quartier légitiment la présence des médiateurs sociaux sur le terrain et leur permettent également de mieux connaître les habitants.

Un cycle de séminaires en collaboration avec les écoles a été organisé où des experts et des témoins privilégiés ont confronté des expériences locales, nationales et internationales en matière de médiation sociale, de participation, de sécurité et de revalorisation urbaine. L'objectif était également de généraliser les expériences, en comparant différents types d'interventions.

Des tables rondes ont traité des aspects critiques et problématiques du quartier. Un premier débat a concerné la toxicomanie avec la participation d'experts et des responsables de la ville. Un deuxième concerne la gestion d'une place de la ville, de sa propreté, des activités tout autour et des horaires d'ouverture et de fermeture. Ces rencontres ont permis de prendre en compte chaque aspect de la vie et de la gestion d'un quartier, modalités difficilement prises en considération au préalable. Le projet prévoit une coordination entre des architectes et des urbanistes pour améliorer l'optimisation de la place et encourager l'usage public des rues et des places.

La gestion. Le projet est géré directement par la *Direction de la politique de sécurité* en collaboration avec d'autres acteurs privilégiant ainsi le travail en réseau. Le projet « ARVUC » [association des agents de ville à la retraite] garantit la possibilité d'enregistrer quelques associations qui animent quotidiennement le quartier. Il permet notamment la mise en place d'associations responsables de projets avec les instituts scolaires et d'un noyau de la police municipale pour obtenir une meilleure intervention sur le terrain.

Responsabiliser la collectivité

A travers l'étude d'un cas spécifique, nous avons voulu insister sur la *responsabilisation individuelle et collective* dans la vie en commun et montrer comment cette responsabilité a pu se développer grâce à une gestion active et créatrice de débats qui mettent à jour les différentes perceptions urbaines des habitants.

Cependant au cours des repérages effectués, la vitalité de ce quartier nous a paru insolite par rapport à d'autres zones de la ville. Son dynamisme représente sans doute une ressource pour la ville. Par là même, le quartier nécessite une attention majeure dans la mesure où les forces qui l'animent doivent être exploitées au service de la croissance, et son développement doit s'accompagner d'un respect des lois, qui laisse également un espace d'initiative et d'actions aux immigrés.

Bien que des problèmes relatifs à la sécurité persistent, il existe un équilibre entre les différentes communautés, un respect des positions qui constitue, il nous semble, une situation plutôt rassurante, même si certains préjugés perdurent.

Nous commençons lentement à voir les résultats de cette expérience: les tables thématiques sont parvenues à coordonner une série d'interventions de nettoyage des places, en améliorant la qualité des espaces; les différents acteurs ont pu être responsabilisés, ils participent avec un activisme renouvelé car ils sont conscients de la valeur de ces moments d'échange et reconnaissent la valeur de leur présence et de la participation active aux rencontres.

Signe d'un plus grand respect de la «chose publique», le jardin de la place *Fanti* (d'habitude fermé de manière permanente par une grille pour éviter des rassemblements suspects d'immigrés) a été partiellement réouvert. Le bureau représente à la fois un endroit utile pour les réunions mais aussi un espace ouvert où les habitants peuvent se rencontrer et déposer leurs demandes. C'est devenu un lieu reconnu pour améliorer la gestion du quartier et l'organisation des initiatives qui le concernent.

La collectivité a répondu positivement aux sollicitations de la *direction*; une série de problèmes persiste mais les résultats sont encourageants pour la poursuite du travail.

Insécurité et isolement dans l'extrême périphérie de Quartaccio

Une autre Rome

Cette banlieue n'est en rien comparable à la ville: ces lieux, presque autonomes, sont séparés du centre tant au niveau des infrastructures qu'au niveau relationnel et culturel. Les zones marginales sont placées le long des frontières

administratives de la ville, ce sont des quartiers de logements publics construits dans les années 80 pour répondre à une demande de logements en forte croissance. *Quartaccio* possède toutes ces caractéristiques : en plus de présenter un isolement fonctionnel, il est situé sur une petite colline qui domine deux autres quartiers, aussi populaires, mais mieux desservis : *Torrevecchia* et *Primavalle*. L'un des nombreux acteurs qui travaille depuis longtemps dans le quartier le décrit ainsi : « *Quartaccio* est une butte isolée à tous les points de vue : transports, services absolument séparés du reste. Les habitants ne sont pas habitants de Rome, mais de *Quartaccio* ».

C'est une entité isolée, pratiquement un village, composé d'environ 650 familles qui ont en commun un sentiment d'appartenance lié aux luttes pour le droit au logement. Les bâtiments qui ne dépassent jamais trois étages, suivent une disposition rangée et régulière ; les clôtures en tôle et les barres aux fenêtres s'ajoutent aux antennes paraboliques, multiples symptômes de leur peur et d'un évident besoin de protection.

Un cadre commun entre occupants et résidents

Le quartier rencontre une série de problèmes graves : dégradation des logements, absence de services, taux élevé de criminalité. L'arrivée au cours de la dernière décennie d'une population nomade, les « *camminanti siciliani* », installés à l'intérieur du quartier et occupant le rez-de-chaussée d'une série de résidences, a rendu la vie en commun quotidienne complexe en engendrant une série de conflits avec les résidents plus âgés.

Auparavant la présence institutionnelle insuffisante coïncidait avec des problématiques de dégradation publique : places sales, dangereuses et mal entretenues, défaut d'éclairage des rues, logements délabrés, garages occupés qui devenaient des remises pour voitures et cyclomoteurs volés, niveau élevé de violence entre les résidents, trafics de stupéfiants. Peu nombreux étaient les magasins qui arrivaient à ne pas fermer à cause du racket, les comités de quartier trouvaient leurs sièges occupés, les jeunes manquaient d'opportunités d'emploi, les conditions de vie étaient précaires. Le bas niveau de revenu ainsi qu'un sentiment partagé d'insécurité constituaient le quotidien de *Quartaccio*.

Partir des thèmes de la sécurité pour redonner de l'intérêt au quartier

Deux interventions ont été promues par l'administration pour reconfigurer, du moins en partie, la vie urbaine du quartier. La première intervention est dirigée par la *Direction de la politique de sécurité* dans le cadre du projet « *Médiation sociale* », la deuxième en complément de la première a été activée

par la *Direction au «développement pour la revalorisation des périphéries»* et financée en partie par l'avis national pour les *contrats de quartier*.

La «Médiation sociale» a tenté de comprendre les raisons du conflit en s'appuyant sur les repérages et les interviews effectués sur place. La méthodologie utilisée a permis de prendre en compte toutes les suggestions des habitants. Il était nécessaire de construire des orientations communes mettant en réseau les habitants dans le but de développer une relation durable et de proposer des solutions à long terme.

À la suite de ce travail sur le terrain et en collaboration avec les associations des habitants, des activités d'animation ont été organisées dans des quartiers mal entretenus par la mairie, le but étant d'impliquer les jeunes dans la vie du quartier. Cette opportunité a aussi permis aux parents de s'insérer dans cette activité en agissant indirectement sur les problèmes entre les différentes communautés, les anciens habitants du quartier et les nouveaux arrivants, les nomades. Ce processus a constitué ensuite une expérience suffisamment importante et décisive pour qu'un meilleur service de ramassage des ordures soit exigé.

Les résultats de cette première étude peuvent être résumés comme une affirmation progressive du rôle institutionnel des acteurs du bureau. Ce processus a permis d'améliorer la confiance entre les habitants et les médiateurs afin que des actions plus complexes soient entreprises en s'appuyant sur les expériences communes.

Face à ce résultat fragile mais significatif, ont été lancées une série d'initiatives et de rencontres, des fêtes, des ateliers, des séminaires et des activités culturelles. L'organisation du carnaval a permis de fixer un programme de rencontres avec les habitants pour réfléchir non seulement à l'organisation de l'événement mais aussi à la mise en place d'initiatives futures pour le quartier. La prise de conscience des habitants joue dans ce cas un rôle fondamental: le comité de quartier arrive à convaincre la *Direction des périphéries* que des financements peuvent être investis dans la revalorisation du quartier grâce à l'appel d'offre national des *contrats de quartier*.

Les potentialités d'un financement manqué

Il faut souligner que le travail de médiation accompagne et soutient la capacité des citoyens à se mesurer à la pratique de la participation et que l'avenir du quartier résulte d'une longue expérience de réflexion sur les pratiques urbaines.

Le travail de la *Direction des périphéries* en a suivi les étapes fondamentales au travers d'interviews de témoins privilégiés, lors d'assemblées communes avec les habitants, de projets avec les écoles, d'ateliers participatifs et de séminaires.

Les objectifs de ce processus d'interaction avec les habitants, (mars 2003-

mars 2004), incluent la revalorisation géographique des espaces et la possibilité d'avoir à disposition des bâtiments aptes à promouvoir des activités culturelles et rassembleuses, et la libération des logements occupés en relogant les occupants. Les demandes des habitants insistaient sur le retour à la légalité dans les quartiers (le réaménagement des logements occupés) et la mise en place d'espaces « tranquilles » pour les enfants et les habitants afin de pouvoir se promener « tous les soirs sans avoir peur ».

La proposition du plan de financement qui prévoyait une dépense totale d'environ huit millions d'euros consistait à requalifier quelques espaces ouverts et des parcours, à réorganiser quelques logements, puis à créer un centre civique et un pôle d'entreprises pour soutenir économiquement des entreprises.

Bien que le financement du projet n'ait pas été accordé par le gouvernement central, la *Direction des périphéries* décida d'affecter d'autres financements à la revalorisation du quartier, pour créer un lieu où accueillir un *Laboratoire de quartier* qui prépare l'avenir de *Quartaccio*.

Quel avenir pour *Quartaccio*?

Cette importante série d'interventions et d'actions collaboratives provoque actuellement un intérêt spécial des habitants pour les questions de légalité et de respect de la « chose publique », beaucoup plus que par le passé. Les services mis en place au début par les médiateurs sociaux continuent de fonctionner et sont maintenant presque entièrement gérés par la population.

Un service nouveau est consacré aux victimes du racket et fournit des recommandations, des conseils et les numéros de téléphone d'un groupe d'experts volontaires, (experts-comptables, avocats, psychologues) pour suivre les cas en offrant un recours et un soutien économique aux victimes. À ce propos, il est utile de signaler la création d'un centre d'animation dans le quartier comme espace de réunion qui se charge d'informer les citoyens, de promouvoir et d'organiser des événements culturels, des fêtes de quartier, des ciné-clubs, et de réaliser des reportages vidéo et un journal de quartier. Il constitue un guichet d'orientation pour le travail et la formation et donne des renseignements relatifs à la gestion des immeubles. Il promeut des « parcours de participation locale en activant les potentialités et les ressources du quartier ». Finalement l'ouverture d'un *site internet* adressé aux habitants du quartier, est un ultime lieu dédié à la communication de tous les événements et des services.

Quartaccio est actuellement une réalité dynamique qui, en dépit d'une série de problèmes persistants, a su attirer une attention politique et institutionnelle capable de lancer un ensemble de processus qui ont responsabilisé les habitants devenus conscients et responsables. Sous la forme d'interventions qui ont mis le problème de la sécurité au second plan dans le débat public et en essayant d'in-

tervenir sur quelques-unes des principales causes de la dégradation physique et du malaise social, nous avons d'abord insisté sur les problèmes les mieux perçus par les habitants, liés majoritairement à une insécurité diffuse.

Notes critiques et réflexions

Une croissance extraordinaire: Rome a été intéressante ces dernières années du fait de son homogénéité politique et de processus de développement aux orientations extraordinaires par rapport aux autres villes du pays. Ces conditions ont fait de la capitale une ville particulièrement active au niveau de la culture et de l'urbanisme.

Le rôle stratégique des périphéries : la revalorisation des périphéries a joué un rôle fondamental à travers lequel les différentes mairies ont ciblé soit la qualité des espaces urbains soit une frange importante de leur électorat.

L'innovation des municipalités: la décentralisation administrative et les subdivisions en arrondissements constituent un signal important dans l'optique de la codécision des choix politiques au niveau local ainsi qu'un organe intermédiaire de coordination entre les habitants et la ville.

Un rapport particulier entre la ville et la région : la relation semble actuellement motivée par le dynamisme municipal, étant donné les difficultés de la région à définir des orientations politiques, aptes à stimuler l'innovation. Cependant l'orientation régionale consiste à garantir une meilleure coordination avec son chef-lieu pour calibrer les méthodes.

Notes de sécurité : le principal outil utilisé par la région est constitué d'un ensemble de notes destinées à encourager les bonnes pratiques dans le domaine de la sécurité urbaine.

L'observatoire régional sur la sécurité : la région a instauré un observatoire régional sur la sécurité qui analyse la situation de la criminalité dans le Latium et propose des conseils pour les collectivités locales voulant étendre le débat à la sécurité urbaine et aux bonnes pratiques.

Sécurité en ville : médiation sociale et travaux publics? La ville de Rome agit sur le territoire pour réduire les tensions sociales et le sentiment d'insécurité d'une partie de la population grâce au travail des médiateurs sociaux capables d'alléger les conflits. En ce qui concerne les projets d'infrastructures, les travaux publics peuvent adapter au quartier une réorganisation urbaine dans le but de garantir des lieux sûrs et disponibles.

Responsabiliser la collectivité: grâce à des actions de participation aux choix politiques et les contributions des habitants, le travail sur la sécurité insiste sur la nécessité de rendre les citoyens plus responsables et capables de

garantir, de manière autonome, la vie en commun à l'intérieur des espaces de la ville, en limitant la criminalité et les situations qui augmentent le sentiment d'insécurité.

Les deux canaux de la communication : la communication de l'initiative constitue un important facteur d'extension du débat public sur la sécurité urbaine. De même, les rapports entre les différentes directions sont compliqués car la superposition des compétences apparaît plus comme un obstacle que comme une opportunité.



Naples, Scampia



Naples. L'urgence perpétuelle

Daniela De Leo

Introduction

Sans reprendre un stéréotype trop courant, on peut dire que la région Campanie et en particulier la ville de Naples sont l'emblème des problèmes de sécurité urbaine. Au sommet des classements nationaux des délits commis, Naples est traditionnellement considérée comme une ville « peu sûre », comme l'atteste son image littéraire et cinématographique d'une ville consacrée à l'escroquerie et au vol. Le sentiment d'insécurité a sensiblement empiré ces dernières années.

Le domaine de la recherche sur l'insécurité se caractérise par l'existence historique de problèmes complexes liés à la cohabitation de niveaux élevés de criminalité ordinaire et d'un fort contrôle territorial de la criminalité organisée, la *camorra*, dans un contexte de chômage et de précarité sociale.

Dans ce cadre, nous pouvons identifier trois phases profondément différentes de production de politiques relatives au thème de la sécurité urbaine : la première, par la suite définie comme *légalité et cadre urbain* (1993-2000) ; la deuxième, *sécurité et normes* (2000-2003/4), et la dernière *urgence perpétuelle* (2003/4-2006).

Pour chacune de ces phases, nous identifierons les traits les plus évidents des politiques de sécurité urbaine actives sur ce territoire. Néanmoins, à notre avis, les politiques de sécurité ont eu un impact majeur lorsque qu'elles ont été intégrées à d'autres politiques, lorsqu'elles n'ont pas été présentées comme des « politiques de sécurité urbaine » mais qu'elles sont intervenues dans les interstices d'autres politiques qui avaient pour but une vaste relance de la ville et de

son image. L'analyse des projets, des initiatives et des financements montre qu'à la prolifération de « politiques de la sécurité », n'a correspondu aucun progrès tangible.

Un syndrome sécuritaire « à éclipse » a ainsi émergé, plus ou moins dominant selon les besoins et les périodes, sans que ce syndrome annonce jamais de politiques aptes à traiter les problèmes, toujours plus complexes.

Aujourd'hui, la ville de Naples se trouve dans la phase 3, celle de « l'urgence perpétuelle », même si celle-ci ne concerne pas seulement la sécurité, mais aussi la gestion des déchets, la corruption ou la santé. Le traitement des urgences sans cesse renouvelées permet d'atténuer le poids des responsabilités et des obligations institutionnelles face à la difficulté de gérer les problèmes. Au moment où il faut faire face à un problème, un autre plus grave et plus urgent se présente, et l'administration ne trouve jamais le temps de prendre et de résoudre un problème à la racine.

Les politiques régionales

Le profil des politiques régionales dans les différentes phases

Malgré l'ancienneté des problèmes, qui ont été ensuite regroupés sous l'appellation d'*insécurité urbaine*, un certain nombre de politiques publiques qualifiées explicitement de « politiques de sécurité » ont été lancées à partir de 1999-2000. C'est l'année où la région Campanie a adhéré au Forum Européen pour la Sécurité Urbaine, FESU, et en a assumé la présidence au niveau national.

1993 fut considérée comme l'année du changement (c'est l'année de l'élection à la mairie de Naples d'Antonio Bassolino, maintenant président de la région Campanie) surtout du point de vue du style des politiques de la nouvelle mairie. Cependant, celle-ci n'intégra que timidement les questions liées au thème de la sécurité dans un projet politique unitaire. Construit sur les décombres du scandale du *Tangentopoli*, le projet était basé sur l'idée de « renouvellement » de la vie urbaine et de « relance sociale », grâce à la restauration de formes inédites de légalité, de respect des lois, du cadre urbain et du patrimoine public de la ville. Dans ce projet politico-culturel appelé *rinascimento*, les problèmes faisaient l'objet de politiques distinctes qui furent ensuite réduites aux seules politiques de sécurité.

On trouve dans la première phase une forme d'articulation des politiques urbaines et sociales, qui est absente des deux phases suivantes : ainsi, la sécurité urbaine n'est pas considérée comme un objectif isolé, mais comme une partie d'un résultat global, intégrant des politiques et des actions qui ne concernent pas que la sécurité. Entre 2000 et 2003 par contre, alors que les politiques publiques (règles, projets, accords interinstitutionnels) adoptaient des dénominations de plus en plus explicitement liées à la sécurité, des initiatives spécialisées par secteurs (pouvoirs, compétences, financements, etc.) ont été lancées. Le traitement institutionnel des problèmes est devenu de plus en plus normatif. En réalité, les responsables politiques ont perpétué les formes traditionnelles de pouvoir et ses modes d'action (tables rondes de concertation, etc.).

Bastion du centre-gauche (ville, province et région), le pouvoir local a déploré l'ostracisme et l'abandon dont il a été victime de la part du gouvernement national de centre-droite (2001-2006). Parallèlement, la violence criminelle dans la ville de Naples a progressé. Le ministère de l'Intérieur du dernier gouvernement a fait remarquer que l'État était intervenu avec force lors de l'opération « Haut Impact », alors que la ville et la région dénonçaient l'absence de soutien, surtout financier, permettant de faire face à l'urgence. Lors du récent changement de majorité au parlement, et à l'expiration de la nouvelle « urgence criminalité » (automne 2006), on a pu assister à de nouvelles disputes interinstitutionnelles qui ont vu le maire, les présidents de province et de région demander, sans succès, au nouveau ministre de l'Intérieur l'intervention de l'armée.

Depuis la dernière guerre de camorra en 2003 et ses successives et ponctuelles recrudescences criminelles (2004, 2005, jusqu'à octobre 2006), le thème du « caractère insoluble » du problème de la sécurité a fini par l'emporter. Des lois, des pouvoirs, (et donc des ressources) extraordinaires ont été mobilisés pour Naples (septembre 2006) et une opération « Haut impact 2 », dénommée « Pacte pour la sécurité de Naples et province »³⁷ a été lancée.

Lois régionales pour la sécurité

Certains documents régionaux spécifient que « la sécurité figure parmi les buts prioritaires de la programmation régionale ». Ainsi, la « pleine reconstitution de la légalité et le retour de la confiance sociale » sont les « conditions préalables pour le fonctionnement du système économique local et pour le bon

37. Il s'agit d'un plan adopté en octobre 2006 par le ministre de l'Intérieur, qui prévoyait l'envoi sur le territoire de 1300 soldats et 118 équipes de police. L'objectif était de rendre les contrôles sur le territoire plus fréquents, d'expérimenter l'action d'une *task force* d'intervention d'urgence et de résoudre les problèmes de trafic de drogue.

emploi des ressources». Les trois lois régionales (L.12/2003; L.23/2003; L.11/2004), l'Accord de Programme Cadre sur les thèmes du développement de la légalité dans le Mezzogiorno, le Programme Opérationnel Régional (POR Campanie) ainsi que des projets pilotes dans différentes zones du territoire régional poursuivent ces objectifs.

En résumé, la Loi Régionale n. 12 de 2003, « Règles en matière de police administrative régionale et locale et politique de la sécurité » est la loi cadre régionale en matière de sécurité. Elle est l'instrument normatif par lequel la région règle et coordonne le travail de sécurité urbaine, et celui de la police locale. La loi prévoit une série d'actions et d'activités à charge des différents acteurs institutionnels, toutes liées à leur fonction spécifique. Conformément à la constitution, elle affirme qu'il appartient à la Région, à travers une collaboration institutionnelle avec le gouvernement central, de soutenir les collectivités locales, en coordonnant les politiques de sécurité sur son territoire. La loi crée également des instruments de concertation et de coordination, tels que la « Conférence régionale pour la promotion des politiques intégrées de sécurité des villes » et le « Comité technique consultatif pour la Police locale ».

La Loi Régionale n. 23 de 2003 est destinée à aider la rénovation des biens confisqués à la camorra (villas, terrains, exploitations agricoles), et confiés aux administrations publiques. La région finance la coopération entre institutions publiques et secteur associatif en soutenant la réappropriation de parties de territoire soustraites aux organisations criminelles.

Enfin, la Loi Régionale n. 11 de 2004 prévoit une série d'interventions destinées à prévenir la diffusion des phénomènes criminels, en particulier, l'extorsion et le racket. Cette loi crée des services et encourage la construction d'un réseau de protection sociale destiné à prévenir les crimes et les délits.

Politiques pour la ville de Naples

Naples est-elle la région Campanie ?

Pour des raisons historiques et géographiques, Naples est tournée vers la Campanie. La ville est ainsi le reflet des effets et des choix opérés, mais aussi le centre réel des décisions qui sont prises pour la région. Même la compréhension du cadre politique régional actuel et des trois phases qui ont marqué les treize dernières années de pouvoir politique est impossible si on ne prend pas en considération le rôle de la ville et de son maire. D'éminents spécialistes ont récemment proposé des actions symboliques comme le déplacement du siège du Conseil régional en dehors de la ville de Naples, afin de contrecarrer

le soi-disant *napolocentrisme* qui tourmente depuis toujours la politique locale. La ville de Naples a toujours constitué un centre d'intérêt privilégié au détriment des quatre autres chef-lieux de province, mais aussi de toute une région vaste et diversifiée. Le phénomène a également infléchi les orientations générales et les politiques, Naples monopolisant la scène médiatique, les débats et les ressources.

Malgré la succession de phases d'urgence, il faut admettre que des mesures uniquement policières ont rarement été adoptées - si ce n'est dans le cas de l'opération « Haut Impact » ou dans les actions de type *Tolérance Zéro*. La résistance aux séductions du « contrôle total » n'a cependant pas empêché la constante et significative réduction des budgets des politiques sociales, décisives pour prévenir les formes aiguës d'exclusion, de marginalisation et de désagrégation sociale.

Selon certains interlocuteurs, l'absence de rapport avec la politique sociale, s'est modifiée et s'est précisée au cours des années. Durant la première administration *Bassolino*, grâce à l'adoption de la phase « légalité et cadre urbain » « destinée à ramener Naples aux règles normales du monde civilisé », il a été possible d'établir un lien entre sécurité civile et insécurité sociale. Dans le cadre d'une approche du problème qui se proposait d'assaisonner toutes les mesures politiques d'une certaine dose de politiques sociales, des initiatives de formation, de recréation du lien social ont été lancées avec le projet « grands-parents civiques » et les comités « solidarité et sécurité » etc. Mais « notre sentiment – nous dit une interlocutrice – c'est que très rapidement, ce type de position est devenu minoritaire et que aujourd'hui face au retour de la rhétorique du « ici aucune règle du monde occidental n'est valable », on glorifie la nécessité de faire « ce que tout le monde fait (vidéosurveillance, police etc.) par peur de tenir un discours qui, au nom de la pauvreté et de la fragilité sociale, légitime tout ». Le discours public des administrateurs devient: « Vous avez raison, il y a des problèmes de précarités dans les périphéries, mais ici, en premier lieu, il faut faire respecter la légalité », et donc il faut des mesures « normales ».

Compte-rendu : Bilan du mandat 2001-2006

Il est possible de considérer le document intitulé « Bilan de Mandat » comme une synthèse des politiques de l'administration de la ville de Naples, en particulier dans les cinq dernières années. Le document confirme que les initiatives menées par la ville de Naples, ont surtout été marquées par les phases N°2 (« de la sécurité et des règles ») et N°3 (« de l'urgence »). Si quelques héritages de la phase N°1 demeurent, c'est dans le cadre d'une approche plus sectorielle comme, par exemple, la protection des touristes ou les interventions pour l'éclairage public.

Le document montre que le traitement des problèmes liés à la sécurité urbaine, s'est concentré sur quelques interventions qui renvoient à des sources de financement et de répartition de compétences spécifiques. «La Ville de Naples a décidé, en particulier, de développer la prévention, la sensibilisation et des actions surtout dans les domaines du racket et des pratiques usurières. Les actions furent conduites d'une part sur le front des chantiers du bâtiment, en favorisant la collaboration entre les entrepreneurs et les forces de l'ordre, d'autre part sur le front du commerce, en stimulant la naissance d'associations anti-racket entre commerçants qui permettent de rompre l'isolement et de rendre les plaintes plus sûres». Une autre priorité du travail est la protection des touristes, dans un dernier effort pour améliorer l'image de la ville pour les visiteurs. Dans de nombreux cas, la préoccupation des institutions publiques, pour la «bande des Rolex» et ses illustres victimes est devenue presque obsessionnelle, comparée à un immobilisme dans la lutte contre l'augmentation des crimes et de la violence dans une grande partie des quartiers liée au trafic de drogue et surtout de cocaïne.

Parmi les principales initiatives municipales développées pendant le quinquennat de référence pour la lutte contre le racket, le document signale la création de cinq associations anti-racket parmi les commerçants et les entrepreneurs du bâtiment; l'institution d'un numéro vert anti-racket; la constitution de partie civile dans les procès contre le racket et la camorra; la création de cinq bureaux contre les pratiques usurières; la réalisation de cinq campagnes annuelles d'information de 2001 à 2006 dans les écoles de la ville portant sur la lutte contre le racket et la camorra; des projets de tutorat auprès des entreprises menacées d'endettement.

Les mesures prises sur le *thème du contrôle des appels d'offres publiques et des activités commerciales* ont concerné: la transparence des appels d'offres (une clause dite «SIRENA» contre le racket et le «Protocole de Légalité» permet de prévenir le risque d'infiltrations de la mafia); l'interdiction de confier d'éventuels travaux de sous-traitance aux entreprises qui ont participé aux concours afin de lutter contre les cartels entre entreprises; la vérification des autorisations commerciales grâce à l'institution d'un observatoire sur la transparence des activités commerciales.

Les interventions orientées vers la *légalité et les droits du citoyen*, sont: l'attribution au patrimoine communal de 46 immeubles confisqués à la camorra; l'institution de comités de quartier pour la sécurité, la légalité et la solidarité; des projets d'aide aux familles des victimes de la criminalité; la mise en place d'un *call-center* pour les touristes victimes de crimes; la création de l'observatoire permanent de la prison ayant pour mission de coordonner l'activité de

l'administration municipale dans les prisons de la ville ; le projet « Justice pour tous » qui prévoit l'ouverture de bureaux juridiques de renseignements et une couverture juridique gratuite pour les plus pauvres ; la constitution d'une équipe d'assistance dans les écoles concernées par des phénomènes de violences ; des activités culturelles, éducatives, sociales pour les étudiants (dans les quartiers Vomero-Arenella) ; la création d'une cour de conciliation pour les solutions extrajudiciaires et l'indemnisation de dommages.

Le Bilan de mandat signale également que « sur le terrain de la sécurité urbaine, de 2001 à 2006, des ressources considérables ont été investies dans des interventions d'*entretien urbain* destinées à améliorer la sécurité pour les citoyens ».

Parmi les résultats obtenus, l'Administration rappelle l'approbation du « projet exécutif pour l'installation de toutes les caméras de surveillance existantes sur le territoire de la ville de Naples dans le cadre du plan de vidéo-surveillance des principales artères routières pour la sécurité urbaine » et le lancement de « la réforme du corps de police municipale pour un nouveau service de police locale ».

Finally, on constate que certaines interventions présentées dans le Bilan du Mandat diffèrent légèrement de la façon dont elles apparaissent dans les sites Internet et les brochures informatives. Il est frappant de voir que quelques projets, par exemple les « poneys de la sécurité et de la solidarité » deviennent dans le bilan les « poneys de la solidarité » perdant ainsi leur spécification sécuritaire.

Les programmes régionaux dans les politiques de la ville de Naples

Le bilan des politiques de sécurité à Naples ne peut être complet sans indiquer les interventions organisées et surtout financées par la région Campanie. Ces projets sont (a) le « Projet Pilote Naples », (b) la réalisation d'un « Centre social pour les jeunes » à la Forcella et (c) le projet « Casa della socialità » de *Scampia*. Dans les trois cas - encore à un stade embryonnaire - il s'agit d'attributions significatives de fonds pour la réalisation d'interventions de type traditionnel, comme par exemple la rénovation de bâtiments, la création de services d'accueil absents dans ces quartiers, en raison de l'affaiblissement actuel des politiques de sécurité sociale.

a. Le projet pilote « Naples sécurité pour le développement ».

Le projet implique dix quartiers dits « à risque » de la ville, (*Scampia, Secondigliano, Miano, San Pietro a Patierno, Stella, San Carlo all'Arena, San Lorenzo, Vicaria, Avvocata, Montecalvario*), dans le but de définir un processus de légalité grâce à la formation, au travail et à l'organisation de cours et de centres sociaux, situés dans une villa confisquée à un clan de la Camorra, à

Capodichino. Les « Actions de prévention auprès des mineurs à risque » prévoient la création de sept centres multifonctionnels à temps plein auprès des écoles des quartiers, et la mise en place du centre de coordination dans la villa confisquée à la camorra. À celles-ci devraient s'ajouter aussi un encadrement des mineurs pour le rattrapage scolaire, l'intégration dans la communauté locale et l'insertion dans le monde du travail. Le tout, financé avec trois millions d'euros de fonds européens, fait partie des « Projets Pilotes de Sécurité Urbaine Intégrée », lancés par le Ministère de l'Intérieur dans le cadre du PON (Programme Opérationnel National) « Sécurité pour le développement du Mezzogiorno de l'Italie ». Cette intervention est revenue au coeur des chroniques citadines en septembre 2006 à l'occasion de la signature d'un « protocole additionnel » pour marquer « la réactivation du projet de la part du nouvel adjoint municipal Gambale » au moment où médiatiquement l'urgence de la criminalité en ville refaisait surface.

b. Réalisation d'un « Centre social pour les jeunes du quartier » dans la maison ayant appartenu au clan *Giuliano* à *Forcella*.

Cette intervention a fait l'objet du dispositif de « Financements des collectivités locales pour la réutilisation des biens confisqués à la camorra », dont huit communes ont bénéficié pour un financement total de 700.000 euros. L'objectif du projet est de rénover un bâtiment dans la perspective d'une « revitalisation sociale ». Cependant, l'aspect le plus problématique des actions de ce type ne réside pas seulement dans les lenteurs bureaucratiques et administratives liées aux procédures de confiscation, mais également dans le fait que, dans le cadre d'un tel financement, la mairie n'a pas monté de projet et a demandé l'aide de la paroisse du quartier pour l'utilisation du bâtiment.

c. Le projet « Maison sociale » à *Scampia*.

Le projet – mené en partenariat avec la ville et la province – a pour objectif de rénover le tissu urbain et socioéconomique des quartiers de la zone nord, en particulier le quartier de *Scampia*, par la valorisation des compétences locales, en particulier celles des femmes, et par la recréation de conditions de sécurité pour les citoyens et les citoyennes. Les projets s'articulent de la façon suivante :

- des services expérimentaux et innovants concernant la légalité et la sécurité ;
- des activités de développement social du territoire et la réalisation d'un espace de jeux ;
- la création d'un « lieu de promotion des entreprises de femmes » ;
- la restructuration d'immeubles.

Selon le projet de l'administration, la « Maison Sociale » s'appuie sur le centre de « promotion des entreprises de femmes », et offre aux citoyens et aux citoyennes de la zone nord, des services expérimentaux et innovants pour la légalité et la sécurité, composés : de services d'assistance, de renseignement et

de consultation, d'orientation au travail, de conciliation et de médiation culturelle, de lieux de socialisation et d'un SAMU social. En outre, une mesure du POR – Programme Opérationnel Régional – permettra :

- une analyse structurelle et fonctionnelle du territoire ;
- un *vademecum* des services territoriaux ;
- des services de proximité pour les citoyens ;
- des services médicaux et sanitaires locaux.

Le total des ressources investies dans ce projet atteint 2 millions d'euros.

Deux cas pour observer les politiques en action

Sur la base des conclusions antérieures, nous avons sélectionné deux cas de politiques municipales lancées au cours de la première phase, « légalité et cadre urbain ». Il s'agit de la clôture de la Villa Communale (l'un des plus grands espaces verts de Naples) et du projet de « clôture intelligente » du parc de *Scampia*, deux interventions qui symbolisent le style des politiques adoptées dans cette phase spécifique, et surtout qui comportent une dimension territoriale.

Les deux cas choisis présentent un certain degré d'achèvement, grâce au temps écoulé entre les événements et leur analyse dans cette étude. Ils permettent d'analyser le dispositif mis en place dans deux espaces publics urbains emblématiques, en retraçant l'élaboration de politiques visant à transformer des usages urbains, par des pratiques ne concernant pas explicitement la sécurité. L'élément commun aux deux épisodes est la clôture et l'ouverture d'espaces publics : il s'agit là d'un thème récurrent et controversé des interventions urbaines de type sécuritaire. Dans les deux cas, la dimension sécuritaire des politiques est secondaire : pour la clôture de la Villa Communale, l'objectif déclaré était de sauvegarder le bien des dégradations et du vandalisme ; dans le quartier de *Scampia*, l'objectif était de répondre à des questions – portant sur les pratiques de régulations de l'utilisation de certains espaces publics – soulevées par le « Programme de rénovation ».

Projets dans le centre : la clôture de la Villa Communale

Le cas de la Villa Comunale confirme l'hypothèse selon laquelle il n'y a pas véritablement eu de politiques de sécurité avant 2000, mais davantage une série de politiques et d'interventions qui ont touché d'une façon plus ou moins directe des thèmes liés à la sécurité. Ainsi, la phase « légalité et cadre urbain » semblait en mesure de réécrire l'histoire et l'image de la ville de Naples. Le cas s'est achevé avec l'expulsion de certains utilisateurs et avec un renouvellement urbain plus général de l'espace concerné.

L'objet principal en ce cas est la *Villa Comunale* de Naples, réalisée d'après la volonté de Ferdinand IV de Bourbon sur un projet de Carlo Vanvitelli. Située entre la promenade qui longe la mer et la côte, au centre du quartier renommé de Chiaia, son accès en a été interdit vers la fin des années 90. Cette décision fut vivement critiquée. L'histoire de la clôture de la *Villa Comunale* s'achève en 1999, en dépit du lancement d'une polémique en novembre 2001. Cette polémique était liée aux attaques lancées par le sous-secrétaire aux Biens Culturels, Vittorio Sgarbi, contre une ministre du précédent gouvernement, Giovanna Melandri. Il lui reprochait l'intervention manquée contre les décisions du surintendant de l'époque, et les choix esthético-architecturaux du designer-architecte, Alessandro Mendini. Par ailleurs, lors de la campagne électorale municipale en 2006, l'ancien « questore » Malvano (candidat à la mairie battu par Jervolino), promettait dans son programme que « la *Villa Comunale* serait ouverte pendant une bonne partie de la nuit, et que des espaces seraient destinés à des rencontres culturelles et des loisirs. La *Villa* serait ouverte à tous, spécialement aux jeunes qui doivent trouver leur place ».

Le plus singulier dans la décision politique de fermer cet espace public est qu'elle allait à l'encontre de la tendance qui était celle de la ville jusqu'à présent. En effet, dans le contexte de la « Renaissance », la gestion publique des ressources culturelles et environnementales de la ville était caractérisée par l'ouverture exceptionnelle des musées, les inaugurations d'espaces et les monuments habituellement inaccessibles aux citoyens et aux touristes. Malgré cela, la décision de fermer la nuit l'un des plus importants espaces verts du centre ville n'a jamais vraiment été remise en cause et n'a pas fait l'objet de disputes politiques. Le « scandale » de la clôture de la *Villa Comunale* s'est concentré sur des procédures et les modalités de la restauration : Italia Nostra, Cesare De Seta, Alda Croce, Ernest Gombrich, ont tous critiqué haut et fort les choix esthétiques et architecturaux mais pas les aspects urbains et géographiques de cette fermeture inattendue. Les principaux acteurs du *débat* public, sauf rares exceptions, ont tous considéré qu'il était opportun de clôturer le parc pour préserver les statues, les arbres, et les parterres de possibles dégradations. La dispute a porté sur l'esthétique, le *design* trop moderne de Mendini. (certains arguant qu'il fallait une « grille de style dix-neuvième siècle »). En général le choix d'un architecte milanais, les modalités de sélection de l'artiste, les formes de l'éclairage et l'incohérence des choix architecturaux furent contestés.

La clôture fut installée selon la rhétorique dominante de l'époque, au risque de limiter l'usage et la jouissance de cet espace, et d'amputer une partie vive de la ville. Il semble d'ailleurs qu'il n'y ait pas eu d'opposition à la clôture de cet espace et de la fermeture des deux kilomètres de promenade urbaine, reliant la mer au quartier huppé de la ville. Donc, ou cette clôture ne constituait en

aucune manière une réduction de la liberté individuelle au nom de la sauvegarde d'autres intérêts, ou bien il y avait une raison plus profonde à cette absence de protestation. Cette seconde hypothèse mérite d'être examinée. De fait, l'histoire orale du lieu rapporte qu'une majorité des habitants souhaitait que la *Villa* cesse d'être un lieu de rencontres, de dragues, de prostitutions. Située stratégiquement entre la promenade allant de *Castel dell'Ovo* à *Mergelina* et la zone des boutiques chics, ce rectangle de terre a représenté à partir des années 70, un lieu privilégié de rencontres, pourvu de nombreux recoins à l'abri des regards indiscrets, profitant de la diversité et du nombre des passants. En outre, jusqu'à récemment, la *Villa* constituait une sorte d'enclave, entre décadence et abandon, à l'usage exclusif de personnes âgées et des enfants du quartier pendant la journée et des homosexuels la nuit. Située dans une zone huppée et centrale, la *Villa Comunale* commençait progressivement à être touchée par le *Rinascimento* ou « renaissance » napolitaine.

« On peut dire que c'était un véritable cinéma X à ciel ouvert » racontent aujourd'hui des représentants du cercle local de l'*Arcigay*: « certains soirs, on pouvait rencontrer plus d'une centaine de gens dans la *Villa Comunale* qui a été sans doute pour nous tous, un endroit d'initiation sexuelle ».

Le gouvernement local a accordé une attention particulière à la définition d'un « déviant », de façon à ne pas rencontrer de réelles oppositions ou à menacer le consensus. L'action a pris appui sur un principe qui ne pouvait que susciter l'adhésion de l'opinion publique, soit la nécessité de sauvegarder les biens publics (espaces, monuments, mobilier urbain) des actions de « vandalisme » qui auraient compromis la beauté péniblement reconquise de la *Villa*. L'intervention de rénovation de la villa pouvait, après des années d'abandon, redorer l'image de Naples.

Au sein de ce discours, « l'autre », l'ennemi à tenir en dehors de l'enceinte, a été identifié comme un « vandale ». Le « vandale » ne suscite pas les mouvements de solidarité qui peuvent parfois se déclencher vis-à-vis d'autres personnes plus traditionnellement exclues, l'immigré, le clochard, le transsexuel, qui souvent finissent par produire des groupes d'opinion qui nuisent au consensus.

Peu avant la mise en place de la clôture, la communauté gay avait demandé à l'administration de mettre en place des mesures de sécurité, à la suite de violences perpétrées la nuit dans la *Villa* contre des homosexuels (à cette occasion, les personnes avaient réalisé une brochure antiviolence pour les habitués de la *Villa*). Cette demande était intervenue dans un climat de collaboration entre la communauté gay et l'administration communale, culminant avec la participation du maire Bassolino à la *Gaypride* de 1996. Progressivement cette collaboration s'est affaiblie et la décision de fermer la *Villa Comunale* a certainement scellé cette séparation. Un membre influent de la communauté gay

locale déclare que cette décision était « une action délibérée d'exclusion du centre citadin ».

On peut ajouter que l'argumentation des « vandales » et « des dégradations » continue à être utilisée aussi régulièrement qu'avant, en dépit de la montée de l'insécurité. De ce point de vue, la Galerie *Umberto I^{er}*, proche du Théâtre *San Carlo* et de la Place du Plébiscite constitue un cas emblématique : tous les deux mois la fermeture de nuit est demandée.

La sécurité en banlieue : un moment dans l'histoire de Scampia

Depuis toujours *Scampia* est considéré comme l'un des quartiers symboles de la dégradation de Naples. Son histoire de grand quartier d'HLM, couvrant environ quatre km² avec une population de plus de 44.000 habitants, commence à la fin des années 60 dans la banlieue nord de Naples, et a fait l'objet de nombreuses recherches italiennes et européennes. Quelques recherches ont essayé de décrire le cas complexe (vrai ou présumé), d'un « monstre urbain », associant une densité considérable de population marginale, des graves problèmes de chômage (61 % de la population) et la présence de nombreux repris de justice souvent liés à des activités criminelles, spécialement le trafic de stupéfiants.

Il est intéressant de revenir sur un moment de l'histoire de *Scampia*, pendant lequel des projets de transformation du quartier avaient été proposés à l'administration municipale. Entre 1999 et 2000, le problème de *Scampia* fut défini, plus qu'avant, en termes de sécurité urbaine : les traditionnelles demandes d'amélioration de la qualité de l'environnement furent progressivement influencées par un sentiment diffus et croissant d'insécurité de la part des habitants.

L'intérêt de l'administration municipale pour le quartier avait été provoqué par une revendication générale adressée explicitement au maire Antonio Bassolino lui demandant de « s'occuper aussi des périphéries » de la même façon qu'il s'était consacré au centre de la ville. La banlieue de Naples était, en l'occurrence, le grand quartier de logements sociaux, dont plus de 60 % des habitations sont en location et dans lequel se trouvent les célèbres « Voiles » : 7 immeubles placés à 80 mètres les uns des autres, longs de 100 mètres et hauts de 14 étages. Les occupants historiques mobilisés – dont une partie a participé aux mouvements des chômeurs napolitains – réussirent, en peu de temps, à obtenir l'attention de la commune, puis la déclaration d'« inhabitalité » des Voiles. Finalement, un financement important fut attribué à un « Programme de revalorisation urbaine des Voiles de *Scampia* ». Ce programme était destiné à construire des logements de substitution pour les habitants des « Voiles » et prévoyait de démolir trois des sept « Voiles » et de les remplacer par de nouveaux immeubles HLM, différents de taille et d'architec-

ture, pour un total de 926 logements. Des interventions de redynamisation socioéconomique et de réaffectation des parties du territoire étaient prévues, en lien avec le profil statistique de la population. À partir du choix du conseil communal de trouver une solution au problème de ces grands bâtiments à démolir et à reconstruire, les interventions du programme consistaient en :

- le maintien des résidents dans le quartier ;
- le respect des normes en matière d'urbanisme ;
- l'éventuelle rénovation de quelques « Voiles », grâce à des investisseurs privés qui auraient dû installer des activités tertiaires et des services ;
 - la rénovation du quartier et de sa zone centrale la plus dégradée et la plus vulnérable, constituée des zones déclarées inhabitables ;
 - la rationalisation et la réaffectation des passages souterrains.

C'est sur ces derniers points, qu'en 1999 s'est focalisée l'attention d'un groupe de spécialistes en politiques urbaines, lequel en réalisant des études, avait commencé à collaborer avec les différentes Directions sur le « Programme de Rénovation de *Scampia* ».

Dans ce contexte, une proposition devenait prioritaire, celle de convaincre l'administration d'affronter l'un des plus grands problèmes de qualité du vivre et de l'habiter à *Scampia* : les effets du gigantisme des rues et des bâtiments qui n'encouragent pas à marcher et à se rencontrer. Il s'agissait de pallier l'absence d'événements et de relations caractéristiques d'un quartier en déshérence, de travailler au développement des conditions de sécurité des citoyens et d'introduire la devise : « des rues vivables et sûres ».

Dans la même période, le malaise des habitants portait surtout sur l'accroissement de la consommation de drogues. En effet, ce phénomène s'était répandu dans chaque partie du vaste territoire du quartier, mais trouvait son lieu de prédilection dans les passages souterrains. Destinés à réduire la disproportion du rapport homme-rue, ils étaient en réalité inutilisés, et fournissaient un abri aux clients du marché régional de la drogue.

Les chercheurs ont également constaté une progressive et inexorable fermeture des habitations, un blindage de plus en plus marqué des fenêtres et l'apparition de clôtures.

À l'époque les habitants formulaient clairement leurs revendications : les plaintes pour vandalisme et dégradation générale de l'environnement persistaient dans le quartier malgré la démolition de quelques « Voiles ». Mais ce qui était considéré par les habitants du quartier comme « le véritable mal à extirper » et qui nécessitait un équipement public important qui avait toujours manqué dans le quartier, est le parc.

Le Parc de *Scampia* a été ouvert en 1994, dans le cadre d'un programme qui jusqu'en 2000, concernait les parcs et jardins publics du territoire de la ville de

Naples pour une surface totale d'environ trois cents hectares. Dans cette phase, l'objectif était d'agrandir le patrimoine vert public, en rendant accessibles des équipements qui ne l'avaient jamais été. Vingt parcs ont été ainsi ouverts. Une série d'initiatives a permis notamment, grâce au programme de reconstruction qui a suivi le tremblement de terre, l'ouverture au public de structures auparavant jamais disponibles pour la population, surtout dans les périphéries et de poursuivre des projets d'amélioration générale de la qualité de vie par la rénovation des biens publics, spécialement culturels et environnementaux.

Le parc, de par sa conformation et sa disposition, divise le quartier en deux parties. Dès les premières années d'ouverture, la gestion en a semblé difficile. Les habitants déploraient l'absence de fermeture, qui aurait rendu cet espace (longuement attendu) plus sûr, à l'image d'autres parcs de banlieue inaugurés à la même époque et « équipés de clôture comme celui de *San Giovanni à Teduccio* ».

En réalité, le parc consiste en trois zones séparées par des talus et des obstacles naturels (une partie du parc étant déjà séparée des deux autres).

L'administration communale, représentée à ce moment par l'adjoint à l'urbanisme, souhaitant donner une visibilité à l'engagement de la mairie auprès des citoyens de *Scampia*, demanda aux chercheurs de trouver un moyen de mettre en place une « clôture intelligente » pour le parc.

La demande était intéressante : elle montrait que l'institution avait compris que ses tentatives de clôture n'auraient jamais donné les résultats espérés. Le cas le plus éclatant fut celui de la *Piazza Telematica*, (un espace multimédia équipé d'ordinateurs, connexions internet, téléphones, vidéos...) de *Scampia*, qui, bien que blindée et clôturée, fut plusieurs fois vandalisée et pillée. On demanda ainsi à l'université de trouver une solution qui servirait un double objectif : d'une part, satisfaire la demande des citoyens de clore le parc comme dans les autres parcs des périphéries urbaines; d'autre part, ne pas proposer une réponse banale et inefficace, mais trouver une solution innovante. Les propositions devaient faire un effort d'articulation réelle des politiques et impliquer la population dans la mise au point de stratégies d'intervention. Il fut conseillé par exemple de construire à l'extrémité sud du parc un terrain de foot temporaire et non un hypermarché. L'objectif était de confier la gestion de ce terrain de foot à une association locale capable de défendre le territoire, d'en définir les usages souhaitables et de créer des cercles vertueux de rénovation du parc et de l'ensemble du quartier.

Dans leur tentative de définition d'une « clôture intelligente », les chercheurs ont dégagé des propositions mieux articulées et prometteuses, pour affronter des situations d'abandon et de dégradation. Ils ont fourni des indica-

tions sur les lieux de rassemblement du quartier, sur le déplacement des espaces de consommation de drogue dans les chantiers (et non plus dans les passages souterrains, à présent fermés) et sur l'identification des lieux de vente des dealers. Avec le soutien actif de la police, des carabinieri, des agents de ville, et du comité pour la sécurité et l'ordre public, le premier « Plan de Danger » fut lancé. Il s'agissait de comprendre comment certaines conditions liées à la structure des bâtiments ou à la faiblesse du niveau économique et social des habitants peuvent déterminer l'arrivée et l'installation de dealers de drogue, avec tous les effets territoriaux complexes qui s'ensuivent.

Le bilan que l'on peut faire aujourd'hui est que, bien que la recherche n'ait pas conduit l'administration communale à confier des activités du quartier à certains acteurs repérés parmi les habitants, le parc n'a cependant pas été fermé par une grille. Selon l'un des spécialistes impliqués dans la recherche « une autre intervention aurait provoqué le gaspillage d'argent public et aurait ultérieurement renforcé la conviction des habitants de l'inéluctabilité de leur condition ». L'intervention manquée a certainement constitué une forme d'apprentissage en ceci qu'on a évité de réaliser un ouvrage qui se serait avéré inutile. La tentative de compléter le programme de revalorisation de la structure urbaine par des interventions de différentes natures a permis de développer en parallèle une série de réflexions, de cartes interprétatives et de petites interventions qui, si elles avaient agi de manière conjointe et dans une arène plus solide d'acteurs mobilisés auraient pu changer le quartier significativement. Aujourd'hui, la domination explicite et obsédante de l'urgence de la sécurité accompagnée de la montée de la sectorialisation des politiques sécuritaires privent le programme de rénovation des bâtiments de réflexions globales.

L'analyse des politiques et des pratiques visant à traiter le problème de la sécurité a révélé leurs faiblesses. Plus encore, on peut remarquer que ces politiques ont souffert d'une approche qui, à un certain moment, a renforcé l'intangibilité du rapport entre politique et camorra ainsi que la distinction entre « ville saine et laborieuse » et « ville malade et perdue ». Alors que l'on peut souvent constater que se superposent et s'enchevêtrent différents comportements (permis, illicites, licites, etc.), on a trop souvent privilégié à Naples une politique basée sur une dichotomie simpliste (ville saine/ville malade, comportements licites/illicites) entre sous-estimation et exagération des phénomènes, afin de soutenir le projet de renaissance. La réalité n'en est que plus difficile à traiter.

Notes critiques et réflexions

La nouvelle image de la ville. A la suite d'une époque de forte crise des institutions et à l'avènement d'une nouvelle saison politique (après la réforme électorale qui confie aux maires plus de pouvoirs et de responsabilités), Naples vit pendant les années 90 une sorte de printemps urbain et civique. Les changements se perçoivent surtout au niveau du décor urbain: actions avec un impact évident, résultats rapides et frappants. Le centre ville notamment subit des interventions qui en bouleversent l'image.

Les effets au fil du temps. Mais ces politiques urbaines se révèlent insuffisantes à moyen terme. Les raisons peuvent en être attribuées d'un côté à la nature des politiques mêmes (trop liées à la surface, à la « peau » de la ville), de l'autre côté à la discontinuité politique qui a marqué la municipalité: des changements importants sont intervenus entre le premier et le deuxième mandat du maire Bassolino, orientations et styles d'action différents se sont succédés au détriment d'une cohérence qui aurait été utile pour conduire à leur terme quelques projets pour la ville.

La présence de la criminalité. Le thème de la sécurité à Naples ne peut pas être discuté sans prendre en compte l'omniprésence, localement, de la criminalité organisée: un phénomène qui écrase les économies locales et la société civile. La municipalité donc, lorsqu'elle s'occupe de sécurité, se trouve à faire face non seulement à des problèmes connexes à la forme et au fonctionnement de la ville, mais aussi à des problèmes beaucoup plus difficiles à traiter. Dans la lutte contre la criminalité, l'Etat aussi joue son rôle et attribue des ressources, mais le croisement des différents niveaux d'interventions n'est pas toujours assuré.

Extraordinaire sans ordinaire. La discontinuité des politiques municipales et les conditions critiques liées à la présence de la criminalité provoquent une situation contradictoire d'appel fréquent à des mesures extraordinaires pour garantir une sécurité qui s'intègrent mal à la gestion ordinaire des problèmes sécuritaires.



Palermo, Kalsa



Palerme. Démocratie féodale et pratiques bourgeoises de rupture

Brigida Proto

Depuis toujours, Palerme est considérée comme l'une des capitales internationales de la criminalité organisée: guerres entre clans rivaux, mafieux en fuite, professionnels et administrateurs corrompus ont défrayé la chronique pendant des années. En outre, le mouvement civil et l'engagement institutionnel de l'«*antimafia*» dans les années 90 et, plus récemment, le mouvement dénommé «*Addiopizzo*³⁸», composé de jeunes en lutte contre le racket et les pratiques usurières (vol, chantage), ont amorcé l'ère d'un rachat et d'un développement possible pour une ville de niveau européen. Palerme est la ville de la « bourgeoisie mafieuse » (Santino, 2003), mais elle représente également une bourgeoisie qui tente de se distinguer en révélant, par ses pratiques locales, sa diversité culturelle.

38. Le « Pizzo » est la taxe prélevée par la Mafia sur les activités économiques.

Pour aborder le problème de la sécurité à Palerme, il faut faire le détour par l'analyse des relations entre démocratie et développement. Le rôle de Palerme, ancienne capitale économique et culturelle de la Méditerranée, a décliné après la formation de l'État Italien en 1860. La constitution de la république italienne a accentué ce processus. Palerme est alors devenue le chef-lieu de la Sicile, une région au « statut spécial »³⁹.

En Sicile, les conflits entre démocratie et développement aboutissent à des situations extrêmement contradictoires. Palerme est à la fois une « cité-état » (chef-lieu d'une région au statut spécial), et une métropole stagnante, qui vit d'un capitalisme usé: la ville est restée dépendante de la politique de développement d'un état-providence depuis la seconde guerre. Dans les analyses socio-économiques d'Ada Becchi pour le Projet Spécial de la zone métropolitaine de Palerme de la Caisse du Mezzogiorno (1980), Palerme représente un *modèle fermé de croissance urbaine*, qui ne peut que se répéter dans le temps en raison des déviations structurelles de la dépense publique et de l'inexistence d'une économie de marché compétitive. La nécessité de ne pas interrompre ce cycle et de maintenir un ordre social précis a favorisé l'effacement des pouvoirs institutionnels et la collusion des institutions avec la criminalité organisée. Palerme est ainsi devenue la *capitale du clientélisme* (Crisantino, 1990).

La ville a grandi selon des logiques du « libre arbitre » des institutions locales et dans le cadre de leurs rapports ambigus avec les autorités italiennes. Le centre historique s'est vidé progressivement de sa population au profit d'une bourgeoisie proche de la bureaucratie régionale. Les quartiers d'habitat social construits en périphérie ont favorisé l'expansion urbaine et ont contribué à augmenter les prix des terrains situés entre ces quartiers et le centre historique dégradé. La ville bourgeoise s'est étendue au nord en excluant les groupes les plus pauvres.

Si l'histoire de Palerme est marquée par les affrontements entre la *mafia* et les hommes de loi, l'État italien n'a reconnu le délit d'association mafieuse qu'à partir du début des années 80. Dans les années 90, en pleine affaire *Mani Pulite*, l'État est entré en guerre contre la criminalité organisée, guerre marquée au niveau régional par les *tueries de la mafia* de Palerme et au niveau national par les attentats de Rome, Florence et Milan.

39. La Sicile est une région au statut spécifique. L'autonomie de la région est assurée par un « Parlement sicilien » autorisé à légiférer. La région se caractérise par une autonomie financière et une autonomie dans l'aménagement du territoire. Le Président de la région n'est pas seulement un gouverneur de région, mais un vrai gouverneur d'Etat, ayant des compétences en matières de sécurité et d'ordre public. Les contrôles nationaux sont autonomes grâce à la création d'une Haute Cour, remplaçant le Commissariat d'Etat et la Cour des comptes. L'aspiration sicilienne a toujours été d'être un « état souverain ».

C'est l'époque du « *Printemps de Palerme* », pendant lequel peur et désir de renouveau cohabitent. La mairie fit de l'*antimafia* son mot d'ordre. Elle parvint à dénouer les vieilles relations de clientélisme et de contiguïté avec la criminalité organisée. Une certaine bourgeoisie éclairée s'engagea dans un mouvement civil *antimafia* difficile, informel, structuré par des associations rassemblant des mouvements de tradition ouvrière, féministe et pacifiste (Santino, 2000). L'État italien pour sa part, s'engagea dans l'opération *Vêpres Siciliennes*, prévoyant un détachement de l'armée (distincte de l'armée sicilienne) et une militarisation de l'île: la présence des guérites blindées et des militaires créa un climat de guerre civile et rendit fragile ce *Printemps*.

Aujourd'hui, les armes se sont tuées à Palerme et pourtant les tribunaux témoignent de la métamorphose de la *mafia* et de ses nouvelles stratégies d'infiltration et de dialogue avec l'État. En effet, si la petite délinquance est faible en ville, les crimes liés à la criminalité organisée et à l'administration publique ont fortement augmenté.⁴⁰

Le mouvement *antimafia* a inventé de nouvelles formes de « provocation » sociale. « Un peuple qui se fait racketter est un peuple sans dignité » proclament des affiches sur tous les murs du centre historique de Palerme au cours de l'été 2004, attirant l'attention des médias. « Consommation critique » et « dignité sicilienne » sont les mots d'ordre des jeunes de Palerme qui, dans l'anonymat, ont réussi à rassembler consommateurs et commerçants et à rendre public le refus de la soumission d'une partie de la ville à la *mafia*. Les slogans affichés aux murs se sont répandus de manière autonome dans d'autres villes siciliennes, alors que les jeunes de Palerme essayent maintenant de s'attaquer aux quartiers les plus marginaux de la ville. En juin 2006, l'action de la police qui a démantelé les équilibres de la criminalité organisée dans certaines zones de la banlieue, a été suivie par une stratégie d'affichage *Addiopizzo* constituant un premier pas dans l'intégration de cette partie de la ville, restée à l'écart.

Cette fragmentation de la ville a entraîné l'isolement des pratiques locales de lutte contre la *mafia* qui ont émergé lors du *Printemps de Palerme*, en raison de l'absence d'interlocuteurs institutionnels, de risques « d'individualisation » excessive des pratiques ou d'une infiltration par les organisations mafieuses. Ces pratiques nous semblent avant tout *bourgeoises*, tiraillées entre choix éthiques, pragmatisme local et conscience du rôle déterminant de l'État et des institutions dans les faillites de l'*antimafia civile* (Santino, 2000).

40. Dans l'allocution du Président de la Cour d'Appel de Palerme lors de l'inauguration de l'année judiciaire en 2006, les données de la criminalité organisée de 2005 par rapport à 2004 furent présentées et comportent les augmentations suivantes: extorsions +28,98%; racket +53,70%; blanchiment d'argent +20,55%; corruption + 50%.

Intervention extraordinaire et conditions ordinaires : l'État face à la région

Littérature, médias et recherche sociale ont toujours considéré la Sicile, *banlieue de l'Europe et terre de la mafia*, avec curiosité. Association criminelle, entreprises de protection privée (Gambetta, 1993), sous-développement et retard culturel, « *familismo amorale* », clientélisme et népotisme (Banfield, 1976), sont quelques-uns des paradigmes qui ont construit le « mythe » sicilien.

Tomasi di Lampedusa décrivait la Sicile comme la terre où « *si nous voulons que tout reste en l'état, il faut que tout change* ». Des intellectuels comme Pirandello, Camilleri, Verga, Sciascia, ont fait de la Sicile la métaphore de la folie de la condition humaine, suspendue entre tabous sociaux et liberté individuelle, entre sens de la possession et expression de sa subjectivité. Mais ils ont aussi mis en évidence les limites d'un État qui est de fait, devenu un professionnel de l'*antimafia*.

La littérature a fait du phénomène de la sécurité en Sicile un produit, une conséquence de l'interaction sociale (Crosta, 2000). La professionnalisation de l'*antimafia* fait de l'individu un destinataire passif d'une action publique destinée à le protéger et révèle les contradictions du problème sécuritaire considéré uniquement comme bien public. Cela incite la société civile à repenser le problème sécuritaire comme fonction de protection sociale. Cette redéfinition même doit prendre en compte la capacité de ces protections à favoriser le déploiement de libertés politiques. (Bricocoli et de Leonardis, 2006).

L'État: ordre public et propriété mafieuse

L'ordre public a justifié la répression des insurrections des paysans réclamant l'accès à la terre. Dans les années 50 et 60, l'aide des alliés a favorisé une politique d'assistance et un développement industriel tel qu'il a diminué les probabilités de militarisation de la Sicile⁴¹ (pour lutter contre les phénomènes mafieux), a renforcé la criminalité organisée là où elle ne s'était pas encore enracinée (Becchi, 2000) et l'émigration au nord des paysans déçus par l'échec de la réforme agraire.

Encore une fois, au début des années 90, pendant l'affaire *Mani Pulite*, l'ordre public était encore un cadre de référence pour l'action publique. Après la faillite du décret national *Palermo* et afin de garder le contrôle des

41. La concentration des installations industrielles de raffinage du pétrole en Sicile orientale, aujourd'hui connu sous le nom de « Triangle de la Mort », s'est accompagnée par la construction de deux bases militaires (Sigonella et Comiso).

appels d'offres de travaux publics, la guerre contre la *mafia* a nécessité l'envoi de l'armée en Sicile (permettant aussi de protéger les juges, les tribunaux, les infrastructures et les « quartiers à risque »). L'opération *Vêpres Siciliennes* démarra ainsi le 25 juillet 1992 et se prolongea jusqu'au 8 Juillet 1998. Il s'agissait de la première grande intervention d'ordre public effectuée par les forces armées depuis l'après-guerre. L'emploi de l'armée dans la lutte *anti-mafia* s'est institutionnalisée. Les militaires, en tant qu' « agents de police », concouraient à contrôler le territoire et à atteindre des objectifs spécifiques selon des directives données par les Préfets aux commandants militaires⁴². En six ans, l'opération *Vêpres Siciliennes* s'est transformée en un véritable contrôle du territoire. Pour preuve, ces chiffres impressionnants : 811.987 personnes identifiées, soit 1 sicilien sur six ; 14.800 perquisitions effectuées ; 1223 personnes prises en flagrant délit et remises aux forces de police ; 116 armes et 3113 kilos d'explosifs et de munitions récupérés.⁴³ Dans le même temps, la confiscation des biens de la *mafia* a été associée au développement du territoire. La loi de 1996 (L.109/96) prévoit d'utiliser les biens confisqués à la *mafia* à des objectifs sociaux, pour créer un fond d'aide destiné aux villes, au secteur associatif et aux forces de l'ordre. En 1999, un Commissariat Spécial fut créé afin de gérer les biens confisqués aux mafieux. Une banque de données permettant aux citoyens d'avoir accès aux informations relatives aux biens confisqués fut créée.

En 2001, longtemps après l'opération *Vêpres Siciliennes*, la réduction de la dépense sociale s'accompagnait d'une reformulation plus stricte du thème de la sécurité urbaine, selon laquelle la *mafia* n'était plus une priorité nationale. En 2003, dans le cadre d'une modification générale de la loi sur les biens confisqués, le Commissariat Spécial fut supprimé. Ses compétences furent transférées à l'*Agenzia del Demanio dello Stato* (Agence du Domaine de l'Etat), sous la responsabilité du gouvernement central. L'efficacité de la confiscation fut compromise⁴⁴ et tout le système s'affaiblit. De 1997 à 2001, 9630 biens furent confisqués aux organisations mafieuses ; à partir de 2001 les chiffres reviennent à 5189. Les confiscations passent de 4667 dans le premier plan quadriennal à 3513 dans le second. Une fois le Commissariat supprimé,

42. www.esercito.difesa.it/root/attivita/op_vespri2.asp.

43. www.ecn.org/cassasolidarietantimilitarista/18.htm.

44. Dans la proposition de loi, les confiscations pourraient faire l'objet « de révisions sans limite de temps sur une requête de quiconque est titulaire d'un immobilier juridiquement reconnu » (Ruggeri, 14 décembre 2005, in <http://www.girodivite.it/L-antimafia-della-retorica-e-i.html>)

seulement 376 biens ont été confisqués. En outre, 4000 biens immobiliers, et plus de 400 entreprises confisquées doivent être encore réattribués⁴⁵.

La politique de la Région: promotion de la police régionale, tabous et omissions du problème de la mafia

Le rapport entre sécurité, développement et criminalité organisée, ne semble plus prioritaire, même pour les politiques régionales. Ces dernières années, tous les dispositifs régionaux de prévention du crime organisé ont été démantelés. Le « Bureau spécial de Sécurité » et « l'Observatoire de la criminalité organisée », dépendants de la présidence de la région, ont été supprimés au cours de l'année 2004. Le Bureau Spécial de l'anti-racket, dépendant de la Direction à la politique sociale, à la famille et aux collectivités locales, créé en 2000, a lui aussi été supprimé en 2001.

Dans la perspective de la décentralisation du système national du *welfare*, la nouvelle autonomie de la région par rapport à l'État aurait pu permettre la création d'un système de sécurité sociale sicilien innovant, mais le problème de la *mafia* n'a qu'insuffisamment été pris en compte. La « Direction de la politique sociale, de la famille et des collectivités locales », en menant une politique singulière voire étrange de santé publique, a professionnalisé la sécurité en favorisant les thèmes du contrôle du territoire et de l'assistance médicale. En réformant la police régionale et en créant des *Piani di zona*⁴⁶, la Direction souhaitait provoquer une synergie entre un *système de sécurité* et un *système de services sociaux*, comme l'indiquent les communiqués de presse de l'institution.

La réforme de la loi régionale 17/90 sur la police locale est seulement symbolique et ne prévoit aucune forme de coopération et de concertation avec les forces de l'ordre de l'État⁴⁷. L'objectif est de faire évoluer le rôle de la police locale municipale et provinciale, qui devient régionale à travers une plus grande spécialisation des compétences (police judiciaire, routière, de secours à l'ordre public). D'autre part, la réforme de la loi prévoit le renforcement du rôle de la région dans la formation professionnelle et le recrutement de la police locale.

45. Ruggeri, le 14 Décembre 2005. <http://www.girodivite.it/L-antimafia-della-retorica-e-i.html>.

46. *Piani di zona* sont des outils nouveaux, récemment introduits dans la planification de niveau communal et intercommunal; ils prévoient une redéfinition des services sociaux sur base territoriale.

47. Le statut spécial de la région confère à son président les compétences en matière de sécurité et d'ordre public, ce qui rend plus complexe le rapport entre les compétences régionales et l'Etat.

Les communiqués de la Direction indiquent également que les « Plans de Zones » constituent un instrument de vigilance pour une durée de 3 ans, permettant d'évaluer les besoins sociaux et sanitaires de la population des 55 districts de la région. Le système des services sociaux et la collaboration entre institutions et services professionnels ont pour objectif de promouvoir la famille comme *acteur actif* dans l'aide aux personnes âgées ou handicapées. Pourtant, la Direction ne fait pas de la famille un *acteur actif* dans des situations extraordinaires de précarité, comme celles qui sont provoquées par le crime organisé. La loi régionale, (L.R. 20/99) pour l'aide aux victimes du racket et des pratiques usurières, ne s'est jamais adaptée à la norme européenne qui prévoit l'extension de l'aide à la famille, considérée comme une victime au même titre qu'un propriétaire d'une entreprise ou d'un commerce rackettés.

Pendant la loi établit des critères pour aborder la spécificité du contexte sicilien. En effet, la norme actuelle se base sur l'hypothèse linéaire dénonciation-plainte-arrestation-élimination du racket, mais n'est plus adaptée au changement de stratégie du crime organisé. Le racket ne se présente plus sous la forme d'une demande d'argent en échange de protection. Il s'agit davantage d'intimidations préventives comme le vol ou l'incendie criminel – la plainte contre X ne garantit pas d'obtenir une aide financière – ou encore l'obligation pour des entreprises d'embaucher certaines personnes.

La loi ne reconnaît pas les « *dommages existentiels* » des victimes du racket: elle prévoit seulement un soutien financier mais non psychologique et social et elle utilise la victime de manière instrumentale pour arrêter les racketteurs. Elle ne prend pas en compte l'influence de l'économie informelle sur la réalité sicilienne, dans laquelle les gens sont complètement exclus de possibles indemnisations du dommage. La méfiance à l'égard des institutions locales incite les victimes du racket et des pratiques usurières à faire appel à la loi nationale, (L.108/96), en dépit du fait que les procédures d'aides financières régionales sont plus simples et plus rapides. La région n'encourage pas la demande de compensations financières ni la création d'associations anti-racket et elle utilise les fonds anti-racket à d'autres fins.

Accordi di Programma Quadro: les accords entre Région et État

La législation nationale a introduit en 1996 les Accords de Programme Cadre (APC). Il s'agit d'un outil de programmation, destiné à créer une « Entente Institutionnelle des Programmes » entre le gouvernement central et les régions, afin de définir un programme exécutif d'interventions communes sur des zones d'intervention prioritaires. Dans le domaine *Légalité, égalité des chances, et réduction de la marginalité sociale*, l'État et la région Sicile ont défini deux APC interdépendants.

Le premier, l'APC1 dénommé *Carlo Alberto Dalla Chiesa, Sécurité et légalité pour le développement* fut mis en place en septembre 2003 en accord entre la région, le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Economie et des Finances (en lien avec les activités du PON (Programma Operativo Nazionale), «*Sécurité pour le Développement du Mezzogiorno de l'Italie*»). L'APC1 fut pris en charge par le Département de la Programmation, unité faisant partie de la présidence de la région. Il prend place dans une série d'initiatives déjà lancées par l'État et qui comprennent: premièrement un protocole d'entente défini avec l'inspection des Finances ayant pour objectif le contrôle et l'échange de renseignements en matière de financements communautaires; deuxièmement, des protocoles de respect de la loi, définis avec les préfetures siciliennes pour coordonner les contrôles administratifs et prévenir les infiltrations de la mafia dans la gestion des affaires publiques.

L'APC1 lutte contre la *crise de la légalité* sur le plan de (a) la criminalité organisée et de ses liens avec la «*petite criminalité*» responsable du sentiment d'insécurité sociale qui touche la vie privée des citoyens; (b) la restauration de confiance en les institutions sur le territoire afin de favoriser le développement du *Mezzogiorno*.

Le ministère de l'Intérieur, grâce aux financements du PON et du CIPE (Comité Interministériel pour la Programmation Économique)⁴⁸, a soutenu des projets pilotes sur la sécurité, principalement liés à l'amélioration des systèmes technologiques de contrôle, au renforcement de la police d'état et au soutien des sociétés des biens confisqués à la *mafia*. La région a appuyé les projets pilotes du ministère de l'Intérieur dans les domaines de l'éducation à la légalité et du soutien aux victimes du racket et des pratiques usurières⁴⁹.

En réalité, l'APC1 n'a pas donné lieu à de réels échanges entre la région et l'état, même s'il voulait être un dispositif capable de favoriser des actions synergiques et des changements d'attitude des acteurs économiques sur le territoire. La méfiance historique à l'égard du ministère de l'Intérieur a eu pour résultat la discrétion de ses interventions sur le territoire, et a réduit l'APC à un cadre vide.

Le deuxième APC2, intitulé *Réduction de la marginalité sociale et égalité des chances*, proposait de manière novatrice d'associer des actions et des interventions dans le domaine des politiques urbaines et sociales. Il fut lancé en décembre 2003 grâce à la collaboration de la région, du ministère de l'Intérieur, du

48. La dépense prévue pour la période 2001-2008 est de 138.161.586 dont 57% de la part du ministère de l'Intérieur (Programme Opératif National – Sécurité pour le développement du Midi), 7% de la part de trois délibérations du CIPE (Comité interministériel pour la Programmation Économique) en faveur des zones déprimées et sous-utilisées, et 36% de la région Sicile.

49. En particulier, ce dernier financement provient à 23% de la loi régionale 20/99 sur le soutien aux victimes du racket et de l'usure et à 3% du POR Sicile 2000-2006.

ministère de l'Économie et des Finances et du ministère pour l'Égalité des chances. Il était entièrement financé par les fonds du CIPE à hauteur de 34 millions d'euros. L'APC2 était un outil expérimental dans sa méthodologie et ses contenus. La prévention de la précarité sociale y était interprétée implicitement comme un problème urbain. Parallèlement à des projets de protection de l'enfance et des femmes victimes de violence directement sélectionnés par la région, les villes ont lancé des programmes triennaux de *Rénovation des zones urbaines* en situation de dégradations environnementales et économiques manifestant une précarité sociale, afin de promouvoir l'appartenance à la communauté.

Les interventions prévues étaient :

1. l'animation territoriale, grâce aux ressources humaines actives dans le territoire, et aux services éducatifs des communautés locales ;
2. la création de centres polyvalents: des espaces « atelier » pour favoriser la socialisation ;
3. le soutien aux associations locales de jeunes et la création de structures communes, d'espaces verts et d'espaces de copropriété ;
4. l'amélioration du lien entre la police municipale et les citoyens grâce à des campagnes de sensibilisation sur la légalité et l'égalité des chances.

Le problème sécuritaire était défini comme une conséquence des relations sociales économiques et géographiques. Il était associé à celui de l'action citoyenne des personnes, à travers la notion d'*appartenance à la communauté*. Parallèlement, des projets urbains furent lancés à grande échelle. Ainsi, les programmes ont privilégié les zones urbaines de plus de 30.000 habitants et seule Palerme atteint le seuil des 500.000 habitants qui permet un accès au financement de projets APC2 de revalorisation des zones urbaines.

La dimension innovante de l'APC2 a été cependant limitée par l'évolution des politiques sociales au niveau national et notamment la réduction des dépenses publiques. A partir de 2001, les villes disposant de services d'assistance sociale (L. 22/86) ont été contraintes de fournir les mêmes services sociaux dans un contexte de diminution générale des ressources économiques. Au travers de l'APC2, les partenariats avec le secteur associatif et les centres polyvalents préexistants ont été favorisés. Les dimensions les plus innovantes du projet étaient liées au soutien d'associations de jeunes, d'animations territoriales, à la cogestion d'espaces urbains ainsi qu'à l'implication des forces de l'ordre et, surtout, du monde du travail.

La faible capacité des villes à articuler le social et l'urbain a par ailleurs facilité la délégation des compétences au secteur associatif, en alourdissant et en ralentissant les projets. Les biens confisqués à la *mafia* ont été sous-utilisés : à Palerme, aucun projet n'a fait l'objet de débat sur les possibilités d'utilisation des biens immobiliers confisqués.

Palerme en mouvement. De l'antimafia à l'espace euro-méditerranéen

Il est important de constater qu'à Palerme personne n'a jamais abordé ni affronté le lien entre criminalité organisée et faillite des politiques de développement urbain. Le contrôle institutionnel et le contrôle de la criminalité organisée se superposent. Ils deviennent interdépendants et dénaturent le sens de la communauté au profit de la propriété, en sapant la confiance entre les personnes. Pour comprendre les politiques publiques à Palerme, il faut les concevoir comme les agissements d'une *gouvernance informelle*, faite de guerres entre *clans*, de médiations institutionnelles et de précarité, qui se perpétuent encore aujourd'hui : il s'agit d'une véritable hypothèque de la *mafia* sur la ville.

Libérer la ville de ces liens était le but du *Printemps de Palerme* dans les années 90, mais le renouvellement des structures institutionnelles traditionnelles n'a pas été suivi d'une intervention, pourtant attendue, sur les institutions, le social et l'économie. La ville est devenue le symbole d'une politique de réappropriation du territoire, mais elle n'a pas réussi à exploiter ce statut pour développer des modalités de participation plurielles de la société.

Développement local et sécurité se conjuguent avec les projets d'internationalisation de la ville et œuvrent à la transformation des outils d'urbanisme traditionnels *autoritaires* en instruments flexibles basés sur la concertation public/privé. Palerme se prépare à l'ouverture de la Méditerranée au libre échange en 2010 et à devenir un lieu de référence pour le dynamisme de la zone euro-méditerranéenne et son développement économique. Ce processus pourrait attirer des financements privés dans les secteurs stratégiques économiques (Ville de Palerme, 1997). Il pourrait notamment permettre de valoriser le patrimoine historique et culturel de la ville et de constituer une véritable industrie de la culture.

En 2003, le Plan stratégique pour *Palerme Capitale* a conféré au front de mer et à la zone ferroviaire situés à l'ouest du centre historique, le rôle de « districts de la culture, générateurs de développement et de compétitivité de la ville »⁵⁰. Une deuxième partie de la ville (au sud du centre historique) devait devenir une « ville internationale de la culture », accueillant des services et des équipements permettant de suivre le processus « d'internationalisation de la culture méditerranée ».

L'objectif était de développer Palerme en la rendant plus compétitive grâce à une collaboration entre public et privé. D'une part, les entrepreneurs locaux sont pénalisés par d'importantes charges dérivant d'un manque d'infrastructu-

50. Grâce à deux projets pilotes financés par le ministère des Infrastructures.

res, par la difficulté d'accès au crédit et par la concurrence des fonds financiers colossaux de la criminalité organisée (Abate, 2006). Les structures financières des entreprises locales sont donc précaires. D'autre part, le pouvoir discrétionnaire des institutions locales dans la gestion du territoire contraint à se demander comment conjuguer la protection de la ville comme *lieu public pluriel* avec les effets socialement discriminatoires de l'augmentation du prix de l'immobilier.

Un adjoint contre la «tumeur» de l'Etat. L'indifférence des institutions

Le *Printemps de Palerme* révolu, l'*antimafia* a cessé d'être soutenue par la mairie. La nouvelle administration élue en décembre 2001, a cependant créé pour la première fois, un poste d'adjoint *technique* délégué à la « Transparence et au Contrôle du Territoire ». Elle a nommé à ce poste un homme de loi symbole de l'*antimafia* à Palerme. Soutenu par le maire et suivi avec curiosité par l'opinion publique, le travail de l'adjoint s'est heurté à l'indifférence des institutions locales le contraignant à démissionner en 2004.

La *mafia*, selon l'adjoint, n'est pas un anti-état mais plutôt une *tumeur* de l'État qui grossit à mesure que le lien entre criminalité organisée, politique et société s'intensifie pour préserver les privilèges. Dans cette perspective, l'action de l'adjoint a tenté de briser ce lien grâce à : (a) la reconquête de la confiance du citoyen dans l'État; (b) le contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration publique.

Comme le montre l'entretien accordé par l'ancien adjoint, son action a été marquée par des provocations, des conflits qui ont fait apparaître la résistance au changement d'une administration publique plus prompte à défendre ses intérêts personnels que l'intérêt général de la ville.

Les principaux objets de conflit ont été:

L'évolution d'un système intégré de sécurité et l'autonomie de la police municipale. L'adjoint proposait de mettre en place un système de sécurité dans trois quartiers à la typologie différente : périphérique, résidentielle et commerciale. Le plan prévoyait la création d'« agents de quartier » délégués de la police nationale et subordonnés à la police d'état. Le recrutement d'informateurs locaux a créé la confusion et ébranlé la cohésion sociale existant autour des leaders informels de la criminalité organisée. L'agent de quartier devait être une personne de référence, un intermédiaire formel et visible entre la société et les organes de police, un homme avec qui « prendre un café » au bar. Son rôle, à mi-chemin entre agent et assistant social. La mission de l'agent de quartier était de (a) ne pas sanctionner (b) d'observer les activités dans le quartier et (c) de transmettre les renseignements à la police. En dépit de la nomination d'un

nouveau commandant par le maire, le Plan de sécurité fut définitivement suspendu à la suite du conflit entre l'adjoint et le commandant de la police municipale.

Entre la transparence de la démocratie et la privacy de l'administration publique. L'adjoint voulait rendre les activités de l'administration plus transparentes grâce à deux interventions :

a. La réorganisation de la profession d'avocat de la ville afin qu'elle devienne une équipe de contrôle des « pathologies » de l'administration ;

b. Un contrôle lâche grâce à la publication sur Internet des nominations des dirigeants des administrations publiques et parapubliques, à l'intérieur et à l'extérieur du conseil municipal.

La forte opposition rencontrée dans la publication des nominations, (surtout de celles intervenues en dehors du conseil) eut raison du « Plan pour la transparence » de l'adjoint.

Entre développement du territoire et tabous de l'administration. Le cas Pizzo Sella. Dix ans après la mise en place de la loi pour l'utilisation des biens confisqués à la *mafia*, la ville de Palerme n'a pas encore établi de critères objectifs et de procédures publiques pour la redistribution des biens. La gestion des biens semble suivre une division informelle des compétences par zones de la ville avec un monopole du maire sur les biens présents dans le centre historique. Quelques biens sont abandonnés, d'autres sont utilisés comme sièges politiques pour les périodes électorales, puis abandonnés de nouveau.

Dans ce contexte, l'histoire de *Pizzo Sella* est significative. Cet épisode controversé a marqué les trente dernières années et les relations entre mafia et institutions. C'est l'épisode qui a contraint l'adjoint à la Transparence et au Contrôle du Territoire à démissionner.

Dérégulations « bourgeoises ». Vers la fin des années 70, l'autorisation donnée par la ville de Palerme de construire un lotissement illégal sur une zone agricole a permis une forte spéculation immobilière couvrant le blanchiment d'argent de la criminalité organisée. Situées sur une pente raide et rocheuse appelé *Pizzo Sella*, 115 villas dominant la baie de Palerme: 72 d'entre elles disposant de l'électricité, de l'eau et du tout-à-l'égout sont habitées par une bourgeoisie moyenne palermitaine, et 87 autres sont la propriété de sociétés immobilières et sont encore au stade du gros œuvre. *Pizzo Sella* a gardé le nom de *colline du déshonneur*, produit des pratiques « bourgeoises » où les frontières entre légalité et illégalité sont minces. Cette pratique illicite n'est pas mise au service de populations désavantagées, mais au service d'une élite et aucune institution ne s'est attaquée au phénomène.

Les asymétries traditionnelles entre régulateur et règles ont été troublées: le *dérégulateur* a imposé un état de fait et le régulateur a renoncé à en diriger le processus (Donolo, 2001). Coup de théâtre, l'ordre de confiscation et de démolition des villas, en tant que biens de la mafia, a été donné par la Cour de Cassation de l'Etat Central en 2000, créant ainsi une rupture dans les routines de l'action publique. Après vingt ans d'inertie, la réaction des institutions locales a été immédiate: la région Sicile a décidé d'inclure *Pizzo Sella* dans une zone de réserve naturelle récemment créée. Mais la mairie, au lieu de procéder à la démolition des villas (que confirmait le classement comme réserve naturelle) a modifié l'affectation des sols, les faisant passer d'une zone agricole à une zone constructible. Par la suite, l'adjoint à la Transparence et au Contrôle du Territoire a démissionné.

La maladie ZEN, entre sentiment d'irréversibilité et lente réappropriation

Le quartier ZEN (Zone d'Expansion Nord) constitue la pointe extrême du nord de Palerme. Contrairement à d'autres quartiers populaires, ZEN est considérée comme une *maladie*. Un désengagement politique et institutionnel progressif de la question des logements et des périphéries à partir des années 80 a contribué à leur stigmatisation. Zen 1 est le premier quartier d'habitat social construit dans les années 60, et squatté au milieu des années 70. A l'époque, l'engagement civil et politique sur les thèmes du logement avait favorisé la création de services de médiations pour encadrer les départs forcés en périphérie de populations expulsées du centre historique. Mais c'est autour de Zen 2, le deuxième quartier d'habitat social construit dans les années 70 et squatté à son tour au milieu des années 80 et quand l'intérêt pour les périphéries a disparu, que s'est constituée l'*empreinte Zen*, devenant à son tour un facteur de discrimination interne entre habitants de Zen 1 et ceux de Zen 2. Qu'en est-il ?

Les quartiers ZEN comptent 26.000 habitants et se trouvent à 7 km du centre historique de Palerme. A Zen 1, habitent 7.000 personnes dans 1023 appartements répartis dans des immeubles de 10 étages. Les édifices sont disposés autour d'une immense place vide, où les services sociaux de la santé de la ville sont toujours hébergés dans des préfabriqués *temporaires* installés grâce à un « décret national pour l'urgence *Palerme* » en 1988 et périodiquement incendiés par des groupes pour revendiquer leur appropriation de la place. A 150 mètres de Zen 1, Zen 2 est un quartier de 19.000 habitants. Il a été construit sur la base d'un concours national d'architecture, en 1969. Le projet gagnant, l'in-

sula, était une macro-cellule résidentielle et devait être l'élément moteur du quartier. Chaque *insula*, large de 65 m, est composée de quatre bâtiments de trois étages, abritant chacun 180 appartements. Deux cours intérieures de 8,40 m de largeur, entièrement piétonnes et rehaussées d'un mètre par rapport à la chaussée sont les « épines dorsales » de la vie collective de l'*insula*. Le rez-de-chaussée prévoyait des activités mixtes: ateliers pour artisans, salles de jeu pour les enfants, salles de réunion. Le quartier Zen 2 est composé d'un ensemble de 18 *insulae* disposées en trois rangées (129,60 m pour la première, 182,20 m pour la deuxième, et 151,20 pour la troisième), dans le sens nord-sud. Les principaux services sont disposés dans le sens est-ouest sur trois bandes parallèles. De grands axes relient le quartier avec le Zen 1 et un échiquier orthogonal secondaire dessert les parkings situés au rez-de-chaussée de chaque *insula*.

Zen 2, *quartier-solution*, s'est transformé en *quartier-problème*, (Bricocoli et de Leonardis, à paraître). C'est une cité-jardin ratée, alternativement qualifiée de « camp de déportation postmoderne », de « quartier à démolir », Zen 2 est aujourd'hui l'emblème de la précarité et du désengagement institutionnel dans les périphéries italiennes. Certaines *insulae* n'ont jamais été finies: les zones destinées aux services et aux espaces verts publics, n'ont pas été réalisées, et elles sont utilisées comme décharges illégales ou laissées à l'abandon, faisant l'objet d'un intense vandalisme. Zen 2 est un quartier abandonné par les institutions, où pour survivre il faut se conduire avec violence dans les relations entre voisins. Ni le *Printemps de Palerme* ni les *Vêpres Siciliennes* ne sont passés par ici.

L'irréversibilité de la dégradation est accentuée par l'isolement du milieu environnant. La privatisation des espaces ouverts appartenant à l'Église du quartier, les terrains vagues, les hauts murs de protection d'une villa privée et les hangars industriels désaffectés ont construit une barrière entre Zen 1 et Zen 2. Les infrastructures sportives massives édifiées aux environs de Zen 2 dans les années '90 ont enfermé la zone résidentielle dans un réseau autoroutier. Les controverses institutionnelles sur l'usage des biens confisqués à la *mafia* continuent à bloquer toute opportunité de renaissance du quartier. L'incertitude sur l'utilisation d'un complexe résidentiel confisqué à la *mafia* aux abords de Zen 2 mais surtout, le changement continu d'affectation d'un terrain annexe a contribué à isoler inexorablement le quartier. En 2000 la mairie a voulu y transférer le Luna Park, alors situé en bord de mer, mais les employés du parc d'attraction ont refusé le projet de déplacement. En mai 2001, le terrain faisait partie d'un programme de travaux publics de la mairie, prévoyant la rénovation des bâtiments ruraux présents et la réalisation d'un parking. En juin 2002, le terrain fut confié gratuitement par la ville de Palerme au bureau de « Maîtrise des fleuves de la Sicile ». En mars 2006, cette assignation fut retirée sans

qu'aucun projet sur l'affectation future du terrain et ses possibles relations avec le quartier ne soit décidé.

L'analyse des actions publiques à Zen 2 met en évidence les contradictions du lien entre légalité et démocratie.

Espaces d'intervention dans la «zone grise», l'honneur de la police

Les interviews des représentants du Laboratoire *Zen Ensemble* et *Shalom*, deux associations engagées dans le travail social à Zen 1 et Zen 2 et les entretiens avec les habitants du quartier ont révélé les modalités informelles de l'habitat à Zen.

Le pouvoir discrétionnaire des institutions a créé des *zones grises* d'autodétermination dans lesquelles les citoyens déçus par les institutions prennent en charge leur propre sécurité. Les *insulae* occupées par les bénéficiaires légitimes se sont liguées contre le risque d'occupation des étrangers, qu'ils soient voisins ou simplement les nouveaux arrivants du centre historique. Les *insulae* occupées par les clans familiaux se distinguent par le soin apporté aux espaces communs et l'esprit plus «familial» qui y règne. Par opposition, les *insulae* dont la population est la plus mobile sont aussi les zones les plus dégradées; la vie en collectivité y est la plus intense, mais ce sont aussi des foyers de recrutement de la main d'œuvre criminelle.

Les habitants de Zen deviennent volontiers entrepreneurs et s'improvisent coiffeur, marchand de fruits et légumes ou boulanger, même si peu de ressources sont à disposition. D'autres dégradent les rez-de-chaussée, se consacrent à la récolte du fer dans les décharges et dans les conteneurs et à sa revente, deviennent vendeurs ambulants de boissons, de nourriture ou de vêtements. D'autres cèdent pour 9 ou 10 mille euros, avec un contrat illégitime de vente, l'appartement – appartenant aux pouvoirs publics – à des immigrés qui espèrent en devenir les bénéficiaires légitimes; d'autres encore dealent parce qu'ils sont chômeurs; enfin les «gardiens» s'avertissent les uns les autres en sifflant, de la (rare) présence des forces de l'ordre.

La police intervient seulement dans les situations extrêmes. Les motivations des descentes sont controversées. Rétablir la légalité et le contrôle du territoire dans le quartier semble être l'équivalent d'une altération de ses équilibres de vie. On se rappelle encore dans les *insulae* l'opération musclée organisée par la police en 2001 au cours d'une fête de quartier à Zen 2. Plus de 300 fourgons de police, des «gardes des finances» (le corps de police qui s'occupe du contrôle des paiements des impôts et des questions fiscales) et de carabinieri bloquèrent les rues: des perquisitions furent menées dans les appartements et dans les garages, effrayant mères et enfants. Rares sont les habitants qui perçoivent positivement les descentes de police, servant à «rétablir les équilibres et à défendre l'autorité». Ces opérations sont souvent conduites après l'agression d'agents

par les habitants des *insulae* pour permettre la fuite d'un petit trafiquant de drogue ou d'un voleur poursuivi par la police.

Les actions de lutte plus incisives de la police peuvent parfois changer les équilibres locaux de la criminalité organisée, mais elles laissent ensuite chaque activité du quartier sous la domination temporaire de leaders violents en quête d'une plus grande légitimité locale.

Les règles du quartier: le gouvernement de la criminalité organisée

La lecture de comptes-rendus d'enquêtes du Bureau « Antimafia » du parquet de la république auprès du Tribunal de Palerme, enquêtes basées sur des écoutes téléphoniques, ont permis d'explorer les *non-dits* des habitants de Zen.

Zen 2 est un lieu stratégique pour le recrutement d'une main-d'œuvre du crime organisé, mais il est aussi dangereux en raison de la présence de jeunes têtes brûlées capables de délégitimer les leaders informels du quartier.

Dans ce contexte, le contrôle du territoire est exercé, contrairement au passé, par zones. *Organisation* est le maître mot de la *mafia*. La « main-d'œuvre » s'organise par équipe pour le recouvrement du racket (« pizzo »), les dégradations, les punitions et les vols, permettant l'assujettissement du citoyen par la criminalité ordinaire. Un climat de peur s'installe, où les avertissements, les incendies et les vols sont perpétrés dans l'anonymat, sans laisser de preuves.

La distribution de l'eau, de l'électricité et l'entretien des cours des *insulae*, sont soumis au contrôle direct de la criminalité mafieuse organisée qui encaisse directement le paiement du service. Le fait que ni l'agence municipale de distribution de l'eau ni l'IACP (*Istituto autonomo case popolari* : le propriétaire et gérant des logements sociaux) n'aient accepté la responsabilité d'accorder ou non des permis d'habiter⁵¹ a laissé pendant vingt ans les habitants des *insulae* s'installer illégalement, dans des habitations dépourvues des services de base, en les contraignant à utiliser des services de distribution alternatifs. En 2000, la gestion fut confiée à quatre habitants de Zen 2 chargés de superviser l'encaissement des paiements. Aujourd'hui encore, dans chaque *insula*, un ou deux responsables s'occupent de la collecte des impôts de 15 à 25 euros par famille et par mois. Les responsables de la gestion du système payent les employés contrôlant les citernes et les moteurs de distribution de l'eau et s'occupent de faire respecter les échéances de paiements des familles.

51. Il s'agit d'un certificat lié aux caractéristiques techniques de l'habitation qui déclare que la maison peut être habitée sans risques.

Ce contrôle du territoire permet le blanchiment d'argent grâce à la collusion avec les entrepreneurs. Il permet aussi de gérer les salaires des associés, de faire du racket, de transmettre des lettres entre les fugitifs et leur famille, et en définitive de garantir une sorte de *système social* aux détenus. En ce sens, la micro criminalité et le trafic de drogue contribuent au maintien d'une *société de secours mutuel*, comme l'est la *mafia*. Par exemple, en 2000, quatre hommes ont constitué une entreprise bien structurée de trafic de drogue avec un fond de caisse de 4 millions d'euros. L'organisation prévoyait l'achat et le trafic de 300 à 400 sachets de drogue, avec des équipes de trois jeunes, sur trois périodes (matin, après-midi et soir), et sur les places de Zen. Le sachet est vendu 10 euros et chaque jeune perçoit 50 euros par jour. En cas d'arrestations, les 4 titulaires de l'entreprise pourvoient à leurs dépenses judiciaires. Le déroulement des activités est cependant subordonné au paiement de 500 euros par semaine aux représentants du sommet de la Cosa Nostra (*mafia*) de Zen.

Pragmatisme local et improvisation

Le *Laboratoire Zen Ensemble* travaille avec les enfants et les familles depuis 1988 dans deux *insulae* de Zen 2. Le centre est lié à un groupe de femmes de la bourgeoisie palermitaine engagées dans l'*antimafia* civile. Il est financé par la ville depuis des années, mais il est fortement autonome du point de vue culturel.

Travailler à Zen 2 a contraint le laboratoire à improviser de nouvelles façons d'agir pour naviguer entre les géographies du pouvoir formel et informel, qui rendent le contexte particulièrement fragile et imprévisible.

L'expérience du laboratoire, longue de 14 années, a été significative. Quand celui-ci s'est installé dans l'une des *insulae* les plus dégradées en 1988, son caractère étranger par rapport au quartier faisait craindre une réaction violente des habitants. Pourtant grâce à la médiation d'une femme de l'*insula* et à l'implication des jeunes dans la restructuration des locaux, les conflits ont été évités. En dépit de l'enracinement du laboratoire dans le quartier, l'installation d'un deuxième siège en 2001 dans une *insulae* plus organisée, a provoqué une hostilité temporaire de la part des familles. À l'inauguration de la bibliothèque du nouveau siège, les volontaires du laboratoire ont réussi avec difficulté à empêcher la destruction violente des équipements par des enfants du quartier.

Les laboratoires Zen ont toujours travaillé avec pragmatisme, tentant d'inciter *l'autre* à s'ouvrir. Ils existent désormais comme des entités à part dans la vie du quartier, auquel les volontaires du laboratoire s'adaptent. Ils paient, comme les habitants des *insulae*, les services alternatifs de quartier, tolèrent le trafic de drogue devant le centre, connaissent les dealers et dialoguent avec eux, mesurant l'intolérance et la demande d'aide. Ils agissent quotidiennement, pour transformer une culture enracinée de la *faveur* en culture de *droit*.

Un projet financé par l'Union Européenne en 1998 pour la création et la gestion d'un *Centre Enfance*⁵², organisant des voyages à l'étranger pour un échange avec d'autres cultures européennes a suscité un engouement imprévisible de plus de 300 femmes, presque toutes de Zen 2, et ceci malgré l'image encore présente de la femme soumise dans le quartier. En outre, le courage d'un groupe de jeunes des *insulae* les plus démunies a étonné les volontaires du laboratoire quand ils ont publiquement déclaré à une représentante connue de l'anti-mafia civile de Palerme, le besoin du respect du droit au travail des habitants de Zen 2.

La capacité d'improvisation du laboratoire a cependant été mise à rude épreuve lorsque, du fait de l'urgence politique, une intervention à Zen est devenue prioritaire pour l'action publique⁵³.

En novembre 2005, à six mois des élections régionales, la région et la ville de Palerme ont signé un accord pour la rénovation de trois quartiers dans la banlieue de Palerme, en utilisant des fonds anciens (Gescal) et des financements privés. A Zen, un programme d'intervention prévoyait dans le cadre du *Plan des périphéries* la réalisation de travaux publics d'urbanisation primaire et secondaire, et d'interventions privées pour la réalisation d'un centre de médecine sportive, un centre pour les personnes âgées, un hôtel, une structure commerciale et récréative, un équipement sportif, un programme de logement publics et des équipements pour la santé. L'intervention à Zen se différencie des autres interventions du *Plan de rénovation des périphéries* par un apport public de 24,7 millions d'euros⁵⁴ et surtout par le caractère *exceptionnel* des financements privés de 27,3 millions d'euros,⁵⁵ parmi lesquels figurent des entreprises suspectées par la justice d'être infiltrées par la *mafia* et de blanchir de l'argent.

En mai 2006, en pleine campagne électorale régionale et à six mois de la fin du mandat du maire, la ville de Palerme annonça l'ouverture imminente des chantiers à Zen 2 pour la rénovation d'une *insula* incendiée après l'évacuation forcée d'occupants illégaux depuis les années 90. Le projet fut placé sous l'autorité de l'IACP et de la Direction de l'Urbanisme de la ville de Palerme. Il est financé par les anciens fonds « Gescal », 23 millions d'euros, gérés par la région Sicile. L'accumulation des interventions, les attentes

52. Encore actif.

53. *Place*, comme dirait Donzelot avec Mével et Wyvekens (2003).

54. Sur un financement public total de 44,6 millions d'euros.

55. A part le Zen, les privés interviennent seulement sur une autre zone de la ville pour une somme totale de 1 million d'euros.

créées parmi la population au chômage de Zen et l'urgence de ce mouvement politique, ont abouti à une implication ambivalente des habitants, que l'on peut qualifier de *manipulation*⁵⁶. La mairie a encouragé en effet, un ancrage officiel du *Laboratoire Zen Ensemble*, chargé de faire circuler les informations sur les opportunités de travail produites par les interventions et promet des embauches transparentes sur les chantiers. Pour contrecarrer rapidement la résistance et la méfiance du quartier, elle a lancé des négociations informelles avec les habitants, sans tenir compte du monopole de la criminalité organisée dans les embauches sur les chantiers.

Le *Laboratoire Zen Ensemble* a mis en place un atelier de projets concertés sur la situation urbaine et sociale à Zen. L'objectif affiché était de ne pas décevoir les attentes du quartier et de répondre à la situation d'urgence produite par l'imminence des travaux en constituant une commission spéciale qui, grâce à l'intervention du préfet de Palerme, contraindrait les entreprises et la mairie à la transparence des embauches sur les chantiers pour les jeunes de Zen 2.

L'autonomie du laboratoire est maintenant compromise. Il semble que la mairie de Palerme reconnaisse que celui-ci est un lieu de référence dans le quartier pour les situations d'urgence, tout en contrariant la croissance de son activité. Ainsi, la mairie de Palerme, dans le cadre de l'APC « *Réduction de la marginalité sociale et égalité des chances* » a exclu le projet présenté par le laboratoire. La mairie a sélectionné pour Zen 2, *Les traces de Frédéric II*⁵⁷, présenté par un institut national de formation et d'orientation professionnelle, en partenariat avec le *Laboratoire Zen Ensemble*. L'institut de formation propose l'association de la rénovation urbaine avec une formation sanitaire et sociale, sur le thème du handicap. Le partenariat se définit en effet, sur la base d'une relation préexistante entre deux organismes de formation professionnelle et deux associations qui travaillent sur le handicap (Union des Italiens Aveugles et la Coordination pour les Droits des Handicapés), et il a prévu un ancrage dans le quartier grâce à l'implication du *Laboratoire Zen Ensemble*, et de deux associations composées par des femmes et des jeunes.

La déclinaison du problème de la rénovation urbaine à Zen 2 fait de la *thérapie* une modalité de participation au projet. L'habitant de Zen est perçu comme le destinataire passif d'un ensemble d'interventions telles que: un centre polyvalent d'échanges sur les problèmes du quartier, un guichet pour l'emploi et des ateliers théâtre thérapeutiques pour jeunes.

56. En faisant référence à l'échelle de la participation d'Arnstein (1969).

57. Avec un financement de 300.000 euros pour une durée de trois ans.

Entamé en 2004, le projet était toujours au point mort en avril 2006. Seul le guichet pour l'emploi, dans les locaux du *Laboratoire Zen Ensemble*, a mené son action continue. L'atelier de théâtre a par contre provoqué des réactions négatives dans le quartier et a été remplacé par un cours gratuit de formation et d'accès à l'emploi.

Le responsable des projets APQC de la Direction aux Services Sociaux est convaincu que *Les traces de Frédéric II* est un projet urbain accidentellement activé à Zen 2. Le président de l'institut de formation a expliqué au contraire que Zen 2 était un lieu symbolique et stratégique dans la lutte contre la marginalité sociale et urbaine à Palerme. Il a reproché au *Laboratoire Zen Ensemble* la responsabilité de la faillite du quartier. Mais, au contraire, selon la responsable du laboratoire, l'objectif du projet était exclusivement la formation générale alors que le rôle du laboratoire était uniquement de proposer des activités autonomes et responsables sur le territoire; elle a également exprimé ses inquiétudes sur l'évolution du projet et ses conséquences. Le projet, en effet, risque d'être interrompu par la mairie, avec l'interdiction pour toutes les composantes du partenariat de participer à d'autres projets publics. Le laboratoire craint de voir disparaître de petits mais authentiques espaces de participation, construit dans le temps à Zen 2.

Le centre historique de Palerme. Valorisation immobilière et innovation sociale

Le centre historique a longtemps été un sujet tabou de l'action publique de l'après-guerre à la moitié des années 80.

Les financements nationaux réservés à la rénovation du centre historique ont été utilisés pour construire des quartiers de logements sociaux qui, situés loin du centre, ont favorisé l'expansion de la ville bourgeoise. Nous parlons ici d'un véritable exode: le nombre d'habitants du centre historique était de 136.000 en 1950 et 21.000 à la fin des années 60.

Ceux qui sont restés vivent dans des zones surpeuplées et dégradées, entre les décombres des bombardements de la deuxième guerre mondiale et les effondrements causés par les inondations et les tremblements de terre. Mais aujourd'hui, contrairement au passé, cela se déroule dans un espace de tensions entre les vieilles *pratiques de l'habiter* et les dynamiques nouvelles de la valorisation immobilière. Le tabou a été brisé.

Le processus de rénovation du centre historique a commencé pendant le *Printemps de Palerme*, aux débuts des années 90, suite à l'adoption régionale du «*Piano particolareggiato esecutivo*» (Plan Exécutif Détaillé) pour le centre historique en 1993.

L'inexistence de données sur la propriété, la dégradation des infrastructures et les conditions sociales et économiques du centre historique, auraient dû engendrer une action administrative extraordinaire. Cependant, la rénovation a simplement été abordée comme un problème ordinaire (Cannarozzo, 2004).

La ville de Palerme, grâce à la loi financière régionale de 1993, a débloqué 90 millions de liras de contributions publiques entre 1994 et 1999, pour le centre historique afin d'encourager les particuliers à réhabiliter le patrimoine résidentiel privé. Les particuliers ont aussi investi de manière autonome dans la rénovation : de 1994 à 2002, 816 permis de rénovation ont été accordés, 232 interventions ont été achevées, dont seulement 75 avec l'aide des contributions publiques (Orlando, 2004).

En 2001, le marché de la construction s'est ouvert aux entreprises immobilières, provoquant une intense spéculation. Les valeurs immobilières sont passées en quelques années de 750 à 5.000 euros par mètre carré, et seulement 30 des 70 millions d'euros disponibles pour la rénovation ont été dépensés⁵⁸.

La rénovation du centre historique aurait dû ajouter 50.000 nouveaux résidents aux 21.000 restants, mais l'absence de politiques visant à contrarier les effets de la valorisation immobilière, produit une lente *gentrification*, une plus grande ségrégation des anciens habitants aux marges du centre historique et de nouvelles expulsions.

Le plan de rénovation a été lancé dans les *Mandamenti*⁵⁹ *Tribunale et Castellammare*, voisins du bord de mer, et a anticipé les dynamiques sociales et géographiques, qui touchent aujourd'hui le centre historique.

Les deux *Mandamenti* étaient des lieux de mixité sociale, ayant une riche micro-économie locale. Dans le mandamento Tribunale, la *Kalsa*, ancien quartier d'artisanat et de pêche, vivaient une bourgeoisie et une noblesse consommatrices de biens et de services de la micro-économie (brodeuses, ébénistes, verriers, menuisiers et pêcheurs). Après la deuxième guerre, le départ de la noblesse et de la bourgeoisie a transformé la *Kalsa* en ghetto. Elle est progressivement devenue un lieu de stigmatisation sociale, contrôlé par la criminalité organisée : racket, contrebande des cigarettes, trafic de drogue. Le *Mandamento Castellammare* était quant à lui traditionnellement une *terre de frontière*, faite de mixité culturelle et sociale, due à la proximité avec le port de Palerme et la présence de l'ancien marché de la *Vucciria* : boutiques, auberges, bistrotts procuraient détente et apaisement aux voyageurs et aux marins qui

58. Bellavia E. *La Repubblica Palerme*, 20 Novembre 2005.

59. Deux axes principaux et orthogonaux divisent le centre historique en 4 zones urbaines, les *Mandamenti*.

débarquaient au port de Palerme. Les transformations urbanistiques du XX^{ème} siècle ont rompu les liens avec le port et transformé les zones du bord de mer en terrain vague, tandis que les zones dégradées autour du marché ancien sont à présent presque totalement vidées de leurs habitants.

Dans ce contexte, les politiques du « Pic Urbain » avaient amorcé un processus d'innovations culturelles et économiques, au travers d'actions de renouvellement de l'espace public, de la relance des activités économiques, et de la lutte contre la précarité. Le projet *Terres de frontière*, dans le cadre de l'APC régional *Réduction de la marginalité sociale et égalité des chances*, est né de l'exigence du secteur associatif de ne pas gaspiller le patrimoine des expériences locales que le projet Urban avait stimulé.

A partir du lancement du programme Urban en 1995, la rénovation des deux *Mandamenti* se déroula en deux phases :

1995-2000: un programme communautaire incite à articuler les politiques urbaines et sociales

Les interventions de rénovations urbaines de la ville ont provoqué un processus, un peu désordonné, de rénovations aux marges de la *Kalsa*. Parallèlement, le programme Urban permit de rénover le cœur même du quartier, de la Place Marina à la frontière avec la *Kalsa* (Carta et Bucchieri, 2002a, 2002b). Une série d'interventions pour l'éclairage public et pour les pavages des allées principales furent réalisées; un réseau de travail social dans les théâtres fut créé; la constitution d'un district de l'artisanat fut soutenue et le parc automobile pour le tourisme fut rénové.

En 1999, dans le cadre du programme Urban, le projet communal *L'île qui est là*, s'installa dans le centre social S. Anna sur la place de la *Kalsa*. Rompre l'isolement historique de la *Kalsa* nécessitait un processus progressif de dialogue entre habitants et institutions, grâce aux gratifications économiques et au passage de la cogestion à l'autogestion. Un modèle d'intervention sociale en réseau associant la vie privée et publique des femmes fut lancé. Pour combattre une culture de la violence basée sur la dépendance et sur le travail domestique de la femme, une série de rencontres-conférences fut organisée entre des femmes du quartier et des leaders d'opinions sur les abus sexuels et les maltraitements. Le projet avait pour principe la responsabilisation et l'ouverture à *l'autre* des femmes du quartier. Un système de garderie des enfants intitulé « *baby-parking* » fut ouvert de 7.30 à 18 heures. Autogéré par les mères de familles de la *Kalsa*, il donne la possibilité aussi à deux femmes de la même famille d'accroître le revenu de la famille avec une rétribution de 13 euros par jour pour 3 heures de travail. En 2000, avec le projet « *Say no to violence* » contre la traite des femmes nigériennes, fut créé un réseau de soutien entre les femmes de la

Kalsa et les immigrées nigériennes décidant d'abandonner la prostitution. Malgré les difficultés initiales, les femmes du quartier se sont occupées des enfants des Nigériennes dans le *baby-parking*. Cependant, les échecs rencontrés auraient nécessité un suivi plus important et un approfondissement des problèmes. Le projet *Broder Palerme* qui puise dans la tradition ancienne des brodeuses de la *Kalsa* est parvenu à créer un petit circuit économique avec 25 femmes âgées de 17 et 40 ans, grâce à l'ouverture d'une boutique dans le centre historique. Mais les disputes entre les institutrices professionnelles et les femmes ont contraint à fermer l'activité, en dépit du succès des ventes de broderies auprès des touristes.

Outre *L'île qui est là*, le programme Urban est composé du projet QUOTA (Quartier, Union, Horizon, Tentations, Art), du bureau « jeunesse » de la Direction aux activités sociales. Quatre associations engagées dans le social et dans les activités théâtrales et artisanales ont constitué un réseau d'actions sur le territoire, visant à la prévention de la précarité des enfants et des jeunes et de l'échec scolaire. La Ludothèque et le Ludobus présents dans la rue et sur les places, devaient encourager la participation active des plus petits et de leurs parents, par la médiation du jeu et la confrontation aux règles. Le Musée Imaginaire, dans la cour d'une école élémentaire de la *Kalsa*, incitait l'enfant à utiliser ses cinq sens pour se représenter le quartier et connaître son *nouveau rôle dans le quartier*. La bibliothèque multimédia misait quant à elle sur la *narration*, en utilisant différents outils de communication comme moyen de croissance culturelle de l'individu, et de retour à l'usage de la voix pour exprimer sa subjectivité. Le jardin de la Table Ronde, en faisant appel à la mémoire des tenanciers des auberges disparues du port et à celle des personnes âgées et des jeunes du quartier, implique les enfants dans un projet d'architecture participatif. Un lieu dégradé, ayant été successivement une décharge, un chenil pour combats clandestins, et un parking illégal en dépit des tentatives de rénovation du site par les habitants et la mairie a été transformé en un lieu de rencontres et de jeux en plein air, pour un petit quartier de logements sociaux aux marges du centre historique.

Bien que les associations travaillent de manière autonome, elles collaborent à un projet de lutte contre l'échec scolaire sur l'axe famille-école-territoire qui, même s'il n'est pas inclue dans les politiques Urban, est devenu un vivier d'expériences communes. L'objectif du projet est d'aider les enfants à s'approprier leur territoire au travers d'animations et d'une médiation des habitants du quartier. Aidés de pédagogues, les volontaires vont dans les maisons, évaluent les problèmes, sensibilisent les mères et pour une période, accompagnent les enfants à la ludothèque pour encourager le retour à l'école grâce au jeu.

2001 – 2006 : désarticulation et fragmentation des actions

À partir de 2001, urbain et social s'éloignent. L'ouverture aux entreprises immobilières des marchés publics de la rénovation provoqua une intense spéculation immobilière dans les quartiers. Les entretiens effectués montrent que les acteurs ont fortement ressenti cette inflexion. A la *Kalsa*, une intense activité d'achat et de vente d'immeubles chassa les anciens habitants dans les parties les plus dégradées, ou les expulsa du quartier. Les activités artisanales disparurent presque toutes en raison de l'absence de soutien des institutions anti-racket même si quelques voitures de police surveillent les commerces courageux qui ont dénoncé le chantage. Dans le *Mandamento Castellammare*, l'acquisition d'un important patrimoine immobilier par une seule société immobilière, s'est accompagné d'une forte accélération de la dégradation physique et du déclin du vieux marché de la *Vucciria*. Le quartier n'a presque plus d'habitants. La nuit, il devient un endroit dangereux, où dealers et voitures bloquent les ruelles et où les cyclomoteurs se fauillent dangereusement⁶⁰. Le Jardin de la Table Ronde, près du bord de mer, sollicite des mesures d'entretien et de nettoyage, qui ont été prises puis interrompues.

Parallèlement une période de transition dans les politiques sociales s'est ouverte: le projet communal s'est achevé et le rôle des quatre associations dans le quartier s'est modifié.

Au lieu de soutenir un passage progressif à l'autogestion, le sens même du projet communal *L'île qui est là* a été remis en cause. Une fois les financements Urban épuisés, le centre S. Anna a été maintenu par des fonds municipaux, jusqu'à la délégation de sa gestion à une association sportive en 2004. Les femmes ne travaillent plus au centre, et elles sont redevenues dépendantes des allocations. Ne travaillent plus au centre que des bénévoles, des travailleurs sociaux et des membres de l'association sportive. En juin 2006, la responsable du projet *L'île qui est là* a été éloignée du centre.

Mais l'urbain et le social recherchent une nouvelle façon de collaborer.

En 2001, les quatre associations du projet QUOTA se sont transformées en Consortium SALI, en tant qu'entrepreneurs de politiques sociales pour proposer une coordination d'actions concernant les enfants, les adultes et le territoire. Le consortium SALI est un réseau alternatif de développement local

60. Malgré le plan de rénovation de la *Vucciria*, lancé par la Chambre du Commerce avec les financements Urban, un quart des enseignes du quartier ont adhéré seulement au plan de rénovation des marchés historiques financé par les fonds Agenda 2000. Ceux qui le peuvent, se déplacent et louent un emplacement sur la rue Vittorio Emanuele; cette relocalisation progressive est en train d'étouffer le marché historique de la *Vucciria*.

dans le centre historique et il travaille grâce à la synergie de plusieurs instruments. Il a obtenu un financement pour la constitution d'un « District de la culture » dans les zones en bord de mer⁶¹, dans le cadre d'un appel d'offre « sviluppo sud – regione Sicilia » (« développement sud – région Sicile »). Le Consortium est aussi le promoteur du projet *Terres de frontières*, l'un des projets les plus réussis de l'APQC *Réduction de la marginalité sociale et égalité des chances* et il est utilisé comme un dispositif de liaison entre le développement de la communauté et celui du district culturel.

Le consortium sensibilise en effet le *District de la culture* à Palerme à la régularisation du travail au noir⁶², au contrôle informel du territoire, et les jeunes à la culture de l'hospitalité.

Les zones d'intervention sont des terrains vagues, près des quartiers de logements sociaux, des parkings illégaux et des zones abandonnées, aux marges de fouilles archéologiques. Ces zones sont aussi des lieux d'occupation temporaires. Gardiens de parking illégaux et marchands ambulants *gèrent* des pans de rue, devenant parfois un problème d'ordre public; les jeunes des périphéries errent toute la journée dans les rues, avant de retourner le soir dans les quartiers-dortoirs quand leurs parents rentrent du travail.

Grâce à l'action du Consortium, ces zones pourraient devenir un lieu de tourisme culturel, ce qui demanderait un meilleur service d'accueil et de valorisation des zones archéologiques.

Favoriser une nouvelle appartenance au territoire et une culture de l'accueil nécessite des formes de participation innovantes. L'APC *Terres de frontière* a lancé un processus de médiation, qui vise, grâce à l'affirmation des valeurs de la démocratie, de la légalité et du développement, à favoriser l'interaction et l'intégration culturelle dans ces espaces.

L'APC a débuté en 2004 et les services sociaux de la ville de Palerme le considèrent comme l'un des plus réussis parmi les 10 projets APC⁶³ de rénovation urbaine.

Il permet:

1. Le fonctionnement des ateliers qui encouragent la liberté de pensée et d'action des membres de *la communauté*;
2. La création de lieux de concertation avec différents acteurs sociaux et économiques locaux;

61. Grâce au projet « Albal, une nouvelle porte de la ville – Services d'Accueil zonales », destiné au Tourisme Culturel.

62. A Palerme, 28 % des travailleurs sont illégaux et ce sont souvent des femmes et célibataires.

63. Avec un financement de 240.000 euros d'une durée de trois ans.

3. L'implication d'un gardien de parking « informel » dans la gestion des interventions ;

4. L'adhésion au projet de 250 commerçants extérieurs au quartier et de deux tour-opérateurs, dans la perspective d'activer un circuit artisanal de tourisme ;

5. L'implication de huit jeunes pour la formation d'une entreprise sociale responsable de la gestion et de l'entretien du patrimoine historique et archéologique du quartier ;

6. La consolidation des activités agrégatives de chaque association qui constitue le consortium SALI ;

Cependant, *Terres de frontière* souligne les difficultés du travail en réseau avec les institutions locales. Le consortium SALI peine à l'ouvrage, entre les difficultés de collaborer avec les institutions et la crainte de décevoir les attentes des habitants impliqués. D'un côté, *Terres de frontière* permet de développer des pratiques innovantes sur le territoire ; d'autre part, le consortium SALI risque de perdre le financement du district de la culture en décembre 2006, à cause des réticences grandissantes de la municipalité.

Il semble en définitive que l'alliance faite par le consortium SALI entre le district de la culture et la sécurité sociale soit en conflit avec le processus d'internationalisation dans lequel est engagée Palerme. Le *District de la culture* du Consortium SALI entre, en effet, dans une zone Prusst (Programme de Requalification/Rénovation Urbaine et de Développement Durable du Territoire), une initiative publique pour la création d'un parc archéologique sur le front de mer. L'intervention sur les espaces publics (places) et les perspectives de valorisation immobilière des terrains de la ville deviennent alors une contrainte pour la liberté d'expérimentation de formes innovantes de l'articulation entre *urbain* et *social*.

Notes critiques et réflexions

Sécurité et criminalité. A Palerme, la sécurité urbaine concerne les relations entre la criminalité organisée et le gouvernement du territoire : les organisations criminelles règlent l'usage des infrastructures et l'accès aux services présents sur le territoire même. Selon cette acception, le thème de la sécurité met en jeu les systèmes culturel, social, civil et politique de la ville. Cet aspect permet de souligner d'autant plus que la sécurité présente des traits très spécifiques selon les contextes urbains où on l'observe.

Gouvernement central et local. La sécurité est à Palerme une prérogative qui concerne l'Etat autant que la municipalité. L'intervention de la Police d'Etat est souvent invoquée par l'administration locale. Ces actions ont une forte

portée symbolique et contribuent à réduire le sentiment d'insécurité, mais elles donnent, en revanche, le sentiment d'une situation très grave, d'une ville assiégée par la criminalité. La coordination des actions de niveaux central et local pose des problèmes en terme d'apprentissage réciproque en vue d'une plus grande efficacité. La distance par rapport aux tensions locales qui caractérise l'intervention d'Etat peut expliquer la présence constante de ce double niveau d'action. La demande est forte d'une sécurité qu'il soit possible de maîtriser dans le respect des conditions et des attitudes civiques locales.

L'engagement de la société civile. Mais un aspect intéressant du cas de Palerme est que le problème de la sécurité, qui se pose en termes plus tragiques qu'ailleurs en Italie, a provoqué de nombreuses réactions et initiatives de la société civile. Elle s'est engagée et continue à s'engager dans une perspective qui veut prendre ses distances avec les logiques de la politique locale. Il s'agit de refonder un sentiment de confiance dans les initiatives des citoyens et de mettre petit à petit en échec la criminalité organisée.



Thèmes et acteurs

Massimo Bricocoli, Paola Savoldi

Les politiques locales de sécurité urbaine en Italie : enjeux

Un premier constat, très synthétique, est à souligner et confirmer, après avoir décrit et discuté les six cas italiens : le système administratif déconcentré qui caractérise l'Italie met en relief qu'il n'existe pas un seul modèle d'action sur la sécurité. Au contraire, les contextes (social, politique, urbain) peuvent déterminer des actions variées, différentes. A Palerme les citoyens entreprennent des initiatives, agissent afin d'atteindre aux meilleures conditions de sécurité. A Naples la sécurité n'est pas seulement un objet de tutelle individuelle, mais devient la condition du développement de la ville. A Rome l'objectif sécurité représente l'occasion pour les municipalités de s'engager dans la logique d'une attribution subsidiaire d'initiative et de pouvoir aux quartiers. A Turin la politique de la sécurité est jugée centrale par l'administration communale qui s'en occupe directement en investissant, en innovant et en établissant la connexion entre sécurité et politiques urbaines.

L'exploration du domaine des politiques locales de sécurité urbaine en Italie a mis en évidence l'importance des processus de régionalisation et de municipalisation. Ces dynamiques marquent plusieurs domaines des politiques publiques et ont créé une forte diversification des pratiques et des lois régionales et, plus généralement, des dispositifs qui règlent l'action publique (Bricocoli, de Leonardis et Tosi 2008). Face à cette situation, les institutions en charge de la question de la sécurité ont élaboré des agendas politiques selon des méthodes et des styles très différents. Ces différences s'expliquent d'abord par les disparités entre les régions du nord et du sud de l'Italie. Au nord, la sécurité, généralement définie comme « sécurité urbaine », est un objectif que le gouvernement local se propose d'atteindre; au sud, la sécurité représente par

contre un enjeu et un défi stratégiques qui engagent à la fois les conditions institutionnelles des actions locales et les interventions du gouvernement national. Dans ce dernier cas, les principales attentes s'adressent au niveau central (la police d'Etat) et concernent surtout l'influence de la criminalité organisée sur le développement local (Sales, 2006; Saviano, 2007).

Enfin, nous avons conclu que le terrain où ville et sécurité se croisent est plus intéressant à observer que la perspective qui définit la sécurité seulement en termes d'ordre public.

Le thème générique de l'*insécurité*, notamment dans sa variable d'*insécurité urbaine* très répandue dans le débat national, inclut des phénomènes ayant une portée locale et quotidienne. Il s'agit donc d'un thème qui brasse un ensemble varié de questions. Mais précisément, à partir du moment où ces questions sont rapportées à la sécurité, elles sont directement intégrées au domaine du contrôle et du maintien de l'ordre public, excluant ainsi les représentations et les solutions alternatives.

En Italie, le développement des politiques dites de « sécurité urbaine » a été fortement marqué par :

- la présence de plus en plus évidente dans les agendas politiques, notamment au travers des médias, des questions relatives au thème de l'insécurité; cette tendance est devenue plus forte après la réforme de l'élection directe des maires;
- les processus de décentralisation, c'est-à-dire le transfert aux régions et aux municipalités de tâches qui relevaient de la compétence au niveau central;
- les financements des politiques régionales ont porté sur : le renforcement et la réorganisation des services de la police locale (Lombardie); des interventions menées par une pluralité d'acteurs (Piémont); une étroite association entre les interventions sécuritaires et la rénovation de la ville (Lazio et Rome); la perception de la sécurité comme pré-requis au respect des lois et au développement (comme c'est le cas de la Campanie et de la Sicile qui ont eu accès aux financements nationaux destinés aux régions du sud).

L'observation des pratiques et des contenus des politiques locales de sécurité permet de montrer la multiplicité des définitions du champ d'action et des acteurs du domaine. Nous exposerons premièrement la tension entre politiques orientées vers la prévention et la répression d'un côté, les politiques orientées vers l'amélioration de la qualité sociale de la vie urbaine de l'autre; deuxièmement, nous montrerons quels sont les thèmes et les questions qui émergent d'une réflexion sur la sécurité.

Les frontières de la sécurité

Politiques à la frontière de l'urbain, du social et de l'ordre public. Les politiques et les définitions de l'insécurité sont souvent issues d'agrégations de problèmes habituellement traités par d'autres politiques. Trois domaines majeurs des politiques de sécurité urbaine constituent un terrain d'observation de la politique et de ses outils: la population étrangère d'immigration récente, les quartiers en crise (de logements sociaux ou non) et les espaces publics ouverts. Un premier constat, qui permet de croiser les raisonnements sur les politiques sociales et sur les politiques urbaines, porte sur le fait que les politiques de sécurité visent des lieux, des terrains (au sens métaphorique ou non) dans lesquels les autres politiques ont connu un échec. Ainsi, les politiques sociales sont de moins en moins développées dans les principaux foyers d'immigration, alors que des politiques de la sécurité sont lancées pour contrer les effets conflictuels de la présence d'étrangers dans des contextes spécifiques (tels que les centres historiques ou les périphéries dans lesquelles les principaux axes d'intervention sont la rénovation urbaine et la réduction de la présence étrangère).

Là où il devient difficile d'articuler politiques sociales et politiques d'urbanisme sur l'espace et le développement des quartiers d'habitat social, les politiques de sécurité proposent de résoudre des problèmes considérés comme insolubles.

De même, là où les difficultés liées à l'habitat sont graves et provoquent une demande complexe de politiques (comme c'est le cas des populations nomades dans les métropoles), les interventions des administrations locales se traduisent généralement par des initiatives plus ou moins répressives, plus ou moins orientées vers le déplacement et la relocalisation, toujours provisoire, des habitants. Dans tous les cas, ce type d'actions répond moins à des questions d'habitat que de sécurité.

Le paradigme néolibéral qui sous-tend les politiques publiques actuelles constitue une clé de lecture utile pour comprendre les spécificités et l'évolution des politiques dites de sécurité urbaine en Italie. La liberté des citoyens devient l'objet de protection et permet de justifier des actions sécuritaires face à des problèmes dont les causes sont en réalité liées aux transformations socio-économiques et urbaines.

Dans cette perspective de *neoliberal change*, les « pratiques de sécurité » touchent souvent au domaine du *social*, c'est-à-dire qu'elle se traduisent par des interventions de nature sociale. La dimension « sociale » des actions est intégrée de façon presque « mécanique », que cela concerne des espaces (par exemple les quartiers d'habitat social de Milan, dans lesquels ont été installés

des systèmes de vidéosurveillance et mis en place des activités d'animation sociale) ou des personnes (plus directement chez les sujets définis comme socialement fragiles). Les interventions sécuritaires sont présentées comme « sociales », ce qui a pour conséquence la réduction progressive de la responsabilité des services de l'administration publique institutionnellement responsables du travail social. A Milan, par exemple, à l'augmentation des financements destinés aux acteurs de l'animation sociale et du travail avec les jeunes correspond un retrait progressif des services sociaux publics dans les quartiers. Autrement dit, là où les politiques « sociales » de sécurité interviennent, les politiques et les actions réellement sociales perdent du terrain.

C'est donc en observant les pratiques et les contenus des politiques de sécurité qu'on voit émerger plus clairement l'ambiguïté de leur définition et de leurs champs d'actions. Nous pensons, finalement, qu'il est moins intéressant de souligner la tension entre les politiques de répression et les politiques d'amélioration de la vie urbaine, que de montrer que ce type de politique intervient dans des cas où les problèmes ne sont pas résolus par les autres politiques. Nous approfondirons à présent quelques caractéristiques plus spécifiques des politiques de sécurité.

Espaces publics, quelques dilemmes. De nombreuses actions dont les buts affichés sont l'amélioration de la sécurité (ou selon une formule fréquente, une sécurisation), la réduction des risques, se basent sur une définition nouvelle des problèmes. C'est pourquoi nous avons analysé les politiques de sécurité dans leurs liens avec les politiques sociales et de l'habitat, et observé les dynamiques de transformation du cadre social et urbain qui dérivent de l'absence (ou de la faiblesse) de politiques sociales.

Parmi les pratiques analysées, nous nous sommes intéressés aux politiques et actions de régulation de l'usage de l'espace urbain, de gestion (et parfois d'élimination) de la présence d'une immigration récente en situation provisoire et critique. Plus généralement, ces politiques visent à traiter des situations dans lesquelles la seule présence des immigrés dans les espaces publics pose problème. Dans ces cas, l'objectif est de délimiter, séparer, assainir. A Milan, les conflits sur les usages des espaces publics (entre résidents et « mauvais habitués ») sont traités au nom de l'urgence, celle de rendre la ville aux citoyens, de bannir les usages importuns à l'aide de clôtures, barrières et d'interdiction d'accès la nuit. D'autre part, les quartiers d'habitat social, jugés en danger, font l'objet de contrôle avec des systèmes de vidéo surveillance selon une perspective ambiguë qui ne spécifie pas l'objet de la mise en sécurité : s'agit-il de protéger les habitants du quartier d'habitat social ou de protéger la ville de la menace des banlieues ?

Il nous semble que la définition sécuritaire des politiques locales est l'effet du relâchement progressif des actions sociales : politiques de l'habitat et de l'in-

tégration des immigrés. Un autre cas emblématique est celui des plans d'intervention en centre-ville qui concernent les biens immobiliers privés en mauvais état, et donc souvent loués à des immigrés exclus des listes d'habitat social. Ces plans font toujours référence à la nécessité de rétablir des conditions de sécurité et comportent toujours un double objectif: d'un côté, rénover les immeubles, de l'autre exercer un contrôle social au travers d'une régulation par les loyers et par la mise en place de normes d'hygiène. Le tout s'inscrit dans le cadre d'un contrôle du territoire, d'une étroite collaboration avec les forces de l'ordre, la police locale, la police d'Etat et la Préfecture.

Figures et acteurs de l'intégration

Si la dimension urbaine constitue l'élément le plus intéressant des politiques de sécurité, nous nous sommes interrogés sur le sens de cette qualification et sur la façon dont elle était interprétée. Pour ce faire, nous avons considéré la question de l'intégration comme un fil conducteur et comme un outil de compréhension.

L'association des forces de police. En Lombardie et à Milan, l'innovation des politiques de sécurité consiste principalement à associer les acteurs du contrôle de la ville et du territoire. Même si la référence aux pactes (tels que les pactes pour la sécurité locale) qui impliquent l'engagement et la concertation des acteurs de la société civile est constante, les acteurs les plus impliqués dans les processus d'intégration sont les différentes forces de police. En théorie, l'hypothèse d'une police régionale unifiée a été rejetée, mais au fil du temps nous avons observé que de nombreuses initiatives de la région promeuvent directement la coopération entre les corps des polices locales des différentes municipalités. Ce type de service (souhaité) mène des actions de contrôle du territoire, grâce notamment à la collaboration des services nocturnes et ce, moins dans une logique d'adaptation des actions à un contexte urbain spécifique que de satisfaction d'une demande ou d'une urgence qui dépasse les capacités des forces de police disponibles.

Dans les cas de Naples et Palerme, par contre, la question de l'articulation entre corps de police différents se pose à un niveau supérieur. La police locale occupe une place moins claire et les politiques de sécurité urbaine visent à mieux intégrer les différents organes d'Etat parmi lesquels les forces de l'ordre qui sont très présentes au niveau local et parfois intégrées à l'armée.

Collaboration de l'administration, des institutions et des citoyens. La mise en place d'actions de sécurité menées par plusieurs acteurs représente un trait commun et typique des expériences de Turin, et quoique d'une manière diffé-

rente, de Naples et Palerme. Le cas de Turin est intéressant justement parce que les projets de sécurité urbaine s'articulent fortement aux autres projets de régénération urbaine. L'action de la police municipale de Turin est incitée à s'intégrer à celles des autres secteurs. Dans le cas de Rome, une action similaire a pris en compte la valeur et le sens de la contribution des citoyens à la durabilité et à l'efficacité des projets. Les cas de Palerme et Naples sont différents. À Palerme, les politiques des acteurs institutionnels et de certaines associations, ont su mobiliser, certes dans un climat de tension, des secteurs de la société civile qui luttent contre la mafia au nom du respect des lois. À Naples, un tel engagement paraît plus faible. Peut-être, comme le remarquent certains observateurs, l'influence des organisations criminelles est-elle différente : à Palerme la mafia avec sa structure hiérarchique, est moins liée à l'organisation des zones urbaines (des quartiers...), alors qu'à Naples la camorra, beaucoup plus dense et réticulaire est plus puissante pour bloquer les initiatives de mobilisation sociale (Sales, 2006).

L'intégration comme requis préalable. L'accent *local* des politiques de sécurité exclut les éléments structureaux de la définition du champ de ces politiques (telles que les transformations du marché du travail, la population surnuméraire, les flux et les processus d'immigration, la situation précaire et irrégulière des travailleurs immigrés) qui représentent des éléments constitutifs de la dimension sociale de l'insécurité. Les nouvelles politiques traitent la partie visible de ces phénomènes telle qu'elle se manifeste au niveau local. Ainsi, l'insécurité devient un phénomène identifiable localement, auquel on peut faire face.

Dans ce domaine, les suggestions et les perspectives les plus intéressantes proviennent du cas de la région Frioul Vénétie julienne et de son chef-lieu Trieste. L'une des spécificités de Trieste, comparativement aux autres contextes italiens, est l'absence presque totale de débat autour du thème de l'insécurité urbaine. Le cas de Trieste, dépourvu de références explicites aux politiques de sécurité, incite à réfléchir aux effets indirects d'autres politiques en matière d'insécurité (sociales, de l'habitat, et sanitaires). Nous faisons l'hypothèse qu'à Trieste les effets des politiques de sécurité urbaine sont un sous-produit d'autres politiques publiques et que l'intégration des différentes politiques a toujours été un préalable aux actions de sécurité. Les questions d'ordre public appartiennent historiquement au domaine de la défense nationale, en raison de la proximité de la frontière (autrefois avec le bloc de l'Est, aujourd'hui avec la Slovénie). L'administration municipale prend traditionnellement en charge la sécurité et la protection des citoyens. La police locale a toujours eu un rôle très marginal en ce qui concerne l'ordre public à Trieste et les agents ne sont pas armés, contrairement à ce qui se passe dans beaucoup d'autres villes italiennes. Le rôle de la police locale est depuis toujours limité au trafic routier et

au contrôle des règles d'usage des espaces publics. Cette tradition demeure forte, même si la majorité actuelle est proche des idéologies de la droite nationaliste, normalement promotrice de politiques sécuritaires. Les actions régionales et locales dans le domaine des politiques socio-sanitaires (très territorialisées) produisent des interactions, des échanges entre acteurs institutionnels et citoyens qui laissent une marge d'initiative aux acteurs de la société civile (Rotelli, 1999; Re, 2003).

Mises à part quelques exceptions, il est fréquent que les problèmes associés à l'insécurité soient traités en termes d'expulsion, de division, d'assainissement, manquant la chance d'intégrer des perspectives plus complexes, qui prennent en compte la nature plurielle et multiple des problèmes dits « sécuritaires » (Tosi A., 2003; Selmini, 2004).

Les expériences que nous avons présentées peuvent être analysées dans cette optique selon deux angles :

- l'*orientation* des politiques, leurs *buts*, leurs conceptions de la sécurité,
- *la forme et les effets* de telles politiques : comment ces politiques sont-elles présentées par les acteurs publics ? Quels sont leurs effets à moyen et à long terme ?

Les conditions de la sécurité

Nous avons distingué ici deux orientations principales des politiques de sécurité.

Les politiques de sécurité comme condition du développement local. Les politiques et les projets qui s'inscrivent dans cette orientation luttent contre les nouvelles formes de faiblesse sociale provoquées par les changements structurels des villes et de la population. Dans le Frioul Vénétie julienne à Trieste et à Turin, les projets urbains concernent de plus en plus des problèmes stratégiques pour l'évolution de la ville, tels que l'immigration et l'intégration des citoyens étrangers. La sécurité dérive de la mise en place de ces politiques, mais n'est pas en soi une cible exclusive et prioritaire. Dans les villes du centre et du sud de l'Italie, l'objectif est de rendre les villes capables d'accueillir des projets d'investissements et de développement locaux, qui réduisent également l'influence persistante de la criminalité (la mafia et la camorra à Palerme et à Naples).

Dans ces derniers cas, les politiques locales de sécurité urbaine sont souvent des politiques marginales qui traitent les problèmes négligés par les autres politiques. Dans le cas des quartier d'habitat social par exemple, les actions sécuritaires s'inscrivent dans le cadre de programmes d'intervention qui n'impli-

quent pas tous les acteurs en présence. Ces problèmes sont volontairement oubliés par des politiques effectivement innovantes et intégrées qui tendent, dans les pratiques, à traiter les questions plus simples. L'inefficacité de l'action publique locale devient évidente dans les situations les plus difficiles comme l'occupation illégale de logements, les problèmes liés à l'emploi, autant de questions qui nécessitent des politiques structurelles et l'intervention du gouvernement national (Tosi S., 2004).

Le cas de la région Frioul Vénétie julienne peut être intégré à cette orientation, même s'il en constitue une forme extraordinaire, en l'absence de la question de l'insécurité en tant que telle. Celle-ci est entièrement confiée à un ensemble de politiques sociales d'une part, et aux forces de l'ordre d'autre part.

Politiques de sécurité visant la réparation et la sauvegarde. Là encore, les références aux dynamiques de l'évolution socio-économique et des changements des contextes urbains sont déterminantes, mais les actions les plus intéressantes consistent dans les « détournements » d'autres politiques. C'est le cas des projets dans lesquels la tension entre prévention et répression est constante et dans lesquels les risques d'agressions sont réduits par un contrôle très strict du territoire. C'est certainement le cas de Milan et de la région Lombardie, de Naples, de Palerme, même si, dans ces deux dernières villes, la prégnance de la criminalité organisée reste marquée. La forme et le contenu des politiques sont explicitement liés à la sécurité qui devient l'objet même de l'action. Dans ce cadre, les principaux investissements sont accordés aux actions de surveillance et de contrôle. Les projets de ce type bénéficient de financements publics pour installer des systèmes de vidéosurveillance ou pour allonger la durée des services des polices locales (même dans le cas où aucune donnée n'atteste d'une augmentation des délits et des violences). Ces programmes ne s'inscrivent pas dans une logique d'*accountability* et se limitent à mettre en place des outils de contrôle, de prévoir des heures de garde et de service, d'utiliser des outils de surveillance innovants. Enfin, même quand les apports financiers sont importants, il est rare que soient mises en place des évaluations des effets et de l'efficacité des actions.

La présence de ces deux orientations confirme les observations qui proviennent de nos cas d'étude. En somme, les politiques de sécurité peuvent être :

motivées par des logiques d'autres politiques sociales et urbaines ;

des outils d'urgence dans des situations très critiques. En tant que telles, elles donnent de la visibilité à une coalition politique.

La durabilité des réponses sécuritaires

Les politiques de sécurité en Italie occupent une position importante sur la scène médiatique et dans les agendas des politiques locales ; le thème a un impact immédiat et évident car il promet des réponses simples à des problèmes complexes. Néanmoins, les réponses apportées par ce type de politiques ne résolvent que partiellement des problèmes que les citoyens perçoivent comme urgents et graves. Nous expliquons cette situation par deux facteurs :

- les problèmes visés ont des racines profondes et multiples qui sont la faiblesse des politiques sociales, le mal-développement de la ville et de sa forme urbaine (les caractères des lieux, publics et privés), la pression des demandes que les phénomènes migratoires posent de plus en plus, les conditions d'incertitude qui affectent l'emploi ;
- les politiques de sécurité disposent de ressources limitées sauf dans les cas de quelques villes au sud de l'Italie, alors qu'elles jouissent d'une visibilité excessive, notamment dans les médias. Cette situation génère des demandes incessantes de nouvelles politiques de sécurité.

En conclusion, ces politiques ne s'inscrivent pas dans une perspective durable, et ont peu d'effets à moyen et long terme.

Pour mieux comprendre les spécificités et l'avenir de ces politiques, il serait utile d'en observer le *cycle de vie* au fil du temps. Ce type d'exercice a été fait en Italie moins pour les politiques de la sécurité que pour d'autres politiques de la ville lancées au début des années 1990 (Pasqui, Valsecchi, 2002). Les expériences des villes que nous avons présentées, notamment Naples, Palerme, et Turin, montrent que la première période de ces politiques coïncide avec une phase de renouvellement des politiques de la ville et des politiques de développement local, de renaissance de l'image de la ville, d'amélioration des conditions de vie sociale et civile. Pendant cette phase, les politiques de sécurité semblent être efficaces, car :

- elles accompagnent d'autres politiques locales, selon des modèles intégrés nouveaux en Italie ;
- elles traitent les problèmes les plus simples et les plus évidents.

Dans ces différentes phases, les nouvelles politiques locales, y compris celles de sécurité, peuvent progresser dans deux directions distinctes : d'un côté elles peuvent être transformées en politiques ordinaires, de l'autre elles peuvent donner lieu à de nouvelles initiatives. Dans le premier cas, les administrations doivent s'impliquer dans une démarche difficile, assimiler les éléments innovants et les intégrer à des organisations (les structures des administrations publiques), les mettre en relation avec les politiques plus traditionnelles. Dans le second cas, ces politiques risquent de se réduire à

des interventions d'urgence, souvent mal coordonnées avec les autres politiques urbaines.

Le lien entre ces politiques et les organisations administratives qui les appliquent est donc essentiel. L'exceptionnalité ou la progressive réduction à une routine des actions de sécurité est certes le résultat d'une volonté politique, mais pour aboutir elles nécessitent également une prise en charge et un engagement des structures administratives et de ses acteurs. En somme, la *distinction* (souvent soulignée publiquement) des fonctions et des actions de sécurité et le maintien de cette distinction, implique l'expérimentation d'initiatives innovantes, mais qui risquent de ne pas être associées à d'autres politiques essentielles pour la diffusion d'un sentiment de sécurité.

Visibilité, efficacité : une géographie thématique

Pour dessiner la géographie des cas étudiés jusqu'ici nous proposons de recourir à quelques clés de lecture qui mettent en relief les critères de l'*efficacité* et de la *visibilité* des politiques de sécurité ou, à l'opposé, de leur inefficacité et de leur invisibilité. Le cadre qui se profile peut être représenté par un carré divisé en quatre parties qui associent les différentes variables prises en compte : les cas des politiques de sécurité efficaces et visibles, ceux des politiques efficaces et invisibles, ceux des politiques inefficaces et visibles et, enfin, ceux des politiques inefficaces et invisibles.

Mais tout d'abord, essayons de définir ces quatre variables :

1. La *visibilité* est une exposition, une « mise en public » des politiques de sécurité qui s'appuie sur la force symbolique et médiatique de ces types d'actions. En fonction des contextes, différentes interprétations de ces politiques peuvent être faites : ainsi la visibilité peut provenir de l'intégration à une synergie d'interventions dans le cadre d'actions concertées apportant une réponse durable aux problèmes. Parfois, la visibilité passe par des slogans, des promesses de solutions rapides, dans une logique de recherche du consensus électoral et en dépit de la responsabilité politique des décideurs impliqués. Ce second type de politiques n'offre souvent que des solutions provisoires, les problèmes de sécurité étant autant liés à un sentiment d'insécurité qu'à des causes plus profondes.

2. L'*invisibilité* est par contre une stratégie qui conduit à ne pas faire la publicité des politiques de sécurité, à ne pas en faire un étendard électoral et politique, mais plutôt à faire face aux problèmes urbains comme un tout qu'il faut appréhender en fonction des contextes (et des différentes zones qui composent la ville, leur géographie, leur histoire, leurs habitants). Dans cette perspective il

faut agir selon des voies annexes : la lutte contre le chômage, l'amélioration des services de ramassage scolaire, la rénovation des habitats vétustes, etc. L'invisibilité peut donc dériver d'un côté de la collaboration étroite entre les nouvelles politiques pour la ville (un ensemble de politiques parmi lesquelles celles de la sécurité, ni plus ni moins importantes que les autres), de l'autre de l'existence d'une bonne sécurité assurée par une gestion efficace de la question sociale.

3. *L'efficacité* des politiques de sécurité se définit ici comme la capacité à répondre aux exigences de sécurité : exigences explicites, mais aussi implicites qui sont liées à un besoin de vivre mieux en société ; les politiques de sécurité efficaces sont celles qui montrent, au fil du temps, des résultats collectifs et positifs ; lorsque certaines politiques ont des cycles de vie longs et qu'elles s'associent à d'autres politiques, l'efficacité de l'action publique est généralement importante et crée des situations d'apprentissage.

4. *L'inefficacité* est donc une incapacité à résoudre les malaises urbains, par exemple, lorsque les problèmes ne trouvent pas de solution autre qu'une première réponse de façade présentée en urgence aux médias. Ces solutions banales ne cernent pas la véritable nature des problèmes, ce qui grève les diverses actions et l'organisation des institutions. La conséquence en est que les problèmes n'arrêtent pas de se poser et que le phénomène devient routine.

À partir de ces considérations, nous avons dessiné ci-dessous un tableau général des cas traités dans cette recherche.

La majorité des cas se trouve dans le carré qui comprend des politiques *visibles mais inefficaces*. À l'instar de toute schématisation, cette catégorisation n'est pas assez nuancée. Les différences entre ces quatre cas ne concernent pas toujours les politiques de sécurité. Comme nous l'avons déjà dit, les cas de Naples et de Palerme sont particuliers en raison des problèmes de criminalité qui les affectent très gravement et depuis longtemps, et aussi en raison du contexte des régions du sud de l'Italie dans lesquelles les dynamiques économiques suivent des tendances historiques différentes.

Les municipalités de Rome, Naples et Palerme, au moyen de la mise en place de nouvelles politiques de sécurité, ont expérimenté une nouvelle approche du traitement des thèmes urbains. La visibilité des politiques a été augmentée alors que l'efficacité n'était pas toujours satisfaisante.

La dimension *urbaine* de l'efficacité est centrale pour comprendre ce phénomène. Rome, Naples et Palerme ont engagé un ensemble d'actions de transformation de la ville, en principe coordonnées les unes avec les autres, et dont la sécurité est souvent l'un des piliers. Les politiques de sécurité ont bénéficié des autres interventions sur la ville et des programmes de promotion d'une nouvelle image de la ville (Palerme et Naples se sont engagées dans la valorisation des centres villes; Rome a renforcé son rôle de siège des grands événe-

ments), de nouveaux dispositifs d'urbanisme permettant de réguler la transformation de parties importantes de la ville, et les interventions sociales et économiques. En ce qui concerne ces dernières initiatives (sociales et économiques) les limites sont évidentes: la logique de sélection par zone d'intervention ne suffit pas à lutter contre la dégradation générale. Ce «zonage» est un choix inédit en Italie, puisque jusqu'à la fin des années 80 les politiques d'intervention sur la ville ne concernaient que les travaux publics. Ces actions ne constituent donc pas des solutions très efficaces, mais marquent plutôt une volonté de changement des politiques urbaines.

Dans le cas de Milan, cette nouvelle orientation est moins évidente. Un cadre cohérent des interventions à l'échelle de la métropole a longtemps manqué. Après la crise de la fin des années 80, aucune politique de renouvellement de l'image de la ville n'a été lancée. Les opérations majeures se sont réduites aux initiatives des groupes immobiliers les plus puissants, sans que l'administration municipale ne contrôle la qualité des projets d'infrastructures collectives. En conséquence, les politiques de sécurité agissent là où l'absence du secteur public est devenue tellement évidente que les problèmes profonds ne peuvent pas être traités avec des solutions trop simplistes (par exemple, une police renforcée ou l'interdiction d'accès aux lieux publics).

Les villes de Turin et de Trieste ont des politiques de sécurité efficaces, fortement visible à Turin, alors qu'à Trieste, il est mis très peu d'accent sur le thème de la sécurité.

Le cas de Turin ressemble *a priori* à ceux de Rome, Naples et Palerme, en ce qui concerne la potentialité des politiques urbaines. La différence réside dans la force d'enracinement des nouvelles politiques urbaines (également sécuritaires) dans les administrations et dans la population. Il est peut-être trop tôt pour tirer des conclusions, c'est-à-dire évaluer les vrais effets des expériences menées à Turin, mais nous sommes persuadés que le modèle (qui s'approche du modèle des politiques de la ville en France) a été dans ce cas présent générateur d'une forme renouvelée et innovante d'action publique. Des doutes demeurent à propos de la pertinence du modèle: est-il trop local pour faire face à des problèmes qui ne sont pas seulement locaux? La question ne concerne pas seulement les politiques de sécurité, ni le style d'interprétation du modèle (qui prend des formes diverses à Rome, à Naples, à Palerme et à Turin), mais l'efficacité même du modèle, comme le débat actuel en France le met en évidence (de Maillard, 2004; Body Gendrot, 2007).

Enfin le cas de Trieste représente une forme d'expérience vertueuse et discrète qui ne passe pas par des politiques focalisées sur le thème de la sécurité, mais plutôt par un système efficace et vaste de politiques qui, au cours des années, se sont avérées aptes à prendre soin de la société locale. À Trieste il

n'existe pas de demande urgente de sécurité, ni de sentiment d'insécurité, alors même qu'il s'agit d'une ville-frontière, d'un lieu de passage et de fortes transformations. La « routine » des politiques plus classiques telles que la santé publique et les services sociaux implique en toute logique le thème de la sécurité.

Hypothèses sur les tendances futures

L'étude des six cas nous permet d'émettre quelques hypothèses quant à l'avenir des politiques de sécurité en Italie. Il s'agit de trois scénarii crédibles qui pourraient se vérifier alternativement en fonction des contextes. Pour l'instant le cadre des politiques de sécurité en Italie ne semble pas converger vers un scénario unique, et il continuera à résulter d'un ensemble de situations régionales différentes. Les tendances récentes, de plus en plus évidentes, d'un transfert de compétences du niveau central aux niveaux régionaux (souvent jusqu'au niveau communal) représentent l'un des facteurs décisifs. Les scénarii suivants partent de cette constatation et décrivent des évolutions en continuité ou en rupture avec le *statu quo*.

Premier scénario: l'urgence. Les politiques de sécurité persistent dans une logique d'urgence et de consensus électoral.

Les logiques électorales provoquant des politiques efficaces à moyen terme domineront le milieu local de la politique. Les politiques de sécurité seront plus visibles et revêtiront une plus grande importance symbolique et médiatique. Les contrôles du territoire par les forces de l'ordre augmenteront, de même que les dispositifs de surveillance. La priorité sera de protéger les citoyens en danger en les séparant de ceux qui sont responsables du danger. Les efforts d'amélioration du système de *welfare* seront plus faibles et les interventions sur les composantes matérielles de la ville seront peu intégrées.

À notre avis ce scénario comporte des risques. Le problème n'est pas que les mesures impliquées ne sont pas nécessaires, mais plutôt qu'elles ne peuvent pas être les seules solutions contre l'insécurité urbaine et sociale.

Deuxième scénario: la routine. Les politiques de sécurité deviennent des politiques ordinaires et sectorielles.

Ce scénario se base sur une période d'expérimentation d'actions dites de *sécurité urbaine* pendant laquelle les politiques de sécurité ont joué un rôle nouveau et ont été bien reçues par le public. Ces initiatives ont suivi des voies institutionnelles souvent très spécifiques (financements extraordinaires, priorité mise sur d'autres politiques), mais les politiques et les actions extraordinaires, comme nous l'avons déjà souligné, requièrent pour survivre une stratégie d'évolution. Ce scénario prévoit une transformation progressive et un glisse-

ment des politiques de sécurité vers une gestion administrative (et politique, si possible) ordinaire. Cette routinisation impliquerait d'un côté une réduction de leur dimension symbolique, de l'autre l'assomption d'une perspective nouvelle qui fasse de la sécurité une question qui concerne toute la ville (et non seulement les zones les plus critiques).

Troisième scénario : l'intégration. Les politiques de sécurité perdent leur spécificité et se rapprochent des politiques urbaines et sociales.

Ce dernier scénario est proche du précédent car il dessine la fin de l'exception des politiques de sécurité et l'intégration de ces politiques au bon fonctionnement de la machine administrative, prévoyant une évolution de plusieurs domaines de sécurité vers une dimension plus urbaine. Il ne s'agit plus seulement de politiques de secteur, mais de l'un des ingrédients des nouvelles politiques de la ville. La dimension urbaine de la sécurité n'est pas réduite à une coexistence dans la ville (comme souvent en Italie et ailleurs), mais intègre une réflexion sur la forme de la ville, ses pratiques d'usage et ses transformations progressives.

Références

Bibliographie générale

- Amendola G., dir. (2003), *Paura in città*, Liguori Editore, Napoli.
- Bagnasco A. (1990), *La città dopo Ford. Il caso di Torino*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Bagnasco A., Le Galès P., dir. (1997), *Villes en Europe*, Paris La Découverte.
- Balducci A., dir. (2001), “Senza quartiere”, *Territorio*, n. 19, DiAP, Politecnico di Milano.
- Belluati M. (2004), *L'insicurezza dei quartieri. Media territorio e percezioni di insicurezza*, Franco Angeli, Milano.
- Bifulco L., de Leonardis O. (2006), *Integrazione tra le politiche come opportunità politica*, in Donolo, dir., *Il futuro delle politiche pubbliche*, Franco Angeli, Milano.
- Bifulco L., dir., (2005), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci Editore, Roma.
- Bobbio L. (2000), “Produzione di politiche a mezzi di contratti nella pubblica amministrazione italiana”, in *Stato e Mercato*, 1, pp. 111-141.
- Body-Gendrot, S. (2000), *The Social Control of Cities ? A Comparative Perspective*, Blackwell, Oxford.
- Body-Gendrot S. (2007), «Les grandes évolutions sociales dans les aires métropolitaines», Conférence du 22 janvier 2007, Politecnico di Milano.
- Bricocoli M. (2008), «Contracts fragiles. Activation des destinataires et politiques de quartier en Italie», in Morin P. et Baillergeau E., dir., *L'habitation comme vecteur de lien social*, Les Presses de l'université du Québec, Montréal.

Breckner I., Bricocoli M. (2007), Un-sicherheiten in urbanen räumen. Wirklichkeiten und handlungsstrategien in Europäischen Grossstädten”, in Sessar K., Stangl W., van Swaaningen R., Grosstadtaengste-Anxious Cities. Untersuchungen zu Unsicherheitsgefühlen und Sicherheitspolitiken in europäischen Kommunen, LIT Verlag, Wien Zuerich, pp. 21-44.

Bricocoli M., Cristalli F., dir., (2004), *Sicurezza urbana, prossimità e territorio. Culture e pratiche della Polizia Locale in Lombardia*, Franco Angeli, Milano.

Bricocoli M. (2005), “Insicurezza, città e politiche in affanno” in Bifulco L., dir., *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci Editore, Roma.

Bricocoli M. (2007), “Territorio, contrattualizzazione e politiche urbane: scomposizioni e ri-composizioni dell’azione pubblica nelle politiche di quartiere”, in Monteleone R., dir., *La contrattualizzazione nelle politiche sociali: forme ed effetti*, Officina, Roma.

Bricocoli M., de Leonardis O., Tosi A. (2008), «L’Italie. Les politiques sociales, du logement et de sécurité: inflexions néolibérales dans les politiques locales» in Donzelot J., dir., *Ville, violence et dépendance sociale. Les politiques de cohésion en Europe*, La Documentation Française, Paris.

Crawford A., dir., (2002), *Crime and insecurity. The governance of safety in Europe*, Willan Publishing, London.

Cremaschi M. (2001), *Quartiere e territorio nei programmi integrati*, in “Territorio”, 19, Politecnico di Milano, pp. 38-44.

de Leonardis O. (1998), *In un diverso welfare. Sogni e Incubi*, Feltrinelli, Milano.

de Maillard J. (2004), *Réformer l’action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris.

Donzelot J. (2004), *Faire Societé*, Seuil, Paris.

Donzelot, J. (2006), *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues?*, Seuil, Paris.

Gallino L. (2006), *L’Italia in frantumi*, Editori Laterza, Bari.

Laino G., Padovani L. (2000), “Le partenariat pour rénover l’action publique? L’expérience italienne”, in *Pole Sud*, n. 12, pp. 27 - 46.

Magnano G. (2005), “Qualche indicazione per il secondo piano strategico” in Torino Internazionale, *Come creare qualità sociale nella città della conoscenza, Il contributo degli attori del Progetto Periferie per il nuovo Piano Strategico di Torino*, Torino.

Mingione, E. (2000), “Modello sud europeo di welfare, forme di povertà e politiche contro l’esclusione sociale”, *Sociologia e politiche sociali*, 1, pp. 87-112.

- Palermo P.C. (2006), *Innovation in Planning. Italian Experiences*, Actar, Barcelona.
- Palermo P.C. (2005), “La città nei processi di sviluppo: riqualificazione urbana e competitività”, in Mollica S., *Città e sviluppo. Una nuova stagione del governo locale per contrastare il declino?*, Franco Angeli, Milano.
- Pasqui G. (2005), *Territori: progettare lo sviluppo. Teorie, strumenti, esperienze*, Carocci, Roma.
- Pasqui G., Valsecchi E., dir., *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Apprendere dall'esperienza: pratiche, riflessioni, suggerimenti*, Franco Angeli, Milano, 2002.
- Pavarini M. (2006), *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma.
- Purcell M. (2006), “Urban Democracy and the Local Trap”, *Urban Studies*, Vol. 43, n. 11, pp. 1921-1941.
- Regione Lombardia (2006), “Criteri per la presentazione dei progetti in materia di Sicurezza Urbana”, Direzione Generale Polizia Locale, Prevenzione e Protezione Civile, Milano.
- Roché S., dir., (2003), *En quête de sécurité: causes de la délinquance et nouvelles réponses*, Armand Colin, Paris.
- Rotelli F. (1999). *Per la normalità. Taccuino di uno psichiatra negli anni della grande riforma (scritti 1967-1998)*, Asterios Editore, Trieste
- Sales I. (2006), *Le strade della violenza. Malviventi e bande di camorra a Napoli*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli.
- Saviano R. (2007), *Gomorra, dans l'empire de la Camorra*, Gallimard, Paris.
- Savoldi P. (2006), *Giochi di partecipazione. Forme territoriali di azione collettiva*, Franco Angeli, Milano.
- Selmini R. (2004), *La Sicurezza Urbana*, Il Mulino, Bologna.
- Tosi A. (2003), «Territori insicuri. Politiche smarrite tra improbabili oggetti» in Amendola G., dir., *Paura in città*, Liguori Editore, Napoli.
- Tosi S. (2004), *Azioni locali nella crisi del welfare state*, Libreria Clup, Milano.

Trieste

Références bibliographiques

Ara A., Magris C. (1987), *Trieste. Un'identità di frontiera*, Einaudi, Torino.

Covacich M. (2006), *Trieste Sottosopra*, Laterza, Roma Bari.

Magris C. (2001), *Microcosmi*, Garzanti, Milano.

Mauri D., dir., (1983), *La libertà è terapeutica. L'esperienza psichiatrica di Trieste*, Feltrinelli, Milano.

de Leonardis O., Monteleone R. (2007), "Dai luoghi di cura alla cura dei luoghi. A Trieste e dintorni", in Monteleone R., dir., *La contrattualizzazione nelle politiche sociali. Forme ed effetti*, Officina Edizioni, Roma.

Illy R. (2006), *La rana cinese. Come l'Italia può tornare a crescere*, Mondadori, Milano.

Morris J. (2003), *Trieste o del nessun luogo*, Il Saggiatore, Milano.

Pasqui G. (2002), "Trieste, progetti di rivitalizzazione urbana", in Palermo P.C., Savoldi P., dir., *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Esperienze locali: contesti, programmi, azioni*, Franco Angeli/DiAP, Milano.

Re G. (2003) *Illy for president. Intervista a tutto campo con Riccardo Illy*, Libra Edizioni, Pordenone.

Rotelli F. (1999), *Per la normalità. Taccuino di uno psichiatra negli anni della grande riforma (scritti 1967-1998)*, Asterios Editore Trieste.

Tomizza F. (2000), *Alle spalle di Trieste*, Bompiani, Bologna.

Valdevit G. (2004), *Trieste. Storia di una periferia insicura*, Mondadori, Milano.

Zen A. (2006), *Boris Pahor. Biografia per Immagini*, Mladica, Trieste.

Documents

Il Piano strategico di Trieste, 2001

Ater Informacasa, n° 35, 2005

Programmi elettorali e bilanci di fine mandato di Riccardo Illy, Sindaco di Trieste

Esseti. Salute e territorio, 2006

I cittadini del Friuli Venezia Giulia, della Slovenia e della Carinzia e la cooperazione transfrontaliera, rapport de recherche, SWG, 1999

Sites Web

www.regione.fvg.it

www.triestesalutementale.it

www.retecivica.trieste.it

www.riccardoilly.it

Témoins

Davide Auber, *Responsabile progetto Microarea di Valmaura, Azienda Sanitaria di Trieste*; Angelo Baiguera, *portavoce del Governatore della Regione Friuli Venezia Giulia Riccardo Illy*; Roberto Di Piazza, *Sindaco di Trieste, con delega alla sicurezza*, Perla Lusa, *Presidente Azienda territoriale Edilizia Residenziale*, Arch. Omero, *Capogruppo dei Democratici di Sinistra al Comune di Trieste*; Boris Pahor, *intellettuale e scrittore Sloveno*; Silvio Paschi, *Triestino di nascita, lavora a Milano al "Centromarche", società di promozione e sostegno dei marchi italiani*; Angela Pianca, *psicologa, Azienda Sanitaria, Distretto n. 3 di Valmaura*; Carmen Roll, *Azienda Sanitaria Trieste, Distretto Sanitario n. 3 di Valmaura*; Enrico Sbriglia, *Direttore penitenziario di Trieste, ex assessore alla Vigilanza, ex assessore al Bilancio del Comune di Trieste*; Chiara Strutti, *Staff della Direzione Generale, Azienda Sanitaria Triestina*; Enzo Tornelli, *triestino, profondo conoscitore delle vicende della città*.

Milan

Références bibliographiques

Braghero M. e Izzi L. (2004), "Le legislazioni regionali", in Selmini R., *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna.

Bricocoli M., Cristalli F. (2004), *Sicurezza urbana, prossimità e territorio. Culture e pratiche della Polizia Locale in Lombardia*, Franco Angeli, Milano.

Caritas Ambrosiana (2003), *Rapporto 2003 sulla povertà a Milano*, Caritas, Milano.

Cottino P. (2003), *La città imprevista. Il dissenso nell'uso dello spazio urbano*, Eleuthera, Milano.

Cristalli F. (2002), «Modalità operative e organizzative dell'agente di comparto», in Regione Lombardia, *Un impegno per la sicurezza*, supplemento a *Il vigile urbano* n. 4, *Rivista Giuridica di Polizia* n. 1, Maggioli Editore.

Bifulco L., (2000). «Ambiguità delle recinzioni e identità collettive: la vicenda di piazza Vetra e la mobilitazione dei cittadini» in Procacci G., Salamone N., dir., *Mutamento sociale e identità. La sociologia di fronte alla contemporaneità*, Milano, Guerini.

Lanzani A., Granata E. et al., dir., (2007), *Esperienze e paesaggi dell'abitare. Itinerari nella regione urbana milanese*, Aim Abitare Segesta, Milano.

Patarini M. (2006), *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma.

Martinotti G., *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, il Mulino, Bologna, 1993.

Regione Lombardia (2006), “Criteri per la presentazione dei progetti in materia di Sicurezza Urbana”, Direzione Generale Polizia Locale, Prevenzione e Protezione Civile, Milano.

Stefanizzi S., dir, (2006), “Costruzione di un sistema per l'analisi dei rischi e la formulazione di scenari nell'ambito della sicurezza urbana”, *Rapporto di ricerca*, IreR, Milano.

Tosi S., (2006) “La riorganizzazione dei servizi socio-sanitari in Lombardia: le nuove politiche sociali e la via del mercato” in Monteleone R., dir., *La contrattualizzazione nelle politiche sociali: forme ed effetti*, Officina Edizioni, Roma.

Vitale T. (2003), “Abbassare la soglia: confini ed apprendimento”, in Bifulco L. dir., *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, Officina, Roma.

Zajczyk F. et al. (2006), *Quartieri periferici tra incertezza e trasformazione*, Bruno Mondadori, Milano.

Témoins

Massimo Cella, *già Dirigente Settore Periferie, Comune di Milano*; Fabrizio Cristalli, *Direttore Unità Organizzativa Polizia Locale – Regione Lombardia*; Gabriella Romagnoli, *già Direttore del settore Sicurezza, Comune di Milano*; Antonella Rosati, *Unità Organizzativa Polizia Locale, Regione Lombardia*; Marina Merlini e Carla Castelli, *IreF Istituto Regionale di Formazione per l'Amministrazione pubblica*, Focus group con 21 Comandanti e ufficiali di Polizia Locale di comuni nelle Province di Milano, Varese, Lodi e Cremona.

Turin

Références bibliographiques

Acanfora M. (2000), "Architetti da cortile", *Terre di mezzo*, pp.14-15, luglio.

Amapola (2005), "Indagine sull'in/sicurezza nella città di Torino", *rapport de recherche pour la Ville de Turin*, Torino.

Azzini A., Bassi D., Reuter M. (2002), *Torino cambia. Percorsi innovativi nel governo del territorio*, Tesi di Laurea, Corso di Laurea in Pianificazione Territoriale, Politecnico di Milano.

Bagnasco A. (1986), *Torino. Un profilo sociologico*, Einaudi Torino.

Bagnasco, A. (1990), *La città dopo Ford. Il caso di Torino*, Bollati Boringhieri, Torino.

Bricocoli M. (2003), «Mappatura delle problematiche di insicurezza e percezione di rischio nel quartiere di Via Arquata a Torino», *Report*, Agenzia di Sviluppo di Via Arquata, Torino.

Cagnardi A. (1994), "Quali idee per Torino?", *Urbanistica Informazioni*, n. 134.

Città di Torino (1997), "Progetto speciale periferie: azioni di sviluppo locale partecipato", *Deliberazione del consiglio comunale*, Torino.

Città di Torino (1998), "Riqualificazione urbana e cittadinanza attiva: un nuovo modello di intervento nella pubblica amministrazione", *Actes du colloque*, Torino 11-12 giugno 1998, Progetto Speciale Periferie, Torino.

Città di Torino - Divisione Decentramento (1998), "Giornate di formazione dei dipendenti comunali - 2° modulo", Progetto Speciale Periferie, Torino.

Città di Torino (2000), Periferie al centro, *Periodico del Progetto Speciale Periferie, anno 1, n. 1*, Torino.

Città di Torino (2001), D. Satoleo, *Programmes de requalification du patrimoine physique*.

Città di Torino (2001), "I piani di accompagnamento sociale. Primo bilancio delle azioni svolte", *Periferie al centro, numero monografico*, Torino.

Città di Torino, (2005a), *Relazione Previsionale Programmatica 2005-2007*, volume II, Torino, pp.588-590.

Città di Torino, (2005b), “Progetto vigiliamo insieme. Esperienze di sicurezza urbana e coesione sociale”, *Actes du colloque*, Settore Periferie e dal Corpo di Polizia Municipale, Torino.

Città di Torino, Divisione Edilizia Residenziale Pubblica e Periferie (2005), “Rilettura e valorizzazione delle esperienze, risultati raggiunti e prospettive”, documentazione a supporto del *Ciclo di incontri di lavoro sul Progetto Periferie*, Torino.

Fontana I. (2001), *Non sulle mie scale. Diario di un cittadino alle prese con l'immigrazione clandestina e l'illegalità*, Donzelli, Roma.

Guercio S., Giovannelli N. (2005), in Città di Torino, (2005b), Progetto vigiliamo insieme. Esperienze di sicurezza urbana e coesione sociale”, *Actes du colloque*, Settore Periferie e dal Corpo di Polizia Municipale, Torino.

Laino G., Padovani L. (2000), «Le partenariat pour renouer l'action publique? L'experience italienne», in *Pole Sud*, n. 12, mai, pp.27-46.

Magnano G. (2005), “Qualche indicazione per il secondo piano strategico” in Torino Internazionale, *Come creare qualità sociale nella città della conoscenza, Il contributo degli attori del Progetto Periferie per il nuovo Piano Strategico di Torino*, Torino.

Palermo P.C. (2004), *Prove di innovazione*, Franco Angeli, Milano.

Prina F. (2006), “Il ruolo delle vittime nelle rappresentazioni e nelle politiche sulla sicurezza urbana a Torino”, in Pavarini M., *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci Editore, Roma.

Torino Internazionale (2005), *Come creare qualità sociale nella città della conoscenza*, Associazione Torino Internazionale, Torino.

Torino Internazionale (2006), *Piano strategico dell'area metropolitana di Torino. Direzioni e obiettivi*, Città di Torino.

Vitale T. (2003), “Abbassare la soglia: confini ed apprendimento”, in Bifulco L., dir., *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, Officina, Roma.

Winkler A. (2007), *Torino City Report*, CASEreport 41, London School of Economics.

Sites web

<http://www.comune.torino.it/periferie>

<http://www.istat.it>

<http://www.avventuraurbana.it>

Temoins

Susanna Canestri, funzionaria, Settore periferie, città di Torino,
Nicoletta Curti, Associazione Amapola, *Cecilia Guiglia*, consulente del
Comune di Torino, *Danila Leonarduzzi*, Ispettore Capo, Polizia Municipale,
Città di Torino, *Paola Lo Iacono*, Funzionaria di Polizia Locale, Città di
Torino, *Giovanni Magnano*, già Direttore Settore Periferie, Città di Torino,
Claudia Peruccio, Casa Editrice Edt, *Elda Perona*, Agenzia di Sviluppo di Via
Arquata, *Iolanda Romano*, Presidente Associazione Avventura Urbana,
Marianella Sclavi, docente del Politecnico di Milano, *Silvia Calcò*, stagista,
Progetto The Gate, *Astrid Winkler*, CASE_London School of Economics.

Rome

Références bibliographiques

Barucci P. (1988), “*Dal Laurentino al Quartaccio, Spazio e Società*”, n°44
(pp. 60-65)

Beato F., dir., (2003), *La calma insicurezza. La percezione sociale
del rischio di criminalità a Roma*, Liguori Editore, Napoli.

Berdini P. (2000), *Il giubileo senza città. L'urbanistica romana negli anni
del liberismo*, Editori Riuniti, Roma.

Berdini P. (2006), “*Definitivamente approvato il PRG della rendita
immobiliare*”, 2006, www.eddyburg.it

Campos Venuti G. (2003), “*Lettera di Giuseppe Campos Venuti a Walter
Veltroni*”, Corriere della sera 21.03.03.

Censis (2005), *rapporto Roma 2015*.

Contardi L. “I programmi di riqualificazione urbana del comune di Roma”,
Urbanistica informazioni, n°146 (pag. 24-25)

Czarniawska B., Mazza C., Pipan T. (2001), *Gestire grandi città. Storie
di Roma al passaggio del millennio*, Franco Angeli, Milano.

- Della Croce M. (2002), “*Un piano Sregolatore*”, Manifesto 15.11.2002.
- Fotia C. (2006), *Roma, città futura. Come si è trasformata la capitale d'Italia*, Manni Editore, S. Cesario di Lecce
- Gerina M. (2005), “*Casa. I costruttori chiedono più terreni*”, Unità, 15.06.2005
- Modigliani D. (2001), “*Piani e programmi per le periferie*” in *Urbanistica*, n° 116, 2001, pp. 74-82.
- Morassut R. (2001), “*Il nuovo piano di Roma*”, *Urbanistica*, n° 116, pp. 41-43.
- Oliva F., (2001), “*Strutture, regole, Flessibilità*”, *Urbanistica*, n° 116/2001, pp. 83-92.
- Mudu P. (2003), *Gli Esquilini: contributi al dibattito sulle trasformazioni nel rione Esquilino dagli anni settanta al duemila*, in Morelli S., Sonnino E., Travaglino C.M., *I territori di Roma. 2003*, Università di Roma, Roma, pp. 641-680.
- Paletti S. (2005), “*34 comitati di quartiere contro il PRG di Veltroni*”, www.eddyburg.it
- Scandurra E. (2006), “*Alcune riflessioni sul modello romano*”, www.eddyburg.it
- Sense T. (2006), “*Venuti in soccorso del Nuovo Piano Regolatore, ma purtroppo bloccati dal traffico...*”, www.eddyburg.it
- Veltroni W. (2005), “*Pubblico e Privato, così si evita il declino*”, *Corriere della Sera*, 24.02.2005.

Documents

- Comune di Roma (2003), dipartimento XIX°, *Il contratto di quartiere “Primavalle – Quartaccio”*, *Report del workshop di progettazione partecipata*, 1 Ottobre 2003.
- Comune di Roma (2003), dipartimento XIX°, *Il contratto di quartiere “Primavalle – Quartaccio”*, *Report del workshop di progettazione partecipata*, 28 Ottobre 2003.
- Comune di Roma (2006), *Relazione forum P.A. 2006*, “Sicurezza e Partecipazione”
- Comune di Roma, Assessorato alle politiche della Sicurezza, della Polizia Municipale, dell’Avvocatura (2006), “Sicurezza e Solidarietà. Sicurezza e condivisione. Sicurezza è partecipazione”.

Osservatorio tecnico scientifico per la sicurezza della regione Lazio (2004), *Stato della sicurezza nella Regione Lazio (2^a Relazione)*.

Progetto mediazione sociale (2002), *Nothing for us, without us*. Contributo realizzato da tre cooperative sociali che collaborano con il comune di Roma per la mostra evento “sicurezza e luoghi della città”, 7-21 Luglio 2002.

Regione Lazio (2006), Assessorato al bilancio programmazione economico-finanziaria e partecipazione, *DPEFR – Documento di programmazione economico-finanziaria regionale 2007-2009*.

Urbanistica n. 116, 2001 (numero monografico sul piano regolatore).

Sites Web

<http://www.regione.lazio.it/web2/main/>

<http://www.comune.roma.it/>

<http://www2.comune.roma.it/uspel/home.html>

<http://www.quartaccio.org/>

Témoins

Marilena Tobia, *settore coordinamento e affari istituzionali, regione Lazio*, Gian Carlo Noris, *Direttore dipartimento XVIII, Comune di Roma*, Mario Spada, *Responsabile del contratto di quartiere di Quartaccio – Primavalle e direttore dipartimento XIX, Comune di Roma*, Paolo Berdini, *urbanista e giornalista*, Antonio Antolini, Leonardo Carocci, *ufficio mediazione sociale, Comune di Roma*, Marco Cremaschi, *Professore di politiche urbane e territoriali, Università degli studi Roma3*, Fulvio Beato, *Professore di sociologia, Università “La Sapienza”*, Pierpaolo Mudu, *ricercatore*, Angelica Fortuzzi, *gruppo di progettazione architettonica per Quartaccio*.

Naples

Références bibliographiques

Amendola G. (2004), *La paura urbana. Politiche, esperienze, luoghi comuni*, Liguori, Napoli.

Andriello V. (1983), *Vivere e cambiare nella “167” di Secondigliano*, Cresm, Napoli.

- Andriello V. (1998), *Raccolta di saggi sulle Vele Scampia, 1988-1993*, Dipartimento di Urbanistica, Napoli.
- Bocca G.(2006), *Napoli siamo noi. Il dramma di una città nell'indifferenza dell'Italia*, Feltrinelli, Milano.
- Braucci M., Zoppoli M. (2005), *Napoli comincia da Scampia*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli.
- Bricocoli M., de Leonardis O.(2006), "Introduzione. Banlieues. Quando le politiche sono il problema", in *Animazione Sociale*, dicembre, n. 13.
- Castel R. (2004), *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino.
- Cisis (2004), *La sicurezza dei cittadini in 5 Regioni italiane*, Roma.
- De Leo D.(2005), "Italy's peripheries and policies: an overview", in Ciaffi D. (2005), *Neighbourhood Housing Debate*, FrancoAngeli, Milano, pp.60-83.
- De Lucia V.(2006), «Sconfiggere Gomorra», in *l'Unità* del 2 novembre 2006.
- Donzelot, J.(2004), *La ville à trois vitesses: gentrification, relégation, péri-urbanisation*, *Esprit*, mars.
- Laino G.(1999), "Non basta abbattere due vele per cambiare rotta", in *Urbanistica Informazioni* , n.167.
- Lepore D.(1995), "Napoli: le cose che non convincono", in *La terra vista dalla luna. Rivista dell'intervento sociale*, n. 7.
- Mingione E., Quassoli F.(2002), "La sindrome securitaria", in *La rivista del Manifesto*, n.30, luglio-agosto.
- Palestino F.(2003), *MiraNapoli. La costruzione dell'immagine urbana negli anni '90*, CLEAN, Napoli.
- Pugliese E.(1999), *Oltre le vele. Rapporto su Scampia*, Editrice Universitaria Fridericiana, Napoli.
- Pugliese E.(2006), "Napoli. L'emergenza è sociale", in *Il manifesto* del 1 novembre, p. 2.
- Sales I.(2006), *Le strade della violenza. Malviventi e bande di camorra a Napoli*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli.
- Sales I.(1988), *La camorra le camorre*, Editori riuniti, Roma.
- Saviano R.(2006), *Gomorra*, Mondadori, Milano.
- Waquant L.(2000), *Parola d'ordine: Tolleranza Zero. La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale*, Feltrinelli.

Témoins

Roberto De Masi, *Assessore al Comune di Napoli*; Enrico Tedesco, *Dirigente*; Daniela Lepore, *Università “Federico II” di Napoli*; Giovanni Laino, *Università “Federico II” di Napoli*; Federica Palestino, *Università “Federico II” di Napoli*; Alessandra Cutolo, *Operatrice sociale presso il Carcere di Lauro Avellino*; Fausto Tucci, *Comitato provinciale Arcigay “Antinoo” Napoli*; Vincenzo Capuano, *Comitato provinciale Arcigay “Antinoo” Napoli*.

Palermo

Références bibliographiques

Abbate G. (2006), “Politiche urbane a Palermo: tra capacità del governo locale e ruolo del privato”, abstract per X Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti, Milano.

Arnstein S. (1969), “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, pp. 216-224.

Banfield E. C. (1976), *Le basi morali di una società arretrata*, il Mulino, Bologna.

Becchi A. (2000), *Criminalità organizzata. Paradigmi e scenari delle organizzazioni mafiose in Italia*, Donzelli, Roma.

Bellavia E., “Palermo: i finanziamenti ai privati. Centro storico, un risanamento incompiuto”, 20 Novembre 2005, *La Repubblica - Palermo*.

Bricocoli M. et de Leonardis, O. (2006), “*Banlieues*. Quando le politiche sono il problema”, *Animazione Sociale* n.12.

Cannarozzo T. (2004), “Centro storico di Palermo: dopo il ppe”, *Urbanisticainformazioni*, n. 193, p.71-72.

Carta M., Bucchieri, C. (2002 a), “Palermo. Cantieri progettuali e strategie urbane” in Palermo P.C., Savoldi P., dir., *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Esperienze locali: contesti, programmi, azioni*, FrancoAngeli, Milano.

Carta M., Bucchieri, C. (2002 b) “Il sistema integrato Kalsa-piazza Marina a Palermo”, in Pasqui G., Valsecchi E., dir., *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Apprendere dall'esperienza: pratiche, riflessioni, suggerimenti*, FrancoAngeli, Milano.

Crisantino A. (1990), *La città spugna*, Centro di Documentazione Peppino Impastato, Palermo.

Crosta P. (2000), “Società e territorio, al plurale. Lo “spazio pubblico”- quale bene pubblico- come esito eventuale dell’interazione sociale, *Foedus*, n. 1.

Donolo C. (2001), *Disordine: l’economia criminale e le strategie della sfiducia*, Donzelli, Roma.

Donzelot J., C. Mével, et A. Wyvekens (2003), *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Seuil, Paris.

Gambetta, D. (1992), *La mafia siciliana: un’industria della protezione privata*, Einaudi, Torino.

Lorello M., “Zen, proteste per il blitz ‘Bambini Terrorizzati’”, *La Repubblica-Palermo*, 11 Maggio 2001.

Orlando M. (2004), “L’attuazione del recupero del centro storico di Palermo”, *Urbanisticainformazioni*, n. 193, p.72-74.

Palazzolo S., “Le mani del boss sul centro storico. In casa di Bonura la planimetria con le nuove speculazioni”, 22 Giugno 2006, *La Repubblica*.

Romano M., “ Il blitz allo Zen rovina la festa dei bimbi. Il questore ai volontari: andrò trovarli”, *Giornale di Sicilia*, 11 Maggio 2001.

Ruggeri C., “L’antimafia della retorica e i patrimoni di Cosa Nostra spa”, 14 Dicembre 2005, <http://www.girodivite.it/L-antimafia-della-retorica-e-i.html>

Santino U. (2000) *Storia del movimento antimafia*, Editori Riuniti, Roma.

Santino U. (2003), *Borghesia mafiosa, Narcomafie*, n. 12.

Documents

Regione Siciliana, Ministero dell’Interno, Ministero dell’Economia e delle Finanze, *Accordo di Programma Quadro ‘Sicurezza e legalità per lo sviluppo della Regione siciliana – Carlo Alberto Dalla Chiesa*, Roma , 30 Settembre 2003.

Regione Siciliana, Ministero dell’Interno, Ministero dell’Economia e delle Finanze, *Accordo di Programma Quadro ‘Sicurezza e legalità per lo sviluppo della Regione siciliana – Carlo Alberto Dalla Chiesa*, Allegato tecnico, Roma , 30 Settembre 2003.

Regione Siciliana, Dipartimento della Programmazione, *Accordo di Programma Quadro “Recupero della marginalità sociale e pari opportunità”*, Documento programmatico, Aprile 2003.

Regione Siciliana, Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Accordo di Programma Quadro "Recupero della Marginalità Sociale e Pari Opportunità"*, 23 Dicembre 2003, Palermo.

Regione Siciliana, Dipartimento regionale della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali, *Accordo di Programma Quadro "Recupero della Marginalità Sociale e Pari Opportunità" 2004-2007, Primo report sullo stato di attuazione al 30 Giugno 2005*.

Regione Siciliana, Sviluppo Italia, *Rapporto di valutazione intermedia dell'Apq Marginalità sociale e Pari opportunità*, 7-8 Giugno 2006.

Cassa per il Mezzogiorno (1980), Progetto Speciale dell'area metropolitana di Palermo, *Materiali dello studio socio-economico*, coordinatore Alfredo Galasso, n.3 voll., dattiloscritto, Palermo.

Rotolo, C. (2006), "Relazione del Presidente della Corte di Appello di Palermo per l'Inaugurazione Anno Giudiziario 2006", 28 Gennaio 2006, in www.giustizia.it/uffici/inaug_ag/ag2006/ag2006_pa.htm

Apq 'L'Orma di Federico II', progettazione esecutiva, Aprile 2004.

Apq 'L'Orma di Federico II', stato delle attività svolte al 30 Aprile 2006.

Apq 'Terre di frontiera', progettazione esecutiva, Aprile 2004.

Comune di Palermo, PIT "Palermo Capitale dell'Euromediterraneo" in www.comune.palermo.it/Comune/pit/pit.htm

Sites Web

www.comune.palermo.it/Comune/pit/pit.htm

www.regione.sicilia.it

www.esercito.difesa.it/root/attivita/op_vespri2.asp

www.ecn.org/cassasolidarietantimilitarista/18.htm

Témoins

Salvatore Cernigliaro, *Dirigente della Regione Siciliana, responsabile dell'Apq 'Carlo Alberto Dalla Chiesa, Sicurezza e legalità per lo sviluppo'*; Felicia Guastella, *Dirigente della Regione Siciliana responsabile dell'Apq 'Recupero della marginalità sociale e pari opportunità'*; Pasquale Ustica, *Responsabile per il Comune di Palermo – Servizi Sociali dei 10 progetti di Riqualificazione nell'ambito dell'Apq 'Recupero della marginalità sociale e pari opportunità'*; Massimiliano Pipi e Leonine Regine, *rappresentanti del*

*Consorzio Sali, responsabile dell'Apq 'Terre di Frontiera';
Cettina Di Benedetto, dirigente del Comune di Palermo, ex-responsabile
del progetto 'L'isola che c'è' alla Kalsa; Vito Parrinello, Teatrino Ditarammu
alla Kalsa; Roberto Albergoni, rappresentante di Infaop, Istituto Nazionale
per la formazione, l'addestramento e l'orientamento professionale, responsabile
per l'Apq 'L'Orma di Federino II'; Bice Mortillaro Salatiello, responsabile del
Laboratorio Zen Insieme; Francesco Rivolo, responsabile Associazione Shalom
allo Zen I; Nicola Cipolla, Direttore Centro Studi di Politica Economica
in Sicilia (Cepes); Michele Costa, ex-assessore alla Trasparenza e Controllo
del Territorio del Comune di Palermo; I ragazzi di Addio Pizzo, movimento
anti-racket a Palermo; Teresa Cannarozzo, Professore ordinario di Urbanistica,
Dipartimento Città e Territorio, Università degli Studi di Palermo;
Maria Rosa Fallone, dottoranda in Pianificazione Urbana e Territoriale,
Dipartimento Città e Territorio, Università degli Studi di Palermo.*

Remerciements

*Umberto Santino, Centro di Documentazione Peppino Impastato;
Augusto Cavadi, Centro sociale San Saverio all'Albergheria; Andrea Cozzo,
Laboratorio della non-violenza, Facoltà di Lettere, Università degli Studi
di Palermo; Sergio Palazzolo, giornalista di La Repubblica Palermo;
Michele Costa, ex-assessore alla Trasparenza e Controllo del Territorio.*

Villes en observation

Politiques locales de sécurité urbaine en Italie

Massimo Bricocoli et Paola Savoldi, chercheurs au Politecnico di Milano, ont coordonné les travaux d'observateurs à Turin, Milan, Trieste, Rome, Naples et Palerme. Six exemples de politiques publiques dans le domaine de la restauration du sentiment de sécurité. On y tire les leçons des contrastes que permet la grande autonomie de la gouvernance territoriale en Italie. Le caractère éminemment politique des choix opérés en matière de sécurité et la très forte corrélation de ces questions avec les autres secteurs de l'action locale y apparaissent avec une grande clarté. Surtout quand elle n'est pas traitée comme une fin en soi, la sécurité révèle, dans ces six contextes urbains, les diverses figures du dialogue démocratique.

Préface de Sophie Body-Gendrot

Le plan | urbanisme | construction | architecture | PUCA depuis sa création en 1998, développe à la fois des programmes de recherche incitative, des actions d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine. Organisé selon quatre grands départements de capitalisation des connaissances : **Sociétés urbaines et habitat** traite des politiques urbaines dans leurs fondements socio-économiques ; **Territoires et aménagement** s'intéresse aux enjeux du développement urbain durable et de la planification ; **Villes et architecture** répond aux enjeux de qualité des réalisations architecturales et urbaines ; **Technologies et construction** couvre les champs de l'innovation dans le domaine du bâtiment ; le PUCA développe une recherche incitative sur le **Futur des villes à l'impératif du développement durable**.

Ce plan 2007-2012 se décline, selon huit programmes finalisés dont les objectifs de recherche répondent aux défis urbains de demain. Ces programmes sont accompagnés par des ateliers thématiques de bilan des connaissances et des savoir-faire, ainsi que par des programmes transversaux à l'échelle des territoires et des villes et à l'échelle européenne avec la participation du PUCA à des réseaux européens de recherche.

Le PUCA, par ailleurs, assure le secrétariat permanent du programme de recherche sur l'énergie dans le bâtiment.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ministère
de l'Écologie,
de l'Énergie,
du Développement
durable et de
l'Aménagement
du territoire

ministère
du Logement
et de la Ville

Direction générale
de l'aménagement,
du logement
et de la nature

plan	urbanisme	construction	architecture
► Le gouvernement des villes et la fabrique du bien commun			
Polarisation sociale de l'urbain et services publics			
Citoyenneté urbaine et fabrique du bien commun			
L'intercommunalité en débat			
La production de la norme			
Plate-forme internationale d'échanges sur les agglomérations			
► Le renouvellement urbain			
Rénovation urbaine et mixité sociale			
Renouvellement et recomposition des quartiers			
Créativité et attractivité des villes			
Réduction de la précarité énergétique			
► L'avenir des périphéries urbaines			
Territoires urbains et sûreté			
Architecture de la grande échelle			
Art, architecture, paysage			
Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité			
► Comportements résidentiels et défis démographiques			
Vieillesse de la population et choix résidentiels			
► Accès au logement			
Les trajectoires résidentielles			
État des lieux de la recherche en économie immobilière			
Instabilité des marchés et statuts d'occupation en Europe			
Socio-économie de l'habitat			
Diversification des statuts d'occupation du logement			
Logement et condition étudiante			
► L'innovation dans l'architecture et la construction			
Le futur de l'habitat			
Logements optimisés : coûts, qualité, fiabilité, délai			
Concept qualité, habitat, énergie			
Observatoire des bâtiments durables			
Évaluation énergétique du patrimoine existant (PREBAT)			
Les métiers de la maîtrise d'ouvrage			
Technologie de l'information et de la communication dans la construction			
► Territoires et acteurs économiques			
Organisation de l'espace urbain et dynamiques économiques			
Lieux, flux, réseaux dans la ville des services			
Économie de l'aménagement			
Ville et aménagement			
► Vers des villes viables et acceptables			
Politiques territoriales et développement durable			
Les enjeux d'une gestion territorialisée des risques technologiques			
Villa urbaine durable			
Aménagement et démarches HQE			
Socio-économie du PREBAT			
Les collectivités locales à l'aune des politiques énergétiques (PREBAT)			
L'habitat existant dans la lutte contre l'effet de serre			
Energissime, qualité énergétique des logements			

www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca

ISBN 978-2-11-097030-5

15 €