

TABLE RONDE N°6

« LES COLLECTIVITÉS ITALIENNES À LA CONQUÊTE DE LA SÉCURITÉ : VERS L’AFFIRMATION D’UN (NOUVEAU) PARADIGME ? »

Séverine GERMAIN, Pacte-Cerat

Cette contribution, qui s’appuie sur les premiers résultats de notre recherche sur l’action publique locale produite dans deux villes italiennes d’Emilie-Romagne (Bologne et Modène) et deux villes françaises (Lyon et Grenoble), propose d’examiner les changements d’échelle -du moins la redistribution des « pouvoirs » entre les différents niveaux de gouvernement - qui sont intervenus en Italie dans le domaine pourtant régalién de la sécurité depuis le milieu des années 1990. Le système institutionnel italien se caractérise par une pluralisation des acteurs (Dente, 1985 ; Della Porta, 1999 ; Mény et Surel, 2001) et le domaine de la sécurité n’échappe pas à cette caractéristique. Avec la montée en puissance des communes et des régions depuis le milieu des années 1990, la gouvernance de la sécurité au plan local repose aujourd’hui sur l’interaction entre différents niveaux politico-institutionnels, eux-mêmes fractionnés en différents services. Cette gouvernance multi-niveaux se caractérise, depuis une dizaine d’années, par la multiplication des contrats de sécurité entre maires et préfets, des lois régionales et des accords de programme entre Etat et régions dans le domaine de la sécurité, alors que les régions ne disposaient d’aucune compétence en la matière. Depuis la réforme de la Constitution adoptée en 2001, les régions possèdent néanmoins des compétences en matière de coordination des polices locales. En 2005, une nouvelle étape a été franchie puisque le projet de loi du leader léghiste Umberto Bossi sur la *devolution* a été voté, conférant ainsi de manière exclusive aux régions le pouvoir législatif en matière de police locale.

Comment interpréter et surtout expliquer ces évolutions au sein du secteur de la sécurité qui, en une décennie, a vu l’émergence d’une véritable gouvernance multi-niveaux impliquant l’Etat, les régions et les communes? L’emploi du terme gouvernance –avec les implications normatives qu’il peut contenir (Peters, 2003)- permet de souligner une réalité empirique : l’Etat n’est plus le seul acteur à intervenir dans l’action publique (Kooiman, 1993 ; Le Galès, 1995 ; Rhodes, 1997), et c’est désormais le besoin d’articuler de multiples formes d’intervention publique qui constitue la logique d’action dominante (Duran et Thoenig, 1996). Cela se traduit notamment par un recours croissant à la contractualisation (Gaudin, 1999), phénomène qui semble se vérifier dans le cas italien. Le domaine de la sécurité apparaît régi par les mêmes logiques en Europe mais sa structuration est cependant beaucoup plus tardive en Italie par rapport à d’autres pays comme la France ou le Royaume-Uni.

Notre étude comparée permet d’avancer plusieurs hypothèses explicatives de l’avènement de cette nouvelle architecture de la gouvernance de la sécurité en Italie. Nous soutenons que les spécificités politico-institutionnelles du contexte local de l’Emilie-Romagne ont produit un réseau particulier d’acteurs, incluant l’institution régionale, et permis la mise à l’agenda régional du thème de la sécurité. L’étude chronologique des évolutions du

projet « Città Sicure » (« Villes Sûres ») de la Région Emilie-Romagne, premier programme régional sur la sécurité, permet d'illustrer l'influence décisive du *politics* sur la formation du réseau d'acteurs à l'origine du changement d'échelle. La formulation des problèmes, ainsi que la mise en œuvre des réponses sont elles aussi tributaires des particularités locales, qui n'exercent en revanche pas d'influence majeure sur le contenu même de l'action publique (les solutions retenues), qui se caractérise, comme ailleurs en Europe, par des mesures dites de « prévention situationnelle » et de « prévention sociale ».¹ Le contexte politico-institutionnel influe donc fortement sur la définition des problèmes - la définition d'une politique reposant sur un arbitrage d'intérêts, il semble difficile de retrouver des configurations locales exactement identiques d'un territoire à un autre- mais moins sur les solutions, la palette de choix étant somme toute assez limitée, même s'il apparaît évident que le choix d'un instrument n'est pas neutre (Lascoumes et Le Galès, 2004).

Nous essaierons donc de mettre en lumière, dans cette contribution, le processus qui a conduit à la nouvelle architecture du secteur de la sécurité, la « sécurité intégrée » dans le vocabulaire du gouvernement italien, que l'on peut observer aujourd'hui en Italie et qui peut être qualifiée de *multi-level governance*. Les dynamiques constitutives de ce processus sont toujours en cours, si bien que la structuration du secteur de la sécurité est loin d'être figée et risque encore de connaître des modifications notables étant donné les évolutions en cours au niveau national (voire européen, nous y reviendrons). Il semble pourtant que ces évolutions trouvent leur origine en Emilie-Romagne, Région qui a abrité la naissance du premier programme sur la sécurité, d'abord uniquement scientifique, puis constitué d'interventions pratiques. Nous tenterons donc de mettre en évidence les dynamiques qui ont conduit à l'avènement de la figure de la région « animatrice » en Emilie-Romagne –élément clé de l'architecture actuelle de la gouvernance de la sécurité- avant de détailler les répercussions qu'a eu l'avènement de ce nouveau paradigme sur l'action publique, aussi bien au plan local que national, le modèle émilien ayant fortement contribué à structurer son environnement.

L'AVÈNEMENT DE LA FIGURE D'UNE « RÉGION ANIMATRICE » OU LA MISE À L'AGENDA RÉGIONAL DE LA SÉCURITÉ EN DEUX TEMPS (1995-1999 ET 1999- ...)

L'Etat italien ne s'est préoccupé que tardivement de la question de la sécurité publique, pour des raisons d'ordre politique mais aussi historique. D'une part, le maintien de l'ordre public était une priorité du gouvernement (Della Porta et Reiter, 1997, 2003) et, d'autre part, l'enracinement des mafias et le phénomène du terrorisme politique ont longtemps occulté tous les autres problèmes de la société italienne (Pavarini, 1994 ; Selmini, 1999, 2003). La région Emilie-Romagne s'engouffre dans ce vide intellectuel et normatif dès 1995, avec le lancement du projet « Città sicure ». Ce projet naît de la conjonction de trois éléments (Selmini, 2004 ; Melossi et Selmini, 2000): l'intérêt d'une partie de la criminologie italienne pour ce thème, qui va importer un certain nombre de concepts issus du *left realism* notamment; la compétition politico-institutionnelle croissante du début des années 1990 sur les questions de fédéralisme et le rôle émergent des maires ; et la croissance significative des taux de criminalité (Barbagli, 1998a, 1998b, 2003 ; Barbagli et Gatti, 2002) et les premières mobilisations communautaires sur les problèmes de sécurité (Selmini, 1997 ; Chiodi, 1999 ; Bonvecchio, 1999 ; Della Porta et Andretta, 2001 ; Della Porta et Mosca, 2002 ; Poletti,

¹ Nous reprenons cette distinction classique par souci de clarté. Faute de place, il ne nous est pas possible d'en discuter ici le contenu.

2002 ; Lewanski et Mosca, 2003). La conjonction de ces éléments explique la montée de la préoccupation politique pour la question de la sécurité en Emilie-Romagne et la constitution d'un petit groupe de « policy entrepreneurs » au sens de Kingdon (1984) mais ne suffit pas à expliquer sa mise à l'agenda régional. Il faudra un élément de contingence pour que le projet « Città sicure » naisse au sein de la région et non d'une commune, contrairement à ce que ses fondateurs avaient pensé.²

L'ombre du PDS dans l'élaboration du modèle théorique émilien

La réflexion criminologique sur les questions de sécurité naît justement à Bologne, dans les cercles du PDS, le *Partito Democratico di Sinistra* (Parti Démocrate de Gauche), héritier du Parti Communiste Italien qui règne sans partage sur l'Emilie-Romagne depuis 1946, où éclatent par ailleurs des manifestations spontanées d'habitants dans la deuxième moitié des années 90. En 1991, Cosimo Braccesi, chargé des questions de justice au sein de la fédération bolognaise du PDS, contacte Massimo Pavarini, professeur de droit pénal à l'université de Bologne afin de s'informer de ces questions dont il confesse être novice à l'époque. Les deux hommes échangent de manière continue points de vue et réflexions et arrivent ensemble à la conclusion que le thème de la sécurité va devenir un enjeu en Italie comme il l'est devenu dans d'autres pays européens. Avec le soutien financier du PDS, ils créent à Bologne une revue intitulée *Sicurezza e Territorio* (*Sécurité et Territoire*) et animent un groupe de réflexion composé de chercheurs, journalistes, travailleurs sociaux et fonctionnaires publics.

La revue paraît jusqu'en 1994, année où Bersani, le secrétaire régional du PDS, est élu à la tête de la Région Emilie-Romagne. Bersani, proche du cercle de réflexion animé par Pavarini, appuie la création d'un comité technique au sein de la Région. C'est ainsi que le projet « Città Sicure » naît au cœur de l'institution régionale, d'une manière que l'on pourrait donc qualifier de partiellement fortuite, d'autant plus qu'à la même époque, les villes de Bologne et Modène réfléchissent elles aussi de leur côté à l'élaboration d'un programme d'intervention centré sur le thème de la sécurité (ajoutons que Pavarini fait son entrée, en 1995, au conseil municipal de Bologne). L'élection de Bersani à la tête de la Région constitue donc une fenêtre d'opportunités politiques, qui s'ouvre à l'échelon régional et non communal.

Il convient de rappeler que le thème du fédéralisme est intimement lié à la gauche, qui n'a pratiquement jamais cessé de promouvoir les régions depuis leur avènement en 1946. Putnam, Leonardi et Nanetti, qui distinguent trois phases dans l'histoire des régions italiennes, ont bien montré la difficile et lente affirmation de l'institution régionale en Italie, au gré des conflits politiques entre le Parti Communiste Italien et la Démocratie Chrétienne (Putnam et al., 1985). Il est indispensable de retenir que la Région Emilie-Romagne se situe non seulement à l'avant-garde de la réflexion criminologique amorcée en Italie mais aussi en première ligne dans le conflit politico-institutionnel sur le fédéralisme, de par son ancrage historique à gauche. Le projet régional « Città Sicure » importe surtout les concepts du *left realism*, du fait d'une certaine proximité de point de vue existante entre certains criminologues réalistes (Jock Young) et Massimo Pavarini³ mais aussi parce que ces concepts semblent adaptés à la situation de l'époque, où les communes gérées par le centre-gauche -et

² Entretien avec Cosimo Braccesi, directeur du service « Promotion et développement des politiques de sécurité et de la police locale » de la Région Emilie-Romagne, le 23 février 2005.

³ Young publie en 1986 un article sur le *left realism* dans la revue italienne *Dei delitti e delle pene* (Young, 1986), dont les thèses sont reprises en 1994 par Pavarini (voir Pavarini, 1994).

la gauche dans son ensemble- sont à la recherche d'idées et de concepts susceptibles de justifier le rôle des maires et pouvoirs locaux dans le conflit croissant avec le gouvernement national (Selmini, 2004). Il en résulte l'affirmation, dans les orientations du projet, du rôle central de la commune et du maire dans la politique de sécurité à mener. Si « Città sicure » emprunte à l'expérience britannique l'approche *multi-agency*, le partenariat n'en demeurera pas moins limité aux principaux acteurs institutionnels du débat sur le fédéralisme, à savoir l'Etat et collectivités locales.

Le projet emprunte également au *left realism* la notion de « communauté », afin de souligner la nécessité de fonder socialement les politiques de sécurité en obtenant l'accord et la participation des habitants. Le choix de retenir la notion de communauté se comprend relativement aisément à la lumière du fort enracinement des cultures locales en Italie (voir par exemple sur ce thème Trigilia, 1981, 1986 ; Caciagli, 1988, 1995 ; Della Porta, 1999), pays qui a connu une unité tardive et fragilisée par le clivage Nord-Sud. Cependant, ce n'est qu'à partir des années 1990 –avec la crise de confiance envers les partis engendrée par les révélations de l'opération « Mani Pulite »- que la société civile et ses formes organisées deviennent un interlocuteur véritable du processus de construction des politiques publiques (Della Porta et Andretta, 2001), rôle auparavant tenu de manière exclusive par les partis (voir Pizzorno, 1993).

La dimension communautaire du problème se manifeste d'ailleurs de manière violente dans la ville de Modène dès l'été 1997 (Chiodi, 1999), où des immigrés sont accusés d'actes délictueux par les habitants du quartier Crocetta, dont certains en viennent aux mains. D'autre part, à Bologne, le sentiment d'insécurité enregistre une hausse constante au cours des années 90, tout comme la délinquance (Barbagli, 1999), avec des conséquences électorales dès 1999 où, pour la première fois depuis 1945, la ville bascule à droite avec l'élection de Giorgio Guazzaloca, qui a fait de la sécurité son principal thème de campagne. Le thème de la sécurité acquiert donc une dimension d'urgence politique aussi bien pour certains maires –comme à Modène- pressés par leurs concitoyens d'agir que pour la région, qui voit sa principale ville passer aux mains de l'opposition. Avec l'élection de Vasco Errani (DS, *Democratici di Sinistra*, nouveau nom du PDS) en 1999 à la présidence de la Région Emilie-Romagne, c'est une nouvelle phase qui s'ouvre, caractérisée par le lancement d'une véritable politique régionale et l'émergence de la figure de la « région animatrice ».

La mise en œuvre d'une véritable politique à partir de 1999 ou l'avènement de la « région animatrice »

Pour Selmini (2004), l'Emilie-Romagne -et d'autres régions- assument désormais un rôle que jouent des gouvernements nationaux en termes de financement des projets locaux, lancement de programmes sur la sécurité urbaine, coordination d'activités, activités de consultance et services aux communes, animation du débat national et international. Il semble donc intéressant d'utiliser la notion de « région animatrice » pour souligner le rôle de mobilisation, d'intégration et de mise en cohérence de l'action publique joué par la Région.

Premièrement, au moment du lancement du projet, l'institution régionale ne détient pas de compétences dans le domaine de la sécurité. Les élus et fonctionnaires doivent donc trouver un moyen juridique d'intervenir dans le champ de la sécurité. La loi régionale n°3 du 21 avril 1999 affirme l'existence d'une « *vie en commun civile et ordonnée dans les villes et dans le territoire* », qui apparaît comme un thème distinct de la « *vie en commun civile et ordonnée de la nation* », formule qui identifie en Italie le maintien de la sécurité et de l'ordre

public, et qui est uniquement du ressort de l'Etat d'après la Constitution. La Région met donc en avant dans cette loi un nouveau concept, celui de « sécurité urbaine » -qui a une existence au plan local et qui se distingue des concepts traditionnels de sécurité publique et d'ordre public- dont elle assume la responsabilité. C'est ainsi que naît la notion de « sécurité urbaine », distincte de la sécurité publique, sur laquelle les collectivités locales ont un devoir moral d'action. Si la région ne peut intervenir directement par la programmation et la mise en œuvre d'une politique, elle le fera par le biais d'incitations, de mise en cohérence et de financements de projets. Ce n'est qu'avec la réforme de la constitution de 2001 que les régions obtiennent la coordination des polices locales (municipales et provinciales⁴), avant que la réforme adoptée en 2005 ne leur confère effectivement des compétences. Avec cette réforme sur la *devolution*, les régions obtiennent des compétences législatives exclusives sur la police locale. Les régions ne sont plus contraintes que par le contenu de la Constitution et pourraient donc apporter des modifications et dérogations à la loi-cadre de 1986 qui régit les polices municipales. Divers scénarios sont possibles, de la création de nouveaux corps de police locale avec des missions de sécurité publique, gérés directement par les régions, à l'attribution de missions exclusives de sécurité publique aux corps de police municipale (Cornelli, 2003).

Deuxièmement, l'Emilie-Romagne fait partie des régions qui ont joué le jeu de la délégation de compétences aux provinces et communes et n'ont pas conservé pour elles seules les compétences transférées par l'Etat, contrairement à la Lombardie, par exemple, qui apparaît comme une région fortement centralisée, dans la mesure où elle a gardé la gestion directe de nombreux services que d'autres régions ont délégué aux communes (fonction de gestion directe) ou aux provinces (fonction de programmation). L'une des limites principales au développement des régions en Italie réside dans la confusion qui caractérise les attributions –limitées- de compétences (Dente, 1989). De plus, comme le font remarquer Mény et Surel (2001), les régions auraient dû déléguer une grande partie de leurs missions de gestion administrative aux échelons provincial et communal, car elles étaient originellement conçues comme des organes intermédiaires. Au contraire, certaines se sont accrochées aux maigres prérogatives administratives qui leur avaient été confiées. Sous l'influence de facteurs économiques, sociaux et culturels, des écarts se sont d'ailleurs creusés entre régions, selon une fracture nord-sud, avec les conséquences politiques que l'on connaît. L'Emilie-Romagne détient donc moins de compétences que d'autres régions, du fait des délégations effectivement opérées en faveur des échelons territoriaux inférieurs.

Troisièmement, la logique de projet retenue par la Région –imitée en cela par d'autres- illustre la notion d'animation : la politique régionale repose sur des appels d'offre annuels pour le financement des projets et met à disposition des communes une ingénierie technique assurée par le service « Promotion et développement des politiques de sécurité et de la police locale ». Cet élément n'est pas sans rappeler le fonctionnement de la politique de la ville française, telle que décrite par Donzelot et Estèbes (1994) dans leur livre, *L'Etat animateur*. De même, la création d'une école régionale de police locale, qui assure la formation des agents municipaux et provinciaux, s'inscrit dans une recherche de mise en cohérence de l'action publique sur le territoire.

La rapide présentation du contexte d'avènement du projet « Città Sicure » permet d'en expliquer certains aspects, à savoir les contours du réseau d'acteurs impliqués et une partie des choix retenus dans l'élaboration du modèle théorique puis dans les modalités d'intervention. Une interrogation classique liée à la problématique du changement d'échelle touche aux conséquences sur l'action publique. L'examen des projets financés par la région

⁴ La police provinciale détient des compétences en matière d'environnement.

permet d'affirmer que le contenu de l'action publique en Emilie-Romagne ne diffère pas véritablement de ce qui se fait dans d'autres pays européens, la région finançant notamment l'installation de systèmes de vidéosurveillance dans le cadre de vastes projets de requalification urbaine. La Région Emilie-Romagne devient toutefois une « région animatrice structurante », dans la mesure où elle contribue à structurer l'architecture de la gouvernance de la sécurité italienne par l'application de son modèle sur son territoire et sa diffusion à d'autres régions.

La nouvelle gouvernance de la sécurité en Italie ou la diffusion limitée du « modèle » émilien

Il convient de s'interroger sur les conséquences de ce changement d'échelle sur l'action publique en cherchant à comprendre les mécanismes de diffusion du « modèle » émilien. Ce « modèle », fondé sur la notion de « sécurité urbaine » (terme inscrit dans sa législation de 1999 et 2003), se diffuse sur le territoire régional, grâce au rôle de support technique joué par le service « Promotion et développement des politiques locales de sécurité et de la police locale » de la Région auprès des communes émiliennes. Mais, outre ces interactions au niveau proprement local, la Région Emilie-Romagne entreprend d'agir au plan national en mobilisant d'autres collectivités. L'historique du développement du Forum Italien sur la Sécurité Urbaine (Fisu) illustre cette dynamique : créé en 1996 sous l'impulsion de huit membres fondateurs (dont une seule région, l'Emilie-Romagne), le Fisu compte aujourd'hui quatre-vingt membres et regroupe des régions, des provinces et des communes. L'Emilie-Romagne, par le biais du Fisu, a diffusé son modèle et contribué à la redéfinition des rapports central-local dans le domaine de la sécurité, mais sans réussir néanmoins à s'imposer au Sud du pays. D'autre part, le Fisu, qui revendique -en vain pour l'instant- la reconnaissance par l'Etat du rôle joué par les collectivités locales dans le domaine de la sécurité, tente de faire valoir les positions des collectivités italiennes au niveau européen, par le biais du Fesu, le Forum Européen sur la Sécurité Urbain, organisme d'expertise reconnu de la Commission Européenne.

La diffusion du modèle émilien et l'alliance inédite des collectivités contre le centre

Sur les vingt régions que compte l'Italie, dix d'entre elles ont actuellement promulgué une loi sur la sécurité (la première, celle de l'Emilie-Romagne, date de 1999). Il est intéressant de souligner dès à présent qu'aucun de ces textes ne donne une définition définitive de ce que sont les « politiques dans le domaine de la sécurité urbaine » (Braghero et Izzi, 2004), cette définition variant d'une région à une autre. Ces législations ont néanmoins toutes en commun de chercher à instaurer un partenariat au niveau régional entre la Région et les services de l'Etat et créent toutes une enveloppe pour financer les projets d'autres collectivités locales (provinces et communes) et d'associations en lien avec le thème de la sécurité. Quant aux accords de programme Etat-région, actuellement au nombre de six, ils prévoient notamment le développement de la recherche scientifique visant à l'amélioration des connaissances sur les problèmes identifiés ; le financement de projets ; le renforcement de la formation professionnelle des policiers locaux, par l'intermédiaire de programmes de formation conjointe entre Police d'Etat, polices municipales et Carabiniers et une rationalisation du travail des forces de police, à travers l'amélioration de la coordination entre les différents corps (Police d'Etat, Carabiniers, Garde des Finances et polices municipales).

De fait, ces accords font du thème de la « sécurité urbaine » un objet de concertation entre le gouvernement et chaque région, comme c'est le cas dans d'autres domaines, alors que les régions n'ont pas encore de véritable délégation de compétences en la matière. Les instruments retenus par les régions pour intervenir dans le domaine de la sécurité apparaissent donc classiques et, conformément à l'analyse de Lascoumes et Le Galès sur les instruments de l'action publique, (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 361), ces lois et accords de programme ont une fonction symbolique forte, puisqu'ils font de la sécurité un objet de concertation entre l'Etat et les régions, les régions s'emparant d'un domaine où l'Etat est considéré comme inefficace voire absent, celui de la vie quotidienne des citoyens, dont les collectivités sont plus proches dans une perspective classique de subsidiarité (voir Faure, 1999, par exemple).

Le protocole d'entente ou contrat de sécurité constitue le dernier type d'instrument utilisé par l'Etat pour formaliser des relations avec d'autres institutions dans le domaine de la sécurité. Signés entre maire et préfet, les protocoles ou contrats de sécurité italiens – 208 en 2003- ont surtout pour objectifs la coordination de la police municipale avec les forces de l'ordre et l'amélioration de l'information du maire. Il n'est pas non plus inopportun d'identifier dans ces contrats une dimension symbolique forte, voire dominante, comme dans le cas des contrats locaux de sécurité français (De Maillard, 2004). Le premier protocole d'entente italien a été signé en 1998 à Modène, suite à des demandes répétées du maire, soutenu politiquement par la Région Emilie-Romagne dans le dialogue entamé avec le Ministère de l'Intérieur. Pressé d'agir face aux événements que nous avons mentionnés plus haut, le maire ne nie pas la dimension symbolique du protocole, censé attester aux yeux de la population du volontarisme du premier magistrat de la ville en matière de sécurité.⁵

Outre ces différentes formes de relations institutionnelles bilatérales nouvelles dans le domaine de la sécurité, il convient de souligner l'importance du Fisu, qui s'est avéré une instance productive d'échange de bonnes pratiques entre collectivités. Le Fisu, conçu dès sa création comme un lieu unique d'échange entre les trois niveaux territoriaux italiens⁶, a permis l'avènement d'une alliance inédite entre les collectivités locales, qui s'est notamment traduite par la présentation d'une proposition de loi commune sur la sécurité. Cette proposition, datée du 17 mars 2003 et intitulée « *Dispositions pour la coordination en matière d'ordre public, sécurité publique et police administrative locale, et pour la réalisation de politiques intégrées pour la sécurité* » a été adoptée conjointement en mai 2003 par l'Anci (Association Nationale des Communes Italiennes), l'Upi (l'Union des Provinces Italiennes) et la Conférence des présidents de région. Il convient de préciser, par ailleurs, que l'ancien maire de Modène et ancien président du Fisu (aujourd'hui membre honoraire de l'association), a contribué à sa rédaction, tout comme Luciano Vandelli, assesseur aux affaires institutionnelles à la Région Emilie-Romagne. L'alliance entre les villes et les régions surtout apparaît inédite dans le contexte institutionnel italien, où les villes ont toujours été considérées comme la périphérie de deux centres, l'Etat et la Région. Déposée au Parlement, cette proposition loi est officiellement en cours d'examen et navigue dans les méandres législatifs mais les membres du Fisu sont persuadés qu'elle n'aboutira jamais, la sécurité urbaine n'étant plus une priorité du gouvernement Berlusconi.⁷ Le Fisu tente donc, en parallèle, de faire valoir son point de vue au niveau européen.

⁵ Entretien avec Giuliano Barbolini, ancien maire de Modène (1995-2004), le 16 mai 2005.

⁶ L'homologue français du Fisu n'est constitué que de villes, par exemple.

⁷ Assemblée générale du Fisu, Piacenza, 9 et 10 juin 2005.

Il faut attendre le traité d'Amsterdam pour voir la prévention de la criminalité (et non la criminalité organisée) apparaître comme une politique concourant à un espace européen de sécurité, liberté et justice (article 29). Le Conseil Européen de Tampere de 1999 va plus loin en demandant l'intégration de la prévention de la criminalité dans les stratégies de lutte contre la criminalité et en fixant des priorités d'étude, reprises ensuite par le Réseau Européen de Prévention de Criminalité et le programme de financement « Hippocrates », qui vise à encourager les échanges, la formation et la coopération dans le domaine de la criminalité pour la période 2001-2002. Parmi les axes de travail retenus figurent la criminalité à caractère général (délinquance juvénile, délinquance urbaine et délinquance liée à la drogue) et des thèmes transversaux touchant à la fois à la criminalité organisée et à la criminalité générale (comme le sentiment d'insécurité, la victimation ou la mesure des phénomènes criminels). Les priorités retenues sont issues d'une synthèse des pratiques en cours dans les différents pays mais ne constituent en rien un ensemble de normes contraignantes qui s'imposeraient au niveau local. Il s'agit surtout pour les collectivités soucieuses d'approfondir empiriquement leur connaissance d'un sujet particulier d'une source de financement non négligeable.

Etant donné la faiblesse actuelle, pour ne pas dire l'absence de normes européennes contraignantes **au niveau local**, en matière de sécurité urbaine, on peut alors s'étonner de l'activisme du Fisu à l'échelle européenne. En effet, ce dernier critique l'action du Fesu pour son manque d'ambition politique, l'association se contentant, aux yeux des collectivités italiennes, de mener des activités de recherche selon les priorités définies par la Commission sans proposer de cadrage institutionnel aux politiques de sécurité urbaine. Lors de la dernière assemblée générale du Fesu, la stratégie du Fisu est apparue clairement par la voix de son président : il s'est déclaré favorable au maintien des contacts entamés par le président et le délégué général du Fesu avec la Commission Européenne afin que celle-ci inscrive la sécurité dans son programme d'activités, le tout dans le but de pouvoir ensuite déterminer et orienter cette politique.⁸

L'autre grand enjeu pour le Fisu concerne son élargissement aux régions du Sud, qui demeurent pour l'heure les grandes absentes au sein de l'association. En effet, seuls le Nord et le Centre de l'Italie ont repris la formulation des problèmes opérée dans le « modèle » émilien, à l'exception de la région Latium. L'enracinement de la mafia au Sud constitue une donnée contextuelle qui exige une formulation autre du problème et empêche l'application des solutions existantes. Certains auteurs, qui ont étudié le rôle du capital social dans la prévention de la délinquance, ont introduit avec succès dans leur modèle explicatif une variable Nord-Sud (Gatti et Tremblay, 2000 ; Gatti et Tremblay, 2002 ; Gatti, Schadee et Tremblay, 2003). L'enracinement de la mafia a donc des conséquences objectives sur les formes de délinquance observables au Sud (Becchi, 2001 ; Barbagli, 2003), et a contribué à façonner durablement la conception de la sécurité que nourrissent les forces de l'ordre et le gouvernement central en Italie. Ce n'est pas un hasard si le seul plan national relatif à la sécurité concerne le *Mezzogiorno* : il s'agit du Pon (Plan Opérationnel National), qui comprend sur la période 1998-2006 des financements importants destinés à aider au développement du Sud. La problématique du développement économique du Sud est intimement liée à celle de la sécurité, entendue comme l'éradication de la mafia. De même, si certaines régions du Sud envisagent de rejoindre le Fisu, elles n'en ont pas moins ouvert un débat passionné avec les adhérents sur leur « spécificité », ce qui signifie que les acteurs politico-administratifs du Sud considèrent eux aussi leur territoire comme particulier par

⁸ Intervention de Claudio Montaldo, président du Fisu, lors de l'Assemblée Générale du Fesu, le 10 juin 2005 à Piacenza (Italie).

rapport au reste du pays. La diffusion du modèle de gouvernance de la sécurité élaboré par l'Emilie-Romagne, qui repose fondamentalement sur un partenariat entre services de l'Etat et collectivités locales, se heurte donc à l'existence des mafias au Sud qui influe, d'une part, sur les conceptions des acteurs et, d'autre part, sur la formulation des problèmes qu'ils opèrent. L'étude des tractations en cours pour l'élargissement du Fisu au Sud et des éventuelles conséquences de l'arrivée de ces nouveaux membres sur l'activité de l'association permettra certainement de déterminer plus précisément quels sont les points d'achoppement et les éléments de convergence des formulations des problèmes opérées par les acteurs.

L'Emilie-Romagne, véritable « région animatrice structurante », a développé un « modèle », qui a contribué à façonner l'architecture actuelle de la gouvernance multi-niveaux actuelle de la sécurité. Le terme « structurant » permet de souligner l'activisme des fonctionnaires régionaux dans la diffusion de ce modèle, aussi bien sur le territoire émilien qu'au niveau national grâce au Fisu, d'une part et, d'autre part, à des contacts privilégiés au sein du Ministère de l'Intérieur.⁹ La structuration progressive du service « Promotion et Développement des politiques locales de sécurité et de la police locale » directement au sein de l'exécutif régional (cabinet du président) et l'évolution de ses effectifs -de une personne en 1994 à une quinzaine aujourd'hui- illustrent l'importance accordée à ce secteur par la Région.

Il apparaît donc essentiel de dissocier deux logiques à l'œuvre, en Italie : l'une *bottom up*, portée par l'Emilie-Romagne depuis le milieu des années 90, qui a fait des émules parmi les autres collectivités italiennes, et l'autre, *top down*, touchant aux réformes mises en œuvre par le gouvernement en matière de décentralisation. Si le gouvernement procède à une décentralisation effective des compétences en matière de police locale, il ne semble pas prêt à reconnaître institutionnellement le rôle joué par les collectivités dans le domaine de la sécurité (l'échec latent de la proposition de loi commune en atteste), d'autant plus que le rapport de force politique lui est actuellement défavorable, avec douze régions à gauche depuis les régionales de 2005. Il semblerait que logiques politique et administrative soient dissociées dans la mesure où il existe un rapport de collaboration entre le Département de la sécurité publique du Ministère de l'Intérieur et le service de la région¹⁰ mais des rapports politiques tendus entre le Ministre et le Président de la Région.¹¹

Conclusion

Nous avons cherché à montrer que les spécificités politico-institutionnelles du contexte local ont produit en Emilie-Romagne un réseau particulier d'acteurs, incluant l'institution régionale, qui a bâti un modèle théorique de politique de sécurité qu'il a ensuite

⁹ L'ancien chef de cabinet du préfet de Bologne est devenu sous-directeur du Département de la sécurité publique, la structure technique du Ministère de l'Intérieur notamment en charge du suivi des accords inter-institutionnels signés avec les collectivités.

¹⁰ A titre d'exemple, citons la recherche en cours -menée conjointement par le FISU et le Ministère de l'Intérieur- sur les protocoles et contrats de sécurité, que coordonne Rossella Selmini (responsable de l'activité scientifique du service « Promotion et Développement des politiques de sécurité et de la police locale » de la Région Emilie-Romagne).

¹¹ Entretien avec Cosimo Braccesi, responsable du service « Promotion et Développement des politiques de sécurité et de la police locale » de la Région Emilie-Romagne, le 23 février 2005. L'Accord de Programme Etat-Région de mai 2001 -et son renouvellement- résulterait de rapports de collaboration entretenus par le Président de la Région avec le Directeur général du Département de la sécurité publique du Ministère de l'Intérieur, et non avec le Ministre.

pu inscrire à l'agenda régional de manière fortuite, le projet étant initialement destiné à des communes. La conjonction des trois éléments identifiés par Selmini (2004), à savoir l'intérêt d'une partie de la criminologie italienne pour le thème de la sécurité, la compétition politico-institutionnelle sur les questions de fédéralisme, et la hausse de la délinquance doublée des premières mobilisations communautaires sur les problèmes de sécurité, se trouve à l'origine de l'avènement du projet « Città Sicure » en Emilie-Romagne mais ne suffit pas à expliquer sa diffusion : le fait qu'il se soit au final trouvé porté par une Région lui a donné plus de poids politique que s'il était né au sein d'une commune et l'activisme de ses membres fondateurs, notamment au sein du Fisv qu'ils ont contribué à créer, constituent des éléments explicatifs fondamentaux. D'autre part, si les divers territoires italiens n'avaient pas connu une hausse de la délinquance et les conséquences engendrées sur la population –une hausse de la demande de sécurité, qui s'est essentiellement traduite par une augmentation du sentiment d'insécurité et l'apparition de mobilisations spontanées-, le modèle émilien n'aurait certainement pas intéressé ses homologues. Le phénomène de la mafia, symbole du particularisme local du Sud, bloque d'ailleurs la diffusion du modèle. Certains auteurs (Gilling et Hughes, 2002 ; Hughes et Edwards, 2002) soulignent l'importance du contexte (organisationnel, politique, culturel, économique, historique) dans toute tentative d'appréhension du « what works » en matière de politiques et pratiques et critiquent la science des « bonnes pratiques » décontextualisées qui fonde son succès sur la réplique des expériences qui fonctionnent. L'importance du contexte peut justement s'illustrer dans le fait que le « modèle » émilien de politique de « sécurité urbaine » ne s'est diffusé qu'au Nord et au Centre de l'Italie.

Notre analyse s'inscrit plus généralement dans une perspective comparatiste qui tente de réconcilier deux courants traditionnellement opposés de l'analyse des politiques publiques, la *policy approach* et la *policy styles approach* (Vlassopoulou, 2000). Nos premiers résultats nous permettent de défendre l'idée que « *politics and policy both matter* » mais influent avec une force inégale sur les différentes phases de l'action publique –à savoir la définition des problèmes, la formulation des réponses et leur mise en œuvre- et sur les réseaux d'acteurs qui produisent l'action publique. Peut-on alors parler de *policy transfer* pour analyser le changement d'échelle que nous avons décrit et ses conséquences ? Dolowitz et Marsh (1996: 344) définissent le *policy transfer* comme « *a process by which knowledge of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system* », définition trop large pour faire du *policy transfer* un concept opérationnel. Newburn et Sparks (2004 : 126-127) explicitent les dimensions du *policy transfer* qu'il convient de prendre en considération pour une étude rigoureuse du phénomène: les raisons du transfert de politique ; les sujets impliqués dans le processus de transformation/diffusion ; l'objet de ce processus de transformation/diffusion (s'agit-il des discours, des normes et/ou des pratiques ?); l'origine et la destination des politiques et idées importées ; l'influence du contexte socio-politique et culturel dans lequel une politique est importée, se déploie et est éventuellement redéfinie. Ces précisions sont appréciables mais manquent cependant de systématisation pour être immédiatement utilisables dans une recherche. Faute de place, nous ne pouvons ici développer plus longuement notre critique et nous nous contenterons d'appliquer ces considérations théoriques sur le *policy transfer* aux éléments empiriques dont nous disposons.

Nous avons mis en avant les logiques politiques et institutionnelles locales, résultant d'interaction avec des spécificités du contexte national, qui ont présidé aux imports théoriques effectués volontairement de la part d'acteurs locaux non élus : parmi les éléments importés, il est important de retenir la centralité de la commune et du maire, ainsi que la nécessaire prise en considération du sentiment d'insécurité, autrement dit de l'opinion de la population, source de légitimité capitale des élus locaux. Parallèlement se manifeste une demande d'importation

de pratiques de la part d'acteurs élus, comme le maire de Modène qui se trouve en situation d'urgence : il dépêche un collaborateur au Fesu et décide d'utiliser un instrument né en France en 1997, le contrat local de sécurité. Ce qui l'intéresse le plus, c'est finalement la dimension symbolique du contrat, qui permet notamment de faire montre de volontarisme auprès des habitants en affichant la recherche de collaboration avec les services de l'Etat. Il importe donc l'idée d'un document signé conjointement par le maire et le préfet, sans caractère contraignant ni obligation de contenu.

La deuxième phase du *policy transfer* touche à la diffusion des éléments importés par l'Emilie-Romagne et adaptés à la situation italienne sous la bannière de « sécurité urbaine ». Il se passe en effet deux ans entre la première loi régionale sur la sécurité, promulguée par l'Emilie-Romagne en avril 1999, et la deuxième du genre, promulguée par la région Latium en mai 2001. Précisons cependant que le contenu des lois régionales est assez diversifié et que les termes retenus diffèrent même d'un texte à l'autre. Ce que les autres régions italiennes ont repris, c'est l'idée de collaboration avec l'Etat dans un domaine où elles ne pouvaient intervenir directement et où elles se créent elles-mêmes une marge de manœuvre, par l'intermédiaire des lois régionales promulguées, qui se traduit essentiellement par la création d'une ligne budgétaire destinée à financer des projets montés par d'autres niveaux territoriaux (communes, provinces), voire par des associations.

Il semble donc, dans le cas du changement d'échelle qui nous intéresse, que le contexte politico-institutionnel italien constitue un facteur explicatif bien plus pertinent des évolutions en cours de l'architecture de la gouvernance de la sécurité que la notion de *policy transfer*, qui suppose des emprunts multiples dont nous n'avons pas retrouvé la trace. Au mieux, des idées ont été reprises et adaptées aux spécificités italiennes mais on ne peut en aucun cas parler de *lesson-drawing* au sens de Rose (1993), dans la mesure où le modèle actuel de gouvernance semble reposer sur un certain nombre de bricolages, aussi bien dans le contenu que dans le contenant, en l'absence de ligne directrice nationale en la matière.

Bibliographie

- Barbagli, M. (1998a), *Reati, vittime e insicurezza dei cittadini*, Rome: Istituto Nazionale di Statistica, 61 p.
- Barbagli, M. (1998b), *Immigrazione e criminalità in Italia*, Bologne: Il Mulino, 224 p.
- Barbagli, M. (dir.), (1999), *Egregio signor sindaco. Lettere dei cittadini e risposta dell'istituzione sui problemi della sicurezza*, Bologne: Il Mulino, 240 p.

- Barbagli, M. et Gatti, U. (dir.), (2002), *La criminalità in Italia*, Bologne: Il Mulino, 338 p.
- Barbagli, M. (2003), « Introduzione », in Barbagli, M. (dir.), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologne: Il Mulino, pp. 9-45.
- Becchi, A. (2001), « Problema criminale e sicurezza », in Milanese, E. et Naldi, A. (dir.) *Cantando sotto la pioggia. Insicurezza e sicurezza urbana*, Milan: Franco Angeli, pp. 19-32
- Bonvecchio, P. (1999), *Un quartiere, una strada e un'idea assieme. Studio sui comitati di cittadini*, Milan : Franco Angeli, 175 p.
- Bragghero, M. et Izzi, L., (2004), « Le legislazioni regionali », in Selmini, R. (dir.), *La sicurezza urbana*, Bologne: Il Mulino, pp. 245-257.
- Caciagli, M. (1988), « Quante Italie ? Persistenza e trasformazioni delle culture politiche subnazionali », *Polis*, n°2, pp. 429-457.
- Caciagli, M. (1995), « La destinée de la "subculture rouge" dans le Centre-Nord de l'Italie », *Politix*, n°30, pp. 45-60.
- Chiodi, M. (1999), « Immigrazione, devianza e percezione d'insicurezza : analisi del quartiere Crocetta a Modena », *Dei delitti e delle pene*, pp. 115-140.
- Cornelli, R. (2003), « Le forze di polizia: situazione attuale e prospettive di riforma », in Barbagli, M. (dir.), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologne: Il Mulino, pp. 557-573.
- Crawford, A. (2002), *Crime and Insecurity. The governance of safety in Europe*, Londres: William Publishing, 324 p.
- Della Porta, D. (1999), *La politica locale*, Bologne: Il Mulino, 307 p.
- Della Porta, D. et Reiter, H. (1997), « Police du gouvernement ou des citoyens? L'ordre public en Italie », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°27, pp. 36-57.
- Della Porta, D. et Reiter, H. (2003), *Polizia e protesta : l'ordine pubblico dalla Liberazione ai "no global"*, Bologne: Il Mulino, 397 p.
- Della Porta, D. et Andretta, M. (2001), « Movimenti sociali e rappresentanza : i comitati spontanei dei cittadini a Firenze », *Rassegna italiana di sociologia*, vol. XLII, n°1, pp. 41-76.
- Della Porta, D. et Mosca, L. (2002), « I comitati di cittadini e la domanda di "nuova politica". Qualche riflessioni a partire del caso bolognese », in *Contro il nemico invisibile. Comitati, inquinamento e salute a Bologna*, Modène : Edizioni Sigem, pp.187-206.
- De Maillard, J. (2004), « Governing Safety in France : Contractualisation, Tensions and Ambiguities », Communication au IVe Congrès Annuel de la Société Européenne de Criminologie, Amsterdam, 25-28 août, 21 p.

- Dente, B. (1985), *Governare la frammentazione. Stato, regioni ed enti locali in Italia*, Bologne: Il Mulino, 281 p.
- Dente, B. (1989), « Il governo locale », in Freddi, G. (dir.), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Rome: Nuova Italia Scientifica, pp. 123-169.
- Dolowitz, D. et Marsh, D. (1996), « Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature », *Political Studies*, vol. 14, n°2, pp. 343-357.
- Donzelot, J. et Estèbe, Ph. (1994), *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris : éd. Esprit, 238 p.
- Duran, P. et Thoenig, J.-C. (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, n°6, pp. 580-622.
- Faure, A. (1999), *Territorialisation de l'action publique et subsidiarité. La fin annoncée du « jardin à la française »*, Boulogne : Institut de la décentralisation, 40 p.
- Gatti, U., et Tremblay, R.E. (2000), « La comunità civica come fattore di contenimento dei reati violenti. Uno studio criminologico sulle regioni e province italiane », *Polis*, vol. XIV, n°2, pp. 279-299.
- Gatti, U., Schadee, H. et Tremblay, R.E. (2002), « Capitale sociale e delinquenza », *Rassegna italiana di Criminologia*, vol. XXII, pp. 1-7.
- Gatti, U., Schadee, H.M.A., et Tremblay, R.E. (2003), « La comunità civica come fattore di contenimento dei reati », *Inchiesta*, n°139, pp. 144-151.
- Gaudin, J.-P. (1999), *Gouverner par contrat*, Paris : Presses de Science Po, 233 p.
- Gilling, D. et Hughes, G. (2002), « The community safety “profession” » : Towards a new expertise in the governance of crime, disorder and safety in the UK? », *Community Safety Journal*, vol.1, n°1, pp. 4-12.
- Hughes, G. et Edwards, A. (dir.), (2002), *Crime Control and Community: The new politics of public safety*, Cullompton: Willan Publishing.
- Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: HarperCollins, 240 p.
- Kooiman, J. (dir.) *Modern Governance*, Londres: Sage Publication, 280 p.
- Lascombes, P. et Le Galès, P. (dir.), (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po, 378 p.
- Le Galès, P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, pp. 57-95.
- Lewanski, R. et Mosca, L. (2003), « I comitati di cittadini a Bologna negli anni '90 », *Metronomie*, n°27, pp. 75-121.

- Melossi, D. et Selmini, R. (2000), « Social conflicts and the microphysics of crime: the experience of the Emilia-Romagna *Città sicure* project », in Hope, T. et Sparks, R. (dir.), *Crime, risk and insecurity*, Londres, New York: Routledge, pp. 146-165.
- Mény, Y et Surel, Y. (2001), *Politique comparée. Les démocraties. Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris : Montchrestien, 6^e éd., 491 p.
- Newburn, T. et Sparks, R. (dir.), (2004), *Criminal Justice and Political Cultures*, Cullompton: Willan Publishing, 276 p.
- Pavarini, M. (1994), « Bisogni di sicurezza e questione criminale », *Rassegna italiana di criminologia*, n°5, pp. 435-462.
- Peters, G. (2003), « Governance and comparative politics », in Pierre, J. (dir.), *Debating governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 36-53.
- Pizzorno, A. (1993), *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Milan : Feltrinelli, 325 p.
- Poletti, C. (2002), *Immigrazione, criminalità e comitati di cittadini : il caso modenese*, mémoire de maîtrise, Faculté de Droit, Université de Bologne.
- Putnam, R. (1993), *Making democracy work : civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 258 p.
- Putnam, R. D., Leonardi, R. et Nanetti, R.Y. (1985), *La pianta e le radici*, Bologne: Il Mulino, 362 p.
- Roché, S. (2002), « Towards a new governance of crime and insecurity in France », in Crawford, A. (dir.), *Crime and Insecurity. The governance of safety in Europe*, Londres: William Publishing, pp. 213-233.
- Rose, R. (1993), *Lesson Drawing in Public Policy: a guide to learning across time and space*, Chatham, NJ: Chatham House, 176 p.
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding governance, policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham, Philadelphia : Open University Press, 235 p.
- Sebastiani, C. (2001), « Comitati cittadini e spazi pubblici urbani », *Rassegna italiana di sociologia*, n°1, pp. 77-114.
- Selmini, R. (1997), « Il punto di vista dei comitati di cittadini », *Quaderni di Città Sicure*, n°11a, Bologne: Région Emilie-Romagne, pp. 77-94.
- Selmini, R. (1999), « Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità : il caso italiano », *Polis*, vol. 13, n°1, pp. 121-142.
- Selmini, R. (2003), « Le politiche di sicurezza : origini, sviluppo e prospettive », in Barbagli, M. (dir.), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologne: Il Mulino, pp. 611-648.

- Selmini, R. (2004), « L'esperienza dell'Emilia-Romagna nel contesto europeo », *Quaderni di Città sicure*, n°30, Bologna: Région Emilie-Romagne, pp. 123-144.
- Trigilia, C. (1981), *Sviluppo economico e trasformazioni sociopolitiche dei sistemi territoriali a economia diffusa : le subculture politiche territoriali*, Milan : Fondazione Feltrinelli, 174 p.
- Trigilia, C. (1986), *Grandi partiti e piccole imprese. Comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Bologna: Il Mulino, 409 p.
- Vlassopoulou, C.A. (2000), « Politiques publiques comparées. Pour une approche définitionnelle et diachronique », in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris : PUF, pp. 125-141.
- Young, J. (1986), « Il fallimento della criminologia : per un realismo radicale », *Dei delitti e delle pene*, n°3, pp. 387-415.