

LES CAHIERS
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Les partages de la sécurité

Conditions de publication

Les Cahiers de la sécurité intérieure publient des articles, des débats et des notices bibliographiques relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de la sécurité intérieure et de ses acteurs.

Les propositions d'articles doivent être adressées à la rédaction pour évaluation. Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs auteurs.

Toute correspondance est à adresser à la rédaction de la revue :

19 rue Pécelet, 75015 Paris. Tél. : 01 53 68 20 36/37

Fax : 01 45 30 50 71 - cassis@cedocar.fr

© Paris, 1998

ISSN : 1150-1634

N° de commission paritaire : 2 325 AD

Les articles publiés dans *les Cahiers de la sécurité intérieure* ne représentent pas une opinion de l'IHESI et n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

Les partages de la sécurité

Dossier

Avant-propos	5-6
--------------------	-----

Médiation, Demande sociale ou Coproduction ?

La médiation :

paradigmes et référentiels des politiques publiques de sécurité

■ <i>Éric MACÉ</i>	7-20
--------------------------	------

Professionnalisme et médiation de l'action policière

■ <i>Dominique MONJARDET</i>	21-49
------------------------------------	-------

Lignes de partage, nouvelles frontières

Partenariat et responsabilité à l'ère managériale.

Retour sur l'expérience britannique

■ <i>Adam CRAWFORD</i>	51-87
------------------------------	-------

Des CCPD aux CLS : articulation, superposition
ou disjonction de deux logiques ?

■ <i>Gilbert BERLIOZ, Louis DUBOUCHET</i>	89-104
---	--------

La sécurité privée en France. État des lieux et questions pour l'avenir

■ <i>Frédéric OCQUETEAU</i>	105-127
-----------------------------------	---------

L'émergence des politiques locales de tranquillité publique

L'exemple des Pays de Loire

■ <i>Philippe ESTÈBE, Hervé LÉON</i>	129-148
--	---------

Retour au territoire et recherche de proximité

Magistrature sociale et souci du territoire

Les groupes locaux de traitement de la délinquance (GTLD)

■ <i>Jacques DONZELOT, Anne WYVEKENS</i>	149-174
--	---------

Du diagnostic à l'action : l'échelle pertinente du territoire

■ <i>Hugues LAGRANGE</i>	175-194
--------------------------------	---------

Repères

NOTES ET ÉTUDES

Lire la violence politique en Corse	
■ <i>Xavier CRETIEZ</i>	195-214
Les violences urbaines à l'échelle des RG. État des lieux pour 1998.	
■ <i>Lucienne BUI-TRONG</i>	215-224
Sur quelques secrets de fabrication...	
■ <i>Entretien avec Lucienne BUI-TRONG</i>	225-233

CHRONIQUE INTERNATIONALE

Police, demande sociale et internet	
■ <i>Benoît DUPONT</i>	235-244

Actualités

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES	245
RAPPORTS ET TRAVAUX INÉDITS	263
ABSTRACTS	265
LISTE DES AUTEURS	269

AVANT - P R O P O S

Co-produire la sécurité des personnes et des biens, décentraliser l'exercice du pouvoir de police, rapprocher l'action de la police des populations, susciter des partenariats entre les agents publics et les agents privés de l'ordre, réinventer des espaces ou des territoires publics de paix quand l'insécurité liée à la petite délinquance produit d'inquiétantes dérives dans certains quartiers, tels sont quelques-uns des défis auxquels tous les pays développés, leur société, leur population sont aujourd'hui peu ou prou confrontés. Ils y font face différemment en fonction de leur histoire et de leur présent ; mais, convenons que les modèles se rapprochent. Ces processus sont longs ; l'évolution des comportements qu'ils impliquent demande du temps d'autant qu'elle s'applique à des opérateurs déjà très autonomes dans la réalité de leur action quotidienne et qu'il s'agit de rendre plus proactifs et plus ouverts. Ils sont aussi créateurs de troubles et d'un certain désordre : chacun des acteurs ayant tendance à faire le travail de l'autre, et courant le risque d'y perdre son identité. Comment éviter que le partenariat ne soit source de confusion ? L'État dont le rôle ne se réduit pas à celui des forces de sécurité, dont il assure la gestion, devra bien proposer au corps social une conception renouvelée de sa mission, et pas seulement de

celle de ses structures propres. Il y a encore - certes beaucoup moins qu'il y a dix ans - quelque provocation à évoquer l'idée d'un *partage* de la sécurité. Et pourtant, il y a bien coproduction de la sécurité par le secteur marchand et par l'État, même si la coproduction en question apparaît comme un processus contrôlé ou canalisé par l'État (F. OCQUETEAU).

De la même façon, on verra jouer l'idée de *médiation* dans de multiples directions. Sans avoir besoin de mobiliser l'idée d'un tiers extérieur qui viendrait régler un litige opposant deux parties en conflit, la police publique peut être conçue par essence comme l'émanation régulatrice ou médiatrice d'une population, ayant pour vocation à faire cesser le trouble, apaiser, calmer le jeu au sein de cette population. Or, cette dimension médiatisante de l'action policière souffre de la déconnexion territoriale et d'une spécialisation fonctionnelle trop étroite des services de police. On doit alors se demander pour quelles raisons le besoin fortement ressenti aujourd'hui de disposer d'une police proche des citoyens paraît à la fois si évident et pourtant si difficile à mettre en œuvre (D. MONJARDET).

Poursuivant la même idée d'un rôle *médiateur* de la police dans le champ de la sécurité publique, on peut également montrer les différents styles possibles de

cette médiation selon les différentes lectures causales possibles de la délinquance. Celle-ci est-elle d'abord l'expression d'un désordre, d'un risque ou plutôt l'expression d'un conflit ? Dans ce dernier cas, certains évoqueront l'idée d'une *coproduction* de l'insécurité (E. MACÉ).

Le pilotage *local* peut-il être une meilleure solution pour prévenir l'insécurité que le pilotage *national* ? Ou plus exactement comment les pondérer et comment les articuler ? Doit-on alors parler de *délégation* du central au local dans l'approche de cette question, ou de captation par le pouvoir local d'une prérogative, dont il aurait été dépossédé au cours de l'histoire par l'État central ?

L'idée de *délégation* discrète plutôt que de *coproduction* publique (nationale et locale) est considérée par certains comme un élément positif de production de la sécurité. Ouvertement pensée comme la recherche de « tranquillité publique », la connotation civile de l'action locale semble primer sur la connotation pénale dans un témoignage rendant compte d'expériences dans les Pays de Loire (P. ESTÈBE, H. LÉON).

Ce jugement positif des auteurs est moins assuré chez d'autres à l'égard des dispositifs de prévention de la délinquance quand ils risquent d'être noyés dans des objectifs de sécurité uniques. On trouve en effet une réflexion à tonalité plus désenchantée quant au devenir des CCPD. Il est vrai que la diversité - l'empilage ? - des dispositifs contractuels territorialisés, alors que l'introduction des contrats locaux de sécurité ouvre de nouvelles

opportunités, appelle reconstruction et articulation de l'ensemble (G. BERLIOZ, L. DUBOUCHET).

Mais le niveau *local de coproduction* de la sécurité peut être également appréhendé à partir des *partenariats* inter-organisationnels. La réflexion britannique a quelques longueurs d'avance sur le sujet, car l'évaluation y est plus fréquente et le regard critique n'y est rien moins que complaisant. Surtout s'il s'agit de mettre en garde contre les dérives managériales, ces méthodes de l'entreprise « performante » plaquées dans les services publics de police, la question de la responsabilité des citoyens se pose alors sous des formes inédites et devant être méditées (A. CRAWFORD).

En France, les nouveaux partenariats autour de la sécurité s'inventent tous les jours dans les *territoires* où se concentre la délinquance de prédation (H. LAGRANGE). Et c'est précisément dans le but de restaurer un *espace public* qui aurait tendance à se rétrécir dangereusement dans certains quartiers, que l'autorité judiciaire, (à travers l'expérience des Groupes locaux de traitement de la délinquance pilotés par certains parquets particulièrement novateurs), inverse l'idée que la défense d'un territoire ne peut être lue qu'en des termes de *struggle for life*. Bien au contraire, mettre tout en œuvre pour défendre un territoire public contre ses seules appropriations par les plus forts, c'est un pari audacieux que l'on n'a sans doute pas le droit de perdre. (J. DONZELOT, A. WYVEKENS).

■ Philippe MELCHIOR

LA MÉDIATION : PARADIGMES ET RÉFÉRENTIELS DES POLITIQUES PUBLIQUES DE SÉCURITÉ

par *Éric MACÉ*

Les dispositifs de médiation dans le champ de la sécurité publique sont à la fois des actions concrètes de régulation locale de l'insécurité, et la projection d'un conflit d'interprétations selon que l'on pense l'insécurité en termes d'ordre, de risque ou de conflit. On observe ainsi souvent dans les dispositifs de médiation une tension entre une logique délibératrice et une logique conformatrice. Deux exemples illustrent cette tension : les « Grands frères » de la RATP et la police municipale du Havre.

La question de la médiation est souvent rapportée aux seuls dispositifs de « médiation » mis en place ici ou là pour tenter de faire face à la montée du sentiment d'insécurité, des incivilités et de la délinquance. En sciences sociales, le concept de médiation recouvre pourtant des significations plus larges qui permettent d'analyser l'ensemble de la question de l'insécurité et de la sécurité. À partir d'une définition théorique du concept de médiation, je propose dans cet article d'inscrire l'analyse des dispositifs de « médiation » dans la problématique plus générale d'une sociologie des politiques publiques. J'illustrerai le raisonnement par deux exemples : celui des « Grands Frères » de la RATP, et celui de la police municipale du Havre.

LA MÉDIATION COMME INTERPRÉTATION

Selon les définitions usuelles du dictionnaire, une médiation est constituée par l'existence d'un intermédiaire entre

deux termes. Mais les sciences sociales nous apprennent qu'aucun intermédiaire n'est neutre : chaque médiation est un opérateur de traductions, de reformulations, de déplacements des significations, selon des logiques qui lui sont propres¹.

•••(1) LATOUR, 1989.

On observe ainsi dans la vie sociale de multiples formes de médiations ayant chacune sa propre logique : par exemple, pour un même crime, la médiation juridique n'a pas les mêmes catégories que la médiation médiatique, politique ou littéraire. Plus généralement, la vie sociale n'est faite que de médiations pour autant que la réalité sociale n'existe qu'à travers les formes de constructions et de représentations que produisent les relations sociales entre les acteurs. À travers les catégories qui lui sont propres et l'action des acteurs qui la mettent en œuvre, chacune des formes de médiation (la religion, la justice, la politique, les médias, l'école, etc.) concourt à construire la réalité sociale et à instituer des normes et des « visions du monde » dans des mots, des images, des dispositifs institutionnels, techniques ou symboliques².

•••(2) BARTHES, 1957.

Cependant, en même temps que chaque forme de médiation est régie par des logiques qui lui sont propres, toutes les formes de médiation peuvent être considérées comme un même champ de conflits d'interprétations quant à la « réalité » du social qu'elles sont amenées à construire par l'intermédiaire de leurs catégories³.

•••(3) BOSK, HILGARTNER, 1988; CEFAL, 1996.

Il a ainsi fallu les luttes féministes pour faire reconnaître par le système politique, par l'institution judiciaire et par l'organisation policière que le viol est un crime et non un délit, et encore moins l'avatar « naturel » (et donc non répréhensible) des relations sexuées entre hommes et femmes.

Il en est de même pour le langage, celui des mots et des images. Selon que l'on montre ou que l'on parle, pour un même territoire, de « quartiers difficiles » ou de « quartiers en difficultés », de « zones de non-droit » ou de « rapports sociaux d'exclusion », la médiation du langage et des images est le champ d'un conflit d'interprétation entre des représentations dont les connotations culturelles, politiques, voire idéologiques, sont divergentes ou opposées : la même

••••(1) Sur la construction journalistique des violences urbaines, travaux en cours en collaboration avec Angelina PERALVA, programme de recherche du CADIS financé par l'IHESI.

scène de « caillassage » d'une patrouille de police peut être rapportée par les journalistes soit comme une « preuve par l'image » de l'existence de « zones de non-droit » où la police ne peut pas faire respecter la loi de la République, soit à l'inverse comme l'illustration des difficultés qu'a la République à rendre légitime son autorité au sein de quartiers où les droits de chacun au logement, à l'éducation, à la santé, à l'intégration sociale, à la citoyenneté, à la non-discrimination ne sont pas respectés - y compris par la police¹.

Chaque type de médiation est ainsi à la fois une forme particulière de traduction et de construction de la réalité sociale, et un champ de conflits d'interprétation concernant la qualification des faits considérés.

C'est pourquoi tout dispositif de « médiation » est en lui-même la forme instituée d'interprétations de la réalité sociale.

MÉDIATION ET RÉFÉRENTIELS DE L'ACTION PUBLIQUE : LES PARADIGMES DE L'INSÉCURITÉ URBAINE

9

Tout dispositif de « médiation » en matière de sécurité est inscrit dans un processus plus large de définition et de mise en œuvre d'une politique publique de sécurité.

Or une politique publique n'est pas le produit d'une action purement stratégique ou rationnelle : selon la définition de Pierre Muller, elle est le résultat d'une médiation sociale mettant en jeu de nombreux acteurs affrontant leurs « visions du monde » et leurs « logiques d'action » au sein « d'opérations de décodages et de recodages du réel afin de définir des points d'appui et des modes opératoires d'action politique »². Ce processus de médiation sociale s'observe dans l'élaboration des « référentiels » de l'action, c'est-à-dire des représentations qui vont motiver et orienter l'action publique à partir de la définition qui est faite, au sein des cercles dirigeants, d'un problème à résoudre³.

Il me semble que quelle que soit la politique publique de sécurité considérée, il est possible d'en analyser les référentiels à partir de la définition de trois grands paradigmes de la sécurité et de l'insécurité urbaine.

••••(2) MULLER, 1994, p. 26.

••••(3) MULLER, *op. cit.*

Le paradigme de l'insécurité urbaine comme dés-ordre se fonde sur des théories et des représentations d'un social fortement intégré, ayant affaire à des formes a-normales, pathologiques, étrangères ou déviantes de comportement.

Il s'agit d'une représentation classique du social dont le type idéal est soit la « communauté » villageoise traditionnelle, soit la « société » moderne et fonctionnelle de l'État-Nation¹. Dans les deux cas, ce sont l'ordre social et sa reproduction qui sont au centre des préoccupations, et l'insécurité est considérée comme le produit soit d'un défaut d'intégration des étrangers, soit d'un défaut de socialisation. Trois principaux facteurs de trouble sont répertoriés : la ville comme facteur d'anonymat et de perte du lien social ; la famille défaillante comme facteur de défaut de socialisation ; la différence culturelle comme facteur de défaut d'intégration.

En regard, le référentiel de sécurité est à la fois répressif et éducatif : répression des troubles à l'ordre public, réaffirmation identitaire unitaire, prévention de la transgression par des dispositifs de re-socialisation (remodelage urbain, éducation civique, suivi éducatif et psychologique des déviants)².

Dans ses configurations extrêmes, le paradigme du désordre conduit à des référentiels autoritaires du rétablissement de l'ordre : répression de tous les comportements désignés comme déviants et rééducation, expulsion, voire élimination de tous les individus considérés comme déviants.

RISQUE ET MENACE

Le paradigme du risque et de la menace se fonde sur l'idée que ce qu'on désigne par « société » n'est pas un ensemble intégré, mais un ensemble désarticulé de logiques d'action (à l'échelle globale comme à l'échelle individuelle) que seul un certain nombre de conventions et de contrats permet de considérer comme un ensemble distinctif. Dès lors, le modèle n'est plus celui de la société

••••(1) Pour une relecture du modèle « classique » de société : DUBET, MARTUCCCELLI, 1998.

••••(2) ROBERT, POTTIER, 1997.

••••(1) BECK, 1994.

••••(2) ROCHÉ, 1998.

••••(3) DE CALAN, 1995.

••••(4) BUI TRONG, 1993;
GRÉMY, 1996.

d'ordre, mais celui de la société de risque, sur fond de désinstitutionnalisation et d'individualisme à la fois contraint et revendiqué. Le paradigme de la menace renvoie ainsi à une modernité où le «risque» s'accroît à mesure de la complexification des relations entre les individus et les systèmes¹. De ce point de vue, l'insécurité n'est plus définie comme un désordre transgressant l'ordre social établi, mais comme un risque inhérent à la désarticulation des sociétés et des individus contemporains, comme une menace à prévenir et des risques à gérer².

Le référentiel de sécurité est ici d'abord celui de la protection et du «*containment*». La prévention n'a pas pour objet la personne du déviant, mais le comportement des «personnes» et des «groupes à risques»: la prévention devient celle de la menace représentée par les délinquants sur les honnêtes gens à travers l'augmentation du risque pour le délinquant de se faire sanctionner³. Le nouveau paradigme de la prévention est ainsi celui de la dissuasion du passage à l'acte délinquant (exacerbé dans le modèle new-yorkais dit de «tolérance zéro»), à travers la multiplication de dispositifs techniques, architecturaux et humains d'empêchement, de surveillance et d'intervention, au moyen d'un mélange de dispositifs bénévoles (voisinage), marchands (entreprises de sécurité), locaux (polices municipales, agents de sécurité privés dans les commerces, les transports) et étatiques (police nationale).

Concernant les violences urbaines, le passage d'un paradigme à l'autre s'exprime dans l'élaboration de techniques destinées moins à rétablir l'ordre public qu'à contenir les violences urbaines à un niveau de «basse intensité»: mesure permanente au sein des «quartiers sensibles» au moyen d'une échelle de gravité et de cellules de «veille» anti-émeutière; développement des unités policières d'intervention rapide et de «reconquête du territoire» (Brigades Anti-Criminalité (BAC) en civil et sûreté départementale) afin de prévenir le passage à l'émeute (niveaux d'intensité maximale sur l'échelle des violences urbaines)⁴.

Dans ses formulations extrêmes, le paradigme de la menace et le référentiel de la protection conduisent à légitimer la radicalisation des logiques de ségrégation en par-

tagéant les espace sociaux, urbains et scolaires d'un côté en espaces protégés, d'un autre côté en « territoires occupés »¹.

•••(1) BODY-GENDROT, *in* OBADIA, 1997.

CONFLIT ET COPRODUCTION

Le paradigme de la coproduction de l'insécurité se fonde sur une analyse du rapport entre violence, conflits et démocratie dans les sociétés contemporaines. L'hypothèse historique qui est faite est que l'insécurité et la violence dite « urbaine » ne sont pas la transgression de l'ordre au sein d'une société intégrée, ou bien l'élévation du niveau de risque dans les systèmes sociaux complexes, mais la manifestation du déplacement du lieu central d'expression de la violence des rapports sociaux et des constructions identitaires : des rapports sociaux d'exploitation dans le travail de la société industrielle aux rapports sociaux d'exclusion dans la relégation urbaine de la société post-industrielle et post-nationale².

•••(2) DUBET, 1987.

Si c'est l'institutionnalisation progressive des rapports sociaux de la société industrielle à travers l'expression politique des conflits de classes et des rapports sociaux d'exploitation qui a permis démocratiquement la pacification sociale de ce modèle social historique³, on peut penser que la question de l'insécurité urbaine interroge d'abord la capacité des acteurs politiques et institutionnels à prendre en charge démocratiquement la question de la violence, de l'exclusion et de ses expressions « urbaines ».

•••(3) TOURAINE, WIEVIORKA, DUBET, 1984.

Or, de ce point de vue, l'insécurité apparaît autant comme le résultat de l'incapacité des institutions à faire respecter l'ordre ou à réduire les risques, que comme le produit de l'action de ces institutions elles-mêmes : ce n'est pas qu'elles sont débordées par le désordre ou saturées par les menaces, mais qu'elles contribuent à coproduire elles-mêmes l'insécurité qu'elles sont censées combattre⁴. En effet, ces services publics locaux ou nationaux se trouvent le plus souvent en situation d'avoir à gérer des contradictions entre d'un côté les valeurs d'égalité, de solidarité, de laïcité, de citoyenneté, et d'un autre côté des pratiques dérégulées, arbitraires, inégalitaires, inéqui-

•••(4) WIEVIORKA, *in* OBADIA, 1997 ; et WIEVIORKA, à paraître en 1999.

tables, injustes, insécurisantes, disqualifiantes, stigmatisantes et discriminantes, de sorte que bien souvent, « *les services publics concourent également à l'aggravation voire au développement des situations problématiques qu'ils sont censés résoudre, de par leurs modes de fonctionnement, leurs règles, leurs cultures professionnelles, leurs carences* »¹.

••••(1) BONETTI, 1991, p. 21.

Ainsi, tandis que dans d'autres sociétés nationales la violence « urbaine » prend le plus souvent un tour délinquant, raciste, mafieux, nihiliste ou psychopathologique, elle contient également en France une forme proto-politique de révolte anti-institutionnelle : moins contre l'État et ses valeurs républicaines qu'en raison des difficultés qu'il a dorénavant à les réaliser.

••••(2) MARCUS, VOUREC'H, 1993.

En termes de référentiel de l'action publique, si le raisonnement en termes de coproduction de l'insécurité est valable, alors le raisonnement en termes de coproduction de la sécurité l'est aussi² : non pas au sens habituel auquel on l'entend, c'est à dire au sens de partenariat local entre institutions et organisations publiques, mais plus fondamentalement au sens d'une reconnaissance de ce que la sécurité, comme l'insécurité, est le produit d'un système de relations entre les acteurs, et de la capacité de chacun d'eux, dans l'action publique, le système politique et l'espace public, à transformer les violences en conflits, en négociations et en réformes : ce qui suppose une « imagination démocratique » favorisant l'émergence d'acteurs de ces conflits, de ces négociations et de ces réformes, plutôt que la seule gestion émotionnelle des victimes de la violence et la gestion répressive des déviants mal-élevés et des groupes à risques³.

••••(3) WIEVIORKA, 1993.

••••(4) WIEVIORKA, 1998.

La difficulté, ou la limite de ce paradigme de la coproduction, c'est qu'en introduisant la médiation démocratique d'une mise en délibération de la conflictualité sociale dans la définition de politiques publiques de coproduction de la sécurité, il suppose une capacité d'action transformatrice de chacun des acteurs, ainsi que la capacité de gestion d'une violence et d'une insécurité radicalisées comme on en observe dans tout processus de paix qu'il soit interne ou international.⁴

LES DISPOSITIFS DE « MÉDIATION » ENTRE DÉLIBÉRATION ET CONFORMATION

L'interprétation de la médiation instituée dans les dispositifs de « médiation » dans le domaine de la sécurité peut se faire en fonction des trois paradigmes de l'insécurité préalablement définis¹.

Dans le paradigme de la *coproduction*, le dispositif de « médiation » est avant tout défini par sa dimension *délibératrice* : au sein de situations de violence, de litige ou de plaintes entre deux parties, ce type de médiation contribue simultanément à réduire localement les tensions et à reformuler dans un cadre plus global (dans l'espace symbolique et politique local ou national) le schème de perception et de traitement de ces tensions. Cette médiation-délibération peut prendre des formes diverses : agents de médiation auxquels est reconnu un droit d'interpellation du politique, maisons de la justice et du droit, instances locales chargées des réclamations en matière d'insécurité et de politiques publiques de sécurité, associations de quartier militantes de la démocratie locale, mouvement culturels « interpellateurs » dans l'espace public (musique, religion, « ethnicité »), presse d'opinion, etc.

Dans les paradigmes du *désordre et de la menace*, le dispositif de « médiation » est avant tout défini par sa dimension *conformatrice* : ces dispositifs sont liés en général aux difficultés qu'ont les organisations de service public à réaliser la relation de service avec certains de leurs usagers. Lorsque la relation de service échoue (entre des locataires et un organisme HLM, entre des élèves et un établissement scolaire, une entreprise de transport et ses voyageurs, etc.), les organisations font souvent le diagnostic d'une carence des compétences des usagers - pour des raisons soit de handicaps sociaux et culturels, soit de distance à la norme sociale et culturelle - et mettent en place des dispositifs dérogatoires de « médiation » qui sont autant de dispositifs de conformation des usagers aux usages des organisations. À l'inverse du modèle précédent de médiation, ce modèle de conformation ne considère pas qu'il y a litige entre deux parties, mais que l'une des parties ne se comporte pas

••••(1) J'ai proposé une première version de cette analyse des dimensions de la médiation dans MACÉ, juin 1997.

••••(1) Ces observations ont été faites dans le cadre d'un programme de recherche dirigé par Michel WIEVIORKA et financé par la RATP.

••••(2) Ce cas est présenté dans MACÉ, 1997, et fait l'objet d'un chapitre dans WIEVIORKA, *op. cit.*

comme elle le devrait selon les règles de l'organisation. Les « médiateurs » sont ainsi dans ce modèle les opérateurs par délégation des organisations (sous l'appellation « d'agents de prévention » ou « d'agents d'ambiance »), et non pas un tiers introduisant de la reformulation et de la délibération, faute de reconnaissance interne et de légitimité externe pour le faire.

On a pu analyser cette tension entre les dimensions conformatrices et délibératrices des dispositifs de « médiation » dans l'observation de deux cas : les « Grands Frères » de la RATP (en 1996) et la police municipale du Havre (en 1997).¹

LA MÉDIATION DES « GRANDS FRÈRES »

Dans le cas de la RATP², l'insécurité dans le réseau bus de banlieue était pensée comme l'irruption, dans le monde « normal » et « civil » du service public, de déviances, d'anomie et de violences produites par la décomposition des cadres traditionnels de socialisation au sein des milieux populaires, et tout particulièrement de ceux issus de l'immigration : démission des familles, refus de l'autorité des enseignants et des représentants de l'État, défaut d'intégration. Du côté des agents de terrain, ce même « constat » était analysé, en termes de désordre social et de victimisation des agents, et se traduisait par des appels autoritaristes, voire racistes, au rétablissement de l'ordre. Du côté des dirigeants, faisait écho une analyse en termes de menace réclamant une politique de protection toujours plus élaborée et plus coûteuse : blindage des vitres, cabines anti-agression, doublement des effectifs de contrôle, recrutement d'agents de sécurité, radio-localisation couplée au PC de la police.

C'est semble-t-il en décalage de cette politique de sécurité et de son référentiel de victimation/protection qu'a été mis en place le dispositif de médiation dit « Grands Frères ». L'analyse de ce dispositif en a montré les tensions et les limites, mais aussi les dimensions transformatrices.

D'une part, en « ethnicisant » la question des troubles et de leur résolution dans les bus - d'où l'appellation « Grands

Frères» - le dispositif a conduit à radicaliser les lectures racistes et néo-coloniales de l'insécurité dans les banlieues populaires, réduisant ainsi la « médiation » à des objectifs de conformation non seulement disciplinaire, mais également culturelle, au moyen de « supplétifs ».

Par ailleurs, la précarisation du statut des « Grands Frères » (c'était avant l'invention des emplois-jeunes) et leur défaut d'intégration dans l'organisation de la RATP, a empêché le dispositif d'agir comme un interpellateur de la RATP quant à la nature des situations d'insécurité et des séquences de violence au sein du réseau bus de banlieue, en dépit de la connaissance et de « l'expertise » de la situation qu'en avaient les « Grands Frères ».

Ce n'est que dans le cadre de la recherche, en particulier au moyen d'une intervention sociologique, que cette démonstration de la coproduction de l'insécurité dans la relation entre la RATP et son environnement a permis de révéler dans la médiation de ces « Grands Frères » une dimension également délibératrice. De sorte que ce changement analytique de paradigme pourrait conduire, sous réserve d'une redéfinition du compromis social de l'entreprise, à un changement de référentiel de la politique de sécurité de la RATP, en substituant le couple victimisation (des agents) et protection (du réseau) par le couple respect (réciproque des agents, des usagers, de l'entreprise) et qualité (du service rendu et des conditions de travail)¹.

•••(1) MACÉ, à paraître.

L'EXEMPLE DU HAVRE

Dans le cas du Havre², l'insécurité urbaine était pensée par la nouvelle municipalité élue en 1995 comme le résultat de la rupture des médiations entre les habitants eux-mêmes, entre les habitants et la police nationale, entre les habitants et l'appareil municipal.

Entre les habitants, en raison de la profonde destructuration sociale, culturelle, urbaine et familiale liée à la restructuration radicale de l'économie industrialo-portuaire : polarisation entre riches et pauvres, discrimination entre « Français » et « étrangers », crainte et méfiance réciproques

•••(2) Ce cas est présenté dans un chapitre du livre de WIEVIORKA, *op. cit.*

entre jeunes et adultes, qui font du Havre un des principaux lieux d'expression du « gaücho-lepénisme ».

Rupture des médiations également, entre les habitants et la police nationale, en raison de l'incapacité structurelle et conjoncturelle de la police nationale à répondre à la « demande sociale » de sécurité publique de proximité¹ : les raisons en sont multiples mais on retiendra principalement une dévaluation forte en interne des tâches de police de proximité et leur parcellisation organisée, le renforcement prioritaire (budgétaire et symbolique), par ailleurs, de la police d'intervention répressive (brigades anti-criminalité et sûreté départementale). La police nationale au Havre se présentait ainsi comme la conjonction d'une police de proximité en déshérence (ilotiers, police-secours) et d'une police répressive offensive dans ses objectifs de « reconquête du territoire », conduisant ainsi simultanément les populations à se penser comme abandonnées de la police, et les jeunes des cités à se considérer en « territoires occupés ».

••••(1) MONJARDET, 1996 ; 1997.

On signalera enfin une rupture des médiations entre habitants et appareil municipal, en raison de l'épuisement de l'ancienne municipalité et de ses structures de quartier dans sa capacité à donner sens et à prendre en charge l'insécurité et le sentiment d'insécurité des habitants. Le démantèlement et la dénonciation idéologique, par la nouvelle municipalité, de l'ancien appareil para-municipal d'animation des quartiers, les restructurations successives de l'appareil municipal chargé de la « vie des quartiers » et la nouvelle répartition des subventions entre les associations chargées de l'animation jeunesse avaient ainsi conduit à une situation instable et tendue où ceux qui pouvaient se prévaloir de leurs relations directes aux nouveaux élus - par clientélisme ou par « coup de pression » dans les quartiers - débordaient des « professionnels » de l'animation délégitimés et souvent depuis bien longtemps disqualifiés.

Une police municipale comme re-médiation ?

C'est dans ce contexte d'une double « dé-médiation » entre un système politique local, ses quartiers populaires et

la police nationale locale que la création d'une police municipale était annoncée comme instrument de « médiation ».

L'observation a montré cependant que cette nouvelle forme de « médiation » recouvrait un paradoxe initial. D'un côté, ce dispositif comprenait des dimensions de médiation-délibération non négligeables : recrutement local et diversifié assurant une bonne connaissance du terrain par la plupart des agents, eux-mêmes issus d'origines sociales et culturelles multiples ; refus de l'équipement en arme à feu ; valorisation de l'ilotage ; équipement informatique conséquent permettant un traitement statistique et de contenu des informations produites par les rapports et les mains courantes. De ce point de vue, l'organisation en « police municipale » ne s'imposait pas : un service d'agents de médiation qualifiés et en tenues « civiles » aurait sans doute pu faire l'affaire.

Mais la création d'une police municipale n'est pas seulement une réponse à la « demande sociale » de sécurité, elle est avant tout une opération de communication politique destinée à agir sur le sentiment d'insécurité des électeurs¹. C'est la raison pour laquelle, il avait été décidé qu'il fallait « montrer du képi ». C'est ainsi que, d'un autre côté, la police municipale du Havre était fortement marquée par un « tropisme policier » qui lui faisait rencontrer les mêmes limites que celles de la police nationale ; mimétisme de la tenue et de l'organisation en « roulement » 24 heures sur 24 ; saturation du modèle « un appel/une patrouille » au détriment également de la présence continue en ilotage et des patrouilles à pied ; « inversion hiérarchique » de la part des équipages, plus ou moins influencés par la « culture policière » des BAC, marginalisation des tâches de recueil et de restitution de l'information ; traitement de l'information valorisant plutôt l'activité des services que l'intelligence des situations locales d'insécurité. L'ensemble conduisant à ce que la police municipale se fasse le plus souvent dessaisir de ses missions de médiation-délibération au profit de tâches de conformation et de surveillance générale.

••••(1) CHAMBRON, 1995.

CONCLUSION

Bien souvent, la mise en place d'un dispositif de « médiation » est l'expression d'une tentative de contournement ou de substitution de médiations institutionnelles et politiques défaillantes : débordements de ses dispositifs de « protection » pour la RATP ; panne du système politique et de la police de proximité au Havre. Ceci étant, chaque dispositif de médiation peut être considéré comme un dispositif sous tension, porteur à la fois de logiques conformatrices et délibératrices.

L'ambivalence observable de ces dispositifs de médiation dans le champ de la sécurité publique provient de ce qu'ils sont la projection de conflits d'interprétations plus larges, constitutifs du processus de construction des référentiels des politiques publiques de sécurité. C'est à la fois tout l'intérêt et toute la difficulté de l'analyse de ces dispositifs.

■ Éric MACÉ

CNRS-EHESS

19

BIBLIOGRAPHIE

- BARTHES (Roland), 1957, *Mythologies*, Paris, Seuil.
- BECK (Ulrich), 1994, *Risk society. Toward a new modernity*, London, Sage Publications.
- BODY-GENDROT (Sophie), 1997, « Violence et insécurité : le cas américain », in OBADIA (Alain), *Colloque de Cerisy. Entreprendre la ville*, Paris, Éditions de l'aube.
- BONETTI (Michel), 1991, « La construction d'une relation entre habitants et organismes HLM », in *Actes du Colloque, « A quoi servent les usagers? »*, Plan Urbain-DRI-RATP, p. 21
- BOSK (Charles), HILGARTNER (Stephen), 1998, « The rise and fall of social problems: a public arena model », *American Journal of Sociology*, 94, 1.
- BUI TRONG (Lucienne), 1993, « L'insécurité des quartiers sensibles : une échelle d'évaluation », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°14.
- CEFAI (Daniel), 1996, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, n°75.
- CHAMBRON (Nicole), 1995, « Les polices municipales en France : concurrence, complémentarité ou coopération avec la police nationale? », *Politique et management public*, vol. 13, n°4.
- DE CALAN (Jeanne), 1995, « La prévention situationnelle en Angleterre : fondements, pratiques et enjeux », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°21.
- DUBET (François), 1987, *La galère*, Paris, Fayard.

BIBLIOGRAPHIE

DUBET (François), MARTUCCELLI (Danilo), 1998, *Dans quelle société vivons-nous?*, Paris, Seuil.

GRÉMY (Jean-Paul), 1996, *Les violences urbaines. Comment prévoir et gérer les crises dans les quartiers sensibles?*, Paris, IHESI.

LATOURE (Bruno), 1989, *La science en action*, Paris, La Découverte.

MACÉ (Éric), 1997, « Service public et banlieues populaires: une coproduction de l'insécurité. Le cas du réseau bus de la RATP », *Sociologie du Travail*, n°4.

MACÉ (Éric), juin 1997, « Les contours de la médiation: institution, conciliation, conformation. À propos d'un dispositif de « médiation » de la RATP », *Revue française des Affaires sociales*, n°2.

MACÉ (Éric), à paraître, « Sociologie permanente et référentiels de l'action publique: le cas de la politique de sécurité de la RATP », in *Actes du colloque de Cerisy*, « Villes de demain: nouveaux services, nouveaux métiers ».

MARCUS (Michel), VOUREC'H (Catherine), 1993, *Sécurité et démocratie*, Forum européen pour la sécurité urbaine.

MONJARDET (Dominique), 1996, *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.

MONJARDET (Dominique), 1997, « Professionnalisme et médiation de l'action policière », in WARIN (Philippe) (dir.), *Quelle modernisation des services publics ?*, Paris, La Découverte.

MULLER (Pierre), 1994, *Les politiques publiques*, Paris, PUF.

ROBERT (Philippe), POTTIER (Marie-Lys), 1997, « Lectures critiques sur l'insécurité et la délinquance », *Revue française de science politique*, vol.47, n°5.

ROCHÉ (Sebastian), 1998, *Sociologie politique de l'insécurité. Violences urbaines, inégalités et globalisation*, Paris, PUF.

TOURAINÉ (Alain), WIEVIORKA (Michel), DUBET (François), 1984, *Le mouvement ouvrier*, Paris, Fayard.

WIEVIORKA (Michel), 1993, *La démocratie à l'épreuve. Nationalisme, populisme, ethnicité*, Paris, La Découverte.

WIEVIORKA (Michel), 1997, « Violences et insécurités: l'expérience française contemporaine », in OBADIA (Alain), *Colloque de Cerisy. Entreprendre la ville*, Paris, Editions de l'aube.

WIEVIORKA (Michel), 1998, « Un nouveau paradigme de la violence », *Cultures et conflits*, n°29-30.

WIEVIORKA (Michel), à paraître en 1999, *Le moment de la violence*, Paris, Seuil.

PROFESSIONNALISME ET MÉDIATION DE L'ACTION POLICIÈRE ¹

—par Dominique MONJARDET

L'action policière est garantie dans son professionnalisme et son efficacité par une médiation qui la mandate et la légitime. Si les conditions sont globalement remplies en matière de police judiciaire et de maintien de l'ordre, tel n'est pas le cas de la police urbaine qui s'est progressivement autonomisée de la demande sociale, pourtant au principe de son autorité.

Police communautaire, projets de service, plans locaux de sécurité, analysant ces diverses expériences, l'auteur rappelle les conditions nécessaires à la restauration d'une véritable médiation entre police et population.

•••(1) La version initiale de ce texte a été rédigée en 1996 pour paraître dans un ouvrage collectif édité sous la direction de Ph. WARIN, 1997. Depuis, le colloque de Villepinte et la mise en œuvre des Contrats Locaux de Sécurité ont engagé la police urbaine dans des voies par certains aspects proches de celles ici explorées. Il est ainsi apparu à la rédaction des *Cahiers* que ce texte gardait son actualité et pouvait contribuer à expliciter une des démarches qui fondent ces orientations. L'auteur a apporté quelques retouches de forme.

•••(2) En France, l'institution policière est définie par l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique ; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée ».

Instituée comme force publique au service de la loi, la police n'a d'autre légitimité que le service de cette loi, et, en ce sens, elle est pur instrument, caractérisé par la ressource qu'elle détient (au premier chef la force) et les conditions limitativement prescrites de la mise en œuvre de cette ressource². Mais l'instrument policier se concrétise dans une organisation servie par une profession et les dimensions organisationnelles et professionnelles de toute police ont leurs dynamiques propres, qui opposent autant d'obstacles au fonctionnement instrumental attendu. Il est d'observation courante que les injonctions adressées à l'appareil policier (programme de réforme énoncé par l'autorité politique, par exemple) se heurtent à l'opacité et à l'inertie de l'organisation d'une part, aux « avantages acquis », et plus généralement à la culture professionnelle des agents d'autre part. Triée et filtrée par l'organisation et la profession, l'orientation émanant du sommet subit ainsi de considérables rema-

niements pratiques, de telle sorte que les résultats obtenus n'ont souvent que de lointains rapports avec les objectifs initialement visés. On a présenté ailleurs, pour la Police nationale en France¹, quelques études de cas (réforme de la formation, mise en œuvre de l'ilotage, engagement dans les politiques de prévention de la délinquance) qui témoignent, aussi bien que les programmes de professionnalisation ou de police communautaire en Amérique du Nord², de la généralité de mécanismes de « résistance au changement », au demeurant observables à l'identique dans toute grande administration. La police est une « *street-level bureaucracy* », au même titre que la sécurité sociale, l'école ou la poste, et comme l'a montré M. Lipsky³, les grandes politiques définies au sommet sont finalement concrétisées par ce qu'en font le préposé au guichet, l'instituteur dans sa classe et le gardien de la paix au carrefour. L'autorité politique en charge de la police, qu'il s'agisse du pouvoir exécutif en France, du maire en Amérique du Nord ou du bourgmestre en Belgique, est communément amenée à s'y résigner, comme on le voit dans tous les cas où, prenant ses fonctions avec le projet affiché de « réformer la police », elle se satisfait rapidement de la « tenir », ou de s'efforcer à la tenir.

Cette proposition doit être nuancée car tout appareil policier est composé de différents segments dont certains sont plus aisés à instrumenter que d'autres : la police d'ordre (CRS et Gendarmerie mobile en France, par exemple) est très directement sous les ordres du pouvoir et, fonctionnellement gérée selon un mode très discipliné, oppose peu de résistance (inertie, opacité) à sa direction. On peut concevoir une définition par les parquets de politiques pénales suffisamment précises pour que la police judiciaire s'y plie. Le lieu de la plus grande opacité et de la plus grande inertie est celui des polices dites urbaines, c'est-à-dire de la police quotidienne, locale, de proximité, qui forme les gros bataillons de tout appareil policier (elles regroupent en France, sous le libellé « Sécurité publique », environ 65% des effectifs de la Police nationale, pourcentage par ailleurs beaucoup plus important dans les pays anglo-saxons ou scandinaves où la police d'ordre et les polices judiciaires

•••(1) MONJARDET, 1996.

•••(2) FOGELSON, 1977 ; SKOGAN, 1993.

•••(3) LIPSKY, 1980.

spécialisées sont moins développées qu'en France). Il y a ici une apparence de paradoxe, puisqu'on pose que c'est le service le plus proche, et qui s'effectue sous le regard constant du public, qui est en même temps le plus opaque et le plus imperméable aux orientations du sommet. Ce paradoxe trouve un fondement apparent dans ce qui constitue en matière de police l'exception française : depuis l'étatisation de 1941, les polices urbaines sont unifiées et gérées par une direction centrale au ministère de l'Intérieur, et on peut concevoir que cette étatisation même, renforcée par le génie français de la centralisation, est en soi un facteur puissant de bureaucratisation. Mais les polices urbaines de statut municipal dans la plupart des autres pays comparables, directement placées sous l'autorité des élus locaux, sont loin de témoigner toujours d'une plasticité supérieure et la « résistance au changement » s'y observe également. La centralisation française est un facteur aggravant, elle n'épuise pas le paradoxe. Il faut donc y aller voir de plus près.

LES CERCLES VICIEUX

Trois mécanismes cumulent leurs effets pour opposer à l'instrumentalisation policière une résistance efficace. Le premier a déjà été évoqué : comme l'agent au guichet ou l'instituteur, l'exécutant policier dispose d'une considérable autonomie opérationnelle, renforcée dans son cas par l'imprévisibilité de l'événement ou de la demande (appel, plainte) qui commandent son action.

AUTONOMIE ET INVERSION HIÉRARCHIQUE

La nécessaire disponibilité à l'égard de l'événement exclut que l'emploi du temps policier puisse être saturé de tâches prescrites, la qualification même de l'événement (nature, portée, enjeu, mode de traitement) est appréhendée par l'intervenant lui-même, et ces deux dimensions de la tâche policière assurent au policier de base une autonomie pratique que ni la règle ni la hiérarchie ne peuvent entièrement encadrer. Plus même : si on concède que, dans

le fonctionnement policier, la ressource cruciale est l'information, celle-ci provient pour l'essentiel du bas, elle est recueillie par les intervenants de première ligne qui filtrent ce qu'ils en retransmettent dans l'organisation, on peut ainsi parler d'inversion hiérarchique pour signifier que, dans l'organisation policière, chaque niveau hiérarchique est pour une bonne part dépendant de la quantité et de la qualité de l'information que lui communique l'échelon subordonné. Dans la pratique quotidienne donc, l'organisation policière est plus assurée de gérer, et d'enregistrer, que de diriger l'action des intervenants¹.

INVOLUTION DES BUTS

Le second mécanisme est également commun aux grandes organisations bureaucratiques. L'involution des buts (ou auto-finalisation) est l'effet, sur les objectifs réellement poursuivis par l'organisation, du poids de la profession. Plus celle-ci dispose d'autonomie, plus elle est encline à substituer ses fins propres à celles qui lui sont prescrites de l'extérieur, à développer ses intérêts concurremment à ceux de la clientèle qu'elle est censée servir. Ce mécanisme peut s'engendrer des exigences fonctionnelles de la tâche. Dès la première étude jamais effectuée sur le travail policier², a été ainsi mise en évidence la nécessité, pour le policier qui intervient sur une scène publique, d'assurer d'entrée de jeu son autorité à l'égard de l'ensemble des acteurs, condition sans laquelle l'intervention risque de dégénérer en affrontement. Faire respecter la loi impose comme préalable pour le policier de se faire respecter lui-même. Becker a généralisé ces résultats en montrant que pour tout agent chargé de faire respecter des normes, ce moyen devenait une fin en soi : il finit par importer beaucoup plus à la police d'assurer son autorité *per se*, que de faire respecter telle ou telle réglementation, ainsi : « *une bonne part de son activité ne consiste pas directement à faire appliquer la loi, mais bien à contraindre les gens dont [elle] s'occupe, à la respecter elle-même* »³.

Au-delà de ces exigences fonctionnelles, l'involution des buts se nourrit également de tous les intérêts immédiats,

•••(1) Sur ce premier mécanisme, on se référera aux études de cas présentées dans GORGEON et *al.*, 1992. Dans une littérature anglo-saxonne beaucoup plus abondante, on pourra consulter, pour la Grande-Bretagne et les États-Unis, MANNING, 1977, et pour le Canada, ERICSON, 1982.

•••(2) WESTLEY, 1970.

•••(3) BECKER, 1985.

matériels et corporatifs, de la profession qui occupe l'appareil. Ainsi, pour des raisons qui tiennent aussi bien à une faible valorisation interne (en termes de modernité, de prestige et d'efficacité supposée) qu'à la pénibilité intrinsèque de la tâche, la patrouille pédestre de voie publique, alpha et oméga de la présence policière et du sentiment de sécurité du citoyen, est progressivement devenue aux yeux des policiers la tâche la plus ingrate. Tout sera ainsi fait pour en minimiser le volume global et l'attribuer aux moins anciens dans le grade le moins élevé. L'effectivité de ces mécanismes est patente à Paris où la voie publique est devenue le monopole des policiers auxiliaires (recrues du contingent ayant choisi d'effectuer leur service militaire dans la police). À un premier niveau donc, l'involution des buts substitue à ceux de l'institution les intérêts bien compris de ses agents. À un second niveau, c'est la perpétuation de l'organisation, la permanence de ses « *customs and manners* » qui prédominent, et tout le système de sanctions internes de l'organisation entérine et consolide cette auto-finalisation, de telle sorte que tout effort pour réorienter ses pratiques vers une production, un service rendu à une clientèle, apparaît comme élément de rupture des équilibres internes établis, et au sens propre subversion, contre lesquels seront mises en œuvre efficacement toutes les ressources d'opacité, d'inertie et de détournement dont est grosse une organisation bureaucratique.

OBLIGATION DE MOYENS, OBLIGATION DE RÉSULTAT

Le troisième mécanisme est plus spécifiquement policier (quoiqu'on l'observe également dans l'administration pénitentiaire)¹. À ce titre, il nécessite un développement particulier. À la différence de la majorité des grandes entreprises, qui mesurent leur efficacité et leur productivité à l'aune d'une production tangible (nombre de véhicules fabriqués, de candidats ayant réussi le baccalauréat, de dossiers liquidés, ou en instance de traitement), la police ne dispose pas d'indicateurs de résultats. Plus exactement, et plus profondément, elle n'est et ne saurait être soumise à une obligation de résultats parce qu'elle est tout entière

•••(1) Voir les travaux de CHAUVENET *et al.*, 1994

dominée par une stricte obligation de moyens. Ce qui définit la police, on l'a dit, est la détention de moyens d'action non-contractuels, au premier rang desquels la force physique et la coercition (interpellation, garde à vue), mais aussi tous ces procédés que la morale et le code pénal condamnent chez tout autre que le policier : filature, écoutes électroniques, perquisition, provocation, indicateurs, délateurs, etc. : il est ainsi loisible au policier d'alimenter un trafic de substances prohibées pour pénétrer d'abord, éradiquer ensuite un réseau. Par suite, la mise en œuvre de ces différents procédés, qui sont littéralement criminels, est soumise à de strictes conditions « procédurales » : le droit policier (ou lois de police) n'est rien d'autre que l'énoncé limitatif de ce qui est permis au policier, sous quelles conditions et sous quels contrôles, et *a contrario* de ce qui lui est interdit. L'action policière est ainsi à la fois définie et contenue par une rigoureuse obligation de moyens. Il existe sans doute certains processus techniques suffisamment maîtrisés pour que l'imposition des moyens (procédés, outils, réglages, etc.) garantisse le résultat recherché, ce fut le fondement du taylorisme et de l'OST. Il est clair que ce n'est pas le cas s'agissant des processus sociaux, où bien plus souvent moyens et résultats se contraignent. C'est très systématiquement le cas de l'activité policière : on sait, pour reprendre le propos d'un ministre que *« maintenir l'ordre est facile si l'on accepte d'agir comme à Varsovie en 1848 ; mais l'équilibre entre maintien de l'ordre et respect des droits et libertés démocratiques est plus difficile à trouver »*¹. Ce qui est vrai pour le maintien de l'ordre musclé l'est tout autant pour la lutte quotidienne contre la délinquance, et pour assurer l'ordre public local, c'est-à-dire la « tranquillité, la salubrité et la sûreté » de la rue et du quartier, du citadin et de tout un chacun. Dès lors que la police est enserrée dans cette obligation de moyens, il est exclu, sauf à mettre tout policier constamment devant d'insolubles dilemmes, de faire peser sur elle une obligation de résultats.

Tel est le principe. La pratique est éminemment difficile. Tout et tous se conjuguent, l'opinion publique, les médias, le ministre, la hiérarchie, et le policier lui-même

••••(1) PANDRAUD, 17 juin 1987.

dès lors qu'il a quelque motivation, le désir de réussir une « belle affaire », et tout simplement le souci de « bien faire », pour faire peser sur l'action policière, parallèlement à l'obligation de moyens, une obligation de résultats. Ce « parallèle » instaure une permanente contradiction, source à son tour d'une permanente incertitude. « Épée de Damoclès », comme la désignent les policiers eux-mêmes, sous deux aspects. En premier lieu, sous la pression des résultats attendus, toute action policière est toujours susceptible d'être fautive, soit qu'en campant sur l'obligation de moyens le policier n'obtienne pas les résultats que sa hiérarchie attend de lui, soit que, pour atteindre ceux-ci, il ait pris quelques libertés avec les moyens prescrits. Dans le premier cas seront relevées sa passivité et son absence de motivation, le second est la source la plus certaine de la « bavure » policière. De façon plus perverse, en second lieu, la sanction de l'action policière va dans de nombreux cas dépendre de l'issue, aléatoire, de l'action entreprise. Par une dynamique bureaucratique classique, et dans le but de minimiser les occurrences où sa responsabilité peut être mise en cause, l'administration policière produit continûment règles et procédures prescrivant les conditions normatives de l'action. Ainsi un barrage routier « réglementaire » par exemple nécessite que soient réunis effectifs et moyens matériels précisément définis. Dans le feu de l'action, les policiers ne disposent quasiment jamais de l'ensemble des moyens prescrits. S'ils dressent néanmoins un barrage (et le désir d'intercepter le délinquant signalé les y incitera le plus souvent), s'ouvre un éventail indéterminé d'occurrences, dont les extrêmes sont a) le délinquant a été intercepté sans incident et les policiers recevront une lettre de félicitations du directeur départemental ; b) l'intercepté n'était pas le bon, et il, ou un ou plusieurs policiers ont été blessés. S'ouvriront alors enquête administrative, judiciaire, procédure disciplinaire, ... et la lettre du règlement, ignorée par tous dans le premier cas, sera ressuscitée.

RETRAIT ET POLITISATION

Dans ce mécanisme, dont les exemples sont innombrables et rencontrés quotidiennement par les policiers, la

« règle » (le droit, la loi) perd tout statut de référence normative (au sens fort du terme : ce qui guide et légitime *ex ante* l'action policière) pour devenir l'ensemble des contraintes, à géométrie variable et incertaine, toujours opposables *ex post*, lorsque les choses ont mal tourné et qu'il faut assigner des responsabilités individuelles. L'effet est ainsi double : de délégitimation de la loi aux yeux de ceux-là mêmes qui sont chargés de la faire appliquer, et d'incertitude généralisée sur la mission, les objectifs, les moyens, bref sur le mandat policier. En conséquence s'observent classiquement deux types de réaction : chez les uns se développent toutes les conduites de retrait, d'abstention, de passivité, chez les autres on observera au contraire une politisation, au sens de reconstruction *sui generis*, sur la base des expériences immédiates, des objectifs, des missions et des moyens jugés légitimes. L'instrumentalité policière est ainsi doublement débordée, par l'inertie des uns, alors qu'elle exige un minimum d'investissement professionnel, par la politisation des autres, alors qu'elle suppose une neutralité, ou « laïcité », entières.

QUI GÈRE LA POLICE ?

Autonomie professionnelle, involution des buts, contradictions internes générant incertitude généralisée, retrait et politisation, tout concourt ainsi dans la dynamique interne des appareils policiers à les soustraire à leur instrumentalité institutionnelle, à opposer à l'injonction (ou à la demande) externe une résistance efficace. Les quinze années d'exubérance réformatrice qui, de la Charte de la formation sous Gaston Deferre à la Loi d'orientation de Charles Pasqua, ont animé le ministère de l'Intérieur en sont une illustration exemplaire : nul ne s'aventure à prétendre que les fonctionnements policiers concrets en police urbaine en aient été réellement affectés. Il se dit parfois que la Police nationale, comme d'autres administrations d'ailleurs (l'Éducation nationale notamment), placée en théorie sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, serait en pratique cogérée par le ministre et la profession, c'est-à-dire concrètement par le face à face querelleur de l'Administration et des syndicats.

On soutient ici que ce qui est sans doute vrai pour les cadres matériels de l'action policière (immeubles, équipements, formation, conditions de travail, etc.) s'y limite aussi : s'agissant de l'action policière elle-même, des stratégies opérationnelles, des priorités locales, des critères de déploiement et de fonctionnement, des modes opératoires, du système de sanctions (positives et négatives) de la tâche, etc., on soutiendrait plus vraisemblablement que la police est autogérée par la profession elle-même, dont les divisions et les conflits internes ne masquent pas l'unité sans faille lorsqu'il s'agit d'interdire à tout tiers (préfet aussi bien que « client » ordinaire) de s'introduire dans « ses affaires ». Mais en fait, plus qu'autogérée, la police est « agérée », c'est-à-dire qu'au-delà des barrages efficaces opposés à l'intrusion du tiers, ne s'entrevoit pas un auteur, un système de décision : celui-ci apparaît éclaté entre les niveaux hiérarchiques et les spécialisations fonctionnelles, chacun reproduisant à l'égard des autres le système de protection dressé par l'ensemble contre l'extérieur. Se développe ainsi ce nouveau paradoxe d'une administration hyper-centralisée dont le fonctionnement réel est éclaté en une multitude de fiefs avant tout jaloux de leur autonomie. Pour l'extérieur, la police fonctionne comme une boîte noire ; pour l'intérieur, elle est juxtaposition de micro-féodalités.

L'analyse sociologique peut s'arrêter là, au décryptage des mécanismes et processus par lesquels, sans que nul n'en délibère, ni ne le revendique, une administration s'affranchit en pratique de l'instrumentalité qui la fonde. On va s'aventurer un pas plus loin, en essayant de penser les conditions et les dispositifs par lesquels ces mêmes mécanismes pourraient être inversés, de telle sorte que non seulement le Prince, mais aussi la demande sociale de sécurité, puissent trouver prise sur les fonctionnements policiers.

LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE COMMUNAUTAIRE

L'exemple des tentatives de police communautaire en Amérique du Nord est ici de quelque intérêt, mais tout autant par ses limites que par les résultats obtenus. Le mouvement vers la « police communautaire » n'est pas

(seulement) le fait d'universitaires idéalistes, il a été relayé par des décideurs pragmatiques, élus locaux et chefs de police en quête les uns et les autres d'une légitimité et d'une efficacité accrues et confrontés à l'échec patent des procédés policiers traditionnels : la violence policière, et son impunité, ont mis Los Angeles (et bien d'autres villes) à feu et à sang, et partout la délinquance s'accroît. Il faut donc faire autre chose, et de façon d'autant plus pressante que, dans les villes désertées par la classe moyenne blanche, les minorités ethniques ont acquis un poids électoral déterminant, et entendent bien que « leur » police en tienne dorénavant compte : les temps de la « police irlandaise » sont clos. L'alternative proposée, et ici ou là tentée, repose sur un petit nombre de principes simples : des services de police très décentralisés, capables d'opérer, à l'échelon du quartier et du « bloc », et en liaison avec leurs résidents, le diagnostic des « problèmes » qui se posent ici et maintenant, de proposer, en partenariat avec les autres services publics et le tissu associatif, des « stratégies de résolution des problèmes », peu soucieux de s'arroger le monopole de la « guerre contre le crime » mais au contraire d'aider les populations locales à résoudre par elles-mêmes leurs difficultés en soutenant les initiatives locales et les programmes de prévention. Les résultats obtenus à ce jour sont mitigés (on suit ici SKOGAN, *op. cit.*). La mode managériale américaine étant à l'évaluation, les « programmes » de police communautaire ont été soigneusement scrutés. Si l'on écarte tous ceux (très nombreux) qui n'étaient que cosmétiques, il ressort des évaluations les plus sérieuses que nulle part ne peut être attesté un résultat significatif à l'égard de la délinquance¹ : le nombre de crimes et délits n'est pas, au moins sur le court terme, affecté. Par contre, les expériences les plus convaincantes témoignent d'un affaiblissement sensible du sentiment d'insécurité : il y a autant de victimes, mais elles sont mieux accueillies et plus entendues, et les fantasmes sécuritaires se dissipent quelque peu, le citoyen inquiet a trouvé un interlocuteur policier qui l'écoute, et prend des mesures. De ce point de vue, le bénéfice est loin d'être négligeable. En sens inverse, de nouvelles inquiétudes se font jour, rappels

•••(1) Écrit en 1996, avant que ne soit mesurable l'inversion de tendance des courbes de la délinquance, qui a marqué les années 1995-1997. On sait que, ici ou là, et tout particulièrement à New-York, les autorités locales se sont attribué le mérite de ce résultat. Cette prétention est difficilement soutenable. En fait, car ce mouvement est observé dans tout le monde occidental, et donc également dans des sites où les stratégies policières ont été très diverses, si ce n'est opposées (Chicago et New York). En opportunité, car en s'attribuant le mérite de ce mouvement, les polices se mettent en position d'être également responsables du prochain mouvement contraire...

des temps anciens d'une police sous-professionnalisée. À l'écoute de « la population », la police ne risque-t-elle pas d'être influencée par les *leaders* d'opinion, les groupes majoritaires, les « sédentaires », au détriment des sans voix, des minorités, des « nomades » ? En outre, cette symbiose recherchée entre police et population est aussi ce qui avait été combattu à l'âge d'or de la « professionnalisation » policière (les années soixante et soixante-dix), pour éradiquer la corruption, dont on sait qu'elle menace moins directement le chef de service en son bureau directorial que l'ilotier en contact constant avec le boucher et le bougnat.

LES CONDITIONS DU CHANGEMENT POLICIER

De fait, deux leçons essentielles sont à tirer de ces expériences. La première énonce les conditions nécessaires du changement policier, la seconde pointe ce qui au-delà des arrangements organisationnels fait essentiellement problème. La première condition du changement ressort de l'évidence, à ceci près qu'elle est très régulièrement omise dans le contexte français.

31

L'adhésion des corps d'encadrement

Il n'y a de changement possible que si l'encadrement adhère aux nouvelles orientations. Dans le cas nord-américain l'adhésion du chef de la police locale est assurée dans la mesure où celui-ci n'est pas un fonctionnaire temporairement affecté par le Centre. Il est recruté par la municipalité sur un marché du travail policier où il a fait valoir, par hypothèse, ses qualifications en matière de police communautaire. Par ce mécanisme est introduite entre la ville et le nouveau chef de police une relation contractuelle incluant accord sur les orientations policières qui seront mises en œuvre au sommet de l'appareil local. Cela ne suffit pas, et nombre de tentatives ont échoué devant l'hostilité (freinage, sabotage) de la hiérarchie intermédiaire, ce qui souligne cette évidence complémentaire que la maîtrise concrète d'une organisation policière (comme de toutes les « *street-level bureaucracies* ») n'est pas assurée par le seul contrôle

de son sommet et l'application mécanique des recettes de management importées de l'entreprise. Entre la gestion et la direction effective s'intercalent les capacités à décrypter et à mettre en mouvement les leviers d'action organisationnels pertinents, dont on a signalé *supra* à quel point ils pouvaient être complexes au regard des mécanismes bureaucratiques spontanément à l'œuvre.

La validation par les sanctions

Si la capacité de conviction n'est pas inutile, elle est loin d'être suffisante et notamment elle restera vaine si n'est pas réorienté tout le système de sanctions (positives et négatives, formelles et informelles) que l'organisation met en œuvre. Tant que la seule mesure disponible pour gratifier le patrouilleur méritant consistera à le promouvoir dans un service jugé plus prestigieux (REINER, 1992), il sera vain de prétendre valoriser la patrouille à pied. Tant que le seul motif de la lettre de félicitations du directeur (et de la photo dans le journal local) est le beau « crâne », il est vain de prêcher les vertus des programmes de prévention, etc. Dans cette voie, il est notoire que la police communautaire est encore à la recherche d'un système d'évaluation et de sanctions cohérent avec ses orientations. Enfin, on ne change pas « un peu », en instillant « un peu » de police communautaire dans une organisation traditionnelle, de la même façon qu'on ne fait pas « un peu » d'ilotage en maintenant toutes choses égales par ailleurs. C'est le plus sûr moyen de marginaliser l'expérience, de faire apparaître contradictions et incompatibilités avec le fonctionnement maintenu par ailleurs, de mettre en évidence l'incohérence des orientations et de se condamner à l'échec. Les tentatives françaises de saupoudrer quelques actions de « prévention » dans une logique de fonctionnement inchangée sont riches d'exemples où la brigade anti-criminalité (BAC) défait la nuit ce qu'ont fait le jour les ilotiers ou le « club moto » (et réciproquement) : comme toute figure d'autorité, la police tient sa crédibilité de sa cohérence.

Mais tout ceci vaudrait à l'identique pour tout changement quelle qu'en soit l'orientation. Le sens et l'enjeu de la

police communautaire font question essentielle parce qu'ils portent sur la relation que la police entretient avec l'autre, sous toutes ses expressions : le pouvoir, le citoyen, la victime, le délinquant. Sur ce plan, la police communautaire introduit un ferment de déséquilibre par rapport à la police traditionnelle, il n'est pas assuré qu'elle aille au bout de la démarche ainsi initiée.

LA MÉDIATION

Les traités de police introduisent traditionnellement dans l'action policière une distinction princeps entre la police judiciaire d'une part, qui met en œuvre la loi pénale, et la police administrative, qui assure l'ordre public¹. Cette distinction est par bien des côtés abstraite et contestable mais elle met sur la piste d'une propriété sociologiquement essentielle. En police judiciaire (ou police criminelle), le champ de l'action policière est délimité strictement par le code pénal, qui énonce limitativement crimes et délits, en dehors desquels il n'y a pas lieu à intervention policière ; les méthodes et moyens de l'action policière sont prescrits de façon également stricte et limitative par le code de procédure pénale (et à défaut les investigations policières sont réputées nulles), et enfin l'issue de l'action policière, la sanction du crime ou délit, est décidée par un tiers, juge ou tribunal. En d'autres termes, par les codes relayés par les parquets, les juges d'instruction et les magistrats du siège, l'action policière est encadrée par l'autorité judiciaire, dont historiquement d'ailleurs elle est issue, et dont elle ne s'est autonomisée que très récemment (il en reste une trace dans l'organisation policière française avec la fonction de ministère public assurée par le commissaire central d'une ville auprès du tribunal justement dit « tribunal de police »).

••••(1) voir par exemple AUBERT, PETIT, 1981, p. 20-23 et passim.

POLICE PROFESSIONNELLE, POLICE DISCRÉTIONNAIRE

En police administrative au contraire, si l'action policière assurément « s'exerce dans le cadre des lois qui imposent des formes et des conditions à son exercice (...) elle a un caractère unilatéral, comporte un pouvoir d'appréciation

discrétionnaire et ne se trouve pas liée par des contrats ou des droits acquis...» (AUBERT ET PETIT, *op. cit.* p. 20). Dans ce champ, l'organe de police est le bras armé de «l'autorité de police», c'est-à-dire de l'autorité politique, ou pour parler plus simplement, du pouvoir (local, régional, étatique), et son objet essentiel est l'imposition de l'ordre, tel qu'il est défini par ce pouvoir. En ce sens, l'action policière est toujours, peu ou prou, au service de «*l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée*» (voir note 2). Mais la différence significative n'est pas là, on peut imaginer des pouvoirs tels que l'écart entre leur «utilité particulière» et «l'avantage de tous» soit minimal.

Ce qui caractérise l'action policière en police criminelle n'est pas sa subordination opérationnelle à l'autorité judiciaire, dont bien des magistrats contestent la réalité¹, mais le fait que ses objectifs (cibles ou objets), ses méthodes (procédure) et son issue (abandon des poursuites, non-lieu, acquittement ou condamnation) sont déterminés en dehors d'elle et que, par là, l'action policière est médiatisée : elle «*n'est en rapport avec autre chose que par un intermédiaire*» (Le Robert). La police judiciaire met en œuvre des compétences propres, et pour une bonne part exclusives, au service d'autre chose que d'elle-même : c'est la définition même d'une profession, au sens sociologique du terme. Est professionnel dans le rapport entre l'acteur et son objet ce qui est médiatisé par un mandat (ou une demande), un savoir et des valeurs, tous trois attestés et contrôlés par un tiers. Sauf précisément lorsqu'il exerce dans un cadre de police administrative (enfance en danger ou internement psychiatrique), un médecin s'interdit d'intervenir s'il n'y a pas demande. Il met en œuvre un savoir attesté par un diplôme. Un serment et une déontologie encadrent son action. Sous ces trois conditions, également soumises à contrôle (et le cas échéant à sanction), son action est professionnelle. En leur absence, elle est escroquerie ou voie de fait. On en dira autant, *mutatis mutandis*, du pilote de ligne, de l'avocat, de l'enseignant, de l'ingénieur, du travailleur social, du chercheur ou du boulanger. Tous de quelque façon distinguent, en leur sein, quand un «titre» ne le fait pas, les professionnels et les autres, et

•••(1) Voir par exemple DAVENAS, 1988.

cette distinction s'opère selon ces trois critères du respect du mandat (ou demande), de la compétence et de la déontologie. On ne saurait surestimer la portée de cette médiation, et les policiers sont les premiers à l'attester en attribuant toujours et partout à la police judiciaire un rang prestigieux au sein des appareils policiers : ce n'est pas tant parce qu'elle serait la plus spectaculaire, mais bien parce que - branche de l'action policière la plus susceptible de satisfaire à ces trois critères - elle est du coup celle dont la légitimité et le professionnalisme sont les moins questionnés.

LA MÉDIATION PAR LA DOCTRINE

S'il fallait une autre preuve du caractère décisif de la médiation dans l'action policière, elle est donnée par cette branche de la police administrative qui, en France, est spécialisée dans le maintien de l'ordre public. Le corps des CRS représente aisément, pour le commun des mortels (et plus encore aux yeux de ses usagers contraints), ce que la police peut représenter de plus fruste et de plus brutal, pure expression de la force et de la coercition. Cette représentation est très largement erronée. On soutient au contraire que dans l'ensemble des services de police, c'est vraisemblablement (en France) le corps des CRS qui s'approche le plus - après la police judiciaire - des normes d'une profession, et son échec majeur dans sa propre dynamique de professionnalisation est de ne pas être capable (ou de ne pas se soucier) de le faire savoir. On le méconnaît en effet souvent, mais le maintien de l'ordre¹ est une technique orientée par une doctrine. C'est une technique dès lors que, sauf à ouvrir le feu en toute occasion, le rapport de forces physique entre les forces de police et les manifestants est le plus souvent extrêmement défavorable. Lorsque la préfecture de police de Paris s'attend à une manifestation particulièrement difficile et obtient tous les renforts demandés, elle réussit à positionner « sur le terrain » au mieux quatre ou cinq mille hommes qui vont « encadrer » le cas échéant cent mille manifestants déterminés. Si les premiers gardent le contrôle des seconds, ce n'est pas le seul

••••(1) On entend ici « maintien de l'ordre » au sens - spécifiquement français - de contrôle des manifestations collectives. On sait qu'en anglais « *maintaining order* » désigne au contraire l'ordre public local, c'est-à-dire la tranquillité et la sécurité de la ville.

fait de la taille respective des bâtons, mais bien parce qu'ils mettent en œuvre des compétences collectives éprouvées. On mesure d'ailleurs, aux incidents plus ou moins tragiques qui scandent l'histoire des manifestations de rue en France, moins la détermination (ou la violence) des manifestants que la compétence, la technicité, et en un mot le professionnalisme des responsables du maintien de l'ordre¹ (tout au moins, et la réserve est importante, quand des instructions proprement politiques n'interfèrent pas dans la conduite opérationnelle du maintien de l'ordre). Cette technique, fondée sur l'apprentissage de fonctionnements collectifs et disciplinés, est orientée par une doctrine, qui est pour une part codifiée, sous forme de « doctrine républicaine du maintien de l'ordre »², mais qui pour une autre part est intériorisée, sous forme de culture professionnelle spécifique, par les personnels des CRS. C'est cette forme qui nous intéresse ici car elle témoigne, dans le processus de professionnalisation d'une activité policière peu valorisée *a priori*, de la recherche de cette médiation garante du professionnalisme.

•••(1) On trouvera deux études de cas éclairantes sur ce point dans FAVRE, 1990. Sur la manifestation du 23 mars 1979, dite des sidérurgistes, voir la contribution de MONET (p. 229-244), et sur les manifestations étudiantes de novembre-décembre 1986, la contribution de MONJARDET (p. 207-228).

•••(2) voir par exemple l'énoncé qu'en a présenté le commissaire BERLIOZ dans la *Revue de la Police nationale*, n°126, décembre 1987.

Une force d'interposition

Rien n'est plus apparemment direct, dépourvu de tout intermédiaire, que l'affrontement physique entre la police et les manifestants. Tout l'effort de construction doctrinal (culturel, idéologique) des CRS a été précisément de réintroduire un tiers symbolique entre eux-mêmes et « l'adversaire » temporaire. L'expression la plus claire en est donnée par l'auto-définition des CRS non pas comme force de répression mais comme force d'interposition. Très élaborée chez les uns ou plus frustrée chez d'autres, cette auto-définition s'exprime toujours en substance ainsi : « nous ne sommes pas partie prenante au conflit, nous n'avons pas à connaître ses tenants et ses aboutissants, nous n'avons pas à apprécier le caractère plus ou moins légitime des revendications, et/ou de la colère des manifestants (et chacun d'entre nous est libre d'en juger comme il le veut à titre personnel) : nous sommes là pour veiller à ce que les formes d'expression de ce conflit restent dans les

cadres légaux. Nous sommes placés entre les parties en conflit, quelles qu'elles soient - ouvriers et patrons, fonctionnaires et État, pêcheurs et mareyeurs, paysans et Commission européenne, étudiants et ministre, etc. - pour leur interdire de recourir à la violence. Ici commence et se termine notre mission». On objectera sans doute bien des exemples où l'intervention policière en maintien de l'ordre a semblé être animée par des intentions moins louables. Dans certains cas, on y a fait allusion, ce sont les ordres de l'autorité politique qui sont en question, et il n'est pas rare qu'à défaut de pouvoir s'y soustraire, le corps n'exprime lui-même sa réprobation : il a le sentiment d'avoir été manipulé. Dans d'autres cas, c'est la compétence technique des responsables sur le terrain (ou dans la salle de commandement) qui est questionnable, et les règlements de compte *ex post*, pour être discrets, peuvent néanmoins être sévères. Enfin, il y a le cas qui prouve *a contrario* l'importance de la position d'interposition : lorsque, pour l'une ou l'autre des éventualités précédentes, ou par faute professionnelle manifeste, les CRS se trouvent avoir détourné sur eux-mêmes l'objet du conflit. Cas caractéristique de la « bavure », où le maintien de l'ordre dégénère en affrontements interindividuels, et où la force publique, perdant ses références normatives en même temps que sa position de tiers dans un conflit qui lui est extérieur, règle ses comptes avec ce qui est devenu, non plus l'adversaire temporaire mais un ennemi : il ne s'agit plus ici de s'interposer, mais de châtier, et toutes les normes, techniques aussi bien que doctrinales, volent en éclat.

Ce cas est rare, et il implique nécessairement une défaillance de l'encadrement. Plus souvent, et ceci valide l'analyse ici proposée, ce sont bien la police judiciaire d'une part, la police du maintien de l'ordre d'autre part, qui sont désignées comme les segments d'excellence de l'appareil policier français : l'efficacité et la médiation vont de pair. On en arrive ainsi à la fois aux grands bataillons, et au noyau dur des difficultés de la police française (mais la situation dans les pays comparables n'est pas significativement meilleure), soit la police urbaine. Son examen permet de compléter, par la réciproque, la démonstration ici entre-

prise : parce qu'elle a éradiqué toute possibilité de médiation entre elle-même et son objet, la police urbaine a perdu, en même temps que toute capacité de professionnalisation toute ressource d'efficacité.

RÉINTRODUIRE LA DEMANDE SOCIALE DE SÉCURITÉ

Le point commun entre les aspects positifs (et les résultats partiels) des expériences de police communautaire en Amérique du Nord, et l'expérience des projets de service¹ et des plans locaux de sécurité en France², est dans la réintroduction, au principe de l'action policière, de la demande sociale de sécurité. Il est deux façons de rompre tout lien entre la police et la population, entre l'offre et la demande de police. La plus radicale est celle qui a été mise en œuvre en France en 1941 par l'étatisation des polices municipales. Celles-ci, dont les membres devenaient des fonctionnaires d'une administration centrale, n'ont plus eu - du jour au lendemain - aucun compte à rendre à leur environnement, à la ville où ils exerçaient. Comme la logique de toute administration centrale est bien plus spontanément d'assurer la conformité de ses détachements « décentralisés » (comme on dit par antiphrase) à ses directives générales plutôt que l'adaptation aux conjonctures locales, la boucle a été vite bouclée : depuis plus d'un demi-siècle en France, la sécurité locale est devenue une « prérogative régaliennne » : seul l'État en est responsable, ce qui signifie concrètement qu'il n'y a plus de responsable identifiable, entre le maire destitué de tout pouvoir de police, le commissaire qui ne rend compte qu'au préfet, et le centre qui édicte des directives nationales et totalise des statistiques décontextualisées. La seconde méthode est celle qui instrumente localement la police au seul service « de l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée », c'est-à-dire comme outil de protection et de reproduction du pouvoir municipal en place. G. Tardif en a donné des illustrations savoureuses, ou désolantes, dans le Québec rural des années soixante³, mais on en produirait sans peine des exemples contemporains dans les pays de polices municipales. Dans les deux cas, qui sont aux pôles extrêmes des arrangements organisationnels, la

••••(1) BERLIOZ, 1990, p. 97-116.

••••(2) voir MONJARDET, *op. cit.*, chap. 4.

••••(3) TARDIF, 1974.

demande sociale de police est également confisquée, par la raison bureaucratique dans le premier, l'instrumentalité politicienne dans le second. Dans les deux cas, il n'y a plus médiation de l'action policière, et les conséquences sont directement mesurables, dans le défaut de professionnalisme, et - en conséquence - d'efficacité, quels que soient les critères par lesquels on tente de mesurer celle-ci.

Reste à s'interroger sur les voies et moyens de reconstruire ces médiations, en évitant ce dont elles sont grosses : une soumission à la demande dominante (police de classe) et/ou à la demande solvable (corruption).

LES CERCLES VERTUEUX

La demande sociale de sécurité, et plus précisément la demande sociale de police n'est pas la demande du maire (ou les instructions quand il en a le pouvoir) , ni ce que met en valeur l'humeur éditoriale de la presse locale. Ce n'est pas non plus, comme l'objectent les policiers qui s'y disent soumis, l'addition des appels et des plaintes qui leur sont adressés. Ce n'est pas enfin, comme le croient parfois de bonne foi ceux qui y ont recours, ce que révèle un sondage d'opinion auprès de la population locale. Tous ces éléments en sont des indicateurs partiels, mais la demande sociale ne s'y résume pas plus qu'elle n'en est l'addition. Elle est nécessairement une construction *ad hoc*, par mise en débat et arbitrage à partir d'une multiplicité de demandes partielles, concurrentes et contradictoires ; elle est l'autre face du diagnostic de sécurité, à partir duquel peut se fonder une politique policière.

POUR UN DIAGNOSTIC DE RAISON

On peut garder ici, provisoirement la métaphore médicale du diagnostic. Le courrier du maire, les réactions de la presse, les appels, les plaintes et les rapports des îlotiers, les données du sondage, mais aussi la « main courante » des gardiens des HLM, les rapports d'incidents des conducteurs d'autobus, les observations des enseignants et des travailleurs sociaux, les statistiques des services de sécurité

des grandes surfaces, les pétitions des commerçants ou des habitants d'une cité, les réunions de quartier, etc. constituent autant de symptômes de la situation locale dans le champ de la sécurité, de la nature et de l'étendue des troubles de l'ordre public local¹. Il convient au premier chef de les rassembler tous, et de les entendre tous. On s'apercevra dans le même temps que ces perceptions sont hétérogènes, et nourrissent des attentes contradictoires. À ceux qui réclament un policier en permanence devant leur porte s'opposent ceux qui se défient de l'uniforme, et le « symptôme » porté par chacun est souvent dénonciation de l'autre, dont on demande l'éloignement, ou qui est accusé de ne pas faire son travail. Plus généralement, il est de la nature de l'action policière d'être requise en permanence pour intervenir dans les conflits qui tissent continuellement le social, et chacun entend l'instrumenter à son profit et au détriment de l'autre, adversaire du moment. De l'addition des « symptômes » il est donc exclu de produire un « diagnostic » consensuel, et c'est ici que la métaphore médicale cesserait d'être pertinente, s'il ne s'agissait que de grippe ou de cancer du sein. Elle garde un intérêt lorsque précisément les différents savoirs médicaux ne s'ajustent pas, lorsqu'il n'y a pas consensus sur le mal, et que - à défaut de produire un diagnostic assuré - on recherche, par la réunion et la mise en débat des différents savoirs experts, un accord sur un diagnostic au moins raisonnable, c'est-à-dire le plus raisonné possible. Bref *analyser la demande sociale de sécurité ne consiste pas à relever les indications d'une série d'instruments de mesure mais, celles-ci réunies, à organiser une concertation par définition plurielle sur leur sens raisonnable*. Les conseils communaux de prévention de la délinquance auraient dû constituer l'espace public de ce collationnement, de ce débat et de cette concertation, auxquels la police doit apporter à l'évidence une contribution (données et expertise) essentielle, mais une contribution : dans l'espace public la prééminence ne se décrète pas, elle se constate, le cas échéant. Les CCPD, autant qu'on puisse le savoir² n'ont pas joué ce rôle, ou ne l'ont joué, dans les meilleurs cas, que très médiocrement. Parmi de multiples raisons, on ne s'arrêtera ici qu'aux rai-

•••(1) On suit ici, avec quelques libertés, l'esprit de la plaquette « Diagnostic local de sécurité, éléments de cahier des charges », DIV (ESTÈBE et al.), 1990.

•••(2) Il est typique des « politiques publiques » à la française que, bien que le besoin en ait été constamment ressenti, on ne dispose encore aujourd'hui d'aucune évaluation sérieuse du fonctionnement des quelque 600 CCPD qui sont censés avoir été mis en place (depuis plus d'une douzaine d'années pour les plus anciens).

•••(1) Sur la « légende noire des polices municipales », voir notre article dans *Pouvoirs Locaux*, mars 1996.

sons « policières ». En premier lieu, pour la Police nationale du début des années quatre-vingt, encore marquée par les années Marcellin, et - comme toute police - essentiellement soucieuse de marquer son excellence dans le champ répressif (police criminelle), l'étiquetage « préventif » est dissuasif. Entendue (à tort) comme alternative à la répression, la « prévention » est perçue comme vaccination angélique d'intellectuels coupés du réel, ou confirmation du laxisme supposé de la gauche politique à l'égard de la délinquance. En second lieu, les policiers en fonction depuis la Libération n'ont connu qu'une police étatisée, présentée comme progrès décisif à l'égard de « l'anarchie » qui aurait caractérisé les polices municipales antérieures¹, et tout ce qui paraît retour à une influence du maire sur les choses policières est perçu comme menace intolérable. Enfin, pour ces raisons et pour quelques autres, le ministère de l'Intérieur lui-même ne poussera pas les feux : il faudra attendre 1990 pour qu'une circulaire fasse obligation aux chefs de service de participer aux CCPD ; la plupart le faisaient déjà, l'obligation n'a pas, pour ce qu'on en sait, sensiblement accru la qualité de leur investissement.

41

« L'AFFAIRE DE TOUS », LA RESPONSABILITÉ DE L'AUTRE

Le fond du problème est pourtant ailleurs, il est dans la signification apportée à ce qui est devenu un slogan : « la sécurité, c'est l'affaire de tous ». Toutes les administrations, instances, parties, évoquées ci-dessus y souscrivent d'une même voie, c'est le plus souvent la justification d'une gigantesque partie de furet, ou système généralisé de renvois, par lequel chacun met en question les carences de l'autre : la police « renvoie » à l'école (ou à la justice, ou aux travailleurs sociaux), qui renvoie aux parents, qui renvoient aux logeurs, qui renvoient au maire, qui renvoie à l'État, qui renvoie au patronat, qui renvoie à l'école, etc. De l'évidence que la sécurité est l'affaire de tous s'engendre la mise en cause de la responsabilité de l'autre bien plus que la conscience d'une responsabilité collectivement partagée. C'est la seconde justification à la mise en place d'une instance partenariale locale d'élaboration d'un diagnostic rai-

sonnable de sécurité : elle n'a pas seulement pour objet le collationnement et l'interprétation des symptômes, elle a aussi pour fonction de totaliser le débat public, de l'enclorre dans une lice où les joueurs soient à la fois suffisamment représentatifs et suffisamment équipés (suffisamment mandatés par leurs instances respectives) pour que puisse être mise en jeu *hic et nunc* la responsabilité de chacun et la responsabilité collective de l'instance elle-même, pour que nul ne puisse s'y dérober.

C'est dire que le second temps de la prise en charge de la demande sociale de sécurité, ainsi comprise bien moins comme reflet que comme construction collectivement produite et validée, est l'élaboration, par la même instance, et de la même façon, d'un plan local de sécurité. On peut ici être bref puisqu'on est dans le management élémentaire : il s'agit de déterminer les priorités locales, d'allouer les moyens correspondants, d'inscrire les actions dans le temps, d'organiser les coordinations, d'assurer la complémentarité des interventions, etc. On peut se référer ici à la démarche projet de service ou tout au moins à ses expérimentations réussies¹ : le rôle de l'instance collective est de s'assurer que sur la base du même diagnostic, chacun élabore un projet de service cohérent, et d'ajuster les différents projets les uns aux autres.

LE CADRE D'UNE PENSÉE RAISONNABLE

À ce stade, la notion clef, une fois que la cohérence d'ensemble a été constatée, est celle de contractualisation, par laquelle chacun s'oblige². Elle est inséparable de la mise en place d'un dispositif d'évaluation conçu moins pour vérifier (ou contrôler) le respect par chacun de ses engagements que pour suivre la mise en œuvre du plan de sécurité, en mesurer les résultats, et fonder son ajustement périodique à l'événement, à la conjoncture. C'est dire qu'un « plan » local de sécurité n'est pas un programme de production ou de promotion des ventes, et que là encore la métaphore managériale a ses limites : le social est une construction permanente, scandée d'événements, de conflits, d'imprévu, et ceci - qui est constamment mis en avant par la poli-

••••(1) voir BERLIOZ, *op. cit.*

••••(2) On peut concevoir que dans le domaine de l'ordre public, qui met en question les libertés, la contractualisation des prestations locales des administrations régaliennes n'intervienne qu'après le *nihil obstat* des autorités préfectorales et judiciaires, garantes de ces libertés, ou ouvrir à celles-ci une voie d'appel, en prenant toutefois quelques précautions pour que ce dispositif ne soit pas le prétexte, pour les détachements locaux de la police et de la justice d'échapper à nouveau à toute responsabilité locale.

ce pour disqualifier toute prétention à planifier son action et à contractualiser ses prestations - ne cède pas devant le volontarisme bureaucratique ou politique. Aussi bien celui dont on témoigne ici n'a pas tant pour objet d'imposer des mesures, de programmer des actions, de planifier des procédures, etc. que l'événement peut sans cesse bouleverser, mais d'instituer et de pérenniser une démarche, celle par laquelle se construit collectivement une pensée (diagnostic et politique) raisonnable de l'ordre public local, fondement et pierre de touche de la prestation spécifique de chacun. Le plan local de sécurité n'est rien d'autre que la mise en forme opérationnelle dans le champ de la sécurité d'une politique de la ville, c'est-à-dire de la prétention à soutenir, maintenir, et le cas échéant restaurer l'équilibre toujours instable entre d'une part les libertés de la ville et d'autre part la présence et la cohérence des figures d'autorité qui rendent possibles ces mêmes libertés.

LOINS DU (RENDRE) COMPTE

C'est enfin dire que les agences de la sécurité, leurs partenaires, l'instance locale qui les anime et les totalise sont également en permanence comptables de leur action (et de leur inaction) au regard de cet équilibre instable, c'est-à-dire à l'égard de la population. Dans la démarche jusqu'ici décrite (diagnostic et plan d'action), le citoyen est représenté (par les élus, les administrations, les associations), attributaire (d'une prestation policière) ou assujetti (objet de l'action policière). Il faut encore qu'il soit citoyen, c'est-à-dire titulaire de droits et de devoirs. En matière de devoirs à l'égard de la police, celle-ci manque rarement de les faire respecter ; on a vu que se faire respecter était son premier souci, si ce n'est la condition élémentaire de son action, et elle dispose pour ce faire de tous les moyens requis. Les droits du citoyen à l'égard de la police sont d'ordinaire moins bien assurés, et d'abord - ceci expliquant pour une bonne part cela - moins bien connus. Le code de déontologie de la Police nationale énonce les devoirs du policier à l'égard du public¹. Par ailleurs la justice administrative, et le cas échéant le juge pénal sanctionnent la

••••(1) Code de déontologie de la Police nationale, décret n°86 592 du 18 mars 1986, titre II, articles 7, 9 et 10. Sur ce code, voir S. Porra et C. Paoli : Code annoté de déontologie policière, Paris, LGDJ, 1991.

faute policière et mettent en ce cas en jeu la responsabilité de l'État. Mais l'énoncé des obligations des policiers ne tient pas lieu d'une charte des droits des citoyens à l'égard du service public policier, ce n'en est que le revers, partiel. Est ainsi omis le premier de ces droits, tel qu'il est formulé par l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Ce droit est aussi méconnu, et inappliqué, qu'essentiel, car si on veut bien l'entendre dans toute son extension, c'est lui qui fonde la qualité de service public de l'administration policière. Ce n'est pas un hasard si la discussion sur le contrôle de la police dans les pays anglo-saxons s'est peu à peu déplacée et focalisée sur la notion d'*accountability*. Le terme est réputé intraduisible, l'étymologie qui renvoie au « compte » nous dit cependant que c'est bien de la prescription de l'article 15 qu'il s'agit : au-delà de dispositifs de contrôle qui réitérent au regard de l'opacité policière l'escalade sans fin du projectile et du bouclier, l'*accountability* est la propriété de qui est en mesure, ou mis en mesure, de rendre les comptes des ressources qui lui ont été attribuées, de l'emploi qui en a été fait, bref de ses pratiques. Et d'en rendre compte non pas seulement comme le prescrit l'article 18 du code de déontologie policière « à l'autorité de commandement » (c'est bien le moins)¹, mais encore et d'abord à « la société ». Par là n'est pas exigible du chef de police local qu'il affiche tous les matins aux portes du commissariat le compte-rendu circonstancié de toute l'activité policière de la veille, mais bien que l'activité policière soit, comme celle de tout autre service public, aussi transparente que possible aux yeux du citoyen.

Cette proposition fera gausser les uns, pour cause d'excessive naïveté, et scandalisera les autres, et d'abord les policiers, convaincus que le secret est condition élémentaire d'efficacité. Réactions où la confusion, parfois de bonne foi, entre la police criminelle et l'ensemble de la pratique policière sert aussi quelques fins moins nobles que la lutte contre le crime. S'il est peu douteux que les procédés de recherche du délinquant doivent être discrets, s'il est certain que le secret professionnel a d'abord pour raison la

••••(1) article 18 : « *Tout fonctionnaire de police a le devoir de rendre compte à l'autorité de commandement de l'exécution des missions qu'il en a reçues, ou, le cas échéant, des raisons qui ont rendu leur exécution impossible* ».

protection des personnes, l'administration policière, et les policiers eux-mêmes, en excipent volontiers, et au-delà de toute justification avouable, pour imposer et s'imposer - selon la juste expression de S. Porra et C. Paoli - une « *obligation de mutisme* » (*op. cit.* p. 121) utilisable aussi bien pour couvrir tous les dévoiements et se protéger de toute investigation. Il faut rappeler que, si le fondateur de la police urbaine moderne (PEEL, créateur de la *London Metropolitan Police* en 1829) a imposé le port de l'uniforme, si celui-ci était également en France (jusqu'à très récemment) imposé à tous les gendarmes quelle que soit leur tâche, ce n'était pas seulement pour que le citoyen puisse s'adresser aisément au policier, ni pour assurer une dissuasion, mais d'abord pour placer toujours et partout le comportement policier sous le regard, et donc sous le contrôle du citoyen¹. Cette exigence ne s'arrête pas plus à la porte du commissariat que n'en est affranchi le policier qui pose l'uniforme. La qualité de service public de la police s'éprouve dans la mesure où elle est au service du seul public, « *instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée* », et on a vu *supra* tous les procédés par lesquels, comme dans toute administration, l'action policière peut être détournée au service de « l'utilité particulière » du pouvoir ou de la profession. Au regard de ces détournements potentiels est requise, par raison et aussi bien par la lettre des articles 12 et 15 de la déclaration des droits de l'Homme, une vigilance particulière, de tous et de chacun, dont la condition comme l'outil est la transparence de la pratique policière.

Les policiers s'indignent aisément de la nécessité de cette vigilance, qu'ils ressentent comme injuste suspicion, ou manœuvre intéressée, faute de comprendre que c'est leur indignation même qui convertit le devoir de vigilance en suspicion : « *quelles sont ces pratiques dont il ne saurait être rendu compte, qu'est-ce qui interdit que le commissariat soit une maison de verre ?* ». Au vrai, la police peut rendre compte de l'essentiel de ses actions, la police urbaine plus que d'autres, et les commissariats peuvent (le plus souvent) être visités par quiconque², la clôture de l'appareil policier est plus culturelle que fonctionnelle. Mais pré-

•••(1) La création en 1842 de six emplois de « détectives » travaillant en civil dans la police de Londres suscita de considérables oppositions, on n'en comptait encore que 15 (sur 8 000 policiers) en 1868 : pour les responsables de l'époque, et pour l'opinion publique, le policier en civil ne pouvait que reproduire « *l'abominable expérience française des espions de police* » (voir REINER, *op. cit.* p. 58-59).

•••(2) À Lewiston, ville moyenne du Maine (E-U), une des salles municipales se trouve dans le commissariat, et le sénateur y tient ses réunions électorales. Ce fait, impensable en France, ne signifie assurément pas que l'ensemble des polices américaines soient « transparentes », pas plus que ce qui est dit dans le texte des commissariats français n'exclue qu'il y ait quelques services notoires par le fait que la « paire de claques », c'est-à-dire le tabassage, y est de pratique courante.

cisement parce que cette clôture, et l'opacité qu'elle engendre, débordent très largement les exigences de discrétion de certaines actions policières, il faut lui opposer l'exigence égale de transparence : lorsque le ministre fait valoir le « secret-défense » on peut être assuré qu'il tente de couvrir l'inavouable.

LES DEUX FACES DE LA TRANSPARENCE

Dans la police urbaine, il n'y a pas lieu à secret-défense, mais l'opacité n'en est pas d'ordinaire moins grande. Une police locale réellement engagée dans l'élaboration des diagnostics et des plans d'action décrits précédemment a déjà considérablement explicité ses pratiques. Il reste à ouvrir au citoyen son « droit à compte » s'agissant des pratiques policières qui le concernent directement : de donner aux résidents d'une cité les moyens de savoir pourquoi leurs plaintes n'ont pas de suite (apparente), à la victime de savoir ce que devient son « affaire », au contrôlé de vérifier que sont réunies les conditions légales du contrôle, au comité de quartier de comprendre pourquoi les horaires des îlotiers ont été changés, et au père de savoir pourquoi son gosse, retenu au commissariat, en sort tuméfié. Bref, il s'agit d'ouvrir au citoyen, isolément ou en groupe, un droit d'interpellation qui ne soit pas prétexte à procédure d'outrage à agent de la force publique dans l'exercice de ses fonctions. Comme tous les droits, celui-ci doit, pour ne pas dériver dans le harcèlement, être encadré, mais l'on dispose sur ce point, avec l'expérience du médiateur en France et celles des *« police commissions and boards »*¹ dans les pays anglo-saxons, d'un savoir suffisamment étayé pour se garantir contre ce risque. On peut imaginer par exemple qu'une commission restreinte de l'instance de sécurité locale examinerait les « interpellations », écarterait celles manifestement infondées et s'assurerait que les autres reçoivent réponse. Plus largement, elle devrait avoir pour mission d'informer sur l'action publique dans le champ de la sécurité.

La transparence policière a ainsi deux faces, une face proactive, qui consiste pour la police à raisonner d'abord, à expliciter ensuite son action dans le débat avec les autres

••••(1) Voir notamment dans le cas canadien très diversifié, l'analyse de STENNING, 1981.

instances responsables collectivement de l'ordre dans la ville, et une face réactive, qui consiste à s'ouvrir à la demande d'explicitation du citoyen, à l'interpellation. Se bouclent ainsi les trois conditions de la médiation de l'action policière. Elles sont aussi les conditions de son professionnalisme et de son efficacité.

Laissées à leurs mécanismes endogènes, l'administration et la profession policières s'enferment dans les cercles vicieux de la bureaucratisation et de l'involution des buts, au bout desquels l'inefficacité est attestée par l'institution elle-même¹. Mises en tension par la demande sociale, le débat public et la transparence, elles peuvent dérouler les cercles vertueux de la professionnalisation et de l'efficacité. Et ceci se comprend aisément. La police du maintien de l'ordre a pour ressource essentielle la force, la police criminelle a pour ressource essentielle l'information, la police urbaine peut emprunter occasionnellement à l'une ou à l'autre, mais dans sa routine quotidienne, et l'essentiel de son action, sa ressource essentielle est l'autorité. Comme l'on sait, l'autorité se distingue du pouvoir en ce que celui-ci est conféré par une instance supérieure alors que celle-ci vous est reconnue par ceux-là mêmes envers qui elle s'exerce. Le pouvoir peut se contester et se combattre, l'autorité s'impose, parce qu'elle n'existe que si elle est consentie. Les fameuses « zones de non-droit », où la modernité reproduit les cours des miracles d'antan, et qui paraît-il s'étendent sans cesse, ne sont pas des espaces où la police ne peut plus pénétrer, elle a toujours loisir, et elle ne s'en prive pas, de les investir par de grands déploiements de CRS. Mais ce sont les espaces publics où la police a perdu toutes ses ressources d'autorité, où elle n'apparaît plus comme service public (comme l'école, la poste ou le dispensaire) mais comme pur pouvoir de contrainte, dépourvu de toute autre raison. Or, cette situation n'est pas le fait d'un milieu délinquant ayant décidé, en chassant la police, de s'approprier un territoire d'impunité, c'est tout au contraire, comme l'ont démontré Wilson et Kelling dans un article fameux², parce que la police avait cessé (ou jamais commencé) de s'intéresser aux problèmes du quartier, renoncé à répondre à la demande sociale locale, et perdu

••••(1) Comme en témoignent aussi bien en 1982 les « constats » qui ouvrent la « Charte de la formation de la Police nationale » que, près de trois lustres plus tard, le rapport *Bordry*, commandé par Charles Pasqua en 1993, et qui, pour cette raison, est resté secret, ou l'audit de l'Inspection générale de la Police nationale, dit rapport *Genthial*, sur « la qualité des rapports entre police et population », juillet 1995. Dans les trois cas, le bilan est accablant.

••••(2) WILSON, KELLING, 1982.

par là toute autorité que le milieu délinquant a pu progressivement s'installer, et lui substituer son ordre. La spirale du déclin s'engendre de la perte d'autorité locale de la police locale.

CONCLUSION

Si elle n'étaye, à défaut d'autorité substantielle, son pouvoir que de la loi du plus fort, la police est nécessairement battue d'avance. Parce que sa seule ressource efficace est l'autorité du professionnel reconnu comme tel, tout ce qui précède ne vise rien d'autre qu'à énoncer les conditions minimales, concrètes, de la professionnalisation de l'action policière dans la ville. Comme tout service public, la police se légitime par la qualité du service rendu, il faut lui en donner les moyens qui sont moins matériels ou juridiques qu'institutionnels, et dans le cas de la police urbaine ces pré-requis sont l'ensemble des dispositifs qui instaurent (ou restaurent) une relation de responsabilité entre la police et la ville d'une part, la médiation de l'action policière d'autre part. Il incombe aux policiers de faire le reste, et d'abord à comprendre que ces outils, bien loin de freiner leur action, de multiplier les contrôles, et de brider leur autonomie, sont les ressources même de leur légitimité, de leur autorité et de leur efficacité. De toute évidence, s'il est jamais emprunté, le chemin sera long.

■ Dominique MONJARDET

Travail et mobilités, CNRS-université Paris X

BIBLIOGRAPHIE

- AUBERT (J.), PETIT (R.), 1981, *La police en France, service public*, Paris, Berger-Levrault.
- BECKER (H.S.), 1985, *Outsiders, études de sociologie de la déviance*, 1963, trad. française, Paris, A.M.Métaillé, p. 181-182.
- BERLIOZ (J.-M.), 1990, « La démarche projet de service dans la Police nationale », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°2, juillet-septembre, p. 97-116
- CHAUVENET (A), ORLIC (F.), BENGUIGUI (G.), 1994, *Le monde des surveillants de prison*, PARIS, PUF.
- CODE DE DÉONTOLOGIE DE LA POLICE NATIONALE, décret n°86.592 du 18 mars 1986, titre II.
- DAVENAS (L.), 1988, *Profession : répression*, Paris, Acropole.
- ERICSON (R.V.), 1982, *Reproducing order : a study of police patrol work*, Toronto, University of Toronto Press.
- FAVRE (P.) (dir.), 1990, *La Manifestation*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- FOGELSON (R.M.), 1977, *Big-city police*, Cambridge, Harvard University Press.
- GORGEON (C.) et al., 1992, *Les brigades de roulement en police urbaine : fonctionnement, contraintes et potentialités*, rapport de recherche, Paris, IHESI.
- LIPSKY (M.), 1980, *Street-level bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*, New-York, Russell Sage Foundation.
- MANNING (P.K.), 1977, *Police work, the social organization of policing*, Cambridge, The MIT Press.
- MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.
- PANDRAUD (R.), 1987, in AUBERT (E.), « Rapport au nom de la commission d'enquête relative aux événements de novembre et décembre 1986 », Paris, Journal Officiel, A.N., seconde session 1986-1987, n° 850, 17 juin.
- PORRA (S.), PAOLI (C.), 1991, *Code annoté de déontologie policière*, Paris, LGDJ.
- SKOGAN (W.G.), 1993, « La police communautaire aux États-Unis », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°13, juillet, p. 121-149.
- STENNING(P.C.), 1981, *Police commissions and boards in Canada*, Research report of the Centre of Criminology, université de Toronto.
- TARDIF (G.), 1974, *Police et politique au Québec*, Montréal, Les éditions de l'aurore.
- WARIN (P.), 1997, *Quelle modernisation des services publics ?*, Paris, La Découverte.
- WESTLEY (W.W.), 1970, *Violence and the police*, Cambridge, The MIT Press.
- WILSON (J.Q.), KELLING (G.L.), 1982, March, « Broken windows », *The Atlantic Monthly*. 1994, pour la traduction française, in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 15, 1^{er} trimestre, p. 163-180.

PARTENARIAT ET RESPONSABILITÉ À L'ÈRE MANAGÉRIALE

Retour sur l'expérience britannique

_____ par Adam CRAWFORD

La société britannique est depuis plus d'une décennie clairement engagée dans un processus de production locale de sécurité. Ce processus se fait à grand renfort d'une rhétorique managériale dont l'auteur examine les effets réels. Il montre notamment comment management et partenariat, recherche de transversalité et proximité ne font pas vraiment bon ménage. Cette analyse critique de la situation Outre-Manche pose surtout la question des nouvelles formes de responsabilité politique face à ces phénomènes.

••••(1) Ce papier a fait l'objet d'une première communication au séminaire sur l'évaluation organisé par l'IHESI les 16, 17 juin 1998. La présente traduction a été établie par Frédéric Babu.

Je voudrais relier la question de l'évaluation des programmes locaux de sécurité avec les changements intervenus dans l'organisation des services publics britanniques en portant une attention toute particulière à la question de la responsabilité, décrire d'abord le contenu et le développement d'une idéologie managériale et les réformes du Nouveau Management Public (NMP) qui ont transformé la façon dont nous appréhendons les questions du contrôle de la criminalité par la justice pénale et son évaluation. J'essaierais de montrer comment cette révolution managériale comporte un certain nombre d'implications négatives trop souvent oubliées quant à l'évaluation de la sécurité locale. On peut en dénombrer au moins six : la mise au point et l'institutionnalisation de « résultats vérifiables » qui ont pour effet de réduire des tâches complexes à une « objectivité administrative » faite de codes numériques facilement comparables, bien que largement arbitraires ; la prolifération de nouveaux systèmes de critères à

l'aune desquels doit se mesurer la « réussite » des services publics, qui est le produit d'une politique de l'échec ; l'insistance sur le management intra-organisationnel, au détriment du travail plus complexe de management des réseaux inter-organisationnels, rendu nécessaire dans le cadre d'une approche partenariale ; la priorité donnée à des rendements organisationnellement définis à partir des résultats socialement produits, même s'ils sont ou non voulus ; la réduction de l'évaluation à l'audit, avec comme corollaire l'accent mis sur la conformité et la vérification plutôt que sur les relations de cause à effet dans le monde social ; l'éclipse de la responsabilité politique au profit de formes de responsabilités financière et managériale.

La Grande-Bretagne s'est laissée séduire par le pouvoir de l'audit et de l'inspection, en mettant l'accent sur la conformité plutôt que sur l'analyse des effets sociaux. Du coup, un gouffre s'est creusé entre les activités hautement valorisées de « l'observation » et de « l'inspection » tandis que le « faire » était renvoyé au rang d'une activité de second ordre¹. Cela a transformé la nature de « l'observation » de manière telle que le statut et la nécessité de la recherche sur l'évaluation se voient redéfinies et minorées. De fait, il y a eu fort peu d'évaluation des procédures d'audit et des réformes managériales qui les ont nourries.

MANAGÉRIALISME ET POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE JUSTICE PÉNALE

Depuis le milieu des années quatre-vingt, les politiques publiques sont marquées par ce qu'il est devenu habituel de nommer le NMP. De façon plutôt confuse, le terme suggère une rupture avec le passé. Pourtant, la nouveauté réside plus dans l'intensité, le caractère auto-proclamé et les buts que dans sa forme ou son contenu qui font en fait écho à des stratégies de réforme plus anciennes². Ce qui distingue le « nouveau » mouvement de réforme des politiques publiques, c'est d'apparaître en même temps qu'une crise fiscale croissante de l'État moderne et la montée en puissance des attaques néo-libérales contre l'État-providence. C'est la raison pour laquelle les réformes managériales

••••(1) POWER, 1997.

••••(2) Il est intéressant de noter que ces précédents courants de réforme incluent plusieurs initiatives de « *management par les objectifs* », dans les années soixante et soixante-dix, avec un certain nombre de conséquences sur les modes de gestion : LUBANS, EDGAR, 1979.

Économie : diminution des ressources acquises ou utilisées, tout en tenant compte de la qualité (en bref, comment dépenser moins)

Effectivité : relation entre la production de biens, de services ou de tout autre résultat et les ressources utilisées à cette fin. Combien faut-il injecter de ressources pour obtenir un bien donné ? (en bref, comment dépenser bien)

Efficacité : effets attendus et effectifs d'un projet, programme et toutes autres activités. De quelle manière la bonne production de biens, de services ou de tout autre résultat permet de remplir les objectifs d'une politique, les buts opérationnels et tous autres effets attendus ? (en bref, comment dépenser avec discernement)

Sous la bannière des trois E (Effectivité, Efficacité et Économie), le NMP constitue un ensemble d'idées et de recettes largement empruntées au secteur privé¹, avec notamment la délégation de certains aspects traditionnels des services publics au secteur privé ; l'introduction des méthodes du management du secteur privé dans le secteur public, comme par exemple le contrôle des coûts, la transparence financière et la décentralisation de l'autorité ; la diminution des hiérarchies bureaucratiques ; la soumission de la bureaucratie aux règles du marché qui, d'une part, désagrège les fonctions séparables au sein d'un service pour les soumettre à des formes quasi contractuelles, tout particulièrement en introduisant des distinctions de type acheteurs/fournisseurs et, d'autre part, soumet les fournisseurs à une compétition entre services ou bien entre les secteurs public, privé et associatif ; l'évaluation des résultats par la comparaison des objectifs prévus aux objectifs atteints (le management par les *outputs*) ; la revendication d'une « proximité au client ».

Le courant managérialiste prétend d'une part exprimer les besoins des usagers et de ceux qui paient des impôts - ces deux références mythiques lui donnent sa raison d'être - et d'autre part s'opposer aux élites professionnelles qui ne pensent qu'à « se servir ». De ce point de vue, le managérialisme représente une menace pour « *la culture douillette de l'autorégulation par les professionnels* »². Cette approche fondée sur le principe selon lequel « ce que l'on paie doit être à la hauteur des attentes » est enracinée dans la notion de responsabilité financière. Elle est également liée à l'attraction exercée par la notion de responsabilité managériale, avec l'idée d'une mesure des *outputs* et des résultats par une organisation accessible au management, facilitant de ce fait une amélioration des performances. Cette approche a cherché à faire du management un instrument de conduite et de contrôle, le but étant de faire que les techniques de responsabilisation permettent de « responsabiliser » l'action individuelle, en construisant des « moi calculables » et des « espaces calculables », reliés entre eux de manière plus ou moins informelles par des « réseaux de calculs »³.

•••(1) HOOD, 1991 ; STEWART, WALSH, 1992 ; CLARKE, NEWMAN, 1997.

(2) POWER, 1997, *op. cit.*, p. 44.

(3) HUMPHREY, MILLER, SCAPENS, 1993, p. 7-29.

ont eu de l'écho sur un éventail important de services publics. Si le NMP a pris une telle importance, c'est justement parce qu'il est en phase avec le virage politique dominant qui met l'accent sur la nécessité pour les gouvernements de restreindre la pression fiscale et sur l'idéologie du « moins d'État ». En tant que tel, le NMP fait partie de l'arsenal idéologique dirigé contre l'État providence, contribuant activement à la redéfinition du rôle et de la place des services publics. Ce néo-libéralisme est clairement exprimé dans ce qui est peu à peu devenu la bible des réformes du secteur public, l'ouvrage d'Osborne et Gaebler, *Reinventing Government*, publié en 1992¹. Ces auteurs y usent de l'analogie de l'aviron pour mettre en lumière le besoin de séparer l'activité de barreur, confiée au gouvernement, de celle de rameur. « Barrer » signifie impulser les politiques - conduire et mettre en place les normes et les agendas - mais aussi catalyser et faciliter le changement. « Ramer » renvoie à la mise en œuvre des politiques et à la délivrance des services, le « faire » des politiques. Les gouvernements qui « dirigent » beaucoup mais « font » peu, ne sont pas faibles mais forts. *« Après tout, notent-ils, ceux qui dirigent le bateau ont bien plus de pouvoir sur sa destination que ceux qui rament »*. Aussi ces auteurs plaident-ils pour « moins de gouvernement mais plus de gouvernance ». La bureaucratie, de leur point de vue, est défunte et contre-productive comme modèle pour la tâche de rameur. Pour la remplacer, ils identifient dix règles du gouvernement entrepreneurial : *« la plupart des gouvernements entrepreneuriaux promeuvent la compétition entre prestataires de services. Ils donnent du pouvoir aux citoyens en retirant la capacité de contrôle à la bureaucratie pour la confier à la communauté. Ils sont conduits par leurs objectifs - leurs missions - et non par les règles et régulations. Ils redéfinissent leurs usagers comme des clients et leurs offrent des choix... Ils préviennent les problèmes avant qu'ils n'émergent, plutôt que de simplement offrir des services pour les résoudre une fois qu'ils sont apparus. Ils consacrent leur énergie à gagner de l'argent, et non simplement à le dépenser, ils décentralisent l'autorité, par un management de participation. Ils préfèrent les méca-*

••••(1) OSBORNE, GAEBLER, 1992.

••••(1) OSBORNE, GAEBLER 1992, *op. cit.*, p. 20.

nismes du marché à ceux de la bureaucratie. Il ne se focalisent pas seulement sur la fourniture de services publics mais s'attachent également à faire en sorte que tous les secteurs (privé, public et associatif) travaillent ensemble à des actions communes afin de solutionner les problèmes de la communauté»¹.

Le livre fourmille d'exemples d'organisations « entrepreneuriales » de service public qui mettent certains de ces principes en œuvre, voire tous. Ce faisant, Osborne et Gaebler distillent et articulent une philosophie du NMP et de la culture managériale en général. Ils en appellent à une « révolution » des relations entre l'État et la société civile, celui-là se contentant d'une certaine forme de contrôle à travers la mise en place de normes et de moyens assurant leur respect, ce qui nécessite des modes de contrôle et de vérification qui permettent aux « barreaux » de conduire et de corriger l'activité de ceux qui « rament ». Les contrats, les indicateurs de résultats, les audits et les inspections sont parmi les instruments pratiques utilisés pour mettre en place cette relation de « gouvernement à distance ».

PREMIÈRES INITIATIVES

••••(2) Financial Management Initiative, voir STEWARD, WALSH, 1992.

Les premiers développements dans le champ de la justice pénale remontent à l'introduction de l'Initiative sur le Management Financier². La circulaire 114/1983 du Home Office adressée à tous les chefs et autorités de police déclarait que « en raison des contraintes liées à l'expansion des dépenses publiques », les futures augmentations de crédits seraient subordonnées à des améliorations de l'activité et de l'efficacité dans la poursuite des objectifs fixés. Cette circulaire annonçait une nouvelle perspective de management des ressources en matière de police.

••••(3) JONES, 1993, p. 187-202.

Ce tournant fut confirmé par la circulaire 106/1988. À la fin des années quatre-vingt, le gouvernement conservateur soumit le système pénal à une série d'investigations par la Commission d'audit, le Bureau national de l'audit et le Bureau des comptes publics³. Ces différents corps ont joué un rôle déterminant dans le développement de moyens de mesure pouvant faire l'objet d'audits et dans la diffusion du

NMP auprès des autorités locales et d'autres prestataires de services publics. La Commission d'audit, mise en place en 1982, eut un impact particulièrement fort dans le champ de la justice pénale. Avec le concours de différents corps d'Inspecteurs de Sa Majesté, la Commission a été au centre des mécanismes d'inspection alors mis en place. Son but principal a été d'encourager la recherche de résultats orientés vers les objectifs et de générer une culture des résultats, principalement parmi les cadres dirigeants, mais plus largement au sein de tous les organismes du secteur public. Les recommandations de la commission d'enquête conduite par Sir Patrick Sheehy (*Police Responsibilities and Rewards*) aussi bien que le Livre blanc du gouvernement intitulé *Police Reform*, tous deux publiés en juin 1993, renforcèrent le virage managérialiste en matière de police. Ils recommandaient la suppression des barrières internes à la mise en place d'un contrôle managérial effectif, le dégraissage des structures d'organisation interne et l'introduction d'une grande flexibilité dans les modes de travail. Les mêmes réorganisations ont également été imposées aux organisations constituant le champ de la justice pénale.

LES PARTENARIATS LOCAUX DE SÉCURITÉ

Ces vingt dernières années ont également vu une croissance significative d'intérêt et d'activité pour la question de la prévention du délinquance¹. Plus récemment, cela s'est traduit par la notion de « sécurité locale » qui est devenue un référent pour désigner toute approche locale des désordres et de la délinquance. Celle-ci recouvre à la fois un large éventail de problèmes sociaux - comme la peur, les angoisses et d'autres questions liées à la qualité de la vie - et de besoins qui doivent être fournis au travers d'un partenariat regroupant différents types d'organisations issues des secteurs public privé ou associatif, et les communautés directement concernées. Le développement de la sécurité locale est à mettre en relation avec les changements dans la manière dont les autorités locales perçoivent leur rôle et leurs propres responsabilités en matière de prévention de la délinquance. Les autorités locales britanniques - princi-

••••(1) Voir CRAWFORD, 1997, pour une discussion détaillée de ce point.

••••(1) LOCAL
GOVERNEMENT MANAGEMENT
BOARD, 1996.

••••(2) MORGAN, 1991.

••••(3) WARNER, 27 mars
1998.

••••(4) CRAWFORD, 1998.

palement dans les grandes villes - ont adopté le virage du NMP : en l'espace d'à peu près une décennie, celles-ci ont cessé de penser qu'elles n'avaient aucun rôle central à jouer dans la sécurité locale. On en veut pour preuve leur haut niveau d'activité, souligné dans une récente enquête sur les activités de sécurité locales conduites par les autorités locales d'Angleterre et du pays de Galles, menée par le *Local Government Management Board*¹. La formation embryonnaire d'une stratégie nationale de prévention de la délinquance en Grande-Bretagne est issue du « Programme Villes plus Sûres » (*Safer Cities Programmes*) et de son précurseur, l'initiative *Five Towns*, autant que des recommandations de la Conférence permanente sur la prévention de la délinquance présidée par James Morgan².

Pourtant, le « Programme Villes plus sûres » n'a jamais rien été d'autre qu'un projet à court terme souffrant d'un manque de cohérence et qui commença de stagner dès le milieu des années quatre-vingt-dix. Plus encore, le gouvernement conservateur a préféré ignorer nombre des recommandations émises par le rapport Morgan, d'abord parce que ledit gouvernement était farouchement opposé à des éléments clés de celui-ci, comme par exemple la proposition selon laquelle les autorités locales devaient être reconnues comme statutairement responsables de la sécurité sur leur territoire. S'ajoute à cela qu'en novembre 1995 le *Home Office* créa l'Agence nationale de prévention du crime pour coordonner et préciser l'agenda national (c'est-à-dire pour élaborer de nouvelles manières de combattre la délinquance), afin d'encourager des pratiques adaptées et pour développer des stratégies de prévention et de réduction de la délinquance. Celle-ci n'est pourtant pas des plus adaptées³ ; elle se ramène à une pâle imitation du type d'organisation nationale envisagée par le rapport Morgan et elle ne dispose pas du pouvoir de déterminer l'agenda national de manière comparable à d'autres agences du même type existant en Suède, en France et aux Pays-Bas⁴.

La révolution managériale n'a pas été découragée par le changement de gouvernement à la tête de la Grande-Bretagne, en mai 1997. D'une certaine manière, elle s'est même intensifiée. Les propositions contenues dans le pro-

jet de loi sur la délinquance et les désordres de 1998 en congruence avec les réformes antérieures, sont orientées vers les *outputs*. Norman Warner, haut fonctionnaire de police, conseiller auprès du *Home Secretary* et chef de la brigade de la jeunesse (*Youth Justice Task Force*) estime que le projet de loi reflète « *une véritable dimension managériale, dans son souci d'une mise en œuvre effective des promesses électorales, sans plus seulement s'en tenir à des aspirations toujours mouvantes* »¹. Les contrats locaux de sécurité officialisés par le projet de loi sont encore l'expression de cette orientation managériale en ce qui concerne les tâches et missions qui leur ont été impartis. Les autorités locales et les forces de police - dénommées « le groupe leader » - seront chargées des responsabilités suivantes : fournir un audit commun sur la délinquance ; consulter et impliquer les autres acteurs institutionnels locaux (dont les services de santé, les écoles et établissements d'éducation, les services de remise de peine et les organisations de service aux jeunes), mais aussi les commerces et les associations de résidents ; produire et publier « un plan stratégique pour la sécurité locale ». D'après le titre 6 du projet de loi, un certain nombre d'étapes doivent être franchies avant que ne soit formulée cette stratégie. Il faut, sur le territoire qu'elles administrent, que les autorités responsables fassent le bilan des formes et de l'intensité de la délinquance et en dressent l'analyse ; publient un rapport à partir de ce travail et obtiennent sur ce diagnostic l'avis de personnalités et d'organismes locaux, soit à travers l'organisation de réunions, soit par tout autre moyen jugé approprié.

Les stratégies initiales doivent être fixées pour avril 1999. Dans la formulation d'une stratégie, il est recommandé de se référer à l'analyse des statistiques recueillies et du tableau de la délinquance qui en découle. Il est suggéré que les stratégies incluent les points suivants : des objectifs de court et de long terme quant à la réduction de la délinquance et des calendriers pour la réalisation de chaque élément du plan d'action. Plus encore, il est envisagé que les autorités locales et la police se consultent annuellement avec les autres partenaires sur les progrès de l'action

••••(1) WARNER, *op. cit.*

menée et, de temps en temps, révisent les fondements de leur stratégie pour produire un nouveau *modus operandi*. La mise en place d'objectifs et d'indicateurs de résultats est envisagée comme d'autant d'éléments centraux dans l'évaluation de ces stratégies.

LA CONSTRUCTION ET L'INSTITUTIONNALISATION DE « RÉSULTATS VÉRIFIABLES ».

Récemment, la Commission d'audit s'est intéressée à la prévention de la délinquance et à la sécurité locale. Elle a produit un certain nombre d'indicateurs devant permettre d'évaluer les résultats en matière de prévention de la délinquance, avec notamment le nombre d'enquêtes menées sur la question, le pourcentage de ces enquêtes qui donnent effectivement lieu à un changement de politique et l'évolution du taux de victimation¹. La commission a encouragé la définition d'objectifs clés en matière de police, un thème repris dans le livre blanc du gouvernement intitulé *Police Reform*. L'un des objectifs clés de la police, annoncé pour l'année 1994-95, consistait à « cibler et à prévenir les crimes particulièrement préoccupants au niveau local en concertation avec tous les organismes publics et privés concernés ». Cette recommandation a contribué à l'élaboration d'un « indicateur clé de performance » destiné à mesurer les rendements². À la mi 97, après la publication du très influent rapport sur les jeunes et le système judiciaire, *Misspent Youth* (jeunesse en dérive), la Commission d'audit annonça qu'elle lançait une enquête nationale de dix-huit mois sur la sécurité locale. À ce jour, on en attend les résultats.

••••(1) AUDIT
COMMISSION, 1993.

••••(2) TILLEY, 1995.

LES LIMITES À LA CONSTRUCTION D'INDICATEURS

Le résultat de tout ce mouvement, c'est d'abord la recherche d'indicateurs quantifiables et facilement mesurables. Les services de la justice pénale, de la même manière que d'autres agences gouvernementales, se sont vues priées de développer des objectifs et des moyens de mesurer leurs résultats dans la poursuite de ces objectifs.

Pourtant, rien n'est moins évident ni moins facile que de mettre au point de tels indicateurs. Ceux-ci nécessitent d'être construits avec soin. Le recours à des critères de résultats ne saurait garantir l'avenir et de considérables obstacles s'opposent à ce que l'on puisse traduire l'activité d'administrations aussi complexes que celles qui s'occupent de la prévention de la délinquance et de la sécurité locale en termes de contrats d'objectifs et de mesures de résultats.

Définir des cibles pertinentes à atteindre et déterminer des critères d'évaluation en matière de désordres est de toute manière problématique par nature. Il n'existe pas de définition claire et affirmée de ce qu'est le désordre et la sécurité locale. Le même comportement est qualifié différemment par différents publics. Plus encore, nombre de quartiers marqués par un fort taux de délinquance et d'incivilités sont fortement hétérogènes et les points de vue sur la question ne font pas forcément l'objet d'un consensus. Et puis les recherches existantes suggèrent qu'il est peu intéressant d'utiliser les mesures du « sentiment d'insécurité » comme indicateur du niveau de performance des autorités¹. Il en est ainsi parce que le sentiment d'insécurité est fort peu variable, particulièrement sur longue période, mais aussi en raison des difficultés méthodologiques qu'il y a à mesurer la peur au moyen d'enquêtes quantitatives.

Le premier paradoxe de la prévention locale de la délinquance est qu'il existe souvent une relation inverse entre les activités existantes et les besoins. Comme le souligne Buerger², tout se passe comme si la condition *sine qua non* de l'organisation d'une communauté était que celle-ci soit préalablement organisée alors que, en ce qui concerne la prévention de la délinquance, la condition semble être que la communauté ne connaisse pas de délinquance significative. Des années de recherche ont montré que les réponses locales à la délinquance sont plus faciles à mettre en place dans les communautés où elles sont les moins nécessaires et qu'elles sont en revanche les plus difficiles à mettre en œuvre là où elles s'avèrent nécessaires³. Les indicateurs d'évaluation qui ne prennent pas en compte cette réalité peuvent contribuer à la rendre encore plus prégnante.

••••(1) FARRALL, *et al.*, 1997, p. 10-12 ; DITTON, *et al.*, 1998, p. 657-678.

••••(2) BUERGER, 1994, p. 411.

••••(3) ROSENBAUM, 1988, p. 323-393.

••••(1) TRICKETT,
ELLINGWORTH, 1995,
p. 343-359.

Il faut ajouter à cela que la criminalité et les problèmes qui lui sont associés sont très localisés et peuvent prendre des visages très différents d'un lieu à l'autre. La criminalité est à la fois socialement et spatialement localisé. Cette concentration a été récemment exacerbée par la polarisation et la concentration croissante de la pauvreté et de la richesse dans la Grande-Bretagne des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix¹. Même au sein d'unités géographiques similaires, il peut exister de considérables variations dans la concentration et le mélange des problèmes locaux. Certains problèmes se modifient au cours du temps et peuvent suivre une courbe saisonnière. Du coup, l'utilisation de critères d'évaluation élaborés nationalement risque fort de renforcer une approche par le haut de la prévention, sans finesse et improductive. La spécificité de la localité considérée rend problématique la production de critères d'évaluation qui soient sensibles aux spécificités des zones considérées.

Pourtant, des indicateurs hautement adaptés aux caractéristiques locales sont également dangereux en ce qu'il peuvent produire et encourager un certain esprit de clocher. Le « succès » de la sécurité locale dans une zone donnée peut avoir un effet d'entraînement et de diffusion sur son voisinage. Cependant, le « succès », même mesuré en termes de réduction de la criminalité dans une localité donnée peut ne pas être un bien absolu s'il se traduit par un déplacement de la délinquance. Si la prévention de la criminalité réussit, elle risque fort de pousser les délinquants à déplacer leurs activités dans les zones les moins aptes à se défendre. Cela peut se combiner à un autre processus par lequel les communautés les mieux organisées et les plus riches réussissent le mieux à prévenir la criminalité et, du coup, confisquent les ressources publiques qui auraient pu être mises à disposition des communautés les moins capables de se mobiliser. Cela est tout particulièrement évident dans un contexte où la prévention de la criminalité et la sécurité sont devenus des biens marchands, sur un marché de plus en plus agressif.

La sécurité locale, dans ce contexte, peut finir par apparaître comme un bien réservé à un club de nantis plutôt qu'un bien public. Dans leur apparente simplicité et leur

À travers l'usage d'indicateurs de résultats, des tâches complexes sont réduites à des données chiffrées facilement comparables, bien qu'arbitraires, et dotées « d'objectivité administrative ». Qui plus est, les indicateurs de résultats sont gros de conséquences inutiles et non voulues. Tilley¹ identifie ainsi plusieurs dangers à utiliser de tels indicateurs comme moyen d'évaluation de la prévention du crime :

- une vision étroite. L'accent mis sur les aspects quantifiables des résultats amène à négliger le non quantifiable ;
- sous-optimisation. La baisse de qualité des services pris dans leur ensemble, du fait d'une concentration d'objectifs étroitement définis et des activités mesurables ;
- myopie. Impossibilité de donner de l'importance à des objectifs à long terme ;
- obsession de la mesure. Focalisation sur ce qui fait l'objet de mesure plutôt que sur le service dont la mesure est censée rendre compte ;
- mauvaise représentation. Trucage délibéré des données ;
- mauvaise interprétation. Acceptation naïve de la signification apparente produite par les données ;
- tricherie. Manipulation stratégique des comportements, consistant par exemple à délibérément minorer les résultats, afin de pouvoir se donner des cibles faciles à atteindre lorsque cela se révèle intéressant ;
- ossification. Poursuite invariable d'objectifs définis une fois pour toutes ;
- démoralisation. Perte de confiance et d'intérêt de la part de ceux qui accomplissent des tâches que l'on ne juge pas dignes d'être quantifiées ou que l'on quantifie de manière non appropriée ;
- discrédit. Scepticisme public, produit du sabotage des moyens d'évaluation par des agents désillusionnés ou par la révélation au grand jour des techniques permettant de manipuler les données chiffrées.

Toutes ces dérives ont été plus ou moins expérimentées par les services publics en Grande-Bretagne. L'un des problèmes spécifiques que ces « ratés » peuvent produire dans le cas particulier de la criminalité et de la sécurité locale réside dans la manière dont la publicité faite autour de la criminalité dans une commune (que celle-ci repose sur des données fiables ou non) peut contribuer à détruire sa réputation et son standing, par un effet de stigmatisation. Les mauvaises réputations, une fois faites, sont fort difficiles à modifier. Par une dynamique proprement vicieuse, elles contribuent à l'accroissement du sentiment d'insécurité, à la fuite des populations et à l'augmentation de la criminalité.

•••(1) TILLEY, 1995, p. 4-5.

côté rationnel, les techniques de fixation d'objectifs sont séduisantes et attrayantes. Pourtant, elles permettent bien peu de réduire l'incertitude et l'ambiguïté. Plus encore, elles sont la cause de dysfonctionnements et d'effets non voulus, comme le prouve l'expérience des premières tenta-

••••(1) HUMPHREY, 1991,
p. 1-18.

tives pour développer un système d'information pour la gestion financière des services des remises de peines. Sur ce point, conclut Humphrey : « *Même dans l'univers incertain et complexe de la remise de peine (comme dans beaucoup d'autres secteurs des services publics), la capacité apparemment naturelle et logique de l'évaluation à résoudre les problèmes (Hopwood) semble séduisante. Il est sans aucun doute temps que l'on prenne plus sérieusement en compte les conclusions d'auteurs comme Hopper pour qui il n'existe pas de solution simple aux problèmes complexes que doivent affronter les responsables dans les services publics* »¹.

Cette recommandation est tout aussi pertinente si l'on considère d'autres services liés à la justice pénale et ce d'autant plus si l'on se place dans le contexte de la sécurité locale, laquelle est contrainte de fonctionner en coopération avec des groupes et des organisations extrêmement divers.

DÉFINIR LE SUCCÈS ET L'ÉCHEC

63

Les réformes du NMP sont en partie le résultat des efforts des gouvernements pour contrecarrer l'échec des politiques publiques jusqu'alors mises en œuvre. Le pessimisme persistant du « rien ne marche » a nourri une renaissance des idées néo-classiques sur la délinquance et la justice. Il en est résulté, au sein de la criminologie officielle et dominante, un déplacement d'intérêt du criminel comme objet d'enquête vers l'administration du contrôle du crime et de la justice pénale. D'où la mise en place de nouveaux « ensembles d'objectifs », systèmes de critères à l'aune desquels le succès ou l'échec de la justice pénale ou de tout autre domaine des politiques publiques devraient être évalués. La réduction du gaspillage, la diminution des frictions et des chevauchements au moyen d'un « management harmonisant » dans l'accomplissement des missions, font partie intégrante de ce tournant. D'après J. Young, ce mouvement s'est accompagné d'une « révolution silencieuse » de la criminologie britannique et américaine, pour le moins en ce qui concerne cette branche particulière qu'on

nomme « criminologie administrative ». Elle combine une hostilité à l'idée selon laquelle la délinquance est le produit de circonstances sociales ; un manque d'intérêt pour l'étiologie ; la croyance dans l'importance du choix humain pour expliquer l'acte délinquant et l'exigence de la prévention¹. Dans ce schéma, les besoins du « système » - ou du « non système », pour reprendre l'expression à la mode visant à souligner les dysfonctionnements de la justice pénale² sont devenus souverains. Il est de plus en plus fréquent de considérer que la justice pénale a besoin d'un management « d'harmonisation » qui permette d'éliminer les frictions, les doublons et les goulots d'étranglement. Et cela a à voir avec l'usage croissant des politiques de prévention, des collaborations entre services, du travail d'aiguillage et de classement de dossiers pour prévenus avant leur passage devant le tribunal, des comparutions en urgence et des évaluations en amont destinées à éliminer les « cas pourris ». Les échecs du système pénal sont désormais imputés au manque de coordination et de systématisation. Comme le soulignait récemment David Faulkner, l'ex directeur des services du Home Office, « *l'obsession politique pour le management et l'effectivité a véhiculé l'idée selon laquelle nombre de problèmes que le pays se doit de résoudre pourraient l'être par une simple réorganisation des services publics concernés, dans le but de les rendre plus effectifs et efficaces* »³.

La vision de la justice pénale comme « entité systémique » qu'il est possible d'analyser et de gouverner de façon centralisée renvoie à une conception particulière des processus à l'œuvre⁴. En conséquence, « *la justice pénale est de moins en moins considérée comme un système rationnel et de plus en plus à travers la rationalité du système* »⁵. L'accent mis sur la rationalité administrative est à la source des « criminologies de tous les jours » qui ont accompagné le tournant vers la prévention, et tout particulièrement la théorie de « l'activité routinière » et la théorie du « choix rationnel », qui analysent le crime comme un risque calculé, rendent possible son empêchement ou sa régulation.

À plus d'un titre, la prolifération d'une approche partenariale de la prévention de la délinquance et de la sécurité

••••(1) YOUNG, 1986, p. 10.

••••(2) MOXON, (dir.), 1985.

••••(3) FAULKNER, 1998, p. 14.

••••(4) GARLAND, 1997, p. 190.

••••(5) FEELEY, SIMON, 1994, p. 178.

locale est le produit de cette recherche de cohérence systémique. Cette approche a ouvert un champ de bataille où s'affrontent des définitions concurrentes du succès ou de l'échec. Cela ne veut pas dire que les idées criminologiques dominantes se sont imposées avec succès à des professionnels ou à un public au départ réticents. Il ne faudrait pas croire que la réussite de la nouvelle idéologie s'impose facilement. Au contraire, celle-ci a provoqué de nouveaux conflits et des bastions de résistance se sont constitués¹. Pourtant, l'importance des relations inégales qui structurent les partenariats en matière de sécurité locale souligne à quel point la capacité à définir le succès ou l'échec est influencée par la distribution du pouvoir entre les différentes parties prenantes. Les critères de succès font l'objet de contestations et ne sont pas pris pour argent comptant. Ce point soulève d'une part la question de la responsabilité démocratique et de l'oubli des fondements de la sécurité locale, et d'autre part la question de l'inclusion d'intérêts divers dans un véritable processus de consultation et de mise en place des politiques publiques. Pour reprendre la conclusion du rapport Morgan: « toute structure locale destinée à la prévention du crime doit forcément être en lien étroit avec la structure démocratique locale »². Les stratégies de sécurité locales doivent reposer sur une légitimité politique. Et pourtant, en pratique, l'implication des représentants élus est rien moins qu'évidente. Liddle et Gelsthorpe soulignent d'ailleurs que si une telle implication peut favoriser une prise en main locale, cela introduit également une certaine volatilité dans le travail de prévention de la délinquance³. Les dangers d'une soumission aux majorités politiques et d'une transformation des politiques locales de sécurité en « football politique » devraient inciter les autorités locales à rechercher et à expérimenter de nouvelles formes de démocratisation, et ce, non pas à la place mais en complément des canaux traditionnels de la représentation.

Les questions de consultation, d'incorporation et de représentation sont toujours délicates, tout particulièrement dans le domaine de la prévention de la délinquance où le danger social de l'exclusion de certains groupes est toujours présent. L'un des développements positifs des

••••(1) Sur ce point, voir le chapitre 4 in CRAWFORD, 1997.

••••(2) MORGAN, 1991, p. 20.

••••(3) LIDDLE, GELSTHORPE, 1994, p. 16.

réformes managérialistes dans certains domaines des politiques publiques aura été d'avoir introduit les notions de « groupes d'usagers » ou de « panels de consommateurs » ayant la possibilité de se faire entendre au moment de l'élaboration des politiques publiques et de l'évaluation (par exemple dans le champ des réformes des services de santé publique). Pourtant, les notions « d'usager » ou de « consommateur » sont en elles-mêmes fortement problématiques et ce tout particulièrement dans les domaines de la sécurité locale et des politiques de lutte contre la délinquance. Aussi bien, l'idée de « désordre » revêt des significations différentes selon les personnes considérées. Le discours sur la sécurité locale et les formes d'incorporation des groupes dans les contrats de partenariat sont fortement liés à la définition par les services publics de ce qu'il faut entendre par « respecté » et « respectable ». Les « groupes à problèmes » sont souvent marginalisés, méprisés ou oubliés. Cette pratique a fréquemment été justifiée par le fait que le multi partenariat se donnant pour but la recherche du consensus, ces groupes l'auraient rendu impossible à atteindre. De façon très frappante, ce processus touche les groupes de jeunes quels qu'ils soient, ceux-ci étant généralement considérés comme potentiellement à problèmes. Du coup, ils brillent par leur absence dans les schémas locaux de prévention de la délinquance.

La question est donc de savoir comment faire pour prendre en compte les groupes marginaux, particulièrement ceux que l'on retrouve le plus fréquemment dans les circuits de la justice. Le fort accent mis sur « la jeunesse à risque » dans les stratégies de sécurité locale ne peut que contribuer à constituer la jeunesse comme un problème. Aussi faudrait-il plus se préoccuper d'incorporer les intérêts propres aux jeunes dans les organes constitués autour du partenariat et multiplier les consultations avec leurs groupes afin que leurs voix puissent se faire entendre de manière constructive. Cela, bien entendu, est source de difficultés sans nombre. Jusqu'à quel point par exemple les représentants des jeunes les représentent-ils vraiment ? La jeunesse en elle-même ne constitue pas une catégorie homogène.

••••(1) O'MALLEY, 1992,
p. 263.

••••(2) GARLAND, 1996,
p. 455.

••••(3) HOME OFFICE,
1989.

••••(4) BENNETT, 1991,
p. 1-14.

Il convient de replacer l'évaluation dans un cadre politique plus large. Les débats autour de ce qui est censé marcher révèlent seulement que les questions du succès ou de l'échec ne sont souvent rien d'autre que le reflet de luttes à propos des critères d'évaluation, qu'il est bien difficile de ramener « à une quelconque échelle universellement acceptée d'efficacité »¹. Ce n'est pas un hasard si l'émergence d'un virage vers la prévention en Grande-Bretagne et ailleurs correspond à une crise de confiance en soi de la criminologie. Le développement de la prévention du crime est étroitement associé à un processus « d'adaptation à l'échec »². Il en résulte non seulement une pluralisation des responsables de l'échec mais aussi des critères devant apporter le succès. Si auparavant le taux de criminalité était le seul indicateur considéré comme pertinent pour mesurer une politique de lutte contre la délinquance, dorénavant une multiplicité de critères nouveaux entre en concurrence. Cela vient en partie des critiques adressées par la criminologie aux sources d'information disponibles sur les taux de criminalité, aux procédures complexes au terme desquelles les statistiques officielles sont construites et à la question de savoir comment mesurer les déplacements de la délinquance. Pourtant, les méthodes utilisées dans le recueil de données alternatives font également souvent l'objet de débats intenses en criminologie. Il se trouve même dans certains cas que les nouveaux critères ont été considérés sur un pied d'égalité, voire comme plus importants, que la mesure de l'impact des politiques sur la délinquance. On trouve par exemple des indicateurs tels que « le sentiment d'insécurité », la « coordination des services », les « relations à la clientèle ». Ces indicateurs sont devenus des fins en soi. Si l'on prend le sentiment d'insécurité, on constate que celui-ci a fini par occuper une place telle dans le discours politique³ que les stratégies de « réduction de la peur » sont devenues des objectifs de politique publique légitimes par nature⁴. Même si les taux de délinquance ne baissent pas, une initiative peut être considérée comme couronnée de succès si le sentiment d'insécurité a diminué de manière quantifiable.

Je ne cherche pas à démontrer que ces autres critères ne reflètent pas des objectifs de politique publique importants et légitimes, mais plutôt à montrer que leur prolifération et l'importance qu'ils ont prise est d'abord représentative de luttes politiques autour de la question de son succès ou de son échec. De façon tout à fait centrale, ce débat est le produit de l'hégémonie croissante de la « criminologie du quotidien », fondée sur la théorie du choix rationnel et celle des activités routinières, théories qui viennent étayer la prévention situationnelle et environnementale de la délinquance. Ces théories ont conduit à l'abandon de l'idéal d'une société libérée de la délinquance au profit de l'idée que la délinquance faisait partie intégrante des interactions sociales et qu'il fallait seulement le gérer et le contrôler plus efficacement. Ces approches criminologiques sous-tendent l'idée que l'existence de forts taux de délinquance sont une situation normale. C'est dans ce contexte que les objectifs de réduction du « sentiment d'insécurité », d'amélioration de la « coordination des services » ou des « relations à la clientèle » peuvent offrir des succès tangibles.

EFFETS PERVERS DES PARTENARIATS INTER-ORGANISATIONNELS

Nombre de commentateurs ont associé le développement d'une approche partenariale dans l'offre de sécurité locale à la logique du managérialisme, dans la mesure où celui-ci promeut une administration harmonisée du contrôle du crime et de la justice, au nom des trois E (Économie, Effectivité et Efficacité)¹. Le développement d'une approche partenariale s'est largement nourri de l'idée managériale selon laquelle le contrôle de la délinquance requiert d'être mieux géré si l'on veut réduire le gaspillage, les doublons et les chevauchements. Cette approche partenariale en appelle à « la cohérence, la coordination et la synergie ». Malgré tout, il reste un certain nombre de divergences entre le managérialisme et la notion de « partenariat véritable ». Pour diverses raisons, les réformes managériales ont exacerbé les tensions entre dynamiques inter et intra organisationnelles.

•••(1) CRAWFORD, 1994, p. 497-519. ; BOTTOMS in CLARKSON, MORGAN (dir), p. 17-49 ; BOTTOMS, WILES, 1996.

••••(1) RHODES, 1996,
p. 652-667.

Le NMP encourage une vision intra-organisationnelle fort peu sensible à la gestion des réseaux inter-organisationnels¹. Dans ce contexte, fort peu d'attention a été accordée à la négociation d'objectifs partagés, tout particulièrement en l'absence de hiérarchie assurant un contrôle. D'où des priorités intra-organisationnelles minorant, voire allant contre les besoins d'un partenariat inter-organisationnel. La focalisation de l'intra-organisationnel sur les *outputs* peut amener les administrations à concentrer leur énergie sur leurs tâches et activités les plus centrales, au détriment d'activités périphériques. Or, la sécurité locale est précisément l'une de ces fonctions périphériques pour plusieurs types d'administrations. Le NMP contribue actuellement à pousser les services de l'État et les services publics à considérer encore plus qu'auparavant leurs propres besoins comme des priorités, aux dépens d'un effort de collaboration et d'organisation en réseaux. De surcroît, l'accent mis sur les résultats intra-organisationnels ne tient pas compte du fait que les partenariats tendent automatiquement à brouiller les frontières entre des organisations inextricablement liées, en sorte que la contribution individuelle de telle ou telle administration ne saurait être aisément séparable et détachable des autres.

CONFLITS DE RATIONALITÉ ET IDÉOLOGIE DE L'UNITÉ

Le NMP, parce qu'il crée des quasi-marchés et introduit une dose de compétition dans la sécurité locale, contribue à engendrer des occasions de conflit. Ce phénomène est encore exacerbé par l'imperméabilité des frontières administratives entre les principaux prestataires potentiellement impliqués dans les formes de partenariat en matière de prévention et de sécurité locale. D'où une compétition entre objectifs intra et inter organisationnels pouvant virer au cauchemar menaçant toute forme de coopération, de réciprocité et de confiance.

Les partenariats qui rassemblent des organisations et des groupes divers, se caractérisent par deux dynamiques

structurelles. La première renvoie à l'existence de conflits, souvent fondamentaux autour de l'idéologie, des buts assignés et des intérêts. Il existe des conflits structurels entre les parties prenantes d'une négociation de partenariat. L'administration judiciaire est composée de services défendant des priorités et des intérêts très différents, sans compter ceux défendus par d'autres organisations de service public, les associations, le secteur marchand et les groupes localement organisés. La seconde dynamique renvoie à l'existence de relations de pouvoir différenciées entre les partenaires. Les conflits mentionnés y sont exacerbés par un accès très différent aux ressources (humaines et matérielles), par les revendications d'expertise et les relations de pouvoir. Ensemble, ces dynamiques peuvent conduire à un certain nombre de stratégies allant à l'encontre du travail de partenariat.

L'évitement des conflits

70

Le plus frappant à ce sujet, c'est l'absence - plutôt que la présence - de conflits ouverts. L'évitement des conflits apparaît plutôt comme un mode majeur de fonctionnement, si bien qu'à force de vouloir éviter toute confrontation, les parties en présence en viennent à laisser de côté les problèmes les plus brûlants. L'absence de conflit s'explique d'abord par le fait que ceux qui travaillent aux relations inter-organisationnelles élaborent des stratégies hautement sophistiquées pour éviter et circonvenir les conflits potentiels. Plutôt que d'être pris à bras le corps, le conflit est évité. Cette stratégie véhicule parmi les instances de partenariat une « idéologie de l'unité »¹. D'abord orientée vers les fins, plus que vers les moyens, elle voit dans le dissensus et le conflit des éléments contre-productifs du travail de partenariat alors que le conflit est un élément nécessaire à ce travail et que plus encore, il peut exister pour de très bonnes raisons. La justice pénale, après tout, se heurte quelquefois à une question d'équilibre entre les droits de différents types d'individus et de groupes et doit savoir doser entre l'indépendance et l'interdépendance des administrations concernées. Ainsi, des problèmes tels ceux de la

••••(1) CRAWFORD, 1994, p. 497-519.

confidentialité peuvent aisément être bafoués dans la course à l'« unité » à tout prix. Enfin, cette « idéologie de l'unité » condamne au silence les conflits intra et inter organisationnels par un double processus : en excluant d'abord les voix non consensuelles et, ensuite, en fonction d'un *a priori* de travail selon lequel il existerait de fait une certaine homogénéité des intérêts. Cela peut se comprendre dans certains contextes (particulièrement dans les premières étapes de la mise en œuvre d'une politique), mais le résultat en est que la question des différences de pouvoir reste latente. S'y ajoute que les conflits véritables sont souvent déplacés vers d'autres sphères, au lieu d'être traités.

Stratégie des buts multiples

Une autre façon d'éviter les conflits est de les diluer par la stratégie des « buts multiples », qui est courante dans les politiques publiques de sécurité locale et prend la forme d'une inscription de buts ou d'objectifs de plus en plus disparates sur l'agenda public. Plutôt que de définir des objectifs clairement identifiés, ce qui provoquerait des frictions, certains partenariats reposent sur des buts vagues et multiples. C'est ce que nous appelons « une approche de type Smögåsbord »¹, dans laquelle chaque convive peut espérer trouver quelque chose qui lui est cher dans le menu². Cette pratique peut recueillir un large soutien, mais a son talon d'Achille. En cherchant à satisfaire les différents objectifs proclamés, on en vient forcément à agir dans des directions contradictoires pour satisfaire la diversité des clientèles. La confusion et l'ambiguïté en sont augmentées, ce qui est parfois le but recherché. Pourtant, le fait de brouiller le jeu a à long terme toutes les chances de saper la confiance, plutôt que de la renforcer. Les projets alors mis en œuvre, parce que trop vastes ou peu clairs, n'ont plus la moindre signification. Le danger est qu'à vouloir satisfaire tout le monde, les objectifs initiaux soient abandonnés. D'où en pratique une application de la règle du « plus petit dénominateur commun », et de toute façon un manque de clarté et de cohérence. La difficulté d'évaluer s'accroît d'autant qu'on ne sait plus ce que l'on doit évaluer.

••••(1) NDT : Buffet suédois dans lequel se trouvent réunies toutes les spécialités du pays.

••••(2) CRAWFORD, in MARLOW, PITTS (dir.), 1998, p. 213-222.

Les partenariats qui ont des chances de réussir impliquent de mettre en place et d'entretenir des relations de confiance entre les différents acteurs impliqués. Cela n'est pas facile, surtout s'il existait antérieurement un certain manque de confiance ou des malentendus. Toutefois les partenariats ont une «durée de vie». Ils doivent se développer et arriver à maturité au fur et à mesure que changent les circonstances. Les acteurs doivent prendre conscience de la limite de la contribution de leurs propres services autant que de celle des autres. Cette prise de conscience passe par la reconnaissance de l'importance de la formation dans l'apprentissage des relations de partenariat et des dynamiques de travail, surtout des personnels dont la fonction consiste précisément à assurer les liens entre les différents partenaires. La formation peut devenir un des moyens de dépasser les causes de malentendus et de manque de confiance entre les différents agents.

Il convient de reconnaître que les relations intra-organisationnelles peuvent affecter et provoquer des conflits inter-organisationnels. Car le partenariat ne fait pas qu'apporter les bénéfices à chaque partenaire partie prenante, il introduit également des disputes et des conflits dans tel ou tel service, qu'elles se produisent au sein des relations interpersonnelles ou à un niveau plus global.

Ces remarques visent à pointer l'importance de «l'évaluation des processus» autant que celle des résultats. L'efficacité dans la collecte des données, les consultations et la mise en place des politiques (qui incluent la négociation des conflits) deviennent des aspects fondamentaux de l'évaluation des politiques locales de sécurité.

DES OBJECTIFS ET PRODUITS DE L'ORGANISATION À LEURS EFFETS SOCIAUX

D'autres questions se posent à propos du NMP au sujet des *outputs* et des *outcomes*. Cette importante distinction ne tient pas seulement à ce qu'elle fait partie intégrante du dogme managérialiste ; elle est également liée à ses implications quant à l'évaluation des politiques locales de sécurité. Les *outputs* renvoient à des activités de service tandis

••••(1) KLEIN, CARTER,
1988, in BEETON (dir.).

que les *outcomes* renvoient aux impacts ou aux effets (voulus ou non) des *outputs* dans un environnement plus large¹. Les *outputs* correspondent fréquemment à des objectifs définis en interne sur lesquels les organisations concernées conservent un fort contrôle. Ils se différencient des *outcomes* de manière significative. Du coup, la mesure de ces deux types de réalité n'est pas identique. Étant donné le contrôle exercé par les organisations sur leurs *outputs*, on peut douter de la validité de telles mesures pour conduire une politique de sécurité locale. Cette remarque va évidemment à l'encontre du NMP. En fait, si l'on suit Klein et Carter, on peut définir «l'efficacité» comme la relation suivante entre *outputs* et *outcomes* : plus les premiers se rapprochent des seconds, plus on peut parler d'efficacité. Le problème est que dans le système managérialiste, le fossé entre les deux ne peut que s'élargir. En effet, des trois E, c'est sans doute l'Efficacité des stratégies (plutôt que l'Économie ou l'Effectivité) que les stratégies managériales ont le plus de mal à réaliser. Il existe un risque que les *outputs* prennent le pas sur les *outcomes*, de sorte que les objectifs sociaux se voient ravalés au second rang devant les objectifs organisationnels. L'expression obsession de la mesure résume bien cette situation où l'attention est plus focalisée sur la mesure elle-même que sur les services que cette mesure serait censée exprimer.

73

LE CONTRAT NE FAIT PAS LA CONFIANCE

La contractualisation des partenariats a été la marque des réformes du NMP recommandant d'établir des relations contractuelles entre clients et fournisseurs, services publics et secteur associatif, les premiers achetant les services des seconds pour fournir un bien donné. Les récents gouvernements britanniques ont encouragé les autorités locales à nouer de tels contrats sous couvert d'une rhétorique du «partenariat». Or, il s'agit plutôt de relations contractuelles. Par exemple, dans le partenariat mis en place sur proposition du gouvernement pour le système des mises en liberté surveillée, on a plus affaire à un cadre de mise en compétition du secteur associatif pour emporter un marché

qu'à un schéma de reconnaissance mutuelle où toutes les parties contribuent également. La philosophie sous-jacente (telle qu'elle transparait à travers les failles de cette rhétorique) est sa centration sur la construction d'une « économie mixte » en matière de justice pénale. De ce point de vue, le partenariat devient synonyme de privatisation des services publics par le biais de contrats passés de plus en plus souvent avec le « secteur indépendant » : un amalgame d'associations, d'associations locales et d'entreprises privées. Il faut le souligner, le secteur associatif perd ainsi toute indépendance dans ce mouvement de contractualisation, dans la mesure où il est de plus en plus soumis à la poursuite d'objectifs définis par l'État.

De tels partenariats, en insistant sur les contrats, les audits et autres « rituels de vérification »¹, impliquent le passage d'une confiance fondée sur la capacité professionnelle à une confiance fondée sur la relation entre acheteur et « auditeur ». Or, la stricte adhésion à des spécificités contractuelles s'avère bien souvent antithétique avec les relations de confiance telles quelles existent dans le commerce et des interactions sociales durables². Pour entretenir des relations de confiance durables, il faut parfois passer outre certaines obligations contractuelles, si bien que la rigidité du NMP peut conduire à une perte de confiance entre les partenaires, sur une longue période. De plus, rien n'est plus difficile que de stipuler par contrat ou sous forme de résultats mesurables l'ensemble des devoirs des uns et des autres dans le domaine de la prévention de la délinquance et la sécurité locale. L'expérience du Royaume-Uni suggère que « *pour réduire l'ambiguïté des politiques publiques, les contrats ne sont pas d'un grand secours* »³. Mais, nous l'avons déjà souligné plus haut, cette ambiguïté est l'une des caractéristiques fondamentales de la prévention de la délinquance et des politiques de sécurité locale.

Pour toutes ces raisons, le NMP paraît inadapté à la gestion des partenariats inter-organisationnels et contribue à les faire échouer. Pour qu'il en aille autrement, il conviendrait que des politiques mettent l'accent sur la réciprocité et l'interdépendance entre organisations plutôt que sur l'insularité et la compétition. Le défi pour tout gouvernement

••••(1) POWER, *op. cit.*

••••(2) MACAULAY, 1963, p. 55-67.

••••(3) DEAKIN, WALSH, 1996, p.33-48.

revient donc à inciter au partenariat tout en cherchant de nouvelles formes de coopération, ancrées dans la confiance inter-organisationnelle.

LE DÉCLIN DE L'ÉVALUATION DANS UNE SOCIÉTÉ D'AUDIT ?

Certains commentateurs l'ont noté, l'accent mis par le managérialisme sur la définition et l'institutionnalisation de « résultats auditables » pourrait bien avoir pour effet de faire régresser l'évaluation à l'audit. Alors que l'évaluation consiste à rassembler des informations empiriques et à s'interroger sur des jeux de causes à effets complexes, l'audit s'en tient à la « vérification » de l'adéquation entre une opération ou une activité donnée avec des standards auxquels elles doivent se conformer. La conformité est le seul but de l'opération. L'audit agit donc comme un moyen de contrôle normatif sur les résultats. Ce faisant, on s'éloigne d'un raisonnement socialement et scientifiquement fondé dont on sait qu'il sous-tend une recherche d'évaluation capable de dépasser « *l'objectivité administrative de mesures de résultats auditables, répétables et constants, même si elles sont essentiellement arbitraires* »¹. La complexité, l'ambiguïté et l'aptitude, inhérentes à toute évaluation scientifique, y sont laissées de côté. Et c'est précisément en cela que réside le pouvoir d'attraction de l'audit, cet effacement de l'ambiguïté et des aptitudes par des procédures de certification. Or, cela nous informe très peu sur les causes et les effets des *outcomes* de tel ou tel programme. Un intérêt primordial pour les *outputs* souligne l'importance de l'audit par rapport à l'évaluation. À cet égard, il y a eu de la part du gouvernement une forte résistance à admettre l'idée que les réformes managérialistes pourraient bien faire elles-mêmes l'objet d'une évaluation (suffisamment large pour prendre en compte tous les effets secondaires et les conséquences non recherchées) plutôt qu'un simple audit². Comme le suggère Power, le pouvoir de l'audit constitue déjà une barrière institutionnelle à l'évaluation de l'audit³.

Très ironiquement, ces questions sont survenues au moment où les observateurs du monde académique se sont mis à réfléchir à des procédures d'évaluation plaçant au pre-

••••(1) POWER, *op. cit.*

••••(2) BROADBENT, LAUGHLIN, 1997, p. 487-507.

••••(3) POWER, 1997, p. 121.

mier plan la recherche d'explications causales. Pawson et Tilley¹, par exemple, invoquent un modèle d'évaluation «scientifique réaliste», d'inspiration théorique en ce qu'il implique la spécification et l'identification d'éléments clés dans le processus d'évaluation, principalement des «mécanismes», des «contextes», et des *outcomes* ainsi que des moyens de penser les relations qu'ils entretiennent entre eux.

Ces auteurs définissent les ingrédients principaux d'une évaluation scientifique de type réaliste de la façon suivante: l'*outcome* (O), produit causé par un mécanisme agissant sous certaines conditions particulières ; le «mécanisme» (M), intervention permettant la réaction ; le «contexte» (C), conditions permettant au mécanisme d'entrer en œuvre.

On notera que les relations entre les différentes composantes font l'objet d'hypothèses théoriques explicites (la façon dont le mécanisme conduit au changement et les conditions qui le favorisent). Les évaluateurs «réalistes» peuvent procéder à l'évaluation d'un programme au-delà du simple constat de sa réussite pour «*découvrir si les hypothèses théoriques quant aux mécanismes et aux contextes se confirment*»². S'ils sont critiques vis-à-vis de la recherche quasi expérimentale, c'est que celle-ci ne parvient pas à décortiquer la boîte noire dans laquelle se jouent les relations entre les mécanismes, les contextes et les *outcomes*. Selon les deux auteurs, au contraire, l'évaluation réaliste place au cœur de l'évaluation certaines hypothèses à propos des mécanismes (M) par lesquels un programme vise le changement, aussi bien qu'une compréhension des conditions (C) les plus propices à ce changement. Pour eux, les mécanismes sont toujours «causaux», c'est-à-dire qu'ils produisent des fins spécifiques, ou demandent à être pensés de façon à ce qu'ils tentent d'en produire.

Les débats soulevés par Pawson et Tilley sont très importants pour le développement de la prévention de la délinquance et son évaluation dans la mesure où ils forcent à théoriser les différents mécanismes d'un programme donné. De tels débats devraient conduire les professionnels à justifier et à clarifier les mécanismes à mettre en œuvre,

••••(1) PAWSON, TILLEY, 1994, p. 291-306; PAWSON, TILLEY, 1997.

••••(2) PAWSON, TILLEY, 1997, p. 217.

••••(1) CRAWFORD, 1998.

de même que les hypothèses impliquées quant aux relations de ces mécanismes aux *outcomes*. Mais ils laissent des questions sans réponse, par exemple au sujet de ce qui compte dans les contextes, l'équilibre à respecter entre différents *outcomes*, l'étendue des mécanismes à prendre en compte et les relations entre mécanismes processuels et mécanismes orientés vers les *outcomes*¹. Voilà néanmoins comment ce type de pensée stimulante à propos des processus complexes de l'évaluation sont menacés par la séduisante simplicité de l'audit.

PARTENARIATS ET RESPONSABILITÉ

Les partenariats ont naturellement tendance à brouiller les frontières entre les rôles et fonctions des organisations concernées. Cela peut poser des difficultés quant à savoir qui est responsable de quoi. Les notions d'« indépendance » et de « partenariat » entretiennent entre elles des relations hautement ambiguës. En effet, comme le précise un criminologue, si « l'indépendante interdépendance » entre organisations constitue « la faible force qui fait tenir ensemble le système pénal », quelles sont donc les implications du partenariat pour l'autonomie organisationnelle ? C'est évoquer de difficiles questions au sujet du degré d'indépendance ou d'autonomie des parties en présence : jusqu'à quel renoncement de son autonomie chaque agence peut-elle aller au nom du bien commun ? Jusqu'à quel point les administrations sont-elles prêtes à céder de leur autonomie ? Tout dépend en réalité du type de relation de partenariat envisagé.

Les partenariats dans le domaine de la prévention du crime font face à une ambiguïté en ce qui concerne la responsabilité organisationnelle. Il est difficile de soutenir *a priori* que telle agence ou acteur doivent être tenus pour responsables des résultats d'une politique et de sa mise en œuvre. La responsabilité, en effet, est fragmentée et dispersée. Des décisions conjointes et négociées lient les différentes parties autour de politiques communes sans que des chaînes de responsabilité soient clairement identifiées. La complexité institutionnelle rend obscure la question de

savoir qui est responsable auprès de qui, et pour quoi. Cela renvoie au problème des « mille mains » selon le vocabulaire de Rhodes. De si nombreuses personnes contribuent qu'aucune contribution ne peut être identifiée, et si personne ne peut être tenu pour responsable après l'événement, alors personne n'a besoin de se comporter de manière responsable avant¹.

À long terme, il y a peu de chance pour que les problèmes liés à la responsabilité organisationnelle disparaissent. Aussi faut-il les poser ouvertement. Le thème de la responsabilité organisationnelle incite à la nécessité d'un rattachement des structures de sécurité locale aux structures démocratiques locales, à des fins de légitimité politique, comme le rapport Morgan le mentionnait². Mais les partenariats construisent moins leur légitimité à un niveau politique qu'administratif en invoquant au nom de l'expérience une supériorité dans l'expertise et une efficacité accrue dans la délivrance des services. Cette priorité donnée à des autorités non normatives, nous l'avons vu, a des implications très pratiques. Cela veut dire en effet que les partenariats sont porteurs d'une dynamique par nature contraire à l'idée de transparence, à la fois du fait des délibérations complexes et secrètes que nécessitent les concertations et par le besoin de sélectionner ceux qui y participent. Les critères managériaux sur lesquels ces partenariats sont fondés les éloignent en fait d'une responsabilité politique traditionnelle. Ces nouveaux « réseaux producteurs de politiques publiques »³ que l'on retrouve dans les partenariats locaux de sécurité font émerger les « oligarchies privilégiées » composées d'une « nouvelle magistrature » et d'une « bureaucratie locale de quango-crates »⁴.

RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE ET MANAGÉRIALE

Nous l'avons déjà souligné, l'une des principales justifications des réformes introduites par le NMP est de renvoyer à la notion des responsabilisation des services publics. Plus précisément, il s'agit là d'une responsabilisation financière et managériale. D'après Michael Power, le managérialisme implique plusieurs conceptions opérationnelles de la notion

••••(1) RHODES, 1996.

••••(2) MORGAN, 1991.

••••(3) MARSH, RHODES, (dir.), 1992.

••••(4) NDT: traduction imparfaite de *quangocrats*. *Quango* signifie (*Quasi Autonomous Non Governmental Organisation*: organisme autonome d'État).

de responsabilité : « *La régularité fiscale, c'est-à-dire la responsabilité dans la gestion légale des ressources ; l'économie, c'est-à-dire la responsabilité dans l'obtention des meilleures conditions pour les ressources utilisées ; l'effectivité, c'est-à-dire la responsabilité quant à l'assurance d'un maximum de rendement ou d'un minimum de ressources employées pour obtenir un résultat donné ; l'efficacité, c'est-à-dire la responsabilité liée à la certitude que les résultats sont bien conformes aux intentions définies par les programmes* »¹.

••••(1) POWER, 1997,
op. cit.

On a soutenu que cette forme de responsabilité organisationnelle a des implications internes autant qu'externes. Elle génère des données et des informations à partir desquelles les clients peuvent évaluer les performances, faire pression pour des changements, etc. Nous tenons que la responsabilité financière et managériale, par le moyen de l'information, renvoie à des formes plus larges de responsabilité politique.

On peut en voir la preuve dans les politiques publiques de sécurité marquées par une « politique d'objectifs » adoptée aux différents niveaux de hiérarchie. Une étude suggère qu'entre 20 à 30 objectifs locaux sont produits annuellement par les sous-directions de la police, ce qui revient à peu près à un objectif tous les quinze jours². De plus, le contenu des objectifs de la police a été suffisamment extensif pour inclure des formes de réponses à différentes catégories d'utilisateurs et des modes de consultation des populations locales, incorporant ainsi un certain degré de mesure externe dans le processus. S'y ajoute la prolifération des rapports émis par la Commission d'audit, le Bureau national de l'audit et les Contrôleurs de Sa Majesté pour la police en tenue (HMIC). Depuis la fin des années quatre-vingt, ces rapports ont fait augmenter considérablement le nombre de données disponibles. Depuis 1990, les rapports des Contrôleurs sur les forces de police sont régulièrement publiés. Cette pratique, instaurée au moment de la création du HMIC au milieu du dix-neuvième siècle, était totalement tombée en désuétude.

••••(2) WEATHERITT, 1993,
p 27.

L'évaluation interne aux services de police s'est développée de manière significative, avec les « compte-rendus des

opérations de police»¹ et diverses enquêtes locales auprès des usagers. Cette prolifération d'informations a été encore renforcée avec la section 95 de la loi sur la justice pénale de 1991, qui institue l'enregistrement et la conservation de l'information disponible sur les pratiques de la justice pénale par les services concernés. Son but officiel est de mettre en lumière les implications financières des actions menées et d'éviter les pratiques discriminatoires. En conséquence, Weatheritt note que «*ce qui pousse au contrôle des performances de la police, au départ fondé sur l'idée d'une responsabilité managériale, est en train de changer de nature*»².

La responsabilité en matière d'information est en grande partie dépendante de l'accès à l'information, sa forme et sa qualité. Mais toutes les informations ne sont pas offertes au public (par exemple les rapports détaillés des «auditeurs» ne sont pas publiés alors que leurs conclusions principales sont la propriété des autorités locales concernées). Même lorsque les rapports sont mis à la disposition du public, ils ne sont pas rédigés de façon à pouvoir être lus par un large public, ni même pour nourrir le débat public. Leur audience est surtout à usage interne. Quoi qu'il en soit, la production d'information sans un cadre explicatif et coopératif ne constitue jamais qu'une forme affaiblie de mise à disposition de l'information³. Les objectifs sont en réalité fortement flexibles, quelquefois contradictoires et sujets à diverses interprétations, si bien que les notions de «succès» ou de «réussite» perdent souvent tout leur sens. L'information elle-même est souvent incomplète et mal formulée. Dans certains cas, le recours aux engagements contractuels peut nuire à la disponibilité de l'information. Par exemple, son accès varie selon que l'on est un contractant ou une autorité locale. Il y a peu de chances enfin pour que les politiques menées dans le cadre de la justice pénale, avec la masse d'informations parcellaires produite en cette occasion puisse jamais déboucher sur une transformation des pratiques.

Le langage du «consommateur-roi» est le principal vecteur de la justification de la responsabilité managériale et financière. Il véhicule l'idée d'une responsabilité directe

•••(1) «Operational Policing Review», Joint Consultative Committee, 1990.

•••(2) WEATHERITT, *op. cit.*, p. 43.

•••(3) REINER, *in* REINER, SPENCER (dir.), 1993.

des organisations auprès du consommateur. Ce modèle renvoie en fait à une « marchandisation » des relations entre prestataires de services et bénéficiaires. L'analogie entre une entreprise privée et un client est patente. Les consommateurs de produits et de services ont également droit à un certain niveau de service, sont autorisés à se plaindre, à s'informer sur le service rendu et à comparer les résultats de tel ou tel prestataire.

Si le discours du consommateur-roi est un moyen puissant de critiquer une bureaucratie ou des politiciens perçus comme lointains, élitistes, et insensibles aux demandes, il demeure en revanche tout à fait inadéquat pour fonder l'action de l'ensemble des services publics, et tout particulièrement dans le cadre de la sécurité locale. Cette rhétorique laisse en effet de côté la question de savoir si, et comment, les « consommateurs » peuvent jouer un rôle direct dans la prévision et la fourniture des services. En pratique, la souveraineté des consommateurs est toujours appréhendée *post facto* (au travers de leurs plaintes au sujet de la pauvreté des services, ou, quand c'est possible, lorsqu'ils changent de prestataire), souveraineté passive et individualiste, dans la mesure où la place laissée à toute forme d'action collective des consommateurs se réduit à une peau de chagrin. Le modèle du marché ne parvient pas à s'appliquer correctement au système pénal. Celui-ci est marqué avant tout par l'exercice des pouvoirs coercitifs. Cela ne signifie pas grand chose de traiter les justiciables comme des clients, dans la mesure où la prévention du crime nécessite la surveillance et la régulation de certains individus. Les consommateurs, « consommés », ou utilisés comme bénéficiaires de l'action de la justice pénale ne constituent pas un groupe homogène. Il n'est pas correct de conceptualiser certaines missions de police, et tout particulièrement celles dans lesquelles la coercition est utilisée, comme un « service ».

Enfin, le discours sur le consommateur-roi, qui suppose des individus isolés, ne rend pas compte de la réalité empirique à laquelle sont confrontés les gens vivant dans les zones urbaines, à savoir que le contrôle de la délinquance demeure un monopole qui n'offre aucune possibilité « d'exit » ni aucune alternative possible. Il reste cependant

que cette rhétorique répandue a encouragé le mouvement de privatisation de la sécurité qui se perçoit à travers le rôle grandissant du secteur privé dans l'industrie de la prévention de la délinquance, pour ceux du moins qui peuvent se l'offrir. Le secteur privé de la sécurité, qui ne fait l'objet d'aucune régulation au Royaume-Uni a servi à creuser les différentiels de sécurité, au point que celle-ci devient une caractéristique symbolique de la richesse, du pouvoir et d'un statut social élevé. Alors que les quartiers riches peuvent s'offrir des gardiens de sécurité privée en se passant des services de l'État, les autres ne le peuvent pas. Or, les partenariats en termes de politiques publiques de sécurité accentuent encore cette tendance en rassemblant sous la même finalité des partenaires publics et privés dans une ère géographique donnée.

Une compréhension bornée de la notion de résultats ne peut finalement servir qu'à produire une vision faussée des activités organisationnelles et offrir une image partielle de ce qui est pertinent. À seulement considérer des indicateurs de résultats, on en apprend finalement au moins autant par ce qu'ils omettent que par les critères qu'ils incluent. Weatheritt conclut son argumentation de la façon suivante : *« l'information sur les résultats, qu'elle soit produite par ou pour les auditeurs, les inspecteurs, les professionnels, les politiciens ou les administrateurs, est d'abord un moyen de formuler des questions et de promouvoir un dialogue avec les prestataires de service quant à l'amélioration des services rendus. Ce dialogue finit parfois par aboutir à un débat stérile sur des moyens contestés. Il peut même n'y avoir pas de dialogue du tout. En matière de police, les structures aptes à encourager et à soutenir un tel dialogue au niveau local ne sont pas très fermement ancrées. Il n'y a pas à ce jour de signe tangible d'un intérêt local sérieux pour leur établissement. Et puis, la nature même de l'activité policière ne milite pas vraiment pour l'établissement d'un tel dialogue »*¹.

En théorie, un tel dialogue devrait être favorisé par les partenariats. En pratique, ce dialogue demeure largement absent et du coup la notion de responsabilité en matière de fourniture d'informations demeure terriblement limitée.

•••(1) WEATHERITT, in REINER, SPENCER (eds.), 1993, p.41.

•••(1) HABERMAS, 1989.

Par ailleurs, l'exercice de la responsabilité financière peut être considéré comme permettant de remplacer, plutôt que de compléter une véritable politique d'évaluation. Elle peut également servir à minorer et à marginaliser la responsabilité politique et démocratique, ce qu'Habermas désigne par l'expression de « formation de la volonté publique »¹. On ne veut pas suggérer par là qu'il y aurait eu un âge d'or dans lequel un système de contrôle démocratique de la justice pénale aurait fonctionné de façon satisfaisante. On veut plutôt souligner l'urgence à tenir compte du changement en cours dans la distribution des sites de pouvoirs et alerter sur la déficience corrélative des institutions démocratiques traditionnelles. Si l'on n'y prend garde, les tendances actuelles déboucheront sur un grave déficit de légitimité. L'art et la manière de conduire la prévention politiques par nature et non purement administratives et techniques. Aussi convient-il de s'atteler à une démocratisation des partenariats dans les réseaux de politiques publiques.

Le renforcement de la démocratie requiert de penser et d'expérimenter avec imagination, sachant que nombre de vieilles certitudes ont été secouées par la réorganisation des relations entre les différents niveaux de l'État, du marché et de la société civile. On ne suggère pas que les modèles traditionnels de la démocratie représentative sont désormais caducs, bien au contraire. Il faut seulement les enrichir par de nouvelles formes de responsabilité. Des modèles différents peuvent se révéler plus ou moins adéquats en fonction du type de politique publique considéré et des lieux concernés. Ce qui est sûr, c'est qu'en matière de prévention et contrôle de la délinquance, la démocratie doit être forte pour permettre le pluralisme et la diversité en plaçant la question des droits des individus en dehors de toute pression de majorités morales.

Il est urgent d'aller au delà du langage individualiste faisant appel aux notions de « consommateur », pour prendre en compte un « bien public » capable de retenir constamment les individus demeurant aux franges de la société.

CONCLUSION

On aurait tort de considérer toutes les évolutions récentes comme anti-démocratiques. Les responsabilités en matière d'information et d'organisation peuvent contribuer aux processus politiques. Les notions de responsabilité financière et de « souveraineté du consommateur » ont aidé à nous éloigner des impasses d'une conception paternaliste et providentialiste des relations entre État et individu. Elles ont mis en lumière le besoin d'une relation réciproque entre prestataires de services et citoyens. Et pourtant, dans le contexte d'une idéologie néo-libérale de plus en plus hégémonique, « la folie hypnotique de l'audit »¹, des indicateurs de performance et des choix individualisés ont contribué à minorer d'autres formes de responsabilité politique. C'est ainsi que le rôle de la « confiance » et la question du « bien public » ont perdu leur centralité. Il faut travailler à réduire les ambiguïtés de la notion de responsabilité financière et les contradictions des réformes managériales récentes. Les critères de performance et de fourniture de services, comme éléments de réciprocité, ont un rôle démocratique à jouer, dans la mesure où ils sont constitués autour d'un dialogue entre les prestataires de services et leurs publics. Comme le suggère Kaser, il faut brandir une « politique des valeurs » pour dépasser des notions comme celles des « valeurs de l'argent »².

••••(1) HUMPHREY, CHATTERTON, WATSON, 1997.

••••(2) KASER, 1988, p. 53.

■ Adam CRAWFORD

*Directeur adjoint du Centre for Criminal Justice Studies
(Université de Leeds)*

BIBLIOGRAPHIE

- AUDIT COMMISSION, 1993, *Helping with Enquiries: Tackling Crime Effectively*, London, Audit Commission.
- BENNETT (T.), 1991, «The Effectiveness of a Police Initiated Fear Reducing Strategy», *British Journal of Criminology*, 31, p. 1-14.
- BOTTOMS (A. E.), 1995, «The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing», in CLARKSON (C.), MORGAN (R.) (eds), *The Politics of Sentencing Reforms*, Oxford, Clarendon, p. 17-49
- BOTTOMS (A. E.), WILES (P.), 1996, «Understanding Crime Prevention in Late Modern Societies», in BENNETT (T.) (ed.), *Preventing Crime and Disorder: Targeting Strategies and Responsibilities*, Cambridge, Institute of Criminology, p.1-42.
- BROADBENT (J.), LAUGHLIN (R.), 1997, «Evaluating the New Public Management Reforms in the UK: A Constitutional Possibility ?», *Public Administration*, 75 (3), p. 487-507.
- BUERGER (M. E.), 1994, «A Tale of Two Targets: Limitations of Community Anticrime Actions», *Crime and Delinquency*, 40 (3), p. 411-436.
- CLARKE (J.), NEWMAN (J.), 1997, *The Managerial State*, London, Sage.
- CRAWFORD (A.), 1994, «The Partnership Approach: Corporatism at the Local Level ?», *Social and Legal Studies*, 3 (4), p. 497-519.
- CRAWFORD (A.), 1995, «Appeals to Community and Crime Prevention», *Crime, Law and Social Change*, 22, p. 97-126.
- CRAWFORD (A.), 1997, *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Oxford, Clarendon.
- CRAWFORD (A.), 1998, «Delivering Multi-Agency Partnerships in Community Safety», in MARLOW (A.), PITTS (J.) (eds), 1998, *Planning Safer Communities*, Lyme Regis, Russell House Publishing, p. 213-222.
- CRAWFORD (A.), 1998, *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*, Harlow, Addison Wesley Longman.
- DEAKIN (N.), WALSH (K.), 1996, «The Enabling State: The Role of Markets and Contracts», *Public Administration*, 74, p. 33-48.
- DITTON (J.), FARRALL (S.), BANNISTER (J.), GILCHRIST (E.), 1998, «Measuring Fear of Crime», *Criminal Justice Matters*, 31, p. 10-12
- FARRALL (S.), BANNISTER (J.), DITTON (J.), GILCHRIST (E.), 1997, «Measuring Crime and the Fear of Crime»: Findings from a Methodological Study», *British Journal of Criminology*, 37 (4), p. 657-678.
- FEELY (M.), SIMON (J.), 1994, «Actuarial Justice: The Emerging New Criminal Law», in NEKLEN (D.) (eds), *The Futures of Criminology*, London, Sage, p. 173-201.
- GARLAND (D.), 1996, «The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society», *British Journal of Criminology*, London, Sage, p. 445-471.
- GARLAND (D.), 1997, «Governmentality and the Problem of Crime», *Theoretical Criminology*, 1 (2), p. 173-214.
- HABERMAS (J.), 1989, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge, Polity Press.

BIBLIOGRAPHIE

HOME OFFICE, 1989, *Report of the Working Group on the Fear of Crime*, Standing Conference on Crime Prevention, London, Home Office.

HOOD (C.), 1991, «A Public Management For All Seasons?», *Public Administration*, 69, p. 3-19

HUMPHREY (C.), 1991, «Calling on Experts: The Financial Management Initiative (FMI), Private Sector Management Consultants and the Probation Service», *The Howard Journal*, 30 (1), p. 1-18.

HUMPHREY (C.), MILLER (P.), SCAPENS (R. W.), 1993, «Accountability and Accountable Management in the UK Public Sector», *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 6 (3), p. 7-29.

HUMPHREY (C.), CHATTERTON (M.), WATSON (A.), 1997, *Debating the History and Status of Financial Management Reforms in the Police Service in England and Wales*, Unpublished Manuscript.

JOINT CONSULTATIVE COMMITTEE, 1990, *Operational Policing Review*, Surbiton, Surrey, Joint Consultative Committee.

JONES (C.), 1993, «Auditing Criminal Justice», *British Journal of Criminology*, 33 (3), p. 187-202.

KASER (G.), 1988, «Value for Money Services in the Public Sector», *Capital and Class*, 36, p. 31-57.

KLEIN (R.), CARTER (N.), 1988, «Performance Measurement: A Review of Concepts and Issues», in BEETON (D.) (eds), *Performance Measurement: Getting the Concepts Right*, London, Public Finance Foundation.

LIDDLE (A. M.), GELSTHORPE (L. R.), 1994, *InterAgency Crime Prevention; Organising Local Delivery*, CPU Paper 52, London, Home Office.

LOCAL GOVERNEMENT MANAGEMENT BOARD, 1996, *Survey of Community Safety Activities in Local Government in England and Wales*, Luton, LGMB.

LUBANS (V.), EDGAR (J.), 1979, *Policing by Objectives*, Hartford, Connecticut, Social Development Corporation.

MACAULAY (S.), 1963, «Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study», *American Sociological Review*, 28, p. 55-67.

MARSH (D.), RHODES (R. A. W.), (eds), 1992, *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon.

MORGAN (J.), 1991, *Safer Communities*, Standing Conference on Crime Prevention, London, Home Office.

MOXON (D.), (dir), 1985, *Managing Criminal Justice: A Collection of Papers*, London, HMSO.

O'MALLEY (P.), 1992, «Risk, Power and Crime Prevention», *Economy and Society*, 21 (3), p. 252-275.

OSBORNE (D.), GAEBLER (T.), 1992, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley.

PAWSON (R.), TILLEY (N.), 1994, «What Work in Evaluation Research ?», *British Journal of Criminology*, 34, p. 291-306.

PAWSON (R.), TILLEY (N.), 1997, *Realistic Evaluation*, London, Sage.

BIBLIOGRAPHIE

- POWER (M.), 1997, *The Audit Society*, Oxford, Oxford University Press.
- REINER (R.), «Police Accountability : Principles, Patterns and Practices», in REINER (R.), SPENCER (J.) (eds), 1993, *Accountable Policing : Effectiveness, Empowerment and Equity*, London, Institute for Public Policy Research (IPPR).
- RHODES (R. A. W.), 1996, «The New Governance: Governing Without Government», *Political Studies*, 44, p. 652-667.
- ROSENBAUM (D. P.), 1988, «Community Crime Prevention: A Review and Synthesis of the Literature», *Justice Quarterly*, 5 (3), p. 323-393.
- STEWART (J.), WALSH (K.), 1992, «Change in the Management of Public Services», *Public Administration*, 70, p. 499-518.
- TILLEY (N.), 1995, «Thinking About Crime Prevention Performance Indicators», *Crime Prevention Unit Paper 157*, London, Home Office.
- TRICKETT (A.), ELLINGWORTH (D.), FARRELL (G.), PEASE (K.), 1995, «Crime Victimization in the Eighties: Changes in Area and Regional Inequality», *British Journal of Criminology*, 35 (3), p. 343-359.
- WARNER (N.), 27 mars 1998, «The Crime and Disorder Bill», *Presentation to the ESRC Research Seminar on «Crime Prevention and Community Safety»*, King's College, London.
- WEATHERITT (M.), 1993, «Measuring Police Performance : Accounting or Accountability», in REINER (R.), SPENCER (S.) (eds), *Accountable Policing : Effectiveness, Empowerment and Equity*, London, IPPR.
- YOUNG (J.), 1986, «The Failure of Criminology», in MATTHEWS (R.), YOUNG (eds), *Confronting Crime*, London, Sage, p. 4-30.

DES CCPD AUX CLS

Articulation, superposition ou disjonction de deux logiques ?

par Gilbert BERLIOZ, Louis DUBOUCHET

L'instauration des Contrats locaux de sécurité (CLS) met en question le rôle et la place des Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD). Production historique d'une « prévention à la française », le CCPD se trouve mis en tension entre la prise en compte accrue de la demande de sécurité et l'évolution de ses propres actions vers « une prévention sociale ». Le recentrage sur les questions de sécurité sera-t-il l'occasion d'un regain de légitimité ou contribuera-t-il, au contraire, à une accélération de l'intégration des CCPD dans les politiques municipales de la jeunesse ?

••••(1) DUBET *et al.*, 1986.

••••(2) BONNEMAISON, 1982.

••••(3) CASTEL, 1973.

••••(4) Dans les années soixante et soixante-dix, la politique française de prévention de la délinquance a reposé essentiellement sur le développement des clubs et équipes de prévention et leur formule de travail de rue.

Après quinze années de fonctionnement, les politiques de prévention de la délinquance se trouvent à nouveau questionnées sur leurs rapports à la sécurité. Issus de la prise de conscience après les émeutes urbaines du début des années quatre-vingt¹, les Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) constituent la pierre angulaire du modèle français de politique publique de prévention de la délinquance². Situés en rupture avec les approches trop « psycho-relationnelles »³ ou trop cloisonnées des multiples institutions, ils ont été conçus pour s'appuyer davantage sur la mobilisation collective que sur la spécialisation de quelques-uns⁴.

Dès l'origine, ils ont pour mission de contribuer à la sécurité « civile », et sont fondés sur le principe de l'élargissement des acteurs impliqués, principalement les responsables politiques locaux. Par ailleurs, ils ont vocation à rapprocher l'offre institutionnelle de la demande sociale notamment en matière de sécurité.

Le rapport Bonnemaïson indique que le CCPD, instance facultative placée sous la double autorité du préfet et du maire, « *coordonnera et animera les actions de prévention de la délinquance dans la commune. Il établira un programme d'action permettant d'atténuer la délinquance et proposera aux divers organismes et associations de conclure des conventions qui définissent leur domaine d'intervention, les modalités et les finalités de leurs actions* »¹.

Participant avec d'autres dispositifs territorialisés à l'avènement de ce qu'on a pu appeler un « localisme socio-préventif »², leur existence n'a cessé d'être traversée par la recherche d'articulation entre la prévention et la lutte contre la violence et l'insécurité. Cette question déjà préfigurée dès 1977 par le rapport d'A. Peyrefitte³ revient en force aujourd'hui à travers plusieurs rapports sur les violences urbaines, les réponses à la délinquance des mineurs, la mise en place de Contrats locaux de sécurité (CLS) et les débats du Conseil de sécurité intérieure ou du Comité interministériel des villes⁴. Ce foisonnement de réflexions et l'apparition de nouveaux dispositifs marquent la recherche d'un nouveau souffle, ou la refonte d'une approche dont l'originalité avait pourtant suscité l'intérêt jusqu'au-delà des frontières.

Une des raisons de l'actualité de cette question tient sans doute au fait que ces politiques de prévention fondées sur la mutualisation des ressources locales regroupées dans les CCPD se sont finalement plus orientées vers la lutte contre l'exclusion, le développement du lien social dans un référentiel de « prévention sociale »⁵ que positionnées sur le champ de la sécurité et de la lutte contre la délinquance. Si l'on peut s'accorder sur le fait qu'elles n'ont pas significativement enrayé l'augmentation de la délinquance et de l'insécurité, on doit constater qu'elles se sont profondément intégrées dans le paysage inter-institutionnel local.

••••(1) BONNEMAISON, *op cit.*, p 113.

••••(2) CHEVALIER, 1988.

••••(3) PEYREFITTE, 1977.

••••(4) BODY-GENDROT, LE GUENNEC, 1998; LAZERGES, BALDUYCK, 1998. Conseil de sécurité intérieure, 8 juin 1998, Comité interministériel des villes et du développement social urbain, 30 juin 1998.

••••(5) SAUCIER, HOUBE, 1990.

DE LA FORMATION AU TERRAIN D'ANALYSE

Afin d'équilibrer le mouvement naturel de repli sur les communes de ceux qui sont chargés de la prévention de la délinquance et pour les outiller davantage, certaines préfectures (en ce qui concerne les trois dernières années, le Rhône, les régions Rhône-Alpes, Picardie, Haute-Normandie et Champagne-Ardenne) proposent des cycles de rencontres et de formation aux différents coordonnateurs de CCPD de leur ressort.

Ces initiatives ont pour objectif la mise en réseau et la formation pour éviter la dispersion des coordonnateurs.

Les sessions déjà réalisées en Rhône-Alpes ont réuni une cinquantaine de coordonnateurs (22 femmes et 28 hommes). La contribution des élus municipaux chargés de la prévention et des chargés de mission en préfecture à ces cycles de formation où ils ont apporté leurs propres perceptions et analyses permettent quelques observations sur l'état des lieux des CCPD aujourd'hui et sur les caractéristiques des professionnels qui y sont rattachés.

Selon les cas, l'apparition des CLS pourra alors apparaître comme une occasion de recentrage des CCPD sur leur objet initial ou au contraire comme un mouvement de spécification des fonctions contribuant à séparer ce qui se situerait dans le champ de la prévention et ce qui relèverait du champ de la sécurité. L'occasion de cette nouvelle étape incline à s'arrêter un peu plus précisément sur l'évolution des CCPD dans leurs différents environnements et sur les contextes concrets à partir desquels ils abordent la période qui s'annonce.

UN ENSEMBLE DE PROFESSIONNELS... NE FAIT PAS UNE PROFESSION

••••(1) Voir le *Cahier du centre de ressources et d'échanges sur le développement social et urbain*, juin 1997, « Acteurs du développement - Compétences et qualification, Systèmes de coopération » n°15, Lyon.

••••(2) Selon les communes on trouvera des dénominations différentes. « Animateur » du CCPD, « chargé de mission » ou simplement « responsable des CCPD ». Nous conserverons « coordonnateur » comme appellation la plus à même d'illustrer le contenu du poste.

Comme tous les métiers apparus dans le champ de la politique de la ville¹, aucune formation reconnue de « coordonnateur de CCPD »² n'existe en amont de cette fonction. Ceux qui occupent ces postes ne disposent pas d'un bagage culturel commun, d'un même cursus initial qui créent l'esprit de corps d'une profession. Même si une bonne part d'entre eux sont des transfuges du travail social, la diversité des trajectoires et des expériences ne donne pas une unité à l'ensemble. Plus que sur un diplôme, le coordonnateur de CCPD est recruté sur la base de sa « consistance » personnelle. Le chemin du CCPD n'étant jamais tracé, il s'agit pour l'élu de la commune de choisir une personnalité qui lui paraisse suffisamment solide pour « tenir » la ligne municipale tout en sachant trouver le bon cheminement dans la sinuosité des particularités locales. Mais les caractéristiques qui composent une personnalité « consistante » ne sont modélisées nulle part. Elles varient en fonction des subjectivités et la proximité du poste avec le politique fait que, dans certains cas, la cohérence politique tient lieu de compétence technique.

UNE MISSION FLOUE : QUELLE PRÉVENTION ?

À la diversité des profils s'ajoute une égale diversité des conceptions de la prévention de la délinquance. Loin d'être organisée par un ensemble de normes stables, l'évolution de l'action publique en matière de prévention de la

— Des CCPD aux CLS : articulation, superposition ou disjonction des deux logiques ?

C'est sous le signe de la diversité que les coordonnateurs de CCPD se trouvent placés :

- Diversité des études et des formations : du BEP-restauration au DESS de politiques sociales, de l'animateur socio-culturel au diplômé de « Normal Sup ». En Rhône-Alpes, moins de 10% des participants disposaient d'un niveau d'étude et de formation identiques.
- Diversité des statuts : depuis les fonctionnaires territoriaux de catégories C à A jusqu'aux contractuels à durée déterminée, les positionnements statutaires ont un impact important sur les salaires qui peuvent aller du simple au double (7 500 F à 16 000 F net mensuels).
- Diversité des profils de postes : le poste est affecté au CCPD uniquement ou au CCPD avec autre domaine : service jeunesse, sécurité, contrat de ville, culture, police municipale, etc.
- Diversité des rattachements dans l'organigramme municipal : politique de la ville, jeunesse, sécurité, secrétariat général, premier adjoint, syndicat intercommunal pour les CIPD, etc.

Si l'on rajoute comme variable supplémentaire, la taille des villes (de 12 000 habitants à 150 000 habitants), cette diversité confine à une illisibilité d'ensemble de la fonction.

délinquance (contrats d'action prévention, opérations prévention été -OPE-, Ville, vie, vacances -VVV-, plans de sécurité, contrats locaux de sécurité, etc.) tend à en faire une action spécifique qui s'adresse au plus grand nombre.

Les projets, les réformes, les dispositifs nouveaux revendiquent tous une fonction préventive. Alors même que les résultats sont aléatoires, peu visibles, la notion de prévention s'est installée largement dans les discours dominants, à côté des notions d'assistance et de développement.

En intégrant la prévention aux dispositifs des politiques sociales, on postule une interdépendance entre les différents éléments qui composent le corps social de même qu'on affirme une volonté et une capacité d'intervention de la société sur elle-même. C'est aussi utiliser le concept de risque à côté de ceux de besoin et de demande plus généralement employés dans ce secteur.

PRÉVENTION DU RISQUE OU STIGMATISATION RENFORCÉE ?

La jeunesse étant spontanément identifiée aujourd'hui comme un facteur de risque dans certains quartiers, on justifie des actions de prévention vis-à-vis des jeunes

comme si tous étaient également exposés au risque de la délinquance.

Les actions des CCPD sont toujours en tension entre «faire de la prévention» sur des publics cibles (et donc faire aussi du traitement) ou «faire de la prévention de l'inadaptation sociale (la prévention générale ou prévention sociale)». Mais du fait de leur situation de continuité historique avec des dispositifs placés sous le signe de l'urgence comme les «opérations prévention été», elles restent marquées profondément par le modèle de prévention sociale porté par le Ministère des Affaires Sociales qui en a assuré le pilotage avant la décentralisation et l'arrivée de la politique de la Ville.

«Faire de la prévention de la délinquance», c'est identifier ce risque et anticiper sur le développement de celui-ci à devenir événement par la mise en œuvre d'actions directement destinées à empêcher l'apparition de comportements délictueux. On crée à cette fin des dispositifs spécifiques avec le paradoxe inhérent au fait qu'ils risquent de renforcer la position des personnes en les stigmatisant davantage. Cette situation a souvent des conséquences opérationnelles explosives. Le jeune, sur la base d'un facteur d'inadaptation diagnostiqué, se trouve élevé au rang de bénéficiaire de vacances, de sports, de soutien financier à ses projets ou de toute autre forme de sollicitude à son égard. Il se trouve ainsi conforté dans une position d'ayant droit de l'aide publique qui le conduit à valoriser sa difficulté comme critère d'accès. Cette «discrimination positive» au loisir, à l'éducation, à l'aide financière se pervertit alors en revendication de sa part et génère des situations fréquentes de frustration quand les dispositifs d'offres ne parviennent pas ou plus à le satisfaire.

«Faire de la prévention générale», c'est intervenir en amont de tous les risques d'inadaptation sociale (dont la délinquance fait partie), en favorisant les modes de socialisation, la responsabilité, le lien social. Dans ce contexte la délinquance n'est pas analysée comme un risque, au sens strict, mais comme la conséquence de dysfonctionnements sociaux qu'il s'agit de compenser.

Les deux dimensions sont à l'évidence articulées mais «faire de la prévention de la délinquance» n'entraîne pas

toujours qu'on «*fasse aussi de la prévention générale*» et *vice versa*. Derrière une sorte d'illusion d'optique, on observe souvent dans les CCPD, des actions qui relèvent du second registre (la prévention générale) mais qui puisent leur argumentaire et leur justification dans le premier (la prévention de la délinquance) pour capter des financements sans lesquels elles ne pourraient pas exister.

Ce décalage entre les objectifs et les contenus est un des facteurs qui rend particulièrement incompréhensible la définition des spécificités des intervenants de terrain.

Pour ne pas se laisser neutraliser par cette difficulté conceptuelle de délimitation de la prévention, trois dimensions peuvent être prises en compte pour saisir la «*préventivité*» des actions entreprises : le positionnement chronologique des actions selon qu'elles interviennent avant, pendant ou après que le risque se transforme en événement. Le pôle «*ante-événement*» relève du bien-être général alors que le pôle «*post-événement*» relève de l'assistance et du traitement ; la distinction des objectifs de l'intervention selon qu'elle s'attache à provoquer des changements au niveau des personnes exposées aux risques de délinquance ou des structures qui sont en relation avec elles ; la nature de l'intervention selon qu'elle aura un caractère plutôt réactif contre un problème et ses conséquences ou un caractère plus créatif (ou productif) qui ne se situe pas en fonction d'une difficulté spécifique mais à partir des ressources locales à valoriser et d'une stratégie de changement à opérer.

LE RÔLE DU COORDONNATEUR

Le rôle de coordonnateur ne se superpose pas exactement avec le rôle, les fonctions ou les activités du CCPD. En tant qu'instance institutionnelle locale, celui-ci remplit des fonctions politiques qui sortent du champ que maîtrise le coordonnateur. Ceci explique qu'un certain nombre de communes réunissent un CCPD sans pour autant avoir de poste affecté à sa coordination.

De la même manière l'existence d'un poste de coordonnateur génère des actions directes de premier niveau (en

contact avec le public) ou de second niveau (avec les opérateurs) qui prolongent ou accompagnent l'action du CCPD sans relever strictement de l'instance en tant que telle.

Les contextes locaux sont tels que les situations se distribuent entre deux bornes extrêmes. Dans l'une, on trouve un CCPD fonctionnant sans technicien attitré ; dans l'autre, un technicien conçoit et réalise les actions de prévention, adossé à un CCPD qui n'est que formel.

À des degrés divers le coordonnateur du CCPD, comme le chef de projet du contrat de ville, est tour à tour appelé à « faire » et à « faire faire ». Les compétences du faire se trouvent le plus souvent sur le versant de la médiation. Il s'agit de remobiliser des parents sur leur responsabilité à l'égard de leurs enfants, ou d'intervenir dans des processus d'exclusion et de réinscription dans des équipements municipaux. Mais souvent cela peut prendre la forme d'un accompagnement direct du public dans une fonction de type éducatif (visite en prison, prise en charge de toxicomanes, etc.). Les compétences du « faire faire » sont similaires à celles de tous les « assembleurs » que les politiques transversales ont mises en place. Elles consistent à savoir amener différents opérateurs, sans occuper de position hiérarchique à leur égard, à infléchir leurs actions dans le sens du projet du CCPD par les seules vertus de la conviction, de la considération et de la subvention.

DES POINTS DE CONVERGENCE

Malgré l'hétérogénéité des situations, les élus et les professionnels s'accordent sur quelques points pour conférer efficacité et crédibilité au poste de coordonnateur : le coordonnateur est un « initié » de l'action publique locale, il lui faut connaître les réseaux sociaux, institutionnels, politiques, associatifs locaux.

Il doit par ailleurs connaître précisément la délinquance dans la ville, l'événementiel (le fait divers), identifier avec précision les « délinquants » ou les « cas difficiles » qui troublent la vie publique locale jusqu'à être au fait de leur histoire, de leur problématique et avoir la capacité de mettre ces informations en perspective dans le temps et avec

d'autres problématiques (territoriales, économiques, culturelles, etc.)

Il est censé éviter les recouvrements d'intervention des « partenaires opérateurs », c'est-à-dire renforcer leur identité plutôt que de la diluer dans des actions uniformisantes et produire ainsi une meilleure lisibilité des systèmes d'acteurs qui interviennent sur la question des jeunes et de la délinquance.

Il est en position de « neutralité professionnelle » vis-à-vis des autres acteurs locaux et ne doit pas se laisser identifier, en fonction de ses origines professionnelles ou de ses alliances, à un secteur particulier : centres sociaux, lutte contre la toxicomanie, échec scolaire, etc.

Il lui faut assurer des interventions rapides sur les événements qui mettent en jeu la sécurité locale et rendre visible les résultats dont l'élu a besoin pour donner du crédit à sa politique. La politique locale de sécurité est en effet une dynamique de conquête permanente de l'adhésion de la population et des autres élus locaux.

En théorie, il détient la capacité, avec l'élu de référence (« son » élu), de produire un partenariat intra-municipal. Cette compétence est souvent escamotée parce qu'elle est gênante et difficile. Le résultat des tentatives de transversabilité dans les services municipaux est souvent décevant. Si le partenariat externe est largement investi, la ressource que constituent les différents secteurs de l'appareil municipal est sous-utilisée alors qu'il s'agit là d'un champ sur lequel l'élu peut avoir un rôle important dès lors qu'il en perçoit les enjeux.

Il doit enfin constituer un binôme cohérent avec l'élu. Le poste de coordonnateur n'est pas un poste politique et, quelles que soient les villes, on attend de lui « qu'il fasse » et qu'il soit opérationnel. Ainsi, la qualité d'un CCPD se juge à la qualité du système formé ensemble par les deux personnages sur leurs deux pôles.

Ce système politico-technique n'est pas si facile à constituer car l'écart est important entre la conception des problèmes sociaux qu'a le politique et celle qu'en a le technicien. Pour le politique, les problèmes sociaux se manifestent concrètement comme des dysfonctionnements

••••(1) WEBER, 1997.

qu'il lui incombe de réduire ou de traiter. Confronté à une éthique de la responsabilité¹, il sait que c'est davantage à partir de l'efficacité de ses décisions que sur la générosité ou la qualité savante de ses analyses qu'il sera jugé. Pour le technicien, ils se construisent plutôt comme un processus de cohésion et de tension sur lequel il importe d'influer pour limiter la production des symptômes.

••••(2) BERLIOZ, 1996.

DE LA PRÉVENTION ET DE L'ÉDUCATION

Le développement des systèmes éducatifs au long des années soixante et soixante-dix a eu pour conséquence, entre autres, de séparer les notions de « sanction » et d'éducation.²

On a vu, d'un côté les professionnels de l'éducation (éducateurs spécialisés, animateurs sociaux, etc.), investir le champ du développement personnel et de la relation structurante. Et d'un autre, des professionnels de la « sanction » (le policier, le juge, etc.) intervenir dans le champ de la contrainte dès lors que les problèmes ne trouvaient plus de mode de résolution dans le champ éducatif.

On n'a pas cessé depuis, de constater le peu d'efficacité de ce système pour remettre dans le circuit du développement et de l'éducation ceux qui « tombent » dans le circuit de la « sanction »³.

Tout projet local de prévention qui accentue le clivage entre éducation et sanction en ne reconnaissant pas à cette dernière son appartenance au processus éducatif renforce la segmentation du parcours des jeunes qui relèvent des deux registres. En organisant des parcours différenciés, il prend le risque de les inscrire davantage dans des destinées surdéterminées et souvent irréversibles.

L'idée maîtresse des politiques de prévention mises en place dans les années quatre-vingt était justement de réduire la césure entre les deux champs de la prévention et de la répression, considérant qu'elles participaient toutes deux aux mêmes finalités et aux mêmes apprentissages sociaux. Dans un contexte où la segmentation des politiques éducatives continue de se développer, le CCPD est resté un des seuls lieux à pouvoir encore travailler leur articulation.

••••(3) Ainsi, tel procureur cherchant à vérifier que sa présence au CCPD augmente bien la capacité des actions de prévention à restaurer le contrôle social et à réorganiser les réponses éducatives des familles et des institutions.

Dans notre champ particulier et sur les trois années récentes, nous n'avons pas observé de véritable démarche d'évaluation des actions de prévention de la délinquance. Si le coordonnateur sait en général ce que fait le CCPD, pour quoi il le fait, il n'a pas les moyens de savoir de manière rigoureuse « ce que fait ce qu'il fait », pour reprendre la formule de Paul Valéry. Évaluer les effets d'une action de prévention est un exercice difficile puisque cela revient à mesurer l'écart entre ce qui se passe et ce qui se serait passé si l'intervention n'avait pas eu lieu. Or, en matière de social et de relations humaines, la capacité de prévoir des processus est extrêmement faible. Le résultat de la prévention, son efficacité, son aptitude à faire en sorte qu'un risque virtuel ne se transforme en dommage réel (au sens assurantiel) dépendent de paramètres dont le degré de dépendance causale est difficile à établir. Parmi celles-ci, les caractéristiques personnelles des sujets sont déterminantes. Le bénéfice de l'investissement préventif est hypothétique. Il représente ce que la société aura économisé sur un sinistre qui aurait pu se produire.

Pour autant, comme pour d'autres politiques publiques, il est possible de porter un jugement évaluatif sur la consistance des actions, leur degré de cohérence interne entre les objectifs annoncés et les options arrêtées, leur degré de cohérence externe et de compatibilité avec les autres politiques. Mais cette voie est peu empruntée.

Tout se passe comme si la principale vertu d'une action de prévention était avant tout d'exister en dehors même de toute considération sur son efficacité ou même sur son effectivité. Un des arguments très fréquemment rencontrés consiste à lui attribuer une efficacité paradoxale : *« on ne sait pas si c'est utile, mais on se dit que si ça n'existait pas, ce serait pire »*.

De plus, une mesure des effets qui ne peut s'affranchir du recours à la seule variation des statistiques policières semble désamorcer toute ambition de connaissance de la pertinence des actions conduites. On voit cependant de plus en plus apparaître des travaux de recherche sur l'insé-

curité, la victimisation, la médiation, qui viennent utilement augmenter l'intelligibilité des questions de délinquance mais à un niveau plus général.

PARTAGE DE COMPÉTENCE OU PARTAGE DE FINANCEMENTS ?

La prévention de la délinquance est une compétence partagée entre l'État et les communes, contrairement à bon nombre de politiques contractualisées qui s'emboîtent dans la politique de la ville et font intervenir ainsi les conseils généraux et les conseils régionaux. Bien que le poste de coordonnateur soit co-financé par les deux partenaires, État et commune, il est, dans les faits, fortement placé dans la zone d'influence du maire qui embauche et renouvelle les contrats lorsqu'ils arrivent à échéance.

Cette municipalisation des CCPD est inévitable puisque l'élu local est le premier exposé à la vindicte de ses concitoyens lorsque l'insécurité se développe. Ce qui pose un problème redoutable aux coordonnateurs contraints de rendre compte de leurs actions devant deux autorités, le maire sur la traduction technique de la politique municipale et sur l'exécution de leur contrat de travail, le représentant de l'État sur leur conformité aux normes centrales.

L'État s'auto-censure fréquemment en se déclarant inapte à intervenir et à produire des consignes à un personnel municipal. En fait, il dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour investir davantage le coordonnateur, non seulement comme gestionnaire des dispositifs qu'il cofinance mais aussi comme vecteur local des politiques nationales. En se rapprochant de lui, en lui expliquant ses intentions et les enjeux au-delà de la seule diffusion des circulaires qui ne sont pas toujours comprises ou même lues (la démonstration a pu en être apportée), l'État parvient à « reprendre pied ».

Lorsque les Préfectures prennent l'initiative de rassembler des acteurs disséminés sur le territoire, de leur permettre de se former en capitalisant leurs réflexions et leurs expériences, les communes n'ont pas de réticence pour accompagner le mouvement. Ainsi les élus sont-ils venus participer activement à la journée de bilan des formations.

Cette présence à la session finale a eu pour conséquence de les ramener sur la question de la délinquance, de consolider le binôme qu'ils forment avec le coordonnateur et leur a permis de se faire entendre collectivement par les représentants de l'État.

PRÉVENTION, SÉCURITÉ : VERS UNE LOGIQUE DE RÉDUCTION DES RISQUES

L'introduction de la sécurité dans le fonctionnement du CCPD mobilise différemment ses composantes et réorganise sa cible et ses enjeux.

Tout d'abord elle met la victime avérée ou potentielle au centre des objectifs de la prévention et incite à se demander comment la politique préventive du CCPD permet de modifier la sécurité et de faire fléchir le sentiment d'insécurité.

La demande de sécurité s'exprime directement aux élus, soit individuellement, soit dans les comités, unions de quartiers et associations de défense du cadre de vie. De leur côté, le coordonnateur du CCPD et ceux qui mettent en œuvre la politique de prévention sont moins exposés à devoir répondre des liens entre prévention et sécurité devant ceux qui la réclament. De sorte qu'on risque de voir apparaître un système à deux logiques parallèles où les habitants demandent de la sécurité aux représentants d'un système qui leur fournit de la prévention essentiellement tournée vers l'amélioration d'un « micro climat » social local dans le but d'exercer une influence bénéfique sur les délinquants.

En mobilisant au minima le maire, le procureur et le préfet, le CLS réunit le « noyau dur » du CCPD. En cas d'emboîtement des deux dispositifs, cette mobilisation conjointe des trois têtes de file institutionnelles devrait avoir un effet de recentrage du CCPD sur les questions de sécurité. En cas de dissociation des deux démarches (quelques communes comme Lyon, Bron, St-Priest, etc. s'acheminent vers l'embauche d'un coordonnateur de CLS distinct de celui du CCPD), le CCPD risque de ne plus peser suffisamment pour mobiliser la multitude d'acteurs qui lui confèrent sa crédibilité.

D'autre part, si la délégation en matière de prévention de la délinquance ne pose pas de problème particulier dans les appareils municipaux, il n'en va pas de même pour le pouvoir de police. Celui-ci est exercé par le maire seul, sans contrôle de son conseil municipal dont il n'est pas l'exécutif en la matière ¹. Si la décentralisation a donné au maire beaucoup plus de compétences en matière économique et sociale, son pouvoir de police est resté stable depuis la loi communale de 1884, sans que la loi de 1982 ne l'accroisse, ne le réduise ou ne le transforme. De sorte qu'il risque d'y avoir un différentiel important entre le partage politique du CCPD et celui du CLS, dans lequel le maire lui-même sera plus impliqué.

L'insécurité et son traitement demeurent un domaine qui inspire de la répulsion à nombre de chefs de projet et d'acteurs contribuant aux politiques de prévention. Comme si s'occuper de sécurité interdisait *ipso facto* toute réflexion ou intervention préventive, même si les coordonnateurs ont pu intervenir sur les éléments sécurisants tels que la lutte contre les tags, l'enlèvement des épaves, la communication locale, l'aide aux victimes, les maisons de justice, etc.

Mais l'étanchéité des services municipaux, tout particulièrement dans les grandes villes met hors de leur portée la connaissance des occupations d'espaces jugées dangereuses, les vandalisations de bâtiments communaux, de mobilier urbain, les gardiennages d'école, les incidents dans les transports, etc.

À poser la sécurité comme objet du CCPD, on met également à jour la demande de sécurité des professionnels du social, de l'animation et de la prévention. De manière symétrique aux populations dont ils s'occupent, ils éprouvent de l'insécurité du fait de l'absence d'intervention. Ils ont le sentiment que plus rien ni personne n'est protégé par sa fonction ou son statut ; « *tout ce qui est exposé peut être dérobé ou assailli* ».

Ainsi apparaissent des contradictions majeures : les postiers, les employés d'EDF-GDF, les animateurs de quartiers demandent à être protégés, mais pas par des policiers visibles ; la sécurité des conducteurs de bus est assurée par

des portillons vitrés et des systèmes de localisation par satellite et celle des voyageurs par des agents locaux de médiation sociale (emplois-jeunes) ; les associations de défense du cadre de vie cessent d'inciter leurs adhérents à déposer plainte dans la mesure où la protection contre des représailles n'est pas garantie. Le CCPD a peu d'influence sur les politiques de sécurité des entreprises commerciales alors que les circulaires de référence successives en ont fait un objectif prioritaire. La police est conduite à suppléer l'affaiblissement des règles ordinaires que les institutions n'arrivent plus à faire respecter, et la sécurité privée comble de plus en plus l'espace resté libre entre les besoins exprimés et la réponse partielle de la puissance publique.

Si les coordonnateurs de CCPD ont su en faire un lieu de concertation et de coordination des échanges, ils ne sont pas tous parvenus à créer une véritable coalition pour l'action. Les membres se connaissent mieux et identifient les politiques et les activités de chacun, mais souvent les politiques pénales, policières, sportives, culturelles, d'aménagements urbains se conçoivent et se mettent en œuvre de manière autonome.

La priorité donnée à la sécurité exacerbe ce phénomène. En effet, elle conduit à examiner de quelle manière la répression est orchestrée, comment elle est visible et en quoi le partenariat construit au sein du CCPD en augmente l'efficacité.

Dès lors apparaissent de manière plus visible certains dysfonctionnements tels que l'absence d'information des populations à propos de la chaîne répressive, qu'elle soit pénale, éducative ou sociale. L'institution judiciaire, l'éducation nationale, les associations d'animation et de formation n'ont pas de système d'information sur les sanctions qu'elles prononcent et sur leurs modalités d'exécution.

Le rappel à la règle est vécu sur le mode de l'arbitraire et nourrit de l'incompréhension et de l'humiliation plutôt que de la restauration d'un cadre commun du fait que les règles d'usage de l'espace public ne sont pas énoncées aux personnes pour lesquelles il demeure le principal lieu des échanges sociaux conflictuels ; le partenariat avec le monde associatif résiste mal à une évolution vers une

logique de marché au détriment d'une logique de redistribution ou de solidarité.

Progressivement, les champs qu'occupaient naturellement les associations pour participer à une élaboration plurielle du social se restreignent sous l'effet d'une approche davantage marquée par la gestion des risques et la réduction des incertitudes. Mais comme le fait remarquer F. Ménard : «*Si la fonction d'institution du social se conquiert ou se partage, celle de la réduction des incertitudes est par nature, exclusivement du ressort de l'État ou de la puissance publique*»¹.

••••(1) MÉNARD, 1997.

Ainsi l'introduction de la sécurité dans l'activité des CCPD élargit-elle leur champ. Destiné à en faire bouger le centre de gravité, la réussite de ce mouvement dépendra de leur articulation dans le champ intra-communal et du renforcement des collaborations entre le coordonnateur du CCPD, le policier et le magistrat.

Elle vient également réactiver le rapport que les CCPD entretiennent avec les habitants et les associations locales, que les CCPD se sont employés à associer aux actions de prévention. À la faveur des CLS, ils prennent conscience qu'ils ne peuvent intéresser les habitants aux politiques de prévention sans répondre à leur demande de protection.

De leur côté, s'ils doivent être confinés à la seule gestion des agents locaux de médiation sociale, sans impact sur les agents de sécurité et les aides-éducateurs, les CLS ont peu de chance d'obtenir ce ré-équilibre. Plutôt que d'isoler l'approche « sécurité » de l'approche « sociale » de la prévention de la délinquance, le CLS peut être, au contraire, l'occasion de ramener au centre des dispositifs et des programmes la prise en compte de la demande de sécurité à laquelle il est de plus en plus difficile de rester sourd.

■ **Gilbert BERLIOZ, Louis DUBOUCHET**
Consultants

BIBLIOGRAPHIE

BERLIOZ (G.), 1996, « La gestion de l'autorité dans l'espace public : entre négociations et injonctions », *Cahier du centre de ressources et d'échanges sur le développement social et urbain*, n°12, Lyon.

BODY-GENDROT (S.), LE GUENNEC (N.), 1998, *Les violences urbaines*, la Documentation française, 155 p.

BONNEMAISON (G.), 1982, *Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité*, Paris, La documentation française.

CASTEL (R.), 1973, *Le psychanalisme*, Paris, Maspero.

CHEVALIER (G.), 1998, « L'intérêt central pour le local - Analyse des politiques socio-préventives en France entre 1981 et 1986 », *Déviance et société*.

DUBET (F.), JAZOULI (A.), LAPEYRONNIE (D.), 1985, *L'État et les jeunes*, Paris, Éditions de l'Atelier, 204 p.

GOUTORBE (M.), DUBOUCHET (L.), 1996, *Analyse des réponses au questionnaire sur le dispositif VVV dans le Rhône*, Document interne, Ronéo, Préfecture du Rhône.

GRÉMY (J.P.), 1996, « La délinquance permet-elle d'expliquer le sentiment d'insécurité ? », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 23.

ION (J.), 1991, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat.

LASCOMES (P.), 1977, *Prévention et contrôle social. Les contradictions du travail social*, Genève, Médecine et hygiène.

LAZERGES (C.), BALDUYCK (JP), 1998, *Réponses à la délinquance des mineurs*, Paris, La documentation française.

MÉNARD (F.), 1997, *Produire des solidarités, la part des associations. Rencontres et recherches*, rapport de la MIRE, Ministère de l'emploi et de la solidarité, 403 p.

PEYREFITTE (A.), 1977, « Réponses à la violence », *Rapport du comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance*, Paris, Presses Pocket, 2 vol.

RENOUARD (J. M.), 1982, « Déviance juvénile : de la gestion de l'adaptation à l'organisation de l'exclusion », *Déviance et Société*, Vol 6, 2.

ROBERT (Ph.), 1991, *Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche*, Paris, L'Harmattan.

ROCHÉ (S.), 1994, *Insécurité et libertés*, Paris, Seuil.

SAUCIER (J.F), HOUBE (L.), (dir.), 1990, *Prévention psycho-sociale pour l'enfance et l'adolescence*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

TRUCHET (D.), 1998, « Les maires sont peu préparés à la tâche », *Libération*, 14 août.

WALGRAVE (L.), DE CAUTER (P), 1996, « Une tentative de clarification de la notion de prévention », *Annales de Vaucresson 1*, n° 24.

WEBER (M.), 1997, « Le savant et le politique », Paris, 10/18.

« L'insécurité urbaine et les politiques locales », 1991, *Déviance et société*, vol 15, 3.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, « Des villes sûres pour des citoyens libres », Actes du colloque de Villepinte, 24 et 25 octobre 1997.

LA SÉCURITÉ PRIVÉE EN FRANCE

ÉTAT DES LIEUX ET QUESTIONS POUR L'AVENIR

— par Frédéric OCQUETEAU

Cet article fait le point sur le secteur de la sécurité privée, vingt ans après son apparition dans le paysage national. Il donne des outils de compréhension de ce phénomène en en dessinant les contours théoriques ; il actualise les données hétérogènes permettant de mieux le cerner ; il montre comment les pouvoirs publics français l'ont progressivement formaté pour le rendre acceptable. Il s'interroge enfin sur la recomposition du champ de la sécurité-protection publique à l'aune du défi privé.

Les historiens du XXI^e siècle ne se tromperont pas beaucoup lorsqu'ils montreront que l'industrie et le commerce des équipements de protection et de sécurité se sont véritablement épanouis en Europe y compris en France entre les années 1980 et 2000. En vingt années en effet, trois facteurs macro-structurels ont concouru à expliquer l'enracinement de la « sécurité privée à caractère commercial » dans le paysage national.

••••(1) SAVAS, 1982.

La sécurité-protection, comme bien à péage¹ offert par des entrepreneurs spécialisés à des catégories de demandeurs de plus en plus variées, s'est rapidement mise à fonctionner selon les lois normales du marché, tempérées par les contraintes du droit du contrat et de la responsabilité civile. On a assisté à des privatisations d'entreprises sur certains segments auparavant monopolisés par l'État (le convoi postal, par exemple), mais surtout, l'on a vu progressivement s'opérer des concentrations d'entreprises de services et une notable diversification de prestations répon-

dant à deux nécessités. Il s'agissait d'abord de se préparer à l'ouverture du marché de la CEE puis de l'UE en 1993 et d'affronter la mondialisation de l'économie, mais également de s'adapter aux technologies qui ont accru d'autant la technicité et le professionnalisme des acteurs de la « chaîne de sécurité »¹. Les techniques de surveillance à distance sont aujourd'hui en passe de détrôner le gardiennage physique traditionnel, et le nombre des organisations clientes, au départ peu nombreuses, s'est rapidement accru, sous l'effet d'une externalisation des fonctions de protection auprès de professionnels spécialisés.

Ce phénomène d'externalisation par sous-traitance² n'est toutefois pas linéaire et inexorable. Grâce aux travaux des théoriciens de l'économie néo-institutionnelle, on peut mieux imaginer pourquoi le besoin de diminuer les « coûts de transaction »³, singulièrement dans le domaine de la protection, n'engendre pas nécessairement de l'externalisation systématique et complète. En effet, dans le processus qui consiste à faire faire plutôt qu'à faire soi-même, trois conditions doivent être réunies : que les marges d'incertitude sur la fiabilité du partenaire soient faibles, que les possibilités de transaction soient fréquentes et routinisées et que les « coûts d'usage alternatifs » ou de rechange (en investissements, équipements et capital humain) soient faibles. Or, dans le domaine de la protection privée, c'est bien souvent parce que les coûts d'usage alternatifs ne sont pas toujours faibles que l'on continue à rencontrer des « structures de gouvernance hybrides ». Plus précisément, des systèmes de gestion mixtes dans la mobilisation des techniques et agents de protection privés (maison et par contrat) dans les grandes entreprises sensibles, liées par exemple à la défense nationale. Par ailleurs, la télésurveillance est devenue un outil aussi bien utilisé par les firmes publiques et privées sur leurs territoires que par les municipalités dans l'espace public ; le statut et la formation des agents qui interviennent sur les incidents n'est pas indifférent. On peut se demander s'il appartient à l'État de finaliser les missions de la télésurveillance ou si le

••••(1) La « chaîne de sécurité » est dans le langage des professionnels, constituée par l'ensemble des acteurs en interdépendance qui conçoivent, fabriquent, vendent et installent les matériels de protection (périmétrique, volumétriques), que ces matériels soient mécaniques ou électroniques ; mais aussi par les services humains de protection des valeurs monétaires (convoiage de fonds), de personnalités (garde du corps), de surveillance passive ou active des biens (gardiennage et surveillance à distance ; télésécurité).

••••(2) SIMULA, à paraître.

••••(3) WILLIAMSON, 1994.

cahier des charges signé par l'entreprise cliente peut suffire à régler tous les problèmes.

Si les techniques de surveillance à distance maillent désormais le territoire national de plus en plus finement en offrant des ressources indéfinies vers les particuliers et l'habitat collectif, le caractère délicat et souvent problématique de la mise en œuvre des interventions sur alarme liée à une effraction reste problématique à gérer : une bonne coordination entre les télésurveilleurs privés et les services d'intervention publics est la condition *sine qua non* de l'efficacité contre la délinquance d'intrusion et de prédation. Mais si les alarmes alertent pour autre chose qu'une effraction, et que la police est mobilisée, le système risque d'être rapidement contre-productif. Aussi, à chaque fois que les pouvoirs publics sont amenés à intervenir dans les rapports contractuels des prestataires privés et de leurs clients, le « coût de transaction » peut s'élever, donc être un frein au processus d'externalisation qui provoquera le retour à une structure de gouvernance intégrée (le choix d'un service de sécurité interne).

La pensée dominante rendant compte de l'émergence et de l'emprise de la sécurité privée à caractère commercial explique le phénomène par une demande croissante non satisfaite : entreprises et citoyens riches se tourneraient vers le marché pour se protéger contre une croissance exponentielle de prédatons ou d'atteintes à la propriété et de la progression du sentiment d'insécurité corrélative, parce que l'État serait défaillant, restrictions budgétaires obligent. L'emprise d'une philosophie d'action importée d'outre Atlantique dite de « l'espace défendable » et de la « prévention situationnelle » colonise les référentiels des politiques pénales. Son objectif théorico-pratique consiste à agir sur des sites considérés comme des cibles vulnérables à certains risques (tels les actes malveillants : fraudes, intrusions, prédatons, etc.) en les durcissant et en décourageant le délinquant rationnel calculant le coût-bénéfice de son passage à l'acte. Il n'est pas d'agir sur les facteurs sociaux de la délinquance en général. Pour de multiples raisons, ce « référentiel » de la prévention situationnelle et de son management pragmatique s'est en effet imposé dans les

années quatre-vingt-dix aux élites dirigeantes françaises, d'abord à l'échelon local puis à l'échelon central : à droite comme à gauche, la plupart des dirigeants politiques sont désormais convaincus que les deux modèles de prévention (sociale vs situationnelle) ne sont pas antinomiques comme ils le pensaient auparavant, mais doivent plutôt être combinés en complémentarité.

Ce changement d'attitudes dans la lecture de la prévention de la délinquance par les pouvoirs publics constitue un vecteur puissant de la légitimation des industriels, vendeurs et installateurs des services de protection. La banalisation de la « sécurité privée à caractère lucratif » pour les pouvoirs publics a par ailleurs été rendue possible grâce à des actions de longue haleine préparées par les prestataires de services concernés qui ont réussi à présenter leurs intérêts économiques égoïstes (faire des affaires) comme étant conformes à la recherche de l'intérêt général par l'État de droit. Les prestataires de sécurité privée en position dominante dans ce champ de services réussirent dès les années quatre-vingt à convaincre des pouvoirs publics français, hostiles et très crispés sur la défense du thème du monopole de la sécurité publique, de ce que leurs activités étaient parfaitement compatibles avec celles des polices publiques, à condition d'être mieux contrôlées par l'État. Les professionnels français se savaient en effet trop faibles pour parvenir par eux-mêmes à moraliser les pratiques pas toujours déontologiques de leur milieu. C'est ainsi que les administrations françaises furent chargées de procéder à l'assainissement des entreprises de transport de fonds, de gardiennage-surveillance et de protection. Par la suite, le législateur, sous la pression de la police publique, s'efforça de normaliser les difficiles rapports entre télésurveilleurs et policiers à propos de la télésécurité, c'est-à-dire en intervention sur alarme des particuliers ou des entreprises. Finalement, à travers la loi d'orientation et de programmation de la sécurité, les pouvoirs publics français ont reconnu que la plupart des techniques de protection mises en œuvre par le secteur privé participaient à la « co-production » de la sécurité collective.

Dans cet article, nous systématiserons l'ensemble de ces points en examinant ce que recouvre exactement le champ

de la « sécurité privée » de façon à complexifier les lectures habituelles de sens commun qui en réduisent le contenu aux « vigiles ». Après quoi, nous présenterons un panorama chiffré des évolutions quantitatives des composantes du secteur avec les indicateurs disponibles, même s'ils sont hétérogènes, pour mesurer l'ampleur, la diversité et la croissance des prestations offertes. Nous examinerons ensuite les différentes sources de réglementations professionnelles et publiques qui les concernent, en ordonnant les étapes historiques de la réglementation dont le champ de la « sécurité privée » a fait l'objet. Nous achèverons par une prospective théorico-pratique plus ouverte.

QU'EST-CE QUE LA « SÉCURITÉ PRIVÉE » ?

Trois composantes fondamentales en caractérisent la définition : c'est d'abord un secteur d'activités agissant sur le mode du mandat ou du contrat de services. Il fournit du personnel (gârdes, etc.) et des équipements de protection (périmétrique, volumétrique, etc.), des procédures de gestion des risques (*risk management*), au sein de ce que les professionnels concernés nomment la « chaîne de sécurité ». Elle implique l'ensemble de l'industrie et du commerce de la fabrication, de la distribution et de l'installation d'équipements de protection passive, ainsi que les prestations humaines de protection passive et active s'y rapportant.

C'est un secteur de services guidé par une philosophie d'action qui comprend de l'enquête (détectives privés), de la protection et de la dissuasion, avec un objectif fondamental : celui de prévenir des risques de pertes des valeurs de leurs clients (immatérielles, celles liées à la défense de l'intimité, du pouvoir, du savoir, de l'influence, du prestige ou de la richesse), ou de dommages liés aux atteintes à leur intégrité physique (la vie, le corps - gârdes du corps par exemple), à leur propriété matérielle (les biens meubles et immeubles - activité de vigiles, surveillance sur site, télésurveillance ou vidéosurveillance) et immatérielle (les valeurs - convoyage de fonds par exemple, les informations - sécurité informatique - par exemple). L'ensemble de ces activités de protection vise, non pas à éradiquer totalement les risques, mais à diminuer

et prévenir la fréquence d'apparition des pertes. Celles-ci sont engendrées par les accidents, les erreurs et les négligences humaines et techniques, enfin par les comportements incivils, malveillants ou criminels.

Le fonctionnement de ce secteur de services est semi-autonome. Principalement caractérisé par son orientation au profit, il obéit dans ses grandes lignes aux lois du marché de l'offre et de la demande, dans un rapport de nature privatiste, le contrat d'achat ou de service liant un prestataire et un client. Le client peut être une organisation quelconque : publique (ministères, agences gouvernementales, gestionnaires d'établissements publics, etc.), privée (industriels, commerçants, etc.), voire un individu (propriétaire de résidence secondaire, etc.) ou des particuliers (regroupés dans un habitat collectif, *condominiums*, etc.).

Jusqu'à être plus amplement informé, je défends la thèse¹ d'un secteur qui n'est pas entièrement autonome ; ses domaines d'action ayant des incidences sur la gestion de l'ordre en général, il a besoin, pour asseoir sa viabilité économique et légale, de bénéficier de l'aval des pouvoirs publics et de faire ses preuves, non seulement envers ses clients, mais aussi des compagnies d'assurances qui assurent leurs biens. Elles ont évidemment un intérêt déterminant dans l'efficacité d'un conseil et d'une mise en place de dispositifs de protection-prévention contre les différentes pertes de leurs assurés.

•••(1) OCQUETEAU, 1995.

110

Le secteur de la sécurité privée, au moins dans les démocraties occidentales postindustrielles dotées d'une tradition de police publique centralisée théoriquement protectrice «des personnes et des biens des citoyens», a surtout besoin de se voir officiellement reconnu par l'État de droit, sous peine d'être durablement entravé dans son fonctionnement.

INDICATEURS DE LA CROISSANCE DU SECTEUR PRIVÉ

Les définitions de la «sécurité privée» n'étant pas normalisées dans les sciences sociales, ce fait a des incidences notables sur la description de l'ampleur du phénomène étudié. Il n'est pas simple de disposer d'indicateurs fiables, vu la

seconde jeunesse et l'hétérogénéité de cette industrie de services. Les sources statistiques proviennent d'horizons étrangers les uns aux autres, car elles obéissent à des besoins de connaissance (et donc de construction) différents. Néanmoins, il est possible d'évaluer la croissance des différentes composantes du secteur en rapprochant deux types de données : données administratives et données spécialisées.

LES RECENSEMENTS DE LA POPULATION SAISIE PAR LE MÉTIER,
ET PAR LES AUTORISATIONS ADMINISTRATIVES

••••(1) Institut national
de la statistique et des
études économiques.

À partir de sa nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles (PCS), l'INSEE¹ subdivise dans la catégorie des « policiers et militaires » les « agents de sécurité privée » : ce sont des « *salariés subalternes chargés d'assurer pour le compte de leur employeur la protection de biens déterminés contre les accidents et les actes de malveillance, les agents qui contribuent à la sécurité ou à l'ordre public ou assurant la surveillance des lieux publics mais n'appartenant pas à l'armée, la police, l'administration pénitentiaire ou l'Office national des Forêts* ». Les exemples donnés sont des agents de surveillance, des convoyeurs de fonds, des gardiens d'usines, de musée, de nuit. L'INSEE y assimile également les enquêteurs privés, les gardes du corps, les maîtres chiens et les veilleurs de nuit. En 1982, ils représentaient 94 000 personnes concernées, et au recensement de 1990, 105 857. On devra attendre le recensement de 1999 en espérant bénéficier de catégories identiques pour mesurer les évolutions de ces métiers.

Une autre source statistique publique est liée à la réglementation intervenue en 1983 et 1986 pour assainir les activités dites de « surveillance, gardiennage, transports de fonds et protection des personnes ». Les services préfectoraux sont en effet chargés de délivrer une autorisation administrative à condition que les chefs d'entreprises et les salariés soumis à ces textes soient en conformité.

Le dernier état statistique disponible date de 1993. Il permet de distinguer le nombre de salariés, de dirigeants et de services internes aux entreprises, d'une part, et de

l'autre les entreprises indépendantes : 1 700 services internes sont dirigés par 1980 personnes à la tête de 15 439 employés ; parmi les 2 520 entreprises de sécurité concernées, on décompte 2 914 dirigeants et 73 721 employés.

Lecture quantifiée minimaliste qui demande à être affinée au fur et à mesure de la consolidation des connaissances de l'État sur ses propres pratiques de régulation.

LES INDICATEURS DE LA VITALITÉ ÉCONOMIQUE DU SECTEUR PRIVÉ

Nous examinerons successivement deux types de sources, la source publique de l'INSEE, dont la fiabilité repose sur le fait que les entreprises sont obligées de lui fournir annuellement les renseignements sollicités, ce qui permet de saisir l'activité de toutes les entreprises à partir de leur cotisation à l'UNEDIC (Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce). La rubrique reste néanmoins assez grossière. La seconde source est d'ordre journalistique : elle est beaucoup plus riche et fine et colle mieux aux nuances des différents segments de spécialisation, mais elle est moins fiable car toutes les entreprises ne sont pas obligées de répondre à ses sollicitations. Néanmoins les plus importantes le font depuis qu'elles se sont convaincues de l'intérêt collectif de cette entreprise d'objectivation économique.

Les sources de l'INSEE

Les dernières données économiques sur les services rendus aux entreprises remontent à l'année 1994. L'INSEE, par le biais de son enquête nationale annuelle des activités de services et sa nouvelle nomenclature (NES = nomenclature économique de synthèse) donne à voir les modalités chiffrées de l'externalisation des services de protection-sécurité.

Les activités de sécurité (dites « enquête et sécurité ») sont saisies dans une rubrique qui les distingue des activités du « nettoyage-propreté » et des « services divers aux entreprises ». La rubrique « activités de sécurité » fait elle-

même partie de quatre autres catégories plus générales distinguant les « services dits opérationnels » des entreprises (N3), faisant partie eux-mêmes d'une sous-catégorie des « services aux entreprises » (N1, N2, N4).

L'examen de ces tableaux montre la très grande hétérogénéité des entreprises concernées : plus d'un tiers (35,3%) sont des entreprises de sécurité artisanales. On soupçonne par ailleurs un processus de concentration important des entreprises, car, parmi les plus importantes en taille, le pourcentage des entreprises supérieures à 100 salariés (5,5%) est plus important que celui des 50-99 (3,9%). Ce sont évidemment les entreprises qui génèrent le plus de richesse et de valeur ajoutée (65,6 % au lieu de 8,9%).

D'autres indicateurs morphologiques et de santé de ces sociétés de services tendent à montrer que le taux de féminisation des agents diminue considérablement au fil du temps (de moitié entre 1988 et 1995).

La mortalité des entreprises y est particulièrement faible, même si les défaillances se sont accentuées de 1990 à 1994 au point d'avoir été multipliées par quatre en valeur absolue.

En terme d'effectifs, les variations sont à ce point considérables qu'on peut soupçonner des disparitions liées à des fusions ou des absorptions d'entreprises dans des visées d'expansion en taille.

Tableau 1 - Les entreprises « d'enquête et sécurité » ventilées selon leur taille pour l'année 1994 (source : INSEE 1995)

0 salarié	1-5 sal.	6-9 sal.	10-19 sal.	20-49 sal.	50 sal. et>	Total
1027	603	375	323	304	274	2906

Tableau 2 - Répartition en % de la taille des entreprises « d'enquête et sécurité » pour l'année 1994 (source : INSEE 1995)

0 salarié	1-5 sal.	6-9 sal.	10-19 sal.	20-49 sal.	50-99 sal.	100 sal.>
35,3%	20,8%	12,9%	11,1%	10,5%	3,9%	5,5%

Tableau 3 - Répartition en % de la valeur ajoutée des entreprises « d'enquête et sécurité », (source : INSEE 1995)

0 salarié	1-5 sal.	6-9 sal.	10-19 sal.	20-49 sal.	50-99 sal.	100 sal.>
1,4%	2,7%	3,5%	5,6%	12,3%	8,9%	65,6%

Tableau 4 - Évolution annuelle du profil morphologique et de la santé économique des entreprises « d'enquête et de sécurité » (source : INSEE 1995)

	Nombre d'établissements employeurs (affiliés à l'UNEDIC)	Effectifs salariés	Taux de féminisation (en %)	Production des services marchands (en millions de francs constants 1981)	Défaillances d'entreprises (en nombre et en salariés touchés)	Ensemble des entreprises créées, reprises, réactivées	
1981	606	10 212	-	1928	-	-	
1982	681	11 505 +12,7	-	2259 +17,2	-	-	
1983	767	12 041 +4,7	-	2375 +5,1	-	-	
1984	924	15 459 +28,4	-	2506 +5,5	-	-	
1985	1012	18 347 +18,7	-	2917 +16,4	-	-	
1986	1112	19 232 +4,8	-	2925 +0,3	-	-	
1987	1258	20 764 +8,0	22,7	3435 +17,4	-	-	
1988	1417	23 574 +13,5	21,7	4018 +17,0	-	-	
1989	1649	32 685 +38,6	16,5	4487 +11,7	41 164	-	
1990	1849	47 928 +46,6	13,8	5027 +12,0	51 958	-	
1991	1858	54 024 +12,7	12,6	5470 +8,8	54 238	-	
1992	1956	64 968 +20,3	10,2	6038 +10,4	63 390	-	
1993	2170	64 796 -0,3	10,5	6099 +1,0	81 593	1134 912 29 193	-
1994	2388	71 134 +9,8	10,8	6221 +2,0	210 2375	1147 898 35 214	+1,1 -1,5 +20,7 +10,9
1995	2568	78 786 +10,8	10,7	6408 +3,0	236 1875	1172 923 32 217	+2,2 +2,8 -8,6 +1,4

114

Une source journalistique spécialisée

Cette source¹, qui fait l'objet d'un état annuel depuis 1991, a été reconstituée par nos soins pour les besoins de cet article. Elle inventorie vingt-et-un créneaux de prestations de sécurité, ce qui veut dire un état beaucoup plus affiné du secteur que celui de l'INSEE. La particularité de cette source est toutefois de ne pas assigner *a priori* une finalité « sécuritaire » (prévention anti-malveillance) aux prestations inventoriées. Nous nous permettons néanmoins de réagencer les « créneaux » en deux grandes catégories, selon une distinction conceptualisée par un *risk-manager*²

•••(1) HAAS, 1997, p. 24

•••(2) MIDOL, 1995.

entre « techniques et procédures de sécurité par destination » (visées sécuritaires explicites) et « techniques et procédures de sécurité par incidence » (visées sécuritaires secondaires). Cette distinction qui n'est pas exempte de critiques a néanmoins le mérite de montrer à quel point l'ensemble du secteur est loin d'obéir à sa seule dimension de protection contre le crime. On observe en effet que les activités de prévention des pannes, de risques d'incendie, d'accidents du travail, de pollutions, etc. génèrent des profits bien plus considérables que les autres. D'une façon générale, de 1991 à 1996, les chiffres d'affaires globaux (plus souvent de l'ordre de 4% que de 3%), sont deux voire trois fois supérieurs au taux de croissance global du PIB (lequel reste aux alentours de 1 à 2%). C'est dire à quel point cette catégorie d'activités est « porteuse ». Dans le domaine de l'industrie de la prévention des accidents ou des pannes, la croissance reste très forte dans le créneau de l'équipement des biens de protection des salariés exposés (+8% en 1996) et dans celui des contrôles techniques (+7%). Dans les créneaux de la surveillance à distance, toutes les techniques concernées dégagent d'importants chiffres d'affaires (aussi bien la téléassistance, +10,3%, que l'industrie de l'équipement des activités de surveillance à distance

Tableau 5 - Évolution annuelle des chiffres d'affaires de l'industrie et des services de sécurité par catégories de prestations (en millions de francs).

Créneaux		1991	1992	1993	1994	1995	1996
Équipements de sécurité par incidence (prévention risques d'accidents)	Protection de la personne au travail	6197,8	6613,1 +6,7	6791,7 +2,7	7307,9 +7,6	7940,5 +8,7	8613,6 +8,5
	Sécurité incendie	6208,3	6971,2 +12,3	7298,1 +4,7	7524,3 +3,1	8008,5 +6,4	8258,7 +3,1
Services de sécurité par incidence (prévention risques d'accidents)	Contrôle technique	7136,8	7155,1 +3,0	7305,4 +2,1	7681,3 +5,1	8190,6 +6,6	8766,6 +7,0
	Conseil audit	1831,5	1881,8 +2,7	1966,4 +4,5	1992,4 +1,3	2056,2 +3,2	2115,7 2,9
	Ingénierie	764,1	852,0 +11,5	887,2 +4,1	841,2 -5,2	811,2 -3,6	787,2 -3,0
	Télé-assistance	103,6	109,2 +5,4	116,1 +6,3	125,7 +8,2	134,8 +7,2	149,6 +10,1
	Études de marché	11,0	13,7 +24,5	12,8 -6,6	13,5 +5,5	13,1 -3,0	13,3 +1,5

.../

.../

Créneaux		1991	1992	1993	1994	1995	1996
Équipements de sécurité par destination (prévention des risques de malveillance)	Alarme	3004,7	3225,4 +7,3	3621,5 +12,3	3885,3 +7,3	4019,4 +3,4	4216,8 +4,9
	Serrurerie	2980,5	2810,2 -5,7	2675,4 -4,8	2587,2 -3,3	2532,4 -2,2	2509,3 -1,0
	Équipements blindés	2850,8	2739,7 -3,9	2548 -7,0	2405,4 -5,6	2089,8 -13,1	2011,5 -3,7
	Contrôle d'accès	1212,3	1360,8 +12,2	1555,1 +14,2	1761,6 +13,2	1910,3 +8,4	1969,6 +3,1
	Sécurité informatique	849,1	937,7 +10,7	1036,8 +10,3	1163,2 +12,2	1217,9 +4,7	1293,4 +6,2
	Lutte contre démarque inconnue	381,3	460,9 +20,9	546,2 +18,5	641,6 +17,5	734,2 +14,4	765,6 +4,3
	Équipements de télésurveillance	463,2	450,6 -2,7	461,3 +2,4	510,9 +10,7	547,1 +7,1	580,8 +6,2
	Équipements de transports de fonds	180,0	187,0 +3,9	187,8 +0,4	194 +3,3	186,5 -3,9	192,2 +3,1
Services de sécurité par destination (prévention des risques de malveillance)	Gardiennage et surveillance	7734,8	7933,2 +2,6	7931,5	7932,3	7250,3 -8,6	7381 +1,8
	Télésurveillance	1120,1	1388,1 +24,0	1619,8 +16,7	1739,9 +7,4	1952,8 +12,2	2226,1 +14,0
	Transports de fonds	1607,6	1642,1 +2,1	1667,1 +1,5	1738,4 +4,3	1779,3 +2,3	1678,9 -5,6
	Vidéosurveillance	1046,9	1085,7 +3,7	1188,9 +9,5	1317,4 +10,8	1481,6 +12,5	1582,9 +6,8
	Logistique bancaire et traitement des valeurs	433,5	550,6 +27,0	681,2 +23,7	831,1 +22,0	1027,5 +23,6	987,8 -3,8
	Enquêtes privées	96,8	106,2 +9,7	118,6 +11,7	122,9 +3,6	130,3 +6,0	130,8 +0,4
	Protection rapprochée	42,2	48,6 +15,1	57,9 +19,1	74,1 +28,0	81,2 +9,6	94,5 +16,4
Total Progression annuelle en % Évolution cumulée base 1991		46 256,9	48 524,9 +4,9	50 274,8 +3,6 +8,7	52 391,6 +4,2 +13,2	54 095,5 +3,2 +17,0	56 325,9 +4,1 +21,7

Source (recomposée et recalculée) : Atlas européen En toute sécurité, 1997

+6,2%, que les services de télésurveillance eux-mêmes +14% ; ou enfin ceux de la vidéosurveillance +6,8%) ; de même en va-t-il pour les créneaux concernant la protection de l'information (sécurité informatique +6,2%).

En revanche, dans le domaine de l'industrie et des activités traditionnelles de protection périmétrique humaine de la propriété (gardiennage +1%), de la protection des valeurs (-5,6%), des blindages (-3,7%) et de la serrurerie (-1%), il semble que leurs marchés soient saturés, car c'est plutôt la récession ou du moins le marasme qui domine actuellement. Seules les techniques d'alarmes liées au vol à l'étalage progressent très notablement depuis 1991 avec une légère chute (conjoncturelle ?) en 1996 (+4%).

GENÈSE ÉCONOMICO-SOCIALE ET CADRAGES RÉGLEMENTAIRES

L'expansion du secteur de la sécurité privée en France doit se lire dans un mouvement qui met simultanément en présence trois phénomènes majeurs : une crise d'efficacité dans la régulation classique de la justice dans le domaine de la répression des atteintes aux biens ; des blocages d'ordre socio-historique propres à la police française mal à l'aise pour réguler désordres et violences urbaines par des actions de proximité, malgré le volontarisme des politiques publiques affichées en ce sens depuis une quinzaine d'années ; un *lobbying* efficace de la part des professionnels de la sécurité visant à faire passer l'idée que leurs agents sont des professionnels et des partenaires naturels de la police publique dans la prévention de la délinquance et du sentiment d'insécurité.

L'IMPASSE DES RÉGULATIONS DE LA JUSTICE ET DE LA POLICE DANS LA LUTTE CONTRE LA PETITE DÉLINQUANCE

On constate que la lutte contre les insécurités qui engendrent des pertes (vols, cambriolages) et contre les incivilités (ou petites délinquances détériorant le lien social) est devenue une priorité politique majeure de nos sociétés. Mais s'il y a préoccupation politique de premier plan, c'est parce que les agences de régulation publiques tradition-

nelles sont en crise de légitimité durable : elles ne parviennent pas à répondre de façon satisfaisante à la montée des plaintes à ce sujet. Par exemple, le nombre de plaintes pour vols et cambriolages a sextuplé en trente ans, tandis que dans le même temps, les taux d'élucidation de ces faits par arrestations de leurs auteurs a diminué en valeur relative. D'où se sont produits deux phénomènes concomitants : un accroissement et une tendance de l'industrie de la sécurité à se recentrer dans le créneau de la délinquance, avec, comme substrat théorique légitimant, un appel à la criminologie dite de la « prévention situationnelle »¹. Cette criminologie n'a pas encore réussi à départager ses laudateurs (se félicitant de l'aptitude de la sécurité privée à faire échec au crime par un arrêt du passage à l'acte du délinquant calculant les coûts et bénéfices de sa prise de risque face à une cible convoitée mais désormais mieux protégée), de ses critiques (qui ne voient dans ces techniques de sécurisation privée qu'une de leur conséquence la plus spectaculaire, le déplacement de la délinquance vers les cibles les plus vulnérables. Cibles populaires, dites « à risques », c'est-à-dire fractions pauvres ou appauvries de la société, dont on ne sait trop si on doit les considérer comme des « victimes » de l'abandon de l'État et en même temps des exactions commises par leurs membres, ou plus généralement, les « nouvelles classes dangereuses » de la fin du XX^e siècle, à surveiller ou à réprimer car incapables d'élever convenablement leurs rejetons. Quoi qu'il en soit, l'industrie de la sécurité privée se présente comme répondant avantageusement au déficit de solutions liées à la surcharge des plaintes adressées à la justice. Elle évite virtuellement à certaines victimes de s'y adresser directement et, s'agissant des assurés, permet aux assureurs de les inciter à mieux se protéger sans attendre une hypothétique protection de l'État concernant leurs « biens ». On pourrait évoquer à propos de cette tendance de fond, l'idée d'un dialogue qui se noue entre victimes potentielles, assurances et industrie de la protection des biens, d'où sont virtuellement exclues police et justice. Mais ce n'est pas si simple. Car on assiste également à un développement très important des « justices informelles », tant les besoins de justice et de

•••(1) CLARKE, 1993.

••••(1) WYVEKENS, 1997 ;
FAGET, 1997.

réparation demeurent fortement ancrés dans nos sociétés et tant y restent disqualifiés les actes d'auto-défense individuelle. La « légitime défense » est en France une notion extrêmement rigoureuse et reçue par les magistrats avec les plus extrêmes réserves, attentifs à les distinguer des « mouvements d'auto-défense ». Ces justices informelles ne sont pas des justices privées spontanées. Ce sont des alternatives à un formalisme procédural lourd et pesant, de plus en plus mal adapté à la demande populaire de justice, selon un mouvement que l'institution elle-même essaie de canaliser, du moins en France (par exemple, maisons de justice, médiation sociale, travaux d'intérêt généraux)¹.

Du côté de la police, quelles que soient depuis dix ans les tentatives pour remettre les policiers publics « sur le terrain » en tant qu'îlotiers à proximité des populations apeurées dans les périphéries urbaines insécurisées, force est de constater que les résultats de cette politique (appelée outre-Manche *community policing*) restent décevants. Et cela, en dépit d'indéniables renforcements de moyens, de réformes des structures territoriales et d'inflexions données dans les stratégies opérationnelles. Monjardet (1996) a bien étudié les trois causes principales du blocage et identifié des raisons historiques d'abord : en rompant tout lien entre police et ville, le processus d'étatisation de la police amorcé en 1941 a cassé les ressorts de son efficacité en zone urbaine. Pour des raisons de culture professionnelle ensuite : il n'y a pas vraiment de gratifications positives pour la police de la tranquillité publique, dans le domaine de la prévention, comme il en existe en police judiciaire par une focalisation sur l'arrestation pro-active du délinquant. Pour des raisons organisationnelles enfin : il n'est pas question pour la police de renoncer au monopole de l'autodétermination de ses tâches, en se laissant imposer par le centre ou les périphéries une distinction trop nette entre gestion de la délinquance et gestion des incivilités.

LE RÔLE DU LOBBY PROFESSIONNEL DANS LA RECONNAISSANCE DE L'UTILITÉ DES AGENTS PRIVÉS

Depuis une quinzaine d'années, on a vu s'opérer, chez les syndicats patronaux des entreprises de sécurité une logique

d'action fondée sur l'éthique professionnelle des missions de prévention et de protection, et évoquer de plus en plus fréquemment la question de la professionnalisation des agents.

Dans le processus de concentration économique d'un secteur au départ fortement atomisé et protéiforme, processus lié à l'ouverture européenne et à la mondialisation de l'économie, la rationalisation des actions de *marketing* de la part de la fraction la plus puissante des entreprises de sécurité est passée par la nécessité de leur donner une meilleure crédibilité « publique ». Un *lobbyste* français, représenté par un ancien fonctionnaire de l'ordre public passé dans les rangs du privé a nettement contribué, par son dialogue avec les pouvoirs publics, à changer l'image de marque au départ très négative du secteur. Il s'agissait de le démarquer de pratiques déshonorantes, des marchés douteux acceptés par des artisans ou de petites entreprises moins bien loties, aux marges de la légalité, clandestins ou maffieux... En se dotant d'un code de déontologie inspiré de la charte de l'Association des industries de la sécurité anglaise, la Fédération française des organismes de prévention et de surveillance (FFOPS) dans les années quatre-vingt, puis son successeur, l'Union fédérale des industries de surveillance et de sécurité (UFISS) dans les années quatre-vingt-dix eurent à cœur de valoriser leur légalisme. L'assainissement du secteur a constitué très tôt un enjeu de crédibilité important, non seulement pour ses clients, mais surtout pour la police publique. En effet, les entreprises de sécurité furent longtemps handicapées en France par un climat d'hostilité venu des syndicats des personnels de police en tenue, admettant mal de voir « partagé » ce qu'ils considéraient comme un monopole intangible, l'offre de sécurité des personnes et des biens. Il a donc fallu beaucoup de temps au privé pour faire admettre que les agents privés de surveillance et de sécurité n'exerçaient pas leurs activités en concurrence déloyale, et surtout n'intervenaient pas sur le domaine public. L'hostilité ouverte fut quelque peu désamorcée à partir du moment où les pouvoirs publics fixèrent progressivement de nouvelles règles du jeu par voie réglementaire, et les Français s'habituerent à voir s'installer

dans le paysage de certains territoires, des agents privés de toutes sortes...

LES ÉTAPES DE LA LÉGALISATION DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE

Le début des années quatre-vingt constitua le premier moment où le besoin se fit sentir pour les pouvoirs publics de départager clairement ce qui était économiquement viable de ce qui ne l'était dans le monde de la sécurité privée. Cette question resta en arrière-plan d'une question politique beaucoup plus symbolique, la nature morale (légitime) ou immorale (illégitime) des pratiques du gardiennage privé. Par la suite, la légalisation d'un nombre toujours croissant d'activités de sécurité privée devint une pratique de mise à l'agenda sans réelle discussion publique. Au point que désormais, toute l'histoire de la croissance du secteur privé, comme activité économique liée à la prévention des risques, désordres et délinquances peut être relue de la façon suivante : une tentative de la part de l'État défaillant dans ses allocations de ressources de protection dans les espaces de la « propriété privée de masse »¹ de se faire l'organisateur, comme tiers acteur, de régulations de proximité plurielles, alors qu'il n'a pas toujours dans les mains de prise réelle sur l'ensemble des mécanismes.

••••(1) SHEARING, STENNING, 1981.

Résumons trois grandes phases auxquelles on a assisté ces vingt dernières années. Des années soixante-dix au début des années quatre-vingt, c'est la défiance qui domine. Pour les pouvoirs publics (le nouveau gouvernement socialiste très critique dans l'opposition avant 1981, se met à l'école du réalisme), convoyeurs de fonds, vigiles, gardes du corps privés sont devenus un « mal nécessaire ». Ces agents furent impliqués dans des mouvements sociaux (briseurs de grèves), des milices patronales ; ils sont vus comme dangereux ; il faut assainir et codifier les pratiques à défaut de pouvoir entièrement les empêcher. La loi fondatrice de 1983 instaure alors une multitude d'interdictions de faire en les sanctionnant pénalement. Les décrets d'application paraissent trois ans plus tard et la mise en œuvre de l'opération d'assainissement par les préfets qui délivrent les autorisations aux entreprises et aux agents débute en

1987. De 3 à 8% d'agents sont éliminés au regard de leur casier judiciaire, selon les préfetures. Mais durant cette période, les pouvoirs publics admettent que le secteur privé cherche à améliorer les conditions de travail de leurs salariés. Pour sortir de l'infra-droit social qui les régissait auparavant, les professionnels s'impliquent de plus en plus par voie conventionnelle. En 1985, est signée une première convention collective des agents de surveillance et de sécurité ; en 1986, est créé un certificat d'aptitude professionnel, et entre 1987 et 1991, divers accords sur la formation et la revalorisation des bas salaires sont institués.

À la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, on observe un tournant de la conception que portent les pouvoirs publics au secteur privé. Il faut d'abord noter une spectaculaire ascension des entreprises de surveillance à distance en terme de chiffres d'affaires, liée à la nécessité de surveiller les lieux privés ouverts au public menacés par les attentats terroristes. Mais, tandis que l'économie entre en récession, on observe que beaucoup d'entreprises de sécurité au contraire gagnent d'importantes parts de marchés ; l'offre et la demande de sécurité se conditionnent mutuellement, durant les phases de cristallisation des inquiétudes face au lendemain. Rien ne permet de penser pour autant que l'expansion des entreprises de télésurveillance soit de nature « iatrogénique », comme certains criminologues radicaux l'affirment¹, ce qui voudrait dire que les agences procurant la sécurité s'alimenteraient elles-mêmes de l'insécurité ambiante et l'alimenteraient. À partir de 1993, on voit des créneaux de sécurité périliter alors que « l'insécurité » n'a pas diminué pour autant. Pendant ce temps, la jurisprudence civile tranche des litiges de plus en plus nombreux entre clients (assurés) et prestataires de services. Les notions « d'obligations de conseil » des installateurs d'alarmes par exemple, « d'obligations de moyen » ou de « résultat » font fortune, preuve qu'il existe un vrai débat autour des responsabilités dans le contrat de service. On se demande par exemple, dans le cas où un cambriolage est commis alors qu'un contrat de garde visait à l'empêcher si l'on est fondé à se retourner contre les prestataires, et comment le justifier. Il

•••(1) McMAHON, 1995.

a donc existé un fort besoin judiciaire de normer, en dehors de la fixation des règles du jeu par l'État, la nature exacte des prestations de services des entreprises de sécurité. En 1991, a culminé un conflit entre la police publique et les télésurveilleurs au sujet de la gestion des alarmes dites intempestives (*false alarms*) pour s'assurer de la cause exacte (panne ou malveillance) de leur déclenchement. La réglementation intervenue fut alors conçue au mieux des intérêts de la police désormais le devoir de « lever le doute » est une obligation du télésurveilleur dont le défaut est sanctionné par voie d'amende. À plus long terme, le bien-fondé du rôle de première alerte des télésurveilleurs leur a permis d'acquérir une plus grande légitimité au regard des pouvoirs publics. Les prescriptions de la réglementation renforcent les télésurveilleurs dotés des technologies les plus fiables et performantes au détriment des télésurveilleurs les plus faibles économiquement et les moins fiables techniquement.

Depuis la loi de programmation du 21 janvier 1995 (LOPS), on est entré dans une période où le « partenariat » avec le secteur privé est ouvertement affiché par les pouvoirs public : ils reconnaissent que certaines fonctions de sécurité privée participent à la co-production de la sécurité collective. On n'interdit plus au secteur privé de faire telle ou telle chose, à la différence de 1983. Au contraire, les pouvoirs publics tentent d'organiser l'harmonisation des actions publiques et privées pour maximiser la prévention de l'insécurité dans trois directions : les techniques de vidéosurveillance dans les espaces publics et les sites privés ouverts au public ; l'expertise de sécurité (« l'enquête préalable de sécurité publique » est conçue comme une obligation préalable à tout nouveau plan de construction ou d'urbanisme, ce qui contribue à fouetter le marché de l'expertise de risque) ; dans le domaine de la surveillance et du gardiennage des immeubles privés à caractère locatif. En 1997, de nouveaux décrets montrent que désormais, les pouvoirs publics obligent de plus en plus de professions particulièrement exposées aux risques de délinquance à se protéger par des gardes ou de la surveillance à distance : banquiers, bijoutiers, pharmaciens,

commerçants, et garaçistes et parkings privés. Le processus de « reconnaissance » de l'utilité du « privé » est quasiment achevé.

PROSPECTIVE THÉORICO-PRATIQUE

Les décennies quatre-vingt et quatre-vingt-dix ont connu une forme de révolution silencieuse dans l'art de piloter la protection des personnes et des biens avec l'apparition du marché et le langage de l'offre et la demande. À l'exception de l'année 1983, il n'y a jamais eu en France de débat public sur le « lien » problématique entre montée du crime et croissance de la sécurité privée, alors que le thème du sentiment d'insécurité s'est politisé dès 1977 et que maintes réponses publiques de nature technique ont vu le jour durant vingt ans. Il n'a jamais existé non plus de réel débat public quant à la nécessité de coordonner les actions des agents publics et privés à partir de leurs territoires ou espaces d'intervention respectifs, c'est-à-dire les espaces « publics » ou « mixtes », dans une réflexion consensuelle sur les vertus de la « co-veillance » publique, commerciale et civile par exemple.

C'est sans doute un particularisme hexagonal : seule la question du statut et des pouvoirs des polices municipales (publiques) sature les débats actuels. L'enjeu le plus important est de recadrer l'action de l'État central par rapport au pouvoir local dans la promotion de la sécurité quotidienne procurée par les polices municipales¹.

Or, la sociologie politique attachée à décrire des évolutions à plus long terme a vu se produire deux phénomènes concomitants dans le champ du système pénal français. Apparaissent des formes limitées de privatisation *stricto sensu* : tant dans la politique de gestion des établissements pénitentiaires que dans celle de l'aide aux victimes d'infractions pénales ou celle du travail sociojudiciaire, les modalités de gestion privée déléguées ont gagné du terrain. En matière de protection des biens, relayant l'action des compagnies d'assurance, les pouvoirs publics dictent certes toujours les règles du jeu, mais le fait qu'ils obligent désormais ouvertement des cibles décrétées vulnérables à la délinquance,

••••(1) FERRET, 1998.

banques, bijoutiers, commerçants, garagistes, etc. à se protéger, montre un mécanisme de nécessité qui se fait vertu. Si la vitalité du marché de la protection dépend des stratégies des compagnies d'assurances pour convaincre les divers assurés de mieux se protéger, les pouvoirs publics les relaient amplement dans ce sens aujourd'hui : on n'est plus dans la seule incitation, mais désormais dans le domaine de l'obligation.

••••(1) ROCHETTE,
MARCHANDET, 1998.

On a vu les pouvoirs locaux recourir de plus en plus massivement aux ressources de la sécurité privée¹. Les technologies de télésurveillance et de vidéosurveillance sont en effet de plus en plus souvent utilisées pour protéger les bâtiments publics. Les maires de grandes agglomérations urbaines connaissant des quartiers en difficultés apprennent à faire coopérer leurs policiers municipaux avec d'autres gestionnaires tels les bailleurs sociaux, les chefs d'établissements scolaires, ou les agents de compagnies de transports publics. Par la force des choses, les pouvoirs centraux et locaux, ainsi que les organisations publiques se trouvent aujourd'hui contraints de coopérer, dans une redéfinition incessante des missions respectives des polices d'État et des polices municipales, en tenant compte de deux phénomènes d'ampleur inédite : de plus en plus souvent, il faut composer avec les ressources croissantes du marché (en hommes et en équipements) pour protéger la propriété publique et privée. Tous les élus savent désormais qu'il faut valoriser les « polices de proximité » pour rassurer leurs électeurs apeurés. Mais on n'est plus dans une phase historique où la sécurité était un thème purement politisé. Droite et gauche sont d'accord aujourd'hui pour passer à un nouveau stade des politiques publiques de sécurité, celui de l'évaluation de l'efficacité des « polices de proximité ».

••••(2) BAYLEY, SHEARING,
1996.

Les réponses aux demandes de « protection » se redéfinissent de plus en plus ouvertement dans une négociation permanente du centre et de la périphérie. Les ressources privées du marché ne détrônent pas celles de l'État comme le prétendent ceux qui évoquent le déclin du *policing* public pour le XXI^e siècle². Elles coexistent avec et, du fait de cette coexistence, tendent à redéfinir mutuellement les agents concernés dans leur identité respective.

Forts de l'examen approfondi d'expériences de sécurisation de sites privés ouverts au public dans le domaine de la grande distribution par exemple¹, il nous paraît difficile de conclure désormais à une vision idéologisée du rôle de la sécurité privée réduite à sa dimension de « prévention situationnelle du crime ». Il semble plutôt qu'en évaluant les défis que pose aux pouvoirs publics l'expansion du secteur marchand de la sécurité, on soit moins en présence d'une privatisation de certaines tâches et fonctions policières (la police continue de revendiquer les mêmes), que d'une « publicisation » par des techniques et des procédures légalisées, des ressources de protection offertes par le secteur marchand.

•••(1) OCQUETEAU,
POTTIER, 1995.

Il est vraisemblable que l'existence même de ces ressources dans le paysage de l'économie constitue un nouveau défi pour l'État de droit et la forme républicaine de l'intégration sociale. Mais, rien ne garantit, contrairement à ce que souhaiteraient les pouvoirs publics, que la « sécurité collective » trouve son compte à ces multiples partenariats et soit mieux assurée qu'auparavant. Car les intérêts poursuivis par ceux qui paient directement de leur poche la sécurité divergent tendanciellement des intérêts de ceux qui paient sous forme d'impôts pour faire fonctionner une police agissant théoriquement pour « le bien commun » et non pour le profit de quelques uns. Les pouvoirs publics doivent gérer la divergence objective entre les intérêts des « clients » et ceux des « citoyens » qui ne se recoupent pas forcément : à tout le moins, ils doivent minimiser cette divergence. Ils y seront aidés par la vision optimiste de certains criminologues qui voudraient que les investissements des riches profitent à tous², ce dont nous ne sommes pas vraiment convaincus, puisqu'on voit plutôt s'accroître la fracture sociale entre riches et pauvres, entre bien et moins bien protégés. La question de l'heure, en France comme partout en Europe, est celle qui consiste à déterminer jusqu'à quand la lecture optimiste peut faire longtemps consensus, une fois assimilée la complexité du réel en la matière.

•••(2) CUSSON, 1998,
p.214.

■ **Frédéric OCQUETEAU**

IHESI et CNRS

BIBLIOGRAPHIE

- BAYLEY (D.H.), SHEARING (C.D.), 1996, The future of policing, *Law and society review* 30, 3, p. 585-606.
- CLARKE (R.V.), 1983, Situational crime prevention : its theoretical basis and practical scope, in TONRY (M.), MORRIS (N.) (ed.), *Crime and Justice*, 4, p. 225-256.
- CUSSON (M.), 1998, *Criminologie actuelle*, Paris, PUF.
- FAGET (J.), 1997, *La médiation, essai de politique pénale*, Toulouse, Erès.
- FERRET (J.), 1998, « Les polices municipales en France, une perspective socio-politique », *Déviante et société*, 1998, 3, p. 263-288.
- HAAS (P.), 1997, *Atlas européen En toute sécurité 1998*, Paris, éd. Technopresse.
- MCMAHON (M.), 1995, La répression comme entreprise: quelques tendances récentes en matière de privatisation et de justice criminelle, *Déviante et société*, 20, 2, p. 103-118
- MIDOL (A.), 1995, Le recours à la technologie dans la sécurité privée, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 21, p. 43-42.
- MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*, Paris, La découverte.
- OCQUETEAU (F.), 1995, « État, compagnies d'assurances et marché de la protection des biens », *Déviante et société*, 19, 2, p. 151-158.
- OCQUETEAU (F.), 1997, *Les défis de la sécurité privée, protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan.
- OCQUETEAU (F.), POTTIER (M.L.), 1995, *Vigilance et sécurité dans les grandes surfaces*, Paris, L'Harmattan-IHESI.
- ROCHETTE (B.), MARCHANDET (E.), 1998, « Vidéosurveillance et télésurveillance, médiations techniques et médiations politiques », in ANSIDEI (M.), DUBOIS (D.), FLEURY (D.), MUNIER (B.), *Les risques urbains, acteurs, systèmes de prévention*, Paris, Anthropos, p. 185-206.
- SAVAS (E. S.), 1982, *Privatizing the public sector*, Chatham, New-Jersey,
- SHEARING (C.D.), STENNING (P.C.), 1981, *Private security and private justice: the challenge of the 80'*, Montreal, Institute for research on public policy.
- SIMULA (P.), (à paraître 1999), *Évolution des emplois de la sécurité publique et privée*, Paris, rapport de recherche IHESI.
- WILLIAMSON (E.O.), 1994, *Les institutions de l'économie*, Paris, Interéditions, (1^{ère} éd., 1985)
- WYVEKENS (A.), 1997, *L'insertion locale de la justice pénale*, Paris, L'Harmattan.

L'ÉMERGENCE DES POLITIQUES LOCALES DE TRANQUILLITÉ PUBLIQUE

L'exemple des Pays de Loire

par Philippe ESTÈBE, Hervé LÉON

Cette enquête menée en Pays de Loire décrit et analyse la délégation progressive de la sécurité aux communes, à la faveur des contrats de ville et du XI^e plan. Dans cette région, les collectivités locales sont désormais les maîtres d'œuvre de politiques novatrices de tranquillité publique : à mesure qu'elle devient une préoccupation commune, la sécurité est déclinée dans l'ensemble des politiques locales, privilégiant le civil sur le pénal. Les CLS viendront-ils entériner cette délégation ou favoriser, au contraire, la coproduction ?

La réintégration des collectivités locales est devenue, depuis le début des années quatre-vingt, un thème récurrent des politiques de lutte contre la criminalité et l'insécurité. Les conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD), créés en 1983, cherchaient à donner aux élus un rôle central dans la coordination des interventions préventives ou répressives sur leur territoire électif. Cette proposition, issue de la Commission des maires sur la sécurité, avait abouti, en pratique, à un *modus vivendi*, mêlant concurrence et partage des tâches entre services municipaux et services de l'État. Elle n'était pas parvenue, en revanche, à créer des espaces politiques locaux confrontant et associant les diagnostics et les stratégies des services locaux et des services de l'État. Une deuxième tentative, en 1991, avait fait long feu, faute de moyens et de continuité dans l'impulsion politique. Depuis 1997, une troisième formule est apparue, les contrats locaux de sécurité (CLS), qui donne aux deux parties une

matière pour la négociation - les emplois jeunes dans la police en particulier. Au moment où ces contrats locaux de sécurité prennent leur vitesse de croisière, il n'est pas indifférent de revenir sur ce qui s'est passé, depuis cinq ans, sur le terrain des politiques locales de sécurité. Durant le XI^e Plan, les collectivités locales, les services de police, l'autorité judiciaire et les services de prévention ont dû faire face à des phénomènes nouveaux. Un nouvel équilibre - ou partage des tâches - s'est établi entre l'État et les collectivités locales que nous avons tenté d'approcher dans le cadre d'une évaluation commandée par le Préfecture de région des Pays de Loire portant sur les volets « prévention-sécurité » des contrats de ville du XI^e Plan¹.

La politique de la ville, dans les Pays de Loire, a connu au XI^e Plan plusieurs inflexions notables. Tout d'abord, l'insécurité apparaît aux acteurs de moins en moins comme un épiphénomène, une sorte de symptôme résultant du malaise social ; il s'agit désormais d'une donnée commune, partagée par la plupart des intervenants et des habitants. Par une sorte de renversement, l'insécurité tend à devenir un élément moteur des politiques publiques de développement social urbain ; elle sort de sa place réservée pour constituer une préoccupation commune aux différentes initiatives lancées dans le cadre des contrats de ville. La question de la sécurité, ou de la tranquillité publique, devient l'une des lignes de recomposition d'une prestation publique dans les quartiers d'habitat social désignés au titre de la « politique de la ville ».

L'autre ligne d'inflexion notable réside dans l'apparition de politiques locales de tranquillité publique, sous l'égide des communes. Ces politiques marquent le franchissement d'une étape supplémentaire dans le rôle des collectivités locales par rapport aux conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) : autant ceux-ci donnaient-ils aux communes un rôle central dans le secteur « classique » de la prévention, autant les politiques qui se structurent au cours du XI^e Plan contribuent-elles à étendre le champ des compétences de fait assumées par les collectivités territoriales.

Ce nouveau partage des tâches, lié à la prise de possession du champ de la sécurité par les collectivités locales,

••••(1) Cette étude s'est déroulée de mars à décembre 1997. Elle a consisté dans trois volets : des entretiens avec l'ensemble des acteurs (État, collectivités locales, associations, para-public ou privé) impliqués dans des actions financées au titre du volet prévention-sécurité des contrats de ville ; une enquête par questionnaire fermée auprès de 500 habitants de quatre villes de la région, repérés en fonction de leur quartier d'habitat ; des réunions régionales portant sur les stratégies sous-jacentes aux actions financées dans le cadre de la politique de la ville.

paraît de nature à remettre en cause l'idée d'une cogestion de la sécurité entre celles-ci et l'État et nous semble plutôt aller dans le sens d'une délégation discrète mais croissante du champ de la sécurité aux municipalités.

L'ENJEU ET SA PERCEPTION : LA DIFFUSION DE L'INSÉCURITÉ

Les pays de Loire présentent une diversité urbaine remarquable : une agglomération capitale que l'on hésite à délimiter et qui, selon les configurations choisies oscille entre 500 000 habitants (acception étroite) et 650 000 (acception large incluant Saint Nazaire et La Baule) ; des villes moyennes importantes, incluses dans un tissu rural industrialisé (Cholet, Angers) ; des agglomérations isolées (Le Mans, Laval). Sept contrats de ville ont été conclus sous le XI^e Plan, dont trois avec des agglomérations, impliquant onze communes dans la politique de la ville. Cette période du XI^e Plan correspond sans doute à une accentuation des phénomènes de délinquance et d'insécurité pour les villes des Pays de Loire.

131

LA CRIMINALITÉ CONSTATÉE LORS DES X^e ET XI^e PLANS (1989-1997)

Les villes des Pays de Loire ont connu, pour la plupart, une inflexion à la hausse des courbes de la criminalité constatée par les services de police au début des années quatre-vingt-dix. Seule St Nazaire échappe à ce phénomène. Dans la plupart de villes, la courbe de la délinquance s'établit à un pallier dès 1991-1992, sauf pour Cholet et le Mans qui connaissent une progression continue des faits constatés sur la période récente. Ce pallier atteint en 1991-1992 est de toute façon bien supérieur (de l'ordre de 30 à 40 %) au volume des faits constatés dans les années quatre-vingt.

Les données récentes montrent des évolutions contrastées s'agissant des chiffres globaux. En 1997, St Nazaire et l'agglomération nantaise ont connu une baisse de la criminalité constatée par les services de police (respectivement -2,6 % et -7,45 %) par comparaison avec l'année 1996 ; alors que l'agglomération mancelle, par exemple, subissait une hausse de plus de 12 % des mêmes faits constatés.

Au-delà de ces variations conjoncturelles, les villes des Pays de Loire connaissent des évolutions qualitatives similaires depuis une dizaine d'années : la criminalité constatée se caractérise par une baisse de la criminalité liée à l'automobile (vols de voitures, vols dans les voitures, etc.), une diminution ou stagnation des cambriolages, une progression des vols avec violence. La structure des personnes mises en causes connaît elle aussi des mutations : dans cette population, les mineurs continuent de voir leur part progresser, notamment pour les infractions « violentes »¹. Ils demeurent cependant minoritaires par rapport à l'ensemble des personnes mises en cause, leur part oscillant selon les villes entre le quart et le tiers de l'effectif. On constate une montée des violences urbaines, sensibles dans les réseaux de transports et dans certains quartiers populaires des villes des Pays de Loire (dégradation de bâtiments publics, de mobilier urbain, de parties communes dans les immeubles d'habitation²). Une géographie plus précise de la délinquance et de la criminalité s'établit au fur et à mesure que s'affinent les statistiques policières : le centre des villes constitue, globalement, l'aire privilégiée de la commission des délits les plus courants (vols liés à l'automobile, vols avec violence) ; certaines lignes de transport voient se développer une criminalité spécifique (agression de conducteurs et de voyageurs) ; certains quartiers sont à la fois des aires de commission de délits (mais en proportion moindre, toutefois, que les quartiers centraux) et de manifestations violentes (dégradations, etc.).

À cette évolution de la criminalité constatée sont venus s'ajouter des faits spectaculaires de violence urbaine qui ont inscrit les villes des pays de Loire dans la chronique nationale des « banlieues » : attaque en règle contre un centre commercial à Laval et à St Herblain, destruction d'équipements publics à Cholet, Saint Nazaire.

LES « INCIVILITÉS »³

Par delà cette structure visible de la criminalité mesurée ou mesurable, l'enquête conduite auprès des habitants de différents quartiers de quatre villes des Pays de Loire⁴

••••(1) Les mineurs représentent ainsi 60 % des personnes mises en cause pour vols avec violence à Nantes en 1997 et 52 % des mises en causes pour les vols à main armée.

••••(2) Par exemple, les dépenses liées aux dégradations de l'office public d'HLM de la Communauté urbaine du Mans ont été multipliées par trois en 9 ans (1989-1997), pour s'élever à 2,2 MF en 1997.

••••(3) Selon l'expression de ROCHÉ (S.), *Le sentiment d'insécurité*, PUF, 1993.

••••(4) Angers, Cholet, Nantes, St Herblain.

••••(1) La notion de victime, dans l'enquête, était prise dans une acception très large. Les actes pénalement qualifiables représentent moins de la moitié des faits recensés. Les personnes déclarant avoir déposé une plainte représentent environ 20 % des victimes (soit environ 12 % de l'échantillon). Prise dans cette acception, la victimation n'est pas un fait rare. Ce sont les suites pénales de la victimation qui constituent un événement rare.

••••(2) Les étrangers se disent moins fréquemment victimes que les Français. Mais ceci est à relier à des réponses systématiquement optimistes faites par les étrangers aux questionnaires relatifs aux questions sociales. Ceci est sans doute très lié à l'obligation, face à laquelle se trouvent toujours les étrangers en France, de démontrer qu'ils sont « intégrés » et donc que tout va bien.

dévoile une différence d'appréciation considérable du problème, selon que l'on habite le centre des villes, les quartiers « péricentraux » ou les quartiers périphériques. Les habitants des centres villes se ressentent comme systématiquement privilégiés par rapport à l'ensemble de la ville, alors même que ce sont ces espaces qui, aux dires des statistiques policières, connaissent la majorité des délits. À l'inverse, les habitants des quartiers périphériques d'habitat social se disent défavorisés par rapport au reste de la ville. La proportion de personnes qui se disent avoir été victimes d'actes de délinquance¹ depuis 2 ans passe de 50 % dans les quartiers centraux à près de 60 % dans les quartiers HLM- elle est maximum dans les quartiers « péricentraux » mixtes avec 63,7 % de victimes. Le lieu d'habitat est la seule variable qui exerce une influence significative sur le taux de victimation - avec la nationalité². Cette inversion de la perception par rapport aux statistiques policières se confirme par l'analyse des faits dont les personnes considèrent avoir été victimes : dans les HLM, la victimation est plus fréquemment le fait de comportements (insultes, menaces, vandalismes et dégradation), alors que la proportion de délits plus directement qualifiables pénalement s'élève dans les quartiers centraux (vols, cambriolages, etc.). Notons qu'à cette division géographique s'ajoute une division dans le temps : la criminalité pénale a lieu principalement la nuit (de 22h à 6h du matin) ; les incivilités comportementales se situent plutôt dans la journée. En schématisant, on peut ainsi donner une image très simplifiée de l'insécurité des villes des Pays de Loire, telle qu'elle se stabilise au cours du XI^e plan : une délinquance de prédation, la nuit, au centre ville ; des comportements incivils, - diurnes et périphériques.

Il est évidemment impossible d'établir un lien autre qu'intuitif entre ces deux phénomènes : on ne dispose d'aucun élément permettant d'identifier les petits délinquants nocturnes du centre ville aux « fauteurs d'insécurité » qui entretiennent dans les espaces publics, les parties communes des immeubles et les équipements publics de la périphérie, une gêne permanente. La théorie des « noyaux durs », fréquemment évoquée reste délicate à manier, en l'absence de

toute étude précise sur les « carrières délinquantes » et leurs étapes. Elle reste en tout état de cause insuffisante face au nombre : 180 mineurs mis en cause à Cholet en 1994, 247 en 1995 ; 213 et 175 pour les mêmes années à St Nazaire ; 272 puis 301 pour la même période à Angers. Parmi ces mineurs, on ne sait pas combien sont « déjà connus des services de police » et combien commettent un délit pour la première fois.

Reste que cette expression d'incivilités, désormais entrée dans le vocabulaire courant, est de plus en plus utilisée pour décrire cet ensemble de comportements qui, pour de nombreuses personnes rencontrées sont les signes tangibles d'une vie sociale qui ne sait plus imposer ses règles à tous ses membres. Elle est au centre de la plupart des réflexions actuelles relatives à la sécurité dans les villes.

LES SERVICES PUBLICS EN PREMIÈRE LIGNE

Dans cette atmosphère d'une société « en guerre avec ses jeunes »¹, les services publics paraissent constituer une cible privilégiée, à la fois des comportements et des critiques. Le harcèlement est un terme qui revient souvent dans la bouche des agents de services publics dans les quartiers de la géographie prioritaire pour décrire le comportement de jeunes qui adoptent, vis-à-vis des services publics « *une position revendicative et qui estiment ne pas avoir à respecter leurs devoirs de citoyens lorsque leurs droits sont bafoués. Il est difficile de travailler avec ces jeunes parce que tout ce qui est mis en place leur paraît insuffisant ou dérisoire. Certains d'entre eux sont entrés en guérilla depuis deux ou trois ans.* » (Directrice de centre social).

Cet envahissement des services et équipements collectifs par des jeunes, mineurs ou majeurs, serait, selon la plupart des personnes rencontrées, un phénomène récent, aboutissant, dans certains cas, à une quasi paralysie de certains équipements (du type centres sociaux ou maisons de quartier) mais surtout, exerçant une pression permanente sur les agents. On note aussi des dégradations d'équipements publics plus fréquentes depuis quelques années. Il est bien

•••(1) Selon l'expression de MARCUS (M.), *La lettre du réseau REFLEX*, octobre 1997.

entendu difficile de dire si cet état de fait, s'agissant des services publics, est une nouveauté ou bien s'il ne s'agit que de la perception plus forte d'un phénomène préexistant. On peut cependant faire l'hypothèse d'un accroissement de la pression sur les services publics et les équipements collectifs, ce qui va dans le sens d'une augmentation des dégradations constatées par les compagnies de transport et les organismes HLM.

La protection des agents de services collectifs est devenue l'une des questions les plus pressantes pour les responsables des politiques locales de sécurité. Cependant, en Pays de Loire, le phénomène ne se manifeste pas nécessairement de la même manière qu'en Île-de-France par exemple : il est très peu question, dans les entretiens, d'insécurité scolaire (hormis un cas particulier) ; en revanche, la région a connu son lot d'agressions des conducteurs d'autobus. À cette menace latente, l'ilotage ne semble pas constituer une réponse suffisante, d'autant que la police est, elle aussi, victime de ce harcèlement. À telle enseigne que, dans certains quartiers, il paraît plus sage aux chefs de service de laisser le terrain à d'autres formes de régulation - comme les correspondants de nuit par exemple - pour ne pas attiser les incidents, déjà trop fréquents : *« la nuit, les jeunes jouent avec nous. Il faut interrompre cette confrontation entre les jeunes et la police »* (chef de service de police).

Le tableau que composent les statistiques de police, les enquêtes auprès des habitants et les entretiens avec les agents de services publics est celui d'une société locale pour qui la sécurité et la tranquillité publiques sont devenues des priorités au cours des cinq dernières années, ceci dans une atmosphère de radicalisation d'une menace permanente attribuée principalement aux jeunes d'origine populaire et, parmi ceux-ci, d'origine étrangère. La grande différence, sans doute, par rapport à la situation d'il y a dix ou quinze ans, est que la délinquance et l'insécurité ne constituent plus une catégorie à part, un phénomène bien circonscrit dans une case réservée de la vie sociale : la délinquance et l'insécurité ont largement envahi l'ensemble des secteurs de l'existence.

L'ÉMERGENCE DE POLITIQUES MUNICIPALES DE TRANQUILLITÉ PUBLIQUE

Dans ce renversement de perspective, les municipalités se trouvent en première ligne, avec l'assentiment de la plupart des acteurs, spécialistes ou non de la sécurité : la police, réticente à s'engager véritablement dans la sécurité de proximité, se trouve très satisfaite de l'implication des villes comme maître d'ouvrage de politiques locales ; le secteur de la prévention spécialisée, tout en revendiquant sa spécificité, se trouve en fait demandeur d'une plus grande coopération avec les agents des collectivités locales ; les services préfectoraux, tout en dénonçant parfois les excès des polices municipales - mais plus par principe que par analyse - s'accommodent tout à fait que les élus prennent des responsabilités politiques que l'État ne peut pas assumer. Pour désigner ces politiques locales, nous utilisons la formule de « tranquillité publique » afin de signifier cette tendance à l'élargissement du champ, à sa « déspecialisation » tout en indiquant la diversité des options stratégiques possibles.

136

LA FIN D'UN PARTAGE CLASSIQUE DES TÂCHES ÉTAT/COLLECTIVITÉS LOCALES

Dans les années quatre-vingt, dans la foulée des dispositifs de prévention de la délinquance (Conseils communaux de prévention de la délinquance, Conseils départementaux), un partage des tâches s'était établi entre l'État et les collectivités locales. Les communes coordonnaient la « prévention de la délinquance », alors que l'État assumait les tâches de sécurité et de répression. Ce partage des tâches se révèle de plus en plus caduc aujourd'hui.

D'abord, parce que la prévention de la délinquance a fini par s'identifier de plus en plus à la prévention primaire et à constituer un socle de prestations sociales, socioculturelles, sportives intégrées à l'ordinaire municipal. Leur accroche à la prévention de la délinquance ne se fait plus que par l'affichage, régulier, d'un « ciblage » plus précis sur des publics difficiles ou en difficulté. Mais, en l'absence d'une continuité plus affirmée avec la sphère de la représ-

sion, ce secteur de la prévention de la délinquance a fini par se banaliser : il s'agit désormais de l'offre courante de loisirs à l'intention de la jeunesse populaire. Ce secteur se trouve, à son tour, exposé aux comportements menaçants ou violents et parfois empêché de fonctionner du fait des enjeux d'appropriation dont il est l'objet entre différents groupes de jeunes. Il finit par être l'objet, l'otage ou le prétexte des conflits latents ou manifestes qui régissent les relations entre groupes de jeunes et entre jeunes et adultes. Le secteur de la prévention est la proie de l'insécurité. Enfin, ce partage reposait sur le postulat de la capacité de la police nationale de s'impliquer massivement dans la police de proximité et dans la sécurisation des espaces. Il est manifeste que, en dépit des efforts accomplis ici ou là, cette implication - pour l'instant (l'enquête a eu lieu avant la création des adjoints de sécurité et des agents de médiation) - ne se fait pas. La police de proximité continue de poser clairement un problème à la police nationale qui ne parvient pas à lui donner une priorité claire à l'intérieur des services, par rapport à d'autres tâches qui - même si elles ne sont pas nécessairement considérées comme plus « nobles » - accaparent l'énergie du service. L'ilotage, notamment, continue d'embarrasser les chefs de services ; son efficacité et sa reconnaissance par la population restent très aléatoires et dépendent du contexte. Manifestement, la police ne sait pas, autrement que de manière ponctuelle, adapter ses prestations pour créer un climat de confiance nécessaire à la bonne administration d'une police de proximité. Il faut dire qu'elle n'est pas encouragée par les structures préfectorales, qui vivent dans une dichotomie traditionnelle, séparant les bureaux en charge de la politique de la ville des directeurs de cabinet, traditionnellement responsables de la prévention de la délinquance. Ceci conduit les services de l'État à développer un discours assez flou du « tout préventif », selon lequel les conseils de prévention de la délinquance et les contrats de ville ne devraient absolument pas s'occuper de sécurité et laisser cette question aux organismes compétents (police et justice).

La création des polices municipales, surtout lorsqu'elle prend un tour répressif - ou très fermement dissuasif, comme

c'est le cas à Cholet par exemple - intervient comme un coup de canif dans ce partage des tâches implicite. Il faut dire que certains débordements ou comportements des polices municipales entraîne un agacement certain chez les représentants de l'ordre. La prétention de certaines polices municipales à « faire mieux » que la police nationale est l'objet d'une certaine ironie au sein de celle-ci : « *Ils (les policiers municipaux) ont débarqué dans le quartier comme des cow boys et se sont plantés. Un soir, ils ont dû nous appeler pour qu'on les dégage* » (chef de service de police). Au cours du XI^e Plan, la situation a pourtant évolué, sans doute du fait de la généralisation de l'insécurité et de l'apparition, en Pays de Loire, de violences urbaines qui ont frappé les esprits. Ce retournement est frappant, concernant la police : les policiers sont peu nombreux à revendiquer une intervention permanente, utilisant systématiquement l'outil de la répression face aux comportements « incivils », aux « harcèlements » dont sont victimes des agents du service public et des habitants des quartiers de la géographie prioritaire. La police - et la justice avec elle - avoue son impuissance face à ce phénomène. Position de retrait qui a pour conséquence d'ouvrir le champ aux politiques locales de sécurité. Ainsi, la plupart des villes où s'est déroulée l'enquête se trouvent-elles conduites à se préoccuper d'une présence politique plus explicite sur le champ de la sécurité et de la tranquillité publiques. Ces politiques locales de sécurité correspondent à une certaine maturité de la politique de la ville : il semble que les contrats de ville aient représenté une formule bienvenue, au moment où l'on constatait - depuis un certain temps déjà - un essoufflement des conseils communaux de prévention de la délinquance, trop exclusivement tournés vers l'administration de crédits à destination du secteur élargi de la prévention primaire.

FAUTEURS DE TROUBLES ET FACTEURS DE RISQUES :

LES ORIENTATIONS DES POLITIQUES LOCALES DE TRANQUILLITÉ PUBLIQUE

Cette émergence de politiques locales de tranquillité ne va pas sans débats idéologiques, sans hésitation, ni sans heurts : les affrontements internes aux municipalités sont

encore nombreux et parfois vifs. Ils opposent les tenants d'une ligne «sécuritaire» et ceux qui prônent une ligne de «tranquillité publique», mais aussi ceux qui se déclarent partisans d'une politique locale de sécurité affichée et assumée à ceux qui craignent, ce faisant, de jeter de l'huile sur le feu et surtout d'impliquer les villes dans des obligations infinies et inflationnistes dont le retour politique est incertain.

Sécurité et solidarité

Schématiquement, on peut relever trois types de critères, permettant de caractériser des «styles» de politiques locales : le type de diagnostic porté sur les phénomènes, l'orientation générale des actions et l'argumentaire développé pour les justifier, le degré d'affichage des politiques locales.

S'agissant des diagnostics, un premier clivage oppose ceux qui fondent des politiques locales de sécurité sur l'identification et la neutralisation des auteurs de troubles à ceux qui identifient d'abord des facteurs de risques et considèrent que la sécurité et la tranquillité publiques sont une qualité de l'espace public, offerte à tous (et à chacun) par la collectivité - sans nécessairement diviser la population entre délinquants et victimes. Dans un cas, les diagnostics (explicites ou implicites), insisteront sur la qualité des délinquants, les carrières, les motivations, etc. Dans l'autre, les diagnostics mettront l'accent sur les caractéristiques de l'espace public ou des relations sociales qui favorisent le passage à l'acte - dégradation des équipements, isolement des personnes, sentiment d'abandon - et sur les situations (délinquance diurne ou nocturne, occupation d'espaces et d'équipements publics, provocations, etc.).

S'agissant des stratégies, un deuxième clivage oppose les tenants de stratégies de sécurité déconnectées des politiques de solidarité urbaine - celles-ci étant généralement renvoyées à la sphère de la prévention générale - à ceux qui proposent des stratégies de sécurité intégrées dans les politiques de solidarité urbaine. Les premiers suggèrent une séparation entre la prévention et la répression et persistent dans cette croyance qu'une bonne prévention permet de

tarir les sources qui alimentent la délinquance - ce qui permet de développer, en parallèle, éventuellement, des politiques sécuritaires sans rapport avec la prévention. Les seconds suggèrent au contraire une continuité, non seulement entre prévention et répression mais encore entre sécurité et solidarité ; ils proposent des stratégies intégrées, dans lesquelles l'enjeu de sécurité publique devient un vecteur de recomposition de la prestation publique. Les politiques intégrées considèrent que la sécurité devient un enjeu central des politiques sociales, la ligne où les risques de basculement et de rupture sont les plus forts aujourd'hui. Symétriquement, la sécurité peut devenir un point d'appui pour la recomposition de ces politiques sociales.

Ces deux types de clivages ne se rencontrent pas à l'état pur : ils traversent la plupart des villes et peuvent être portés par des élus différents au sein d'une même municipalité. Contrairement à ce que l'on aurait pu penser, ils ne séparent pas nécessairement les municipalités « sécuritaires » d'un côté des municipalités « solidaires » de l'autre. Ainsi, l'identification et l'isolement des auteurs de troubles peut très bien s'inscrire dans une stratégie de prévention spécialisée affichée et assumée comme c'est le cas à Angers. À l'inverse, une stratégie assumée de sécurisation collective de l'espace public n'empêche pas des demandes récurrentes d'identification et de traitement des « noyaux durs ». Certaines villes, comme Le Mans ou St Nazaire, entrent dans une période où, après avoir fortement valorisé leurs fonctions préventives, elles s'interrogent sur leurs responsabilités plus directes en matière de sécurité. D'autres villes apparaissent comme plus divisées sur le discours et la conduite à tenir : c'est le cas de Nantes et, plus encore, de Cholet.

Stratégies de communication

En revanche, les villes se départagent nettement dans le domaine de l'affichage et de l'énonciation publique, entre celles qui endossent publiquement des responsabilités en matière de sécurité et celles qui préfèrent une action plus discrète et plus fondée sur la régulation institutionnelle.

Selon la catégorie, les argumentaires sont rigoureusement symétriques : dans les cas de politiques affichées, les responsables locaux, politiques ou administratifs mettent l'accent sur l'intérêt à démontrer aux administrés que leurs demandes sont prises en considération et donnent lieu à action ; dans le cas des politiques discrètes, la justification passe par le souci de ne pas alimenter une demande jugée inflationniste par des propos publics dont les retombées sont mal contrôlées. La combinaison de ces différents critères permet de classer les politiques locales selon un tableau synthétique descriptif :

	Diagnostics portant sur les auteurs de troubles	Diagnostics portant sur les facteurs de risques
Politiques affichées	L'insécurité est le fait d'individus et de groupes identifiables	L'insécurité est un phénomène lié aux difficultés de la vie collective, aux problèmes de cohabitation, aux malentendus entre usagers et services
	Le règlement de cette insécurité constitue une condition de crédibilité de l'intervention municipale notamment en matière de solidarité	Le règlement des conflits passe par la restauration de liens civils et civiques entre les « habitants » et avec les « institutions »
	La politique municipale peut être affichée comme dissuasive (Cholet) ou préventive (Angers)	La politique municipale vise une sécurité collective par la réduction des risques et le traitement des conflits (St Herblain)
	Ces municipalités affichent et assument le ciblage de leurs interventions	
Politiques discrètes	L'insécurité est le fait de groupes et d'individus identifiables	L'insécurité est un phénomène lié aux difficultés de la vie collective, aux problèmes de cohabitation, aux malentendus entre usagers et services
	L'insertion et l'éducation de ces individus participent à la fois de la tranquillité publique et de la solidarité	Le confort des agents est prioritaire, afin qu'ils exercent au mieux leur mission auprès du public
	La politique municipale est de type préventive au sens le plus classique (St Nazaire)	La politique municipale cherche d'abord les voies d'une régulation bureaucratique pour coordonner les interventions ministérielles

Dans l'ensemble, ce qui frappe, c'est que chaque ville a besoin d'une sorte d'identification centrale de sa stratégie de prévention et de sécurité, comme une sorte de label ou de marque de fabrique. Une fois que cette identité de la politique locale est acquise, les déclinaisons techniques sont infinies, pourvu qu'elles puissent être ramenées à la cohérence de l'ensemble. Cet enjeu de cohérence dans l'affichage et dans l'argumentaire politique et technique paraît transcender tous les clivages concernant les diagnostics et les stratégies.

Une chose est certaine : l'État local demeure très discret dans ces stratégies de sécurité locale¹. Les opérations se font toujours avec la complicité et l'appui de l'un ou l'autre des services concernés (la police, éventuellement la justice) mais jamais la préfecture n'apparaît comme un élément moteur, une force de proposition, dans ces domaines de la prévention et de la sécurité. L'initiative est toujours locale et le portage, politique. Tout se passe comme si l'État local (les services préfectoraux) se faisait très discret en matière de sécurité publique et laissait une porte ouverte - ou entrouverte - aux contacts directs entre les services spécialisés et les collectivités locales.

142

La sécurité comme prestation

Ces politiques locales de tranquillité publique - ou de sécurité - occupent en général les espaces laissés vides par les services de l'État. Mais surtout, on constate une tendance à l'infléchissement de nombreuses prestations ordinaires des collectivités locales. Autrement dit, la sécurité et la tranquillité publique deviennent une préoccupation partagée par des secteurs aussi différents que les services techniques, les services sportifs, sociaux, les organismes de logement social, etc.

Cette préoccupation commune se décline en plusieurs registres : un registre relatif à la sécurité des agents du service - qui concerne surtout les conducteurs d'autobus mais aussi une partie du secteur de l'animation, régulièrement visée par des comportements menaçants, ou encore les postes d'accueil délocalisés dans les quartiers, confrontés à

une demande agressive parce que difficile à satisfaire (bailleurs sociaux, mairies annexes, centres sociaux, agences pour l'emploi, sécurité sociale, etc.) ; un registre relatif à l'exercice « tranquille » de l'activité elle-même, notamment pour la majorité de ses usagers ; un registre relatif à la participation du service lui-même à l'établissement d'une atmosphère générale de tranquillité publique.

On pourrait faire cette hypothèse : loin de donner lieu à une inflation sécuritaire, l'intervention croissante des collectivités locales dans le domaine de la sécurité et de la tranquillité publique contribue à désindexer ce champ de son caractère exclusivement pénal. On peut penser que la perspective d'un développement de politiques locales - civiles - de sécurité publique entraînera progressivement un repositionnement de la police et de la justice et obligera (peut-être par le moyen des contrats locaux de sécurité) à réviser les stratégies répressives.

DE NOUVEAUX SERVICES COLLECTIFS

143

Le XI^e Plan a vu, dans ce cadre, émerger de nouvelles techniques et de nouveaux services collectifs, liés à la sécurité. Les polices municipales ne sont pas une réponse très courante pour l'instant - et il n'est pas certain que, dans un proche avenir, on assiste à leur multiplication, en Pays de Loire en tout cas. En revanche, sous l'égide des municipalités, les actions nouvelles se sont multipliées : la médiation est devenue une topique (même si certaines villes en sont un peu revenues). Les agents de proximité, prestataires polyvalents et multiformes, apparaissent comme des services incontournables, tant pour leurs performances dans le domaine de la sécurité que pour leur rôle d'adaptateurs de la prestation technique. La prévention spécialisée se trouve de plus en plus intégrée dans le système local d'intervention sociale, élargissant un secteur qui va de l'animation à l'insertion ; certaines villes commencent à nouer des liens avec la justice, autour de la protection judiciaire de la jeunesse, la prévention de la récidive, les sortants de prison. Les techniques d'informations plus ciblées se développent sur des sujets spécialisés (le recel, le vol de voitu-

re, la toxicomanie). Enfin, certaines villes¹ développent des techniques rapprochées de traitement de la délinquance « en temps réel », sur le mode des groupes locaux de traitement de la délinquance (GTLD).

••••(1) Par exemple Angers, à propos du quartier de Belle Beille.

REDONNER CONFIANCE À LA POPULATION

Cette effervescence ne s'accompagne que très rarement de discours sécuritaires, même si la notion de « noyau dur » revient comme une explication simple et massive à la fois. En revanche, il semble que, progressivement, se dégage une notion de « tranquillité publique » qui désigne un ensemble de prestations que la collectivité se doit à elle-même. Cette tranquillité publique est multiforme ; elle tente souvent, de s'appuyer sur une remobilisation de la population, notamment celle de la géographie prioritaire, à travers les embauches de « jeunes des quartiers » mais aussi de tentatives moins structurées, baptisées « prévention citoyenne », dont l'objectif de « responsabilisation des parents » n'est qu'un avatar peu efficace, semble-t-il. Au fond, l'enjeu consiste à redonner confiance à la population en démontrant que la puissance publique n'abandonne pas cette question de la sécurité. Il semble qu'on ait affaire à une prise de conscience récente en cette matière : la récurrence des débats sécuritaires lors des élections municipales n'y est sans doute pas étrangère.

144

Acteurs ou fauteurs de tranquillité ? Des divergences quant au rôle des jeunes

La place des jeunes issus de l'immigration est, dans ces relations municipalités-associations, particulière. Ceux-ci sont le plus souvent désignés comme fauteurs de troubles, explicitement ou implicitement. De fait, ce sont eux que l'on retrouve le plus fréquemment - mais de façon sans doute plus emblématique que quantitativement significative - impliqués dans des actions plus ou moins collectives hésitant entre la revendication politico-sociale et les violences urbaines. Cette population, quelle qu'en soit le degré d'organisation et de conscience de soi, exerce une pression

permanente sur les pouvoirs publics locaux : à la fois menace et solution, fauteurs de troubles et médiateurs potentiels. La question de l'emploi des jeunes « issus des quartiers » devient donc récurrente, notamment dans les postes liés, d'une manière ou d'une autre, à la sécurité. Les stratégies, à ce propos, demeurent hésitantes : certaines villes cherchent à établir une certaine distance entre les agents qu'elles embauchent autour de ce thème de la sécurité et des jeunes des quartiers ; d'autres, au contraire, jouent un principe de recrutement local, ce qui ne va pas sans critiques. Le risque de favoriser un certain caïdat, le risque d'apparaître comme rémunérant les fauteurs de troubles, celui de déléguer la sécurité à certains habitants du quartier au détriment du rôle « républicain de la police », sont autant de propos qui apparaissent souvent aujourd'hui. Il est difficile de porter un jugement sur telle ou telle orientation mais il est certain que cette tension, déjà présente avec les emplois ville, devrait s'amplifier avec les emplois jeunes. Elle est significative de l'interrogation actuelle sur les modes pertinents de régulation sociale et sur les tâtonnements de la période en ce domaine.

Afficher la tranquillité

D'où l'importance des politiques de communication en direction de la population. On a pu vérifier, lors du sondage conduit auprès de 500 habitants de la région, que le degré de satisfaction des habitants était très directement dépendant du degré d'affichage que la municipalité assumait face à la question de la sécurité et de la tranquillité publiques. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, communiquer sur le thème de la sécurité et afficher des réalisations ne contribue pas à jeter de l'huile sur le feu, n'alimente pas de revendication sécuritaire. Tout se passe comme si les habitants étaient reconnaissants envers la municipalité de ce qu'elle reconnaît le problème et qu'elle souhaite le traiter. À condition qu'elle le traite effectivement, ou qu'elle apparaisse le faire. Significatives, à cet égard, sont les différences d'appréciation des Herblinois et des Nantais, sur des actions, somme toute, proches : les

résultats sont systématiquement supérieurs à Saint Herblain, ville dont la municipalité affiche et assume une politique cohérente, par rapport à Nantes, ville dont la stratégie en matière de sécurité est beaucoup plus discrète. Tout dépend, évidemment, de la manière dont on communique et dont on assume les conséquences de cette communication. Mais il semble que les habitants apprécient plus les élus qui créent des services (y compris, comme à Cholet, des polices municipales) que ceux qui revendiquent en permanence une augmentation des effectifs de police nationale. Quelle que soit la justesse de cette revendication, elle paraît de peu de poids face à l'obligation d'agir qui pèse désormais sur les collectivités locales dans ce domaine. La force de l'affichage confère sans doute une responsabilité considérable aux élus et aux appareils techniques municipaux. Car le poids de la demande sociale leur ouvre un champ d'action d'autant plus vaste que l'État ne l'occupe pas (pour l'instant en tout cas). Pour répondre à cette demande, les élus, en fait, ont toute liberté du choix stratégique et du type d'action à mettre en œuvre. Il est remarquable, dans ces conditions que la plupart des villes de Pays de Loire aient évité une stratégie purement sécuritaire fondée sur la création de polices municipales. Mais la tentation est forte : si la tension sécuritaire persiste et que persiste le relatif désengagement de l'État en ce domaine, on peut se demander combien de temps les élus résisteront.

CONCLUSION : DES POLITIQUES CONTRACTUELLES DE SÉCURITÉ SONT-ELLES POSSIBLES ?

La montée en puissance des politiques locales de tranquillité publique est relativement récente. On peut penser que l'instauration des contrats locaux de sécurité vaut reconnaissance du rôle des collectivités locales en ce domaine. En ce sens, les contrats de ville du XI^e Plan se sont révélés plutôt efficaces, en ceci qu'ils ont constitué le support à l'élargissement des approches locales qui prévalaient au sein des conseils communaux de prévention de la délinquance. Ils restent cependant limités car ils n'ont pas

permis d'aborder le problème du fonctionnement de l'appareil répressif (police et justice).

La police est dans une phase de mutation qui la voit hésiter sur les priorités. La notion de sécurité publique prend place au rang de celles-ci mais peine à s'imposer, pour différentes raisons - dont la coopération avec les collectivités locales n'est sans doute pas la moindre. Mais le principal frein reste l'incertitude sur son rôle : les fonctions de l'ilotage demeurent encore trop coupées du reste du service, ce qui condamne souvent la police à osciller entre une intervention de proximité sympathique mais peu efficace et des interventions répressives ponctuelles mais risquées en termes d'ordre public. La police n'a pas véritablement trouvé la bonne distance focale par rapport aux incivilités et aux violences urbaines ; notamment, elle ne parvient pas à maintenir le contact avec les jeunes, malgré les centres de loisirs jeunes animés par des policiers.

Quant à la justice, il semble qu'elle ait marqué le pas par rapport aux années quatre-vingt, où l'on voyait les magistrats s'impliquer fortement dans les politiques locales de prévention de la délinquance. Peut-être que ce qui apparaît comme un retrait correspond simplement à une phase de banalisation et de digestion des innovations issues des premières années de politique concertée. Plus probablement, on peut percevoir en filigrane, une grande incertitude sur l'efficacité de la sanction judiciaire face aux nouvelles formes de l'insécurité - où plutôt face à la massification des contentieux. Les flottements sont perceptibles en matière de justice des mineurs mais ils concernent sans doute l'ensemble de l'appareil judiciaire.

L'émergence de politiques locales de tranquillité publique contribue à sortir des territoires de l'univers pénal ou pénalisé dans lequel ils étaient tenus. Mais ce retour du « civil » (au sens de la prestation, de la médiation, de la réintroduction de règles collectives) se fait souvent par défaut du pénal, celui-ci continuant souvent de fonctionner comme si de rien n'était. Il ne faudrait pas que cette situation dure trop longtemps, sous peine de frapper rapidement de caducité les solutions élaborées dans le cadre des politiques locales.

On peut se demander, dans ces conditions, quel peut être l'avenir des formules contractuelles en matière de sécurité. En l'absence d'évaluation des contrats locaux de sécurité, on ne peut que se livrer à des conjectures. Il semble cependant, que l'hypothèse, fondée par la commission des maires sur la sécurité en 1983, renouvelée par les plans locaux de sécurité en 1991 et relancée par les CLS en 1997, d'une coproduction de la sécurité entre État et collectivités locales peine à se concrétiser. Une telle hypothèse suppose, tant de la part de la justice que surtout de celle de la police, l'énonciation de priorités et l'adoption d'une attitude proactive. Or, ces deux dimensions paraissent nettement contradictoires avec les exigences de l'activité répressive et de maintien de l'ordre qui demande, au contraire, discrétion et capacité de réaction. S'il existe des arrangements entre la police nationale et les agents locaux concourant à la production de sécurité, ceux-ci ne constituent en rien l'amorce de politiques affichées, négociées et discutables. On peut même faire l'hypothèse inverse : les différentes formules contractuelles élaborent discrètement mais sûrement un nouveau partage des tâches entre les services de l'État et les collectivités locales. Ceux-là se recentrent sur leurs fonctions répressives pendant que les tâches de sécurisation sont de plus en plus prises en charge par une diversité d'opérateurs parmi lesquelles les collectivités locales émergent comme un chef d'orchestre plus légitime que les préfetures, les services de police ou l'autorité judiciaire.

La réponse à la demande sociale de sécurité est de plus en plus du ressort des collectivités locales tandis que l'État se centre sur les fonctions sans demande précise. Cette évolution, si elle se confirme, constituerait un bel exemple de pragmatisme républicain, permettant l'adaptation des grands principes à une réalité contemporaine sans entamer les fondements idéologiques des « fonctions régaliennes ». Au-delà, on peut se demander si la parenthèse (ouverte par la loi du 23 avril 1941) d'une police « républicaine » disposant d'un monopole dans le champ de la sécurité, n'est pas, discrètement, en train de se refermer.

■ **Philippe ESTÈBE**

Directeur d'études à ACADIE (groupe REFLEX)

Hervé LÉON

Directeur d'études à AURES (groupe REFLEX)

MAGISTRATURE SOCIALE ET SOUCI DU TERRITOIRE.

Les groupes locaux de traitement de la délinquance¹.

— par Jacques DONZELOT, Anne WYVEKENS

Mobiliser les acteurs institutionnels, sociaux et associatifs, leur donner les moyens de réinvestir leurs compétences et le territoire sur lequel elles s'exercent, tel est l'objectif revendiqué des parquets lorsqu'ils créent des groupes de traitement local de la délinquance.

Partenariat, mais aussi territorialisation puisque cette magistrature sociale agit au quotidien dans les quartiers afin de rétablir les conditions de possibilité d'un espace public perdu.

••••(1) Cet article est le fruit d'une recherche portant sur l'évaluation des groupes locaux de traitement de la délinquance, subventionnée par l'IHESI, la Mission de recherche Droit et Justice et la DIV.

Depuis une quinzaine d'années, l'idée de traitement local de la délinquance fait son chemin, même si celui-ci ne paraît pas toujours très rectiligne. Initiée par le fameux rapport Bonnemaïson, elle avait d'abord été placée sous les auspices de l'esprit de prévention. Les conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD), toujours en activité au demeurant, mettaient en avant le coût du pénal comparé à une prévention localisée s'appuyant sur la convocation de tous les acteurs concernés par la délinquance, sous l'autorité du maire. Quinze ans plus tard, des contrats locaux de sécurité semblent donner la priorité à la répression, en revenant à ce terme tant honni au début des années quatre-vingt, où « sécurité » se confondait avec « sécuritaire ». Significative d'un changement d'état d'esprit des responsables politiques et de l'opinion publique, cette mutation du vocabulaire n'est cependant pas à prendre comme une inversion de tendance, un désaveu des naïvetés de la première époque au profit des tardives lucidités de la

seconde. Le rapport Bonnemaïson contient, déjà, une analyse pénétrante des conditions actuelles de l'action publique et pourrait parfaitement préluder au décret instituant les contrats locaux de sécurité. Le changement intervenu n'est pas tant de doctrine que d'implication dans l'engagement des acteurs. Et s'il y eut déception relative par rapport aux cePd, celle-ci résulte sans doute d'une mobilisation trop inégale des secteurs sociaux, judiciaires, policiers et municipaux. Aussi vaut-il mieux lire l'histoire de cette politique locale de sécurité en scrutant la chronologie et les modalités de l'engagement de chacun des acteurs concernés qu'en se bornant à constater des inflexions générales - prévention ? répression ? - dans l'attente de l'opinion face à une situation qui n'a certes pas trouvé de traitement encore très convaincant. À cet égard, il nous a semblé utile de présenter une innovation récente et passionnante dans un secteur professionnel qui en est pourtant chiche : la magistrature. Dans le ressort du parquet de Bobigny, les groupes locaux de traitement de la délinquance expérimentent une forme d'action qui constitue, à nos yeux d'évaluateurs, la formule la plus convaincante d'action que nous ayons pu observer dans ce domaine. Pour en rendre compte, nous essaierons de répondre aux trois questions qui s'imposent lorsqu'il s'agit d'apprécier un dispositif nouveau. D'abord la question généalogique : d'où vient-il ? Comment peut-on l'insérer dans l'histoire des expérimentations déjà effectuées au sein de ce champ ? Quel est, à cet égard, son degré d'originalité ? En quoi consiste celle-ci ? Ensuite la question fonctionnelle : comment ça marche ? Comment fonctionne ledit dispositif ? Quels sont les ressorts qu'il met en œuvre ? D'où vient son énergie ? Sur quelles opérations repose son enclenchement ? Enfin la question pragmatique : que produit-il ? Quelle est l'efficacité de l'innovation en question ? Quelle est sa transférabilité ? Sa capacité de pérennisation ?

ORIGINE DES GROUPES LOCAUX DE TRAITEMENT DE LA DÉLINQUANCE

La politique judiciaire de la ville s'est construite autour de deux lignes de force. L'une consiste en la prise en compte

des quartiers hors droit à travers la formule des maisons de justice. L'autre fait prévaloir la constitution d'un partenariat, l'inscription de l'activité de la justice dans un collectif composé de la police mais aussi des élus locaux et des responsables des services publics - enseignement, transports, bailleurs sociaux, aide sociale. Soit la formule des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD).

Le propre de la première formule, celle des maisons de justice, est de territorialiser l'activité judiciaire selon un double principe que l'on dira immobilier et de sous-traitance. Immobilier : il s'agit de diffuser des lieux de justice, de pallier l'éloignement des palais par la création dans les banlieues d'édifices qui incarnent la justice, la donnent à voir, même s'ils sont loin d'en avoir la majesté écrasante. Ce sont en quelque sorte des succursales de la maison-mère... Encore que l'appellation se trouve à peine justifiée puisque la justice n'y traite que ce qui ne relève pas de sa faculté de trancher, d'arbitrer et de punir. En effet, les maisons de justice sont le lieu d'invention puis de développement de ce qui s'appellera bientôt la « troisième voie », c'est-à-dire la médiation, le rappel à la loi, le classement sous condition. L'activité des maisons de justice relève ainsi de la sous-traitance, par des personnels placés sous l'autorité des magistrats du parquet (médiateurs issus du travail social et autres « délégués du procureur »), d'une partie de la charge de la justice, d'affaires se situant aux marges de la compétence de l'institution (petits conflits, petites entorses à la loi, « incivilités »), auxquelles peuvent être appliquées des alternatives à la peine *stricto sensu*.

Les CCPD, quant à eux, ont vocation à réunir, au niveau de la commune, tous les responsables concernés par les questions de prévention et de répression. Cette fonction de représentation, de confrontation des points de vue est première. Elle doit permettre que les uns et les autres s'entendent, au lieu de s'ignorer comme à l'habitude par l'effet du cloisonnement entre les services. Chacun est ainsi appelé à voir les autres et à se faire entendre d'eux. Le souci d'une représentation exhaustive et du respect des points de vue constitue une exigence pour ce type d'exercice. Chacun doit pouvoir valoriser ce qu'il fait par rapport aux problèmes de

sécurité se posant sur la commune. De cette fonction de représentation découle celle de légitimation d'un projet dont dépend l'obtention de moyens supplémentaires, par la passation avec l'État d'un contrat d'action de prévention.

Ces deux lignes - territorialisation et partenariat - sont demeurées relativement disjointes jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix. Certes, la création des maisons de justice procède partiellement d'un partenariat, puisque chacune d'elles résulte d'un accord entre la juridiction et la municipalité d'implantation, aux termes desquels des ressources sont mises en commun. Il n'est pas rare non plus qu'elles deviennent peu à peu un lieu de confrontations et d'échanges entre les partenaires locaux. Mais le déplacement vers le territoire qu'elles représentent ne s'accompagne que secondairement d'une démarche partenariale. Leur activité première est bien la mise en œuvre de la « troisième voie », soit un produit directement dérivé de l'activité judiciaire. Avec les maisons de justice, l'appareil judiciaire procède surtout à une diversification de ses propres méthodes.

152

Les CCPD appellent le même type de considérations. Sans doute peut-on dire qu'avec eux la justice s'est peu à peu trouvée amenée à s'associer à des partenaires comme les élus locaux et les responsables des services publics, ou encore les associations. Mais cette implication est souvent demeurée marginale, pour des raisons tenant à la fois aux logiques propres de l'institution judiciaire et à l'évolution du dispositif lui-même. Car, du côté des magistrats, les résistances sont nombreuses. Au-delà du manque de temps et de moyens, elles renvoient aux interrogations identitaires que soulève une démarche essentiellement « préventive », donc ne relevant pas de leur mission « répressive » ; à quoi s'ajoute une certaine appréhension à devoir se confronter régulièrement au pouvoir local. De toute façon, le pilotage municipal ne peut qu'inciter à une certaine marginalisation des institutions régaliennes, gênées d'avoir à se positionner dans une logique essentiellement communale de subventionnement.

Autour du concept de « traitement local de la délinquance », un rapprochement entre les deux axes en question s'est esquissé récemment dans trois départements franci-

liens. Sous des appellations voisines, quoique de manière sensiblement inégale dans les trois parquets en question, différents dispositifs ont reçu pour mission de concilier partenariat et prise en compte du territoire.

NANTERRE : UNE JUSTICE NOTABILIAIRE

Le parquet de Nanterre a, dans un premier temps, implanté des «groupes de traitement local de la délinquance» (GTLD) sur plusieurs sites névralgiques marqués par une crise déclarée ou menaçante. L'agression d'un policier, le projet de démolition d'un immeuble furent, par exemple, les éléments déclencheurs de la mise en place de ces groupes comprenant le substitut, l'élú et le commissaire de police. D'autres partenaires, comme les associations de quartier, apparaissaient plutôt au titre de relais du discours des premiers. À leur départ, ces GTLD étaient voués à une existence courte, ce qui apparut rapidement comme une faiblesse. Aujourd'hui, la forme de territorialisation adoptée dans ce ressort a abandonné toute notion de géographie prioritaire : un partage de l'ensemble du territoire de la juridiction entre les différents substituts permet d'organiser régulièrement, pour chaque commune, une réunion entre le substitut, le maire et le commissaire concernés. On voit bien l'objectif du parquet : obtenir une appréhension fine des problèmes de délinquance par la spécialisation territoriale des substituts. Mais on voit tout aussi bien ce qu'il ne veut pas : s'engager dans un traitement différentiel du territoire, au nom du sentiment d'insécurité qui régnerait dans tel lieu plutôt qu'ailleurs. Il dénonce la relativité de ce «sentiment» et le risque qu'il nuise au traitement égalitaire dû à chaque partie du territoire. D'une certaine manière, la formule nanterroise de territorialisation de la justice ressemble à s'y méprendre à la logique des relations entre le préfet et «ses notables» telle que l'a analysée P. Grémion : un mécanisme de légitimation croisée entre le magistrat et l'élú local. Chacun peut faire valoir auprès de l'autre ses propres attentes. Chacun peut s'autoriser de la fréquentation de l'autre pour se légitimer auprès de sa hiérarchie ou de ses mandants. Tous deux peuvent négocier l'action

publique dans leur colloque discret. Mais il n'y a pas constitution d'un véritable cercle d'expertise et d'action. Il y a légitimation mutuelle de personnages déjà en position de force, plutôt que relégitimation de ceux qui, sur le territoire, se trouvent en péril : les responsables des services publics et sociaux. Ce mode de territorialisation n'entraîne pas le magistrat dans une forme d'action vraiment novatrice. Elle se contente de resserrer des liens notabiliaires dont le contenu se limite à de l'information réciproque.

CRÉTEIL : UNE JUSTICE PAR CORRESPONDANCE

Le parquet de Créteil affirme, lui, son souci de travailler sur une géographie prioritaire. Sur quelques sites particulièrement problématiques, il met en place des « cellules d'évaluation ». Les sites en question ont été choisis sur la base de données chiffrées et de l'appréciation des élus. Les cellules d'évaluation regroupent les partenaires habituels : justice, police, élu, Éducation nationale, bailleurs sociaux, amicales de locataires, parfois travailleurs sociaux. En fait, elles n'ont été réunies qu'une fois ou deux au début de l'expérimentation et ont débouché sur la mise en place de « correspondants de justice ». Ceux-ci, anciens gendarmes ou policiers en retraite, salariés *via* une association de contrôle judiciaire grâce à des crédits relevant de la politique de la ville, se trouvent investis d'une mission dite d'interface entre le parquet et la cité. L'objectif du parquet est de disposer, grâce à eux, d'un outil de connaissance des sites sensibles, pour « prévoir les crises », et de compenser la sous-administration judiciaire de ces quartiers en y assurant ainsi une présence. Mais on peut trouver celle-ci bien peu conséquente. D'autant que les correspondants en question estiment leur tâche assez floue et bornée en réalité à de la médiation ou de l'information juridique. Par cette formule, il semble s'agir bien plus d'économiser le temps des magistrats que d'intensifier leur action. On veille à ce qu'ils puissent se consacrer à leur travail *stricto sensu*, au palais, la charge de l'engagement territorial étant confiée à des personnages intermédiaires au statut mal défini et

de toute façon secondaire qui ne peuvent en aucune manière devenir les chevilles ouvrières d'un véritable partenariat local.

BOBIGNY : UNE JUSTICE EN SITUATION

La seule formule véritablement novatrice est conduite à l'initiative du parquet de Bobigny. À la différence de celui de Nanterre, il porte sur des sites névralgiques, auxquels le parquet a jugé nécessaire d'appliquer un traitement particulier. À la différence de celui de Créteil, il se construit autour d'une présence forte du magistrat lui-même et sur une durée limitée. Le magistrat se trouve ainsi à l'origine et au centre d'une action à plusieurs niveaux. D'une part, les sites en question font l'objet d'une action policière et judiciaire renforcée, pour laquelle le magistrat organise la systématisation de la réponse mais aussi de l'information. D'autre part, toujours sous l'impulsion du magistrat, l'ensemble des acteurs locaux, institutionnels et associatifs, ainsi que les habitants, sont invités à réinvestir leurs compétences propres de façon à sortir le site de la condition de « hors-droit » où il s'est enlisé. Outre la justice, le partenariat se compose de la police et de la ville, de l'Éducation nationale, des bailleurs sociaux, des sociétés de transport, parfois des travailleurs sociaux. Le « groupe local de traitement de la délinquance » (GLTD) est constitué à partir de contacts bilatéraux noués par le parquet avec chaque partenaire, puis « installé » lors d'une séance se déroulant généralement au palais de justice, manière de bien signaler qu'il s'agit d'un dispositif placé sous l'égide du parquet. Par la suite, il se réunit en divers lieux du quartier (école, mairie, hôpital, centre social) et se subdivise parfois en groupes thématiques (prévention, signalement, etc.) ou encore initie des réunions avec des partenaires plus particuliers (associations ethniques, gardiens d'immeubles, etc.). L'action visée par les magistrats de Bobigny à travers ces groupes porte sur deux points. Le premier est la nécessité d'une accentuation ponctuelle de l'action policière et judiciaire, afin de lutter contre le sentiment d'abandon qui caractérise ces quartiers, et de « reconquérir le territoire ».

Ce volet « répressif » se déroule en appui d'une pratique propre au parquet de Bobigny, la systématisation et diversification de la réponse pénale. Le second point consiste en la mise en place d'actions fines, de l'ordre de la pédagogie du droit, qui n'auraient aucune crédibilité sans ce préalable répressif. Concrètement, les magistrats apportent leur contribution (quand ils n'en ont pas eux-mêmes l'initiative) à un certain nombre d'actions menées par et avec les enseignants, les bailleurs, les associations, ayant pour objectif la réaffirmation des règles de vie commune. L'expression de « justice en situation » permet de qualifier le dispositif de Bobigny. Elle souligne la dimension « missionnaire » du magistrat, qui se met en situation d'accessibilité pour tous les partenaires, à propos non seulement des affaires de justice concernant le site mais également des questions apparemment les plus mineures. Il ne s'agit pas ici d'un échange d'informations entre « notables » ou par l'intermédiaire d'un « agent d'interface » mais d'un engagement personnel, destiné à conduire une expertise collective et une action concertée avec d'autres responsables. Le magistrat opte ainsi pour une conception élargie de son métier : l'action publique comme clef de voûte du service public, autant que comme une administration distincte.

Avec cette dernière formule propre au parquet de Bobigny, on assiste à la conjonction des deux lignes jusqu'à distinctes dans l'histoire de la politique judiciaire de la ville : la prise en compte du territoire incarnée par les maisons de justice et la recherche du partenariat local systématisée par les CCPD. Les GLTD se situent en effet au point de rencontre entre l'idée de géographie prioritaire - par leur concentration sur les espaces les plus névralgiques - et celle de partenariat local - par le rôle essentiel accordé au travail en commun avec tous les responsables publics et privés du territoire en question. Cette réunion des deux lignes ne va pas de soi. Elle suppose, de la part de la magistrature, un effort tout particulier pour sortir des limitations où son action se cantonne avec les formules de la maison de justice et du CCPD. Comparés aux maisons de justice, les GLTD procèdent d'un rapport substantiellement différent au territoire. On pourrait même dire qu'ils en inversent les

termes : au lieu de la version immobilière et de sous-traitance, ils annoncent celle d'une magistrature mobile et mobilisatrice. Ce n'est pas le palais de justice qui se reproduit localement, mais le magistrat qui se déplace, qui se transporte là où ça va mal, qui organise des réunions dans les mairies, dans les écoles, dans les centres sociaux. Il se fait homme de terrain, fin connaisseur de celui-ci. Il apprend à connaître les lieux, les gens, les problèmes. Ensuite, il ne s'agit pas d'organiser une sous-traitance, une justice soft, mais plutôt d'intensifier les actions. Ce que le substitut propose aux autres responsables d'un site, c'est une intensification des moyens, de la connaissance, mais aussi de l'action, répressive et ensuite préventive. Il s'agit donc d'un rôle de mobilisation plus que de filtrage. On y va. Et on y va pour en faire plus, au lieu de déléguer pour qu'arrivent moins d'affaires au palais. Comparés avec les CCPD au plan du partenariat qu'ils instituent respectivement, les GLTD figurent des groupements qui ont moins une vocation représentative qu'opérationnelle. Ils sont limités dans le temps et dans l'espace. Limités dans le partenariat aussi, puisque constitués à l'initiative du parquet qui teste préalablement la disposition des acteurs. Autrement dit, ils se fondent sur la capacité d'expertise commune sur un lieu. Ils n'ont pas vocation à rechercher plus de moyens mais à faire plus et mieux avec les seuls moyens résultant de la conjugaison des efforts. Le *leadership* est clairement assuré par le parquet, autour du suivi d'une meilleure définition et cohérence des actions de police judiciaire sur le site. L'adhésion au GLTD vaut adhésion au principe d'une action renforcée en moyens et intensifiée en manifestations de la police judiciaire. Tout s'ordonne autour de cet objectif et en découle, y compris les actions de prévention qui peuvent être décidées à la faveur de cette action première.

Le GLTD innove donc par la conjugaison des deux lignes autour desquelles s'était organisée la politique judiciaire de la ville et dont la séparation la retenait de s'engager plus hardiment dans l'action de terrain. Mais quel est le bénéfice réel de cette « audace institutionnelle » ? Qu'institue-t-elle justement en propre ? Et avec

quel effet ? On voit bien d'où vient l'originalité du GLTD par rapport à la maison de justice et au CCPD. Reste à comprendre comment « marche » ce nouveau dispositif et ce qu'il produit. Pour rendre compte du mode d'action du GLTD et de sa production, nous proposons d'utiliser les concepts de « magistrature sociale » et de « souci du territoire ». Soit deux formulations qui appellent explicitation et illustration.

UNE MAGISTRATURE SOCIALE

La question du fonctionnement d'un groupe local de traitement de la délinquance peut paraître naïve, tant les formules partenariales, présentées comme la solution magique à tous les problèmes de l'action publique, se sont souvent révélées décevantes. Rituel obligé, chacun y sacrifie avec un enthousiasme dûment tempéré par la lassitude de la « réunionite », le sentiment que cette façon de mettre en commun les problèmes et les ressources avantage certains plus que d'autres, que se mettre tous autour d'une table n'abolit les inégalités qu'en apparence, qu'il ne faut s'y engager qu'en gardant à l'esprit le souci de servir son propre service d'abord. Chacun y va, en somme, pour en être, pour marquer sa place, « pour voir », comme on place un jeton à une table de poker dans l'espoir de ramasser le pot si d'aventure il en valait la peine mais sans prendre le risque de se dépouiller. Derrière ces retenues, on trouve toujours les mêmes justifications : pourquoi s'engager à fond dans un dispositif dont les tenants et aboutissants n'ont pas été démocratiquement déterminés ? Pourquoi s'exposer en évoquant devant les autres les difficultés que l'on rencontre dans l'accomplissement de sa propre mission, si c'est au risque de servir de bouc émissaire à leurs propres mais tacites défaillances ? En fait, l'intérêt du GLTD tient justement à ce qu'il semble avoir été conçu pour prévenir de telles objections, de telles restrictions. D'abord, il s'attache à lever, autant que faire se peut, les malaises inhérents à l'inégalité qui existe de fait entre les partenaires - si bien dissimulée soit-elle derrière les dénégations de la rhétorique d'usage. L'habileté, en l'occurrence, consiste à évi-

ter toute hypocrisie et à rendre manifeste le *leadership* du parquet, à en faire même la condition d'efficacité du groupe. Celui-ci est progressivement formé à partir d'échanges bilatéraux avec chacun des partenaires présents par le parquet. Pour chacun d'eux, la règle du jeu avec le *leader* est définie de façon qu'il voit ce qui est escompté de lui et ce qu'il peut en retirer. Ensuite, le dispositif GLTD fait de la réunion de tous le principe d'un renforcement de chacun dans ses activités propres et non celui d'une contribution au travail des autres aux dépens de l'énergie de chacun. Il y a ainsi un premier registre de fonctionnement du GLTD qui se situe au niveau de l'échange restreint entre le magistrat et chacun des partenaires. Le second niveau du fonctionnement consiste en un échange généralisé entre tous. Qu'obtient dès lors chacun en échange de l'acceptation de se plier à la règle du jeu proposée par le procureur ? Inversement, que gagnent tous à s'inscrire sur une scène commune, sous la houlette du procureur ? À ces deux interrogations, on peut répondre que le gain consiste en l'établissement d'une magistrature sociale. L'association de ces deux termes est choisie à dessein pour souligner cet effet de gain à deux niveaux. D'une part, la magistrature augmente bien ses ressources en mobilisant celles de ses partenaires « sociaux », puisque ceux-ci s'inscrivent dans la préoccupation d'accomplissement de sa mission, mais elle leur apporte un soutien renforcé, un appui direct dans leurs tâches spécifiques. C'est l'effet de l'échange restreint. Quant à l'échange généralisé, il institue l'ensemble des partenaires en une autorité (sens étymologique de *magister*) collective, capable de prendre des décisions, d'engager des actions, mais surtout de former un réseau de gens se tenant mutuellement face à leurs difficultés respectives, en puisant leur force auprès de l'instance qui les réunit au départ, mais qui doit se retirer progressivement au fur et à mesure que s'affirme la force qui résulte de leur seule réunion. Pour comprendre le fonctionnement d'un GLTD, il convient donc de distinguer le mécanisme des échanges restreints (bilatéraux) et celui de l'échange généralisé (fruit de l'établissement d'une scène commune).

Lorsque la décision est prise par le parquet de constituer un GLTD sur un site particulier, un substitut se trouve chargé d'établir avec les partenaires éventuels une série de contacts destinés à expliciter auprès de chacun le sens de la démarche proposée et de lever les objections explicites ou les réserves latentes qui peuvent exister à son encontre. Ce « travail de conviction » s'engage toujours à partir d'une demande de renseignements formulée par le parquet, soucieux de disposer du savoir des différentes institutions sur les incidents, les infractions et les problèmes dont elles sont le cadre afin de mieux ajuster sa stratégie d'investigation et de répression. Face à cette demande de renseignements, la réaction la plus fréquente est faite d'une méfiance, tantôt idéologique - refus d'adopter une attitude assimilée à de la délation -, tantôt corporatiste - pourquoi prendre en charge une mission qui appartient à d'autres ? Pour convaincre ses partenaires, le parquet dispose d'un atout majeur : la gravité de la situation, l'état de faiblesse dans lequel les différentes institutions sollicitées se trouvent. De façon informelle s'élabore alors un échange dont les termes consistent, pour les partenaires pressentis, à « profiter » un tant soit peu de l'autorité du parquet, en tirant de sa fréquentation un regain d'autorité mais aussi en puisant dans la connaissance de son fonctionnement et dans la certitude de sa présence un principe de réassurance et, pour le parquet, à récolter de l'information mais également à faire passer au sein des institutions son discours sur le droit comme « philosophie » de la vie en société. Bien entendu, ce protocole d'échange varie en fonction de la nature de l'interlocuteur, et surtout de la position qu'il occupe préalablement par rapport à l'appareil judiciaire.

Remobiliser la police

La position initiale de la police se caractérise fréquemment par une attitude de retrait. On connaît l'exaspération des policiers par rapport à la répression des mineurs, l'impression qu'ils ont que leurs efforts ne sont pas suivis d'ef-

fets judiciaires, le sentiment d'inutilité qui en résulte. En conséquence, on remarque une tendance croissante à l'inaction concernant ce type de délinquance. S'agissant de plusieurs des sites en GLTD, cette tendance est particulièrement marquée. La police paraît avoir renoncé à y assurer une présence et une réponse véritables par rapport à l'ensemble de la délinquance. Comment le parquet présente-t-il alors à la police sa proposition d'en « faire plus » sur les sites en question ? Il s'agit en fait pour lui de convaincre les policiers que les préoccupations de la justice sont les mêmes que les leurs : l'efficacité de la répression, une présence forte, pas de laxisme. Dans le cadre des GLTD, ce travail de réassurance prend un tour plus personnalisé. En plus des réunions d'information organisées par le parquet à destination des officiers de police judiciaire, l'un des magistrats du parquet des mineurs invite - et accueille régulièrement - des policiers à sa permanence, de sorte qu'ils puissent se rendre compte concrètement du mode de fonctionnement du parquet. L'aspect relationnel est ainsi subtilement mêlé à l'aspect de « cadrage ». À cet exercice de pédagogie des conditions de son action, le parquet ajoute un argumentaire plus substantiel : le traitement en temps réel qu'il met en œuvre produit nécessairement une relégitimation de l'intervention policière, par le fait que celle-ci est suivie d'effets judiciaires perceptibles, dont les policiers peuvent faire état. D'autant que, sur un plan plus individuel, ceux-ci ont le sentiment de pouvoir peser sur la décision des magistrats. La démarche des GLTD ajoute, pour la police, un gain en termes d'image, parce que le groupe lui procure l'occasion de faire connaître son action, en évoquant devant lui des affaires précises et sa manière de les traiter, en montrant « qu'elle va partout », comme c'est le cas avec les contrôles d'identité sur réquisition du parquet. Pour celui-ci, le gain de l'opération est double. D'une part, elle permet un contrôle accru sur la police à travers des relations individualisées qu'instaure le contact téléphonique ainsi que la tenue des réunions. Mais elle induit aussi une remobilisation des policiers. En échange de cette prise au sérieux de leur tâche et des difficultés qu'elle comporte, les policiers sont conduits à s'investir plus sur les sites concernés, à pousser à l'extrême la systématisation de la réponse. À côté des

contrôles sur réquisition du procureur, la présence policière se renforce en effet sous forme d'ilotage ou de rythme de passage des services spécialisés tels que la Brigade anti-criminalité (BAC) ou les services départementaux.

Gagner les enseignants

L'école est le partenaire le plus « recherché » par le parquet. Le « concept » de GLTD tel qu'il s'est forgé en Seine-Saint-Denis s'inscrit en effet dans le prolongement de la politique appliquée dans l'ensemble du département qui consiste à rendre systématique le signalement à l'Inspection académique, à la police et au parquet, de l'ensemble des incidents survenus en milieu scolaire. Certes, les enseignants redoutent de se voir considérer par leurs élèves comme des « donneurs ». Pour lever ces réticences, le parquet met en avant le besoin qu'il a de bénéficier d'informations les plus précises possible, pour identifier le fameux noyau dur de la délinquance qui perturbe aussi bien le fonctionnement des établissements scolaires que l'ordre public. Les enseignants connaissent individuellement tous les jeunes, et leurs familles. Ils sont donc en mesure de renvoyer au parquet une information précieuse. Un second argument revient à dénoncer « l'incohérence » des enseignants. Ceux-ci se plaignent, comme individus, de leur préjudice, mais sont réticents, comme enseignants, à en dénoncer les auteurs. Cette ambivalence, tolérable autrefois, pose aujourd'hui problème, compte tenu de la disparition des repères, en matière de juste et d'injuste, jusque chez les parents. L'accent est mis ainsi sur la dimension éducative, citoyenne de la démarche.

La rigidité du corps enseignant à l'égard de la justice, très forte jusqu'aux années quatre-vingt, tend toutefois à disparaître. De nombreux établissements ont engagé une réflexion autour de l'idée de respect de la règle, de mise en cohérence des discours, de clarté dans les réponses, le tout dans une perspective de reconstitution de l'autorité des parents. Auprès de ces établissements-là, l'argumentation du parquet rencontre évidemment un accueil plus favorable. Les enseignants aperçoivent le bénéfice que l'école

peut tirer de sa participation à la démarche, en termes de renforcement de son autorité propre : par rapport aux élèves les plus difficiles, dont le suivi judiciaire sera désormais porté à la connaissance des chefs d'établissement (qui disposent ainsi de la possibilité d'y articuler leurs propres réponses internes) ; par rapport aux parents, lorsque ceux-ci sont absents, récalcitrants, qu'ils prennent la défense de leurs enfants délinquants, le parquet s'offrant alors de leur rappeler leurs devoirs d'éducateurs.

Victimes ou responsables ? Les bailleurs dans l'entre-deux

Les bailleurs sociaux se trouvent, comme l'école, en première ligne dans les quartiers dégradés. Mais leur position par rapport au traitement local de la délinquance n'est pas pour autant identique. L'idée de collaborer avec le parquet suscite chez eux, à certains égards, des résistances plus fortes que chez les enseignants. À la fois accusateurs et accusés, la plupart des bailleurs sociaux occupent dans les cités en GLTD une position délicate. Ils se disent victimes de dégradations, des retombées des trafics illicites, de la présence de jeunes plus ou moins malveillants dans les halls, des conflits de voisinage parfois lourds qui en découlent et se positionnent en conséquence comme des « usagers du parquet » plutôt frustrés. Mais ils apparaissent également comment partiellement responsables de la dégradation des lieux, et donc du climat, dans ces immeubles où leurs investissements en matériel et en présence humaine restent souvent des plus limités.

La demande que le parquet leur adresse porte d'abord sur son besoin d'informations et sur la nécessité d'un appui technique pour la partie « dure » de la démarche, en signalant les endroits particulièrement problématiques et en facilitant la réalisation des opérations de contrôles d'identité ou de murage de caves. Les bailleurs accèdent facilement à ce type de demande, aussi longtemps qu'il s'agit de démarches de sécurisation « passive ». La situation se complique lorsque le parquet, se faisant plus pressant, les invite à « payer de leur personne », c'est-à-dire à impliquer leur personnel dans des formes plus actives de sécurisation :

présence accrue dans les immeubles, implication minimale dans des réunions avec les policiers et les habitants. Les résistances s'expriment ici sous la forme d'un refus d'endosser des missions considérées comme relevant de la compétence de l'État. Les termes de l'échange entre les bailleurs et le parquet sont ainsi moins clairs que dans le cas d'autres acteurs. Ou peut-être moins rapides et donc moins visibles. *A minima*, un effet positif provient du fait que la justice s'engage à donner des réponses fermes à la délinquance. D'autre part, les bailleurs peuvent escompter, à terme, un renforcement de la crédibilité de leurs gardiens moyennant une implication minimale dans des opérations du type réunions entre gardiens et policiers, ces réunions ayant pour objet non seulement de collecter des informations mais aussi d'informer les gardiens des réponses judiciaires, et donc de les « ré-assurer ». À quoi il faut ajouter, pour les deux partenaires, le bénéfice d'un contact entre parquet, police et habitants, permettant de parler de l'importance du dépôt de plainte et du témoignage.

Du côté des travailleurs sociaux et des professionnels de la justice des mineurs : résistances et méfiance réciproque

La relation qui s'établit avec les éducateurs, travailleurs sociaux et juges des enfants ne fait pas l'objet, comme avec l'Éducation nationale ou les bailleurs, d'une demande formelle de collaboration. La mise en route des GLTD a lieu sous l'œil on ne peut plus méfiant des éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). La politique de réponse systématique à la délinquance des mineurs que le parquet mène dans le ressort les a en effet conduits à devoir renoncer à une relation exclusive avec les juges des enfants, pour s'associer à un mode d'intervention plus directement en prise sur le pénal. L'idée d'une intervention éducative indexée sur la réintroduction de la loi commence bien à faire son chemin. Mais la méfiance par rapport aux GLTD reste extrême. « Travailler avec le parquet » représentait déjà pour les éducateurs un saut dans un monde *a priori* incompatible avec le leur ; le faire dans une logique de traitement intensif d'un quartier, entrer dans une problé-

matique ouvertement « sécuritaire » leur paraît inconcevable. Il s'agit en effet de passer d'une approche strictement individuelle à une démarche qui est non seulement collective par ses acteurs, mais surtout par son objet. Dans les GLTD, les individus semblent sacrifiés sur l'autel de la paix du quartier, de l'intérêt collectif, de l'ordre public. Cette méfiance se retrouve chez les éducateurs de prévention, chez les travailleurs sociaux de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), chez les juges des enfants. Au-delà, ou à côté, de la philosophie de l'action, on distingue également des aspects de concurrence. C'est le cas pour l'ASE, particulièrement hostile au principe même du signalement direct au parquet. C'est le cas, différemment, pour les juges des enfants, qui redoutent que le groupe ne se constitue en une instance décisionnelle les privant d'une partie de leur compétence propre. Entre le parquet et cette catégorie d'acteurs, la méfiance, en fait, est réciproque, et il ressort des propos des uns et des autres que les juges des enfants et les éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse ont, dans un premier temps au moins, été laissés largement à l'écart de la démarche. Les éducateurs qui entrent dans le jeu le font dans une logique de « fait accompli », un peu à reculons, dans la pensée qu'ils pourront au moins y faire passer « un autre discours que celui de la répression ». Une meilleure connaissance de la démarche, la confiance qu'inspire le responsable du parquet des mineurs - « le dispositif, entre ses mains à lui, est protecteur des libertés » - contribuent toutefois à un lent rapprochement, perceptible au moins dans les discours. Quant aux juges des enfants, le GLTD les intéresse en tant que lieu à partir duquel se retisse du lien social, à travers la mise en place de mesures utiles socialement, notamment autour de la procédure de réparation. Bref, c'est moins de renforcement d'une autorité défaillante dont il peut être question dans la relation de ces professions avec le parquet que d'une sorte de rapprochement des points de vue. Ces acteurs intègrent un minimum de préoccupations d'ordre public, même s'ils ne les concrétisent pas eux-mêmes.

Reste la relation entre le parquet et les autorités municipales. À l'évidence, la position des municipalités apparaît

souvent malaisée, comme prises en tenaille entre demande de sécurité et défiance par rapport aux interventions sécuritaires. Elle reflète, de façon plus ou moins appuyée, l'ambivalence de la population. Tous les sites en GLTD font partie de communes qui, initialement, sont en position de demande par rapport à la justice. «Les villes appellent quand un quartier va mal». Que demandent-elles toutes ? Un surcroît d'intervention des autorités répressives, et une information sur le suivi des affaires de délinquance. Elles se différencient seulement par la suite par le caractère plus ou moins revendiqué de leur demande de sécurité. Telle ville affiche quasi simultanément son souci sécuritaire, impliquant collaboration avec le parquet, et la distance qu'elle entend garder par rapport aux autorités répressives. Telle autre souhaitera que son intérêt pour la démarche, explicitement formulé à l'adresse du parquet, demeure pour le reste dans le registre du non-public. Un autre facteur de différenciation réside dans l'existence et le dynamisme plus ou moins important, localement, d'une politique de prévention et de développement social urbain. Le travail de conviction par rapport au volet répressif du GLTD consiste pour le parquet à obtenir des élus et des fonctionnaires municipaux le minimum d'appui visible indispensable à la cohérence de la démarche. Les villes redoutent que les opérations massives de contrôles d'identité n'apparaissent comme la sanction négative de leurs efforts en matière de prévention et d'action sociale, comme l'aveu de leur échec en quelque sorte. Le parquet sollicite également les élus municipaux d'investir leurs éducateurs mais aussi de repenser parfois les infrastructures urbaines en fonction de l'exigence de sécurité. En contrepartie de cet effort, il leur promet un retour d'informations, un état du suivi des affaires ayant eu pour cadre le quartier concerné. Cet apport doit, en théorie, lui permettre de montrer à la population que la justice et la police interviennent, et de renforcer ainsi son autorité.

UNE SCÈNE COMMUNE

Les échanges restreints réussissent bien à convaincre chacun qu'il a à gagner à travailler avec le parquet. Mais les

convaincre tous du bénéfice qu'ils ont à œuvrer ensemble est une autre affaire. Les premières séances sont caractéristiques de ces groupes dont chacun des membres ne connaît ou ne veut connaître que la puissance qui l'a invité, en l'occurrence le parquet, et se méfie des autres comme d'autant d'accusateurs possibles sur les insuffisances dont il ferait preuve et qui seraient cause de leurs propres problèmes. Tout se passe comme si les « partenaires » étaient tentés de se redistribuer en deux camps : les prestataires de la sécurité et ses usagers. Or, la raison d'être du dispositif tient dans l'effacement relatif de cette frontière. Aussi bien, tout l'art de l'animation de ces groupes consiste-t-il à faire partager le point de vue des prestataires de sécurité aux usagers et réciproquement. À ce niveau aussi, tout repose sur un échange. Mais celui-ci ne concerne plus ce que chacun peut apporter au parquet et recevoir de lui dans le cadre de sa mission spécifique. La confrontation s'élargit pour mettre face à face des exigences dont la complémentarité de principe va de soi mais dont les modalités font sérieusement problème : la production de l'ordre public et celle de la cohésion sociale. Car contribuer à une meilleure répression ne résout que pour partie le problème du site considéré. Le résultat demeurera limité au temps de l'intensification de l'action publique si une amélioration des conditions d'organisation du travail des services publics et sociaux, de leurs relations avec la population, n'est pas mise en regard. Il faut qu'une élévation de la capacité de prise en charge des problèmes de sécurité par chaque institution se développe, à la faveur de cette concentration des efforts judiciaires et policiers. L'intérêt collectif des partenaires du parquet porte sur cette amélioration de la cohésion sociale. Aussi toute la dynamique du GLTD résulte-t-elle de cette tension entre la recherche de l'ordre *stricto sensu* et celle d'actions susceptibles de modifier le rapport des bailleurs aux habitants, des élèves et des parents d'élèves aux enseignants, des adultes et des jeunes. Sur cette « scène commune », les différents acteurs, par leur confrontation et par l'impulsion donnée par le parquet, sont progressivement amenés à reconsidérer leur position respective dans la production de

la sécurité et, sans se départir de leur compétence propre, à la réinvestir au contraire, à « en faire plus » chacun dans son domaine.

Secret partagé et fin des tabous

Dans cet échange, le parquet apporte un encouragement aux initiatives de ses partenaires. Il pousse à la constitution d'alliances tactiques entre les uns et les autres autour d'actions susceptibles de rétablir la confiance face aux problèmes de la cité, de les identifier, de leur trouver des solutions, de réinvestir l'espace. Il s'associe à leurs actions. Il partage leurs préoccupations au même titre qu'eux partagent les siennes. Un double tabou s'effondre : celui qui veut que la magistrature ne s'intéresse qu'à la répression, celui qui veut que les institutions non judiciaires se tiennent hors du registre de la répression.

Une expression caractérise bien le fonctionnement de cet échange généralisé : celle de « secret partagé ». Elle désigne la pratique qui consiste pour le magistrat comme pour ses partenaires à nommer éventuellement les individus qui posent problème. Horrible délation, entorse grave à la déontologie pour les travailleurs sociaux, cette pratique n'est cependant ni systématique, ni suivie d'effets répressifs particuliers. Elle symbolise plutôt la confiance mutuelle, la reconnaissance que les uns et les autres s'engagent au-delà des apparences. Elle n'est possible que parce que les magistrats s'engagent dans des activités pédagogiques, avec les enseignants ou les associations, qui les font tout autant sortir de leur rôle restrictivement compris que leurs partenaires élargissent le leur lorsqu'ils évoquent nominalement des délinquants. Car ce qui émerge dans les réunions des groupes, ce sont, autant et plus que les trafics et violences en tous genres, les halls d'immeubles et leurs jeunes « ventouses », les cages d'escalier maculées ou régulièrement privées d'éclairage, les sorties d'école et l'agitation qui les entoure, telle portion de rue où se multiplient les accidents de circulation, telle station de RER où ont élu domicile des individus plus ou moins inquiétants. Ces problèmes ne relèvent pas, *stricto sensu*, du travail de la magistrature qui ne

connaît en principe que des individus auteurs d'infractions pénales. Ils relèvent d'une connaissance du territoire, d'un souci de celui-ci qui constitue en fait le véritable enjeu du GLTD. Tout se passe comme si la répression des individus était un moyen, un prétexte à la limite, pour engager une action sur ce qui ne relève pas de la justice mais dont personne ne peut s'occuper sans elle.

LE SOUCI DU TERRITOIRE

On voit bien comment la magistrature et ses partenaires échangent leurs préoccupations et font du territoire d'une cité l'objectif de leur action. Mais qu'est-ce que signifie le fait que le territoire devienne le souci commun d'institutions aussi diverses ? Ceci, que le territoire ne va plus de soi, que l'on a perdu l'évidence des partages qu'il instaurait, des parcours qu'il autorisait, qu'il n'assure plus, ou plus clairement, la fonction de disposition des individus en société qui est la sienne. Car le territoire est un espace conçu de façon à pouvoir être partagé, à permettre aux individus de savoir où ils sont les uns par rapport aux autres, de se sentir à l'aise dans la portion qu'ils occupent sur celui-ci. On peut comprendre ce rôle du territoire en reprenant l'analyse qu'en a faite Hannah Arendt à partir de l'image de la table commune¹. Selon elle, partager un espace suppose de s'établir avec les autres dans une relation où l'on est à la fois relié et séparé d'eux, grâce à un élément commun, comme une table, qui fait que les gens se distribuent autour d'elle, peuvent se donner à voir et à entendre les uns aux autres tout en gardant leurs distances, parce qu'ils disposent de cet élément qui s'intercale entre eux. L'espace public constitue cette table à l'échelle de la vie dans un quartier, dans une ville. Il a d'abord vocation à séparer, à instaurer le respect des gens entre eux, à les amener à se tenir à distance « respectable » les uns des autres. Que l'espace se dégrade, qu'il perde de sa capacité à imposer cette retenue, et l'on assiste alors à une emprise des plus forts, à des effets de dépendance, de caïdat, de suffocation des faibles par ceux qui font état de leur supériorité physique, de leur propension à la violence. Les rela-

••••(1) ARENDT (Hannah), *Condition de l'homme moderne*, 1962, pour l'édition originale ; 1983 pour une édition française, Paris, Calmann-Lévy, 400 p.).

tions mafieuses, le racket, la peur, la rumeur prolifèrent sur fond de destruction de l'espace public, de la « table » qui sépare les habitants d'un territoire. Le grignotage de l'espace public, la difficulté des allées et venues du fait de l'occupation exclusive des lieux communs par un groupe ont cet effet destructeur. Ce n'est pas seulement la sécurité *stricto sensu* des personnes qui se trouve en cause, mais bien aussi, bien plus encore, l'existence d'un espace commun nécessaire à une vie sociale où l'égalité de tous fonde la vie démocratique. La qualité du territoire disparaît tout autant lorsque les gens se trouvent uniquement séparés, repliés dans leurs logements, écartés les uns des autres par la crainte de l'effondrement de leur part d'autonomie, par la peur d'un contact qui signifierait confusion, allégeance, dépendance. L'espace public disparaît ainsi d'une autre manière, par la préservation totale de soi. L'indifférence aux affaires de tous, au bien commun, le refus des gens de « se mêler de ce qui ne les regarde pas » prospèrent tout autant sur ce versant de la destruction du territoire qui accompagne généralement le premier. Ainsi comprise, la notion de souci du territoire permet de regrouper l'ensemble des préoccupations exprimées dans les GLTD par les partenaires de la magistrature. Tous parlent en termes de « territoire ». Il s'agit toujours pour eux de gagner « la bataille du territoire » : celle qui ferait de leurs espaces des enjeux d'appropriation entre factions rivales de jeunes ou d'ethnies, ou pire, celle qui les inscrirait dans la mouvance de l'un ou de l'autre.

Que peut faire, que fait un GLTD par rapport à cet objectif de requalification du territoire ? Une fois passé le moment du diagnostic, les actions suivent précisément les deux voies de constitution d'un espace commun que nous évoquions : séparer, casser les logiques mafieuses qui instaurent la domination du fort sur le faible, du même sur l'autre et relier, recréer du lien social pour « sortir » les individus de la sphère privée où ils se réfugient.

UN DIAGNOSTIC COLLECTIF

Lieu de rencontres, d'échanges, de débat, le GLTD permet la confrontation des points de vue des différents acteurs

sur l'état du site, sur les problèmes que celui-ci connaît, quelle qu'en soit la gravité. La confrontation des diagnostics met rapidement en évidence le décalage qui existe entre la réalité vécue et les statistiques. Le nombre et le contenu des plaintes n'épuise pas ce qui ressort des mains courantes, des courriers adressés aux autorités municipales. Les réunions de groupe consacrent un temps considérable au recueil des « impressions » des différents acteurs. Le parquet se fait adresser régulièrement par chacun d'eux des listes d'« incidents » qui sont loin, d'habitude, de faire tous l'objet de communication aux autorités. L'expertise des divers intervenants, que le groupe constitue en expertise commune, devient alors opposable aux comptages institutionnels. Elle ne parle pas tant de chiffres que de l'espace réel, de son état. Elle inventorie la dégradation du territoire. Le diagnostic va d'ailleurs au-delà de la description d'espaces intermédiaires qui seraient insécures en raison de leur fréquentation ou de leur occupation par des individus plus ou moins inquiétants. Souvent, c'est l'espace lui-même qui est présenté comme dégradé, puis menaçant. Fréquemment, venant du milieu scolaire, on entend des propos comparant l'espace de l'école, sécuritaire, tranquille, le seul où les enfants se sentent encore protégés, et l'espace extérieur, du quartier, par nature menaçant et plein de périls. C'est aussi le caractère concentrationnaire d'un quartier qui est mis en avant, en raison de la quasi absence de commerces qui en fait un espace dont la seule fonction est de « parquer » des gens.

Le diagnostic, quand il se précise, renvoie cette dégradation, d'abord, à l'instauration d'une logique mafieuse : une appropriation exclusive du territoire, au nom de la loi du plus fort, qui s'exprime aussi comme la loi du même. Les notations, là aussi, sont nombreuses. Cela commence par la configuration du site, parfois, réputé impossible à surveiller et encore plus à investir par la police en raison de la disposition des lieux, tout faits de coursives et d'impasses. Souvent les habitants paraissent enfermés dans une logique de connivence avec les délinquants, les trafiquants, dont ils n'arrivent plus à se distinguer (loi du même) ni même à discerner encore ce qui est conforme ou non à la loi. Une riva-

lité entre bandes débouche sur mort d'homme : c'est un accident. Une interpellation policière fait une victime : c'est un assassinat. Un travailleur social comparera ce quartier à une famille incestueuse, où la confusion des rôles rend difficile la constitution de repères, où les jeunes se décrivent comme victimes simultanément de la mafia et des autorités. L'autre versant de cette dégradation de l'espace, conséquence de la loi du plus fort, se manifeste sous la forme d'un repli sur le privé. Chacun se terre chez soi. Plusieurs fois on entendra comparer l'état de dégradation des parties communes des immeubles et l'impeccable propreté, le soin apporté à l'intérieur des appartements. Ou encore se trouve évoqué le sentiment des gens d'être épiés par ces jeunes sans occupation qui... occupent les halls. Le repli sur le privé consiste également, surtout, dans le refus de se mêler de ce qui se passe à l'entour. Les habitants répugnent à signaler les incidents du quartier, même lorsqu'ils en sont eux-mêmes victimes.

La loi du même autorise à agresser celui qui n'est pas du quartier, puisque le respect est proportionnel à la proximité, à l'appartenance au même lieu. Aussi, l'action du GLTD consiste-t-elle à se concentrer sur l'élimination de cette attitude, au principe de tous les irrespects. Cela oblige la police à renoncer, pour partie, à jouer la rentabilité judiciaire, l'efficacité immédiate, au profit d'un travail de mise en scène de la loi commune (contrôles d'identité, visites de caves) dont tous savent que, malgré les efforts déployés, il n'est pas d'un grand « rapport » en termes d'arrestations effectuées. Dans le même esprit, la police encourage à porter plainte pour de plus petites affaires, dont elle sait qu'elle a très peu de chances de découvrir les coupables. Les bailleurs, pour leur part, contribuent à la réappropriation du territoire en colmatant les brèches qui en offrent à certains la maîtrise exclusive et à travers lesquelles il perd de sa consistance, de sa netteté. Cela passe par le murage des caves abandonnées, par la fermeture de coursives permettant à un infracteur de disparaître aussitôt après son agres-

sion commise. Mais c'est aussi rendre le circuit d'électricité public inattaquable, ou encore effacer systématiquement les tags. Les enseignants acceptent que la police fasse des fouilles de cartables, initient eux-mêmes des opérations anti-tags, montrent ainsi que le collègue n'appartient pas au quartier, ne subira pas la loi du même. La Protection judiciaire de la jeunesse, par des confrontations organisées entre jeunes et adultes, cherche à casser la logique qui consiste à inverser un meurtre en accident parce qu'il est commis par des jeunes du quartier et des accidents en meurtres parce qu'ils sont liés à une opération policière. Elle rompt au moins partiellement avec son attitude empathique, sa propension à chercher ce qui excuse le comportement agressif, pour permettre sa mise en accusation, par ceux d'abord qui en pâtissent.

RELIER

Rétablir la distance, le respect, est une fin en soi, mais aussi un moyen : celui de pouvoir renouer des liens délivrés de la peur, restaurateurs d'un être ensemble, d'une continuité entre institutions et usagers, entre les habitants eux-mêmes. Car ce lien s'est détruit. Les parents ont pris l'habitude de ne connaître de l'école que ce que les enfants veulent bien leur en dire, par ignorance culturelle des mécanismes scolaires, bien sûr, mais aussi par renoncement, par une trop commode complicité avec les enfants dans un discours négatif sur l'école. Faire en sorte que les parents réinvestissent l'école, la relégitiment en y venant et en acceptant de discuter du sort de leurs enfants, est permis par le recours aux associations ethniques, par la création de maisons de parents, mais aussi bien par la magistrature qui les somme de répondre aux convocations de l'école, qui organise des réunions de parents ayant des enfants violents, difficiles. La RATP va organiser des déplacements de jeunes des cités le soir en les emmenant au théâtre... Cette réorganisation des liens sociaux est surtout le fait de partenaires du parquet qui cherchent à compenser la partie dure, répressive du GLTD en développant des formules associatives. C'est le sens d'opérations du type « le

quartier est l'affaire de tous». À Stains, par exemple, l'action consiste en un nettoyage et un jardinage de parties communes. La MOUS, l'office HLM et l'Éducation nationale collaborent ensemble à cette opération de requalification de l'espace qui, elle-même, supporte une stratégie d'éducation civique, de formulation des droits et devoirs des uns et des autres. Cela suppose l'acceptation par les institutions du désir des habitants, la reconnaissance qu'ils savent ce qui leur convient mieux qu'elles-mêmes (sur la localisation d'un bureau de poste, par exemple). Le signe le plus fort de la fin d'un repli sur le privé est donné par la montée du collectif sous la forme de pétitions, de valorisation des associations, de création de celles-ci parce que le GLTD a instauré un climat de sécurité propice, leur permettant de prendre en mains la question de leur sécurité.

Que produit un GLTD après six mois en général, un an souvent, deux ans parfois d'existence ? Essentiellement, la possibilité d'y mettre fin. Ou, du moins, de le mettre en veilleuse, selon la formule consacrée. Les sacro-saints chiffres de la délinquance ont baissé. Plus sérieusement, les responsables de tous les services ont appris à travailler ensemble, à réagir autrement que sur un mode panique ou par la politique de l'autruche. Les habitants ont trouvé des interlocuteurs disponibles et appris à croire en leurs propres forces. Est-ce le retour définitif à la normale, la garantie pour autant d'une sortie irréversible de la logique du hors-droit ? Il y aurait quelque candeur à le dire. D'abord, parce que la violence n'est souvent que déplacée d'un quartier à l'autre, que ce qui est réussi là oblige à en faire autant à côté. Ensuite, parce que la pérennisation de tels acquis fait problème. La réussite, même relative, tient à l'agencement de relations interpersonnelles entre les responsables d'institutions. Mais ces personnes bougent, mutent, et la trame porteuse de la confiance risque de se défaire. Surtout, de tels efforts ne valent qu'autant qu'ils sont suivis d'un travail de fond sur les conditions sociales et économiques de vie dans les cités. Et là, le bénéfice du GLTD paraît entièrement dépendant de la mise en œuvre d'une véritable politique de la ville.

■ Jacques DONZELOT, Anne WYVEKENS

DU DIAGNOSTIC À L'ACTION : L'ÉCHELLE PERTINENTE DU TERRITOIRE

— par Hugues LAGRANGE

La contractualisation récente entre l'État et les collectivités locales, de la sécurité dans les villes pourrait constituer un élément important de la mutation de la culture politique française inaugurée par les lois de décentralisation et appelée aujourd'hui par l'ouverture européenne. La rencontre entre des opportunités offertes par des centres riches et anonymes où s'exerce prioritairement une délinquance prédatrice et des dispositions acquises dans les quartiers de relégation est la matrice spécifique de la délinquance contemporaine. Il faut donc articuler un diagnostic des problèmes à l'échelle de l'agglomération à des réponses beaucoup plus localisées, et adaptées à la diversité des quartiers.

L'idée d'associer la réalisation de diagnostics à des contrats d'actions locaux en matière de sécurité n'est pas nouvelle. La Délégation interministérielle pour la Ville a lancé en 1991, une demande de réflexion, malencontreusement appelée « Cahier des charges pour des diagnostics locaux de sécurité ». Puis de 1993 à 1995, l'idée de réaliser avec quatre communes - Épinay, Lille, St-Étienne, et Montpellier - à la fois des enquêtes locales de victimation et des fiches sur l'offre locale de sécurité a été caressée sans parvenir au stade des réalisations. Devant ces conséquences, de nombreuses municipalités se sont lancées dans des diagnostics locaux, seules ou avec l'aide d'universitaires, d'institutions publiques, et de façon croissante, avec celle de bureaux d'études. Dans l'ensemble, ces diagnostics, s'ils apportent des connaissances précises sur le plan local, n'ont pas procédé d'abord à un découpage territorial sur la base duquel on pourrait véritablement confronter les informations et les données chiffrées traduisant l'ac-

tion des divers partenaires sur les mêmes unités géographiques. Les données rassemblées sont parfois très approfondies mais, de façon caractéristique elles gardent la forme d'un empilement d'informations où chaque partenaire suit sa logique propre, son découpage territorial, son cadre temporel spécifique. Il y a rarement eu véritable mise en commun, c'est-à-dire constitution d'un cadre pour l'analyse, l'action et l'évaluation. La possibilité de mettre en rapport, dans un quartier donné, par exemple, le taux de suivis au titre de l'AEMO civile, le taux d'absentéisme scolaire et le taux de mineurs mis en cause qui y résident, n'existe pas. L'idée qu'il y a une fabrique délinquante qui résulte de la conjonction sur des micro-territoires de déficits ou de carences des réponses n'a pas été prise au sérieux dans ses implications les plus concrètes. Une compréhension des sources et des enjeux de ce découpage local fait défaut.

LE DÉSAISISSEMENT DE L'ÉTAT

176

Au cours de la période qui va de la seconde guerre à 1975, la progression des vols a été considérable tandis que les violences restaient assez stables. De 1975 à 1995, la croissance des vols se fait à un rythme moins rapide, leur taux passe de 23,3 pour mille à 41,4 pour mille. Au cours de cette seconde période 1972-1997, les dégradations de biens privés et publics, c'est-à-dire pour l'essentiel les atteintes portées contre les voitures dans l'espace public ont connu une croissance soutenue de 1972 à 1982-84, puis, après un léger déclin entre 1985 et 1988, une nouvelle croissance forte jusqu'en 1993. Il est remarquable qu'au cours des dix dernières années, les atteintes explosives, dégradations de biens publics, incendies de voitures, ont eu, comme les coups et blessures volontaires, une croissance plus rapide que les vols.

L'AFFAIBLISSEMENT DE LA CAPACITÉ DE RÉPONSE

On assiste à un affaiblissement de la capacité de l'État à répondre non seulement sur le plan des atteintes aux biens mais aussi de la sécurité des personnes. « *L'État se trouve*

affronté à deux défis qu'il a peine à relever. Sécurité de l'espace public tout d'abord, dans la mesure où l'on craint de voir se dessiner, au moins tendanciellement, un espace interstitiel abandonné entre des zones plus ou moins mises en sécurité. Sécurité des particuliers ensuite : privés des parapluies communautaires traditionnels, n'accédant (...) qu'au bas de gamme du marché de l'assurance et de la sécurité, ils tournent vers la puissance publique une demande de sécurité contre les agressions et surtout les prédations, à laquelle elle répond avec peine»¹. Alors que la délinquance acquisitive s'envole dans les années 1950-72, la réponse étatique, c'est-à-dire d'abord policière, perd de son efficacité. Ceci est particulièrement net lorsqu'on prend le contentieux le plus massif que sont les vols. De 36,3%, en 1950, le taux d'élucidation des vols, c'est-à-dire le nombre d'affaires pour lesquelles la police a pu identifier au moins un auteur présumé et le mettre en cause formellement dans un procès verbal adressé au parquet, est tombé à 22,6% en 1972. De 1973 à 1995, le taux d'élucidation continue à s'éroder, certes moins vite : il passe de 19,3% à 14,6%. Ceci est la base d'un phénomène de ciseaux, régulièrement pointé par P. Robert, entre les attentes de la population et la qualité de la prise en charge publique : « quand elles déposent une plainte, les victimes ont globalement l'impression que la police ne lui donne aucune suite »². De ce fait, plus qu'autrefois, les villes et les acteurs locaux se considèrent comme destinataires de la demande de sécurité.

••••(1) ROBERT, 1998.

••••(2) ROBERT et al., 1994, p. 74.

VERS UN POLYCENTRISME SOCIAL ET POLITIQUE

La question de la prise en charge, par contrat entre l'État et les collectivités locales, de la sécurité dans les villes constitue un enjeu nouveau à bien des égards, quoi qu'il trouve dans l'histoire des actions menées au niveau local des précédents partiels. Elle pourrait constituer un élément important de la mutation de la culture politique française inaugurée par les lois de décentralisation et appelée aujourd'hui par l'ouverture européenne. En France, cette mutation est impulsée par l'État - ce qui n'est pas le moindre des

paradoxes. L'État doit ici, comme dans quantité de domaines, organiser son propre dessaisissement. Le mot est fort mais il est clair que le passage d'un État ordonnateur régalien à un État régulateur dans une société polymorphe et polycentrique est une révolution dans la culture politique, dont on comprend qu'elle ne se mette pas en œuvre sans difficultés. Il est souhaitable qu'elle se fasse. Le passage d'un État qui a monopolisé la garantie de la sécurité - un État qui, dans sa fonction vengeresse, est devenu partie au procès, évinçant la victime - vers un État incitateur ou animateur selon le mot de J. Donzelot et P. Estèbe, tel est l'enjeu des politiques envisagées à travers la mise en place des contrats locaux de sécurité.

L'inscription dans un espace européen interdit les anciens fonctionnements commandés d'en haut, elle implique de remplacer les injonctions par des incitations. À travers les CLS, l'État contractualise une part de ses missions avec les collectivités locales - communes ou agglomérations. C'est donc une étape dans le développement d'un polycentrisme social et politique. Quel est son avantage ? Gouverner les villes au plus près des demandes de leurs habitants, des services, entreprises et administrations qui s'y trouvent. Bref, raccourcir les circuits politiques. Les niveaux d'administration locales sont nombreux, trop nombreux sans doute, mais non sans une certaine cacophonie, leur multiplicité rétablit des boucles rétroactives dans un système administré d'une façon très rigide et ouvre un nouvel espace à la démocratie locale.

UN SERVICE LOCAL DU « VIVRE ENSEMBLE »

Ce processus est lié à l'avènement d'une société de services, qui a besoin d'un service public local prenant en charge la sécurité comme condition du « vivre ensemble ». Attirer des entreprises et donc des emplois a pour condition une garantie par les collectivités locales de la sécurité des personnels des entreprises qui sont implantées sur leur territoire. Elle a pour contrepartie d'offrir une détente sur le marché du travail local susceptible par ricochet de bénéficier aux plus démunis, si des actions de formation et de soutien sont

développées, si, à côté d'un emploi de haute qualification, se développent des possibilités d'emploi plus modestes. Il y a une série de micro-activités locales, dont la valeur à l'exportation est nulle, mais dont la contribution aux aménités collectives est considérable. Cela va des entreprises de petite taille travaillant pour le marché local ou sur des créneaux très spécifiques, à l'artisanat, aux associations de formation et d'entraide, aux services aux personnes à domicile. Cette nouvelle économie locale, consommatrice de main-d'œuvre est corrélative de la délocalisation des activités compétitives et crée de nouvelles possibilités pour le développement local. L'idée de mettre en commun au plan des agglomérations la taxe professionnelle pour faire bénéficier les communes les plus pauvres d'une action visant l'emploi local et la prévention de la délinquance n'est pas philanthropique, c'est une logique de l'intérêt : la délinquance est issue des zones de relégation limitrophes. L'exercice de l'égalité de principe suppose la prise en compte, comme un fait inacceptable mais comme une réalité incontournable, des inégalités de fait non seulement en matière de sécurité mais en matière de risque d'entrée dans la délinquance. Le principe de solidarité qui amène ceux qui sont en bonne santé à contribuer à l'amélioration de la santé de ceux qui le sont moins, conduit aussi à mettre en œuvre des politiques de discrimination positive pour réduire les risques des jeunes issus des milieux les plus défavorisés de glisser vers la délinquance et la toxicomanie. Une des conditions du pacte social est le retour à l'unité de l'espace public. Il n'y a pas qu'une alternative entre sécurité comme service public central ou sécurité comme service privé ; on peut envisager la sécurité comme bien commun produit par les coalitions locales¹. Telle pourrait être l'ambition d'une politique locale ouverte sur le siècle à venir. C'est une nécessité parce que le contexte social et politique actuel est un contexte de fragmentation sociale et d'extension de la délinquance sur une échelle inconnue depuis la 2^e guerre.

.....(1) MARCUS, VOUREC'H, 1998.

LES IMPLICATIONS DE LA TERRITORIALISATION DE LA CRIMINALITÉ

On parle sans précision de quartiers sensibles, en difficulté, de quartiers pauvres, de cités, de banlieues ; la mul-

tiplicité des termes traduit autant l'embarras de l'observateur, de l'élu ou du responsable administratif qu'une orientation interprétative. La Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), à travers les procédures du Développement social des quartiers (DSQ) puis celles du Contrat de ville, a produit une définition des quartiers prioritaires pour l'action publique : ce sont des quartiers caractérisés par un ensemble de déficits (enclavement, mauvais état du bâti, etc.) et de fragilités sociales - RMI, chômage, familles monoparentales. Plus de 500 quartiers bénéficiaient de tels contrats dès la fin des années quatre-vingt. Le rapport Sueur considère que plus d'un millier de quartiers relèvent de cette qualification¹.

Cette définition, qui peut être discutée pour ses manques ou ses incohérences, présente l'immense avantage de fournir une liste fondée sur des critères précis. L'analyse critique des caractéristiques des quartiers retenus propose une configuration de critères à partir desquels bâtir une définition compréhensive, établissant en quelque sorte le syndrome qui motive une action publique spécifique.

La délinquance d'appropriation, qui s'exerce dans les zones de chalandise des centres-villes, vient plus que proportionnellement des quartiers de relégation. Réciproquement les violences et la délinquance expressive qui sont fréquemment le fait des jeunes des quartiers de relégation s'exercent aussi de manière privilégiée dans ces mêmes quartiers. Parmi les gens qui appartiennent au quart le plus riche de la population, à peine plus de 30% des victimes connaissent leur agresseur contre 61% des victimes appartenant au quart le plus pauvre. À rebours de l'anonymat croissant qui fut le trait dominant de la poussée du crime au cours de la période 1960-80, le degré d'interconnaissance entre agresseurs et victimes tend de nouveau à s'élever. Dans les quartiers de relégation où les violences sont plus fréquentes en proportion dans la délinquance et la criminalité, où résident les plus pauvres de nos concitoyens, les protagonistes des violences auteurs ou victimes sont proches aussi par l'âge et le statut social.

•••(1) Cf. GOLDBERGER et al., 1992 ; SUEUR, 1998.

Dans ce contexte, les formes de la délinquance juvénile ont, elles aussi, changé. Depuis 1986, si les jeunes sont fortement impliqués dans les atteintes aux biens, et en particulier à l'automobile, ce qui est caractéristique c'est la progression des violences - y compris des viols - et de la délinquance expressive - toxicomanie, destructions et dégradations de biens privés (voitures) et publics. Outre ce déplacement d'une délinquance de prédation vers une délinquance violente et expressive, l'évolution récente de la délinquance des mineurs révèle des aspects nouveaux. L'accroissement des mises en cause de mineurs, de 93 000 en 1993 à 154 000 en 1997, a plusieurs sources : l'augmentation du nombre des jeunes délinquants - ce qui est banal -, l'augmentation du taux de réitération, c'est-à-dire du nombre de mises en cause par mineur au cours d'une année donnée - ce qui l'est moins. Lorsqu'on regarde les taux de multi-implication des mineurs, on se rend compte qu'ils sont plus élevés dans les quartiers d'habitat social. C'est-à-dire que les mineurs de ces quartiers sont plus actifs dans la délinquance et peut-être plus souvent interpellés. Par ailleurs, on observe que le nombre des mises en cause de mineurs augmente plus vite que le nombre d'affaires concernant les mineurs, sans doute parce que le nombre de mineurs impliqués dans chaque affaire (vol en réunion, racket à plusieurs) s'élève¹. Tout ceci indique le passage d'une délinquance de prospérité, spatialement et socialement dispersée, à une délinquance de récession venant plus que proportionnellement des quartiers pauvres.

••••(1) On ne peut cependant en tirer de conclusion strictement logique car les opérations de disjonction ou de conjonction sont à la discrétion des magistrats.

••••(2) Qu'attestent les recherches réalisées dans le cadre mis en place sous la responsabilité de J.-C. Émin, B. Charlot et C. Gorgeon par l'IHESI et le ministère de l'Éducation nationale.

Les années quatre-vingt-dix ont aussi connu un développement spectaculaire de la délinquance violente au sein d'espaces ordinairement protégés comme les établissements scolaires : violence entre élèves, entre élèves et enseignants, racket. Si l'on ne dispose pas de données rétrospectives susceptibles d'en mesurer avec précision l'ampleur², la diffusion du phénomène ne fait pas de doute. La scolarisation a beaucoup augmenté au cours de la dernière période : 30% d'une classe d'âge parvenait au baccalauréat en 1985, 60% en 1995. Au sein des établissements

scolaires, les comportements de transgression des codes de conduite et plus prosaïquement des règlements intérieurs se sont multipliés. Dans cette délinquance scolaire, les violences et les confrontations verbales ou physiques ont plus d'importance que le vol, elles concernent essentiellement des jeunes gens qui se connaissent. De ce point de vue, tous les établissements ne sont pas logés à la même enseigne : certains établissements connaissent peu de problèmes tandis que, dans d'autres, les difficultés se traduisent de manière cumulative sur le plan du travail scolaire, de l'assiduité et de comportements insolents et violents.

Ces tendances nouvelles font de la délinquance des quartiers de relégation, non pas un processus individuel caractérisé par une rupture avec l'environnement social, qui toucherait assez tard des individus marginalisés mais un processus précoce, socialisé, qui se traduit par une activité relativement intense dans la phase 15-17 ans. Le passage d'une délinquance non territorialisée - dispersée dans l'espace et associée aux ratés de la socialisation - à une délinquance socialement plus concentrée, le développement d'une délinquance apprise dans l'espace local, s'étendant à presque toutes les sphères sociales - école, transports, commerces - et enfin la perte de prise des réponses régaliennes pose dans des termes nouveaux, en France, la question des politiques menées contre la délinquance et la criminalité. Cela implique une intervention rigoureuse en amont, sur les zones d'émergence de la délinquance, un changement des modes de relation de la police avec les quartiers et leurs habitants. Cela exige enfin une mutation de l'intervention judiciaire : elle doit passer de réponses en termes de personnes à des réponses en termes de territoire.

DÉFINITION D'UNE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE ET POLITIQUES URBAINES

La prise en considération de l'inégalité de la pression du crime a permis de définir une géographie prioritaire de vingt-six départements pour l'action de la police et de la gendarmerie. Elle a conduit à observer la disparité de l'encadrement policier d'un département à l'autre et le manque

de congruence entre cette distribution des effectifs et celle des taux de criminalité. Elle préside à une réévaluation des moyens humains dans ces départements. Cette géographie est fondée sur la fréquence des infractions constatées. L'agglomération est, comme l'a soutenu le Ministre de l'Intérieur, le bon niveau pour mutualiser les moyens ; les interventions doivent s'inscrire dans des zones prioritaires définies en concertation entre les maires, les autorités de police et de justice, et celles du département voire de la région.

Nécessaire à une politique locale, cette géographie criminelle est insuffisante : elle ne permet pas de situer précisément les situations sociales et les publics visés par les actions sociales, éducatives et les interventions pénales. Les principes d'équité impliquent de ne pas disperser les moyens mis en œuvre sans considération pour la distribution, très inégale, des problèmes. C'est en réalisant au sein des départements et des villes des arbitrages et des priorités qu'on évitera une dilution des actions préjudiciables à la lisibilité et à l'efficacité d'une politique. Si l'objectif est de faire revenir dans la norme les quartiers qui s'en sont éloignés, d'éviter la formation ou le maintien des poches de délinquance, il y a un enseignement à tirer des politiques de la ville : celles-ci ont pâti d'une trop rapide généralisation. En passant rapidement, à la fin des années quatre-vingt, de quelques dizaines à plusieurs centaines de quartiers, la politique de la ville a dilué son action et perdu son mordant¹.

La rencontre entre des opportunités offertes par des centres riches et anonymes où s'exerce prioritairement une délinquance prédatrice et des dispositions acquises dans les quartiers de relégation est la matrice spécifique de la délinquance contemporaine². En conséquence, la géographie prioritaire d'une réponse à la délinquance juvénile, qui doit être celle de tous les partenaires, au premier chef de la justice et de la police, doit s'appuyer sur la prise en considération des territoires où émerge la délinquance, les lieux de « la fabrique délinquante » à côté des zones de passage à l'acte. Elle doit prendre en considération non pas seulement les taux de criminalité mais le pourcentage de mineurs et de jeunes majeurs délinquants dans les popula-

••••(1) Le passage du DSQ des quelques dizaines de quartiers initiaux à plus de 400 quartiers à la fin des années quatre-vingt a été le signe du succès d'une formule politique et le début de son échec comme mode de traitement extraordinaire. Cela ne signifie pas qu'on devait rester à petite échelle mais qu'on devait changer de structure administrative et de modalités d'action pour changer d'échelle.

••••(2) À partir de leurs « bases », les jeunes des quartiers de relégation opèrent dans des espaces modernes dépourvus des contrôles sociaux qu'exercent par leur fonctionnement ordinaire les institutions primaires - familles, écoles, associations.

tions d'âges concernés - 13-17 ans et 18-21 ans, calculé sur des zones urbaines relativement homogènes.

Aujourd'hui, si l'on ne définit pas de géographie prioritaire, on n'aura pas véritablement les moyens d'endiguer le processus de départ des populations qui le peuvent hors des zones criminogènes. Si les actions menées suivent une logique du cordon sanitaire ou de l'endiguement, elles seront vouées à l'échec. Il faut agir selon le principe de faire progresser les quartiers les plus démunis, parce qu'un quartier ne peut être soustrait au droit commun sans mettre en cause le fonctionnement de l'ensemble de l'espace public qui est un bien commun. Cette politique de discrimination positive n'engage pas directement la police et la justice, mais, sans elle la politique pénale serait sans effet.

POLITIQUES URBAINES

La réduction de la délinquance passe par une politique visant la réduction de la concentration des familles nombreuses pauvres ou des familles dirigées par des mères célibataires avec plusieurs enfants à charge, qui sont à la fois plus souvent victimes et génératrices de délinquance et de violences. Il faut répondre clairement si, oui ou non, on prétend réduire la ségrégation. Si oui, on peut schématiquement distinguer deux perspectives. Une première considère que le départ des classes moyennes des quartiers et des cités n'est pas irréversible et que l'on peut recréer de la mixité. Dans cette logique, il faut revoir les plafonds d'attribution des logements HLM, encourager par des incitations à venir s'installer dans ces quartiers des familles jeunes en moindre difficulté, revoir la carte scolaire, les dessertes de transport.

Faute que cette perspective de faire revenir les classes moyennes dans les quartiers de relégation soit envisageable à court terme, une politique du logement visant la déségrégation peut, plus modestement, viser à endiguer les départs, maintenir un minimum de mixité là où elle n'a pas disparu, augmenter la mobilité au sein du parc de logements sociaux, orienter vers d'autres types de logements des familles dont les enfants sont engagés dans la délinquance

lourde et qui résident dans les zones les plus enclavées. Les conditions d'une amélioration sont aussi des actions à la marge de reconstruction démolition, de relogement de certaines familles à l'extérieur d'une cité ou d'un ensemble, en utilisant au mieux les politiques d'attribution, peut-être par une réforme de l'APL qui serait revalorisée sélectivement pour permettre à certaines familles à problèmes de s'installer ailleurs ?

Enfin, on peut également songer à réduire les difficultés des familles les plus lourdes sans chercher à les loger ailleurs, en amenant sur place des emplois - zones franches - des loisirs, des services, du soutien scolaire et de la formation pré-professionnelle, en prenant acte de l'enclavement, du manque de mobilité et en tentant de reconstruire progressivement une vie normale et un attrait du quartier pour de jeunes ménages. Cette intervention ne prétend pas directement modifier la distribution spatiale de la population mais s'attache à l'intégration des familles les plus lourdes qu'on ne doit pas méconnaître sous prétexte d'agir au niveau des quartiers. Ou plutôt elle traite le quartier en intervenant aussi sur quelques situations qui cristallisent un dérapage de la vie locale. Le problème n'est pas créé, comme on l'entend souvent, par quelques dizaines d'indésirables, il découle d'un échec d'intégration, ce qui implique les familles et le quartier. Il ne s'agit pas « d'éradiquer le noyau dur des jeunes réitérants », mais de travailler l'équilibre du quartier à partir des familles.

DISCRIMINATION POSITIVES ET EMPLOI

Les présupposés essentiels d'une politique publique cohérente visant à réduire la délinquance sont, outre l'affirmation d'une véritable solidarité des villes riches avec les villes pauvres¹, outre l'action pour réduire la ségrégation spatiale, la réussite d'une politique de l'emploi des jeunes de bas niveau de formation (niveau Vbis et VI), la poursuite de l'action pour une plus grande égalité des chances dans le domaine de l'éducation.

L'augmentation du volume des emplois ne résulte pas, principalement, de l'action des pouvoirs publics. Toutefois,

••••(1) Dont la taxe professionnelle pourrait être l'instrument.

ils détiennent des leviers qui peuvent être mobilisés pour favoriser l'insertion des jeunes des quartiers de relégation tels que le fléchage d'un certain nombre d'emplois jeunes (agents locaux de médiation sociale/adjoins de sécurité) vers ces quartiers, le développement des zones franches urbaines à proximité des quartiers de relégation, de manière que les incitations fiscales se traduisent par un surcroît de propositions pour les jeunes de ces quartiers, le développement de régies de quartier et d'entreprises d'insertion, y compris d'entreprises d'intérim. À cet égard, un volet quasi omis est la lutte contre les discriminations. Les discriminations à l'embauche frappent spécifiquement les diplômés (baccalauréat et études supérieures), issus de l'immigration maghrébine¹. Sans une action vigoureuse sur ce point, quels que soient ses résultats à court terme, l'appel à la responsabilité, le couplage droits/devoirs ne seront guère entendus. C'est un aspect sur lequel les politiques pénales mises en œuvre au Royaume-Uni sont plus avancées que les nôtres.

••••(1) cf. DUPREZ, LECLERC-OLIVE, 1996.

186

L'augmentation des possibilités d'emploi serait dépourvue de sens pour les jeunes de ces quartiers s'il n'y avait pas d'amélioration de leur «employabilité». Celle-ci implique une adéquation entre les classements en ZEP et la définition de zones prioritaires pour l'emploi des jeunes de bas niveau de formation, des politiques vigoureuses de soutien scolaire - aide aux devoirs, accueil éducatif après la classe -, un encouragement de l'action des missions locales pour l'emploi et des organismes de formation à travers le développement de la mobilisation professionnelle et de la pré-qualification. Fournir des emplois mais aussi de l'instruction et de l'éducation : là où le tissu social est altéré, il faut que l'action publique, celle de l'État, des régions, des départements, des communes pourvoie des suppléances. Ces politiques ne sont pas au sens étroit celles qui figurent dans les CLS, elles en constituent cependant l'arrière plan local et, à mon sens, la condition du succès.

DIAGNOSTICS LOCAUX DE SÉCURITÉ : LES ENJEUX DU DÉCOUPAGE EN TERMES SPATIAL ET TEMPOREL

Le contrat local de sécurité s'inscrit au premier chef dans une dimension de politique partenariale portant sur un

objet - la sécurité - et un territoire - les quartiers et communes d'une agglomération ou d'une ville. Le travail mené dans le cadre de l'élaboration des premiers diagnostics montre l'intérêt mais aussi la difficulté de dessiner concrètement, à l'aide d'indicateurs, la géographie des infractants et celle de infractions.

Cette évidence est aujourd'hui mal repérée car les statistiques publiées par la police et la gendarmerie ne fournissent que la répartition des infractions, elles ne permettent pas de connaître l'origine géographique des délinquants qui opèrent sur le territoire d'une commune ou d'une agglomération, donc de mener en connaissance de cause des actions de prévention. Réciproquement, les politiques de discrimination positive qui se sont traduites par la constitution des ZEP, des DSQ, de ZRU, ZUS¹, si elles prennent bien en compte l'idée qu'il faut, par des actions spécifiques, réduire la propension de certains quartiers à fabriquer des délinquants, ne disposaient pas de moyens d'évaluation de l'incidence relative de cette propension.

••••(1) ZEP : zone prioritaire ; DSQ : développement social des quartiers ; ZRU : zone de revitalisation urbaine ; ZUS : zone urbaine sensible.

En superposant à l'échelle de la ville ou de l'agglomération les différentes cartes, il s'agit d'objectiver pour l'ensemble des partenaires la manière dont s'articulent concrètement d'un côté, des déficits sociaux, des processus de socialisation délinquante et de l'autre, des logiques du passage à l'acte ou, sur le plan institutionnel, des réponses en termes d'action répressive et de médiation, d'éducation, de réparation. Il faut regarder dans chaque quartier, sans fausse pudeur, la distribution des infractions, mais aussi la fabrique délinquante et le contrôle social - c'est-à-dire la délinquance repérée et les réponses apportées par les différents acteurs, police, justice, éducateurs, logeurs. En adoptant successivement ces deux perspectives, il s'agit d'attaquer à la fois la rentabilité de la délinquance, son attrait économique pour ainsi dire, et, d'autre part, de lutter contre cette socialisation délinquante, d'affaiblir son attrait symbolique pour les jeunes, dans les quartiers d'habitat social comme dans les centres-villes et les quartiers résidentiels.

La lecture, que nous avons proposée, des processus impliqués par la délinquance et l'insécurité porte en elle, si nous n'y prenons garde, les germes d'une attitude simplificatrice

et malhonnête. Opposant les bons aux mauvais, les victimes aux délinquants, elle pourrait nourrir le sentiment de la nécessité de constituer des bulles sécuritaires, des îlots protégés entourés de zones supposées de non-droit : échec inacceptable dans un État républicain, mais qui existe dans certaines régions du monde. La conception adoptée ne doit pas conduire à dissocier les interventions éducatives, sociales et pénales. Certes, les quartiers pauvres sont souvent parmi les zones les plus criminogènes, c'est une raison pour s'inquiéter de la place qu'y ont les actions préventives, mais aussi répressives : l'action préventive qui y est menée sera dépourvue de sens pour ceux qu'elle vise comme pour les autres habitants s'il n'y a pas corrélativement de sanction des passages à l'acte. De même, les centres-villes et zones commerciales ne doivent pas être seulement les lieux de concentration des dispositifs de surveillance privée et d'une intervention policière surtout soucieuse d'ordre public, mais être aussi l'objet d'interventions coordonnées avec les actions dans les quartiers excentrés. Cette dissociation des traitements préventif et répressif a été une des faiblesses des politiques de la ville.

Connaître les contours de la fabrique délinquante, c'est bien sûr enregistrer la distribution des taux de chômage, du manque de ressources et des déficits scolaires, mais c'est aussi aller au delà. Comme le confirment les premiers diagnostics réalisés, dans un même contexte socio-économique, avec des situations analogues sur le plan éducatif, la propension des quartiers à fabriquer des délinquants est extrêmement variable. Une part de cette variabilité réside dans la manière même dont les coalitions locales ont su coordonner leurs efforts.

Prenons à titre d'exemple des synergies entre les actions sur le lieu de commission des infractions et des actions visant les lieux qui contribuent le plus à la fabrique délinquante, la lutte contre les vols à la roulotte. Classiquement le vol d'auto-radios s'opère typiquement en centres-ville et dans les grands parkings anonymes. Lutter contre ces vols implique d'agir simultanément sur les auteurs directs et sur les circuits de recel. Le vol d'autoradios suppose une

••••(1) La circulaire ministérielle du 27 octobre 1997 sur la mise en œuvre des politiques locales de Prévention et de Sécurité Urbaine précise, à propos du territoire, qu'il « peut s'agir soit d'une commune, soit d'un groupe de communes formant une agglomération. Il peut également apparaître nécessaire que les contrats portent sur des quartiers déterminés ou sur des réseaux de transport, en particulier pour prendre en compte la dimension intercommunale des espaces de sécurité ».

technique, même rudimentaire, qui permet d'opérer assez vite mais aussi de disposer d'un réseau d'écoulement, de revendeurs. Des actions qui combinent la lutte contre les circuits de recel, pour endiguer la rentabilité de la délinquance acquisitive, une action d'éducation civique car on sait que le recel s'appuie aussi sur une légitimité de l'économie parallèle, et parfois, une distribution très ciblée d'aides publiques, faute d'emplois, peuvent être efficaces.

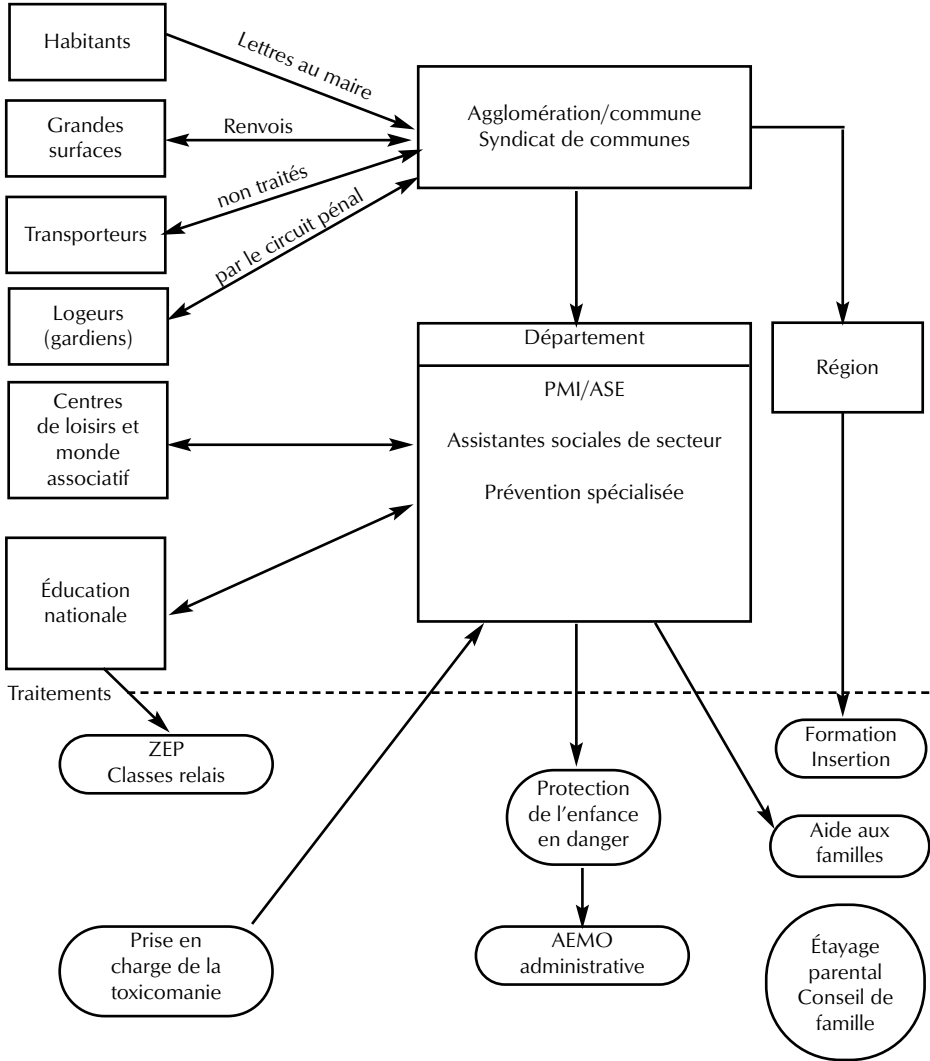
Une politique locale conséquente se structure et se déploie selon deux axes. Un axe spatial où s'emboîtent des territoires¹ allant de l'intercommunalité au quartier, et au groupe d'immeubles, et un axe temporel allant de la gestion d'un conflit *hic et nunc* à la mise en œuvre d'actions concourant à l'intégration des populations à long terme.

Les deux axes, que sont la référence au temps et au territoire, constituent le cadre général d'une politique de prévention et de sécurité urbaine, dans lequel vont se décliner un certain nombre d'actions. Le CLS ne remet pas en cause l'imbrication des diverses interventions, les transferts de compétences sociales et culturelles. Mais il doit être, dans une politique globale propre à chaque ville, un facteur spécifique de plus grande efficacité dans la prise en charge de la prévention et de la sécurité urbaine.

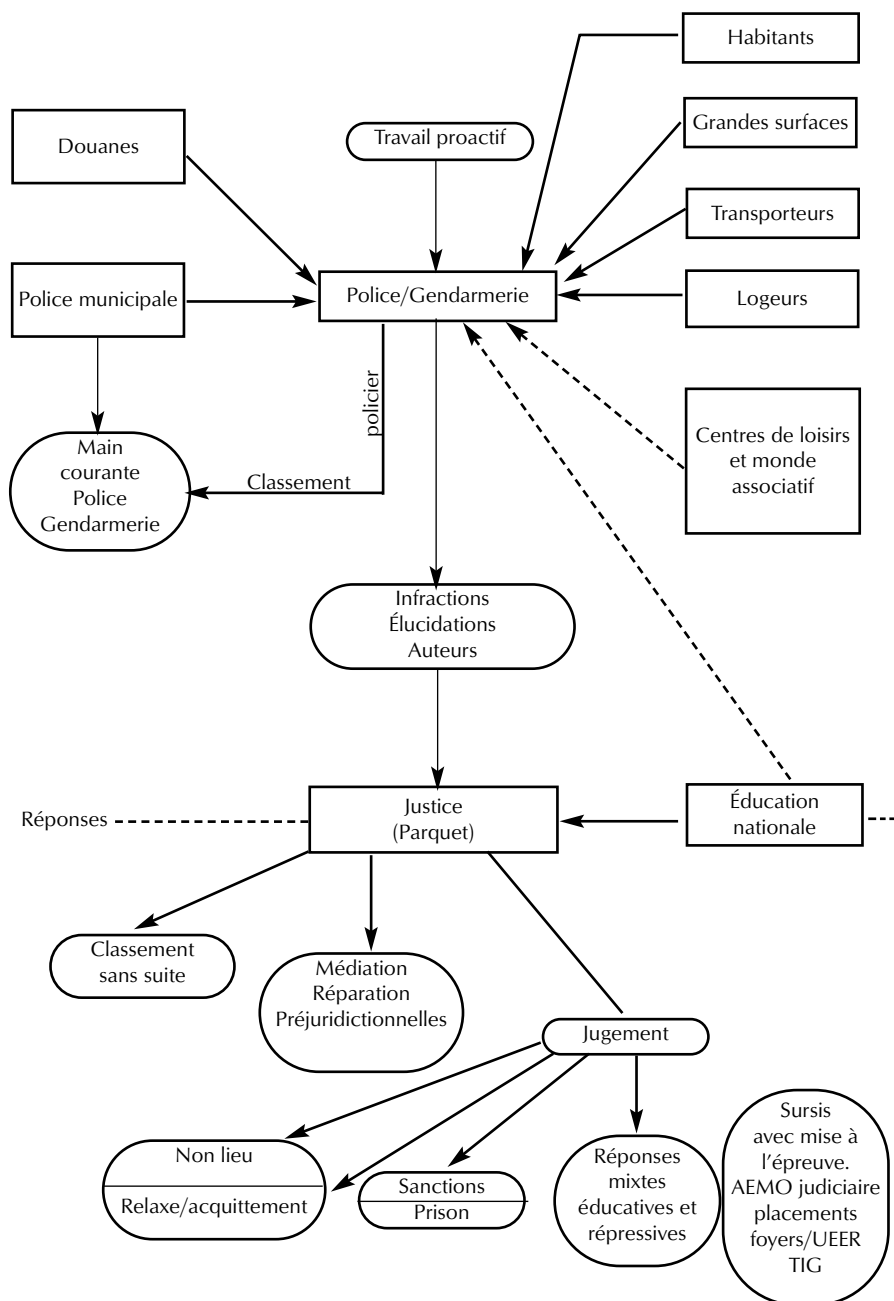
C'est dans l'articulation que réside le sens politique et la cohérence d'une cité, permettant à l'ensemble de la population de tirer le bénéfice des services proposés, de limiter le sentiment d'abandon ou de relégation. Le problème est d'améliorer les coordinations et les régulations.

Les schémas qui suivent figurent à la fois les informations sur les faits problématiques (incivilités / infractions), les liens institutionnels (ou non) entre les acteurs qui matérialisent les lieux d'émergence ou de régulation, les principales actions ou interventions. La distinction d'une sphère sociale ou civile et d'une sphère pénale traduit l'idée que les réponses à la délinquance ont deux aspects : social et pénal.

Sphère sociale



Filière pénale



Le cadre le plus approprié pour établir un diagnostic local est à mon sens l'agglomération. Car les agglomérations sont les bassins « naturels » de la délinquance. La ville n'est pas une unité close, les délinquants ne s'arrêtent pas aux frontières administratives. À partir de là, quels sont les découpages à opérer ? Au sein des agglomérations, il faut distinguer les niveaux de découpage adéquats, pour comprendre les processus sociaux ou les évaluer, et ceux qui sont des cadres pertinents pour l'action. La compréhension procède à la fois de l'analyse microsociale voire individuelle et de l'observation de régularités sur des ensembles vastes (villes ou zones) et l'analyse des évolutions temporelles. L'intervention, dans le contexte d'une délinquance territorialisée, est pertinente sur des petites unités collectives, ensemble d'immeubles, collèges, etc.

Un découpage local est d'abord un acte politique (et non administratif ou technique) au terme duquel les partenaires concernés considèrent qu'ils vont mettre en commun les éléments qu'ils possèdent. La volonté de mettre en commun prend acte du fait que la réduction de la délinquance et de la criminalité dans des espaces urbains, qui ne fonctionnent pas comme une communauté mais comme un empilement de strates peu cohérentes, doit être organisée et voulue par une instance politique ou une coalition.

Tout découpage concret est donc un compromis entre les impératifs de l'analyse et celui de la production de données par des partenaires qui doivent sentir l'intérêt de cette mise en commun et la nécessité d'en faire non un travail exceptionnel mais une routine conduisant à un renouvellement de la perception du territoire et de leur intervention. Si l'on devait prendre l'exemple d'un découpage adéquat pour faire un diagnostic local de sécurité, on pourrait se référer au cas d'Amiens. Amiens est une ville de 130 000 habitants qui ne possède pratiquement pas de banlieue. Elle est divisée en six zones de police, dont cinq pour Amiens proprement dit. Sans être complètement homogènes, ces zones ont une certaine cohérence. L'unité de taille de 25 000 habitants me paraît être un bon niveau : inférieure à 10 000,

cette unité serait trop petite, supérieure à 30 000, elle serait trop agrégée. Il est possible d'apprécier l'évolution de ce qui se passe à Amiens sans effets externes trop considérables. On ne retrouve, dans la plupart des cas, une telle situation qu'en se situant au niveau des bassins de délinquance, qui sont au minimum le niveau de l'agglomération.

Saisir les tendances, les évolutions significatives du point de vue de la fabrique délinquante implique un horizon de plusieurs années. En revanche, piloter l'action implique un suivi mensuel ou hebdomadaire. Cela conduit à envisager l'utilisation de deux instruments. Il faut distinguer le rôle et le contenu du diagnostic local - cadre interprétatif simplifié, réalisé annuellement sur la base du découpage commun du territoire de la commune ou de l'agglomération - et les tableaux de bord mensuels ou hebdomadaires nécessaires au pilotage de l'action.

■ **Hugues LAGRANGE**

CNRS-FNSP

BIBLIOGRAPHIE

DONZELOT (J.), ESTÈBE (Ph.), 1994, *L'État animateur*, Paris, éditions Esprit.
DUPREZ (D.), LECLERC-OLIVE (M.), PINET (M.), 1996, *Vivre ensemble ; la diversité des quartiers « sensibles » à l'épreuve de la vie quotidienne*, Lille, Laboratoire de sociologie du travail, de l'éducation et de l'emploi (LASTREE).

GOLDBERGER (M-F) et al., 1992, « Les quartiers prioritaires de la politique de la ville », INSEE Première, n° 234.

HAUT CONSEIL À L'INTÉGRATION, 1997, *Affaiblissement du lien social, enfermement dans les particularismes et intégration dans la cité*, Paris, Rapport Officiel.

LAGRANGE (H.), (coll. SINA F.), juin 1998, Les contrats locaux de sécurité in *Actes du Colloque de l'IHESI*, (à paraître IHESI - Documentation Française).

LAGRANGE (H.), 1998, *La délinquance des mineurs et les violences, in Regards sur l'actualité : Violence, jeunesse et Société*, Paris, Documentation Française.

LAGRANGE (H.), 1995, *La civilité à l'épreuve*, Paris, PUF.

LAPEYRONNIE (D.), 1997, « Banlieue et crise d'un modèle d'intégration », *Revue de l'INJEP*, n°3.

MARCUS (M.), VOURC'H (C.), (déc. 1998, à paraître), « La sécurité comme bien commun », *Esprit*.

POTTIER (M-L.), WOLBER (O.), 1998, *La délinquance enregistrée des mineurs*. Paris, IHESI, multigraphié.

ROBERT (Ph.), AUBUSSON (B.), POTTIER (M-L.), TOURNIER (P.), 1994, *Les comptes du crime*, Paris, L'Harmattan.

ROBERT (Ph.), (déc. 1998, à paraître), *Le monopole pénal de l'État*, *Esprit*.

SUEUR (J.-P.), 1998, *Rapport au premier Ministre sur la ville*, Paris, Documentation Française.

WOLFGANG (M.), FERRACUTI (F.), 1982, *The subculture of violence*, California, Sage Publications, 1967 1^{ère} ed.

LIRE LA VIOLENCE POLITIQUE EN CORSE

par Xavier CRETTEZ

Au-delà d'une lecture journalistique de ce qu'il est convenu d'appeler le « problème corse », cet article propose une analyse détaillée des formes de violence politique à l'œuvre dans l'île. Il s'agit de rendre compte du sens politique d'une violence essentiellement matérielle et fortement auto-contrôlée. L'auteur pose l'hypothèse que le combat violent mené par le FLNC, loin de s'inscrire dans une opposition militaire contre l'État, comme il se donne à voir, relève d'une volonté d'affirmation politique face à l'État, devenu partenaire plus qu'adversaire. L'assassinat du préfet Érignac, acte singulier et inédit de la part des clandestins, semble relever d'une terrible erreur stratégique et politique à moins que l'on n'assiste au début d'un réel processus terroriste dans l'île.

Notes et études

Le discours savant ou journalistique sur le terrorisme en Corse se caractérise par une extrême imprécision taxinomique des formes et fondements de cette violence. Les spéculations les plus hasardeuses sont proposées sur le niveau d'intensité de la violence produite par les organisations clandestines séparatistes issues du FLNC. Dans un article récent, un observateur de la situation insulaire parle de « 200 décès imputables à la violence nationaliste, directement ou indirectement, depuis le premier janvier 1991 »¹. Au même moment, un article de presse sur l'histoire du nationalisme corse annonce le chiffre de 8044 attentats en vingt ans de lutte armée, omet-

tant de préciser l'origine politique ou purement « commerciale » des actions mises en œuvre². Même les professionnels de la sécurité présentent une lecture statistique équivoque des attentats sur l'île. Les fiches mensuelles de renseignement de la 6^e division de la direction centrale de la police judiciaire (6^e DCPJ) ainsi que celles de la gendarmerie nationale n'opèrent aucune distinction entre l'acte politique relevant de la pratique terroriste et l'acte délictuel de droit commun sans lien apparent avec la mouvance nationaliste. De même, aucune distinction n'est faite dans le traitement statistique de l'attentat, entre une action d'envergure à l'encontre d'une caserne de gendarmerie et

•••(1) TAFANI (Pierre), 1996, « Corse : la paix du désert », *Limes*, n°1, p. 119. Ce chiffre, totalement excentrique, ferait du FLNC le groupe clandestin séparatiste le plus meurtrier en Europe, surpassant l'IRA et l'ETA réunies!
(2) *Le Monde*, 12-13 mai 1996.

une explosion mineure, au moyen de quelques grammes de plastic, visant une résidence secondaire. On soulignera enfin une couverture médiatique nationale partielle de l'actualité insulaire, concentrant l'attention d'un public profane sur quelques manifestations éparses (conférences de presse clandestines, attentats d'envergure), délaissant la réalité quotidienne d'un terrorisme faiblement destructeur.

Cette imprécision dans le recueil de l'événement est constitutive de la réalité présentée du terrorisme insulaire. Regroupant des actes violents hétérogènes sous une même qualification d'attentats terroristes, la « réalité statistique » de la violence politique dans l'île se confond avec une réalité médiatique, constituant l'objet analysé - le FLNC - en révélateur d'une situation d'insurrection militaire contre l'État et ses représentants³. Une triple incompréhension découle de cette présentation schématique. De la part d'un public national las de constater l'impunité dont jouissent les clandestins et de la part des insulaires qui, dans leur vie quotidien-

ne, ne partagent nullement l'impression d'insécurité qu'offre la Corse à l'extérieur⁴. Plus généralement, l'assimilation partagée du terrorisme aux massacres d'innocents, ne fait que renforcer l'illusion assez mal fondée d'une île livrée au chaos et à la destruction.

Il paraît donc nécessaire d'appuyer toute réflexion sur l'actualité nationaliste en Corse d'une étude détaillée des répertoires d'action terroriste utilisés par les clandestins. Les moyens violents choisis, ainsi que la géographie des attentats ou le type de cibles visées contribuent à comprendre le sens du combat politique poursuivi. Ce travail de précision empirique, très souvent délaissé par les spécialistes de l'analyse du terrorisme⁵, offre un regard complet sur l'état de la violence insulaire et permet, seul, d'en comprendre les logiques assez peu militarisées. Le principe de cet article est d'éclairer la dynamique du nationalisme radical en Corse à travers l'observation de sa violence. Il est donc souhaitable de dépasser la simple analyse culturaliste ou historique, très prisée dans l'étude du nationalisme insulaire⁶, pour asseoir la réflexion

•••(3) Ainsi, suite à l'assassinat du préfet Claude Érinac en février 1998, la presse parle à l'unisson de « guerre » entre l'île et les forces de l'État en Corse (*L'événement du Jeudi* titre, le 12 février 1998, sur « l'histoire secrète d'une guerre » alors que *Le Nouvel Observateur* se demande « pourquoi la guerre en Corse va continuer »).

(4) Un sondage SOFRES à la fin de l'année 1996 (période pendant laquelle la Corse est directement exposée aux médias nationaux) montre que 74 % des insulaires ne sont « jamais inquiets pour leur sécurité » alors que 11 % se déclarent « rarement inquiets », *Le Figaro*, 11 décembre 1996.

(5) À notre connaissance, seuls Didier Bigo et Daniel Hermant ont réellement insisté sur cette dimension organisationnelle de l'analyse terroriste. La création, par l'Institut français de polémologie (dirigé par ces deux chercheurs), d'une banque de données sur les actions terroristes sert cette ambition descriptive et analytique. On ne peut que regretter la cessation de son activité.

(6) L'immense majorité des ouvrages consacrés au nationalisme corse propose un regard culturaliste sur la violence en Corse, liant les attentats politiques aux phénomènes de vendetta, à l'histoire chaotique de l'île, au culte des armes à feu, à la tradition des bandits d'honneur ou à l'emprise étouffante du clan sur le système de partis insulaire. Cette vision scientifique - qui bien souvent s'accorde avec la vision militante - est évidemment fondamentale. Elle sous-estime cependant la logique interne de la violence et l'importance de la dynamique organisationnelle au sein des mouvements clandestins. Surtout, elle reste extrêmement floue quant à la réalité palpable de la violence terroriste, souvent fort éloignée des préceptes politiques qui la légitiment. Pour une approche culturaliste intéressante de la violence en Corse, on se reportera à Gil (José), *La Corse entre liberté et terreur*, Paris, La différence, 1991 et GIUDICI (Nicolas), *Le crépuscule des Corses*, Paris, Grasset, 1997.

sur la structure interne de l'organisation clandestine, productrice d'un type singulier de violence.

La violence du FLNC présente en effet des caractéristiques propres qui l'opposent aux modes d'actions terroristes à l'œuvre en Espagne - à travers la lutte d'ETA - ou en Grande Bretagne, confrontée au terrorisme de l'IRA. À l'inverse de ces deux mouvements, le FLNC fait montre d'une violence faiblement meurtrière et extrêmement démonstrative. C'est ce double constat qui guide notre réflexion.

L'ÉTAT DE LA VIOLENCE EN CORSE

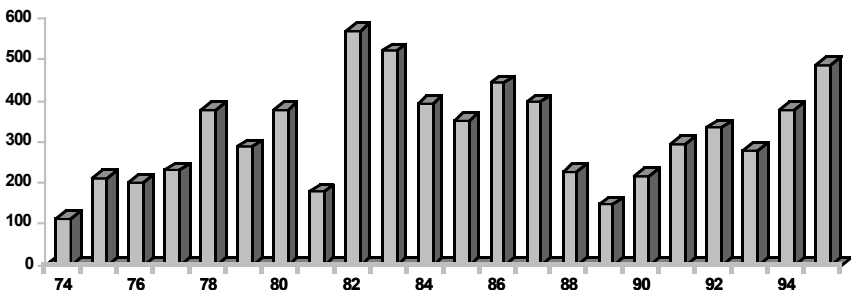
Un état de la réalité statistique de cette violence diffuse est nécessaire. Si le terrorisme se comprend partiellement à travers le message idéologique qu'il émet, les acteurs militaires, policiers ou politiques qu'il combat ou le degré d'enracinement social dont il bénéficie⁷, il nous semble avant tout prendre sens à travers la violence qu'il produit. Le terrorisme n'est certes pas

uniquement « contenu dans l'attentat comme l'explosif dans l'explosion »⁸. Il se présente cependant formellement à travers les moyens armés qu'il mobilise. Loin des stéréotypes véhiculés par l'imaginaire terroriste, la violence politique en Corse offre un surprenant visage, autant par sa « tranquille » - mais dangereuse - pérennité que par le type de cibles auxquelles elle s'adresse.

UNE VIOLENCE CONTINUE

Ce qui frappe d'emblée l'observateur de la violence politique en Corse est son extrême régularité depuis une vingtaine d'années, date d'apparition des premiers mouvements clandestins. On constate, en effet, qu'en dépit de certaines périodes de calme relatif, la vague d'attentats n'est jamais retombée, assurant une pérennité surprenante à la violence insulaire. À certaines années particulièrement explosives (au cours desquelles on comptera près de deux attentats par jour), succèdent des

Graphique 1 : Bilan des attentats par explosif en Corse (1974-1995)



••• (7) WIEVIORKA (Michel) , *Sociétés et terrorisme*, Paris, Fayard, 1988.
 (8) Selon la formule un peu tranchée de BIGO (Didier), 1984, « La relation terroriste », *Études Polémologiques*, n°30, p.49.

périodes plus clémentes rythmées par deux ou trois explosions hebdomadaires. Le graphique 1 atteste la réalité de cette violence quotidienne.

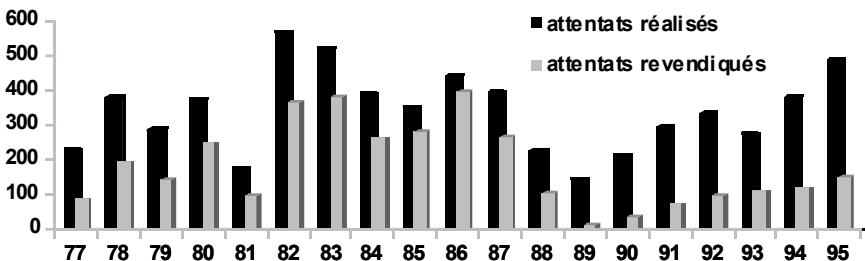
En dépit de cette actualité terroriste continue, une analyse détaillée de chaque attentat permet de relativiser la part de responsabilité des organisations clandestines nationalistes. Il apparaît en effet que près d'un tiers des attentats n'est pas le fait de mouvements politico-militaires mais semble relever de rivalités commerciales ou de différends de voisinage (comme en atteste la faible part d'attentats à l'encontre de biens publics). Les récentes fiches de synthèse mensuelles de la 6^e division de la DCPJ ainsi que les fiches de renseignement de la gendarmerie nationale proposent un descriptif de chaque action, de la cible visée et des moyens opérationnels utilisés, susceptibles d'éclairer l'analyste sur la provenance de l'attentat. Le dépouillement systématique de la presse régionale offre également une excellente et fiable base

de données⁹. En détaillant le type d'action violente menée, ses revendications ou les messages de compassion qui lui succèdent, la presse locale permet d'établir avec un relatif degré de certitude l'origine politique ou sociale de l'attentat.

Pour autant, ce travail fastidieux de recueil d'informations ne saurait prétendre à une totale rigueur analytique. Une part d'interprétation est nécessaire lorsque les attentats ne sont ni signés ni clairement identifiés en fonction de la méthode ou de la cible choisie. Cela concerne principalement les attentats à l'encontre de biens privés : commerces, entreprises ou résidences secondaires. C'est sur cette dernière catégorie qu'apparaît un important différentiel entre les attentats commis et ceux revendiqués par le (ou les) mouvement(s) nationaliste(s) clandestin(s).

Quelles que soient les années considérées, la proportion d'attentats revendiqués (*cf.* graphique 2) est nettement inférieure au nombre total d'attentats

Graphique 2 : Comparaison entre les attentats réalisés et les attentats revendiqués



••• (9) Notre travail repose sur le dépouillement de la presse locale pour la période 1985-1995. Les informations statistiques sur la période précédente proviennent des fiches de renseignement des services de police et de gendarmerie ainsi que du rapport parlementaire Masson, J.O. Ass. nat., n° 322, 17 mai 1984, annexe I-B, p. 4-16.

réalisés. Pourtant, considérer l'état de la violence politique en Corse à l'aune du seul nombre d'attentats revendiqués constituerait une erreur d'analyse. D'une part, de nombreuses déprédations commises par le FLNC ne sont pas revendiquées car elles laisseraient paraître les liens parfois étroits, et peu valorisants, entre la lutte politique et le grand banditisme (hold-up, assassinats d'insulaires, racket). D'autre part, des actions purement criminelles, dépourvues de toute coloration idéologique, tentent de se maquiller sous le masque légitimant du nationalisme politique. Enfin, il est probable que des militants actifs clandestins aient pu agir à titre individuel pour le compte de groupes

maffieux, dans un objectif d'enrichissement personnel, sans en référer à la direction politico-militaire du mouvement nationaliste.

UNE VIOLENCE FAIBLEMENT MEURTRIÈRE

Au regard des expériences de lutte nationaliste basque ou irlandaise, la violence politique en Corse ne touche que de façon mesurée les personnes physiques. Le nombre élevé d'attentats à l'explosif ne doit pas faire croire à une violence protéiforme visant à la fois les biens matériels et les individus. Si le FLNC n'a officiellement revendiqué qu'une dizaine d'assassinats « politiques », la réalité de l'action meurtrière des groupes

Tableau 1 : Bilan annuel des attentats politiques à l'encontre de personnes physiques

Années	Tués	Blessés graves	Identité des tués
1978	-	2	-
1979	-	-	-
1980	-	-	-
1981	-	-	-
1982	2	-	1 légionnaire, 1 commerçant (racketté)
1983	3	1 CRS	1 coiffeur, 1 truand, 1 haut-fonctionnaire
1984	3	2 CRS	2 truands, 1 CRS
1985	1	-	1 commerçant
1986	7	3 gendarmes	2 dealers tunisiens, 1 propriétaire de camping et 1 gendarme l'accompagnant, 2 gendarmes, 1 truand, 1 notable
1987	4	3 gendarmes	2 militants anti-nationalistes, le président du comité de soutien aux victimes du terrorisme, 1 gendarme
1988	2	5 gendarmes	1 gendarme, 1 militant nationaliste
1989	1	1 policier	1 homme politique local
1990	2	1 militant antinationaliste	2 agriculteurs militants anti-nationalistes
1991	1	-	1 dealer
1992	4	-	2 truands, 1 militant à la FCCA et 1 ancien nationaliste
1993	3	1 entrepreneur (?)	2 truands, 1 militant du FLNC canal historique
1994	3	P. Poggioli, dirigeant de l'ANC	2 nationalistes, 1 entrepreneur
1995	11	3 nationalistes	1 industriel, 5 nationalistes proches du MPA, 5 autres proches de ACN

nationalistes tourne, jusqu'en 1995, autour de quarante-cinq assassinats, sans qu'il soit possible d'en préciser l'exacte portée.

Le tableau 1 tente de présenter le bilan des attentats à l'encontre des personnes physiques¹⁰, que celles-ci aient été directement ou involontairement visées par les clandestins. La plupart des assassinats évoqués, faute de revendication, sont imputables aux clandestins compte tenu de la personnalité de la victime ou du type d'action et de discours émis par l'organisation au moment de l'attentat. Pour autant, cette présentation n'est sans doute que partielle¹¹.

En dépit du nombre élevé d'attentats à l'explosif à l'encontre de biens matériels, la proportion de victimes physiques de ces opérations clandestines demeure relativement faible. Seuls un gendarme et un propriétaire de camping ont trouvé la mort lors d'une opération commando du FLNC, en 1986, contre un établissement touristique. Il convient de souligner la spécificité des nationalistes corses, ignorant les attentats aveugles et toujours soucieux d'éloigner la population civile lors d'actions à l'encontre de bâtiments publics

ou de villas touristiques. La plupart des attentats mortels relèvent d'exécutions, à l'arme de poing ou à la mitraillette, de cibles bien définies selon leur profession, leur activité anti-nationaliste ou mafieuse et leur appartenance nationaliste. C'est, paradoxalement, dans cette dernière catégorie qu'il faut rechercher la majorité des assassinats politiques commis par le ou les FLNC. Avec dix-huit nationalistes ou personnalités proches d'un mouvement nationaliste tués, c'est le mouvement nationaliste qui devient la principale victime de sa violence radicale. La guerre que se livrent les organisations clandestines (FLNC habituel, FLNC historique et *Resistenza*) explique ce débordement et relativise l'idée d'une lutte de libération nationale opposant le mouvement indépendantiste à l'État français. Avec sept gendarmes et policiers assassinés ainsi qu'un haut fonctionnaire, l'État français n'est que peu directement visé par les terroristes corses. À la confrontation directe avec les forces de sécurité de l'État, le FLNC substitue une opposition moins dangereuse : membres du Milieu corse (onze assassinats)¹² ou militants anti-nationalistes reconnus, proches de la CFR (neuf

•••• (10) Les sigles CFR, FCCA, ANC, MPA et acn signifient respectivement : Corse française et républicaine ; Fédération corse pour le commerce et l'artisanat ; *Accolta nazionalista corsa* ; Mouvement pour l'autodétermination ; *a Cuncolta nazionalista*.

(11) Moins d'un meurtre sur trois parvient à être résolu en Corse. La personnalité de nombreuses victimes ne permet pas, sans autres preuves matérielles ni revendications, de faire porter la responsabilité sur un groupe politico-militaire plutôt que sur une vengeance privée ou un acte du Milieu. Selon Pascal Fourré, chargé de mission pour le terrorisme à la direction des affaires et des grâces du ministère de la Justice, « *il est possible d'estimer à une petite cinquantaine le nombre de victimes réelles du FLNC* », entretien, Paris, 30 juin 1997.

(12) L'opposition au Milieu insulaire, initialement nécessaire pour empêcher son implantation massive dans l'île, deviendra au fur et à mesure des besoins financiers de l'organisation clandestine, une guerre de marchés, destinée à dessiner les lignes de partage géographique du monopole du racket ou du trafic des stupéfiants. Il est également probable que certaines exécutions de truands aient été perpétrées dans le but d'affaiblir tel secteur nationaliste opposé qui s'appuyait, pour certaines opérations douteuses mais rentables, sur des truands ou hommes de main sans scrupules. Cette homologie structurale entre nationalisme et banditisme - largement sous-estimée dans notre comptabilité - est une réalité difficile à démontrer.

assassinats). Enfin, seules trois personnalités extérieures au conflit séparatiste ont été tuées par le FLNC : deux commerçants qui ont refusé de payer à l'organisation l'argent du racket, qualifié d'impôt révolutionnaire, et un propriétaire de camping tentant de désamorcer la bombe placée dans son établissement.

Si la violence meurtrière reste mesurée et souvent contrôlée, la violence destructrice de biens matériels est devenue le mode d'action privilégié des nationalistes radicaux. Plus de 93 % des actions terroristes recensées par les services de sécurité de l'État sont effectuées au moyen d'explosifs (principalement de l'explosif agricole ou du Goma F15 associé à des bouteilles de gaz partiellement évidées).

Les principales cibles du mouvement clandestin sont, comme le montre le tableau 2, les administrations publiques et symboles de l'État, les forces de l'ordre, les banques, les villas et appartements, les complexes touristiques, les commerces et les symboles politiques ou syndicaux locaux.

Il apparaît très clairement que les cibles institutionnelles du mouvement clandestin marquant son opposition avec le pouvoir central - casernes et véhicules des forces de l'ordre, administrations et symboles de l'État - sont minoritaires parmi l'ensemble des actions armées. Les forces de sécurité de l'État¹³, pourtant vigoureusement dénoncées par le discours nationaliste (qui parle de « forces coloniales d'occu-

Tableau 2 : Bilan annuel des attentats politiques en Corse selon le type de cibles (1980 - 1995)

Années	Banques	Administrations	Forces de l'ordre	Villas appartements	Tourisme	Commerces entreprises	Politique syndical	Droit commun
1980	40	50	17	72	4	30	1	164
1981	17	26	4	47	21	30	0	32
1982	59	61	13	90	56	106	0	184
1983	39	17	13	128	34	69	0	136
1984	54	48	11	87	15	44	0	134
1985	26	34	12	59	7	67	1	147
1986	54	49	14	66	20	92	5	132
1987	22	28	38	64	17	61	6	159
1988	11	15	13	50	20	23	3	93
1989	05	13	1	15	8	51	3	52
1990	19	13	0	37	85	49	0	48
1991	10	37	11	37	17	60	5	118
1992	11	35	6	30	13	30	8	200
1993	7	10	0	67	17	20	11	147
1994	14	52	25	64	13	30	8	166
1995	35	72	13	86	10	10	13	245
Total	423	560	191	999	357	772	64	2157
% des attentats	7,6	10,15	3,5	18,1	6,5	14	1,15	39
% des attentats politiques	12,5	16,7	5,6	29,7	10,6	23	1,9	-

- (13) L'année 1996, au cours de laquelle 104 interpellations de nationalistes ont eu lieu, constitue un record en ce qui concerne les attentats à l'encontre des forces de gendarmerie. Bien que l'on ne déplore aucune victime physique, la Gendarmerie a enregistré 43 attentats, dont 13 par explosif, 28 par mitraillage et 2 tirs de roquettes (désamorcées). Au total, ce sont 24 gendarmeries qui ont été touchées.

pation»), ne sont que très faiblement touchées par les clandestins (3,5 % du total des attentats et 5,6 % des actions clandestines « politiques »). La violence ne s'inscrit nullement, à l'inverse de celle des militants d'ETA ou de l'IRA, dans une logique de guerre exclusive avec le pouvoir central¹⁴. Cette opposition frontale à l'État trouve sa matérialisation dans l'atteinte à un autre type de cibles « nationales », plus symboliques et moins dangereuses pour les militants du FLNC. Il s'agit des administrations et entreprises publiques (essentiellement les directions départementales de l'Équipement, France Télécom, les palais de justice, les centres des impôts) qui représentent 10,3 % du total des attentats et 16,6 % des attentats « politiques ».

VERS UNE CRIMINALISATION DE L'ACTION ?

Le discours « gauchiste » du FLNC se traduit par des atteintes soutenues aux établissements bancaires accusés de faciliter la spéculation immobilière et de décourager les investissements agricoles locaux. La majorité de ces actions est le fait de la tendance « sociale » du Front, proche de l'ANC, qui opère, suite à la scission de 1990, sous le sigle de *Resistenza*¹⁵. Les actions contre les établissements bancaires ne représentent que 7,6 % de l'ensemble des attentats

constatés et 12,5 % des actions des FLNC. On constate cependant, ces dernières années, une certaine augmentation des attentats à l'encontre de ces établissements alors même que *Resistenza* semble avoir rendu les armes. Selon Pascal Fourré, chargé de mission sur le terrorisme corse pour le ministère de la Justice, « une tendance très nette se dessine vers une certaine criminalisation de la lutte armée sur le modèle des guérillas dégénérées. La frontière entre violence politique et violence sociale est de plus en plus perméable, ce qui explique une recrudescence des actions contre des biens économiques immédiatement disponibles : braquages, attaques de banques... ». La recrudescence des atteintes aux établissements bancaires peut s'expliquer par cette criminalisation grandissante de la lutte armée¹⁶.

Un troisième groupe de cibles dominantes réunit les villas de particuliers (principalement celles de continentaux) et les entreprises commerciales. Même surévalué dans l'analyse, ce groupe représente 32 % du total des attentats constatés (dans lesquels sont comptabilisés les 2157 attentats de droit commun) et 52,5 % des attentats « politiques ». Cette distribution ciblée des attentats clandestins procède d'une recherche de visibilité politique, peu coûteuse en terme de soutien populaire et de potentiel militant, et permet de

•••• (14) À titre de comparaison, les actions d'ETA à l'encontre des forces de sécurité de l'État espagnol (militaires, policiers, gardes civils et *Ertzainas*) constituent 63 % du total des attentats perpétrés par le mouvement séparatiste basque.

(15) La scission de l'ANC en 1989 et le départ supposé du FLNC de nombreux militants qui formeront *Resistenza* coïncident avec le chiffre le plus bas d'attentats à l'encontre d'établissements bancaires. Depuis cette date, la grande majorité des attentats contre ce type de cibles est signée *Resistenza*.

(16) Entretien Pascal Fourré, Paris, le 30 juin 1997.

faire sens au regard d'un discours idéologique ancré sur la protection de l'environnement et la sauvegarde identitaire. Parce qu'ils conjuguent ces préoccupations, les attentats vis-à-vis des villas et des commerces sont constants et dominants tout au long de l'histoire du Front. Quelles que soient les motivations écologiques, culturalistes ou de « protection du peuple corse » qui commandent ces actions clandestines, l'importance quantitative de ce groupe de cibles témoigne de la dérive progressive du mouvement clandestin. La recherche de financement auprès des acteurs économiques de l'île (commerces et entreprises privées) va orienter les actions armées sur ces cibles peu protégées et économiquement rentables. Cette évolution autorise dès lors un mélange des genres entre actions politiques et actes de banditisme.

LE TOURISME MÉNAGÉ

Il en est de même des actions violentes visant des entreprises touristiques (campings, clubs de vacances, hôtels de plage, etc.) qui, contrairement à une idée répandue, ne constituent pas la majorité des attentats du FLNC (10,6% des attentats « politiques »), même si leur visibilité est souvent importante¹⁷.

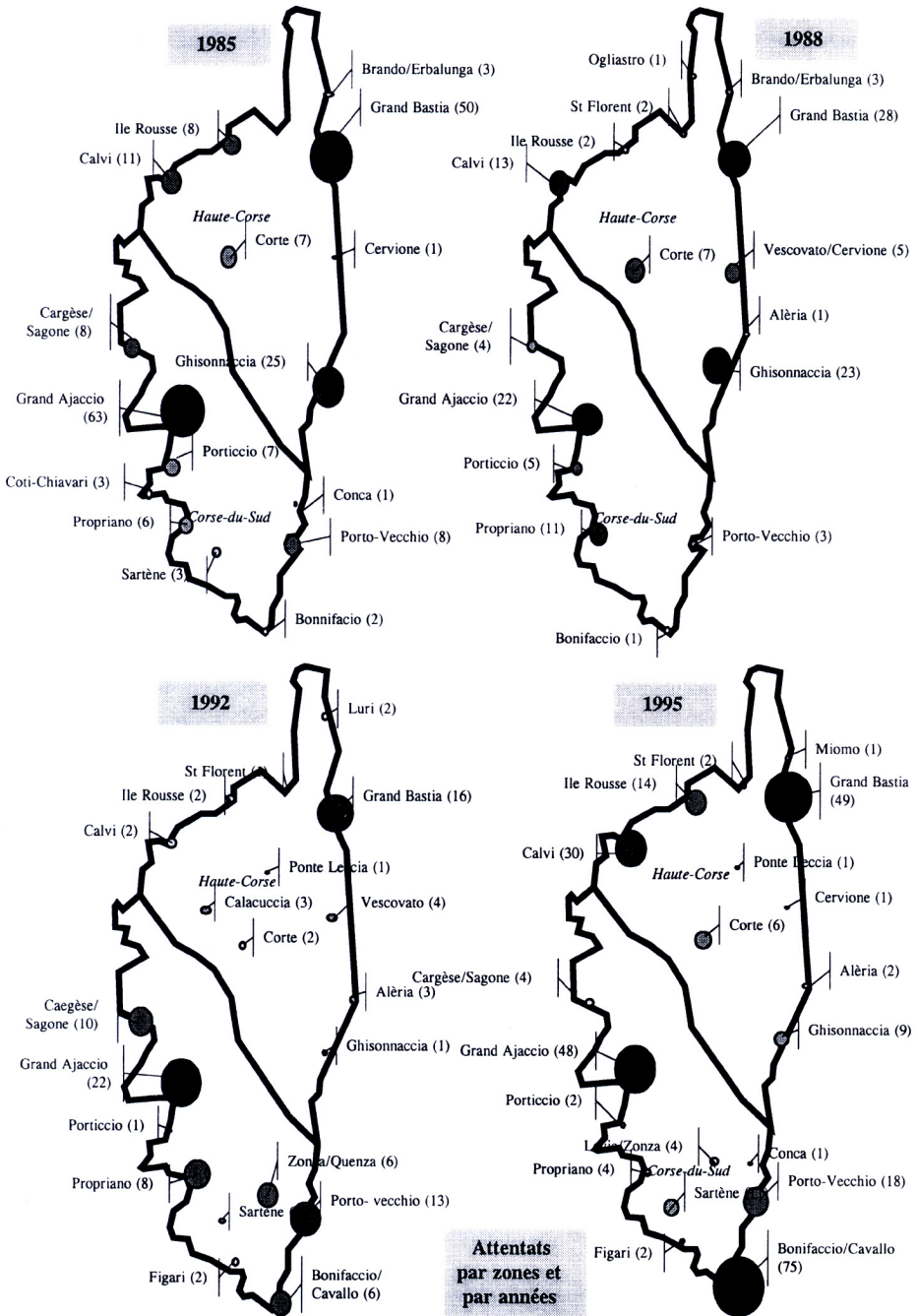
Si les cibles touristiques sont régulièrement touchées par les clandestins, il s'agit bien souvent d'opérations ponctuelles qui ne s'inscrivent pas dans une

stratégie générale d'atteinte aux capacités d'accueil touristique de l'île. La juxtaposition du pourcentage d'attentats par zone au pourcentage d'hébergements par région touristique pour la seule année 1985 montre la non adéquation entre les deux séries de chiffres. Alors que les régions de Bastia et du Cap Corse regroupent plus de 25 % des attentats, elles n'abritent que 10 % des touristes estivaux. À l'inverse, la Balagne, fortement touristique avec 20 % de visiteurs non corses, n'est touchée que par 9 % des actions terroristes. C'est également le cas de la région « grand sud », très touristique (13,5 % de l'ensemble des capacités d'accueil) et relativement épargnée par le terrorisme nationaliste (5,5 % du total des attentats). On ne peut donc parler d'une planification réelle de la lutte contre le tourisme en Corse de la part du FLNC. Enfin, les actions violentes à l'encontre de symboles politiques et syndicaux locaux sont extrêmement minoritaires, bien qu'elles soient nettement en progression depuis la scission du front. Les oppositions entre factions clandestines rivales et les alliances répétées avec certains clans insulaires expliquent cette évolution nouvelle et inquiétante.

UNE VIOLENCE GÉOGRAPHIQUEMENT SITUÉE

L'analyse de la géographie de la violence en Corse révèle une homologie

•••(17) Il s'agit souvent d'actions commandos de plusieurs hommes, agissant de nuit ou en plein jour, contre de vastes complexes touristiques. Les courtes prises d'otages occasionnées pour éviter tout risque physique et la nécessité d'une infrastructure militante importante donnent à ce type d'actions une visibilité médiatique inconcue des plasticages dépersonnalisés de villas ou de locaux administratifs.



entre la densité de population par zone et la part des attentats qui correspond à ces zones. Les cartes qui précèdent témoignent de cette immersion de la violence dans le vécu quotidien des insulaires. Quelles que soient les époques considérées, six grandes zones regroupent l'ensemble des attentats politiques : le grand Ajaccio, la région bastiaise, le Cortenais, la plaine orientale, la Balagne et l'extrême sud de l'île autour de Bonifacio et Porto-Vecchio. Certaines régions de l'île sont à l'inverse presque totalement épargnées par la violence politique, comme la région du Cap, le centre de l'île ou les environs de Porto/Scandola.

L'essentiel des actions clandestines a lieu dans les deux grandes villes de Corse qui rassemblent la plupart des bâtiments administratifs, des banques et des entreprises de l'île. Mais ces zones urbaines concentrent surtout plus de la moitié de la population insulaire parmi laquelle de nombreux jeunes désœuvrés, réserve militante importante pour l'organisation clandestine. Les deux capitales administratives de l'île restent, de 1980 à 1995, les zones les plus visées par les clandestins. La plaine et la côte orientale constituent également, jusqu'en 1988, une zone de choix pour les plasticateurs du FLNC. La concentration de grandes entreprises agricoles dirigées par des pieds noirs accusés de « spolier

la terre corse » expliquent ce choix. Mais surtout, la multiplication des camps de vacances, campings et autres lieux de villégiature (plus de 50% des touristes estivaux se concentrent entre le sud de Bastia et Porto-Vecchio) pousse le FLNC à s'implanter fortement dans cette zone. Il s'agit à la fois de lutter contre la politique du « tout-tourisme » et, plus récemment, de faire taire la concurrence au moment où de nombreux nationalistes se reconvertissent dans l'hôtellerie ou la restauration. La répartition des attentats en 1992 et 1995 montre cependant une baisse notable des plasticages dans cette zone, sans que pour autant l'économie touristique ait réellement diminué. Un propriétaire de camping proche d'Aléria confiait à mots couverts devoir sa sécurité à un « arrangement financier » avec certaines personnes proches des nationalistes²⁰. La « protection » achetée de certains centres de vacances, mais aussi la réinsertion de nombreux nationalistes, suite aux scissions de 1990, dans des entreprises touristiques locales, expliquent sûrement cette quiétude retrouvée sur la côte-est²¹.

La région centre reste relativement peu touchée par les attentats clandestins. Le Cortenais concentre moins d'un dixième des attentats, presque tous rattachés au campus universitaire. La faible densité touristique du centre

••• (20) Entretien anonyme, Plaine Orientale, 12 août 1996. Pierre Poggioli, ancien dirigeant du FLNC condamne désormais cette monétarisation du mouvement qui conduit à dénaturer les valeurs nationalistes : « Des grosses sociétés, à Cavallo ou ailleurs, peuvent s'acheter une tranquillité à condition d'y mettre le prix. Cela ne correspond plus à des impératifs politiques mais à des préoccupations financières » in *Le Monde*, 3 octobre 1992.

(21) Cette réinsertion d'anciens nationalistes dans le commerce touristique ou la restauration rapide vaut à une faction nationaliste, le MPA, le surnom de Mouvement des Pizzaiolis associés !

de l'île explique cette situation. Même Corte, ville à forte identité nationaliste et symbole de cette Corse ancestrale vantée par les clandestins²², est très peu touchée par les attentats. Il en est de même pour la Balagne qui, bien qu'extrêmement touristique, demeure relativement peu visée par les terroristes corses.

Enfin, la région «grand-sud», autour du triangle Sartène - Porto-Vecchio - Bonifacio constitue la sixième zone privilégiée du FLNC. Extrêmement touristique, elle fut pendant longtemps proportionnellement moins touchée par les attentats. Jusqu'à l'opération manquée de Spérone en 1994, au cours de laquelle un commando du FLNC est arrêté en flagrant délit, les trois grandes villes du sud sont épargnées par la vague d'attentats des années quatre-vingt. Tout comme la côte orientale, la région sud est dominée par les nationalistes proches du MPA, moins radicaux et plus libéraux que leurs rivaux de la Cuncolta. Ils n'hésitent pas à investir dans des installations touristiques, aidés par un organisme socio-économique créé sur mesure par un proche d'Alain Orsoni : la COFIDE, sous l'égide du *Rialzu Economicu*²³. Mais surtout, l'alliance officieuse entre certains élus clanistes du sud de l'île (particulièrement à Porto-Vecchio ou Propriano) et les nationalistes, favorise une politique

militaire clémente de la part des clandestins²⁴. L'arrestation de Spérone et la scission du mouvement nationaliste relanceront les actions terroristes dans le grand sud devenu une zone de lutte entre factions nationalistes pour l'obtention des faveurs clanistes et une zone symbole du «martyr» nationaliste pour les militants du FLNC canal historique.

Il apparaît donc nettement que l'ensemble des attentats se concentre sur les côtes riches et habitées de la Corse, délaissant presque intégralement l'intérieur de l'île. Sur le littoral, seul le Cap Corse, aux villas cossues mais relativement peu fréquenté et à la topographie aride, est épargné par les plastiqueurs. Cette géographie de la violence illustre le lien, sans cesse grandissant, entre les actions du mouvement clandestin et les zones touristiques ou entrepreneuriales de l'île, productrices de richesses. La Corse de l'intérieur, plus pauvre mais aussi parsemée de casernes de gendarmerie ou de commissariats de police, est presque totalement épargnée.

La géographie des attentats en Corse et les cibles privilégiées des clandestins témoignent du refus assumé de l'organisation séparatiste de s'engager dans une réelle opposition à l'État français. Aux commissariats et gendarmeries sont préférés les camps de vacances, administrations régionales et les villas

•••• (22) Corte était la capitale politique pendant la brève période d'indépendance de la Corse, sous Pasquale Paoli, de 1755 à 1769.

(23) Office proche de la Chambre de commerce et d'industrie d'Ajaccio, dirigée par un ancien nationaliste du MPA, Gilbert Casanova.

(24) LEFÈVRE (Marianne), 1996, « La dérive de la Corse, une dérive économique, sociale, civique », *Hérodote*, n° 80, 1^{er} trimestre, p. 33-37.

côtières. Cette orientation du terrorisme corse s'illustre également par la faible exportation de la violence clandestine sur le continent. À l'inverse d'ETA qui réserve à Madrid et aux grandes villes espagnoles hors du Pays basque ses attentats les plus meurtriers, le FLNC n'opère que très occasionnellement en France continentale, privilégiant des cibles symboliques, sans jamais s'en prendre directement aux forces de l'ordre²⁵. Avec 277 attentats sur le continent depuis 1978 (dont 252 avant 1984), l'organisation clandestine corse n'a réalisé que 8,2 % de ses actions hors de l'île. La proportion d'attentats du FLNC réalisés sur la continent (1978-1995) témoigne de la forte implication locale des actions violentes de l'organisation armée, plus préoccupée d'asseoir sa visibilité politique dans l'île que de s'inscrire dans un combat « anti-français ». Plus des deux tiers de ces opérations qui visent des banques, des administrations, des palais de justice ou certaines entreprises (Nouvelles Frontières ou la SNCM) ont eu lieu dans les grandes villes qui bordent la Méditerranée : Marseille, Toulon, Nice ou Aix. Le reste des actions se distribue entre Paris, Bordeaux, Rennes ou Lyon. Le choix de ces villes semble dépendre avant tout des capacités opérationnelles dont les clandestins bénéficient sur place. Les villes méditerranéennes, abri-

tant de nombreux insulaires de la diaspora et quelques étudiants corses, sont des lieux stratégiques pour l'organisation²⁶. De même, Paris ou Lyon, villes symboles de la France centraliste, hébergent une population corse nombreuse susceptible de servir les intérêts du FLNC²⁷. L'exportation de commandos de l'île vers le continent semble être extrêmement rare tant la structure même des organisations clandestines rend difficile, à l'inverse du mouvement basque, ce type d'opération.

LIRE LA VIOLENCE EN CORSE

Une lecture ordinaire de la violence politique en Corse accorde une place prépondérante à une prétendue pesanteur sociologique qui trouve son fondement dans la logique de « l'inconscient millénaire du *mare nostrum* » méditerranéen²⁸. Ce type d'analyse sous-estime volontairement les stratégies des acteurs pour privilégier une contingence culturaliste qui commanderait, déterminerait et donnerait sens à la violence terroriste. L'histoire chaotique de l'île, les invasions successives, la logique de la *vendetta* ou la tradition des « bandits d'honneur » attesteraient une pratique séculaire de la violence dans laquelle s'inscrit, en droite filiation, l'action clandestine.

Cette lecture appréciée des essayistes comme des journalistes ne saurait

••• (25) À titre de comparaison, ETA a réalisé 51 % de ses attentats hors du Pays basque et 80 % des victimes civiles d'attentats aveugles à la voiture piégée sont des non Basques, essentiellement Madrilènes et Catalans.

(26) Marseille abrite plus de corses que Bastia ou Ajaccio réunies !

(27) C'est le cas de Paris, où la structure Front compte de nombreux étudiants et plusieurs lieux de rassemblement, à Issy les Moulineaux et dans le douzième arrondissement.

(28) GIUDICI (Nicolas), 1997, *Le crépuscule des Corses*, Paris, Grasset, p. 57.

exclure un regard plus sociologique sur les stratégies violentes employées par les clandestins.

Outre qu'elle n'explique nullement le type de violence pratiquée par le FLNC, la vision culturaliste pêche par réductionnisme en concluant qu'il y a de la violence en Corse parce que les Corses sont violents²⁹.

UNE RESSOURCE POLITIQUE MAJEURE

À l'opposé de ce genre d'interprétation, nous souhaiterions insister sur la dimension stratégique de l'action radicale des nationalistes.

Loin de se limiter à un héritage culturel - ce qu'elle est partiellement - la violence est avant tout une ressource politique majeure qui se définit « dans le cadre d'une stratégie rationnelle comme un moyen permettant à un groupe d'obtenir une reconnaissance politique qui lui est refusée par les acteurs établis »³⁰.

Loin d'être l'expression d'une irrationalité d'action ou d'un substrat vendettaire, la violence terroriste des clandestins, singulièrement démonstrative et relativement peu meurtrière, obéit à une logique d'intrusion politique et d'affirmation identitaire.

Plus que de violence politique, à l'image des mouvements séparatistes basque ou irlandais, il convient de parler, dans le cas du FLNC, de politique violente.

UNE VIOLENCE DÉMONSTRATIVE

Si les actions clandestines corses, requérant un usage soutenu de l'explosif, révèlent un niveau de dangerosité limité, elles constituent un sur-marquage important du territoire insulaire. L'importance de cette forme d'action est tout autant symbolique que « militaire ». L'objet est ici, moins de déprécier l'adversaire ou de marquer l'opposition entre Corses et non Corses, que de montrer son potentiel opératoire, son sérieux et la réalité de sa présence politique sur l'espace public. L'utilisation répétée de l'explosif devient une prise de parole politique, destinée à s'imposer, à la lueur des attentats, comme interlocuteur valable face au pouvoir d'État, aux détenteurs monopolistiques de la parole publique que sont les clans, et également au sein même du mouvement contestataire où les divers sous-groupes du FLNC luttent pour le monopole de la représentation identitaire.

La répartition des attentats du mouvement nationaliste corse montre que le FLNC opère essentiellement à l'encontre de cibles sociétales intégrées à la vie insulaire. Les atteintes extérieures à l'île ainsi que les attentats contre des symboles fortement représentatifs de l'État et de ses agents sont rares. Les villas, appartements, entreprises ou même les administrations, majoritairement occupées par des fonctionnaires corses, sont des cibles

•••• (29) De plus, elle ne permet pas de comprendre, *a contrario*, la non émergence de mouvements similaires dans des régions elles aussi secouées par l'histoire et des traditions belliqueuses, comme la Vendée.

(30) LAPEYRONNIE (Didier), 1988, « Mouvements sociaux et action politique », *Revue française de sociologie*, XXIX, p. 600.

internes à la vie sociale et politique insulaire et ne traduisent que très partiellement l'idée d'un conflit historique entre l'île et le pouvoir central. La pratique désordonnée et presque pathologique de l'explosif ne répond nullement à une stratégie élaborée d'opposition à un adversaire étatique désigné. Elle semble bien plus destinée à offrir une visibilité politique au nationalisme insulaire, à créer les conditions d'apparition d'un espace public en réaction contre l'hégémonie claniste sur le champ politique local³¹. Elle permet conjointement de dénoncer une spéculation sauvage et un trafic d'influence local accusé d'encourager la cession de la terre corse à des Étrangers. La violence qui motive le discours «indépendantiste» semble donc peu destinée, dans les faits, à concrétiser la rupture avec l'État central. Elle répond bien plus à un processus de différenciation et d'affirmation politique par rapport au pouvoir décisionnel régional dénoncé comme corrompu et affairiste³².

L'idée dominante, popularisée par la Cuncolta, que seule la violence du FLNC a permis la sauvegarde du paysage insulaire témoigne de cette instrumentalisation politique de la lutte armée à des

fins d'intégration au champ politique local.

RÉPERTOIRES D'ACTION

Certaines pratiques violentes «spectaculaires» alimentent cette logique de visibilité politique. Aux actions régulières des différentes sections régionales du Front - souvent rivales - destinées à marquer leur territoire et leur force opératoire³³, s'adjoignent des actions d'envergure couvrant l'ensemble du territoire de l'île, perpétrées à des fins stratégiques, à l'issue d'un scrutin régional remporté par les clanistes ou à l'annonce de la venue en Corse d'un représentant du gouvernement. Ces actions, appelées «nuits bleues»³⁴, signent l'importance politique du mouvement clandestin et sa prétention à peser sur le débat public. En intensifiant quantitativement l'action armée, le FLNC s'impose aux médias et dans le champ politique, sans recourir aux exécutions physiques plus coûteuses moralement et politiquement. Moins violent, ce type d'opération n'en est pas moins extrêmement spectaculaire, et apprécié de l'organisation séparatiste, comme, parfois, d'une

••• (31) Sur le phénomène claniste, on se reportera à BRIQUET (Jean-Louis), 1997, *Corse : la tradition en mouvement*, Paris, Belin.

(32) Le discours nationaliste, derrière une façade tiers-mondiste, cache mal la réalité de l'adversaire déclaré du FLNC. Plus que l'État, les nationalistes dénoncent «les élus et notables qui sont la honte de notre peuple, (...) les ennemis de notre terre qu'il nous faudra balayer» (*A liberta o a morte*, texte fondateur du FLNC, 1977). La Cuncolta, bras politique du FLNC, parle du «terrorisme banal, celui des atteintes à la démocratie en Corse» (*U Ribombu*, n° 354, 25 janvier 1990) alors qu'un ancien dirigeant du Front stigmatise «les seuls ennemis irréductibles de la paix en Corse (qui sont) les politiciens véreux, qu'ils se réclament de la droite, de la gauche ou d'un nationalisme dévoyé» (*U Ribombu*, n° 264, 11 juin 1996).

(33) Pour Max Siméoni, dirigeant du mouvement autonomiste, l'UPC : «le FLNC a multiplié les attentats pour marquer son territoire, pour impressionner les concurrents et faire peur», entretien Bastia, 18 juillet 1997.

(34) Nous entendons par là un ensemble d'au moins dix attentats couvrant simultanément une partie importante du territoire.

partie de la population. La pratique des « nuits bleues » permet de répondre aux attentes des militants de base, éloignés des opérations d'envergure et néanmoins soucieux de concrétiser physiquement leur engagement moral. Elle autorise également quelques négligences financières de la part de la population lorsque les attentats ont pour cible le centre des impôts ou certaines banques. Selon Pierre Poggioli, ce type d'opération a « *fait la publicité du FLNC et a permis d'accentuer le mythe du clandestin, partout présent et imprenable* »³⁵. Il a permis au FLNC d'apparaître comme un acteur dominant du jeu politique insulaire, marquant en tous points du territoire « national » l'empreinte du nationalisme politique.

Résultante politique de la pratique militaire, la nuit bleue est aussi une incitation à l'action et un instrument important de mobilisation militante. La fréquence de ce répertoire d'action propre au nationalisme corse atteste son importance stratégique (de 1983 à 1995 ont eu lieu 34 nuits bleues totalisant 697 attentats). Elle éclaire en cela une autre spécificité du terrorisme insulaire : les conférences de presse clandestines et nocturnes.

Régulières depuis la naissance du FLNC, les conférences de presse clandestines produisent une violence ritualisée et mise en scène qui, au même titre que la violence des attentats,

constitue une prise de parole publique. La clandestinité de fait du mouvement « séparatiste » vient répondre en écho à la clandestinité de droit des partis politiques insulaires, détenteurs monopolistiques de la parole civique dans l'île. Le rituel conférencier offre une alternative extra-institutionnelle au mouvement nationaliste. Il force le pouvoir d'État à discuter « hors de l'arène officielle » aux mains des clans, dans l'espace nationaliste créé avec la complicité des médias³⁶. Il assure à la lutte armée une représentation politique dans l'espace insulaire et à ses acteurs une position de partenaire privilégié avec le pouvoir central, en relation de concurrence avec les partis traditionnels de l'île. Il complète, en cela, l'action « militaire » quotidienne du FLNC.

UNE VIOLENCE COMMUNIELLE

Si la violence est communication - explosive ou cathodique - elle est aussi acte de communion. Elle fonde l'unité de la communauté nationaliste et la distingue efficacement de ses rivaux et adversaires politiques. Le mouvement nationaliste est en concurrence avec ses prédécesseurs autonomistes pour la représentation de la parole identitaire dans l'île. L'Action régionaliste corse (ARC), qui deviendra l'Union du peuple corse (UPC), traduit la revendication culturelle et identitaire au même titre, mais plus pacifiquement, que les natio-

•••(35) Entretien Pierre Poggioli, Ajaccio, 21 juillet 1997.

(36) MAC ADAM (D.), 1983, « Tactical Innovation and the Pace of Insurgency », *American Sociological Review*, vol. 48, p. 735-736.

nalistes radicaux. La violence démonstrative clandestine devient dès lors une ressource pour se distinguer des régionalistes en offrant au groupe nationaliste un sentiment d'identité dans l'action, indispensable pour unifier la communauté protestataire sous l'égide du FLNC. La violence des attentats, peu coûteuse moralement et physiquement, constitue la marque du groupe nationaliste en même temps qu'elle le fait exister comme tel. Elle permet d'attirer à soi, en créant un sentiment d'identification dans l'action, une clientèle électorale jeune et souvent paupérisée qui ne se reconnaissait que partiellement dans le programme entrepreneurial régionaliste vieillissant. Le succès du FLNC a été d'agréger autour de son nom, érigé en mythe de libération, une population hétérogène qui trouve dans l'appartenance au mouvement clandestin un certain nombre de gratifications symboliques, sources d'identifications collectives et de ressources sociales, suffisamment fortes pour rendre peu pertinents les risques - modérés - de l'engagement. L'utilisation d'un discours révolutionnaire, la réification d'une histoire belliqueuse, la constitution de symboles d'allégeance tel le « *ribellu* » (représentation picturale d'un militant cagoulé

armé d'une Kalachnikov) ou le mythe vivant d'une clandestinité plus théâtralisée que réelle sont autant de ressources « jouant un rôle crucial dans la création de micro-cultures activistes et l'auto-identification au mouvement »³⁷. La pratique des conférences de presse clandestines et les attentats répétés contre les biens matériels constituent également des incitations esthétiques à la soumission au nationalisme. Objectif du mouvement clandestin, la violence théâtralisée du FLNC est également un vecteur de mobilisation en assurant à ses membres un même sentiment d'exaltation et de fierté reconnue³⁸. À cette reconnaissance sociale que procure l'engagement dans la « lutte armée » s'ajoutent parfois des gratifications plus matérielles, sources de revenus financiers et d'insertion professionnelle³⁹.

La violence clandestine mesurée dont fait preuve le FLNC fonde l'identité du groupe nationaliste sans laquelle la mobilisation politique est impossible. Manifestation visible de cette mobilisation, la violence est à la fois une forte incitation sélective à la participation à l'action clandestine reposant sur un triple sentiment d'identification, d'exaltation et de solidarité de groupe ainsi qu'une ressource mobilisable par les

••• (37) INGALSBE (Timothy), 1993-1994, « Ressource and Action Mobilization Theories » : The New Social-psychological Research Agenda », *Berkeley Journal of Sociology*, vol. 38, p. 148.

(38) Les témoignages abondent de militants - réels ou inventés - exprimant leur fierté d'appartenir au FLNC et exhibant les signes visibles de cette appartenance proclamée : badges et briquets à l'effigie du FLNC, collier en or « *ribellu* », auto-collant FLNC, etc.

(39) De nombreux nationalistes ont pu, à l'écart des structures militantes, vendre leur « savoir faire » en matière d'attentat à des commerçants indelicats soucieux d'éliminer une concurrence trop pressante, quand ils n'ont pas purement et simplement utilisé l'argent de « l'impôt révolutionnaire » à des fins plus mercantiles que politiques. Sur les risques de dérive financière que la structure éclatée du FLNC autorise, voir le témoignage d'un ancien haut responsable du FLNC, POGGIOLI (Pierre), *Journal de bord d'un nationaliste corse*, La Tour d'Aigues, édition de l'Aube, 1996, p. 44-45 et 70.

groupes clandestins pour s'imposer sur la scène politique insulaire, face à l'État, contre les clans.

UNE VIOLENCE TERRITORIALISÉE

La distribution atomisée de la violence, essentiellement ancrée sur le territoire de l'île, correspond à la structure décentralisée du mouvement clandestin corse. À travers la géographie des attentats se dessinent les zones d'action des six branches opérationnelles du FLNC. L'organisation terroriste corse se structure en effet en fonction d'oppositions géographiques, regroupant des « régions », responsables de « secteurs », chargées, de façon progressivement autonome, des actions politiques, militaires et financières. Cette territorialisation de la structure militante et organisationnelle du mouvement clandestin explique la répartition géographique des attentats et permet de comprendre le type de violence pratiquée dans l'île.

Les six « régions » du FLNC (Bastia, Balagne, Porto-Vecchio, Ajaccio, Corte, Plaine Orientale) correspondent aux zones les plus touchées par les attentats politiques. Excepté pour les grosses opérations visant certaines administrations policières ou civiles, les actions clandestines sont décidées et menées à leur terme par des commandos réduits de deux ou trois militants directement issus de la région considérée. Cette chaîne opérationnelle simplifiée, excluant toute intervention extra-régionale de la direction du mouvement, détermine for-

tement l'intensité mesurée de la violence produite par les clandestins.

Les militants nationalistes sont directement responsables de leurs actions. La mort « accidentelle » ou volontaire d'un passant ou d'un fonctionnaire de police engage la responsabilité morale des acteurs agissant. La déresponsabilisation autorisée par la chaîne de commandement, transformant l'acteur clandestin en bras armé d'une structure englobante et légitimante, est ici inexistante. Directement confrontés aux effets d'une violence qu'ils mettent en œuvre de façon autonome, les militants clandestins ne peuvent partager la responsabilité de l'acte commis, ni l'imputer à une direction « protectrice ». Le choix de cibles immobilières et la modération du répertoire d'action trahit la difficulté à passer à un terrorisme plus meurtrier sans bénéficier d'un appui structurel matériel sinon moral.

L'immersion géographique des militants corses, connus et reconnus comme tels dans leur micro-communauté d'appartenance, rend également difficile toute exaction meurtrière éthiquement condamnable. Les « clandestins », comme leurs familles et leurs proches étrangers à la lutte armée, risqueraient d'être désavoués au sein d'une communauté fermée, sensible aux « conduites honorables »⁴⁰. Cette « communautarisation » de la violence clandestine constitue un encouragement moral à l'action en rendant plus difficile la répression policière mais elle est également un frein éthique à tout

••• (40) Pour reprendre le terme de Max Siméoni décrivant la mentalité insulaire. Entretien, Bastia, 8 août 1996.

emballement de la violence à l'encontre de personnes physiques.

Enfin, l'absence d'infrastructure logistique extérieure au commando opérationnel complexifie la tâche des clandestins armés. Uniquement dépendant de ses propres informations et de sa capacité d'action, le commando s'oriente plus aisément vers des cibles matérielles « faciles » telles des villas isolées ou des administrations non surveillées. Cette autonomie imposée rend les clandestins maîtres du déroulement de leurs actions. Alors que les commandos d'ETA apparaissent comme l'aboutissement logique d'un important travail logistique effectué en amont par d'autres militants au sein d'une même chaîne opérationnelle, obligeant les activistes à répondre aux attentes des précédents, les commandos du FLNC n'ont d'exigence que leur propre investissement en termes de temps et de dangerosité. L'autonomie d'action induit une indépendance de « rentabilité » des opérations armées qui freine toute tentation de surenchères militaires.

La territorialisation du mouvement clandestin aboutit à une totale déstructuration de l'organisation, incapable de contenir les rivalités inter-régionales et les appétits de puissance de certains secteurs du FLNC⁴¹. La concurrence entre les secteurs régionaux est telle qu'il s'avère ainsi nécessaire à terme,

sur Ajaccio, de fixer des dates d'opération afin d'éviter des explosions similaires et simultanées⁴². De la même façon, l'autonomie financière de chaque région conduit à des compositions avec le milieu insulaire ou certains groupes politiques pour la recherche de ressources de fonctionnement. Ce rapprochement entre nationalistes et banditisme modifie l'orientation et les formes de la lutte armée. Les idéaux d'égalité, de respect de l'environnement et de défense de la ruralité corse s'atténuent peu à peu au profit de nécessaires compromis. Le développement touristique des côtes destinés à attirer de riches plaisanciers (comme à Cavallo) est de moins en moins combattu puisque les divers groupes clandestins en tirent de substantiels revenus en assurant la « protection » des résidents et promoteurs. Comme le remarque Pierre Poggioli : « *Des liens conjoncturels ont été établis entre certains secteurs nationalistes et les mafias locales ou italiennes, souvent pour des raisons financières* »⁴³. La reconversion de militants dans le banditisme est dès lors l'occasion de rentabiliser leur aptitude en matière d'explosif ou d'extorsion de fonds. Si les actions « écologiques » ou « anti-coloniales » se font plus rares, les opérations armées contre des entreprises ou des commerces connaissent en revanche une croissance fulgurante⁴⁴.

••• (41) Sur l'évolution de l'organisation interne du FLNC, se reporter à notre thèse de doctorat, 1997, *La violence politique contre l'État. Les exemples basque et corse*, Université Paris I, chap. 4.

(42) Selon un ancien responsable politique du FLNC, entretien, Bastia, 9 août 1996.

(43) Entretien Poggioli, Ajaccio, 21 juillet 1997.

(44) L'année 1992 sera marquée par une augmentation sans précédent du nombre d'attaques à main armée (260) et d'homicides crapuleux (40), sans qu'il soit possible cependant d'en déterminer avec certitude les commanditaires.

Loin de traduire une opposition guerrière avec l'État, la violence du FLNC témoigne des ambitions politiques locales du nationalisme insulaire. Fondé contre le clan, en réponse à son emprise structurelle sur l'espace politique corse, le mouvement clandestin va développer une violence d'affirmation politique, avant tout destinée à s'assurer une publicité auprès des pouvoirs publics.

La « guerre » nationaliste est surtout une guerre pour la parole politique dans l'île et l'accès au statut gratifiant de partenaire privilégié des gouvernements de l'État. C'est dans cette concurrence locale que s'inscrit une violence politique aux prétentions séparatistes, masquant avec difficulté sa réalité clanique.

■ **Xavier CRETTEZ**

Maître de conférences

en science politique à l'université Paris II

LES VIOLENCES URBAINES À L'ÉCHELLE DES RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

Un état des lieux pour 1998

par Lucienne Bui Trong

Dégagée, en juin 1991, d'une étude nationale sur 800 quartiers perçus localement comme « sensibles », dans l'optique pragmatique et policière d'une estimation des risques d'émeutes, l'échelle de la violence urbaine a permis d'établir une cartographie régulièrement actualisée des zones difficiles.

Elle a aussi permis de repérer l'émergence du phénomène dans des zones nouvelles et de dégager les lignes de force de son évolution interne.

Notes et études

215

REPÉRAGE DES ZONES À RISQUES

Du malaise des banlieues aux émeutes, la violence urbaine interpelle les pouvoirs publics et inquiète l'opinion. De nombreux observateurs avertis¹ nous ont aidés à mieux cerner les causes et les divers aspects de ce sujet transversal qui se distingue des autres crises sociales par la diversité du coût induit (ghettoïsation de certains quartiers, récupérations politiques extrémistes). Mais, au-delà de la complexité du problème, il est urgent, pour les responsables de l'ordre public, d'en saisir

les mécanismes, afin de mieux répartir les ressources et d'adapter les missions : c'est dans ce cadre pragmatique que se situe le travail d'analyse, de prospective et de réflexion de la Section « villes et banlieues » de la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG), créée en avril 1991.

Après les premières analyses des émeutes de 1990 et 1991², qui avaient mis en lumière la nature des incidents déclencheurs³, le profil particulier du « noyau dur » des auteurs⁴ et les mécanismes d'escalade rapide de la violence⁵, la Direction centrale des rensei-

- (1) Géographes politiques, sociologues, ethnologues, professionnels du social, etc., ont publié une masse considérable de travaux.
- (2) Vaulx-en-Velin (octobre 1990), Sartrouville (mars 91), Mantes-la-Jolie (mai 91) et Meaux (juin 91).
- (3) Un événement touchant un des jeunes occupant au quotidien l'espace public de son quartier de résidence qui éveille instantanément la solidarité des pairs du voisinage.
- (4) Une minorité d'adolescents mal éduqués et peu instruits, mal encadrés et en révolte contre la société, souvent des petits délinquants d'habitude.
- (5) Sous le coup de l'émotion et de la solidarité, alimentées par des rumeurs invérifiées.

gnements généraux avait demandé à ses services territoriaux de faire une étude sur leurs quartiers en difficulté socio-économique. Il apparaissait, en effet, que les émeutes ne s'étaient pas produites *ex-nihilo*, dans des zones dépourvues de tout antécédent⁶ et que l'on pouvait, jusqu'à un certain point, anticiper sur des épisodes de crise, pour peu que l'on s'attache, en observant la vie du quartier au quotidien, à relever les incidents susceptibles de déclencher des réactions, à repérer les prémices d'agitation, à déceler les acteurs potentiels d'émeute, à observer les phénomènes psychologiques et idéologiques de nature à activer l'émotion et à souder des groupes.

AUX ORIGINES DE L'ÉCHELLE

Ont ainsi été étudiés, en mai 1991, environ 800 quartiers⁷ perçus localement comme étant « en difficulté » et qui, depuis, sont régulièrement suivis par plusieurs centaines de fonctionnaires travaillant, à temps complet ou partiel sur la question selon les méthodes de milieu

ouvert ou du milieu fermé⁸. Le dispositif d'évaluation était enclenché.

Cette étude a permis d'expliquer le sentiment d'insécurité régnant dans certains sites par la présence d'un phénomène spécifique de violences au quotidien, qu'il convenait de distinguer, au moins en partie, de la délinquance telle que la mesurent les services orientés vers des missions judiciaires. L'écoute attentive des plaintes des habitants, tout comme celle des personnes travaillant ou exerçant leur mission dans ces quartiers (éducateurs, animateurs, policiers, enseignants, facteurs, pompiers, médecins, pharmaciens, commerçants), a notamment permis de mettre en évidence le rôle central du « petit noyau » de désœuvrés déjà repérés lors de l'analyse des émeutes.

La description précise de leur comportement a permis de recenser un certain nombre d'actes objectifs et comptabilisables⁹, tous regroupés par la DCRG sous le terme générique de violence urbaine dès lors qu'ils étaient commis en réunion de façon ouverte et provocatrice¹⁰.

••• (6) Plusieurs mois avant les émeutes, les Directions départementales des Yvelines et du Rhône avaient comparé Mantes-la-Jolie et Vaulx-en-Velin à des « poudrières ».

(7) Sous différents angles : urbanisme, aspects démographiques et sociaux, dérives comportementales, politique de la ville, vie associative, caractères de la délinquance, existence ou non du sentiment d'insécurité, comportement des jeunes, etc.

(8) Au fil des années, de nouveaux quartiers ont été pris en compte (ils sont actuellement 1171 à être suivis).

(9) Actions parfois dénuées de qualification pénale (impolitesses, grossièretés), ou ne donnant pas lieu à plainte, ou classées sans suite en raison de la faiblesse du préjudice matériel, de leur futilité apparente, ou à cause de la nature même du phénomène collectif (d'où la difficulté de démontrer une culpabilité individuelle) et s'inscrivant dans la durée (alors que la justice s'en tient au jugement d'un acte isolé). Comptabilisables en dehors du cadre rigide des statistiques des crimes et délits ayant fait l'objet de procédures, elles supposent des dispositifs spécifiques d'observation (mains courantes et rapports des commissariats, des HLM, de l'Éducation nationale, des transports en commun, etc.).

(10) Entendue au sens de violences juvéniles collectives ayant cours au sein des quartiers de résidence d'auteurs soudés par le sens du territoire ou à l'occasion de leurs déplacements. Certains services ont une conception plus restrictive de la violence urbaine, la réduisant, par exemple, aux seules attaques visant les policiers ; d'autres l'élargissant à des comportements individuels de rébellion.

- *degré 1* : violences en bandes, dénuées de caractère anti-institutionnel (vandalisme, *razia* dans les commerces, rodéos et incendies de voitures volées, délinquance crapuleuse en bande, rixes, règlements de comptes).

- *degré 2* : provocations collectives contre les vigiles, injures verbales et gestuelles contre les adultes, vandalisme furtif contre les biens publics.

- *degré 3* : agressions physiques sur les agents institutionnels (pompiers, militaires, contrôleurs, vigiles, enseignants, travailleurs sociaux) autres que policiers.

- *degré 4* : attroupements lors d'interventions de police, menaces téléphoniques aux policiers, lapidation de voitures de patrouille, manifestations devant les commissariats, chasses aux *dealers*.

- *degré 5* : attroupements vindicatifs freinant les interventions, invasion du commissariat.

- *degré 6* : agressions physiques contre les policiers, attaque ouverte du commissariat, embuscades, pare-chocages.

- *degré 7* : vandalisme ouvert, massif (saccage de vitrines, de voitures, jets de *cocktails molotov*) en un temps généralement bref, et sans affrontement avec les forces de l'ordre, de la part de 15 à 30 jeunes.

- *degré 8* : *guérilla*, émeute, saccages massifs suivis d'affrontements avec les forces de l'ordre, répétition 3 à 5 nuits d'affilée, de la part de 50 à 200 jeunes.

Ces actes n'étant pas présents partout et certains d'entre eux étant moins répandus que d'autres et ne se présentant jamais isolément, la notion d'échelle de la violence urbaine s'est imposée comme une évidence, d'une manière plus empirique que conceptuelle. Au

plus bas degré ont été cataloguées les actions les plus fréquentes, celles qui visent les particuliers ; aux degrés suivants ont été regroupés tous les comportements anti-institutionnels, moins répandus¹¹. Un critère unique, celui de la remise en cause ouverte et provocatrice de l'ordre et/ou des institutions, assure l'unité de l'échelle, les comportements étant classés à la fois selon l'importance du défi qu'ils lancent et selon le potentiel de rébellion collective qu'ils impliquent : si des actes très graves au regard de la morale et du droit pénal se trouvent en degré 1, c'est parce qu'ils ne préfigurent pas les phénomènes d'émeute de manière aussi forte que des caillassages de voitures de patrouille.

Un premier état des lieux mettant en œuvre cette échelle a été réalisé en juin 1991, alors que le Ministre de l'intérieur venait de décider de mettre six compagnies de CRS à la disposition des préfets des départements les plus touchés par le risque d'émeute¹². L'objectif, essentiellement pragmatique et policier, était d'aider à la répartition de ces forces d'intervention, sachant que les demandes sont fortes au regard des ressources et qu'il faut établir des priorités. Des états des lieux annuels sont depuis réalisés, les quartiers étant classés sur l'échelle en fonction des incidents dont ils ont été le théâtre au cours des douze mois précédents (inci-

•••• (11) Échelle dont on trouvera un exposé complet dans le numéro d'octobre 1993 des *Cahiers de la sécurité intérieure*, sous le titre « Insécurité des quartiers sensibles : une échelle d'évaluation ».

(12) Il va de soi que ce recours aux forces de maintien de l'ordre ne constituait qu'un élément d'un dispositif plus complexe, mettant en œuvre les ressources de toutes les directions de la Police nationale.

dents relevés par les services territoriaux et enregistrés dans une base de données nationale)¹³. Cette évaluation périodique permet de surveiller l'évolution géographique et qualitative de la violence urbaine au fil des ans.

Certains quartiers, repérés pour leurs difficultés sociales en 1991 mais alors décrits comme dénués de problèmes d'insécurité, ont vu depuis la violence urbaine apparaître sous ses premières formes et franchir progressivement quelques degrés, selon l'ordre de succession établi par l'échelle, l'observation « longitudinale », au cours du temps, venant confirmer la pertinence de la notion d'escalade née d'une observation « transversale » à un moment isolé. D'autres, explosifs en 1991, se sont ensuite beaucoup calmés, cessant d'être le théâtre des incidents de degré élevé et connaissant une diminution du

nombre global d'incidents recensés mais en devenant, parfois, le siège d'un « business » illégal embrigadant les plus jeunes et de violences purement individuelles, liées aux contentieux du « commerce ». On peut ainsi voir certains quartiers monter régulièrement pendant quelques années, puis cesser de se faire remarquer ; d'autres restent calmes depuis des années, d'autres encore ont traversé plusieurs phases de violences graves et d'accalmies durables. Par ailleurs, l'échelle n'a pas eu besoin d'être transformée, ses différents degrés, essentiellement basés sur la nature des cibles de la violence, ayant permis d'englober sans peine les nouveaux *modus operandi* : l'exhibition et l'usage de pitbulls et l'utilisation d'armes à feu peuvent se retrouver, selon la qualité des victimes, aux degrés 1, 3 ou 6 de l'échelle. Si certains

Tableau 1 : Accès de violences des quartiers en fonction de leur degré de violence préalable au cours des quatre dernières années (92-96)

Classement des quartiers		Accès de la violence au cours des 4 dernières années	
Degré	Nombre de quartiers sensibles (en valeur absolue)	Degré 7	Degré 8
-	361	0	0
1	367	26	7
2	100	15	1
3	48	10	3
4	97	29	26
5-6	37	21	10

•••• (13) Ils sont classés sur le degré le plus haut de l'échelle - sachant qu'un quartier classé au degré 4, par exemple, connaît forcément des incidents de degrés 1, 2 ou 3, et de manière plus répétitive - atteint au moins 4 fois dans l'année. On tient compte du caractère répétitif des incidents (fixé arbitrairement à 4 fois au moins par an) : un incident resté unique en son genre ne sera pas considéré comme réellement significatif d'un état d'esprit.

actes de violence, tels que les rixes entre bandes de quartiers différents, les incendies ludiques de voitures, les caillassages de bus ou les embuscades anti-policieuses, attirent plus particulièrement l'attention, depuis quelques mois, c'est seulement parce qu'ils augmentent en fréquence : loin de constituer une nouveauté, ils avaient déjà été repérés en 1991 et pris en compte dans l'échelle. Au cours des sept dernières années, aucune émeute de degré 7 ou 8 ne s'est produite dans des zones qui n'aient été préalablement repérées par les observateurs locaux en raison d'antécédents de formes plus modestes. Une étude faite en 1996 donne les résultats exposés dans le tableau suivant.

VIOLENCES RÉACTIONNELLES

Par ailleurs, on a pu observer, à la suite de drames ayant touché des jeunes de quartiers non ou peu atteints par la violence au quotidien, des réactions émotionnelles d'intensité inférieure aux degrés 7 ou 8 : sans présenter de différence de nature avec l'émeute de Vaulx-en-Velin dans leurs mobiles et dans leurs objectifs, elles en ont différé par le degré, prenant la forme de l'un ou l'autre des incidents répertoriés sur les degrés 1 à 6 de l'échelle, revêtant même parfois des formes démocratiques, comme une délégation au commissariat, ou au journal local qui avait fait état du passé pénal d'un mort. Une typologie des poussées de fièvre « réactionnelles » a donc fini

par se dégager, basée à la fois sur l'échelle et sur des aspects quantitatifs (concernant le nombre d'auteurs et la durée de la crise), et distinguant la micro-émeute (du type 1 à 6 sur l'échelle de la violence), qui est le fait d'une poignée de cinq ou six jeunes et ne dure que quelques instants, de la mini-émeute (du type 7), qui rassemble 20 à 30 jeunes pendant une heure ou deux, et de l'émeute (du type 8), qui peut durer plusieurs nuits et mettre en scène de 50 à 200 jeunes, avec affrontements des forces de l'ordre ou tactiques de guérilla urbaine. Le passage à une micro-émeute ou à une mini-émeute plutôt qu'à une émeute, à l'occasion d'un drame, est en relation au moins partielle avec le degré de la violence au quotidien tel qu'il ressort des états des lieux annuels : brusque apparition transitoire d'incidents de degrés 1 à 5 dans des quartiers dénués de toute violence urbaine au quotidien¹⁴, passage aux degrés 5, 6 ou 7 dans les quartiers ancrés au quotidien dans le degré 1 ou 2, montée au degré 8 dans les quartiers habituellement situés au degré 5 ou 6...

CRITÈRES DE PRÉVISION

Il était donc effectivement possible d'anticiper, à court terme, sur la nervosité du groupe de pairs occupant l'espace public, sur les formes, la durée et l'intensité de ses éventuelles violences, en cas d'événement grave touchant l'un de ses membres. On pouvait aussi pré-

•••(14) Au total, les 361 quartiers calmes de l'étude de 1996 citée ci-dessus avaient été le siège de 47 incidents de degrés 1 à 5 restés sans lendemain.

voir des absences de réaction, en analysant le profil de la victime d'un drame et les habitudes du groupe de pairs, ou en surveillant si les meneurs étaient actuellement présents ou absents du quartier. Par ailleurs, la progression de certains quartiers vers des degrés plus élevés de l'échelle a donné *a posteriori* raison à la section « ville et banlieues » qui avait anticipé et souligné ce risque d'évolution en portant une attention particulière à des violences en apparence anodines, ces événements fonctionnant dès lors comme les indicateurs d'une probable dégradation.

En matière de prévision, il est toutefois nécessaire de prendre également en compte plusieurs autres facteurs dépassant le cadre du quartier. On s'est notamment aperçu de l'influence de certains rythmes saisonniers : les statistiques globales des incidents de violence urbaine, toutes formes et degrés confondus, démontrent l'existence de fluctuations régulières (creux important au cœur de l'été¹⁵, et creux secondaire au cœur de l'hiver, pics en automne et au printemps) difficilement explicables (rythmes chronobiologiques ? démobilisations passagères en été pour cause de départs en vacances ? difficultés propres à la rentrée ?) mais qui influent sur les capacités de réaction. Par ailleurs, l'intérêt passager accordé de temps à autre par les

médias aux phénomènes des banlieues induit chaque fois des effets de mimétisme susceptibles de favoriser les mouvements d'humeur : des périodes de contagion se sont ainsi manifestées lors des campagnes médiatiques sur la violence en milieu scolaire en février 1996 et dans les transports en commun en décembre 1997, entraînant un doublement des chiffres de la violence au quotidien, dans le cadre de l'école et dans celui des transports. Enfin, l'accroissement des capacités d'anticipation et de maîtrise des crises par les pouvoirs publics joue sur l'apparition, l'escalade ou l'étouffement d'une émeute, comme le montre le recul notable des incidents de degré 8, depuis trois ans, surtout dans les zones déjà touchées par la violence urbaine, où les services se sont adaptés au phénomène¹⁶.

MÉCANISMES DE LA VIOLENCE AU QUOTIDIEN

L'utilisation de l'échelle a aussi permis de démonter les mécanismes de la violence au quotidien. En même temps que l'on observait, dans des quartiers calmes, des micro-émeutes ou l'absence de réaction à la suite de drames, on constatait, à l'inverse, que des réactions émotionnelles, parfois graves, pouvaient se produire en l'absence de tout événement dramatique : l'émeute

•••(15) Contrairement à une idée très largement répandue selon laquelle « l'été sera chaud ».

(16) Création ou renforcement, par la sécurité publique dans les départements les plus sensibles, de Compagnies d'intervention, de Sûretés et de Brigades anti-criminalité départementales ; développement d'un ilotage opérationnel et poursuite des dispositifs d'encadrement des jeunes des quartiers difficiles ; définition de nouvelles missions pour les Compagnies républicaines de sécurité (sécurisation), les Renseignements généraux (renseignement opérationnel), la Police judiciaire (création de Brigades régionales d'enquêtes coordonnées, la DICILEC (Brigades des chemins de fer) ; développement du partenariat entre les services dans le cadre des Plans départementaux de sécurité élaborés sous l'égide des préfets et dans celui des Contrats locaux de sécurité qui intègrent les élus.

de mai 1991 à Mantes-la-Jolie avait démarré d'une «incruste» ratée, au cours de laquelle le groupe désirant se faire inviter à la fête privée s'était confronté aux vigiles. De même deux flambées d'importance ont suivi la mort de pitbulls, l'un abattu par un policier (Villeneuve-la-Garenne, décembre 1995), l'autre par un gendarme (Corbeil-Essonnes, juin 1996).

LE RESENTIMENT COMME PRÉTEXTE ?

C'est que la violence urbaine au quotidien se nourrit d'une micro-culture de quartier sous l'influence de laquelle le «petit noyau» devient de plus en plus arrogant et chatouilleux, crie de plus en plus souvent à l'«injustice», perçoit de plus en plus les institutions et le reste de la société comme hostiles et justifie la délinquance et le développement d'une économie souterraine illégale. Au cours de ces derniers mois, on a vu se multiplier des réactions d'envergure, faisant figure de véritable guérilla urbaine, face à des actions policières sur l'économie souterraine de la drogue et du recel. Les violences, parfaitement organisées (coupure du courant, guetteurs dotés de téléphones portables, occupation des toits par des jeunes armés de plaques d'égout préalablement stockées), avaient manifestement pour seul objectif de protéger un territoire de «business» illégal. En d'autres termes, si un quartier dénué de

violence au quotidien a besoin d'un drame mortel pour devenir le siège d'une micro ou d'une mini-émeute, un quartier ancré dans le degré 5 ou 6 montera au niveau 8 en cas de vrai drame et multipliera les micro-émeutes sous une multitude de prétextes ne résistant pas à l'analyse, engendrés par une contre-culture à connotation anarchisante qui multiplie les occasions de frictions entre certains jeunes et les institutions et justifie les violences en les présentant comme la légitime réponse à la «violence institutionnelle¹⁷». Très souvent, d'ailleurs, les violences de ressentiment ont été précédées d'attitudes de provocation et de défi : un saccage d'appartement se «justifie» par le fait que le locataire a tiré un coup de fusil en l'air ; mais cette perte de contrôle de l'adulte, par ailleurs sanctionnée immédiatement par la loi, est souvent l'aboutissement d'un engrenage (dégradations de la voiture de l'homme, commises ouvertement en réplique à ses demandes de faire moins de bruit). Le classement des quartiers sur l'échelle de la violence urbaine fournit donc une clé permettant de hiérarchiser les incidents déclencheurs et de mettre en lumière la forte subjectivité de la notion d'« injustice » telle que la conçoivent, ou plutôt la ressentent, les jeunes des quartiers sensibles.

Élaborée pour anticiper sur les émeutes, l'échelle a incidemment révélé

•••(17) Le milieu scolaire fourmille d'exemples de violences qui sont des ripostes à la discipline. Les structures sociales ou sportives sont également des cibles privilégiées : aux yeux de jeunes manquant de recul, les règlements, les horaires d'ouverture, les inscriptions dans des clubs, sont autant d'insupportables obstacles à un usage convivial, entre soi. Les violences dans les transports en commun sont souvent des revanches après des contrôles, de la part d'usagers ignorant le coût du service et estimant que tout leur est dû.

lé le poids de certains faits et notamment celui des formes apparemment anodines de la violence alors que, par la suite, la délinquance des mineurs (qui recoupe partiellement le phénomène de la violence urbaine) allait devenir une préoccupation majeure des pouvoirs publics¹⁸. Elle a aussi permis de démontrer l'extension géographique accrue de ces violences au quotidien (jusque dans des petites villes de province, où elles engendrent un sentiment d'insécurité particulièrement élevé¹⁹) et la réalité de leur accroissement, en établissant que la part du nombre d'incidents de degré 1 dans l'ensemble du phénomène recensé ne cessait d'augmenter, passant de 39 % en 1993 à 55 % en 1998 : la pure délinquance violente caractéristique de ce degré tend à prendre le pas sur les incidents anti-institutionnels, davantage susceptibles de récupérations idéologiques. Dans ce nouveau contexte d'un phénomène qui, pour avoir tendance à se tasser qualitativement, n'en connaît pas moins un développement quantitatif considérable, l'échelle donne donc des repères utiles aux décideurs.

ÉCLAIRAGES SUR LE SENTIMENT D'INSÉCURITÉ

Si l'écoute des habitants des quartiers sensibles, en 1991, avait permis de mettre en exergue le sentiment d'insécurité et d'élaborer l'échelle de la violence, celle-ci permet en retour, aujourd'hui,

de situer et d'évaluer le sentiment d'insécurité, dont les formes changent à mesure que le quartier devient le théâtre d'incidents de degrés plus élevés.

À l'apparition de la violence urbaine (vandalisme, nuisances sonores, comportements provocateurs), les habitants protestent contre les auteurs de trouble eux-mêmes, mais surtout contre les bailleurs, lorsque ceux-ci ne remédient pas immédiatement aux dégradations et aux nuisances et refusent d'assumer leur rôle de gestionnaires des espaces publics. Ils ne se tournent vers les pouvoirs publics, lors de réunions, dans des pétitions et dans des manifestations, que sous la pression du sentiment d'impuissance, et parfois après avoir créé des associations de défense du cadre de vie de l'environnement. Puis commence le processus de désaffection : augmentation du taux de rotation, apparition de vacances prolongées, paupérisation du quartier, fermeture ou reconversion de commerces, crispation des commerçants restant sur place, qui se tournent, eux aussi, vers les pouvoirs publics, avant de recourir à des vigiles quand ils en ont les moyens ou d'investir dans de la protection passive (vidéo-surveillance, alarmes).

À l'exception d'une petite poignée de militants décidés à relever le défi en expérimentant de nouvelles pratiques, les autres acteurs de la vie locale, ceux qui travaillent ou ont l'occasion d'inter-

•••(18) Multiplication des débats autour de l'Ordonnance de 1945.

(19) Par ailleurs, les jeunes des quartiers difficiles sont de plus en plus mobiles : leur violence devient donc un problème pour d'autres catégories de la population que celle des seuls quartiers sensibles. La notion même d'une politique de la ville centrée sur des quartiers clairement délimités s'estompe, alors qu'elle paraissait évidente il y a encore trois ans.

venir dans le quartier, perdent la foi en leur mission. Apparaît alors, chez les parents d'élèves, le sentiment que la qualité de l'enseignement se dégrade et commencent les inscriptions d'enfants dans d'autres quartiers ou dans le privé. À son tour, la stigmatisation des services publics entraîne la désertion des fonctionnaires (absentéisme, demandes de mutation). Leur hiérarchie se tourne alors vers la police (dépôts systématiques de plaintes, relations suivies avec les îlotiers, prêts de locaux pour des surveillances), ce qui représente, pour certaines institutions, notamment l'Éducation nationale, et plus encore les travailleurs sociaux, une véritable révolution culturelle ; ce faisant, elle n'est pas immédiatement soutenue par le personnel, moins attaché qu'elle à la notion d'ordre public : l'engagement dans un partenariat avec les autres institutions ne se met en place, de la part des professeurs et des éducateurs, que sous la pression d'un nouvel accroissement de la violence urbaine et d'une augmentation du sentiment de vulnérabilité. En fait, au sein des institutions, les agents ne commencent vraiment à réagir à la violence urbaine qu'à partir du degré 2, et plus fortement, ensuite, quand les comportements atteignent le degré 3 et que l'exercice même de leur mission est entravé : grèves, manifestations, revendications syndicales apparaissent alors ; en deçà de ces stades, quand seuls les usagers sont visés, les agents ne se sentent pas directement concernés.

Lorsque la police elle-même devient la cible et que les différents acteurs ins-

titutionnels la voient démunie, eu égard à la nature infra-pénale de certains comportements provocateurs, ou aux exigences du code de procédure pénale en matière de preuve, ou encore aux particularités des poursuites concernant les auteurs mineurs, le mécontentement s'étend alors à la justice, estimée responsable du sentiment d'impunité affiché par les jeunes, ou contre la loi elle-même, lorsque la justice se défend du reproche de « laxisme » en évoquant les particularités de la loi sur les mineurs.

Il vient enfin un temps où habitants et professionnels cessent de protester et se replient totalement sur leur espace privé, réservant l'expression de leur amertume à la solitude de l'isoloir et à la discrétion des urnes. Certains d'entre eux, mais ce sont les moins nombreux, expriment ouvertement leur ressentiment dans des paroles ou des comportements irascibles, ce qui entraîne vite des escalades sur l'échelle de la violence (représailles, accusations de provocation et de racisme).

Ces diverses attitudes de protestation, de réclamation, de désaffection, de repli, de colère ou de suspicion, qui constituent autant d'indicateurs du sentiment d'insécurité, sont en correspondance avec les degrés auxquels se situent les quartiers.

ET LES ACCALMIÉS ?

L'échelle permet aussi de déceler, au-delà de l'accalmie trompeuse de certains quartiers, des dysfonctionnements de nature nouvelle.

Le phénomène de degré 1 prend ainsi des formes diverses, au fil du temps, à mesure que les meneurs vieillissent ou découvrent le « business ». Au départ, il est d'esprit essentiellement ludique, gratuit et insolent : des groupes informels d'adolescents désœuvrés occupent les parties communes des immeubles en s'efforçant de repousser les autres habitants, puis se livrent à des incendies de poubelles ou d'objets entreposés dans les caves, avant d'en venir aux incendies de voitures et aux rodéos, ou aux rixes contre des bandes d'autres quartiers. Au fil du temps, les bagarres de type « Guerre des boutons » peuvent laisser la place à des affrontements armés en vue de règlements de compte, dans le cadre des contentieux des commerces illicites (drogue, recel) : cela s'accompagne d'une baisse globale de la violence ludique et gratuite, les violences de degré 1 qu'on y observe encore étant beaucoup plus enracinées dans la délinquance crapuleuse et les trafics illégaux. Si des quartiers de ce type peuvent encore présenter, occasionnellement, des violences anti-policières fortes, lorsque des enquêtes ciblées sur les réseaux aboutissent à de multiples interpellations simultanées, les *dealers* et autres trafiquants préfèrent, en dehors de ces moments de crise, s'arranger pour que les plus jeunes évitent d'attirer l'attention par leurs comportements anti-institutionnels provocateurs mais la population confrontée à ce phénomène se montre choquée de l'arrogance de *dealers* paradant à bord de rutilantes voitures.

ORIENTATION PROPHYLACTIQUE

Conçue au départ comme une aide à la prévision et à la gestion des risques, l'échelle a révélé, sur le long terme, qu'il était surtout rentable, face au sentiment d'insécurité, d'orienter les ressources et les missions vers la prophylaxie, en traitant avec la plus grande rigueur les manifestations de violence des plus bas degrés, y compris les incivilités apparemment les plus anodines, et sans faire l'impasse sur l'éducation au respect d'autrui et des institutions. Les services de police, qui ont déjà énormément investi dans le traitement de ce problème épineux, comprennent qu'il est important de réserver la plus grande attention aux plaintes des habitants victimes de nuisances de voisinage, sans attendre le passage à des infractions constituées, afin d'adapter l'offre de sécurité aux attentes réelles du public. Dans cette nouvelle optique, l'échelle fournit une clé de concertation encourageant la synergie entre les acteurs amenés à travailler dans les quartiers difficiles : la diversité des degrés légitime la diversité (et donc la complémentarité) des interventions et réduit les antagonismes parfois improductifs. On n'a plus à choisir entre prévention et répression, entre maintien de l'ordre et ilotage, entre judiciaire et opération prévention été. Tout doit et peut être fait, à condition de l'être au moment adéquat.

■ Lucienne BUI TRONG

Commissaire principal - section « villes et banlieues » DCRG

SUR QUELQUES SECRETS DE FABRICATION... Entretien avec Lucienne Bui Trong

Objet de discours contradictoires et excessifs, le phénomène «violences urbaines» souffre d'un manque évident de données objectives. Pourtant, quand l'effort est fait d'en avoir une connaissance plus ordonnée, celle-ci n'est guère explicitée. Ainsi de l'échelle élaborée par les Renseignements généraux (RG) qui, si elle a été largement médiatisée, n'a jamais vraiment fait l'objet d'un débat sur le contexte des modalités de sa construction. Retour sur les conditions de production de cet outil dans un entretien avec son «inventeur».

Notes et études

225

- IHESI¹ : *Le regard rétrospectif que vous portez sur sept années de travail dans l'article que vous nous avez remis ne donne pas de références, comme si vous pensiez que l'échelle «Bui-Trong» avait été tellement médiatisée qu'il ne valait pas la peine de l'expliquer. Or, si, sur le plan formel, on a besoin de voir des évolutions chiffrées, on se sent néanmoins un peu frustré : certaines évolutions sont décortiquées et expliquées, d'autres pas. On reste curieux de la genèse de votre travail.*

Lucienne Bui-Trong : J'ai écrit un article sur l'échelle dans les *Cahiers de la sécurité intérieure*, en octobre 1993, parce que j'avais remarqué, lors de mes exposés en public, que c'était l'élément de mes analyses qui intéressait toujours le plus les acteurs de terrain. Sans

doute parce qu'il permettait aux gens confrontés au problème de se situer par rapport à d'autres secteurs plus gravement atteints, d'anticiper sur d'éventuelles aggravations et de se motiver pour tenter d'éviter les escalades. Il fournissait aussi un modèle pour la création d'outils analogues adaptés à d'autres préoccupations que la mienne, à savoir l'anticipation des émeutes. Ceci dit, cet outil n'est pas devenu quelque chose d'officiel et il reste spécifiquement «RG». Et il en va de même pour les données que nous enregistrons et que nous analysons à la lumière de cet outil : elles donnent lieu à des études chiffrées qui restent spécifiques. La DCRG comptabilise les faits qui lui sont communiqués par ses services territoriaux, que ces faits aient ou non été

••• (1) Cet entretien a été conduit par Frédéric Ocquet et Nicolas Dupeyron, le 14/09/98.

à l'origine de plaintes, qu'ils soient ou non de nature pénale, alors que les autres services évaluent le nombre de crimes et délits ayant fait l'objet de procédures transmises à la Justice. Cette base de données me permet, chaque année, de faire un état des lieux des quartiers (en regardant ce qui s'est passé dans chacun d'entre eux au cours des douze mois écoulés afin de déterminer sur quel degré de l'échelle ils se situent) mais aussi de dégager les tendances de l'évolution du phénomène de violence pris dans sa globalité. Ces deux approches me permettent de présenter des analyses chiffrées. Mais lorsqu'il arrive que certains de mes chiffres soient cités dans la presse, je suis toujours très embarrassée, car ils sont donnés à l'état brut et mes analyses sont forcément réduites à quelques phrases. C'est pourquoi, j'apprécie que l'INHESI me donne aujourd'hui l'occasion de m'expliquer sur la nature de mes données.

- Personne ne vous a jamais interrogée sur votre méthode ?

Jusqu'à une date récente, pratiquement personne ne m'interrogeait sur ma méthodologie, à part quelques chercheurs. Mais les choses ont changé depuis que la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP), à son tour, présente des analyses chiffrées des phénomènes de violence urbaine, mais en utilisant une tout autre méthode que la nôtre, (elle travaille sur la base de l'état du 4001 en extrayant une dizaine de catégories d'infractions significatives

des phénomènes de violence urbaine). Si les évolutions qu'elle met en valeur vont dans le même sens que les nôtres, les chiffres bruts ne sont pas du tout les mêmes. Ce qui a attiré l'attention sur les particularités de notre approche et nous a amenés à préciser comment nous opérons.

- Vous faites référence à la Sécurité publique, travaillez-vous ensemble ?

Nous échangeons de très nombreuses informations, au niveau territorial comme au niveau central : elle nous informe des faits de violence urbaine, nous lui communiquons nos propres données et nos analyses. Mais la collaboration sur des objectifs communs ne va pas de soi pour des raisons d'organisation institutionnelle : la police s'est peu à peu diversifiée en créant en son sein des directions spécialisées, ayant des missions, des métiers différents, et qui ont appris à bien délimiter leurs terrains respectifs. Ces spécialisations répondaient à une nécessité d'un professionnalisme « pointu » face à certaines problèmes particulièrement épineux (terrorisme, sectes, délinquance organisée, immigration clandestine, espionnage, etc.). Or, dès lors que des spécialités existent, les rivalités et la défense des zones de compétence se développent et il devient difficile de travailler ensemble, sauf bonnes relations individuelles entre fonctionnaires de services différents.

Concrètement, la Sécurité publique a tendance à prendre ombrage de voir les

RG travailler dans ce domaine. Confrontée directement au problème, avec des obligations de résultats, elle trouve que nous avons la partie belle et nous soupçonne de venir mettre en doute son efficacité. Quand on a créé la section «villes et banlieues» - qui s'appelait au départ section «violences urbaines», sa première réaction a été le scepticisme : «Qu'est-ce que les RG viennent faire là-dedans ? Les banlieues ne sont pas votre problème». Il fallait pourtant que les RG apportent leur contribution, puisque le directeur général demandait à chaque service de rendre compte de son action. Et nous pensions, pour notre part, être devant un nouveau fait de société qui dépassait le cadre strictement policier et posait des problèmes plus larges, concernant l'éducation, l'intégration, le sentiment d'insécurité et les réactions de la population, autant d'aspects pour lesquels nous étions susceptibles d'apporter des éclairages.

En cette période d'émeutes répétitives, le ministre de l'Intérieur tenait un discours essentiellement axé sur la prévention, les médias parlaient beaucoup de la question mais les policiers n'y avaient guère la parole. La première tâche de ma section a alors été de faire remonter la vision des policiers sur la question des banlieues avec tout leur mécontentement sur le traitement médiatique et idéologique du phénomène. Et ma chance a été que la Sécurité publique apprécie cette première approche et accepte même de voir en nous un relais de transmission. Par la

suite, les échanges d'informations et de renseignements se sont multipliés. Et nous essayons, maintenant, de passer à une nouvelle étape, en développant, sur le terrain, des actions communes à visée judiciaire.

- Vu de l'extérieur, on a eu l'impression, ces derniers temps d'une forme de consensus pour recentrer les missions au sein des services départementaux des RG sur un travail de surveillance des banlieues. Pourriez-vous revenir sur ces évolutions ?

Je rappellerai d'abord comment nous avons procédé depuis sept ans. La section est informée au jour le jour de ce qui se passe grâce à des correspondants qui donnent leurs propres analyses et font à leur niveau un effort de synthèse. En 1991, nous avons envoyé une commande aux directions départementales leur demandant de repérer les quartiers difficiles. Et les fonctionnaires se sont débrouillés pour nous fournir l'information. À l'origine, ces agents n'étaient évidemment pas spécialisés ; ils travaillaient traditionnellement sur des questions politiques ou sociales, en tant que généralistes sur un secteur géographique ou bien étaient spécialisés sur un seul sujet. Aux RG, les missions sont très diversifiées selon les départements car nous sommes un petit service ; en fonction des situations locales, chaque directeur départemental s'organise avec les moyens dont il dispose. Les premières études ont été effectuées par des généralistes qui n'avaient jamais travaillé sur ce sujet en particulier mais

à qui on avait fourni un canevas pour orienter leurs recherches. Petit à petit, les gens dans les services ont intégré cette nouvelle mission. Des spécialistes ont parfois été désignés. Dans certains départements, ils sont quatre ou cinq à travailler exclusivement sur les quartiers difficiles ; dans d'autres, un seul fonctionnaire consacre quelques heures par mois. Sur le territoire, je dispose de trois cent cinquante policiers travaillant à temps complet ou partiel - sur notre domaine - qui sont nos correspondants habituels. Pour les mobiliser, quand je fais mon travail d'analyse à partir de leurs données, je leur communique systématiquement les résultats ; j'envoie des messages en permanence et organise des rencontres. La communication permanente avec nos services extérieurs est un élément très important de cohésion de notre service.

Sur les quatre cents fonctionnaires qui composent la direction centrale, notre section ne comprend que dix personnes et nous sommes en concurrence avec les autres sections qui procèdent de la même façon en passant commande auprès des services locaux. Dans un gros département, une ou deux personnes à la direction départementale sont spécialisées, mais dans chaque arrondissement, il existe un service des RG, dans lequel les généralistes, dont le secteur géographique d'affectation comprend des quartiers sensibles, travaillent sur la violence urbaine. Les directions départementales dressent ensuite des synthèses ou nous envoient directement ces travaux.

Devant l'aggravation des violences urbaines, notre directeur a élaboré un plan d'action opérationnel pour les banlieues en s'inspirant de ce qui était déjà fait dans quelques sites expérimentaux à l'initiative des directeurs territoriaux. Dans cette perspective, il a demandé du personnel jeune et motivé et a obtenu quarante et un postes pour 1998, puis vingt postes pour le début de l'année prochaine, en s'engageant à ce que ce personnel soit utilisé exclusivement dans le cadre de la mission « *violences urbaines* ». Les quarante et un gardiens de la paix ainsi recrutés ont pris leurs postes début septembre et nous avons organisé leur formation, qui porte sur les spécificités de nos missions par rapport à celles des services d'où ils viennent, sur ce qu'on attend d'eux, sur les méthodes de travail opérationnel (traitement des informateurs, etc.).

- Vous semblez ne pas manquer de personnel pour faire remonter l'information mais plutôt pour traiter cette information qui est très riche. Dans quelle mesure les informations que vous détenez ne pourraient-elles pas être transmises à des instituts de recherche tels que l'INHSI, et exploitées par eux ?

Ce serait idéal, mais théoriquement cette information est confidentielle. Par tradition, aux RG, le renseignement est avant tout le bien personnel de l'agent qui l'a collecté. D'une façon plus générale, j'essaie d'exploiter tout ce qui me parvient en constituant une documentation permettant de répondre rapidement à

toute question risquant de se poser sur tel ou tel quartier ; l'essentiel est de disposer d'études et d'informations sur un nombre maximal de quartiers afin que le jour où le sujet intéresse, on puisse répondre aux interrogations en temps réel.

- S'il se passe « quelque chose » dans un quartier précis, est-on amené à vous demander si vous disposez d'une information sur le quartier en question ?

Nous cherchons avant tout à souligner les dérives et à anticiper les événements ; en fait, nous nous apercevons que nos mises en garde ont plutôt tendance à agacer tant que le sujet n'est pas devenu « d'actualité » ; en revanche, si les médias s'y intéressent, cela devient un événement.

Il y a quelques années, j'avais montré qu'à Vallauris, on allait vers des problèmes de violence urbaine. On m'avait alors reprochée de m'acharner à trouver de la violence partout - même à Vallauris ! Puis, quand un incident eut lieu deux mois après, fortement relayé par les médias locaux, on me demanda de sortir rapidement une note sur Vallauris...

- N'êtes-vous pas condamnée à une sorte de schizophrénie ? Soit vous « sortez » une information pour dire ce qui pourrait se produire, en tuant le risque que cela se produise par le simple fait d'en parler et qu'on vous prenne trop au sérieux, soit vous vous condamnez au silence et vous exposez à la

critique d'inefficacité.

C'est vrai et dans un sens, la prévision est confortable. En effet, prévoyant des actes de violence, vous postez des CRS sur le terrain et... il ne se passe rien. Vous vous dites alors que c'est grâce à votre action. Et cela est vrai pour tous les problèmes d'ordre public dont les RG ont à s'occuper, en dehors de la violence urbaine. Je soulignerai que nos prévisions s'appuient sur la richesse des réseaux de correspondants dont disposent les fonctionnaires de terrain : ceux-ci ont des contacts dans tous les milieux, ils peuvent « ratisser » très large, et ils ramènent des informations, qui ne sont pas forcément confidentielles mais qui ont le mérite de venir de diverses sources. J'ai un jour appelé un service local pour les féliciter de la qualité de leur travail et le rédacteur de la note m'a répondu : « *je n'ai aucun mérite, je m'entends très bien avec le maire* ». Or, celui-ci avait commandé à une équipe de psychologues un travail sur tel quartier ; « *c'est ce travail que je vous ai fait parvenir* ». Nous disposons de nombreux travaux de cette nature. L'intérêt, c'est d'arriver à obtenir le maximum de visions diverses. Je mesure combien il est dommage que des travaux de cette qualité ne puissent être lus que par quelques personnes. C'est pourquoi nos analyses globales n'ayant rien de confidentiel en soi, j'ai essayé de les faire connaître : cela fait longtemps que j'écris des articles² ; par ailleurs, je suis intervenue plus de deux cents fois en public pour faire part de

mon expérience et de mes analyses en m'exprimant librement. J'ai aussi mis en place un système de rediffusion de l'information collectée vers les services de province. À charge pour eux de décider de l'utilisation la plus pertinente de cette information auprès des décideurs locaux. C'est une pratique qui n'a rien d'officiel au sein de mon institution mais qui est tolérée par ma hiérarchie.

J'avais demandé un jour à mon directeur s'il avait des directives à me donner. Il m'a simplement répondu : « *Ne faites pas long, parce que si vous dépassez une page, on ne vous lira pas* ». Nous travaillons pour des gens qui sont pressés et qui ont besoin de prendre des décisions rapidement ; une grande part de notre production doit donc être conçue en fonction de cette exigence. Cependant, je fais aussi des notes et des études dont je sais qu'elles ne seront pas forcément lues par les décideurs, ni même par leurs conseillers du moins dans l'immédiat. Je les fais juste pour avoir sur chaque problème quelque chose au point, une réponse prête pour le jour où la question me sera posée.

- *J'aimerais en venir à la question des motivations, des significations de la violence urbaine. On relève à ce sujet plusieurs hésitations dans votre article ; vous semblez préférer des explications classiques en terme de criminalité individuelle et de « noyaux durs » et n'évoquez une dimension d'action collective qu'en part négative,*

quand celle-ci est le paravent protecteur d'une vaste activité économique illégale. Inversement, vous expliquez la baisse de violence dans certains quartiers par la nécessité de ne pas attirer l'attention sur des « business » lucratifs, et de préserver une sorte de paix sociale autour de l'économie illégale. C'est donc bien reconnaître une forme de rationalité, d'organisation collective et d'adaptation face à l'action de la police. N'y-a-t-il pas dès lors contradiction à ignorer toute dimension de revendication politique dans les phénomènes de violences urbaines ?

En 91, quand le gouvernement ne voulait parler que de la « police de prévention », et interprétait les violences comme « une juste révolte de la jeunesse », j'ai mis fortement l'accent sur le mal-être des policiers face à ces discours ; j'essayais de montrer que la violence en soi était un problème.

Pendant plusieurs années, j'ai seulement cherché à démontrer la réalité de la violence urbaine et sa nocivité. Puis, quand j'ai entendu le nouveau gouvernement faire du traitement des « violences urbaines » une priorité, alors que ce phénomène était nié auparavant, j'ai été déstabilisée car il me fallait trouver de nouveaux objectifs. J'ai alors développé l'idée que la violence urbaine n'était pas un phénomène aussi gratuit qu'il en avait l'air, qu'elle avait un sens complexe méritant d'être décrypté. Désormais, j'arrive à une analyse intermédiaire, je dis toujours que les vio-

••• (2) On trouvera à la fin de cet entretien une liste des principaux articles publiés par Lucienne Bui-Trong.

lences urbaines sont déclenchées par une crise ; j'aborde toujours les violences, non pas en termes généraux, mais telles qu'elles sont vécues par les gens qui y recourent. Je dis que ces actions ont un sens mais que lorsqu'une « culture de la violence » se met en place, cette violence devient finalement une sorte d'expression banalisée. Les institutions sont alors systématiquement perçues comme injustes sinon violentes, et les occasions de s'en plaindre abondent : on va se révolter en permanence et pour des choses de plus en plus futiles. Du point de vue du vécu de la personne, il n'est pas faux de dire qu'elle ressent vraiment de l'injustice parce qu'elle a eu le sentiment d'avoir été elle-même une victime. Mais ma conviction à ce sujet est qu'il ne faut pas prêter une oreille trop favorable - et encore moins complaisante - à ce sentiment de révolte se traduisant par de la violence anti-institutionnelle. Si l'on commence à le tolérer, les occasions de se sentir « victime d'injustices » deviendront tellement nombreuses que la violence éclatera finalement pour n'importe quel motif, et finira précisément par ne plus avoir aucun sens.

Ce qui m'a fait découvrir cette réalité, et que j'essaie de faire comprendre un peu dans mon article, c'est l'analyse quotidienne des notes que je reçois. Au départ, on a beaucoup insisté sur les décès comme incidents déclencheurs d'émeutes mais, en fait, il n'y a pas toujours besoin de morts pour aller à l'incident grave. L'émeute de Mantes-La-Jolie, en mai 1991, avait été déclenchée par

une bagarre à l'occasion d'une fête privée. Dans les quartiers sensibles, dès qu'il y a de la lumière quelque part, la nuit, les groupes veulent entrer mais les vigiles les en empêchent, et cela dégénère en bagarres, etc. Même si la violence est le fait de jeunes qui sont en situation difficile, il ne faut pas pour autant être complaisant avec elle ; en la validant, on ne peut qu'encourager ces jeunes à aller de plus en plus loin dans la folie. Il faut arriver à les faire s'exprimer par la verbalisation, par quelque chose d'autre de symbolique. L'éducation consiste à apprendre aux gens à canaliser leurs émotions et à les exprimer par une autre façon que celle de l'agressivité.

- Vous sembliez dire dans votre article qu'en matière de violence, le facteur rural tendait à être de moins en moins discriminant.

Le phénomène de violences urbaines s'étend géographiquement : nombre de petits quartiers dans des petites villes de province en présentent les formes embryonnaires (« incivilités », violences au quotidien), avec leur cortège de sentiment d'insécurité, alors que, il y a quelques années, il affectait *a priori* de grands quartiers excentrés, d'habitat social, coupés du reste de la ville et peuplés de gens déracinés.

Tous les quartiers de « relégation » sociale n'étant pas affectés par la violence urbaine et celle-ci apparaissant massivement le fait de jeunes issus de l'immigration, j'avais commencé par considérer cette violence comme un

phénomène en quelque sorte « importé », mais j'observe aussi une petite participation de jeunes de souche et cette participation tend à augmenter. Par ailleurs, en Angleterre, des émeutes mettant exclusivement en scène de jeunes Anglais de souche ont également eu lieu. J'en arrive donc à penser que le facteur immigration jouerait plutôt au niveau psychologique qu'au niveau culturel : il pourrait servir de catalyseur au ressentiment. Des jeunes mal intégrés à l'école ou vivant une situation familiale précaire auront tendance à attribuer leur situation, lorsque leurs parents sont des immigrés, à une attitude de rejet de la société de nature raciste, ce qui aggrave leur rancœur, alors que les jeunes du quart-monde vivent leur précarité comme une fatalité. Lorsque ces jeunes sont livrés à eux-mêmes, formés par la seule culture de la cité, par l'exemple du groupe de pairs, ils apprennent la dureté, la cruauté, les contre-valeurs délinquantes, et se livrent à la violence urbaine.

Mais quels que soient les facteurs qui favorisent le développement de la violence de certains jeunes, il faut aussi prendre en compte le rôle que peut jouer, dans cette escalade, le fait que la société n'y apporte pas de réponse adéquate. Je dénonce un certain renoncement de la part de la société française face à la violence au quotidien. J'observe beaucoup d'exemples de gens effrayés et non solidaires des victimes. Au nom de cet effroi, ils démissionnent de leurs responsabilités vis-à-vis des jeunes. Il faut apprendre à chaque enfant tout le pro-

cessus de civilisation ; il appartient aux adultes de commencer dès aujourd'hui cet apprentissage car le contraste augmente entre la culture globale et la dureté des contre-valeurs des bandes.

- Certains évoquent un réel rajeunissement des auteurs de violences. Quelle est votre analyse sur la question ?

Je n'ai pas d'éléments suffisants dans mon approche professionnelle pour étayer cette interprétation. Je pense toutefois qu'il y a un rajeunissement général.

Mais vu de mon observatoire, je constate surtout que les jeunes restent jeunes de plus en plus tard. Des délits mineurs sont commis par des adultes qui se laissent aller à des actions de révolte comme des adolescents. Récemment, on a interpellé un garçon de vingt-quatre ans qui s'amusa à diriger un stylo laser dans les yeux des automobilistes.

On ne rend pas service à un jeune en ne lui montrant pas d'autorité parce que, ce que celui-ci désire, c'est se confronter à cette autorité. Il est capable de lutter et il veut qu'on reconnaisse son courage, le courage qu'il a eu d'affronter l'autorité. Lorsque les jeunes se retrouvent entre eux, ce mécanisme joue à plein ; on est en train de redécouvrir une société qui s'établit sur la force.

- Mais si on ne traite pas le problème de la violence également dans sa dimension politique, n'est-on pas condamné à faire du

replâtrage avec la police censée maintenir l'équilibre d'un ordre social à tout prix ?

La police a souvent le sentiment d'être le « dernier rempart », celui qui doit tenir quand tous les autres (famille, école, religion, encadrement socio-culturel, institutions diverses) ont échoué. Or, son intervention reste forcément superficielle et passagère.

Il faut donc travailler sur les causes profondes, que le politique peut déceler dans les injustices, les inégalités, le chômage, etc. Mais on ne peut se payer le luxe d'attendre les résultats d'une politique à long terme pour se reconnaître une légitimité à éduquer les jeunes et à protéger les citoyens contre des agissements de plus en plus dangereux. Déjà,

ici et maintenant, même dans une société injuste, il faut parvenir à vivre en bonne entente : c'est le but du « contrat social ». Et c'est aux adultes qu'il incombe de transmettre aux enfants et aux jeunes les valeurs qui permettent de vivre ensemble.

- Vous développez l'idée d'une éducation par la société.

Par la société civile, oui. Au-delà du problème des injustices, etc., les gens doivent vivre ensemble, y compris les jeunes. C'est le contrat social qui est en cause, plus que le contrat politique. Est-ce que les relations sont harmonieuses, est-ce que chacun fait ce qu'il peut pour pouvoir vivre avec les autres ?

ARTICLES PARUS

BUI TRONG (Lucienne)

Janvier 1991, « Bandes de jeunes et insécurité », *Revue du Syndicat des commissaires*.

Avril 1993, « Violence, drogue et territoire », *Revue de l'OCTRIS*.

Octobre 1993, « L'insécurité des quartiers sensibles : une échelle d'évaluation », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 14.

1^{er} trimestre 1994, « Insécurité dans les banlieues et action de la police », *Revue de la gendarmerie*.

4^e trimestre 1995, « Drogue et violence : le reflux du trafic de drogue vers certaines banlieues », *Revue de la gendarmerie*.

Février 1996, « Résurgence de la violence en France », *Futuribles*.

Septembre 1998, « Cultures de quartiers : le « business » comme système de vie », *Informations sociales*, n°62.

Mars 1998, « Rapport des jeunes de banlieue avec l'autorité policière », *Centre national de documentation pédagogique*, n°112.

POLICE, DEMANDE SOCIALE ET INTERNET

par Benoît DUPONT

Malgré les menaces que représentent les utilisations malveillantes de l'Internet et qui font aujourd'hui l'objet d'une prise de conscience générale, la percée de l'Internet dans les pays industrialisés, son entrée dans les foyers, les entreprises et les administrations, doivent nous amener à en imaginer l'utilisation par les forces de police. De nombreux exemples, pour la plupart en provenance de l'étranger, indiquent déjà les directions probables de véritables changements organisationnels.

Notes et études

235

L'Internet est un réseau international d'ordinateurs par lequel des millions de personnes (leur nombre grandit chaque jour) échangent informations, idées et, de manière croissante, biens de consommation et services marchands. Le caractère mondial du réseau rend très difficile son contrôle et sa régulation, ce qui en favorise l'utilisation par les éléments criminels de la société pour des activités illégales : blanchiment d'argent, transfert illicite de fonds, escroqueries de tous types, piratage informatique, chantage et extorsions, mise en place de réseaux pédophiles, etc. De plus, la transparen-

ce du réseau mondial génère des dangers qu'il convient de prendre en compte : intrusions, espionnage et désinformation¹. De nouveaux types de comportements criminels voient le jour², qui reposent notamment sur les facilités qu'offre l'Internet pour la diffusion des techniques criminelles et le recrutement de complices³.

Cette utilisation frauduleuse ou malveillante de l'Internet masque l'honnêteté de l'immense majorité de ses utilisateurs et les forces de police commencent à percevoir les ressources qu'elles peuvent tirer dans l'établissement de canaux de communication privilégiés avec le

- (1) SALOMON (Jean-Claude), 1997, « Internet : enjeux, menaces et protections », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 29, p. 157-164.
- (2) GUISEL (Jean), 1995, *Guerres dans le cyberspace, services secrets et Internet*, La Découverte, Paris.
- (3) MANN (David), SUTTON (Mike), 1998, « More change in the organization of thieving », *The British Journal of Criminology*, vol. 38, n°2, p. 201-229.

public. L'Internet permet aussi une communication instantanée avec d'autres services de police ou intervenants du champ policier, sans limite géographique et dans un laps de temps très réduit. La communication peut émaner de l'organisation policière, mais aussi, lorsque cette dernière s'avère défaillante, des individus qui la composent et qui agissent dès lors de leur propre initiative. Le réseau mondial bouleverse en effet les hiérarchies, et nous le verrons, «déstabilise bien des pratiques administratives»⁴. L'Internet peut offrir un moyen d'améliorer l'efficacité de l'administration policière dans ses relations avec le public et les autres institutions. À travers quelques exemples, presque exclusivement en provenance de l'étranger, nous tenterons de déterminer comment le réseau mondial est de nature à modifier l'organisation de la police et le travail policier.

Avant de poursuivre, il nous semble nécessaire de rappeler que l'Internet n'a rien d'un effet de mode auquel il serait de bon goût de sacrifier. S'il est hasardeux de prévoir ses futurs développements et applications, nul ne doute qu'il provoquera dans nos sociétés des changements culturels profonds et durables. Par de nombreux aspects, l'outil de communication électronique a le potentiel de changer la société aussi profondément que l'a fait l'Imprimerie⁵: d'abord, les distances géographiques et

sociales tombent dès lors que les personnes se connectent. Un même support amalgame progressivement textes, images et sons permettant l'interaction avec l'auteur. Troisièmement, l'utilisation du réseau rend désormais floue la frontière entre domaine privé et vie professionnelle. Grâce au courrier électronique, on communique en effet avec ses collègues depuis son domicile et ses amis depuis son lieu de travail. De même, on améliore sa productivité en important des connaissances acquises sur le temps libre. Quatrièmement, l'Internet transforme l'informatique en outil de communication influençant par de nouvelles normes et un nouveau vocabulaire la société globale. Enfin, la révolution des médias de masse, consistant en la diffusion d'un message à une multitude, est remplacée par son opposé : la diffusion d'une multitude de messages à l'usage d'une minorité spécialisée rassemblée par un intérêt commun⁶.

UN OUTIL DE PROMOTION DES SERVICES DE POLICE EN DIRECTION DU PUBLIC

L'Internet représente pour les forces de police un nouveau canal de communication avec le public, et nombreuses sont celles qui ont créé leur site. Toutes n'utilisent cependant pas cet outil de la même façon, ou avec le même enthousiasme. Les pures opérations de relations publiques côtoient des démarches plus réfléchies et élaborées.

•••• (4) SALOMON (J.C.), *op. cit.*, p. 158.

(5) SABAU (Isabelle), THOMAS (Jim), 1997, «Theory and praxis on the Internet : a critical exploration of the electronic frontier», *Critical Criminology*, vol. 8, n° 2, p. 121-126.

(6) SOLA POOL (Itthiel de), 1990, *Technologies without boundaries : on telecommunications in a global age*, Harvard University Press, Cambridge.

L'Internet offre avant tout une vitrine idéale pour les services de police. La quantité ⁷ et la qualité de l'information que la police peut offrir au public sont sans commune mesure comparées aux moyens de communication traditionnels. Qui plus est, le récepteur du message étant demandeur de l'information, il est mieux sensibilisé à son contenu.

LA VALORISATION PAR L'HISTOIRE

De nombreux services de police proposent sur leurs sites des contenus très riches, retraçant leur histoire et décrivant avec force détails leur organisation. Le Ministère de l'Intérieur⁸ et Scotland Yard⁹ proposent des pages extrêmement complètes, illustrées de gravures ou de photos d'époque, sur leur création et l'histoire de leur professionnalisation. Des textes de loi sont disponibles dans leur intégralité et la structure organisationnelle contemporaine est exposée en détail. Le caractère multimédia de l'Internet permet de rendre ces informations plus attractives: photos et sons viennent enrichir le texte.

RAPPORTS D'ACTIVITÉ ET TRANSPARENCE

La police se sert aussi de l'Internet pour exposer ce qu'elle fait, et selon quelle philosophie. On trouve ainsi sur

de nombreux sites des textes de politique générale, des plans prévisionnels de lutte contre la criminalité, des détails des programmes de police communautaire ou de proximité, des chartes de déontologie, etc. Les statistiques criminelles et leur évolution sont reportées, parfois avec un luxe de détails que ne permettrait nul autre médium : la police de Winnipeg¹⁰, au Canada, fournit des statistiques globales, mais également des statistiques géographiques permettant d'établir des comparaisons par quartiers, des statistiques par délit, le nombre d'appels reçus par la police au cours de l'année écoulée, l'âge et l'ancienneté moyenne des effectifs policiers ainsi que virtuellement toutes autres statistiques qu'elle recueille dans le cadre de ses missions. Dans un contexte de sensibilisation croissante du public aux chiffres de la délinquance, c'est un moyen pour la police de répondre à une demande forte. Quant au Sheriff de Jasper County¹¹ au Texas, il ne propose rien de moins à ses administrés qu'un rapport hebdomadaire de ses activités, disponible sur l'Internet. L'Internet permet également de véhiculer des informations d'actualité que le public retrouvera dans les autres médias: discours ministériels, communiqués de presse, participation à des événements exceptionnels, etc.

•••(7) La quantité d'informations pouvant être mises en ligne est virtuellement sans limites. Les progrès des unités de stockage informatique permettent d'archiver et de proposer en permanence à chaque utilisateur des milliers, voire des millions, de pages de textes, d'images et de sons pour un coût relativement modique, si on le compare à son équivalent sur support papier.

(8) <http://www.interieur.gouv.fr/>.

(9) <http://www.open.gov.uk/police/mps/>.

(10) <http://www.winnipeg.freenet.mb.ca/iphome/w/wps/index.html>.

(11) <http://www.inu.net/kdempis/index.html>.

Les médias sont en effet le moyen privilégié à travers lequel la plupart des gens construisent leur image de la police. Les informations qu'ils reprennent ne sont cependant pas toujours traitées de manière favorable à cette dernière. La supériorité de l'Internet tient en ce que la police peut proposer à un large segment de la population une image qu'elle a elle-même façonnée, sans le « brouillage » des médias traditionnels. Les communiqués de presse sont disponibles dans leur intégralité et non commentés. L'histoire de la police proposée peut passer sous silence les périodes noires. L'accent est mis sur les innovations et les succès d'une police au service du plus grand nombre, renforçant la légitimité de la police dans l'esprit d'un public acquis d'avance, qui a fait la démarche spontanée de consulter le site. La modernité même du support est associée à la police, qui en fait usage.

UN ÉCHANGE INTERACTIF ENTRE POLICE ET PUBLIC

Nous nous sommes contentés jusqu'à l'évoquer l'utilisation de l'Internet comme vecteur d'image dans laquelle la police offre des informations au public sur elle-même et sur ses fonctions. Or, le principe fondateur de l'Internet réside dans l'interactivité. L'Internet n'est pas seulement un médium de masse, c'est aussi un moyen perfectionné de communication. Des forces de police ont cherché à développer des applica-

DROIT DE RÉPONSE OU DÉTOURNEMENT ?

L'Internet est un instrument de relations publiques idéal, ou presque. En effet, son caractère profondément égalitariste, pour ne pas dire libertaire, et la faiblesse des moyens requis pour la création et la maintenance d'un site, mettent sur un pied d'égalité organisations policières et citoyens mécontents. Il est ainsi possible de créer un site exclusivement consacré au dénigrement d'une organisation policière, puis de le faire figurer, par l'utilisation de techniques de programmation et d'indexation avancées, en bonne place dans les annuaires et les outils de recherche, de sorte que le site subversif ait la même visibilité que le site officiel.

C'est actuellement le cas de la Police de Los Angeles, qui, face à son site, voit pulluler les contrefaçons l'accusant de racisme, d'inefficacité et de corruption, illustrées de photos tirées de la vidéo de l'interpellation de Rodney King. Comble de l'ironie, ces sites contiennent des liens hypertextes permettant d'envoyer des courriers électroniques au site officiel. Aujourd'hui, ces faux sont référencés bien plus souvent, et donc plus facilement accessibles, que le site original¹². Cas plus grave, il arrive également qu'un site soit piraté ou défiguré, et que le contenu de ses pages soit modifié pendant quelques heures, présentant un contenu parfois très agressif, voire diffamatoire¹³. Toute organisation policière présente sur l'Internet peut donc désormais faire l'objet de tels piratages ou de campagnes de désinformation. Les exemples cités proviennent en majorité d'Amérique du Nord, mais rien n'empêche leur reproduction en France.

••• (12) On peut trouver une reproduction de cette page à <http://www.ibs.net.pl/archive/hacked/lapd/welcome.html>

(13) Ce fut le cas pour les sites du Département de la Justice américain (dont on peut trouver la reproduction du piratage à <http://www.ibs.net.pl/archive/hacked/usdoj/>) le 18 août 1996, et de la CIA (<http://www.ibs.net.pl/archive/hacked/cia/>) le 20 septembre 1996. Depuis, les administrateurs de site ont pris la mesure du coût en terme d'image de ces détournements, et ont renforcé la protection des serveurs, qui ne contiennent pourtant aucune donnée vitale pour l'organisation.

tions de l'Internet visant à améliorer l'efficacité des relations avec les citoyens, à l'instar d'autres administrations. On peut classer ces initiatives en deux grandes catégories. Nous examinerons d'abord celles qui tendent à renforcer les liens entre la police et le public, par une collaboration et un échange réciproque d'informations. Nous verrons ensuite quelles utilisations permettent une simplification des relations avec le public, dégageant ainsi les policiers de tâches administratives parfois lourdes.

COOPÉRATION PROFESSIONNELLE ET PRÉVENTION

Dans le domaine du renforcement de la coopération par l'Internet, l'utilisation la plus courante est certainement la diffusion de portraits-robots et d'appels à témoins. Pratiquement tous les sites policiers contiennent une telle rubrique. Scotland Yard divise cette rubrique en deux catégories : les cas locaux d'une part, brièvement exposés, agrémentés d'une photographie du suspect, de son signalement et d'un numéro à appeler ; les affaires de portée internationale exposées en cinq langues, photographies du suspect et des lieux du crime à l'appui. Le détective en charge d'une telle affaire enregistre un court rappel des faits consultable sur le site, et peut être contacté par courrier électronique. La police de Bavière¹⁴ a également recours à ces

appels à témoins européens, de même que la Section Recherche de Gendarmerie de Bordeaux¹⁵. L'Internet permet ainsi de diffuser instantanément et sur toute la planète le signalement d'individus en fuite, non seulement auprès d'autres forces de police, mais aussi dans le public. Si l'efficacité de telles méthodes reste à démontrer, il n'en demeure pas moins que l'Internet permet d'atteindre des millions de personnes, dans leur propre langue, au lieu de plusieurs dizaines de milliers, pour un coût infime. De même, le Ministère de l'Intérieur propose sur son site des photos et description d'objets d'art volés. Des avis de recherche concernant des enfants disparus sont également disponibles sur le réseau.

D'autres services de police poussent l'interactivité beaucoup plus loin, à l'image de la police de Floride¹⁶, qui permet de consulter la base de données recensant toutes les personnes ayant bénéficié d'une libération anticipée dans cet État. La recherche peut s'effectuer en ligne sur la base du nom, ou par zone géographique. On obtient alors la photographie, l'adresse exacte et les dernières infractions de la personne concernée. La puissance de l'outil informatique, couplée à la banalisation de l'accès au réseau permet à la police de partager, là où la loi le permet, des informations qui lui étaient auparavant réservées. La police espère par la diffusion de telles informations susciter un engagement plus actif du

•••(14) <http://www.polizei.bayern.de/welcome.htm>.

(15) <http://www.section-recherches.archimedia.fr>.

(16) <http://www.fdle.state.fl.us> (cité dans Le Monde, 6 décembre 1997, p. 32).

public dans la lutte contre la délinquance. Il s'agirait en quelque sorte de l'aboutissement du modèle de Police communautaire, qui verrait chaque citoyen accéder aux informations opérationnelles des forces de l'ordre, afin de les aider dans leurs tâches, l'Internet étant le premier outil capable de concrétiser cette vision.

VERS LA DÉNONCIATION EN LIGNE ?

Ce type d'application pose toutefois le problème de l'utilisation des données relatives à la vie privée, et des législations adoptées par les différents pays en ce domaine. Les pays d'Amérique du Nord, et les États-Unis en particulier, qui développent une approche libérale de l'échange des données personnelles, courent le risque d'encourager un modèle de contrôle social stigmatisant, renforcé par un renouveau des pratiques de délation.

Si la police de Sao-Paulo¹⁷ propose un formulaire de dénonciation en ligne, c'est sans aucun doute la police d'Halifax¹⁸, au Canada, qui possède le site Internet le plus innovant en ce domaine. Ce site sert en effet de support à un programme¹⁹ baptisé *Netwatch* : après abonnement en ligne, les citoyens d'Halifax ont la possibilité d'être avertis en temps réel, par courrier électronique ou *pager*, des actes de délinquance et des crimes commis dans leur voisinage. Les détails de chaque

incident sont immédiatement disponibles sur l'Internet, ainsi que des photographies prises à l'aide d'appareils numériques. De plus, sera bientôt disponible un système de cartographie adapté à cette utilisation, et l'on s'acheminera ainsi vers l'accès pour chaque particulier à une salle d'opérations virtuelle. Là encore, outre la vitrine technologique que représente ce programme, de tels investissements visent à augmenter la réactivité du public et à l'impliquer davantage dans la lutte contre le crime, tant au stade de la prévention qu'à celui de l'enquête. Les conséquences de cette nouvelle relation entre la police et les citoyens, induite par les possibilités de l'Internet, restent largement ignorées notamment quant à une probable multiplication des informations et des problèmes posés par l'évaluation de leur fiabilité.

SIMPLIFICATION DES DÉMARCHES ET FORMALITÉS AU QUOTIDIEN

La seconde catégorie des applications de l'Internet par la police dans ses relations avec le public concerne les missions d'information et de prévention. L'Internet permet d'abord un accès à des informations pratiques exhaustives. De quel commissariat dépend-on ? Comment déclarer un vol à la police ? Quels sont les critères et les modalités de recrutement de la police ? Comment et à qui se plaindre du

••• (17) <http://www.policia-civ.sp.gov.br>.

(18) <http://www.halifax.police.ns.ca/>.

(19) Dont on ne sait si on doit le qualifier de programme de police communautaire.

comportement abusif d'un policier ? etc. Cette mission d'information permet de libérer une partie des policiers qui y étaient assignés, et d'éviter au public de se déplacer inutilement. Les formulaires administratifs peuvent d'ores et déjà être imprimés directement par la personne qui en fait la demande, pour peu qu'elle se soit munie du matériel adéquat. La police de Tasmanie²⁰, en Australie, a mis en ligne ses formulaires les plus demandés, de la déclaration de vol à la demande d'autorisation de manifester, entraînant une importante économie de papier. Mais les actions de prévention se prêtent aussi à un glissement vers l'Internet. La police de Calgary²¹ y publie l'emplacement journalier de ses radars. Celle de Toronto²² dispose sur son site de zones dédiées à diverses catégories de la population (enfants, adolescents, 3^e âge, etc.), dans lesquelles elle peut développer des discours de prévention ciblés.

ÉVALUATION OU EXCLUSION ?

Certaines forces de police ont enfin adopté une politique audacieuse d'enquêtes de satisfaction auprès du public, par l'intermédiaire de l'Internet. C'est le cas de Scotland Yard, qui cherche à connaître l'opinion des touristes étrangers ayant été confrontés aux policiers londoniens, et de la police de Winnipeg, qui, outre la présence d'un questionnai-

re de satisfaction en ligne, offre à ses habitants la possibilité de s'adresser au Chef de la police par l'intermédiaire du courrier électronique.

L'Internet possède certainement des vertus démocratiques, relativisant les différences de race, de sexe, d'âge ou physiques par une dématérialisation des interactions, mais recrée également une société à deux vitesses, composée des personnes ayant accès à l'information, et des autres. Par ailleurs, le coût élevé des matériels informatiques, des abonnements et des communications le réserve pour l'instant en France à une minorité. De même, la culture policière, dont l'un des traits majeurs est la division de la société en populations respectables ou à problèmes²³, ne risque-t-elle pas d'associer l'utilisation de l'Internet, ou l'absence d'utilisation, à certains groupes sociaux ? La fréquence des contacts physiques entre la police et les populations défavorisées, suspectées de propensions à certains actes criminels, pourrait être renforcée par la généralisation des contacts virtuels avec une population aisée. Le taux de pénétration de l'Internet dans l'hexagone est pour le moment sans commune mesure avec celui que l'on rencontre aux États-Unis ou en Europe du Nord, et les risques de dérives qui peuvent en découler. La France dispose toutefois des infrastructures et des savoirs permettant un rapide changement de situation, et une réflexion sur

•••(20) <http://www.police.tas.gov.au>

(21) <http://www.gov.calgary.ab.ca/police/index.htm>.

(22) <http://www.mtps.on.ca/>.

(23) REINER (Robert), 1992, *The politics of the police*, Harvester Wheatsheaf, Londres.

le sujet est d'autant plus souhaitable que l'Internet est également appelé à modifier les méthodes de travail de la police.

L'INFLUENCE DE L'INTERNET SUR LE TRAVAIL POLICIER

Nous avons jusqu'ici seulement abordé les utilisations de l'Internet par la police dans ses relations avec le public. Il nous faut maintenant examiner la place de l'Internet en tant qu'outil de travail. Dave Pettinari, vice-président de l'Association des futurologues de la police affirme que « *d'ici deux ans, quasiment jouera un rôle dans une organisation policière travaillera sans l'Internet, sera dans la même position qu'un policier sans voiture de patrouille* »²⁴. Un tel pronostic relève peut-être encore de l'utopie. Cependant, l'Internet ouvre de nouveaux horizons.

UN OUTIL D'AIDE À LA RECHERCHE ET À LA TRANSMISSION DE L'INFORMATION

Il offre d'abord des ressources documentaires en expansion constante dans tous les domaines. De nombreux centres de recherches ayant la police pour objet proposent de consulter en

ligne leurs rapports, autrefois difficiles d'accès. Les problèmes de police communautaire, de police scientifique et technique, de police orientée vers la résolution des problèmes ou POP²⁵, sont amplement traités et à la disposition des policiers du monde entier. Il existe également des listes de diffusion réservées aux policiers, sur lesquelles ces derniers peuvent échanger techniques d'enquêtes, modes d'opérations et demander des informations concernant certaines affaires en cours dont les ramifications s'étendent hors de leur juridiction, correspondant à de vrais forums policiers permanents²⁶.

Les syndicats de police disposent par l'Internet d'une tribune en temps réel destinée à leurs membres comme au public : le Syndicat de la police d'Australie méridionale informe sur son site de l'avancée des diverses négociations qu'il mène avec son employeur²⁷. L'enrichissement exponentiel des informations disponibles sur l'Internet et la mise sur le marché de logiciels de traitement de l'information viennent en outre offrir aux policiers de nouveaux outils de renseignement, leur permettant de joindre directement les experts dont ils ont besoin à l'exemple de ce policier australien ayant traité une affai-

•••• (24) PETTINARI (Dave), « Are we there yet? The future of policing/sheriffing in Pueblo, or in Anywhere, America », <http://www.policefuturists.org/files/yes.html>

(25) Voir BRODEUR (J. P.), 1997, « La police en Amérique du Nord : modèles ou effets de mode ? », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°28, p.171-184 ; GOLDSTEIN (Herman), 1998, « Améliorer les politiques de sécurité ; une approche par les problèmes », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°31, p. 259-285.

(26) Pour un index des sites consacrés aux recherches sur la police et des listes de diffusion, on se rapportera aux liens recueillis par le John Jay College of Criminal Justice (<http://www.lib.jjay.cuny.edu/links/>) et ceux proposés par le National Criminal Justice Reference Service (<http://www.ncjrs.org/leww.htm>). Voir également l'article de Wired News du 19 novembre 1997, « CopNet coming to a precinct near you ».

(27) <http://www.pasa.asn.au/>.

re dans laquelle les renseignements obtenus en quelques heures *via* le site et l'adresse électronique d'un constructeur de voitures suédois lui ont fait gagner plusieurs semaines sur des techniques traditionnelles²⁸.

LE CHOC INÉVITABLE AVEC LE MODÈLE ORGANISATIONNEL TRADITIONNEL

Ce moyen d'information rapide et peu coûteux posera certainement un problème aux administrations policières. Les policiers qui l'utilisent peuvent communiquer de façon autonome bien au-delà des limites de leur juridiction, recueillant des informations et prenant connaissance de nouvelles techniques hors du contrôle de leurs supérieurs. Cela les amène à penser de façon plus critique et autonome, à poser plus de questions, et à proposer des alternatives personnelles. Ils rentrent en contact avec des personnes et des organisations dont ils ignoraient l'existence : un lieutenant de police peut correspondre avec un psychologue du FBI, un démineur espagnol, le chef de la police de Saint Pétersbourg ou un spécialiste canadien de la police communautaire. C'est tout le modèle pyramidal traditionnel qui est ébranlé, l'Internet court-circuitant les intermédiaires, déstructurant littéralement une organisation qui n'a guère ou pas évolué depuis des décennies. Le travail policier, qui repose en grande partie sur la détention et le traitement de l'infor-

mation, sera profondément affecté par le développement du réseau. Cette évolution est inéluctable, certains policiers se familiarisant déjà avec l'Internet et le mettant en œuvre dans le cadre professionnel.

UN OUTIL AU SERVICE DE L'ORGANISATION

À l'échelle de l'organisation, l'Internet peut représenter pour la police un gisement non négligeable d'économies et d'efficacité, par l'intermédiaire de l'Intranet. L'Intranet est le pendant privé de l'Internet, réservé à l'usage d'un nombre limité d'utilisateurs, dont les passerelles vers l'Internet sont soigneusement surveillées. L'Intranet utilise les mêmes logiciels que l'Internet. Il permet de faire communiquer des ordinateurs auparavant isolés en raison de la multiplication des standards informatiques à l'intérieur d'une même administration et de la difficulté à les mettre en réseau. Le coût de cette technologie universelle est estimé dix fois moindre que celui d'autres technologies informatiques répondant aux mêmes besoins²⁹. Elle permet de réduire au minimum le support papier. De plus, ses performances en termes de transmission de l'image et du son permettent de réfléchir à la généralisation au sein des institutions policières de l'usage de la téléconférence ou de formations permanentes sur mesure.

••• (28) AINSWORTH (M.) 1997, «The Internet and the police», *Police issue*, n°1, p. 4.
(29) MARTIN (Daniel), 1997, *La criminalité informatique*, p. 56, PUF, Paris.

Un exemple d'utilisation administrative de l'Intranet concerne la communauté américaine du renseignement, qui a établi le réseau Intelink. Ce système relie entre elles une trentaine d'agences de renseignement dont les systèmes d'information ont été unifiés, et leur permet de consulter simultanément les rapports fournis par les analystes. L'utilisation des techniques multimédia a permis de proposer les synthèses des analystes accompagnées des documents leur ayant servi de support³⁰, offrant une valeur ajoutée indéniable. L'objectif est de laisser l'industrie privée supporter le coût de développement des nouvelles technologies pour se concentrer sur l'utilisation la plus adaptée. Intelink encourage la coopération informelle et réduit délais et rivalités, inhérents à toute bureaucratie. Si le risque est de se laisser submerger par une vague d'informations inutiles, ce système permet de cerner les redondances et génère de précieuses économies³¹. De même, l'armée américaine envisage-t-elle de « basculer » toutes ses procédures d'acquisitions sur son Intranet au premier janvier 2000, afin de supprimer totalement le support papier, de dimi-

nuer ses coûts et de réduire ses effectifs administratifs³².

CONCLUSION

L'Internet et l'Intranet sont destinés à bouleverser les méthodes de travail des policiers. Comme l'automobile ou la radio portable ont fait naître de nouvelles pratiques policières, les nouvelles technologies de l'information ne manqueront pas d'imprimer durablement leur marque sur les forces de police. Toutefois, il serait naïf de négliger des facteurs tels que la stabilité de la culture policière dans le temps ou la résistance des policiers à l'introduction de nouvelles technologies. Si les organisations policières souhaitent accompagner ce qu'Alvin Toffler appelle « la troisième vague »³³, il leur incombe de former leurs membres, afin qu'ils s'approprient ces innovations, et de repenser radicalement leur organisation en conséquence, si elles veulent éviter de tomber dans le piège qui consiste à utiliser les nouvelles technologies pour commettre les mêmes erreurs, plus rapidement.

■ **Benoît DUPONT**

CERP

•••• (30) Archives, mais aussi photos satellites et vidéos.

(31) PAIGE (Emmett), 11 juin 1996, «The rapid expansion of Intelink», Conférence Intelink de San Diego, <http://www.fas.org/irp/program/disseminate/intelink.htm>

(32) <http://acqnet.sarda.army.mil/>.

(33) TOFFLER (Alvin), 1982, *La troisième vague*, Denöel, Paris.

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

ERICSON (Richard V.), HAGGERTY (Kevin D.)
Policing the risk society
 Oxford University Press, 1997, 487 p.

Le métier de policier a longtemps été défini par les spécialistes comme une profession problématique ; la méfiance et le culte du secret faisaient de la police le maillon le plus isolé du système judiciaire. La perspective était orientée par l'aval. Les contours organisationnels s'avéraient diffus, les cadres de la police, distants, et l'obligation de réserve scrupuleusement respectée. L'article de référence était alors celui de Bittner, intitulé « La police dans la cour des miracles » (*The Police on Skid Row*) ; le savoir-faire du policier était de nature personnelle et territorialisée et sa technicité se résumait à son pouvoir de conviction, au sifflet et au bâton (et, avant la banalisation de la radio, au téléphone).

Les idées sur l'activité policière restent très largement tributaires des enquêtes ethnographiques réalisées il y a vingt ou trente ans. On a toujours tendance à négliger l'ouverture du contexte organisationnel dans lequel s'effectue désormais le travail de police, les changements dans les politiques de gestion, l'influence décisive des technologies de l'information ainsi que les conséquences de la nouvelle donne imposée par la « post-modernité ». L'image obsolète des gardiens de la paix, cols bleus chargés du

contrôle de l'espace public, continue pourtant à s'imposer à nous quand il s'agit de penser la police.

À cet égard, cette somme considérable que représente l'ouvrage d'Ericson et de Haggerty contribuera sans nul doute à la redéfinition des recherches sur la police. *Policing the Risk society* mérite non seulement les éloges de toute recherche soigneusement et amplement documentée, solidement argumentée et audacieuse dans ses prises de position, mais ne propose également rien moins qu'un nouveau paradigme situant la police au cœur de la société du risque. Il ne fait aucun doute que les travaux à venir dans le champ des recherches sur la police ne pourront manquer d'en faire une référence majeure.

En substance, on peut tenter de présenter le propos de Haggerty et Ericson autour des points suivants : à la suite de Beck, Foucault, Giddens et quelques autres, ils perçoivent la police comme un intermédiaire informationnel situé au cœur de la société du risque, destiné à la surveillance, l'échange d'informations, l'audit, la communication et la classification.

Cette position centrale fait des fonctionnaires de police des professionnels de l'information, préposés à « l'alimentation » du système. Ils sont écrasés par les technologies de l'information qui saturent aujourd'hui leur environnement. « Dix minutes

dans la rue, c'est deux heures de paperasse», la lassitude que traduit cette remarque n'est pas neuve ; la nouveauté, en revanche, est que « l'administration informationnelle » en est venue à se substituer aux missions de terrain. La demande en informations mobilise en effet les énergies et ne paraît jamais satisfaite. Par exemple, la complexité des procédures concernant les accidents de la circulation est telle, que leur gestion empêche lourdement sur les horaires de travail (le système judiciaire se révèle également un gros consommateur d'informations). Ces données relatives aux accidents de la circulation ne sont pas exploitées par la police et sont communiquées à des agences extérieures qui ne transmettent aucune information en retour. Au niveau institutionnel, la police montée canadienne (RCMP) travaille avec plus de 200 rapports-types et emploie plus de 600 personnes préposées à l'information, rassemblées dans un service « informatique » spécial. Sur le terrain, la patrouille circulent à bord de véhicules de service transformés en bureaux roulants et laboratoires *high-tech* ; on y trouve « radios, téléphones cellulaires, terminaux informatisés, ordinateurs portables, radars, caméras vidéo, micros à distance, éthylomètres, fax, imprimantes et détecteurs de véhicules ». Le travail de police s'est taylorisé et déshumanisé.

Erierson et Haggerty apportent un éclairage inédit sur les connexions qui existent entre les différentes agences et la croissance quasi-exponentielle du volume des communications à l'intérieur de la société du risque. Un travail de cette ampleur n'a connu aucun précédent.

C'était le caractère clandestin de ces échanges qui avait surtout été mis en avant jusqu'à présent ; or, il se trouve qu'aujourd'hui, ils sont en général légitimes, institutionnalisés et même rendus publics. Un agent déclare que la police « *serait morte*

sans contacts... un policier c'est quelqu'un qui rassemble l'information... alors des contacts nous en avons, et des bons. » ; il poursuit en mentionnant une vingtaine de sources gouvernementales et privées. L'information est échangée, négociée et monnayée comme une marchandise.

On ne compte plus les différents types d'expertise auxquels la police fait appel : historiens de l'art, experts-comptables, diplômés d'écoles de commerce, experts en sécurité électronique et en aménagement du territoire sans oublier, évidemment, les spécialistes en informatique. La police a des contacts quotidiens avec les enquêteurs ou d'autres personnels des agences gouvernementales et privées ; l'échange de personnel, les programmes de formation en commun et la constitution de réseaux alimentés notamment par d'anciens cadres de la police, sont monnaie courante.

Les frontières organisationnelles sont poreuses. La police collabore avec les organisations de scoutisme, les différentes associations de surveillance de quartiers et propose ses services aux écoles, aux personnes âgées, aux victimes, aux familles touchées par un deuil ou la disparition d'un enfant. Sur une brochure éditée par la police indiquant aux porteurs de cartes de crédit les mesures de sécurité à observer, figurent les différents sponsors privés : banques, compagnies pétrolières, American Express, etc.

La hiérarchie policière en a également été bouleversée : le rôle accru des spécialistes de l'informatique s'exerce au détriment des fonctions traditionnelles de commandement. Le fonctionnaire de terrain fournit de l'information ; celle-ci est vérifiée par son supérieur hiérarchique (dont le travail est largement un travail de bureau) ; cette production est ensuite mise en forme par le personnel administratif ; et chacun de ces intervenants fera lui-même l'objet de

contrôles périodiques. Ce sera ensuite aux hauts responsables de dégager une politique vis-à-vis de ce flot continu d'informations. Les auteurs résument ces évolutions sans détours : *« Les technologies de communication ont également pour effet de modifier en profondeur la structure des organisations policières en nivelant les hiérarchies, en estompant la répartition traditionnelle des fonctions et des attributions, en disséminant les moyens de surveillance, en limitant enfin la discrétion individuelle. Les structures hiérarchiques traditionnelles de commandement et de contrôle cèdent finalement le pas à des mécanismes de surveillance visant à réguler les comportements policiers ».*

Les forces de police se trouvent de moins en moins impliquées dans la surveillance de l'espace public et il s'avère qu'elles ont finalement peu de contact avec la criminalité, et peu d'influence sur elle. Elles se trouvent immergées dans des enchevêtrements de connexions, avec des régulateurs obéissant davantage à un modèle de discipline et d'adhésion conformiste qu'à un modèle dissuasif et répressif. Ceci a eu un impact considérable sur le travail et la mentalité des policiers; la police en est transformée. Si ses membres ont désormais intégré ce système légal fondé sur la recherche de la discipline administrative, c'est parce qu'ils y sont poussés par les demandes en information émanant d'autres institutions elles-mêmes engagées dans ces modèles.

Ericson et Haggerty procèdent à une démystification de la police de proximité qu'ils perçoivent comme discours « permettant de matérialiser et d'incarner le paradigme de la gestion de la société du risque. Ce discours est intimement mêlé aux systèmes de communication qui déterminent la police dans sa façon de penser, ses états d'âme, son discours, sa façon de concevoir l'architecture de ses locaux, de mobiliser, etc. La police

de proximité, c'est la police des communications. D'où la transformation des réseaux communautaires en réseaux de communication où la police est de plus en plus « citée » et vice versa. Comme le remarquait l'une des personnes interrogées par les auteurs, la police de proximité peut se comparer à un satellite en orbite autour des institutions sociales, fonctionnant comme une pompe à informations en même temps qu'un avant-poste. Avec la police informationnelle, la communauté traditionnelle fondée sur les échanges interpersonnels et l'action directe disparaît. Dans cette perspective, la police de proximité s'avère éminemment inopportune en permettant l'intrusion de la police au sein de la communauté grâce à la technologie des communications et en s'appuyant sur la mobilisation communautaire pour en assurer le contrôle à distance.

De tout ceci, se dégage finalement l'image du spectre stérile et insidieux d'une société constituée sur le modèle du panopticon. À la suite de Beck, Giddens et Lash, les auteurs défendent l'idée selon laquelle « l'expertise du risque et la technologie auraient déterritorialisé et coupé la culture de toute tradition ». Ce monde est celui des cyberflics, du crime informatique, des plaintes des victimes sur répondeur ou par *e-mail*, des vidéo-clips promotionnels, des logos et de communautés virtuelles privées de territoire et d'identité.

Loin de tout prophétisme, mais portés par un impressionnant travail d'ethnographie, fondé sur une enquête de terrain et quelques 155 entretiens (la rigueur méthodologique ne peut ici être mise en cause), Ericson et Haggerty sont parvenus à restituer les grandes lignes de cette évolution. Ils ont arraché le débat à l'indigence théorique et à la fragmentation du champ des recherches sur la police, pour le replacer

dans une perspective sociétale et organisationnelle. Leur recherche concerne le fonctionnement des organisations et des institutions, les activités et les professions, la déviance et son contrôle, et permet également une meilleure compréhension des échanges d'information inter-organisationnels dans une société post-moderne. Il est difficile de rendre ici justice à l'éventail de leurs prises de position au sujet du respect des droits et de la vie privée, aux procédures légales, à la question de l'identité, de la moralité et de la responsabilité. Il ne fait aucun doute qu'à l'avenir, les chercheurs seront nécessairement amenés à tenir compte de cet ouvrage, non seulement comme critique obligée des travaux existants mais également en tant que nouveau paradigme (et nouvel appareil conceptuel) permettant de redéfinir les rôles et les fonctions de la gestion de l'ordre au sein de la société post-moderne, du risque. Les lecteurs que la question des organisations et de la communication intéressent liront cet ouvrage avec profit. Parce qu'elle nous offre de nouveaux outils d'analyse, la contribution d'Ericson et Haggerty fera date dans l'histoire des études sur la police et mérite pour cela une reconnaissance unanime.

■ **Maurice PUNCH**

Chercheur associé au Centre for Police Studies (Free University, Amsterdam)

FAGET Jacques

La médiation, essai de politique pénale
Ed. Erès-Trajets, 1997, 210 p.

Depuis des années, ce spécialiste des justices buissonnières utilise à propos de la justice pénale la métaphore du rhyzome (cette tige souterraine laissant apparaître des surgéons aériens au risque d'occulter la racine pivotale) pour acheminer son lecteur vers les horizons d'un terreau où l'on aurait pensé dif-

ficile de la voir s'épanouir. Il a trouvé dans la « médiation pénale » l'illustration instituante de sa métaphore. Il dresse en effet en trois parties successives le portrait d'une racine qui prend son essor et s'épanouit dans le paysage.

La première dépeint l'essor de la médiation pénale en général. Elle la fait naître dans un contexte socio-politique ayant produit des courants de pensée hétérogènes (critique radicale des institutions répressives, attention portée aux victimes plutôt qu'aux délinquants, exaltation de la « société civile » ou de la « communauté » dans la résolution des problèmes). Un contexte où l'on observe divers degrés de litigiosité publique liées à des traditions culturelles et des contraintes institutionnelles différentes, d'où des styles de médiations différents. Mais un contexte qui présente dans les sociétés post industrielles ce paradoxe relevé partout : les systèmes pénaux publics sont au périclé de leur essoufflement, face à des besoins sociaux de droit et de protection contre l'insécurité à leur apogée.

La seconde partie, beaucoup plus riche, montre l'institutionnalisation de la médiation pénale en France. Sous un propos concis, l'auteur dresse le tableau général de l'érosion de la légitimité de la justice et d'une métamorphose de la fonction étatique où les frontières du public et du privé se brouillent sous le coup de la décentralisation et de la privatisation de la sécurité. Il montre comment, à partir d'un système judiciaire profondément déstabilisé, l'action militante de magistrats de la Direction criminelle des affaires et des grâces a notamment visé l'instauration d'un nouvel équilibre par le biais d'une justice plus proche des besoins des justiciables. De ce point de vue, la médiation pénale est résolument lue comme un construit politique s'inspirant des pratiques innovantes du monde des associations de victimes ou des Comités de liaison du contrôle judiciaire (CLCJ). Au

moyen d'une analyse de sociologie réglementaire très fouillée et novatrice, l'auteur fait parler les faits sous l'habillage du droit. Il montre en particulier comment la loi du 4 juin 1993 sur la médiation pénale pour majeurs et la réparation pour mineurs fut le résultat d'un long travail de maturation. Comment le décret du 10 avril 1996 sur l'habilitation judiciaire spécifique à des médiateurs sans statut judiciaire a obéi à des objectifs symboliques et instrumentaux de déjudiciarisation des conflits. Se laissant aller à des accents lyriques, l'auteur dresse enfin le portrait idéal du médiateur sous mandat à la fonction apaisante duquel il croit, car sa sociologie compréhensive, plutôt idéaliste que cynique, est celle d'un humaniste engagé.

Il ne s'en laisse pas conter pour autant dans la dernière partie prospective portant sur l'avenir de la médiation. Car le médiateur sous contrat est évidemment un agent guetté par de multiples chausse-trapes. Ou bien il risque de devenir un pseudo-magistrat de second ordre (à moins qu'il ne conquière son indépendance financière et sociale), ou bien un technicien productiviste directif et interventionniste. Les logiques de l'abattage des affaires et de la bureaucratisation des pratiques peuvent en effet supplanter à tout moment sa raison première : calmer le jeu des parties en conflit en sachant suivre jusqu'à son terme le processus réparateur qu'il a pour vocation d'instaurer.

Il vaut peut-être déjà la peine d'aller plus loin que l'auteur lui-même et envisager la fin de son rhyzome. Et pour filer la métaphore végétale à sa place, imaginer la mort de la médiation pénale actuelle, transfigurée dans un système généralisé de marcottes donnant naissance à une véritable mangrove.

■ **Frédéric OCQUETEAU**
IHESI et CNRS (GAPP)

BRIDGEMAN Cressida, HOBBS Louise
Preventing Repeat Victimisation : the police officer's guide
Londres, Home Office Police Research Group
juin 1997

Cette brochure a été réalisée par le service de recherches de la police britannique pour aider les policiers de terrain à lutter contre la victimation répétée. Elle se présente sous la forme d'un court rapport, accompagné de huit notes brèves d'information (*briefing notes*) publiées antérieurement par le *Police Research Group*.

Le premier chapitre met l'accent sur l'importance numérique de la victimation répétée (selon les *British Crime Surveys*, 40 % des victimations correspondent à 4 % des victimes), et l'intérêt de concentrer les efforts des policiers sur les victimes à répétition pour faire fortement baisser les taux de criminalité dans une circonscription donnée. Il expose les raisons pour lesquelles la victimation répétée a jusqu'ici mal été appréhendée par les services de police.

Le chapitre suivant propose une méthode pour estimer localement l'étendue de la victimation répétée (sous ses diverses formes), identifier les victimes à répétition, et définir des priorités d'action. Plusieurs formes d'analyse y sont présentées, le choix entre celles-ci dépendant des priorités que les policiers se sont fixées.

Le chapitre 3 porte sur la mise en œuvre, à tous les niveaux de la hiérarchie, d'une stratégie de lutte contre la victimation à répétition : au plus haut niveau, définir une stratégie globale servant de cadre aux stratégies locales ; dans les divisions, impliquer les forces locales, fixer des objectifs précis, identifier les obstacles et les moyens de les surmonter, renforcer les partenariats. Pour l'action locale, les cinq points-clés retenus sont : manifester l'implication de la hiérarchie à un niveau élevé (par exemple, le Chef

de Division est présent aux sessions de formation des policiers, et signe lui-même le courrier adressé aux victimes) ; planifier et gérer les actions en direction des victimes en fonction de leurs besoins et des ressources disponibles ; vérifier le bon fonctionnement du plan ; mettre en place un programme de formation ; informer le public.

Dans le chapitre 4, on décrit comment intégrer dans l'activité quotidienne des policiers la lutte contre la victimation répétée et l'aide aux victimes. Parmi les conseils pratiques qui y sont prodigués, citons la rapidité d'intervention (la répétition suit de près la première victimation), l'adaptation de la réponse à la nature du problème et aux caractéristiques du quartier, le choix de mesures simples à mettre en œuvre. On propose dans ce chapitre une échelle de gravité de la répétition de la victimation, aux degrés de laquelle correspondent des réponses appropriées. On y insiste également sur les mesures de prévention permettant de dissuader le délinquant, de diminuer l'attrait présenté par la victime potentielle, et d'instaurer ou de renforcer un dispositif de surveillance.

Le chapitre suivant traite des moyens d'améliorer le recueil des informations et leur utilisation dans le traitement de la victimation répétée, la gestion et le contrôle des actions entreprises, et la collaboration avec les organismes partenaires.

Enfin, le chapitre 6 présente une procédure d'évaluation de l'efficacité des actions réalisées.

Trois appendices indiquent respectivement la manière de dénombrer rigoureusement les victimations à répétition (à partir d'un exemple concret détaillé), les fascicules et ouvrages à lire pour approfondir le sujet, et les coordonnées des personnes auxquelles s'adresser pour obtenir des conseils. Les huit brèves notes d'information résument des recherches appliquées concernant la victima-

tion à répétition, la prévention, et l'évaluation de l'efficacité des mesures prises.

Préparé à l'intention des policiers de base (*police officers*), ce fascicule vaut à la fois par son contenu et par ses qualités pédagogiques. L'importance d'une prise en compte spécifique de la victimation à répétition dans la lutte contre la délinquance est bien mise en évidence ; les procédures à mettre en œuvre sont largement passées en revue ; les écueils à éviter sont répertoriés ; et enfin les méthodes d'évaluation de l'efficacité des actions entreprises ne sont pas oubliées. Les préconisations sont fréquemment illustrées par la présentation succincte, dans des encadrés hors texte, d'actions ayant fait la preuve de leur efficacité. Par exemple, dans le chapitre 3, les formes d'incitation possibles envers les partenaires institutionnels ou privés sont illustrées par deux cas concrets localisés et datés (utilisation de l'argument des coûts d'assurance contre le cambriolage des écoles pour encourager la municipalité à prendre des mesures préventives, et menace de libérer immédiatement sous caution les voleurs à l'étalage dans un magasin de disques laissant sa marchandise sans surveillance) ; au chapitre 4, un tableau très complet présente l'ensemble des mesures adoptées par la police du West Yorkshire pour adapter à la gravité du délit les actions (envers la victime et envers le délinquant) contre la violence à domicile ; les notions de variation dans le taux de criminalité (*incidence*), dans le nombre de victimes (*prévalence*), et dans le nombre de victimations par victime (*concentration*) sont illustrées au chapitre 6 par l'analyse d'un cas réel (cambriolages dans les écoles d'une ville en 1992 et 1994). En conclusion, ce fascicule constitue un bon exemple de ce que peut être l'application de la recherche aux problèmes du terrain.

■ **Jean-Paul GRÉMY**

Chargé de Mission à l'IHESJ

CUSSON Maurice
Criminologie actuelle
Paris, PUF, 1998, 254 p.

Outil théorique de criminologie appliquée, cet ouvrage d'un québécois régulièrement publié chez R. Boudon entend défendre, en multipliant ses objets, la scientificité tout autant que l'utilité de cette discipline. Son utilité ? Aider à construire des « audits de risque » en prévention du crime et évaluation de leur mise en œuvre. Sa scientificité relative ? Peut-être une faculté à s'annexer et dépasser des approches opposant traditionnellement criminologiques « positivistes » et « constructivistes ». Autrement dit, partisans de l'étude micro-sociale de l'acte du criminel indépendamment de celle de l'incrimination, aux partisans d'une étude macro-sociale plus englobante, celle du contexte influençant les interactions déviances et relations sociales. L'auteur décrète impossible de dissocier les deux aspects du crime défini comme infraction passible d'une sanction pénale et événement résultant de décisions prises par le criminel, sa victime, parfois des tiers. Ni l'individualisme méthodologique lié au comportement de chaque acteur pris isolément, ni le strict déterminisme des structures sur l'agir criminel ne suffiraient à rendre compte de la complexité d'un objet ayant pour vocation de devoir être défini et combattu dans le même temps.

Par rigueur pédagogique, l'auteur dissocie l'étude des trois types d'acteurs (délinquant, victime, agents du contrôle social) en présence du « drame criminel » en s'efforçant de respecter un équilibre dans les éclairages. Il les concilie à travers des exemples parfois novateurs, encore que beaucoup brillent par leur absence (le crime blanc notamment, corruption politique, criminalité économique et financière à l'heure de la mondia-

lisation, etc.). Les quatre premiers chapitres problématisent le crime par sa gravité à travers trois exemples : la violence conflictuelle (par opposition à la violence de prédation), les vols, et le trafic de drogue. La deuxième partie est dédiée aux délinquants dits « chroniques », aux processus de délinquance en cours de vie, enfin au « crime organisé », catégorie présentant l'intérêt de relativiser les perspectives focalisées sur des auteurs singularisés. Les quatre derniers chapitres discutent l'efficacité des contrôles sociaux censés limiter l'apparition de la déviance et du crime : « les contrôles à distance », les « contrôles dits de proximité », la « sanction pénale » et la « sécurité privée ».

On ne rendra pas compte des onze chapitres qui demanderaient une recension séparée vue la richesse de contenu de chacun d'entre eux, préférant souligner quelques-unes des forces et des faiblesses de l'entreprise d'ensemble au regard du programme que l'auteur s'est fixé.

Pour Cusson, le crime est une entité analysable indépendamment du délinquant. Pourtant sa définition demeure tautologique : la séquence des faits et gestes consécutifs aux choix faits par un délinquant dans une situation donnée et qui se solde par une infraction. Pour nourrir cette définition, il cherche à dépasser l'invocation des critères sociologiques habituels de l'interdiction et/ou du préjudice social subi. La célèbre échelle de gravité de Sellin et Wolfgang (1964) lui sert de fil conducteur pour justifier le bien fondé de la criminalisation et de la sanction. Il fait notamment état d'un sondage américain montrant un acte perçu comme d'autant plus grave qu'il cause un préjudice important à autrui, utilise des moyens violents, vise une victime vulnérable et est commis délibérément. Si le consensus ne fait pas de doute à ce sujet, l'auteur reconnaît néanmoins que la puni-

tion du crime ne vise pas les mêmes objectifs dans la population ; mais il n'en tire hélas pas toutes les conséquences en matière de politique pénale. Quant à tirer les leçons de savoir si les désaccords des populations au sujet de la gravité d'un comportement problématique justifient de le nommer crime ou délit (fumer un joint, avorter, se prostituer, etc.), cette question classique, difficile mais essentielle, est tout simplement ignorée.

À propos de l'objectif de la sanction, l'auteur paraît découvrir la justesse de la thèse centenaire de Durkheim (p. 151) dont on sait que le message s'adressait d'abord à l'édification des citoyens. Cusson y ajoute des considérations sur les vertus intimidantes de la peine pour renforcer le conformisme populaire à l'égard des interdits. Or, après un examen serré des effets de la peine sur des braqueurs et des meurtriers, il a l'honnêteté de conclure en l'inefficacité de l'intimidation liée à la certitude de l'arrestation et de la durée de l'incarcération chez ces sujets. C'est que de tels récidivistes en puissance font partie d'un monde à part les distinguant du tout venant. Le tout venant, lui, obéit généralement aux interdits de l'alcool au volant et respecte l'obligation du port de la ceinture de sécurité. Mais sont-ce là des crimes ou des délits que de les enfreindre ? On ne doute certes pas des effets positifs de l'intimidation jouée par la punition sur qui prend le risque de boire avant de conduire ou de ne pas attacher sa ceinture ; toutefois, il subsiste un doute dans la logique de cette démonstration, puisque la réprobation populaire, à l'égard de tels comportements n'est apparemment pas universelle. Il faut conclure : l'étude de la dissuasion pénale joue comme une variable de contrôle démontrant par l'absurde l'absence de vrais crimes alors qu'on est bien en présence de comportements péna-

lement incriminés. Comment néanmoins justifier l'obéissance collective à des interdits punissables alors que la plupart des citoyens considèrent ne pas être en présence de vrais crimes ? C'est bien le problème de la définition positiviste du « crime » que de rendre impossible la réponse. L'auteur paraît en avoir conscience qui argumente alors en se situant sur un autre terrain. Il montre comment la justesse du message véhiculé par la peine pour intimider des candidats au crime ne peut fonctionner que si la leçon de justice s'adresse à la raison et à la solidarité de citoyens attachés au corps social, et uniquement si la peine n'est ni exceptionnelle ni injuste. On pourrait le suivre, n'était l'existence de « délinquants chroniques » indifférents semble-t-il à toute prohibition et sanction. Au demeurant, leur multi-récidivisme, mesuré par le nombre d'arrestations et de punitions infligées constitue par définition la mesure de l'échec de la sanction. C'est la raison pour laquelle la bonne vieille théorie de la personnalité criminelle que l'on avait crue rangée au musée folklorique de la criminologie pour utiliser la métaphore de l'auteur, fait chez Cusson un retour en force. A ceci près que la différence entre délinquants chroniques et non délinquants ne serait pas ontologique mais « de degré » (p. 86). Jugeons-en sur pièces et apprenons que « carences de la pensée abstraite, présentisme, action découplée de la pensée, agitation compensatoire, égocentrisme et sentiment d'injustice subie » sont autant de qualificatifs dont les honnêtes gens seraient dépourvus. Apprenons également que ces diverses qualités découleraient de ratés indexés à une grille de lecture sociologisante (!) : ces carences de l'éducation morale en cours de socialisation primaire expliquent finalement « l'entrée progressive dans la carrière criminelle ». Hélas pour le lecteur désireux d'en

savoir plus, le critère discriminant utile à fonder un pronostic de récidive pour ceux qui auraient vocation à y entrer demeure un mystère. On doit se contenter d'une définition du (vrai ?) délinquant on ne peut plus lumineuse dans sa spécificité... normande : «l'auteur d'une décision (qui suit) une ligne d'action, jouissant d'une certaine liberté dans le cadre des contraintes qui pèsent sur lui».

L'actuelle criminologie scrute *in fine* les défaillances de la famille à travers des considérations de prévention développementale. Reste à tirer la leçon du message au sujet de la carence des parents pour combattre à bon escient la délinquance chronique de leurs rejetons. Si l'on voit mal quoi faire d'autre que de châtier durement les parents, on sera soulagé d'apprendre que la nécessité d'un châtiment exemplaire ne concernerait qu'un petit nombre de sujets et leur famille. Quant à la grande masse des délinquants «marginaux, révoltés, impulsifs et présentistes», ils savent parfaitement décider par eux-mêmes d'arrêter des activités délictueuses trop coûteuses et prendre à un moment ou à un autre la décision de se ranger. Voilà pourquoi une conjugaison harmonieuse d'actions de neutralisation et de «prévention situationnelle» leur conviendrait. Ce vieux concept importé d'outre Atlantique en passe de devenir obsolète aux États-Unis, mais furieusement en vogue en France actuellement, repose sur une approche routinière de l'activité délictueuse contrôlée face à un durcissement de cibles convoitées. Elle suppose un agir délinquant calculateur chez des sujets gouvernés par la fainéantise au travail délinquant, la couardise et la recherche du plaisir immédiat. L'auteur montre le caractère généralement positif des programmes mis en place et conteste les effets pervers objectés à cette politique. «Invraisemblable» (p. 173) est à ses yeux l'hypothèse d'un déplacement à 100% de la

délinquance vers des cibles plus vulnérables, thèse que personne n'a jamais soutenue à notre connaissance. Il s'agit pour Cusson de faire apparaître les externalités positives de ces mesures liées à la diffusion de bénéfices collectifs. Du coup, la preuve serait non seulement faite du caractère légitime de la «sécurité privée», mais encore de son efficacité préventive contre les délits de prédation. Pourtant, nombreux sont les doutes quant à l'explication causale de l'émergence et des effets systématiquement crédités de vertus positives à ce phénomène de sécurité privée. En effet, jusqu'à plus ample informé, seuls les «clients» de telles prestations peuvent s'en laisser conter, présumés détournés d'une protection que ne leur offrirait plus l'État, et donc indifférents à la défense de l'intérêt général et à la solidarité. L'existence d'un ajustement spontané entre la logique de l'offre du marché de la protection et celle de l'État défaillant reste simplement postulée, comme l'est la logique égoïste du citoyen insatisfait devenu client. On n'est pas vraiment frappé par l'homologie de structure entre ces deux postulats.

Qu'en est-il du «crime organisé», et singulièrement de la mafia sicilienne jusqu'à ses avatars actuels ? La question fascine visiblement l'auteur qui donne là le plus intéressant de l'aspect sociologique de sa criminologie. Au sujet du comportement mafieux, et contrairement aux autres éclairages, il se livre en effet à une analyse compréhensive de type stratégique, montrant comment la ruse de la mafia consiste à supplanter les forces de l'ordre en offrant de la protection à ses concitoyens afin de restaurer le lien social rompu par sa propre violence (p.127). Ce qui suppose de l'intelligence pour organiser des groupes de criminels liés par l'*omerta*, perdurer en coupant la population locale de la police, et savoir distribuer gratuitement faveurs et protections.

L'argument est convaincant à un point près : la projection sur le don de protection offerte par le mafieux pour acheter l'ensemble des crimes qu'il doit perpétrer afin d'étendre les sources illégales de ses revenus succombe au charme de la vision romantique du parrain en *pater familias* par ailleurs exemplaire. La thèse aurait plutôt le mérite à nos yeux de montrer au politique qu'on ne viendra pas à bout des mafias actuelles tant que ne seront pas tirées trois conséquences réalistes face à la guerre sans merci qu'elles livrent aux démocraties : légaliser et monopoliser la vente de certaines drogues ; aider des États à ne pas trop aisément se reconstruire avec des fonds recyclés et blanchis ; systématiser la protection des repentis.

En résumé, l'imagination criminologique de Cusson est gouvernée par la croyance en une certaine forme de rationalité (très) limitée chez la plupart des délinquants peu organisés qu'il décrit. On se serait attendu à ce que sa vision du crime organisé le conduise en revanche à théoriser des acteurs à la rationalité élargie et à la faire fonctionner à l'endroit d'autres catégories d'acteurs apparemment plus respectables que les mafieux. Mais sa difficulté à concevoir le crime comme un phénomène humain existant dans toutes les couches de la société ou à le penser comme un acte pénalement incriminé mais réprimé de façon toujours contingente, condamne sa discipline à une identité scientifique pour le moins problématique. Elle repose largement sur une épistémologie déductiviste, une philosophie intellectualiste qui présente une vision particulièrement atomisée et discontinuiste d'une criminalité parmi d'autres : «le crime individuel». Cela dit, si le texte n'était pas constamment truffé de jugements de valeurs (p. 55, 64, 78, etc.) qui en disent long sur la neutralité scientifique de

l'auteur, on pourrait lui reconnaître un indéniable talent pédagogique.

On a là un ouvrage essentiellement destiné à faire comprendre aux agents des institutions répressives comment tirer profit et jusqu'à quel point s'accommoder des raisonnements de la criminologie. En vérité, d'une criminologie parmi d'autres qui tente certes de se faire passer pour moderne, mais cache difficilement qu'elle reste une «entreprise de morale» pas vraiment des plus progressistes.

■ **Frédéric OCQUETEAU**

IHESI et CNRS (GAPP)

Revue française des affaires sociales
« Insertion, intégration : concepts et pratiques »
Ministère de l'emploi et de la solidarité
La documentation française
51^e année, n° 2, Avril-Juin 1997, 291 p.

Le recours aux concepts d'intégration et d'insertion pose traditionnellement la question des règles spécifiques dans l'ajustement nécessaire des relations entre l'individu, ou un groupe d'individus, et la société dans son ensemble. Lorsqu'on soulève cette interrogation, cela signifie d'emblée que le processus d'insertion est en crise. Ce numéro de la *Revue française d'affaires sociales*, paru en 1997, confirme le problème en France des relations chaotiques entre certaines catégories de population, notamment d'origine étrangère, et les valeurs de la société républicaine. À l'évocation d'une politique d'immigration, on comprend alors que les représentants de l'État doivent intervenir pour réguler l'arrivée, l'installation et surtout l'intégration pacifique de populations étrangères sur le sol français. L'article de Gérard Moreau, qui retrace vingt ans de politique d'immigration, rappelle que le contrôle des flux migratoires était associé au système des autorisations de travail.

Ensuite, l'arrêt de l'immigration de main-d'œuvre a nécessité l'application d'une politique d'intégration touchant tous les domaines de la vie sociale. Mais, l'auteur souligne que l'ensemble des mesures n'ont que faiblement ralenti les entrées d'immigrés en France et préconise une plus grande coopération avec les pays d'origine des migrants. En revanche, la politique d'intégration des étrangers installés légalement sur le territoire français a pour principe de concilier, selon André-Clément Decoufflé, le double aspect de respect des valeurs propres à l'individu (sa culture d'origine) et de celles de la société d'accueil. Pour comprendre cette exigence, trois communications sur l'histoire des recensements rendent compte d'une part des logiques d'enregistrement des catégories de nationalités et d'autre part du concept démographique d'assimilation. Catherine Goussef montre que « *le panorama des nationalités dans les recensements français paraît moins refléter la volonté de distinguer les étrangers que celle d'affirmer l'existence de nationalités que la France a contribué à promouvoir* ». Cette remarque est illustrée par une pertinente analyse des relations que la France a entretenues avec la Pologne et la Russie tsariste avant la III^e République. Plus tard, malgré le souci d'uniformiser les modes de recensement statistique en Europe, la France préservera la citoyenneté d'État dans l'enregistrement des étrangers alors que les autres pays opteront pour la langue maternelle. Le choix français soulève par la suite des problèmes d'identification de certaines populations, originaires par exemple d'empires coloniaux, et à plus forte raison, comme le démontre Jacqueline Lacroix et Suzanne Thave concernant les Algériens. Ces derniers sont Français en 1962 et deviennent étrangers en 1968 à l'exception de ceux qui ont déclaré être de

nationalité française. Le concept d'assimilation, fil conducteur de la conception française de l'immigration, a marqué d'après Sandrine Bertaux la politique de sélection des populations étrangères. Celle-ci s'est traduite après la seconde Guerre Mondiale par le passage d'une immigration de quantité à une immigration de qualité et a conduit à un classement hiérarchique des nationalités. À présent, l'assimilation permet aux démographes de distinguer « Français de souche » et Français « d'origine étrangère ». De plus, l'assimilation renvoie au bien-fondé du discours sur l'intégration. Discours qui s'adresse avant tout aux intégrés ou à ceux qui souhaitent le devenir. En témoigne la mobilisation judicieusement médiatique des « sans-papiers » de l'église Saint-Bernard exposée par Jacqueline Costa-Lascoux qui explique comment ces personnes ont essayé d'occuper le terrain de la légalité. Malgré l'émoi suscité par cet événement, notamment la violence de leur expulsion, l'auteur révèle cependant l'ambiguïté du mouvement à travers des femmes qui ne souhaitaient pas être en première ligne et exprimaient parfois le désir de retourner chez elles, à Bamako. Depuis les années quatre-vingt, les femmes ont commencé à jouer un rôle important dans la dynamique d'intégration. Ainsi, André Lebon précise que l'insertion économique des étrangers s'est traduite ces dernières années par une redistribution de la main-d'œuvre vers le tertiaire et surtout par une progression de l'emploi des femmes. L'article de Béatrice de La Chapelle rapporte que les Africaines désapprouvent la polygamie, qui, en France, engendre des conflits inexistantes en Afrique et pose des problèmes de logement et de scolarité des enfants. Parallèlement, s'est développé un mouvement associatif de femmes favorisant leur intégration locale par la constitution de réseaux d'échanges et

l'émergence d'une sociabilité nouvelle qui leur confère de plus grandes responsabilités. Les associations de femmes africaines contrebalancent les effets pervers de la politique de développement social des quartiers de la banlieue lyonnaise qui ont renforcé, selon Jacques Barou, une forme d'expression ethnicisée de l'espace urbain. Or le processus d'organisation communautaire de l'espace social ne correspond pas à la tradition d'intégration et de cohésion républicaine. Cette tradition s'oppose aux politiques des États anglo-saxons qui privilégient l'exaltation du multiculturalisme. Mais dans un second article sur les expériences sectorielles de certaines nations européennes, Jacques Barou constate une évolution vers une plus grande homogénéité culturelle des étrangers et du pays d'accueil. L'insertion socio-économique des populations immigrées ou en difficulté, facteur essentiel de l'intégration, est due en partie à la socialisation. Celle-ci peut être assurée bon an mal an par le biais des missions locales (Aziz Jellab), l'identification symbolique à un club de football (Fabrice Coulomb et Pascal Duret) ou à travers l'institutionnalisation de la notion de handicap par des activités sociales pour palier à l'absence d'emploi (Sergé Ebersold). Toutefois, la crise demeure et des entreprises publiques se sont engagées à en traiter certaines causes. Pour prévenir les formes collectives de fraude et d'incivilité, la RATP a mis en place un dispositif de médiation « grands frères » jugé par Éric Macé comme un traitement para-institutionnel du désordre. Mais ce dispositif a rencontré l'hostilité des agents de l'entreprise et n'est, semble-t-il, qu'une réponse de crise dans le problème des banlieues, en raison de la précarité des médiateurs. EDF a aussi fait appel à des médiateurs pour venir en

aide aux plus démunis. Jérôme Cihuelo estime que ce métier de l'interface entre l'établissement public et le client, qui mobilise un savoir multiple, souffre d'un manque de définition. D'autant qu'il pose la question du rapport entre l'individu, qu'il soit employé d'une entreprise ou en situation de précarité, et la société civile. C'est en somme la problématique soulevée tout au long de la revue, à travers l'intégration et l'insertion, qui renvoie au constat de crise des catégories d'appartenance provoquée par l'effritement du lien social.

■ **Abdelhag RHARADE**
Sociologue

CRAWFORD Adam

*The Local Governance of crime :
Appeals to Community and Partnership*
Oxford, Clarendon, 1997

L'exercice méthodologique de Crawford est une tentative de renouer avec le long terme et l'interdisciplinarité dans la compréhension des politiques de prévention et de lutte contre la criminalité et de rompre avec un hyper-empirisme dans lequel semblent s'être enfermés les sociologues et criminologues. Ce livre se propose d'approfondir et d'analyser les discours actuels qui se focalisent autour des notions de communauté, prévention, partenariat. Il s'agit pour l'auteur de saisir les stratégies gouvernementales, leurs origines et leur application contradictoire au quotidien. Pour cela, il mobilise le concept de « *governance* » qui refléterait un mouvement récent de transformations des modes de gouvernement et de conduite des politiques publiques de sécurité, et des méthodes par lesquelles les sociétés locales sont gouvernées¹. Ce pro-

•••(1) Selon F. Godard, le terme de « gouvernance » permet « *de penser un ordre politique construit à partir d'une trame complexe d'interaction entre acteurs, plutôt qu'à partir d'un système organisé entièrement autour d'un gouvernement mono-centré.* » ; in GODARD (F.), « Gouverner la ville », *Sciences Humaines*, 79, janvier 1998, p. 39.

cessus relance l'étude de la trinité conceptuelle « État-marché-société civile ». C'est précisément dans les nouvelles interpénétrations de ces trois pôles dans le domaine du contrôle local du crime et leurs implications que l'auteur place le corps de son étude en posant l'hypothèse d'une profonde restructuration des mécanismes du gouvernement qui régulent le crime. Nous n'aurions, désormais, plus à faire à une organisation monolithique de l'action étatique mais à une série de partenariats la fragmentant et la dispersant.

Ainsi, l'auteur ne se place pas dans la vision interne d'une organisation. Son approche ne consiste pas à rechercher les facteurs de changement de telle ou telle organisation luttant contre le crime (comme les sociologues de la police l'ont fait avec le « *community policing* ») mais à interroger les dimensions inter-organisationnelle, co-opérative, inter-institutionnelle des politiques de sécurité. Dans la ligne d'une sociologie américaine récente, il greffe le concept de gouvernance au champ des politiques publiques locales de lutte contre la délinquance. Analysant le changement des relations entre l'État, le marché et la société civile, il se demande comment les différentes institutions de contrôle du crime acceptent de travailler en partenariat et quelle est la nature de leurs interrelations, en quoi le mouvement communautariste constitue un élément fédérateur et comment l'évaluer.

L'auteur se propose d'étudier la genèse et la construction des discours actuels sur la prévention et l'intégration du concept de partenariat dans les politiques de lutte contre le crime en Grande-Bretagne ; il dégage des explications à ces transformations de l'action publique en essayant de connecter cette évolution au mouvement général de privatisation des services sous

l'influence idéologique du nouveau management public au sein d'une « *risk society* ». Les relations inter-organisationnelles entre les institutions en partenariat sont analysées de manière critique, l'auteur insistant sur les différences de compréhension du contenu du terme de prévention par les différents acteurs de la police et de la justice.

Le passage en revue de l'historique des grandes philosophies de l'action publique dans le contrôle du crime est l'occasion de revenir sur les processus de bureaucratisation et de professionnalisation de la fin du XIX^e siècle jusqu'aux années cinquante et de décrire la lente évolution d'une division complexe et élaborée du travail dans les relations des différentes institutions. Chacune d'elle acquiert une expertise propre dans la chaîne du contrôle social du crime, sans qu'il soit nécessairement besoin d'en lire les rapports selon une approche conflictuelle. Dans cette logique historique de rationalisation et d'instrumentalisation de la sanction, les institutions judiciaires et policières se seraient enfermées dans une professionnalisation donnant à leurs compétences une vocation essentiellement technique voire scientifique. Dans cette configuration qui correspond d'ailleurs à la philosophie du *Welfare State*, les « communautés » ne sont appréhendées qu'en tant que bénéficiaires du service sans y être associées. Or, cette centralisation organisée des institutions répressives s'est toujours trouvée confrontée aux jeux et aux stratégies informelles entre acteurs étatiques et société civile au niveau local. Cette prétention du périphérique serait manifeste depuis une vingtaine d'années. Pour l'auteur, l'action étatique se fragmente, se disperse avec l'apparition d'un nouveau discours et de nouvelles méthodes publiques. L'idée d'associer les attentes des citoyens dans les processus décisionnels serait au cœur d'une nouvelle

manière de gouverner. En contraste avec une conception hiérarchique, autonome et bureaucratique, l'intégration de divers réseaux d'acteurs serait devenue l'éthique dominante en la matière.

Il serait trop long de développer ici toutes les initiatives inter-institutionnelles ayant vu le jour entre police et justice. On peut, néanmoins, garder comme exemple la stratégie des gouvernements locaux à tendance « Labour » au milieu des années quatre-vingt. Les principales villes contrôlées par les travaillistes anglais entrent dans le débat en prônant des programmes locaux rebaptisés « *community Safety* ». La confluence de divers facteurs a favorisé l'établissement de *Community Safety Departments*. Des études pionnières dans ces grandes villes montrèrent alors que la criminalité affectait de manière disproportionnée les classes sociales les plus désavantagées. Par ailleurs, certaines d'entre elles prirent une distance vis-à-vis de l'idéologie « anti-police » de la gauche. Ces élus virent dans ces politiques un moyen de relégitimer leur action, encouragés en cela par l'État central. La division complexe des tâches fit que sous l'effet de la bureaucratisation, de la professionnalisation et de la spécialisation, l'échelon central devint à la longue contesté. L'image de l'État comme seul dépositaire du maintien de l'ordre social se craquela. Des institutions qui percevaient la sécurité comme extérieure à leur action fondamentale se sont érigées en interlocuteurs.

On vit le public, jusque-là perçu comme simple bénéficiaire de services, s'impliquer au sein d'associations, d'organisations et du

secteur privé pour lutter contre la délinquance.

L'auteur revient sur les différentes causes de l'« amaigrissement » du système étatique. L'une d'elle s'expliquerait par l'échec généralisé des systèmes pénaux occidentaux. La professionnalisation et la spécialisation du *policing*, entendues comme des entreprises rationnelles et intrinsèquement synonymes de « bonne police », ont fini par produire leurs propres irrationalités et incongruités. Autre cause préalable, l'État bureaucratique contemporain, englué dans ses dépenses de sécurité et de justice se serait empêtré dans son interventionnisme. La minimalisation de l'État serait ainsi une conséquence de l'extension du marché privé de la sécurité qui apporterait une évaluation par défaut de la défaillance des services publics de prévention et de sécurité. Explication néo-libérale par excellence, cette explication réduirait l'État à un simple rôle de régulation des marchés. Une troisième explication renoue avec les travaux de Foucault et avance l'idée, pas forcément novatrice, selon laquelle l'idéologie partenariale représente une consolidation d'une société disciplinaire et le produit une extension du contrôle social, fondée sur une contrainte diffuse. Il serait donc difficile d'identifier les frontières précises entre le système officiel (qui permettrait, lorsqu'il fonctionne seul, une série de jeux d'acteurs en son sein) et un nouveau type d'agences mixtes non-contrôlées qui viendraient revivifier la « société punitive »¹.

Crawford considère ces thèses comme partielles et entend, pour sa part, replacer

•••(1) Pour une version plus actualisée et plus fouillée du post-foucauldisme voir GARLAND (D.). Pour cet auteur, la situation difficile dans laquelle se trouve l'État implique un schéma de développement politique « remarquablement ambivalent avec d'un côté le souci de faire face au problème de la criminalité et de développer des nouvelles stratégies qui lui sont rationnellement adaptées ; mais de l'autre, à côté de ces nouvelles et parfois douloureuses adaptations, une tendance récurrente à une sorte de déni hystérique et à la réaffirmation emphatique du vieux mythe de la souveraineté de l'État, in « Les contradictions de la société punitive : le cas britannique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, 124, 1998, p. 49-67, « The limits of the sovereign State : stratégies of crime control in contemporary society », *The British Journal of Criminology*, 36. 4. 1996, et GAUTIER (C.), « À propos du gouvernement des conduites chez Foucault : quelques pistes de lecture », in CURAPP, *La gouvernabilité*, (gouv. coll.), Paris, PUF, 1996, p.19-44.

la problématique sous l'angle de la légitimité (ou légitimation) des institutions de contrôle, dans la mesure où la perte de confiance qui les affecterait, l'abandon de la formidable prétention à encadrer l'ensemble des actions collectives, pourraient s'avérer dangereux à terme. Il appelle à contextualiser les problèmes. En relisant Hobsbawm, le sens de la crise que connaissent les agences publiques de prévention et de répression est à rechercher dans la perte du contrôle effectif des activités humaines si tant est qu'elles aient eu un jour le pouvoir de le faire¹. Cette analyse fait appel aux travaux de sociologie historique qui relativisent les approches institutionnelles et juridiques définissant l'État comme une forme définitivement instituée contrôlant un territoire et monopolisant la force. Cet idéal-type de l'État webérien serait au contraire ajustable et imparfait et plus ou moins constitué selon les époques, et notamment en ce qui concerne la fonction régaliennne par excellence, celle du maintien de la paix sociale. Dans son étude de la construction du *policing* dans les États européens, Reiner a bien mis au jour les politiques de négociation perpétuelle entre des groupes d'intérêts en compétition, laquelle a structuré le système policier². D'une autre manière, l'étatisation de la police, en France, en 1941, a été le résultat d'une confrontation complexe entre les revendications d'un syndicalisme policier en voie d'organisation et leur difficile reconnaissance par des autorités hiérarchiques³.

Deux études empiriques de Crawford sur le travail de coopération entre services de police, de justice et d'autres administrations dans le cadre d'un programme de lutte contre la délinquance dans deux grandes

villes du nord de l'Angleterre ont permis de dégager plusieurs facteurs limitant l'efficacité de politiques partenariales. Le travail des commissions locales fut souvent freiné par les résistances internes de chaque institution. Selon l'auteur, il n'a pas assez pris en compte les blocages potentiels à une coopération effective liée aux cultures professionnelles (notamment entre les « *police officers* » en première ligne sur le terrain et les agents de probation de l'institution judiciaire) confrontées aux différentes approches des causes et les remèdes du crime. Toute mise en commun de moyens doit donc être précédée par l'apprentissage d'un langage commun et donc d'une évaluation commune entre tous les partenaires. C'est poser le problème de l'échange d'informations par rapport à la culture de confidentialité de chaque partenaire dans la réalisation de diagnostics locaux. Ces structures de coopération sont plus marquées par une méfiance organisée que par une confiance réelle quant aux objectifs communs. L'incompréhension latente détectée entre les acteurs de ces structures de coordination produit alors des effets pervers limitant les résultats et une rapide démotivation de chaque partenaire, faute d'avoir mis sur pied une grille commune de lecture et d'outils. Au total, un travail mal coordonné produit des frontières confuses entre des organisations se rétractant dans leur travail de problématisation et d'évaluation des situations. Il vaut mieux être sûr de bien distinguer entre deux modèles de partenariats possibles : le multi-partenariat et l'inter-partenariat. La conception multi-partenariale a été la plus utilisée jusqu'à présent dans les programmes locaux de lutte contre la délinquance des pays anglo-saxons. La coopération locale y est

•••(1) HOBBSBAWN (E.), *Age of Extremes : The Short Twentieth Century, 1914-1991*, London, Abacus.

(2) REINER (R.), 1992, *The Politics of the Police*, Hemel Hempstead : Harvester Wheatsheaf, Londres.

(3) BERGES (M.), 1995, *Le syndicalisme policier en France (1880-1940)*, Paris, L'Harmattan.

conçue comme une simple mise en commun d'expertises, dans un cadre de réunions formelles ou informelles. Elle ne remet pas en cause les représentations de chaque structure participante (justice, police, pouvoir local, etc.). Elle met juste en contact ces représentants qui n'ont jamais vraiment l'occasion de confronter leurs expériences. Comme le démontrent les évaluations, ces procédures ne permettent pas de réelles actions concertées, laissant les partenaires pris dans leurs propres logiques.

La conception inter-partenaire est beaucoup moins répandue. Elle implique la mise à disposition de personnels détachés dans de nouvelles structures qui les coupent de leurs milieux respectifs et favorisent la mise en œuvre de nouvelles techniques de travail entre les différents partenaires. Cette approche plus intégrée entraîne certes une perte d'autonomie de chaque collectivité. Mais elle permet de construire des bases de données communes et de donner des réponses concertées aux problèmes communément identifiés.

Dans ce constat d'une perte des repères traditionnels de l'action publique et de modification de l'appartenance à un État, la « communauté » est apparue comme l'antidote à la « fin de siècle » ou à la crise de la modernité. Crawford revient sur les sens donnés à ce concept en soulignant, outre sa complexité sémantique, sa faible valeur heuristique au regard des présupposés idéologiques qu'il contient. La « communauté » serait considérée en soi comme socialement bonne. Elle revivifierait l'autorité morale des membres du groupe, renforcerait les pouvoirs du citoyen, relégitimerait les institutions politiques et transférerait au final les responsabilités de l'État à des groupes individuels pour gérer leurs affaires et notam-

ment la sécurité. Or, le besoin de restaurer le « sens de la communauté » n'est-il pas plutôt un moyen détourné d'augmenter ou de restaurer l'emprise du centre ? La question soulevée est donc bien celle de la faiblesse empirique de la notion de « communauté ». Toujours, selon l'auteur, les États, en investissant dans les programmes locaux de prévention reprendraient indirectement le contrôle de la périphérie qui n'aurait pas réellement les moyens d'assurer seule les politiques partenariales.

L'idée qui sous-tend les politiques publiques de sécurité est l'existence d'une fracture dans la vie de la communauté. Dans cette idéalisation d'un ensemble unique, la dégénérescence et ses expressions, que sont la criminalité et la perte de sens civique, sont associées à une rupture des processus de socialisation collectifs. C'est la thèse que soutiennent les sociologues de l'École de Chicago qui lient le crime à la désorganisation des communautés. La réorganisation de ces dernières consiste à activer leur capacité à mobiliser leurs propres ressources de contrôle social¹. Par la régénération de la vie de quartier et la restauration d'une autorité morale défaillante qu'elles sont censées opérer, les communautés sont moteurs de la lutte contre la criminalité.

Les traductions empiriques de ces théories de prévention (comme la prévention situationnelle) confondent deux conceptions du concept de communauté : une approche purement territoriale et une approche symbolique (une société de partage, de solidarité, nourrie par le sentiment qu'auraient ses habitants d'appartenir à un ensemble commun). La communauté constitue, dans ce deuxième sens, une fin en soi comme véhicule de vie meilleure.

••• (1) SKOGAN (W.), 1988, « Community organizations and crime », in MORRIS (N.), TONRY (M.), *Crime and Justice : An annual Review of Research*, Chicago, Chicago University Press.

Dans cette perspective, on a trop tendance à mettre l'accent sur une première série de valeurs communautaires (*internal attributs*) et de facteurs tels que « le sens de la collectivité », alors que ces analyses prennent rarement en compte les transformations de ces valeurs communautaires sous la pression de forces extérieures (*external forces*). Par exemple, la mobilité résidentielle, les intérêts liés à la propriété, le pouvoir des capitaux privés, du chômage, de l'exclusion sociale ont un impact potentiellement négatif sur les relations inter-communautaires.

En ce sens, l'équation « plus de communauté, moins de crime » serait contestable en assumant la thèse qu'il existerait une causalité directe entre un déficit de contrôle social et de sens collectif et un haut degré de criminalité. Pour l'auteur, il n'y aurait aucun lien entre incivilités, insécurité et défaillance des mécanismes de contrôle social. Contrairement à la thèse avancée par des criminologues tels que Kelling et Wilson, la criminalité n'a pas un impact uniforme sur l'ensemble de la communauté. Des recherches d'ethnologie urbaine dans les quartiers d'habitat social infirmeraient cette thèse en montrant que les zones à forte criminalité ne seraient pas dépourvues de modes propres de régulation sociale et de mécanismes informels de contrôle. Dans certains quartiers, la pression criminelle serait contenue et régulée par des réseaux de solidarité locale. Ainsi, le concept de « communauté » peut devenir peu opératoire si l'on change de contexte et les effets pervers provoqués par une utilisation abusive de la référence communautaire très problématiques. C'est en tout cas une approche dangereusement unitaire qui gommerait les conflits internes et exclurait les voix non-consensuelles, cherchant plutôt à promouvoir une idéologie de l'unité et débouchant sur une célébration du communautarisme.

Il reste que la promotion du thème partenariat dans la construction des politiques de sécurité a profondément transformé les modes de compréhension de l'action publique et par là-même leur évaluation. C'est aussi là que se distingue l'analyse de l'auteur. Il montre comment l'imposition progressive du discours communautaire dans la définition des programmes de sécurité trahit, paradoxalement, l'absence de participation du corps social dans la mise sur agenda. Le champ de la sécurité serait devenu un forum où s'entremêlent différentes agences d'expertise « quango » (*quasi autonomous non governmental organizations*) et agences institutionnelles (police, justice) sans que les unes réussissent à imposer leurs choix aux autres. Crawford rejoint, ici, les analystes de la gouvernance qui insistent sur une dilution de la responsabilité de chaque acteur dans les processus de décision et un éclatement des lieux de décision qui se construisent selon les intérêts en jeu. La réponse à la question « qui pilote ? » est alors : celui qui a le plus intérêt. Dans cette optique, le citoyen n'est pas bénéficiaire de cette ouverture du jeu : la transparence n'est qu'un leurre et cache un cercle d'arènes fermées, composées d'experts et analystes qui développent une vision managériale et technicienne du contrôle de ces politiques. Le contrôle social et démocratique est diminué au profit d'un néocorporatisme, agrégation de réseaux locaux de négociation des politiques de prévention du crime. En ce sens, les relations centre-périphérie sont révisitées : les modes d'articulation ne sont plus verticaux mais horizontaux. Les propositions du public ne sont donc pas réellement prises en compte : les choix s'opèrent principalement selon des critères de rationalisation budgétaire (indicateurs financiers) et non selon des formules de concertation.

S'engage alors une lutte entre experts pour définir ce qui est de l'ordre de l'échec et du succès selon des critères d'évaluation ou d'audit communément vérifiables. Ce « culte de la vérification » induit donc des effets pervers dans la logique contractuelle qui est ainsi poussée à l'extrême. Ainsi, la prolifération de la rhétorique partenariale a ouvert un vaste champ de concurrence entre des opérateurs publics et privés de la sécurité qui exclut le citoyen de toute intervention démocratique.

Et c'est là le paradoxe : le new management public idéalise l'utilisateur-consommateur et son degré de satisfaction comme mode de définition d'une bonne ou mauvaise politique de prévention et de sécurité sans jamais laisser agir l'improbable définition citoyenne des objectifs. Il reste donc à démocratiser les partenariats, à ouvrir des espaces de négociation et de discussion entre les usagers et les services étatiques et à repenser les liens entre la communauté et l'individuel dans le domaine de la sécurité.

Ce raisonnement reste pour l'instant à l'état d'hypothèse. Il doit être mis à l'épreuve de la réalité des terrains qui sont en train de naître. Il serait notamment essentiel de tester cette grille de lecture sur le programme des Contrats locaux de sécurité mis en œuvre depuis octobre 1997. Des recherches plus systématiques permettraient sans doute de vérifier réellement le degré de marginalisation et de délégation de l'autorité centrale ou au contraire l'effectivité de sa reprise en main des processus de contrôles sociaux. Elles permettraient de répondre aux questions : qui impulse réellement,

quels sont les intérêts en jeu. Ce mouvement est-il imposé à l'État ou celui-ci cherche-t-il, indirectement, sous le sceau du partenariat, à renforcer son monopole? N'assiste-t-on pas au fond à la mise en œuvre d'une hiérarchisation des menaces internes et d'une échelle de dangerosité définie par l'État et sa police publique qui déléguerait les bas étages à des agents dont il aurait assuré la formation et le recrutement au moyen de la norme? Il faut travailler sur l'archéologie du dispositif et du *think thank* français dans les conditions de production de la méthode des diagnostics locaux de sécurité face à la force du marché privé des consultants.

Les commencements de vérification existent tant au niveau des polices municipales que des organismes de sécurité privée par exemple. Il est clair que ces agents ne disposent pas de la liberté dont on voudrait les affubler d'une manière trop rapide. Il est sûr que l'application aveugle du concept de gouvernance comme révélateur de la situation actuelle s'enferme et est d'entrée, soit liée à une vision très idéologique d'une certaine bonne manière de faire les choses au sens d'une « *good governance* » soit, dans une acception plus scientifique, trahit en fait un déficit de compréhension des réalités complexes qui se dévoilent en restant au simple niveau de constatation d'une multipolarisation des centres de décision. En cela, la lecture de Crawford constitue un formidable point de départ.

■ Jérôme FERRET

IHESI

INFO RECHERCHE

APPEL D'OFFRES SUR LA DÉLINQUANCE DES MINEURS

En avril 1998, l'IHESI a lancé un appel d'offre sur « la délinquance des mineurs » conformément aux souhaits du Conseil d'orientation de l'institut. L'IHESI a reçu vingt-huit projets déposés au 15 mai. Un comité scientifique *ad hoc*, composé de chercheurs, d'universitaires et d'institutionnels, présidé par Catherine Rollet, professeur à l'Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines, a été chargé de les sélectionner. Il a arrêté son choix sur cinq projets que l'IHESI a entérinés à l'automne par la signature de cinq conventions de recherche pour 18 mois. Ces projets et leurs responsables sont les suivants :

Délinquance des mineurs : proximité et territoires. Études des réseaux de racket dans le monde scolaire et connexions avec le monde extérieur.

Éric Debardieux (Bordeaux II, sciences de l'Education)

Comparaison multicritère de la perception de l'autorité par les mineurs (non délinquants vs délinquants).

Laurent Bègue (Université de Provence, département de psychologie sociale)

Enquête locale d'auto-confession de mineurs 13 et 16 ans.

Sebastian Roché (CERAT-IEP Grenoble).

Enquête sur les risques de passage à la délinquance d'adolescents de Trappes et de La Verrières (Yvelines).

Claude Dubar et Catherine Delcroix (Laboratoire Printemps ; Université de Saint Quentin en Yvelines)

Comparaison des parcours de vie de jeunes délinquants / non délinquants dans des quartiers dits sensibles. Logiques d'action et de contextes de détermination.

Cécile Carra et François Sicot (Université Toulouse Le Mirail, CERS).

ABSTRACTS

CLS AND CCPD : TWO APPROACHES IN HARMONY IN PARALLEL OR IN CONFLICT ?

Gérard BERLIOZ, Louis DUBOUCHET

The creation of *Contrats locaux de sécurité* (community safety Contracts) calls into question the role of *Conseils communaux de prévention de la délinquance* (Local Committees for the Prevention of Crime).

The later are caught between an increasing willingness to take in account demands for grater safety and a more socio-educative function. Will a shift toward purely safety concerns lead to a regained legitimacy or, on the contrary, speed up the integration of *Conseils communaux de prévention de la délinquance* into local policies vis-à-vis youth ?

THE URBAN VIOLENCE MEASUREMENT SCALE. THE POSITION IN 1998

Lucienne BUI TRONG

Derived in 1991 from a national study of 800 areas locally perceived to be «at risk», and designed to be of a practical use to the police in assessing

the risk riot and civil commotion, the urban violence measurement scale has provided a regularly updated «map» of problem areas. It has also made it easier to identify the emergence of violence in hitherto unaffected areas and observe its own internal dynamic.

THE BUI TRONG SCALE IN THE MAKING INTERVIEW WITH LUCIENNE BUI TRONG

Lucienne BUI TRONG

As a subject of contradictory and extremist argumentation, the phenomenon of urban violences suffers from an obvious lack of objective datas. When an effort is made to structure our knowledge of the subject, its rationale is rarely made explicit. Hence, the scale drawn up by Renseignements Généraux (the branch of French police force dealing with domestic intelligence), despite having been widely reported in the media, has never been discussed in terms of its genesis. This interview with its creator reveals the conditions under which the scale was developed.

PARTNERSHIP AND RESPONSABILITY IN A MANAGERIALIST ERA : LESSONS FROM THE BRITISH EXPERIENCE

Adam CRAWFORD

For more than a decade British society has been actively promoting community safety programmes. This has been accompanied by a great deal of

managerial rhetoric, the consequences of which are examined by the writer. He shows notably that a managerial culture does not go necessarily hand to hand with a partnership approach which draws together a variety of bodies and community groups. British situation reexamines the question of new forms of political responsibility to confront these issues.

266

**UNDERSTANDING THE POLITICAL VIOLENCE IN
CORSICA**

Xavier CRETTEZ

Beyond a superficial, journalistic attempt to understanding the so-called « Corsican troubles » this article analyses in detail the form of political violence on the island. It attempts to explain in political terms a form of violence that mainly targets property and is self-regulated from within the ranks of the FLNC (*The Corsican National Liberation Front*). The hypothesis is that FLNC's violent struggle, far from being - as it would appear to be - military operation directed against the State is in fact the product of the political aspiration in opposition to State, Which has become more of a partner than an adversary. The assassination of the Prefet, M. Erignac, by this underground movement seems to have been not only surprising and unprecedented but also a disastrous political blunder, unless we are now witnessing the beginnings of a veritable terrorist movement.

**MAGISTRACY AND LOCAL GOVERNANCE OF CRIME
THE ROLE OF COMMUNITY CRIME PREVENTION
GROUPS**

Jacques DONZELOT, Anne WYVEKENS

Mobilising various institutions, social services and local associations and giving them the means to use their skills and spread their influence is the avowed goal of the prosecution service whenever it sets up community crime prevention groups. The creation of such partnerships is also a means of claiming « territory » as safety actors intervene on a daily basis, in order to create the preconditions enabling the existence of a lost public Sphere.

THE POLICE, SOCIAL DEMAND AND INTERNET

Benoît DUPONT

Despite the threat posed by illicit use of the Internet which has lately been the focus of public attention, the growing use of the World Wide Web in industrialized nations, in the home, in companies and the public services, inevitably leads us to conceive of its use by the police. Many examples, mainly from abroad, are already pointing towards radical organisational changes.

**THE EMERGENCE OF LOCAL POLICIES OF « PUBLIC
TRANQUILITY ».**

Philippe ESTÈBE, Hervé LÉON

This survey carried out in Loire region describes and analyse the progressive

delegation of security to local authorities. In this region, local communities are henceforth the main actors in innovative schemes to promote «public tranquility». In the process of becoming a general cause for concern, security is an important factor in all local policy-making, with more emphasis on education rather than repression. Will the Contrats locaux de Sécurité be able to ensure this issue, or on the contrary, encourage a safety sharing between State and local communities ?

FROM DIAGNOSIS TO CURE : THE IMPORTANCE OF GEOGRAPHY

Hugues LAGRANGE

The recent contractual agreements between central government and local authorities to promote urban security could be an important factor in the changes brought about in French society by decentralisation and reinforced by the opening-up of Europe.

The opportunities offered by areas which are rich and anonymous pickings for criminal activity and the measures set up in areas of dereliction provides the background in which contemporary crime develops. It is therefore necessary to diagnose problems at the local level and tie it in with actions that are geographically delimited and adjusted to the diverse features of local communities.

PROFESSIONALISM AND MEDIATION IN POLICING

Dominique MONJARDET

The professionalism and effectiveness of policing is guaranteed by the mediation which mandates and legitimises it. If, by and large, this is the case for criminal investigation and law enforcement, it is not so for urban police forces which have progressively dissociated themselves from social demand, the very reason of their existence. From an analysis of community policing, partnership and community safety programmes the author details the preconditions for the renewal of real cooperation between the police and the local population.

PRIVATE SECURITY FIRMS IN FRANCE. THE PRESENT SITUATION AND QUESTIONS FOR THE FUTURE.

Frédéric OCQUETEAU

This article is an overview of the private security sector, twenty years after its appearance on the French scene. The author provides key ideas to help understand this phenomenon by outlining its theoretical parameters, synthesises disparate datas in order to better define it and shows how French authorities have progressively shaped it to make it acceptable. Finally, the article considers the repositioning of the public sector in the domain of security and protection against which the private sector challenge can be measured.

ONT CONTRIBUÉ

Gilbert BERLIOZ est consultant, diplômé d'études supérieures en politiques sociales (Université Pierre Mendès France - Grenoble). Ses travaux actuels portent sur l'adaptation des politiques publiques en direction des jeunes, notamment en matière de prévention de la délinquance, de prévention spécialisée et d'errance.

Adresse : Cabinet L. Dubouchet Consultants, Place A. Baret, 13790 Châteauneuf-le-Rouge.

Lucienne BUI-TRONG est une ancienne élève de l'École normale supérieure de Fontenay aux Roses. Elle a enseigné dans un premier temps la philosophie puis s'est consacrée à l'éducation de ses enfants. Commissaire de la police nationale depuis 1985, elle est affectée à la Direction centrale des renseignements généraux depuis 1990, et chef de la section « villes et banlieues » depuis sa création, en avril 1991.

Adresse : DCRG, 11, rue des Saussaies, 75008 Paris.

Adam CRAWFORD est directeur-adjoint du Centre for Criminal Justice Studies de l'Université de Leeds (Grande-Bretagne). Spécialiste de la police, de la prévention de la délinquance dans une perspective inter-institutionnelle, il a publié de nombreux articles sur la question dans diverses revues universitaires. Auteur de *The Local Governance of Crime : Appeals to Community and Partnerships* (Oxford University Press, 1997), et de *Crime*

Prevention and Community Safety : Politics, Policies and Practices (Addison Wesley Longman, 1998), il travaille actuellement à la rédaction d'un nouvel ouvrage sur le thème de l'émergence de la perspective de la victime dans le système pénal (Dartmouth, à paraître). Adresse : Centre for criminal Justice studies, University of Leeds, Leeds LS2 9JT, Law6ac@Leeds.ac.uk

Xavier CRETTEZ est maître de conférences en sciences politiques à l'Université Paris II. Il est l'auteur d'une thèse de doctorat sur la violence politique en Corse et au Pays basque espagnol, soutenue en décembre 1998 à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. À paraître en mars 1999, *La question corse*, Bruxelles, éd. Complexe, 1999, ainsi que *Le séparatisme en Europe occidentale* (dir.), Paris, IHESI/la documentation française, 1999.

Louis DUBOUCHET est chercheur consultant, psycho-sociologue et éducateur. Il dirige des travaux d'évaluation de politiques publiques dédiées aux jeunes et aux personnes précaires sur l'emploi, l'insertion, la sécurité et la prévention. Il assiste également des villes et des administrations nationales ou locales sur la conception et la conduite de politiques de la jeunesse « en difficulté ».

Adresse : Cabinet L. Dubouchet Consultants, Place A. Baret, 13790 Châteauneuf-le-Rouge.

Benoît DUPONT est attaché temporaire d'enseignement et de recherche de science politique à l'Institut d'études politiques (IEP) de Toulouse et chercheur au Centre d'études et de recherches sur la police (CERP). Il mène un travail de recherche sur la police en Australie et s'intéresse, par ailleurs, aux problèmes liés à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information.

Adresse : CERP, 2ter, rue des Puits creusés, 31000 Toulouse ; benoit-dupont@yahoo.com CERP@univ-tlse1.fr.

Philippe ESTÈBE est directeur d'études à ACADIE (Paris), enseignant à l'université de Toulouse-Le Mirail et chercheur associé au CIEU (URA-CNRS). Il intervient dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques et prépare une thèse consacrée à l'action publique territoriale. Ses plus récentes publications sont : « Les métiers de la ville », *Esprit*, juin 1998 et en collaboration avec BÉHAR (D.), *Petites villes en île de France*, in MAY (N.), SPECTOR (Th.), LANDRIEU (J.) (dir.), *La ville éclatée*, éditions de l'Aube, 1998

Adresse : ACADIE, 170, rue du Faubourg Saint-Antoine, 75012 Paris ; pestebe@pratique.fr

Hugues LAGRANGE est chercheur au CNRS. Après des travaux sur le sentiment d'insécurité, il s'intéresse à la criminalité et à la délinquance des mineurs. Il travaille à l'Observatoire sociologique du changement, CNRS-FNSP. Il est l'auteur de *La civilité à l'épreuve*, Paris, PUF, 1995.

Adresse : Hugues.Lagrange@wanadoo.fr

Hervé LÉON est directeur d'études à AURES (Nantes). Il intervient régulièrement à la demande de l'État ou des collectivités territoriales dans des études et recherches concernant les politiques urbaines et sociales, notamment dans le domaine de la sécurité. Il est coauteur, avec J.-F. Haudebourg et D. Boucard d'une recherche pour l'IHESI : « Les clichés d'une insécurité ordinaire », sur le quartier des Dervallières à Nantes (1993). Il vient de terminer une étude-action pour la ville de Nantes, consacrée à la mise en œuvre d'un outil d'observation des problèmes de sécurité.

Adresse : AURES, 3, place du Bon Pasteur, 44000 Nantes

Éric MACÉ est sociologue, chercheur au Centre d'analyse et d'intervention sociologiques (CNRS-EHESS), et maître de conférence à l'UFR Communication de l'Université Paris 3. Spécialisé en sociologie des communications de masse, il travaille sur la construction sociale et médiatique des violences urbaines. En

collaboration avec Angelina Peralva (CADIS), il prépare un rapport de recherche, financé par l'IHESI, sur le traitement journalistique des violences urbaines.

Adresse : Centre d'analyse et d'intervention sociologiques (CADIS), EHESS-CNRS, 54 boulevard Raspail, 75270 Paris cedex 06.

Dominique MONJARDET est sociologue, directeur de recherches CNRS. Il mène depuis les années quatre-vingt des recherches de terrain sur la sociologie du travail policier et a participé, en 1989, à la création de l'IHESI, en qualité de conseiller technique de son directeur. Il est l'auteur notamment de *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996.

Adresse : « Travail et Mobilités », Université de Paris X, bât. K, 200 av. de la République, 92000 Nanterre.

Frédéric OCQUETEAU est chargé de recherche au Groupe d'analyse des politiques publiques (CNRS-GAPP). Il est actuellement mis à disposition de l'IHESI pour diriger le département recherches. Ses derniers travaux portent sur les politiques de gestion des risques dans le transport routier et sur la normalisation du secteur de la sécurité privée. Il a publié, en 1997, un ouvrage sur ces sujets : *Les défis de la sécurité privée, protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, Paris, l'Harmattan.

Anne WYVEKENS est chercheur au Centre comparatif d'études sur les politiques publiques et les espaces locaux (CEPEL/CNRS) et au Centre d'études des politiques sociales (CEPS). Ses principaux domaines de recherche sont la politique judiciaire de la ville et les politiques partenariales de sécurité. Elle est l'auteur de *l'insertion locale de la justice pénale*, Paris, l'Harmattan, 1997.

Adresse : CEPEL, faculté de droit, 39 rue de l'université, 34060 Montpellier cedex. anne.wyvekens@wanadoo.fr

- N°0 Actes du colloque des 2,3/11 1989
novembre 1989
- N°1 Les Français et l'insécurité,
avril-juin 1990
- N°2 L'offre publique de sécurité,
juillet-septembre 1990
- N°3 Le marché de la sécurité privée,
nov. 1990-janv. 1991
- N°4 La mesure de la délinquance,
février-avril 1991
- N°5 Jeunesse et sécurité,
mai-juillet 1991
- N°6 La gestion de crise,
août-octobre 1991
- N°7 Polices en Europe,
nov. 1991-janv. 1992
- N°8 Police et démocratie à l'Est,
février-avril 1992
- N°9 La police de l'environnement,
mai-juillet 1992
- N°10 La sécurité des réseaux,
août-octobre 1992
- N°11 Gendarmeries et
polices à statut militaire,
nov. 1992-janv. 1993
- N°12 Police et médias,
février-avril 1993
- N°13 Systèmes de police comparés
et coopération (I),
mai-juillet 1993
- N°14 Systèmes de police comparés
et coopération (II),
août-octobre 1993
- N°15 La violence à l'école,
1^{er} trimestre 1994
- N°16 Collectivités locales et sécurité,
2^e trimestre 1994
- N°17 Ordre public et histoire,
3^e trimestre 1994
- N°18 Le nouveau code pénal,
4^e trimestre 1994
- N°19 Sécurité sans frontières,
1^{er} trimestre 1995
- N°20 Médias et violence,
2^e trimestre 1995
- N°21 Les technologies de sécurité,
3^e trimestre 1995
- N°22 Les métiers de l'urgence,
4^e trimestre 1995
- N°23 Délinquances quotidiennes,
1^{er} trimestre 1996
- N°24 Entreprise et sécurité,
2^e trimestre 1996
- N°25 Routes, espace incertain,
3^e trimestre 1996
- N°26 Football, ombres au spectacle,
4^e trimestre 1996
- N°27 Maintien de l'ordre,
1^{er} trimestre 1997
- N°28 Violences en famille,
2^e trimestre 1997
- N°29 Un péril «jeunes» ?
3^e trimestre 1997
- N°30 Le renseignement,
4^e trimestre 1997
- N°31 Prisons en société,
1^{er} trimestre 1998
- N°32 Drogue,
2^e trimestre 1998
- N°33 Les partages de la sécurité,
3^e trimestre 1998

