



HAL
open science

De l'observation de l'homme au diagnostic : un nouveau métier ?

Francis Bailleau

► **To cite this version:**

Francis Bailleau. De l'observation de l'homme au diagnostic : un nouveau métier?. VEI enjeux : migrants formation, 2001, 124, pp.101-117. hal-00755472

HAL Id: hal-00755472

<https://hal.science/hal-00755472>

Submitted on 21 Nov 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DE L'OBSERVATION DE L'HOMME AU DIAGNOSTIC : UN NOUVEAU MÉTIER ?

Francis BAILLEAU (*)

Les professionnels du social connaissent l'observation de cas individuels à des fins de prévention.

Un nouveau modèle émerge : le diagnostic institutionnel et partenarial, portant sur un territoire ou une population, en vue de gérer les risques.

Le champ de la sécurité permet d'analyser le sens de ces mutations.

Plus que de métier, il sera question dans cet article d'aborder une fonction qui prend de plus en plus d'importance aujourd'hui dans les politiques de la ville : la fonction de diagnostic.

Si cette fonction, classique dans le travail social, mérite un examen particulier dans ce numéro spécial consacré aux nouveaux métiers de la ville, c'est que, sous son apparente proximité, elle marque, par les formes nouvelles de sa mise en œuvre ces dernières années, une rupture.

Dans les politiques sociale, sanitaire ou judiciaire, cette fonction est institutionnalisée depuis de longues années. Elle est inséparable de l'installation progressive d'une prise en charge spécialisée dans ces secteurs comme dans d'autres (1). Au croisement de l'intervention médicale et d'une réflexion philosophique sur la place de l'homme dans la société, elle trouve sa source dans un modèle classique de traitement de la question sociale : le modèle préventif, héritage du XIX^e siècle. Ce dernier a pour caractéristique de prendre en compte l'homme dans sa solitude, une personne isolée socialement et non divisée dont les comportements, les dysfonctionnements vont être analysés par rapport à une

(*) Sociologue, CNRS, directeur du GRASS-IRESO. E-mail : bailleau@msh-paris.fr

norme sociale jamais ou rarement explicitée ou contestée. Suite à cette « *observation de l'homme* » (2), certaines recommandations seront mises en œuvre par les différentes autorités concernées, liées au sanitaire, au social ou à la justice, pour permettre à la personne désignée, isolée comme symptôme, de ré-intégrer une certaine normalité soit fonctionnelle soit comportementale.

Aujourd'hui, cette fonction diagnostic telle qu'elle est recommandée dans les politiques de la ville, en particulier dans les contrats locaux de sécurité (CLS), marque une rupture (3). Il n'est plus question d'isoler une personne de son environnement pour l'observer puis la traiter ; il s'agit de construire par l'observation raisonnée un fonctionnement institutionnel qui permette de traiter collectivement au sein d'un quartier, d'une partie de la ville, les problèmes sociaux, afin d'éviter qu'ils ne perturbent l'ensemble du fonctionnement urbain. Le modèle moteur de cette approche n'est plus le modèle préventif d'origine médicale, mais le modèle de gestion des risques issu de l'assurance (4).

Pour comprendre les enjeux de cette transformation, il est nécessaire dans un premier temps de revenir sur l'histoire de la transformation des modes d'intervention de l'État dans le champ de la sécurité, afin, dans un second temps, d'étudier la mise en œuvre concrète de cette nouvelle fonction en liaison avec les modes habituels d'observation développés dans ce champ.

Une histoire

En bornant notre réflexion à l'un des champs d'intervention de l'État, celui de l'insécurité, depuis la fin des années soixante-dix, puis celui de la sécurité, à partir du milieu des années quatre-vingt-dix, nous tenterons de mettre en évidence l'influence de la transformation des modes d'intervention des administrations étatiques sur ce champ en nous appuyant sur l'analyse des conséquences du passage d'une gestion préventive de la délinquance à une gestion sécuritaire des troubles.

Une injonction réitérée

Les nouvelles procédures initiées par l'État dans le cadre des politiques de prévention de la délinquance puis, par la suite, des politiques de la ville s'accompagnent d'une recommandation systématiquement rappelée : dresser un état des lieux, faire un diagnostic.

Cette procédure a été, dans le cadre des politiques de prévention de la délinquance de ces trente dernières années, pour la première fois

recommandée par Alain Peyrefitte en 1976 dans le cadre du Comité d'étude sur la violence, la criminalité et la délinquance : « *Le Comité d'étude a commencé par dresser un panorama de la violence dans la société française contemporaine, sous ses aspects les plus divers [...]. Sa préoccupation constante a été de faire déboucher cette recherche sur des suggestions pratiques : il a cherché à élaborer une politique adéquate de lutte contre la violence. Tableau général de la violence en France contemporaine ; mise en lumière de ses principaux facteurs ; exposé des recommandations d'action : ainsi s'articule le rapport général du comité d'étude* » (5). Et les premières recommandations du comité concernaient « *l'appareil statistique* », de la recommandation n° 1 à la recommandation n° 5, puis « *la recherche* », de la recommandation n° 6 à la recommandation n° 10.

Quelques années plus tard, la Commission des maires sur la sécurité, présidée par Gilbert Bonnemaïson, héritant de ce même thème de la lutte contre l'insécurité, préconisera la création, au niveau départemental, d'un Conseil départemental de la prévention de la délinquance (CDPD) dont la mission sera de « *prendre la mesure de l'évolution de la délinquance, de ses diverses formes et de la perception qu'en a la population. Il aura également pour objet d'encourager et de coordonner les expériences locales et de contribuer à leur connaissance dans le public* » (6).

Enfin, lorsque le ministre de l'Intérieur lancera, en 1997, par voie de circulaire, une nouvelle procédure à mettre en œuvre au niveau local, les contrats locaux de sécurité (CLS), il est précisé :

« *L'établissement d'un diagnostic constitue la première étape de l'élaboration du contrat [...]. Il portera à la fois sur :*

- *un constat de la situation en termes de délinquance ;*
- *une évaluation du sentiment d'insécurité ;*
- *une analyse permettant d'apprécier l'adéquation des réponses apportées* » (7).

Cette recommandation est donc, dans cette dernière étape – provisoire –, considérée comme un préalable à toute attribution de moyens supplémentaires par l'État dans le cadre de cette procédure contractuelle initiée localement par le préfet en liaison avec le procureur de la République et le maire de la commune concernée.

Ce rapide survol de quelques-uns des programmes mis en œuvre par l'État sur ce thème de l'insécurité permet de constater qu'à près de trente années d'intervalle nous retrouvons, presque sous les mêmes

mots, la même recommandation, en trois points, qui s'est transformée en injonction lors de l'approbation de cette dernière procédure :

- *étudier les formes de la délinquance, dresser un état des lieux ;*
- *évaluer les réactions de la population face à ces phénomènes ;*
- *vérifier l'adaptation des réponses des institutions afin de produire des recommandations pratiques.*

Cette impulsion d'une démarche d'étude de la situation avant d'agir, logique dans ses fondements, semble ainsi – malgré son évidente nécessité, rappelée à maintes reprises – poser problème.

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ce diagnostic dans le secteur de la sécurité, par rapport à d'autres procédures du même type dans d'autres champs d'intervention de l'État où cette recommandation est respectée, nous entraînent, par exemple, à interroger l'utilisation faite par l'État central des outils statistiques d'information sur le fonctionnement de ses propres services dont il dispose. Ces questions, depuis de longues années, particulièrement sur le thème de la délinquance des jeunes, agitent les milieux concernés. Et, si les débats et les polémiques concernant la production de données chiffrées sur la délinquance enregistrée, sur l'insécurité ou sur les incivilités sont particulièrement virulents, c'est qu'ils concernent un point sensible (8) au niveau politique : l'organisation de la vie collective, l'amélioration des conditions du « vivre ensemble ».

Dans un premier temps exclusivement du ressort des administrations centrales, la production, la diffusion et l'utilisation de ces informations, au début des années quatre-vingt, sous l'impulsion de la décentralisation, se sont effectuées également à un niveau local. La notion d'observatoire local a ainsi émergé. De nombreuses expériences (INSEE, Agence de l'emploi, santé, etc.) ont été menées à des échelles territoriales différentes (région, pays, bassin d'emploi, département et commune, voire quartier).

Dans le champ plus particulier qui nous préoccupe aujourd'hui, les conseils départementaux ou communaux de prévention de la délinquance (CDPD ou CCPD), initiés en 1983 par Gilbert Bonnemaïson, ont été à l'origine de certaines initiatives. Ils ont impulsé localement la création d'observatoires de la sécurité, de la délinquance, qui n'ont pas toujours donné les résultats escomptés.

Au-delà des obstacles rencontrés dans la mise en œuvre de cette fonction diagnostic, il faut également rappeler qu'entre Alain Peyrefitte, Gilbert Bonnemaïson et enfin Jean-Pierre Chevènement, l'État a transformé son mode d'approche de ces problèmes. Près de trente années

séparent les politiques initiées par ces trois hommes que nous avons pris comme symboles de cette démarche,

Dans le cadre des comités Peyrefitte, il s'agissait de déplacer, au niveau des départements, le regard sur les problèmes de sécurité ; le préfet gardant la haute main sur le fonctionnement des administrations et la mise en œuvre des procédures : une information de la périphérie vers le centre afin que l'administration centrale soit plus efficace dans sa gestion des problèmes locaux.

La réflexion de Gilbert Bonnemaïson s'organisa dans un autre cadre politique qui faisait de la décentralisation l'objectif principal du nouveau gouvernement de Pierre Mauroy. Le maire devient un acteur reconnu de ces politiques, mais avec des pouvoirs limités à l'appréhension et à la régulation de la petite et, plus hypothétiquement, de la moyenne délinquance. Si le commissaire de police ou le responsable de la gendarmerie et le procureur sont ses interlocuteurs, avec la création d'un comité communal de prévention de la délinquance (CCPD), il n'a droit de regard, et encore relativement, que sur certaines institutions sociales et sur sa propre administration. Il est de fait responsable essentiellement, et s'il le souhaite (9), des politiques de prévention de la délinquance. Le maire n'a aucun droit de regard sur le fonctionnement des administrations régaliennes qui restent libres de leur degré d'adhésion et de participation aux actions que peut promouvoir le CCPD. C'est principalement sur ce dernier point que la mise en œuvre des CLS marque une rupture par rapport aux procédures précédentes.

Il est précisé dans la circulaire de création de cette nouvelle mesure que : « *Les contrats locaux de sécurité sont élaborés conjointement par le préfet, le procureur de la République et le (ou les) maire(s)* » (10). Le maire est ainsi coresponsable, s'il le souhaite, des politiques de sécurité qui peuvent être mises en œuvre dans sa commune.

Cette rupture est importante et elle explique, sans doute en grande partie, le succès mais également les difficultés qui ont pu être mises en évidence lors de la signature des premiers CLS et donc des diagnostics qui les ont obligatoirement (11) précédés : « *Dans son rapport d'étape, la mission interministérielle [d'évaluation des CLS] regrette que les diagnostics locaux de sécurité soient en général insuffisants ou trop sommaires dans l'ensemble* » (12).

Cette difficulté tient au réaménagement nécessaire des relations, au niveau local, entre les différentes institutions qui concourent sur un territoire à l'offre de sécurité par rapport à cette demande nouvelle de l'État central : cogérer localement la production de sécurité.

Une transformation des modes d'appréhension des problèmes : vers une stratégie de gestion des risques

Durant cette période, qui va de l'installation des comités départementaux à celle des contrats locaux de sécurité, une première rupture se marquera, au niveau du vocabulaire employé par les administrations concernées, par le passage de la notion de lutte contre l'insécurité à celle de préservation de la sécurité des biens et des personnes.

Cette transformation du vocabulaire employé traduit l'abandon des visées préventives des politiques mises en œuvre au niveau des personnes susceptibles de passer à l'acte ou ayant déjà passé à l'acte, au profit d'une sauvegarde de la tranquillité publique basée sur une surveillance, un quadrillage ou un bouclage de l'espace public au nom d'un droit, réaffirmé solennellement, à la sécurité. Cette nouvelle orientation s'appuie sur un autre mode d'appréhension des problèmes sociaux : la gestion des risques.

L'utilisation dans les politiques sanitaires et sociales de cette notion de gestion des risques est récente, elle est liée en particulier à l'histoire du sida. Dans d'autres secteurs, cette notion est utilisée depuis des décennies. Elle est fondamentale, par exemple, dans l'histoire de l'assurance (13). Dans ce champ, elle consiste à évaluer, à prévoir les risques. C'est un mode de gestion des problèmes sociaux qui repose sur le calcul statistique, probabiliste. Le raisonnement ne prend pas en compte une personne mais une population dans son ensemble, pour laquelle sont évaluées les possibilités de répétition d'un événement, en s'appuyant sur une extrapolation basée, soit sur l'histoire, soit sur des modèles « théoriques » plus ou moins « pragmatiques ». Quant à la prévention sociale, si historiquement sa naissance se situe à la même période, soit la seconde partie du XIX^e siècle, sa discipline de référence est autre. Cette notion est dérivée de l'approche médicale, d'une approche organiciste du fonctionnement social (14).

Ces deux modes d'appréhension d'une même réalité sociale ne sont pas directement compatibles. Ils participent de deux systèmes opposés de pensée, l'un centré sur la personne, l'autre axé sur la population. Ils impliquent chacun un mode de gestion différent du temps, l'un se déployant selon une temporalité moyenne ou longue, l'autre sur une temporalité courte. Ils se diffusent, sont mis en œuvre selon des modalités contrastées. L'un tente d'appréhender les comportements d'une personne en les situant dans un ensemble social structuré par un système de normes ; l'autre s'appuie sur une vision et une gestion pragmatique des problèmes sociaux en s'efforçant de les isoler afin de les hiérarchi-

ser à partir d'une évaluation de l'urgence. La première approche s'attache à obtenir l'adhésion de la personne, la seconde se déploie au seul regard du risque, d'un schéma d'évaluation concernant l'ensemble de la population et à partir d'un discours alimenté par la peur de la généralisation de ces comportements.

Cette modification des modes d'appréhension des problèmes sociaux n'est pas maîtrisée par les acteurs, mais beaucoup plus subie sous le poids des contraintes politico-administratives et économiques actuelles. La pratique est ainsi essentiellement marquée par un certain « pragmatisme » : trouver les moyens pour que les comportements problématiques puissent être gérés socialement au moindre coût financier. Concrètement, mettre fin à ces comportements n'est plus l'objectif premier ; désormais, il s'agit essentiellement de gérer au mieux les risques collectifs induits par ces conduites. Progressivement, l'ensemble des politiques sociales se modifie.

Aujourd'hui, une des caractéristiques des politiques en direction de la jeunesse est l'indétermination. S'il apparaît évident qu'il n'est plus possible, particulièrement pour les jeunes, objets de l'attention des institutions spécialisées, de trouver rapidement un emploi traditionnel, les schémas culturels qui régissent notre mode d'appréhension des temps sociaux n'ont pas, eux, encore été modifiés. Ce décalage explique les tensions actuelles. Les nouvelles modalités de traitement de la délinquance par la promotion d'une nouvelle régulation locale n'arrivent pas à se généraliser, pas plus qu'elles n'entraînent une modification du fonctionnement judiciaire. L'autre tendance, celle qui voudrait renforcer les moyens répressifs de gestion de ces phénomènes délinquantiels, bénéficie toujours d'un certain soutien. Soutien d'autant plus important qu'aucune perspective ne se dessine réellement pour remplacer l'organisation sociale des Trente Glorieuses, « l'insécurité sociale » domine (15). Ainsi, malgré les adaptations « distributives », dont, par exemple, le texte de 1945 – régissant le traitement judiciaire pénal des jeunes – a pu faire l'objet et la modification de la place et du rôle des jeunes dans cette société en mutation, la dualité des modes d'intervention semble appelée à se maintenir.

Des obstacles ?

Les premiers constats

Un travail effectué dans le cadre de la Délégation interministérielle à la ville m'avait permis de repérer les difficultés rencontrées dans la réalisation des diagnostics liés aux CLS (16).

Une des sources importantes de ces difficultés tient au réaménagement nécessaire des relations, au niveau local, entre les différentes institutions qui concourent sur un territoire à l'offre de sécurité par rapport à cette demande nouvelle de l'État central : cogérer localement la production de sécurité.

Sans doute, dans un premier temps, le ministère de l'Intérieur et celui de la Justice n'avaient pas évalué correctement les transformations impliquées par cette procédure. Et ils n'ont pas su ou pu l'expliquer aux différents échelons hiérarchiques.

Les antennes des administrations régaliennes : justice, police et gendarmerie, qui avaient sans doute mieux perçu les implications locales de cette nouvelle orientation, ont, dans de nombreux cas, résisté en bloquant l'accès au processus de concertation des cercles situés au-delà des trois acteurs formellement identifiés dans la circulaire. Elles n'étaient pas prêtes localement à accepter la nouvelle règle du jeu qui implique un « droit de regard », à travers le diagnostic, des autres institutions sur leur mode de fonctionnement. Un des enjeux de ces diagnostics étant clairement une évaluation et, dans bien des cas, une remise en cause du fonctionnement des institutions qui œuvrent à cette offre locale de sécurité pour l'adapter aux souhaits de la population par rapport aux spécificités, aux particularismes locaux. Cette démarche est contraire à la culture des institutions régaliennes (17) et elle nécessitait pour être mise réellement en œuvre dans toutes ses dimensions un travail pédagogique important. Travail qui n'a pas été fait.

Il est clair que la culture hiérarchique qui domine parmi les responsables du fonctionnement des commissariats, des gendarmeries ou des parquets n'est pas immédiatement compatible avec des techniques de concertation faisant du travail en réseau, de la concertation avec les habitants, du partage des informations, etc. la base de la nouvelle approche des problèmes de sécurité. Ces acteurs sont au contraire imprégnés – en conformité avec les principaux textes qui régissent leurs activités – par une culture de la verticalité et du secret.

À l'autre pôle, il est clair également qu'une partie des maires adhérent à cette nouvelle procédure n'en avaient pas perçu tous les enjeux ni mesuré toutes les implications. En particulier, l'émergence d'une réelle faculté à œuvrer à une coproduction de sécurité est dépendante de la capacité des élus locaux à dégager une vision politique claire de l'espace sur lequel joue leur pouvoir.

Trop souvent, ces dernières années, les jeux politiques locaux et centraux ont fait d'une vision réductrice de la notion de sécurité la base de

joutes politiques stériles ; subordonnant les enjeux réels de la gestion d'un espace communal à un affrontement, à une désignation de certaines parcelles contre d'autres ou d'une partie de la population contre une autre.

Cette polarisation a masqué le véritable préalable à la production ou à la coproduction d'une politique de sécurité : une vision clairement explicitée dans un programme politique de la cohésion sociale locale souhaitée et/ou espérée. Une politique de sécurité participe à cette vision globale portée sur un territoire, mais elle ne saurait/pourrait pallier son absence ; de la même manière, le CLS ne peut être qu'un outil au service d'une politique de sécurité.

Là se trouve posé un des obstacles principaux à la production d'une politique locale répondant à ces enjeux : la capacité à gérer conjointement pour l'action un temps court et un temps long. Cette incapacité n'est pas une exclusivité du niveau local, elle marque également le niveau central.

La zone d'incertitude qui caractérise nos sociétés développées depuis un quart de siècle tant d'un point de vue économique que social et politique ne facilite pas la tâche de ceux qui ont accepté d'assumer des responsabilités collectives dans cette période difficile de mutation globale. C'est pourtant à cette échelle qu'il semble possible de produire une vision partagée par une majorité de la cohésion sociale. Mais c'est une tâche qui demande la mise en œuvre de nouvelles procédures de production d'une démocratie locale afin de faciliter une réelle prise en compte des besoins et des attentes des habitants pour reconstruire la notion de service public, seul angle qui autorise la production d'une grille de lecture partagée. Ce thème de la sécurité se prête à cette démarche en ce sens que c'est une des demandes les plus clairement énoncées par l'ensemble des habitants, et d'autant plus que la définition « être en sécurité » est loin, aujourd'hui, d'être partagée par ces mêmes habitants.

Dans cette optique devient primordiale la vision du développement local du territoire dans laquelle doit s'organiser ce diagnostic afin de générer un mouvement pour que la production d'une politique de prévention ne se réduise pas à celle d'une politique de préservation.

Là se dessine la possibilité de mettre en relation les difficultés actuelles d'un territoire avec les potentialités de changement que recèle tout territoire. Cette jonction dynamique doit induire la coproduction, la création avec les habitants d'un espace de développement pour de nouvelles pratiques de gestion de l'espace public, semi-public et privé.

Cette modalité de production d'une politique de sécurité suppose une construction avec les habitants des problèmes qui se posent aujourd'hui localement par rapport au projet de développement. C'est le seul moyen disponible aujourd'hui pour inscrire les politiques publiques dans les itinéraires diversifiés, éclatés des habitants.

Un nouveau métier et/ou un autre regard

Si, et depuis maintenant près d'un quart de siècle, le terme d'insécurité ou celui de sécurité domine les discours publics (18), paradoxalement, il est très difficile de comprendre le sens et de saisir l'utilisation ou l'instrumentalisation de ces termes, en particulier lorsqu'ils sont maniés par les pouvoirs publics ou les autorités locales. Pourtant, depuis de nombreuses années, des travaux de recherche ont été menés dans ce champ (re)devenu d'actualité au début des années soixante-dix (19). Alain Peyrefitte inaugura, d'une certaine manière, cet intérêt renouvelé en commanditant, pour la rédaction du rapport cité en introduction, de nombreux travaux de recherche. Cette demande initiale ne cessa de croître au cours des années suivantes.

Paradoxalement à nouveau, si tous ces travaux mettent en évidence le fait que le sentiment d'insécurité ou celui de se percevoir en sécurité ne se limite pas à l'appréhension des faits de délinquance (20), la majorité des mesures, des plans et autres procédures est essentiellement centrée sur le thème de « la lutte contre la délinquance ». Il est remarquable que nous retrouvions, près de vingt-cinq années plus tard, dans les diagnostics produits sous ce nouveau label « contrat local de sécurité », la même focalisation sur les faits de délinquance ou de violence et leur traitement.

Si, en particulier dans le cas des CLS, le fait que les seuls interlocuteurs du maire initialement et obligatoirement désignés dans la circulaire sont d'une part le préfet (c'est-à-dire le commissaire de police ou le responsable de la gendarmerie) et, d'autre part, le procureur de la République – c'est-à-dire les deux responsables locaux des administrations régaliennes ayant en charge l'ordre public essentiellement par rapport à l'espace public – peut expliquer cette focalisation sur l'un des aspects de la notion de sécurité, cette explication n'est pas suffisante ; car la présence du maire, cette mise à égalité entre les trois interlocuteurs pour signer ces contrats marque également un déplacement du mode d'approche par l'État central de ces problèmes de sécurité, une tentative pour arriver à ce que cette demande de sécurité soit cogérée avec un élu responsable d'une commune. Bien que ces administrations

régaliennes soient ainsi, *a minima*, obligées d'obtenir l'adhésion du maire au moment de la signature de ces contrats, cette ouverture sur d'autres aspects de la sécurité est, dans le même mouvement, contrariée par le choix des principaux acteurs désignés pour mettre en œuvre cette nouvelle procédure. Une fois de plus, l'accent est essentiellement mis sur une approche liant sécurité et délinquance. C'est d'ailleurs sur ce point que la mission Karsanty insistera, dans son rapport préliminaire, en pointant les limites des diagnostics initiés dans le cadre de cette mesure. La majorité d'entre eux, rédigée en fait sous l'égide des seuls préfet et procureur, ne contenant qu'un relevé statistique des faits constatés par la police ou la gendarmerie et de ceux poursuivis par les parquets.

Cette appréhension limitée de la notion de sécurité est cohérente par rapport au mode de fonctionnement traditionnel de ces administrations régaliennes. Ces dernières ne peuvent appréhender que les phénomènes dont elles ont connaissance, et ce par rapport aux missions qu'elles doivent officiellement assurées. La construction de la réalité sociale qu'elles sont en capacité de produire est ainsi liée à la définition administrative de leur rôle. Contrairement, par exemple, à la majorité des interprétations induites par les discours publics, l'objectif de ces collectes statistiques n'est pas de rendre compte de l'activité délinquante, de son augmentation ou de sa régression, mais de décrire l'activité des administrations par rapport aux missions qui leur ont été confiées par le gouvernement et au regard des crédits votés par le Parlement dont elles ont bénéficié. D'où l'importance d'une connaissance des missions de ces agences et de leur mode de fonctionnement pour resituer les informations disponibles par rapport aux objectifs de production de ces données statistiques (21).

Ce rôle, principalement administratif et comptable, des statistiques policières et judiciaires est renforcé par le fait que ces administrations n'évaluent, ne chiffrent que ce qu'elles connaissent, par rapport aux missions qu'elles doivent assurer. Elles ne peuvent rendre compte de l'ensemble des faits de délinquance, pas plus que de l'activité de tous les délinquants qu'elles essayent, sans toujours réussir, de maîtriser.

Au-delà du travail nécessaire pour comprendre les modes de production et le sens de ces données afin de connaître l'activité locale des administrations productrices de ces informations, il faut pouvoir identifier les problèmes qui se posent à l'ensemble des acteurs d'un territoire. Et, dans certains cas, le mode d'action de ces administrations sur le territoire peut être à l'origine des problèmes rencontrés par les autres

acteurs locaux. Ce n'est donc pas à travers cette mesure statistique que les acteurs locaux seront en mesure d'identifier ces dysfonctionnements, sources de certaines tensions.

De plus, toute information, toute production statistique par une administration est d'abord et avant tout un enjeu de pouvoir afin de peser sur les décisions la concernant à travers l'accès qu'elle fournit à la connaissance d'une situation et donc à l'expression des besoins estimés nécessaires par elle-même pour mener une action. Par rapport à cet enjeu, les institutions, les administrations concernées utilisent ces données – dans un premier temps, exclusivement – pour défendre un territoire d'intervention, des personnels, un budget, etc. L'organisation de la production de ces informations, sa périodicité, son espace de collecte, les conditions de sa publication, etc. sont ainsi principalement liés à des objectifs internes.

Si nous avons employé à plusieurs reprises l'expression « *administrations régaliennes* », c'est également pour signifier que ces administrations centralisées sont un des lieux d'exercice du pouvoir central et que, par rapport à la perception que les gouvernants peuvent avoir de la situation de leurs concitoyens sur l'ensemble du territoire, l'accent sera mis selon les périodes sur un ou des aspects de leurs missions plutôt que sur d'autres. Il est clair, par exemple, qu'aujourd'hui les policiers sont soumis à une forte pression pour signaler aux parquets tous les actes de délinquance commis par les mineurs. Cette volonté politique de ne laisser aucun acte de délinquance commis par un mineur sans réponse est en partie à l'origine de la part plus importante prise par les mineurs dans les statistiques policières récentes. De la même manière, l'accent mis, ces dernières années, sur les malversations financières explique leur apparition dans les statistiques (22).

La politique pénale édictée par le ministère de la Justice répond à cet objectif. Elle met en œuvre une ou plusieurs priorités pour l'activité de l'administration de la Justice et le fait que les statistiques portent la trace de ces priorités est logique, cohérent dans un État de droit où les administrations sont soumises à un contrôle démocratique de leur activité. Elles exécutent une mission définie par l'autorité politique. La « seule » question posée par rapport à cette utilisation restrictive de la notion de sécurité est de savoir si les priorités définies par le pouvoir politique répondent ou pas à l'attente de la (des) population(s).

Cette définition de ces priorités est ainsi un enjeu politique qui traduit certaines orientations, certains souhaits, certains choix qui demandent à être explicités pour être acceptés par une majorité de la population. Il

paraît illusoire au regard des grandes divergences d'intérêt, liées à des positions sociales différentes, que ces choix puissent l'être par tous.

Il est frappant de constater, dans toutes les enquêtes qui ont pu être menées au niveau local, les écarts entre les préoccupations, les priorités adoptées centralement et celles portées par les différentes populations vivant sur ce territoire. « *Être en sécurité* » ne se définit pas de la même manière selon la position que l'on occupe dans la ville, l'âge, le sexe, le statut professionnel, le type de logement occupé, etc. Trop souvent, ces différences sont gommées au profit du plus petit dénominateur commun qui permet de générer un accord, une adhésion minimum des divers intervenants : *les écarts repérés à la loi pénale dans un espace public*. Infractions, délits qui sont souvent loin de refléter les principales préoccupations des habitants d'un même territoire. D'autant plus que, bien que ces dernières années l'on puisse noter une homogénéisation socio-économique forte sur certains territoires, la majorité des communes, des quartiers reste marquée par l'hétérogénéité des peuplements et donc des attentes.

Dans cette perspective, l'enjeu d'un diagnostic est tout autant de favoriser une transformation des pratiques que de mesurer des phénomènes plus ou moins objectivables. Il s'agit d'initier une représentation de la réalité pour les acteurs de terrain qui leur permette de transformer leur pratique. Et, dans cette analyse de la sécurité, le fait que la police ou la gendarmerie et la justice soient les principaux interlocuteurs du maire n'est pas sans conséquence par rapport aux autres intervenants locaux.

L'identification et la « fausse » unification des problèmes de sécurité sous une lecture exclusive et restrictive trouvant sa seule source dans une compilation des statistiques policières et judiciaires rapidement disponibles induiront ainsi la production d'un contrat local de sécurité qui sera en incapacité de répondre aux multiples préoccupations des habitants sur ce thème. Par contre, très souvent, ce biais alimente une course sans fin de ces deux administrations vers une demande de moyens supplémentaires, sans que leurs satisfactions répondent nécessairement aux attentes de la population ou améliorent la situation.

La question primordiale posée par la mise en œuvre d'un diagnostic sur la sécurité dans la ville est donc la prise en compte de cette vision plurielle de la réalité sociale. C'est-à-dire éviter que les maires – qui ont, en principe, une doctrine politique de la sécurité dans leur ville, qui a été approuvée par une majorité de leurs concitoyens – ne se trouvent instrumentalisés dans le cadre des procédures initiées par l'État par rap-

port à la seule notion d'ordre public défendue par les administrations régaliennes dont c'est, aujourd'hui encore, l'unique fondement.

Cette notion d'ordre public, dans le cadre d'un mandat municipal, est ou devrait être subordonnée à une notion plus englobante qui fonde une politique locale : assurer la cohésion d'un territoire. Et si une politique de sécurité est nécessaire pour assurer cette cohésion, elle ne peut se réduire à une assimilation entre politique de sécurité et ordre sur la voie publique.

Ainsi, loin d'être une évidence partagée, la mise en œuvre d'une politique locale à partir de la notion de sécurité nécessite un réel travail préalable sur le sens même de cette volonté publique par rapport à un territoire éclaté dont les autorités politiques locales ont en charge d'assurer une cohésion minimum dans une perspective de dynamique sociale. Alors que la notion d'ordre public telle qu'elle peut être portée par les administrations régaliennes est plus réactive qu'active. L'utilisation trop souvent exclusive de la notion de sécurité dans cette acception réactive d'ordre public ne peut produire qu'un diagnostic normatif et prescriptif. Dans cette même optique, la construction d'une politique ne peut se faire qu'à partir de la notion de sécurité et non par rapport à celle d'insécurité qui restreint le champ d'intervention des acteurs. L'insécurité ne permet pas une projection dynamique vers une autre approche, en enfermant le constat dans un relevé des manques, des absences, des dysfonctionnements.

Le contrat local de sécurité produit à l'aide de ce type de diagnostic sera ainsi souvent purement défensif, faisant de la défense « situationnelle » d'un territoire l'objectif premier, alors que la sécurité dont, à juste titre, les habitants se réclament ne peut être produite que dans une dynamique faisant du développement local d'offre de sécurité un moyen de renforcer la cohésion sociale et non une fin en soi.

Les difficultés évoquées dans la mise en œuvre d'un diagnostic local pour assurer la sécurité des habitants au regard des métiers existants nous ont fait opter pour la description d'une fonction plus que d'un métier. Aujourd'hui, en l'état, il nous paraît difficile de promouvoir la création d'un nouveau métier afin d'assurer la mise en « sécurité » de la population au nom de l'identification des principaux obstacles rencontrés pour produire un diagnostic.

Sans doute, le poids de certaines options liées à l'histoire de l'observation et à celle des sciences humaines et sociales, en particulier la sociologie – telles que Gérard Leclerc a pu les analyser : « *L'observation n'a*

pas lieu entre des individus ayant des statuts homologues, entre des membres du “genre homo”. Elle a lieu plutôt entre des individus ayant des statuts sociaux et culturels hétérogènes, entre membres de classes ou de cultures différentes, les différences étant le plus souvent intégrées dans un système de représentations et de volontés qui les hiérarchisent (peuples inférieurs, classes inférieures) [...]. La sociologie n’a-t-elle pas été d’abord, mieux qu’une science de tout ce qui concerne la société, la science de tout ce qui concerne les pauvres, et uniquement ce qui concerne les pauvres ? » (23) – n’est pas étranger à cette option.

Au-delà de notre appréhension, la question posée aujourd’hui est de savoir si la création d’un « nouveau » métier pour la ville, les banlieues, est la solution au problème posé, ou bien si une utilisation raisonnée des sciences humaines permettrait de surmonter ces obstacles. Malgré les confusions – analysées par Gérard Leclerc – ayant marqué la naissance des sciences sociales, on peut penser, en étant optimiste, qu’il ne s’agissait que de péchés de jeunesse et qu’une formation sérieuse permettrait d’éviter ces écueils ; bien qu’en analysant la production actuelle de diagnostic par le bureau spécialisé de l’IHESI ou des cabinets privés, tel celui d’Alain Bauer (24), on puisse douter que « ces pêchés de jeunesse » aient totalement disparu.

Un autre aspect de la question concerne le mode d’organisation, de fonctionnement des métiers anciens, qu’il s’agirait sans doute de réformer afin qu’ils soient en capacité de répondre aux aspirations, aux besoins actuels.

Il apparaît ainsi clairement, par exemple, qu’une réelle transformation du fonctionnement des administrations de la police ou de la justice permettrait sans doute de lever de nombreux obstacles allant à l’encontre d’une appréhension raisonnée des problèmes rencontrés par les habitants. Les métiers du politique nécessiteraient également le développement d’une capacité renouvelée pour appréhender un monde en mouvement accéléré et permettre ainsi la production d’un projet cohérent de cohésion sociale pour la ville.

Aujourd’hui, et en particulier au niveau des politiques de la ville, nous assistons à une création inflationniste de « nouveaux » métiers qui est plus induite par le dysfonctionnement de métiers existants que par l’apparition de nouvelles fonctions qu’il s’agirait d’être en capacité d’assurer par la création *ex-nihilo* d’un autre métier.

C’est la raison pour laquelle, plus que de la création d’un métier nouveau pour la ville, il nous semble que, à partir des métiers listés aujourd’hui

d'hui – ceux liés aux sciences sociales, aux administrations régaliennes et au politique –, il est possible d'assurer d'une manière cohérente cette fonction diagnostic qu'exige la transformation des modes d'appréhension des problèmes de sécurité.

Francis BAILLEAU

NOTES

(1) BAILLEAU (F.), « L'histoire de l'observation et l'émergence d'un droit des mineurs », in *Statistiques annuelles de la Direction de l'éducation surveillée*, volume 1978-1979, ministère de la Justice, Paris, 1982.

(2) LECLERC (G.), *L'Observation de l'homme. Une histoire des enquêtes sociales*, Le Seuil, Paris, 1979.

(3) Voir le guide édité par l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) en 1998 : *Guide pratique pour les contrats locaux de sécurité*, La Documentation française, Paris, 1998.

(4) EWALD (F.), *L'État-providence*, Paris, Grasset, 1986.

(5) « Réponses à la violence », rapport du comité présidé par PEYREFITTE (A.), p. 38, Paris, La Documentation française et Presses Pocket, 1977.

(6) « Commission des maires sur la sécurité », rapport adopté le 17 décembre 1982, p. 99, ronéo, services du Premier ministre, Paris, 1982.

(7) Circulaire NOR/INT/K/97/001/C : « Mise en œuvre des contrats locaux de sécurité », p. 4, Paris, 28 octobre 1997.

(8) Bien que cette information ne soit pas la seule production statistique « sensible » ; que l'on songe au marché du travail et à la présentation qui en est donnée à travers la production mensuelle des chiffres concernant le chômage.

(9) La création au niveau municipal d'un CCPD relevait/relève de la seule volonté de la municipalité.

(10) Circulaire NOR/INT/K/97/001/C : « Mise en œuvre des contrats locaux de sécurité », p. 3, Paris, 28 octobre 1997.

(11) « L'établissement d'un diagnostic constitue la première étape de l'élaboration du contrat », cf. la circulaire du 28 octobre 97, *opus cité*.

(12) *Le Monde* du mercredi 28 octobre 1998, pages Société.

(13) EWALD (F.), *L'État-providence*, *opus cité*.

(14) LASCOURMES (P.), *Prévention et contrôle social. Les contradictions du travail social*, Genève, Masson, Déviance et société, 1977.

(15) Sous la direction de LION (A.) et de MACLOUF (P.), *L'Insécurité sociale. Paupérisation et solidarité*, Paris, Éditions ouvrières, 1982.

(16) En septembre 1998, la Délégation interministérielle à la ville (DIV) demanda à un petit groupe de consultants ayant élaboré et réalisé un certain nombre de ces diagnostics de réfléchir collectivement sous ma conduite à ce thème. Ainsi, à plusieurs reprises au cours de l'automne 1998, nous nous sommes réunis à la DIV pour échanger sur cette pratique en nous appuyant principalement sur l'expérience récente des trois consultants dans l'élaboration des diagnostics dans le cadre des procédures des contrats locaux de sécurité (CLS) ; mais également, par exemple, pour Joëlle BORDET, dans des diagnostics concernant des problèmes de santé ; ou, pour Jean-Marc DITCHARRY, d'évaluation des phénomènes locaux de délinquance pour les conseils départementaux ou communaux de prévention de la délinquance ; et, pour Michel TACHON, d'analyse des dispositifs sociaux de prise en charge pour les conseils généraux.

Ce travail a donné lieu à la publication d'un rapport :

Sous la direction de BAILLEAU (F.), avec les contributions de BORDET (J.), DITCHARRY (J.-M.) et TACHON (M.), *Sens et pratique du diagnostic dans le cadre des politiques de sécurité et de prévention de la délinquance*, Délégation interministérielle à la ville, ronéo, ARSO, janvier 1999, 61 pages.

(17) MONJARDET (D.), *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996.

(18) BAILLEAU (F.) et GARIOUD (G.), « La violence et l'insécurité : l'impossible partage », in *L'État de la France et de ses habitants*, Paris, La Découverte, 1989, p. 56-58.

(19) Voir les travaux de recherche des historiens sur ce thème, en particulier ceux de CHEVALIER (L.) sur le XIX^e siècle : *Classes laborieuses et classes dangereuses*, Paris, Librairie générale de France, 1978.

(20) L'un des premiers travaux remarquables sur ce thème fut celui de ACKERMAN (W.), DULONG (R.) et JEUDY (P.-H.), *Imaginaire de l'insécurité*, qui fut publié en 1983 aux Éditions des Méridiens.

(21) BAILLEAU (F.), *Les Jeunes face à la justice pénale. Analyse critique de l'application de l'ordonnance de 1945*, Paris, Syros, 1996.

(22) LASCOUMES (P.), *Les Affaires ou l'art de l'ombre. Les délinquances économiques et financières et leur contrôle*, Paris, Le Centurion, 1986.

(23) LECLERC (G.), *L'Observation de l'homme. Une histoire des enquêtes sociales*, Paris, Le Seuil, 1979, pp. 51 et 60.

(24) BAUER (A.) et RAUFER (X.), *Violences et insécurités urbaines*, Paris, PUF, 1998. Pour une critique de ce type de travaux, voir : MUCCHIELLI (L.), « L'expertise policière de la "violence urbaine" », *Déviance et Société*, vol. 24, n° 4, décembre 2000.