HAL
open science

Un changement de paradigme ? Sens et usage d'une querelle récurrente : répression versus prévention

Francis Bailleau

To cite this version:

Francis Bailleau. Un changement de paradigme ? Sens et usage d'une querelle récurrente : répression versus prévention. Agora débats/jeunesses, 2000, 21, pp.19-30. hal-00755475

HAL Id: hal-00755475

https://hal.science/hal-00755475v1

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.

Un changement de paradigme ?

Sens et usage d'une querelle récurrente : répression versus prévention

par Francis BAILLEAU

Francis Bailleau
sociologue, CNRS
directeur du
GRASS-IRESCO
59/61 rue Pouchet
75017 Paris.
E-mail: Bailleau@alize.msh-paris.fr

Depuis plusieurs années, l'agenda politique est marqué par une querelle récurrente et médiatisée entre le ministre de l'Intérieur et le Garde des Sceaux, opposant l'efficacité des mesures répressives de maintien de l'ordre public aux mérites des mesures préventives ou éducatives. Pour nous, cette querelle récurrente masque la mise en place d'un autre paradigme structurant les politiques publiques, lié à la notion de gestion, de réduction des risques sociaux. Les transformations affectant ces politiques s'accompagnent d'une problématisation nouvelle de la question de la délinquance des mineurs conduisant à une redéfinition des buts des actions publiques, des techniques, des méthodes requises et des acteurs mobilisés.

Depuis maintenant plusieurs années, l'agenda politique est marqué par une querelle récurrente et médiatisée entre le ministre de l'Intérieur et le Garde des Sceaux au sujet des différentes modalités de contrôle des populations posant des problèmes de maintien de l'ordre public, en particulier les jeunes des quartiers dits " sensibles ". Cette polémique persistante, quelle que soit la couleur politique des gouvernements, est en particulier alimentée, d'une part par les rapports, les interventions du syndicat des commissaires de police et, d'autre part, par les réactions aux mesures proposées dans ce cadre par les magistrats ou les éducateurs, soutenus par le Syndicat de la magistrature. Le ministre de tutelle de chacun de ces intervenants professionnels se fait un devoir de soutenir ses propres troupes et chacun propose ainsi un plan d'action qui se révèle contradictoire à celui de son collègue. Au final, est généralement produit par le Premier ministre un arbitrage qualifié " d'équilibré " qui clôt la polémique publique. Puis, le débat entre les professionnels s'apaise jusqu'à l'année suivante, à moins qu'un incident,

traité de manière insistante par les médias nationaux, ne vienne relancer la polémique et provoque, à nouveau, des prises de position tranchées, suivies ou pas, selon l'importance des débats médiatiques, par la production d'un nouveau plan sectoriel d'intervention soumis à l'arbitrage du Premier ministre.

Sur un mode caricatural, les prises de position respectives s'organisent selon un argumentaire, parfaitement maîtrisé par l'un et l'autre participant, opposant l'efficacité des mesures répressives de maintien de l'ordre public au mérite des mesures préventives ou éducatives. Le Premier ministre, lui, rend son arbitrage selon un argumentaire non moins classique qui s'appuie sur une valorisation de l'efficacité immédiate des nécessaires mesures de répression à condition qu'elles soient accompagnées par des mesures éducatives et préventives.

La question que pose le retour régulier de cette théâtralisation politique d'un phénomène social important : l'insécurité sociale perçue, vécue avec une certaine intensité par une partie, la plus fragile, de la population, concerne le sens social de cette mise en scène. Avec Georges Garioud, il y a maintenant plus de dix ans, nous nous étions interrogés sur la contradiction qui existait entre ces prises de position officielles des autorités politiques et les solutions proposées, les demandes formulées par la population pour réduire les difficultés qu'elle rencontrait dans ce champ de la sécurité[1]. Les réponses recueillies faisaient majoritairement de l'accès à l'emploi, à la possibilité d'obtenir une formation professionnelle correcte et de l'amélioration des conditions d'habitat, les clefs d'une résolution de ces phénomènes loin devant la multiplication des mesures policières ou judiciaires, qu'elles s'appuient sur une augmentation des moyens répressifs ou préventifs. Les informations disponibles tendaient ainsi à démontrer que cette querelle récurrente concernait au premier chef ces deux administrations : défense d'un espace d'intervention, multiplication des crédits ou des personnels, etc., mais qu'elle avait peu d'impact sur la population elle-même.

En liaison avec cette première approche, un autre aspect de cette question sera abordé dans cet article. Il concerne l'agencement des réponses proposées, dans un premier temps, par l'un ou l'autre ministère, opposé aux solutions, dans un deuxième temps, mises en œuvre conjointement par ces deux administrations régaliennes sur le terrain. Cette opposition prévention versus répression ne jouant plus, au niveau local, le rôle central que continuent à lui attribuer les acteurs professionnels de l'une ou l'autre de ces administrations.

Un état des lieux

Concernant la question des insécurités, celle de l'ordre social, et ce depuis plusieurs années, les jeunes sont au centre de nombreuses polémiques. En particulier, l'augmentation des faits de délinquance, une montée de la violence dans les rapports sociaux leur sont attribuées. Et, dans plusieurs pays européens dont la France, les politiques mises en œuvre au cours de la période précédente, et plus spécifiquement les politiques pénales spéciales pour les jeunes, sont fragilisées et remises en cause. À

[1] BAILLEAU, F., GARIOUD, G., " Violence et insécurité : l'impossible partage ", *in L'État de la France et de ses habitants*, La Découverte, Paris, 1989, p 56-58 ; BAILLEAU, F., GARIOUD, G., " L'insécurité, objet central des politiques locales ", *in Déviance et Société*, vol. 15, n° 3, Paris, 1991, p. 329-337.

la fois réalité et crainte collective, l'augmentation des infractions commises par les mineurs a ainsi pris, au cours des dernières années, le caractère de problème majeur de la politique pénale des gouvernements successifs.

Confronté à ce phénomène, l'État – interpellé sur la capacité des politiques publiques à réguler les dégradations de la situation des jeunes dans une société en mutation – a été appelé à trouver de nouveaux moyens pour répondre aux inquiétudes exprimées par la population dans le cadre des politiques prioritaires de décentralisation. Après une longue période – " les Trente Glorieuses " – où l'État était particulièrement présent afin d'assurer la sécurité, la protection sociale des citoyens, il ne pourrait plus, aujourd'hui, s'investir pour édicter les règles, pour corriger le comportement de certaines personnes, pour faciliter l'intégration de tous les " pauvres et déviants " dans la société de consommation[2]. À une politique centralisée d'ordre public, de rattrapage individuel permettant à tous les citoyens de " se caler " sur un modèle hégémonique : l'emploi salarié, succèdent des actions hétérogènes dont la définition, le financement et la mise en œuvre sont éclatés entre de multiples acteurs publics ou privés, pilotés soit par le pouvoir central soit par les pouvoirs locaux. Et les problèmes ne sont plus posés en termes individuels mais en termes collectifs par rapport à des populations marquées socialement et spatialement dont il s'agirait de contenir le comportement asocial[3].

La période actuelle est également caractérisée par une certaine indétermination. Ces nouvelles modalités de traitement de la délinquance par la promotion d'un autre mode de régulation locale n'arrivent pas à se généraliser, pas plus qu'elles n'entraînent, encore aujourd'hui, une réelle modification du fonctionnement policier et judiciaire. Cette instabilité – qui ne constitue pas un handicap pour une politique localement innovante – s'est probablement renforcée au cours des dernières années, durant lesquelles le souci de pénalisation des mineurs et de protection de l'ordre public s'est accru et a donné naissance à des dispositifs originaux.

Ces nouveaux agencements locaux s'appuient sur l'émergence, dans ce champ de la sécurité, d'acteurs qui tirent leurs légitimités de leur insertion sur la scène locale[4]. De nouvelles mesures, initiées souvent sur un mode expérimental par des acteurs extérieurs au champ policier ou judiciaire, ont connu un développement important après leur reprise officielle par l'une ou l'autre des deux administrations. On peut citer, par exemple, les mesures de réparation, la médiation pénale, la médiation sociale, la multiplication des nouveaux professionnels de la médiation dans différents secteurs (Éducation nationale, logeurs, transporteurs, etc.), le traitement " en temps réel ", les placements dans

[2] Bailleau, F., Castel, R, Joubert, M., " La réduction des risques, peau de chagrin des politiques sociales ? ", *in Le Journal du Sida*, n° 73, Paris, mai 1995.

[3] " *Ainsi, de mesure de faveur qu'elle était à l'origine, la création d'un tribunal d'exception pour les mineurs est devenue un moyen de réprimer le potentiel de révolte des plus opprimés parmi les jeunes qui sont sur le point de se présenter sur le marché du travail.* " Arnaud, A.-J., *Clefs pour la justice*, Éd. Seghers, Paris, 1977, p. 57.

[4] Il faut préciser que ces politiques locales ont connu, ces dernières années, un développement important mais inégal selon les régions, les départements et les municipalités. L'initiative étant généralement laissée aux municipalités, certaines ont multiplié les dispositifs alors que d'autres sont restées en retrait.

Aujourd'hui, les policiers et les gendarmes sont soumis à une forte pression pour signaler aux parquets tous les actes de délinquance commis par les mineurs.

des unités d'action éducative " intensive ", différentes modalités de " rappel à la loi " avec les " Délégués du Procureur ", la multiplication des " Maisons du Droit et de la Justice ", etc. Cet ensemble de mesures soit judiciaires soit sociales doit, depuis 1997, se structurer dans les " Contrats Locaux de Sécurité " (CLS) qui visent à donner un caractère plus territorialisé aux politiques d'ordre public et d'action pénale.

Ces réponses, dont une majorité est impulsée au niveau local, se situent dans une réflexion plus générale sur le rôle de l'État. En situant la réponse policière et judiciaire et, plus particulièrement la réponse pénale, dans un contexte plus large afin de créer, de multiplier les alternatives, les solutions intermédiaires, les autorités locales cherchent principalement à assurer concrètement " la sécurité " à laquelle chaque habitant a droit. Ces multiples et hétérogènes réponses interrogent de fait la capacité de l'État régalien à traduire les manifestations de la marginalisation sociale, les comportements induits par la précarité ou la désaffiliation en termes de criminalité. Les élus mettent en doute, par la création de ces nouvelles pratiques de contrôle social, la capacité des politiques criminelles à résoudre les problèmes sociaux posés. Pour une partie d'entre eux, lutter contre l'insécurité c'est trouver, au niveau local, les moyens de résoudre les conflits nés d'une société en mutation dans laquelle, en l'absence d'une autre politique de régulation, de répartition des fruits de la croissance, d'accès de tous à une sécurité sociale, les écarts, les inégalités se creusent. L'apparition dans les années quatre-vingt du thème de l'exclusion a ainsi marqué un tournant dans l'appréhension de la nouvelle " question sociale "[5] et dans les modes d'intervention des politiques pénales. Dans cette perspective, s'il est possible de traduire les manifestations de l'exclusion sociale, les comportements induits par la précarité ou la marginalisation en termes judiciaires, les politiques judiciaires ne peuvent résoudre les problèmes sociaux, en particulier ceux posés par la transformation des conditions économiques et sociales de la transition d'un statut de jeune à celui d'adulte. Si dans certaines situations, l'État continue à assurer sa mission traditionnelle de définition d'un ordre public par le biais du fonctionnement de l'appareil judiciaire, il ne sait pas répondre à ce sentiment diffus d'insécurité renforcé, d'une part, par l'émergence de nouveaux comportements et, d'autre part, par son incapacité à adapter ses réponses[6]. Par exemple, la justice des mineurs par son action éducative qui s'est voulue " résolutive " des dysfonctionnements sociaux, a tenté de répondre à un niveau individuel et familial à ce type de situation ; mais, la réponse qu'elle a pu produire dans cette perspective s'est

[5] Castel, R., " *Les métamorphoses de la question sociale* ", Éd. Fayard, Paris, 1995.

[6] Bailleau, F., " Politiques publiques et jeunes en difficulté. Une insécurité sociale programmée ? ", *in Revue internationale d'action communautaire*, n° 30/70, Montréal, Automne 1993.

heurtée à sa fonction judiciaire classique. Elle ne peut plus aujourd'hui assurer conjointement son double rôle institutionnel : sa fonction de réparation et de défense d'un ordre public transgressé et son rôle résolutif de soutien à l'intégration sociale des jeunes marginalisés. Son ancrage dans une institution judiciaire qui ne trouve plus sa place dans une société en mutation ne lui permet plus d'assurer ce rôle de définition et de reproduction d'un ordre social accepté et partagé[7].

L'insécurité n'est plus ainsi considérée comme un épiphénomène et devient un objet d'action publique traité notamment à travers les volets " prévention-sécurité " 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* "[8]. Autre inflexion notable, les politiques locales de sécurité ou de tranquillité publique sont portées principalement par les collectivités locales, les services de l'État apparaissant, sinon en retrait, du moins en seconde ligne.

La configuration locale de ces politiques a ainsi conditionné le recours à des acteurs jusqu'alors absents du champ balisé " maintien de l'ordre public ". Les relations entre les acteurs classiques du champ (éducateurs de prévention, policiers ou gendarmes et magistrats) ont été redistribuées à la fois par l'introduction de ces nouveaux acteurs, issus du secteur associatif, du secteur privé (bailleurs sociaux, transporteurs, etc.) et sous la pression de l'insécurité exprimée par la population conjuguée à celle de la transformation de la perception des faits de délinquance. S'est ainsi constitué un réseau local de professionnels devant œuvrer en commun pour satisfaire la demande locale de sécurité des habitants.

La mise en œuvre des Contrats locaux de sécurité marque, de ce point de vue, une capitalisation des inflexions et des tendances antérieures. Si l'État ne décide plus seul de mettre en œuvre concrètement cette nouvelle procédure, qui est laissée à la discrétion des autorités locales, il fixe le cadre ainsi que les termes de la négociation[9]. Il est en particulier précisé dans la circulaire de création 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 dans sa commune et il a un droit de regard sur l'offre de sécurité produite par les agences publiques (police, gendarmerie et justice) et privées (bailleurs sociaux, commerçants, transporteurs, etc.). Cette procédure implique ainsi un réaménagement des relations, au niveau local, entre les différentes institutions qui concourent sur un territoire à l'offre de sécurité pour répondre à cette demande nouvelle de l'État central : cogérer localement la production de sécurité.

---

[7] Bailleau, F., *Les jeunes face à la justice pénale. Analyse critique de l'application de l'ordonnance de 1945*, Éd. Syros, Paris, 1996.

[8] Estèbe, P., Léon, H., " L'émergence des politiques locales de tranquillité publique. L'exemple des pays de Loire ", *in Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 33, 3e trimestre 1998, p. 129-148.

[9] " *L'application de la règle et de la procédure se fait sur autant de situations locales qui sont des cas ayant chacun leurs particularités, dans le temps, dans l'espace [...] Le metteur en scène rationnel en terme de problème à régler, appliquera la règle et la procédure avec une souplesse sélective, en fera une interprétation intelligente.* " Meny, Y., Thoenig, J.-C., *Politiques Publiques*, PUF, Paris, 1989, p. 275.

[10] Circulaire NOR/INT/K/97/001/C : " Mise en œuvre des contrats locaux de sécurité ", p. 3, Paris, 28 octobre 1997.

Cette territorialisation de la politique de l'État a ainsi entraîné de profondes transformations. Les politiques de gestion locale de la sécurité des habitants visent à assurer le développement de programmes d'actions concertées mettant en relation différents acteurs professionnels et institutionnels. Le modèle de prévention et de réparation des problèmes sociaux qui traversait la société salariale décline progressivement au profit d'une logique de gestion pragmatique et sécuritaire des risques sociaux. Les rapports du central au local se renouvellent et, petit à petit, ce sont les formes traditionnelles du contrôle social et l'ensemble des politiques publiques qui se modifient.

Il convient d'analyser et de repérer les éléments ayant conduit à ce type de ré-agencement. L'hypothèse centrale repose sur l'idée que ces transformations résultent d'une part, d'une situation de crise interne du modèle de prise en charge des comportements qui troublent l'ordre public et, d'autre part, de la survenance d'anomalies venant déstabiliser et contredire le modèle ayant antérieurement servi de fondement à l'action de l'Étanont[11].

De la prévention solidaire des troubles à la gestion sécuritaire des risques

Crise et recomposition d'un modèle d'action publique[12]

L'émergence difficile, en cette période de mutation, d'une approche différente prenant en compte la transformation des conditions de la transition d'un statut de jeune sous tutelle à celui d'adulte autonome et celle des temporalités sociales qui en résultent, trouve une illustration particulière dans la " fausse " opposition entre une politique de répression et une politique de prévention. Cette querelle récurrente : répression versus prévention, masque la mise en place d'un autre paradigme structurant les politiques publiques, lié à la notion de gestion, de réduction des risques sociaux[13]. Les transformations ayant affecté ces politiques se sont ainsi accompagnées d'une problématisation nouvelle de la question de la délinquance des mineurs conduisant à une redéfinition des buts des actions publiques, des techniques, des méthodes requises et des acteurs mobilisés.

Cette transformation des modes de gestion des politiques publiques accompagne ce que Pierre Lascoumes appelle " *La crise de la gouvernance démocratique* " qui reposerait sur deux difficultés majeures : " *D'une part les failles de l'articulation entre arène politique représentative et l'arène des négociations sectorielles, d'autre part sur les tensions croissantes entre une logique d'économie de marché et une logique démocratique*."[14]

Pour comprendre les conditions de la mise en forme de ces nouvelles politiques locales de sécurité, il faut porter le regard sur les modalités pratiques de leur émergence, en analysant, d'une part, les conditions dans lesquelles s'opère l'agrégation des difficultés sociales sous la notion générique de " risques sociaux " et, d'autre part, comprendre com-

---

[11] KHUN, T., *La structure des révolutions scientifiques*, Flammarion, Coll. Champs, Paris, 1983.

[12] Ce titre est issu d'une réflexion collective au sein du laboratoire qui avait trouvé une première élaboration dans une réponse à un appel d'offre du CNRS portant sur la gestion des risques collectifs et des situations de crise.

[13] BAILLEAU, F., GORGEON, C. (Dir.), *Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social ?*, Éditions de la DIV, Paris, 2000.

[14] LASCOUMES, P., " Rendre gouvernable : de la «traduction» au «transcodage». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique ", *in La gouvernabilité»*, CURAP, PUF, Paris, 1996, p. 325-338.

ment – à travers la collecte, la mise en forme quantitative et qualitative et la circulation des informations sur " *les questions sociales* " auxquelles sont confrontées les autorités locales – un nouveau mode de gestion de ces difficultés se met en place.

L'utilisation, dans les politiques sanitaires et sociales, de cette notion de gestion, de réduction des risques est récente. L'histoire de cette transformation est notamment liée à la jonction qui s'est opérée entre les modes de traitement du sida et ceux de la toxicomanie, pas tant d'ailleurs au regard de l'histoire " silencieuse " du changement de paradigme des politiques publiques[15] qu'en termes d'émergence sur la scène publique des " nouvelles " politiques fondées sur les risques. Dans d'autres secteurs, cette notion est utilisée depuis des décennies. Elle est fondamentale, par exemple, dans l'histoire de l'assurance. Dans le champ des faits sociaux pris en charge par l'assurance, 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[16], si historiquement sa naissance se situe à la même période, soit la seconde partie du XIXe siècle, sa discipline de référence est autre. Cette notion est dérivée de l'approche médicale, d'une approche organiciste du fonctionnement social. Depuis lors, la notion de prévention sociale a connu de nombreuses adaptations. Aujourd'hui, elle désigne davantage un ensemble flou de pratiques hétérogènes qu'un ensemble structuré d'approches, de techniques reproductibles.

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 l'ensemble des dimensions d'une personne en la resituant 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 hiérarchiser 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.

---

[15] MERRIEN, F.-X., " Les politiques publiques, entre paradigmes et controverses ", *in Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, CERAS, L'Harmattan, 1993, p. 87-100.

[16] " *Les causes d'insécurité, les accidents, la maladie, la vieillesse ont un coût social que la société, qui a maintenant le devoir de les assurer, doit maîtriser et si possible diminuer. Ainsi, les notions de risque social et d'assurance sociale n'ont pas seulement un rôle réparateur… Les programmes de sécurité avaient jusqu'alors pris la forme juridique du couple pénalisation-réparation, la prévention devant naturellement s'ensuivre. La prévention prend maintenant la première place : assurer, c'est d'abord prévenir, puis réparer.* " EWALD, F., *L'État providence*, Éd. Grasset, Paris, 1986, p. 334.

Dans le double rôle institutionnel de la justice : réparation et défense d'un ordre public transgressé et soutien à l'intégration sociale des jeunes marginalisés.

Cette transformation des modes de règlement de " la question sociale "[17] dans le secteur du traitement de la délinquance avec le passage, à partir de 1982, d'une politique de prévention de la délinquance à une politique de gestion de la sécurité – ou dans celui, par exemple, des politiques sociales lorsque l'affirmation d'une volonté d'intégration a cédé le pas devant une gestion pragmatique de la " pauvreté " par le biais du RMI – est une des conséquences de la rupture des temporalités : le passage d'une temporalité linéaire à une temporalité éclatée[18].

Sous cette nouvelle formulation et avec ces nouveaux modes de gestion des problèmes sociaux, l'ensemble des politiques sociales se modifie[19]. En particulier, les modalités traditionnelles du contrôle social se transforment : " *D'une économie de la dissuasion-prévention-répression, on passe à un mode de conformité-conformation. Idéalement, chaque citoyen sait qu'il devient difficile de jouer avec la norme, que ses écarts sont repérables, repérés et potentiellement sanctionnés.* "[20]

La configuration du nouveau paradigme n'est pas inscrite uniquement dans le constat de la crise de son prédécesseur, une réorganisation progressive s'opère entre les éléments anciens et nouveaux à partir d'une modification des liaisons entre éléments. La difficulté consiste ainsi à repérer les lignes de recomposition des politiques en cours de modification, d'autant plus qu'avec la décentralisation, une redéfinition des frontières de compétence entre autorités locales et autorités centrales vient brouiller la division du travail. Difficulté redoublée par l'hétérogénéité desdits programmes et par le fait que l'action publique est en quelque sorte " désectorisée " (passage du mono-sectoriel au multi-sectoriel).

Les politiques de sécurité mises en œuvre au niveau des municipalités, qu'ils s'agissent des Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) ou des plus récents Contrats locaux de sécurité (CLS), permettent de repérer l'émergence de cette politique de réduction des risques, basée notamment sur la constitution d'un réseau local de professionnels devant œuvrer en commun pour satisfaire la demande locale de sécurité des habitants[21].

Pour fonctionner et fonder une culture commune à ces " nouveaux " acteurs locaux, l'organisation de la circulation de l'information au sein de ces nouvelles instances est essentielle. Depuis de nombreuses

---

[17] Castel, R., *Les métamorphoses de la question sociale*, *op. cit.*

[18] À une perspective temporelle linéaire dans laquelle les événements biographiques (mariage, naissance des enfants, etc.), les positions sociales (apprentissage, travail productif, non-activité, locataire puis propriétaire, etc.), les statuts (en formation, salarié, promotion, etc.) doivent se succéder selon un ordre commun à l'ensemble des personnes, se substitue un enchaînement d'événements, de positions dont le fil, la succession ne répond plus à une logique partagée par l'ensemble de la population.

[19] Bailleau, F., " Les mutations désordonnées de la société française ", *in La Recherche*, n° 232, Paris, mai 1991.

[20] Ericson, R.V., Haggerty, K.D., " La police dans la société du risque et de l'information ", *in Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Éd. IHESI, n° 34, 4e trimestre 1998, p. 169-203.

[21] " *Le langage de la sécurité traduit d'abord un glissement historique, le passage d'une société organisée autour de la solidarité collective et l'assistance à une société organisée autour des risques, des insécurités et de la précaution.* " Mongin, O., " De la solidarité à la sécurité ou les avatars de la responsabilité ", *in Esprit*, mars-avril 1999, p. 230.

années, toute nouvelle politique mise en œuvre par l'État dans le cadre de la prévention de la délinquance et, plus généralement, des politiques de la ville, s'accompagne d'une recommandation réitérée : dresser un état des lieux, faire un diagnostic[22]. Ce mode d'action a été, pour les politiques de prévention de la délinquance de ces vingt-cinq dernières années, initié par Alain Peyrefitte en 1976 dans le cadre du Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance[23].

Un des enjeux de ces diagnostics est 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 traditionnelle des institutions régaliennes[24]. Les acteurs de ces institutions sont imprégnés – en conformité avec les principaux textes qui régissent leurs activités – par une culture de la verticalité faisant de la connaissance des réactions des échelons hiérarchiques l'alpha et l'oméga de toute initiative nouvelle. L'émergence d'une réelle faculté à œuvrer à une coproduction de sécurité est aussi dépendante de la capacité des élus locaux à dégager une vision politique claire de l'espace sur lequel joue leur pouvoir.

Une perception commune au sein des institutions régaliennes fait des auteurs repérés d'infractions sur l'espace public les seuls responsables du sentiment d'insécurité éprouvé par les habitants. Cette appréhension limitée de la notion de sécurité est cohérente avec le mode de fonctionnement de ces administrations. La réalité sociale qu'elles sont en capacité de construire est liée à la définition administrative de leur rôle. Elles n'appréhendent que les phénomènes dont elles ont connaissance et ce, en fonction des missions qu'elles doivent officiellement assurer. Contrairement, par exemple, à la majorité des interprétations induites par les discours publics, l'objectif des collectes statistiques de ces administrations n'est pas de rendre compte de l'activité délinquantielle, de son augmentation ou de sa régression mais de décrire leurs activités 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[25]. 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. Elles ne sont ainsi en capacité de mesurer que ce qu'elles connaissent en fonction des missions qu'elles doivent assurer. Par exemple, aujourd'hui, les policiers et les gendarmes 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 récentes du ministère de l'Intérieur. Si

[22] Bailleau, F., *Sens et pratique du diagnostic dans le cadre des politiques de sécurité et de prévention de la délinquance*, Rapport pour la Délégation interministérielle à la ville, ronéo, ARSO, Paris, janvier 1999.

[23] *Réponses à la violence*, Rapport du comité présidé par A. Peyrefitte, Documentation française et Presses Pocket, Paris, 1977.

[24] Monjardet, D., *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, La Découverte, Paris, 1996.

[25] *Compte Général de l'administration de la Justice criminelle pour l'année 1825*, Imprimerie royale, 1827.

l'exploitation de ces données statistiques peut être utile, voire nécessaire pour connaître l'activité locale des administrations productrices de ces informations, il faut pouvoir, au-delà, identifier les problèmes qui se posent à l'ensemble des acteurs d'un territoire. Dans certains cas, par exemple, le mode d'action de ces administrations 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 seront en mesure d'identifier ces dysfonctionnements locaux, source des tensions.

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 permettant de générer un accord, une adhésion minimum des divers intervenants : les écarts à la loi pénale repérés dans un espace public. Infractions, délits qui, souvent, ne reflètent pas 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 et des quartiers reste marquée par l'hétérogénéité des peuplements et donc des attentes.

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. Cette ouverture devrait permettre d'éviter que les maires qui ont, en principe, une vision politique de la sécurité dans leur ville, approuvée par une majorité de leurs concitoyens, se trouvent instrumentalisés, dans le cadre des procédures initiées par l'État, par cette vision limitée de l'ordre public défendue par les administrations régaliennes dont c'est, aujourd'hui encore, l'unique fondement.

La 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 d'assurer sur un territoire éclaté cette cohésion que les autorités politiques locales ont en charge d'assurer dans une perspective de dynamique sociale.

Face à la demande nouvelle de l'État central : cogérer localement la production de sécurité, une des difficultés majeures tient précisément au réaménagement nécessaire des relations, au niveau local, entre les différentes institutions qui concourent sur un territoire à l'offre de sécurité. Il s'agit d'initier une représentation de la réalité qui permette aux acteurs de terrain d'adapter ou de transformer leurs pratiques. L'émergence d'une réelle faculté à œuvrer à une coproduction de sécurité est également 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 d'insécurité la base de joutes politiques stériles ; subordonnant les enjeux réels de la gestion d'un espace communal, à un affrontement, une stigmatisation de certains territoires contre d'autres ou d'une partie de la population contre une autre.

L'utilisation trop souvent exclusive de la notion de sécurité dans l'acception plus réactive qu'active d'ordre public ne peut aboutir qu'à un diagnostic normatif et prescriptif. Le Contrat local de sécurité produit dans ces conditions 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, n'est qu'une partie d'une dynamique faisant du développement local d'offre de sécurité un moyen de renforcer la cohésion sociale et non une fin en soi.

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. Mais c'est, sans doute, au niveau local que se reconstruiront les possibilités d'émergence d'une approche partagée de la notion de développement " durable ", " cohérent ", " solidaire ", etc. de nos sociétés.

C'est localement que, pour le moment, il semble possible de produire une vision partagée par une majorité des populations de la cohésion sociale. 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 [au] 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 bien que la définition du fait d'" être en sécurité " est loin, aujourd'hui, d'être partagée par ces mêmes habitants.

Dans cette perspective devient primordiale la vision du développement local du territoire. Cette vision doit être en capacité de générer une dynamique sociale afin que la production d'une politique de sécurité ne se réduise pas à celle d'une politique de préservation opposant la prévention à la répression, le court terme au moyen/long terme. Se dessine ainsi la possibilité de mettre en relation les difficultés actuelles d'un territoire avec les potentialités de changement que recèle tout territoire.

Cette modalité de production d'une politique publique de sécurité suppose une construction et déconstruction avec les habitants des problèmes qui se posent localement par rapport à un projet, qui ne peut-être que politique, de développement. C'est le seul moyen disponible aujourd'hui pour inscrire les politiques publiques dans les itinéraires diversifiés, éclatés des habitants en refusant les fausses oppositions qui n'ont pour rôle que de maintenir en l'état une vision dépassée de la notion d'ordre public, alimentant une course sans fin à l'accès à des moyens nouveaux des administrations régaliennes.

A change of paradigm : meaning and use of a recurrent quarrel Repression versus prevention

For many years now, the political agenda has been marked by the mediatized recurrent quarrel between the Ministry of the Interior and the Ministry of Justice opposing the efficiency of repressive measures to maintain the public order to the merits of preventive or educational measures. For us, this recurrent quarrel masks the setting up of another paradigm structuring public policies, linked to the concept of management in order to reduce social risks. The changes of these policies are accompanied by the new problematization on the issue of juvenile delinquency, leading to a redefinition of the goals of public actions, techniques, necessary methods and role of the mobilized actors.

¿Un cambio de paradigma? Significado y uso de una querella recurrente : represión versus prevención

Desde hace algunos años, la agenda política se ve marcada por una querella recurrente y mediatizada entre los ministros de Interior y de Justicia, oponiendo la eficacia de las medidas represivas de mantenimiento del orden público frente a los méritos de las medidas preventivas o educativas. Para nosotros esta querella recurrente enmascara la implantación de otro paradigma estructurando las políticas públicas, vinculado con la noción de gestión, de reducción de los riesgos sociales. Las transformaciones afectando a estas políticas se ven acompañadas por un replanteamiento de la cuestión de la delincuencia de los menores llevando a redefinir las metas de las acciones públicas, las técnicas, los métodos requeridos y los actores movilizados.

Streites : Repression gegen Vorbeugung

Seit nun mehreren Jahren wird die politische Tagesordnung durch einen rückfälligen und medienwirksamen Streit zwischen Innenminister und Justizminister geprägt und zwar in der Gegenüberstellung zwischen Effizienz der repressiven Massnahmen der Ordnungshütung und Verdienste der Vorbeugungs- oder Erziehungsmassnahmen. Für uns verdeckt dieser rückfällige Streit die Einführung eines anderen Paradigmas, das die öffentliche Politik strukturiert und mit dem Begriff des Meistern und der Reduzierung der sozialen Risiken verbunden ist. Die Anderungen dieser Politiken werden von einer neuen Problematik der Jugendkriminalität begleitet, die zu einer Neuformulierung der Zielsetzungen der öffentlichen Programme, der Techniken, der notwendigen Methoden und der betroffenen Akteure führt.