



**HAL**  
open science

## Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social

Francis Bailleau, Catherine Gorgeon

► **To cite this version:**

Francis Bailleau, Catherine Gorgeon. Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social. Bailleau F., Gorgeon C., (dir.). Les Éditions de la DIV, pp.197, 2000, Collection "Études et Recherches". hal-00755540

**HAL Id: hal-00755540**

**<https://hal.science/hal-00755540v1>**

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.

Prévention et sécurité :  
**vers un nouvel  
ordre social ?**

.....  
Sous la direction de Francis Bailleau  
et Catherine Gorgeon

Prévention et sécurité :  
**vers un nouvel  
ordre social ?**

# Table des matières

## **Préface**

*Par Claude Brévan, déléguée interministérielle à la Ville*

p. 7

## **Ont collaboré à cet ouvrage**

p. 11

## **Avertissement**

p. 13

## **Introduction : Vers un nouvel ordre social ? Une autre lecture des questions d'insécurité et de délinquance**

*Par Francis Bailleau et Catherine Gorgeon*

p. 15

---

## **Première partie : De l'insécurité à la sécurité**

p. 33

### Chapitre 1 - Violence et délinquance dans la presse

*Par Annie Collovald*

p. 39

### Chapitre 2 - Les incivilités : usages d'une nouvelle catégorie

*Par Christiane Bonnemain*

p. 55

---

## **Deuxième partie : Des professionnels au service des publics, entre adaptation et crispation**

p. 69

### Chapitre 3 - Les institutions et les professionnels face aux situations complexes

*Par Nathalie Gourmelon*

p. 75

### Chapitre 4 - Les services publics et la question jeune : de la crainte au rejet

*Par Christian Mouhanna*

p. 95

---

## **Troisième partie : La sécurité : un espace partageable ? Trois expérimentations**

p. 111

### Chapitre 5 - Le débat public en matière de sécurité :

analyse d'une expérience menée à Montreuil

*Par Joëlle Bordet*

p. 117

### Chapitre 6 - De la gestion de l'ordre public à une démarche citoyenne

*Par Jean-Marc Ditcharry*

p. 127

### Chapitre 7 - Grenoble : politique de la Ville et participation des habitants

*Par Michel Tachon*

p. 139

### **Théâtre-forum** : le travail de la compagnie NAJE

avec les habitants de Montreuil, Perpignan et Grenoble

p. 145

---

## **Quatrième partie : Initiatives locales, ajustements et incertitudes**

p. 151

### Chapitre 8 - Le diagnostic, préalable à la co-production d'une politique locale de sécurité ?

*Par Francis Bailleau*

p. 157

### Chapitre 9 - La médiation : contexte et compétences. L'exemple de la Moselle

*Par Philip Milburn*

p. 169

### Chapitre 10 - La régulation locale des " incivilités " : des partenariats en action

*Par Jacques Faget et Jacques de Maillard*

p. 185

.....

# Préface

---

Les rencontres nationales des acteurs de la ville, qui se sont tenues les 17 et 18 mars 1999 à Montpellier sur le thème : "Prévention et sécurité : agir au quotidien dans les villes", ont réuni plus de 1700 participants regroupant professionnels, bénévoles, habitants, représentants des services de l'Etat, des collectivités locales, des réseaux associatifs et du monde de l'entreprise. Elles s'étaient fixées comme objectif, au terme de dix huit années de pratique, de revisiter pour les refonder les principes des politiques de prévention et de sécurité urbaine.

Ces rencontres ont été précédées d'un important travail de préparation, initié par le conseil national des villes et par la délégation interministérielle à la ville et animé par Francis Bailleau et Catherine Gorgeon.

Durant neuf mois se sont régulièrement réunis élus, professionnels de la ville, du travail social, des transports, du logement, magistrats, représentants des services de l'Etat, pour se mettre à l'écoute du terrain, observer les changements survenus, recueillir et capitaliser les innovations dans les réponses apportées à l'insécurité vécue par les habitants.

Dès l'engagement des travaux, la manifestation de nouveaux phénomènes et comportements sociaux, la richesse et la diversité des actions mises en œuvre, le besoin de compréhension et d'expertise ont tout naturellement poussé la DIV à recourir à des chercheurs et à des consultants des champs de la sociologie, de la psychosociologie et du droit.

Dix études ont été commandées et conduites jusqu'à l'automne 1999. Les contributions des chercheurs sont présentées dans cet ouvrage sous la forme d'un chapitre par étude contenant les principales conclusions de leurs travaux.

La politique de la ville, les territoires qui la composent, les problèmes qui les agitent, les réponses qui y sont mises en œuvre mobilisent énergies et intelligences. Séminaires, colloques, développement de programmes et de dispositifs, expérimentations multiplient les opportunités d'études et d'expertises. La délégation interministérielle à la ville investit une part importante de ses moyens pour permettre cette réflexion. Elle a souhaité favoriser l'accessibilité et la diffusion de ces travaux par la création d'une nouvelle collection consacrée aux études et aux recherches.

**"Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social ?"** est le premier ouvrage de la collection. Sans couvrir le champ entier des politiques de prévention et de sécurité, il aborde les phénomènes observés et les solutions proposées avec le souci d'élargir l'analyse au contexte social, économique et politique. Il ne se contente pas des discours, des définitions et objets habituels qui masquent trop souvent la réalité sociale et ses transformations profondes, et renvoient invariablement l'habitant à son appartenance au quartier défini par le manque, le déficit ou l'incapacité.

**“Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social ?”** est un titre qui peut paraître présomptueux sinon provocateur. Concepts traditionnellement écartelés entre les tenants de thèses extrêmes, ils sont abordés dans ces travaux en dépassant la seule référence à l’ordre public. Par une réflexion politique nouvelle, par l’instauration de nouveaux espaces de participation et de démocratie locale, ils engagent à une gestion différente des conflits, menant à un accès minimum de sécurité sociale pour tous. Ils dessinent ainsi les prémices d’une transformation profonde des rapports sociaux eux-mêmes.

Apparaît alors en perspective pour les habitants, un renversement de leurs relations avec les institutions, trop souvent faites d’appels à leurs potentialités, à leur responsabilité alors que la situation vécue dément et contredit en permanence cette injonction, pour retrouver le vrai rôle des services publics reliant l’individu au monde en lui reconnaissant des compétences et en lui donnant des chances de se réaliser mais également en lui assurant l’ouverture sur l’extérieur.

**Claude BRÉVAN**

**Déléguée interministérielle à la Ville**

## Ont collaboré à cet ouvrage

---

**Francis BAILLEAU**, sociologue au CNRS, dirige le Groupe de Recherche et d'Analyse sur le Social et la Sociabilité (GRASS-IRESO).

*Ses travaux portent sur les pratiques de régulation et de contrainte sociale.*

**Christiane BONNEMAIN**, sociologue et juriste, membre du laboratoire GRASS-IRESO.

*Elle s'intéresse au fonctionnement de la justice des mineurs et, également, à la question de la filiation et de la parenté.*

**Joëlle BORDET**, psychosociologue, maître de recherche au Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB).

*Elle travaille particulièrement sur les relations sociales au sein des quartiers d'habitat social et sur l'influence des institutions et des politiques publiques sur leur évolution.*

**Annie COLLOVALD**, maître de conférences en sciences politiques à l'Université Paris X Nanterre et membre du Laboratoire d'Analyse des Systèmes Politiques (LASP).

*Elle analyse les filiations de la droite en France en étudiant le populisme et l'histoire de ses usages politiques, à travers le poujadisme et le Front national.*

**Jean-Marc DITCHARRY**, consultant, gérant associé du Cabinet Prospectives Études et Recherches en Sciences Humaines à Bordeaux (PERSH).

*Le Cabinet PERSH accompagne les organisations politiques et techniques dans la gestion de leur offre de service en matière de prévention, de régulation sociale et des questions de sécurité.*

**Jacques FAGET**, chercheur au CNRS, Institut d'études politiques de Bordeaux (CERVL).

*Il est spécialisé en politique pénale, sociologie judiciaire, médiation.*

**Catherine GORGEON**, socio-urbaniste, directrice d'études à la coopérative conseil ACADIE.

*Elle réalise des travaux sur la question des politiques publiques de sécurité. Ses thèmes actuels de recherche sont la socialisation professionnelle des policiers, les contrats locaux de sécurité et les nouveaux métiers de la sécurité.*

**Nathalie GOURMELON**, sociologue, doctorante au GRASS-IRESO.

*Travaille depuis plusieurs années sur les changements professionnels et institutionnels dans le cadre de la prise en charge de groupes sociaux dits "marginalisés" et sur les processus menant à leur catégorisation.*

**Jacques de MAILLARD**, attaché d'enseignement et de recherche à l'université de Montesquieu-Bordeaux IV.

*Il termine une thèse portant sur la localisation de la politique de la ville au Centre d'Etude et de Recherche sur la Vie locale (CERVL-IEP Bordeaux). Dans ce cadre, il s'intéresse notamment aux mutations des politiques de prévention, aux modes de contractualisation ainsi qu'aux dynamiques de mobilisation.*

**Philip MILBURN**, sociologue, maître de conférence à l'Université de Metz et membre du laboratoire GRASS-IRESO.

*Ses travaux portent sur les pratiques et les compétences professionnelles, notamment dans les domaines de la justice, de la prévention et des politiques locales.*

**Christian MOUHANNA**, chercheur associé au Centre de Sociologie des Organisations (CNRS).

*Il poursuit actuellement des recherches sur la police de proximité et sur les politiques pénales des parquets.*

**Michel TACHON**, sociologue, AREPS-IDES à Lyon.

*Il s'intéresse aux problèmes des jeunes et aux questions relevant de l'action sociale auprès des collectivités territoriales.*

Remerciements, pour leur contribution à l'ensemble de la démarche, à :

**Régina GARCINI**, consultante, membre du cabinet LOUISE Développement.

**Jean DELLES**, chargé de mission à la Délégation interministérielle à la Ville.

## Avertissement

---

Chargés en septembre 1998 par le Ministère de la Ville de préparer, en liaison avec la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), le colloque les "nouvelles politiques de prévention" qui s'est tenu à Montpellier en mars 1999, nous avons proposé de mener conjointement deux types de travaux :

- animer un séminaire rassemblant des professionnels, des élus et des chercheurs afin de faire le point sur certaines pratiques innovantes ou exemplaires de prévention de la délinquance;
- programmer et suivre quelques travaux de recherche qui permettraient d'approfondir certaines hypothèses liées en particulier au développement, dans le champ des politiques locales, des nouvelles approches de gestion des risques urbains.

Entre le mois de novembre 1998 et le mois de janvier 1999, ont été organisées à la DIV avec le soutien du Conseil national des villes, douze séances du séminaire de préparation du colloque. Quatre thèmes avaient été retenus pour organiser les échanges :

- Mieux connaître l'insécurité
- Les jeunes et les politiques de prévention
- Incivilités et médiations
- Institutions et situations complexes.

Ces réflexions ont permis de décliner les principaux thèmes structurant en quinze ateliers le travail collectif des journées de Montpellier.

Nous ne reviendrons pas sur ce séminaire de préparation - dont une synthèse a été réalisée par Regina GARCINI - car l'essentiel des résultats de ces travaux a déjà été publié dans les Actes du colloque [1].

Parallèlement à ce séminaire, dix études ont été commandées par la DIV pour alimenter la préparation et les rencontres elles-mêmes. Pour des raisons administratives, les résultats définitifs de ces travaux n'étaient pas disponibles au moment de la tenue du colloque.

Aussi la décision a-t-elle été prise - afin de faire connaître à un public élargi les résultats de ces études - de regrouper dans un même ouvrage les contributions des chercheurs qui avaient accepté de participer à cette réflexion. Chacun des auteurs s'est ainsi engagé à exposer dans les limites d'un chapitre les principales conclusions des travaux qu'il a pu mener dans le cadre de cette préparation du colloque de Montpellier [2].

---

[1] "Prévention et Sécurité. Agir au quotidien dans les villes", Rencontres nationales des acteurs de la ville, Montpellier, 17 et 18 mars 1999, éditions de la DIV (juin 1999).

[2] Il est ici nécessaire de préciser que les travaux, qui avaient été commandités dans le cadre de cette préparation du colloque, correspondaient à la poursuite, à l'élargissement ou à la réorientation de recherches déjà engagées par les chercheurs dans un autre contexte, ou bien à une synthèse actualisée de travaux déjà réalisés.



Les travaux commandés à cette occasion n'avaient pas pour objectif de couvrir l'ensemble du champ de la prévention de la délinquance pas plus que de balayer l'ensemble des actions ou des acteurs qui interviennent dans ce secteur. Il s'agissait au contraire de privilégier quelques regards sur des questions qui traversent aujourd'hui ces politiques et qui nous paraissent, au moment de la préparation du colloque, symptomatiques de la situation de ce champ d'intervention.

C'est la raison pour laquelle, par exemple :

- Il n'y a pas d'étude ni de référence directe à certaines expériences récentes menées au sein de la police nationale (flotage, police de proximité, etc.) ou au sein de la justice (Maison de la Justice et du Droit, l'action en temps réel des parquets, les mesures de réparation, etc.) même si ces actions ne sont pas absentes de la réflexion des chercheurs et qu'elles apparaissent au détour de l'un ou l'autre des textes.

- Pas non plus, d'étude particulière sur les interventions de ceux qu'on a maintenant pour habitude d'appeler les nouveaux acteurs de la prévention que sont notamment les bailleurs sociaux, les transporteurs urbains, les acteurs économiques, etc. ou sur les nouveaux métiers en gestation, adjoint local de sécurité, délégué du procureur, les différents agents de médiation issus du programme emploi-jeunes, etc.

Dans les pages qui suivent, l'introduction générale de l'ouvrage rappelle à grands traits, le contexte de cette réflexion collective, les hypothèses qui ont guidé nos choix mais également les limites de cette analyse des politiques de prévention de la délinquance.

**Francis Bailleau - Jean Delles**

**Régina Garcini - Catherine Gorgeon**

-----

# Introduction

**Vers un nouvel ordre social ?  
une autre lecture des questions  
d'insécurité et de délinquance**

---

# Vers un nouvel ordre social ?

## Une autre lecture des questions d'insécurité et de délinquance

---

par Francis Bailleau et Catherine Gorgeon

Aujourd'hui comme hier, trop souvent les questions comme les réponses, provoquées par la montée des tensions sociales ou des problèmes de marginalité, par celle des phénomènes de violence ou de délinquance sont construites comme s'il s'agissait de manifestations qu'il serait possible d'isoler de la scène sociale, politique ou économique et de traiter en tant que phénomène autonome.

Une fois énoncé le fait que ces manifestations multiples et hétérogènes sont le fruit d'une crise - précaution oratoire, que la majorité des intervenants respecte - l'on glisse vers ce qui est considéré comme "le vif" du sujet sans que ne soient réellement abordées les liaisons, les relations entre des phénomènes visibles d'ordre, ou plus exactement de désordre dans un espace public et la question de la transformation de l'ordre social. Des solutions sont ainsi proposées pour réduire l'impact de ces dysfonctionnements sociaux ou pour rendre supportable les nuisances provoquées par leur éruption sur la scène publique sans que ne soit analysé et pris en compte le contexte social, économique, urbain et politique dans lequel ces manifestations s'enracinent [1].

Certes, comme Robert CASTEL a pu le noter, "la question de l'exclusion qui occupe le devant de la scène depuis quelques années est un effet, (de l'effritement de la condition salariale), essentiel sans doute ( ... ) mais elle déplace en bordure de la société ce qui d'abord la frappe au cœur ( ... ) Il y a une question sociale, et c'est la question du statut du salariat, parce que le salariat en est venu à structurer notre formation sociale presque tout entière" [2].

Sans doute, ces dernières années, la médiatisation de cette notion floue "d'exclusion" était socialement et politiquement nécessaire car, sans un minimum de supports visibles et compréhensibles par tous, il est très difficile de penser ou d'agir la question sociale.

Historiquement, la ou les question(s) sociale(s) se sont ainsi incarnées dans des manifestations politiquement et socialement construites - généralement par les institutions et administrations en charge de l'ordre public - que le (les) pouvoir(s) en place se sont efforcés de juguler, sans jamais réussir d'ailleurs à les réduire, par le biais des politiques d'ordre public - construites spécifiquement pour les résorber. Quelques figures ont ainsi marqué ces deux derniers siècles : les mendiants ou les vagabonds durant la période préindustrielle, les ouvriers paupérisés et menaçant pour l'ordre social vivant en périphérie des sites industriels à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

---

[1] H. REY, "La peur des banlieues", éditions Presses de Sciences Po, Paris (1996).

[2] R. CASTEL, "Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat", p. 385. éditions Fayard, Paris (1995).

Le travail de Louis CHEVALIER [1] a ainsi démontré comment, à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle, se transforma - par l'organisation progressive de luttes collectives - le regard que la bourgeoisie "bien-pensante", charitable ou réactionnaire portait sur les "pauvres, alcooliques, dépravés, immoraux et dangereux" ouvriers urbains de l'industrie naissante.

Aujourd'hui, les jeunes et les banlieues, la violence et les incivilités saturent les discours publics et, dans le même temps, masquent les transformations du salariat et ses conséquences qui marquent cette fin de siècle [2].

Cette focalisation sur des lieux, certaines banlieues, et sur une des composante de la population qui les habitent, les jeunes, principalement ceux d'origine étrangère, s'explique, aisément pourtant semble-t-il, par les modes de régulation qui ont pu être mis en place depuis l'apparition des premiers signes perceptibles d'un rétrécissement du marché du travail, des premières conséquences de la réorganisation économique (ou révolution ?) au milieu des années soixante-dix [3]. Les jeunes peu formés entrant sur le marché de l'emploi et les plus âgés parmi ceux déjà intégrés dans le salariat ont été, en France, les premiers et les plus massivement pénalisés par cette remise en cause d'un ordre économique et social, fondé sur le contrat de travail à durée indéterminée. Ce choix politico-économique, que fit la société française pour préserver le statut et la place des salariés adultes [4], ne sera pas sans conséquence quant à la dégradation des conditions de vie des jeunes, en particulier des moins formés ou de ceux d'origine étrangère. Populations qui sont systématiquement au cœur de tous les débats et polémiques concernant les problèmes d'ordre public.

Et, dès le milieu des années soixante-dix, l'action publique en direction des jeunes s'organise conjointement dans deux champs d'intervention [5] :

- des politiques de formation professionnelle puis d'insertion sociale et professionnelle ;
- des politiques de régulation et de défense de l'espace public.

[1] L. CHEVALIER, " *Classes laborieuses et classes dangereuses* ", éditions Plon, Paris (1958).

[2] J-M. DELARUE, " *Banlieues en difficultés : la relégation* ", éditions Syros, collection Alternatives, Paris (1991).

[3] F. BAILLEAU, " *Les mutations désordonnées de la société française* ", In la Recherche, p.682-688, n°232, (mai 1991).

[4] Les recherches comparatives menées dans ce champ démontrent que ce choix n'était pas inéducable. D'autres options existaient que des sociétés occidentales, connaissant une situation comparable à la nôtre, ont développé.

\* Sous la direction de F. BAILLEAU, " *Jeunesses, politiques d'insertion et relations avec les autres âges de la vie. Comparaison Angleterre, France et Portugal* ", Rapport pour l'Union européenne (DGXXII), ronéo, Bruxelles, (décembre 1998).

[5] Dès 1975 se mettent en place, d'une part, des politiques de formation professionnelle, d'aide à l'insertion : les stages GRANET puis les différents plans BARRE et, d'autre part, de nouvelles politiques d'ordre public initiées par les réflexions d'A. PEYREFITTE qui débouchent sur la loi "Sécurité et liberté". Puis, après le changement de gouvernement en 1981, les initiatives de G. BONNEMAISON, H.DUBEDOUT et B.SCHWARTZ qui se poursuivront sous différentes formes jusqu'à la fin des années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt-dix. Enfin, dans la dernière période se conjuguent les mesures en direction des jeunes initiées par M.AUBRY (le programme Trace et les emplois jeunes) et celles mises en œuvre par J.P. CHEVENEMENT pour "combattre" la délinquance (en particulier, les Contrats Locaux de Sécurité).

A travers ces politiques qui se poursuivent jusqu'à nos jours, leurs échecs répétés et leurs quelques réussites, se construira progressivement l'image des jeunes et des banlieues qu'ils habitent que nous connaissons aujourd'hui.

## 1 - Éléments de contexte

### Un problème jeune ?

Il faut, pour répondre à cette interrogation, dépasser la relation classiquement établie entre la définition d'un ordre public et la délinquance des jeunes telle qu'elle est saisie par les autorités. De même qu'entre l'insécurité perçue et le comportement des jeunes, la population construit une relation en termes de délinquance qui ne respecte pas les définitions officielles tant des infractions ou des délits que de la fonction et l'action policière ou judiciaire [1].

Le premier point qu'il nous faut aborder concerne l'importance de cette délinquance des jeunes et ses transformations [2].

Il est certain qu'une rupture est perceptible dans les comportements des jeunes traités par l'appareil judiciaire depuis la fin des années soixante-dix. Rupture dont rendent compte tant les statistiques établies par les institutions policières ou judiciaires sur leurs activités que les rapports ou perceptions des travailleurs sociaux au contact de ces phénomènes ou des jeunes en difficulté. Rapidement et sans entrer dans les détails, il est possible de distinguer, à l'aune de ces différentes sources, deux périodes ayant chacune leurs caractéristiques :

- Dans une première phase 1950-1975/80, progression et domination nette de ce que l'on peut appeler une délinquance d'appropriation, liée à la notion de transgression. Pour les jeunes, le vol simple domine (plus de 80 %), dont une bonne partie recouvre les vols de moyens de locomotion, du vélo à la voiture en fin de période en passant par les mobylettes essentiellement pour les garçons et, des vols dans les magasins, pour les filles.
- Une seconde phase, qui se poursuit actuellement, caractérisée par la montée en puissance des coups et blessures volontaires, des vols avec violence, du racket, des viols, etc., c'est à dire des atteintes aux personnes qui étaient extrêmement rares durant la phase antérieure.

Dans la première période, il s'agissait essentiellement d'une délinquance liée à une recherche identitaire : le passage d'un statut de jeune sous contrôle à celui d'adulte autonome ; formes classiques dans une société de croissance, de consommation. La seconde, à l'inverse, est symptomatique d'une société "en crise" où les voies d'intégration sociale et professionnelle dans le monde des adultes sont réduites et où l'opportunité des gains légaux est, pour certaines populations, très peu accessible et où la voie illégale, nous y reviendrons, est valorisée.

---

[1] "Le sentiment d'insécurité est un opérateur de redéfinition des bornes de ceux qui sont considérés comme appartenant à la société, de redéfinition du "contrat social", de la base sur laquelle on accepte la coprésence d'autrui muni de droits et de devoirs." S. ROCHE, " *Le sentiment d'insécurité* ", p.15, éditions PUF, Paris (1993).

[2] F. BAILLEAU, " *Délinquance des mineurs : question de justice ou d'ordre social ?* ", in Les Cahiers de la sécurité intérieure, p. 77-88, n°29, (troisième trimestre 1997).

Cette augmentation de la violence physique dans les rapports sociaux est ainsi, nous semble-t-il, inséparable de la crise de l'emploi et marque une remise en cause du rôle social et économique des formes de l'échange du travail [1].

Le travail et son échange sur un marché ouvert n'est pas seulement une ressource matérielle mais il est également - nous le voyons sans doute aujourd'hui avec plus d'acuité qu'il y a quelques années, alors que c'était une dimension très présente durant la période d'industrialisation de la France [2] - source d'identité, de reconnaissance sociale et, en particulier pour les jeunes, d'inscription dans un rapport salarial comme voie principale d'accès au monde des adultes.

Ce passage, entre les deux périodes, d'une délinquance de transgression à une délinquance d'exclusion, de survie s'accompagne de surcroît de deux autres phénomènes :

- L'émergence ces dernières années d'une délinquance que l'on pourrait appeler "d'expression" qui fait beaucoup parler d'elle, en opposition à la délinquance d'appropriation individuelle de la première phase. On brûle les voitures en groupe mais on ne les utilise plus ou peu avec, en particulier, l'exemple médiatisé de Strasbourg durant les fêtes de fin d'année. On casse également des locaux mis en place par les pouvoirs publics dans certains quartiers, en principe pour les jeunes ou empêche les moyens de transport à disposition d'être utilisés, on dégrade son environnement immédiat : cages d'escalier, boîtes aux lettres, parcs, etc.

- L'apparition de ce que les autorités et certains chercheurs appellent les "incivilités" et sur le statut desquelles nous allons revenir.

Deux caractéristiques sont communes à ces deux nouveaux (?) phénomènes, leur forte localisation mais également le caractère initiatique, conformiste des comportements qu'ils recouvrent et qui explique, sans doute, le fait que les adolescents qui accèdent à ces pratiques sont de plus en plus jeunes. Il s'agirait d'une forme d'intégration, d'un mode de socialisation dans et par un monde à part, à distance du reste de la ville et très enraciné dans le quartier. C'est à dire une reconnaissance sociale, liée à l'acquisition d'un statut vis-à-vis de pairs plus âgés.

Avant de poursuivre sur ce thème, il faut préciser les conditions d'émergence de ce terme d'incivilité. L'utilisation nouvelle de cette vieille notion apparaît tout à fait significative, dans la période actuelle, de la difficulté des politiques publiques à qualifier ces phénomènes, à les prendre en compte et enfin à les traiter. Ce terme, qui connaît un grand succès depuis quelques années [3], nous semble parfaitement rendre compte du décalage qui existe entre des comportements jugés a-sociaux et les moyens utilisés par les politiques publiques pour les réduire. Cette notion floue d'incivilité désigne un ensemble hétéroclite de faits qui dérangent et de comportements qui troublent la population sans qu'ils puissent donner lieu à une traduction en termes judiciaires, c'est à dire à une incrimination et donc à l'ouverture d'une procédure par le

.....  
[1] P. LASCOUMES, H. ZANDER, "Marx : "du vol de bois" à la critique du droit", col. Philosophie d'aujourd'hui, éditions du PUF (1984).

[2] E. DURKHEIM, "De la division du travail social", éditions du PUF, Paris (1978).

[3] L'utilisation de ce terme était antérieurement liée aux enquêtes de victimation (\*) mais elle a été popularisée en France, dans son usage actuel, par l'importation des théories américaines sur le degré "zéro" de tolérance.

\* R. ZAUBERMAN, "Les victimes : étude du crime ou sociologie du pénal ?", in l'Année sociologique, n° 35, Paris (1985).

parquet. Sont ainsi regroupés les incorrections, les conduites plus ou moins menaçantes de certains jeunes, les dégradations, les trafics, les violences verbales, les agressions sonores, les petites transgressions, etc., faits souvent commis par des jeunes en groupe, en bande et qui sont très visibles dans les espaces collectifs publics ou semi-publics [1].

Ces faits ou comportements produisent majoritairement ce qu'on pourrait appeler des troubles de voisinage mais, pour la majorité d'entre eux, une traduction légale tout à fait précise existe qui pourrait permettre une incrimination, avec des classifications allant de la contravention au délit, c'est à dire de l'amende à la peine de prison (Bonnemain, chap.2).

L'utilisation de ce terme "incivilité" n'est donc d'aucune aide pour décrire ces comportements, ces faits mais elle est par contre parfaitement illustratrice de l'attitude des pouvoirs publics et des difficultés des politiques traditionnelles à gérer un ordre public fragilisé. Deux éléments pour le comprendre.

- Le premier concerne le rôle et l'efficacité de l'intervention policière et judiciaire face aux comportements des jeunes et au fonctionnement des institutions de contrôle social dans un ou des quartiers stigmatisés de la ville.

Une des caractéristiques communes à tous ces quartiers est la forte concentration de jeunes et d'adultes sans occupation, sans emploi. Un espace résidentiel restreint, conçu comme ayant une fonction unique de reproduction de la force de travail, est "occupé" vingt-quatre heures sur vingt-quatre par des personnes "sans occupation". On pourrait faire à ce propos l'analogie avec l'émergence de cette catégorie des "Sans Domicile Fixe". Une population marginalisée dont la visibilité sociale s'est fortement accrue ces dernières années et qui se définit à la fois par défaut de logements normés et par excès de visibilité dans les centres urbains et, notamment, dans les lieux de passage ou à forte attractivité commerciale et ludique. Tout autant, une partie des jeunes des quartiers d'habitat social se définit tant par défaut d'occupation - ils sont hors de l'ordre de l'école ou du travail - que par excès, eux aussi, de visibilité quand ils "tiennent les murs" ou se regroupent dans les cages d'escaliers ou sur les rares espaces verts. N'ayant plus accès au reste de la ville qui leur renvoie une image négative d'eux-mêmes, ou plus exactement cet accès étant source de stigmatisation, l'identité, la conscience sociale de ces personnes se construit dans et par le quartier [2]. Pour cette même raison et en réaction, l'introduction d'éléments extérieurs - en particulier les forces de l'ordre [3] - est la plupart du temps vécue comme une agression. A tel point que certains ont pu parler de sécession urbaine [4].

.....  
[1] C. BACHMANN, L. BASIER, "Mise en image d'une banlieue ordinaire", éditions Syros, Paris (1984).

[2] De ce point de vue, il est sans doute tout aussi, voire plus, essentiel de garantir aux populations défavorisées, reléguées dans les quartiers dits sensibles l'accès à l'ensemble des espaces qui constitue la ville, que de tenter coûte que coûte, pour favoriser la mixité urbaine, de maintenir ou de faire revenir dans ces quartiers des groupes sociaux qui s'en sont volontairement éloignés.

[3] Pour une comptabilité précise et bien informée de ce type de faits, voir : L. BUI-TRONG, "L'insécurité des quartiers sensibles : une échelle d'évaluation", in Les Cahiers de la sécurité intérieure, n°14, éditions la Documentation française, (août-octobre 1993).

[4] J. DONZELOT et M.C. JAILLET, in journal Le Monde (30 juin 1999).

Cette situation d'occupation sans occupation d'un espace restreint est une des principales sources de la tension existante dans le quartier, celle-ci pouvant provoquer de la violence, violence qui se produit essentiellement à l'intérieur de la cité [1]. Elle se porte principalement sur les jeunes eux-mêmes (tour à tour auteurs et victimes) puis sur les relations intergénérationnelles à l'intérieur du quartier, à moins qu'elle ne s'exprime, en cas de pénétration d'éléments extérieurs, comme une défense collective de l'espace "souillé" [2].

Ces actes de violence ne sont pas, dans la majorité des cas, codifiés juridiquement en infraction ou en délit. Car s'ils existent et s'ils peuvent formellement donner lieu à des poursuites, la proximité sociale et spatiale empêche tout signalement aux autorités et la police ne peut s'auto-saisir sans risquer de provoquer à son tour d'autres violences. Le tribunal n'a pas la possibilité juridique de traiter ces affaires selon ses propres procédures, d'où l'utilisation par les acteurs institutionnels "impuissants" de ces termes d'incivilité ou de violence urbaine et non d'infraction ou de délit pour décrire ces faits (Collovald, chap. 1).

- Le deuxième point concerne la situation des jeunes aujourd'hui. De manière générale, deux mouvements peuvent être évoqués. D'une part, la progression rapide des taux de scolarisation : plus de 80% d'une classe d'âge est encore scolarisée à 18-19 ans et, d'autre part, la difficulté croissante, pour la grande majorité des autres - c'est à dire les moins ou les non diplômés qui ont quitté l'école avant ces âges - à trouver un emploi stable et donc une autonomie avant 25 ans. Dans ces conditions, il est très difficile pour les professionnels de l'insertion, les travailleurs sociaux ou les éducateurs mandatés de construire avec eux un projet d'autonomisation en dehors de l'apprentissage de la gestion d'un temps prolongé d'inactivité [3]. Et, ces 15-20% de jeunes ayant quitté l'appareil scolaire sans diplôme ou savoir-faire reconnu sont concentrés, pour une majorité, dans ces quartiers dits "sensibles".

### Un problème de banlieue ?

Les banlieues, les cités sont devenues ces dernières années le symbole des nouveaux problèmes sociaux. S'établit ainsi dans l'imaginaire social renforcé par les représentations médiatiques, dans un jeu permanent de miroir, une identification, une assimilation et, dans le même temps, une réduction des difficultés sociales à un type de lieu, les quartiers périphériques, territoires d'exclusion par excellence. Vision, nous semble-t-il, réductrice. En effet, d'une part, la désaffiliation sociale n'est pas circonscrite aux seuls quartiers dits d'exclusion [4], et d'autre part, sa concentration n'est pas contradictoire avec sa diffusion. Même si les principales manifestations des désordres dénoncés, en cette fin de siècle, par une majorité de la population renvoient à ces lieux et se traduisent en métaphores spatiales, superposant ainsi question urbaine et question sociale.

[1] L. MUCCHIELLI, "Violences urbaines, réactions collectives et représentations des quartiers relégués de la France des années 1990", in *Actuel Marx*, n°26, p.85-107, (deuxième trimestre 1999).

[2] F. DUBET et D. LAPEYRONNIE, "Les quartiers d'exil", éditions du Seuil, Paris (1992).

[3] M. CATANI, P. VERNEY, "Se ranger des voitures", éditions Méridiens Klincksieck, Paris (1986).

[4] Par exemple, alors qu'on les a longtemps cru à l'abri des problèmes des villes traditionnelles, les villes nouvelles ont elles aussi leurs "quartiers en difficulté" et comme le note D. BÉHAR et R. EPSTEIN "alors que les villes nouvelles ont été bâties en opposition au modèle des grands ensembles, certains de leurs quartiers présentent actuellement tous les symptômes du "mal des banlieues" : précarisation de la population, spécialisation sociale et ethnique, développement des incivilités et des violences urbaines, rotation accélérée et vacance dans les HLM, difficultés des copropriétés". D. BEHAR et R. EPSTEIN, "Exclusions ou quartiers en difficulté, ou les aléas de la politique de la ville", in *Urbanisme*, n°301, p. 84-86 (juillet-août 1998).



Or, si pendant longtemps la question sociale a prédéterminé la question urbaine au sens où la division du travail produisait de la ségrégation urbaine, la nature de la relation entre ces deux questions a aujourd'hui évolué [1]. La question sociale est modifiée par la crise du modèle salarial : le salariat à plein temps occupe une part de plus en plus réduite des actifs. Cette mutation se traduit par une plus grande vulnérabilité et une plus grande exposition des populations. A la notion de "handicapé social" se substitue celle de "valide invalidé". Crise, également, des grands appareils publics d'intégration (école, police, justice, logement) qui n'arrivent pas à modifier en profondeur leurs modèles classiques d'intervention.

La question urbaine, s'est, elle aussi, transformée : fragmentation urbaine, éclatement et étalement de la ville dus à l'accroissement des mobilités, complexification des pratiques sociales en même temps que perte de la lisibilité hiérarchique entre quartiers. De nouveaux espaces se créent, à statut public ou privé, pôles d'échange ou au contraire à caractère monofonctionnel. Emergent ainsi de nouvelles centralités périphériques en concurrence avec les centres villes traditionnels. L'enjeu est alors de favoriser, dans ces lieux, la co-présence des groupes sociaux et des générations, d'éviter que la mobilité des uns et l'offre accrue d'espaces publics, semi-publics ou commerciaux n'accroissent encore les inégalités sociales entre, d'un côté, des ménages très mobiles et, de l'autre, des populations assignées à résidence dans des espaces stigmatisés.

Plus qu'à une augmentation importante d'une délinquance individuelle, les autorités sont ainsi confrontées à un retrait collectif des jeunes, à une dégradation générale des conditions d'existence dans ces quartiers situés géographiquement au centre des anciennes cités industrielles ou en périphérie des agglomérations. Les problèmes posés concernent la marginalisation sociale, les difficultés de fractions entières de la population à se maintenir ou accéder à des conditions "normales" d'existence [2]. N'ayant plus accès aux voies classiques d'intégration par le travail salarié, cette population est marginalisée. Et si, globalement, nos sociétés européennes n'ont jamais connu un tel développement, un tel niveau de ressources, les écarts entre les groupes sociaux se sont creusés. A la suite d'Alain TOURAINE, on peut analyser la situation actuelle comme une phase intermédiaire vers la société post-industrielle durant laquelle deux organisations socio-économiques se heurtent. D'un côté, la société industrielle avec sa représentation en système hiérarchisé, fondé sur un continuum de positions inégales et, de l'autre, une société de marché, fondée sur le changement et la mobilité, avec des groupes sociaux qui ne sont plus définis par un rôle de production mais par une position sur un marché : "in or out" [3]. Mais, il faut penser cet "in" ou cet "out" par rapport à un statut, celui du travailleur salarié sur contrat à durée indéterminée, et non par rapport à la société comme l'induit l'utilisation générique faite aujourd'hui de la notion d'exclusion.

.....  
[1] D. BEHAR, "Question urbaine et question sociale : quel lien pour quelle politique publique?", in *Problèmes économiques*, n° 2.574, (juin 1998).

[2] R. CASTEL, "Les métamorphoses de la question sociale", p. 461, éditions Fayard, Paris (1995).

[3] A. TOURAINE, "Inégalités de la société industrielle, exclusion du marché", in *Justice sociale et inégalité*, éditions Esprit, Paris (octobre 1992).

La montée des tensions, la multiplication des conflits de voisinage, des actes de délinquance en ces lieux relégués se traduisent par l'expression d'un sentiment d'insécurité, fortement renforcé par la perception d'un abandon de ces cités par les pouvoirs publics. Les travailleurs sociaux sont débordés (Ditcharry, chap.6). Ils ne peuvent faire face à cette concentration des tensions sociales. Les équipes de prévention ou de milieu ouvert n'arrivent plus à réduire ces manifestations, parfois violentes, induites par cette "bataille pour l'espace" [1].

Dans ce contexte, les politiques de lutte contre l'exclusion ne passent plus ni par la remise aux normes, par la réduction des handicaps, ni par l'appui et la valorisation d'initiatives locales mais par un renouvellement de l'action publique et notamment de la gestion urbaine et par son adaptation à une problématique sociale et urbaine dont la localisation et les manifestations sont en perpétuelle évolution. Il s'agit de sortir d'une logique de rattrapage et de discrimination positive en direction de quartiers ou de populations et de refonder un minimum de cohésion sociale. Dans cette perspective, deux logiques doivent être poursuivies conjointement :

- reconnaître le droit des quartiers populaires et des publics qui y résident à exister dans l'espace urbain, social et politique ;
- garantir à tous l'accès à l'ensemble des fonctions urbaines selon une logique de mobilité géographique et sociale, c'est-à-dire maîtriser les mécanismes producteurs d'exclusion [2].

La poursuite de ces objectifs implique une transformation des politiques sociales afin de passer d'une logique de secours et de normalisation des "exclus" à un objectif de production d'un sens du "vivre ensemble" s'adressant à l'ensemble de la population. Par exemple, il s'agit d'analyser les risques de discrimination dont sont victimes les populations de certains quartiers afin de leur garantir un égal accès aux droits. Ou encore, de mieux prendre en compte l'ensemble des besoins collectifs en matière d'usage et d'occupation des différents espaces de la ville, afin que des pratiques inhabituelles et non prévues (le stationnement prolongé et l'appropriation de certains lieux par des groupes de jeunes, notamment) ne soient pas vécues sur le seul registre de la menace et de l'insécurité.

Le pouvoir local se trouve au centre de ce processus car c'est le seul à même d'établir la cohésion, le sens social, en cette période de redistribution des relations de pouvoir, d'influence entre les différentes échelles d'appréhension de la réalité économique et sociale (Monde, Europe, Etat, Région). Il s'agit alors également de transformer les relations entre les collectivités locales et l'Etat. Il est essentiel notamment d'instituer des scènes publiques où l'Etat local puisse débattre véritablement avec les collectivités territoriales afin de parvenir à une véritable formulation locale des politiques nationales ou européennes.

.....  
[1] F. BAILLEAU et G. GARIOUD, "La sécurité entre la commune et l'Etat", rapport de recherche pour le Plan Construction, IRESCO, ronéo, Paris (septembre 1990).

[2] D. BEHAR, "Ville et exclusion : du consensus au débat stratégique", in la revue de l'association des maires de France, (octobre 1996).

## 2 - Ordre social, ordre public

Face aux changements de nature de la question sociale, il ne s'agit donc plus seulement de réduire des handicaps individuels ou de valoriser des ressources ignorées mais de maîtriser "les processus d'étirement de la colonne sociale". A l'échelle des territoires, l'enjeu ne consiste plus aujourd'hui à rendre visible le quartier, à le prendre en compte, à y être présent mais à réduire l'écart entre les territoires [1]. Pour les publics, il s'agit de passer d'un mode individuel d'action à un traitement collectif. On ne peut pas continuer à développer une "prévention" de la précarisation en ne tenant compte que des seuls processus individuels de désaffiliation. Il faut analyser ces manifestations et considérer ces processus en fonction des interactions multiples qui les caractérisent, des diverses sociabilités qu'ils mettent en œuvre et des formes d'inscription spatiale qu'ils produisent.

Or, l'action des travailleurs sociaux est une action personnalisée d'accompagnement des jeunes en transition. En particulier dans le secteur judiciaire où le mandat individuel ordonné par le magistrat règle les conditions de l'intervention. Aujourd'hui, dans les cités, cette transition des jeunes vers le monde des adultes ne peut plus être régulée uniquement sur un mode individuel, une relation duelle entre le mineur et "son" éducateur ou "son" juge. La majorité des tensions s'origine dans les modes conflictuels d'occupation des espaces. Il ne s'agit plus de l'inadaptation d'un jeune ou d'une famille mais d'une confrontation entre des groupes de jeunes, entre des jeunes et des adultes concernant l'occupation de ces espaces ou, plus rarement, d'une confrontation entre "eux" et les "autres", c'est-à-dire ceux qui ont des conditions correctes d'éducation et de logement, un accès à un travail régulier, officiel et rémunéré.

Dans le champ de la sécurité, la situation nouvelle impose ainsi une réflexion hors des cadres traditionnels. Ces tensions, ces conflits ne sont pas traitables sur un mode policier ou judiciaire traditionnel se référant à la notion d'ordre public. Il s'agit d'une opposition collective, de groupes à groupes, qui produit un sentiment fort d'insécurité chez les adultes comme chez les jeunes mais qui ne peut donner lieu à un traitement individualisé. Ces incidents sont pourtant la source de la dégradation des conditions d'existence à l'intérieur de ces lieux et, leur non-prise en compte renforce le sentiment d'abandon ressenti par la population. Le travail social classique, pas plus que l'action de la police ou des magistrats ne sont aujourd'hui, adaptés à une canalisation, à une réduction de ces manifestations.

Cette redéfinition de l'action des institutions ayant en charge le maintien de l'ordre public est à l'œuvre, depuis de longues années, dans le domaine de la réflexion mais également, bien que dans une moindre mesure, sur un plan plus opérationnel. En termes de réflexion, il faut faire par exemple référence au rapport d'Alain Peyreffite en 1977 puis à celui de Gilbert Bonnemaïson en 1983 sur le thème de la lutte contre le sentiment d'insécurité. Dans ce cadre, G. Bonnemaïson préconisait d'étayer l'action de la police sur un large partenariat local, de rapprocher celle-ci de la population, d'améliorer la lutte contre la petite et la moyenne délinquance en développant le fameux triptyque prévention – dissuasion – répression [2].

.....  
[1] D. BEHAR, "Du terrain au territoire", in Informations sociales, n°72, p.26-34 (4° trimestre 1988).

[2] D. MONJARDET, "Réinventer la police urbaine. Le travail policier à la question dans les quartiers", in Les Annales de la recherche urbaine, n°83-84, p.14-22, (septembre 1999).

Sur un plan opérationnel, cette nouvelle rhétorique s'accompagne ces dernières années de mutations en profondeur dans le paysage français de la sécurité [1] :

- introduction de réponses privées à l'insécurité perçue, et donc d'un marché de la sécurité en progression rapide et constante depuis plusieurs années ;
- recours à de nouveaux métiers et de nouveaux modes de lutte contre l'insécurité ;
- localisation ou territorialisation croissante de ces politiques ;
- rôle de plus en plus prépondérant des collectivités locales sur cette thématique, notamment, le réveil des polices municipales.

Dans le champ de la sécurité, les nouveaux contrats locaux de sécurité (1997) et les diagnostics qui les ont, en principe, précédés ont rarement réussi à faire réfléchir l'ensemble des acteurs sociaux concernés sur les processus de fragmentation urbaine (Bailleau, chap.8). Par exemple, il serait temps de passer d'une logique de développement tous azimuts de l'ilotage - conçu dans une optique louable de rapprochement de la police et des populations - à la conception et à la mise en œuvre de politiques de sécurité dans laquelle la police différencierait son action selon les territoires et où chacun des acteurs concernés (policiers, magistrats, sociétés HLM, travailleurs sociaux, transporteurs urbains, etc.) accepterait de rendre compte de son action, de se soumettre au questionnement et à l'interpellation sans pour autant s'inscrire dans une relation de dépendance ou de soumission (Bordet, chap.5).

Dans le domaine judiciaire, le développement actuel de la médiation est un autre exemple (Milburn, chap.9). L'irruption dans l'espace local et le développement rapide, pas toujours maîtrisé, de ce nouveau mode de règlement ou de régulation des conflits présente lui deux risques majeurs :

- Premièrement, celui d'une déresponsabilisation des institutions et des professionnels quant à la nécessité de réfléchir aux modalités de leurs adaptations aux nouvelles réalités sociales. Ainsi, le risque n'est pas négligeable de voir certains services publics se décharger au profit de professions ou d'instances spécialisées de tâches ou de missions qu'ils ont de plus en plus de difficultés à remplir et à assumer mais qui sont pourtant au cœur de "leur métier" : une externalisation abusive ? Une logique de "protection" vis-à-vis des perturbations sociales prendrait ainsi le pas sur une logique de transformation de la nature et du mode de prestation [2].

- Le deuxième risque est celui, en quelque sorte, d'une opacité supplémentaire (Faget et de Maillard, chap.10). Les "nouveaux" médiateurs deviennent alors le passage, l'intermédiaire obligé entre habitants (usagers, citoyens) et institutions ou services publics. Un écran de plus serait ainsi institué entre les institutions, les administrations et les usagers, accentuant alors la distance que ce nouveau mode de règlement des conflits était censé contribuer à réduire.

La mise en œuvre inachevée de ces nouvelles réponses médiatisées, les risques qu'elles introduisent, la production permanente de plans trop rapidement conçus et plaqués sur des

.....  
[1] F. OCQUETEAU, "Mutations dans le paysage français de la sécurité publique", in Les Annales de la recherche urbaine, p. 7-13, op. cit.

[2] "Vers une médiation urbaine mutualisée", entretien avec E. HURGON, responsable de la mission prospective de la RATP, in Lettre Reflex, n°18 (avril 1998).

territoires hétérogènes produisent de nombreux effets négatifs. Et, si certains analystes, tel Jacques DONZELOT [1], perçoivent les politiques de la ville comme un laboratoire où s'élaborent de nouvelles relations entre le pouvoir de l'Etat et les collectivités territoriales, d'autres sont plus critiques. Patrick Le GALES considère, lui, que la politique de la ville est un "exemple affiché du volontarisme politique des gouvernements, (et que) ces politiques sont loin d'avoir résolu les problèmes posés ... Dans les deux pays (France et Grande-Bretagne) la politique de la ville apparaît donc à la fois comme importante, légitime, domaine d'activisme de la part du Gouvernement, avec des essais de rationalisation mais en même temps bricolée, peu importante financièrement, velléitaire, incohérente, avec des initiatives sporadiques, des effets d'annonce et une forte sensibilité à la crise et aux médias" [2].

Une autre piste importante pour situer cette contradiction entre les manifestations du malaise social de certaines populations et les réponses des institutions, concerne l'évolution du comportement des "jeunes des cités". Depuis les années soixante-dix, une augmentation statistiquement significative des comportements d'autodestruction, des comportements suicidaires est constatée. L'importance des consommations de produits toxiques généralement sous la forme de polytoxicomanie, qu'il s'agisse de drogues au sens légal ou d'alcool, celle des conduites à risque (voiture, moto, sports violents, etc.), celle du nombre de tentatives de suicides et de suicides "réussis" caractérisent, mieux que les faits de délinquance, cette période marquée par la marginalisation d'une fraction de la population. La raréfaction des ressources financières, la coupure géographique entre ces quartiers et la ville ("un autre monde"), l'absence de perspectives valorisantes, etc., expliquent la multiplication de ces comportements autodestructeurs. Pour ce thème de l'insécurité, ces évolutions sont au moins autant significatives que l'augmentation relative des comportements, classiquement étiquetés comme a-sociaux ou violents, des jeunes inactifs.

De plus, dans les lieux où sont regroupées ces situations sociales difficiles, des systèmes parallèles d'accès à un minimum de revenus, afin de pouvoir survivre, se sont développés. La progression, la généralisation et la concentration dans des espaces balkanisés de cette économie parallèle qui n'est pas et ne peut pas être prise en compte dans les comptages officiels - fondée sur le troc, le trafic d'objets volés, le commerce de la drogue, le travail au noir, la prostitution, etc. - brouillent les références des jeunes vis-à-vis des notions d'emploi, de salaire, de protection sociale, etc. Très souvent, les travailleurs sociaux se plaignent du décalage existant entre les mesures qu'ils proposent et le peu de moyens d'existence qu'elles procurent par rapport aux ressources nécessaires pour s'autonomiser, comparées à celles que les jeunes peuvent obtenir

[1] J. DONZELOT et Ph. ESTEBE, "L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville", éditions Esprit, Paris (1994).

[2] P. LE GALES, "Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïtés de l'Etat", in *Sociologie du travail*, n°38, p. 251 (février 1996).

[3] Encore faut-il relativiser, pour la grande majorité des jeunes et des moins jeunes concernés, l'importance des gains générés par ce type d'activité. Voir à ce sujet notamment :

\* P. KOPP, "Drogues. Réduire le coût social", Notes de la Fondation Saint-Simon (décembre 1998).

L'auteur affirme que "L'importation ainsi que la revente en gros et demi-gros génèrent des profits très importants mais ne concernent qu'un ou deux milliers d'individus. La revente au détail, activité plus visible concernant plusieurs dizaines de milliers de personnes, demeure une activité risquée et faiblement rémunérée qui ne constitue en rien une alternative réelle aux opportunités - même limitées par le chômage - offertes par l'économie légale".

\* M. SHIRAY, A. COPPEL, D. DUPREZ, M. JOUBERT, M. WEINBERGER, "Economie souterraine de la drogue", Conseil National des Villes, Rapport ronéoté, Paris (1994).

sur ces marchés parallèles n'ayant plus accès au marché légal [3]. Dans ces espaces stigmatisés se mettent en place à la fois des formes de résistance individuelle et des réponses collectives qui participent de la construction d'une culture de la pauvreté. Une "nouvelle" culture de la pauvreté (ou une culture de "la nouvelle pauvreté" ?) dont Oscar LEWIS avait donné en 1961, en étudiant les quartiers pauvres de la ville de Mexico, la définition suivante : "La pauvreté est non seulement un état de privation économique, de désorganisation ou d'absence de quelque chose, mais elle représente également un côté positif dans la mesure où elle est douée d'une structure, d'un système de rationalisation et d'autodéfense sans lesquels les pauvres ne pourraient guère survivre (...) C'est un facteur dynamique qui empêche la participation à la culture nationale dans son ensemble et qui devient une sous-culture en soi (...) La plupart du temps, elle se développe lorsqu'un système social et économique stratifié s'écroule ou est en voie d'être remplacé par un autre, comme dans le cas du passage du féodalisme au capitalisme ou au cours de la révolution industrielle" [1].

Ces moyens, ces techniques de résistance ou de survie n'entrent dans aucune nomenclature officielle. Les frontières entre le licite et l'illicite sont brouillées. Si, elles peuvent servir à désigner, à stigmatiser les personnes qui tentent de résister sur un mode individuel ou collectif à cette marginalisation, elles ne peuvent leur servir de repère. Tout au plus attestent-elles de "socialisations transitionnelles produisant des cultures qui accumulent des écarts, plus ou moins importants selon les cas, avec les logiques institutionnelles et les logiques du marché du travail : les cultures de l'aléatoire, fondées avant tout sur la gestion de l'urgence et de l'incertitude inhérente à l'expérience de précarité" [2].

### **Incivilité, délinquance, violence ou émergence de nouveaux modes de socialisation ?**

L'intégration sociale passe par la conformité aux modèles culturels dominants, aux standards de vie. Ainsi la superposition des notions d'exclusion et de délinquance n'a pas de sens car une culture de la pauvreté, de la résistance intègre la délinquance - au sens officiel du terme - qui ne peut être séparée de cette culture de survie [3]. Cette mise à distance de la société, cet enfermement dans un monde parallèle, cette appartenance à un groupe isolé, cet ancrage dans une collectivité qui s'est ou que l'on a progressivement mise à l'écart, ne sont jamais étudiés en tant que tels mais toujours à travers des nomenclatures qui renforcent, a minima en la désignant, la marginalisation et ne peuvent donc servir de référence à une description de cette dernière [4].

.....  
[1] O. LEWIS, "Les enfants de Sanchez. Autobiographie d'une famille mexicaine", p. 29 et 30, collection Tel, éditions Gallimard, Paris (1993).

[2] L.ROULLEAU-BERGER, "Intégration, errance et résistances urbaines", in L'urbain dans tous ces états (sous la direction de N. Haumont), les éditions L'harmattan, Paris (1998).

[3] F. BAILLEAU, "L'exclusion sociale et la criminalité des jeunes", rapport pour le Conseil de l'Europe, ronéo, Strasbourg (mars 1995).

[4] E. GOFFMAN, "Stigmaté. Les usages sociaux des handicaps", les éditions de Minuit, Paris (1975).

Dans cette perspective, les politiques criminelles ne peuvent que temporairement résoudre les problèmes sociaux posés par la transformation des conditions économiques et sociales de la transition d'un statut de jeune à celui d'adulte puisque cette déviance n'est qu'une des manifestations de la marginalisation sociale et qu'un des comportements induits par la précarité ou la désaffiliation [1].

Par exemple, la justice des mineurs par son action éducative s'est voulue résolutive de certains de ces dysfonctionnements sociaux. Elle a tenté, et tente toujours, d'intervenir sur un mode individuel et familial face aux situations de transition difficile d'un statut à un autre. Aujourd'hui, la réponse qu'elle peut produire dans cette perspective se heurte au fait qu'elle ne peut plus assurer conjointement son rôle institutionnel, c'est à dire la défense d'un ordre social dépassé, et son rôle résolutif, éducatif vis - à - vis des jeunes. Son échec, si tant est que l'on puisse parler en ces termes, peut être expliqué par de nombreux dysfonctionnements. Il s'explique surtout par l'ambiguïté même de sa mission en relation avec sa position institutionnelle. Si la justice pénale des mineurs est aujourd'hui critiquée et critiquable, c'est à cause de son ancrage dans une institution judiciaire qui ne trouve plus sa place dans une société en mutation et qui n'arrive plus à assurer son rôle de définition d'un ordre public accepté et partagé [2].

Le parallèle peut être fait avec la police et sa mission de sécurité publique. Bien que le concept de police de proximité soit en usage dans le milieu policier depuis près de dix ans et que celle-ci soit une priorité affichée avec régularité par tous les ministres de l'intérieur depuis 1992, les réalisations concrètes ne sont pas au rendez-vous. La police a du mal à prendre le virage fondamental : une police qui tire sa légitimité des citoyens et non uniquement de l'Etat. Plus qu'un besoin d'effectifs et de moyens, cette "réinvention de la police urbaine", se heurte à une série d'obstacles qui illustre les difficultés de l'institution à se réformer. Il s'agit notamment de la régionalisation des recrutements afin de stabiliser les effectifs, passage obligé du développement de relations d'inter-connaissance entre la police et la population. Il faut ensuite réajuster les critères d'évaluation - positive et négative - de l'activité de ses agents. Le travail de contact, de renseignement, de prévention comme celui de dissuasion sont constitutifs au même titre que la répression d'une police de proximité (Mouhanna, chap.4). L'efficacité de cette dernière ne peut se mesurer sur la base du seul comptage des faits constatés par les agents. Or c'est aujourd'hui encore trop souvent le "chiffre" qui fait le bon ou le mauvais policier. A défaut de se résoudre à mettre en œuvre ces réorientations, l'institution prend le risque d'une déconnexion de plus en plus grande entre ses agents et la population qu'elle est censée servir. Et l'introduction massive des adjoints de sécurité [3] se charge alors de toutes les ambiguïtés et de tous les effets pervers : une police sous-qualifiée pour des populations marginales, une police rédemptrice pour les jeunes délinquants repentis, la reconquête des territoires par le "retournement" des populations "ennemies", etc.

[1] "De l'Etat social à l'Etat pénal", numéro spécial de la revue "Actes de la recherche en sciences sociales", n°124, (septembre 1998). En particulier, les articles de :

\* L. WACQUANT, "La tentation pénale en Europe", p.3-6

\* L. WACQUANT, "L'ascension de l'Etat pénal en Amérique", p.7-26

[2] F. BAILLEAU, "Les jeunes face à la justice pénale. Analyse critique de l'application de l'ordonnance de 1945", éditions Syros, Paris (1996).

[3] Emplois jeunes de la police nationale.

Dernier exemple, l'école. Les nouvelles formes de violence - plus nombreuses et plus collectives qu'individuelles, touchant un nombre croissant d'établissements scolaires - interrogent cette institution qui cherche des solutions en reconduisant, depuis déjà plusieurs années, des "plans anti-violence". La mise à disposition massive de personnels supplémentaires dans un certain nombre d'établissements a, certes, permis de faire diminuer les tensions ou de stabiliser certaines situations. Pour autant, l'institution scolaire est loin d'avoir réduit la production, par sa propre structure, des mécanismes localisés de ségrégation scolaire qui renforcent le sentiment et la réalité de l'exclusion. Ainsi en est-il du maintien, dans la majorité des établissements, d'une politique de classes de niveau exacerbant les rivalités sociales et ethniques alors même que la question des parcours et de l'orientation à l'intérieur du système est évacuée (Gourmelon, chap.3). De la même manière, le turn-over des enseignants est toujours aussi important notamment dans les régions dans lesquelles sont affectés en priorité les plus jeunes d'entre eux alors que l'on sait combien la stabilité et la cohésion des équipes pédagogiques est déterminante du climat scolaire et en conséquence du niveau d'agressivité [1].

Ainsi, la déviance tend à se transformer de comportement individuel en comportement collectif, dessinant une opposition nouvelle entre ceux qui ont accès à la modernité et en tirent les bénéfices économiques et sociaux escomptés, ceux qui tentent de maintenir leurs situations et, enfin, ceux qui sont marginalisés. Au point que ces derniers en viennent à rejeter les normes mêmes de la "socialité" dominante et de ses principes fondateurs. Or, la vision de l'ordre public que défendent, en particulier, la police et la justice repose sur l'adhésion à un modèle de société, à un système de valeurs et de normes communes, à une certaine culture. C'est uniquement à l'intérieur de ce cadre, sur la base de cette adhésion, que les procédures individuelles d'aide à l'insertion sociale ou celles de contrainte sociale peuvent avoir une certaine efficacité. Dès lors que le cadre même est contesté, la police et la justice n'ont plus de prise sur la réalité. Le problème n'est donc pas tant celui d'une attribution de moyens supplémentaires ou celui de choix "techniques" entre diverses méthodes de contrôle social, par exemple entre une priorité à l'éducation ou une priorité à la répression, ou encore entre le développement des mesures de médiation ou de réparation. Il réside dans la transformation des rapports sociaux eux-mêmes, et il demande une réflexion politique nouvelle qui soit en mesure d'assurer à tous l'accès à un minimum de sécurité sociale [2].

Le problème auquel nous sommes aujourd'hui confrontés sous ces vocables des insécurités ou de la sécurité, n'est pas tant un problème de méthodes ou de moyens pour rétablir l'ordre public, que celui de l'instauration, au sein de notre société, d'un autre ordre public. Il s'agirait, afin d'accélérer cette émergence, de structurer de nouveaux lieux facilitant une socialisation des conflits, de lieux autorisant une gestion différente des tensions, de nouveaux espaces de participation, de démocratie locale, qui rompent avec l'incompréhension, le malaise, voire parfois le mépris, des institutions vis-à-vis des habitants fragilisés par le nouvel ordre social et économique en voie d'instauration.

.....  
[1] B. CHARLOT et J.C. EMIN, "Violences à l'école. Etat des savoirs", éditions Armand Colin, Paris (1997).

[2] Même si la situation économique et sociale, les conditions historiques ne sont pas les mêmes, d'un point de vue exemplaire, le parallèle peut être fait entre, à la fin du siècle dernier, le passage d'une classe sociale dangereuse à une classe sociale laborieuse (cf. L. CHEVALIER). Classe laborieuse qui a su imposer, grâce à nombreuses luttes collectives, d'autres modes de régulation des conflits qu'un mode individuel faisant de l'ouvrier déraciné de l'industrie naissante un alcoolique dangereux, irresponsable ne pouvant élever ses enfants.



# Première partie

## De l'insécurité à la sécurité

# De l'insécurité à la sécurité

---

## Présentation

par Francis Bailleau et Catherine Gorgeon

En matière de délinquance, les villes se trouvent, depuis le début des années quatre-vingt, confrontées à une hausse significative des faits constatés par les services spécialisés. La délinquance enregistrée s'est stabilisée au milieu des années quatre-vingt-dix sur un palier supérieur à celui de la décennie précédente. Cette croissance des faits enregistrés s'est accompagnée d'une diversification de ces formes d'expression : "émeutes urbaines" parfois et, plus fréquemment tension permanente entre groupes de jeunes et services collectifs, en particulier, tension exacerbée dans certains quartiers entre les jeunes et la police.

Aujourd'hui, l'enjeu sécuritaire n'est plus tant de traiter une déviance liée principalement à l'appropriation mais de gérer les tensions liées à la vie civile, à la cohabitation conflictuelle entre les générations et au face à face entre services et usagers, en particulier services publics et jeunes qui sont au centre de nombreux débats sur ces thèmes.

En écho à cette augmentation (ou transformation ?) de la délinquance s'exprime une plainte de victimation de plus en plus forte [1]. Ce qui explique "la volonté de se prémunir contre les insécurités (...) dans un climat où l'inquiétude épouse des formes diverses" [2].

Pour tenter d'analyser et de trouver réponse à ces phénomènes, que les citoyens comme les institutions ne paraissent pouvoir canaliser, de nouvelles catégories qui se veulent descriptives de ces "nouveaux" comportements, en particulier ceux des "jeunes auteurs de troubles", sont sollicitées. C'est notamment le cas de la notion "d'incivilités".

Cette notion, importée des Etats-Unis, a envahi depuis plusieurs années les discours des acteurs, des professionnels de la prévention et de la sécurité. Elle se veut descriptive des actes nombreux, répétitifs, troublant la tranquillité des habitants et alimentant le sentiment d'insécurité. Or ce terme recouvre des faits très diversifiés qui peuvent relever tantôt de l'ordre de la loi, tantôt de l'ordre de la règle ou encore de l'ordre du "vivre ensemble". On se trouve ainsi confronté selon les lieux, les institutions et les professionnels à des constructions plurielles de cette catégorie. Le vocable d'incivilité se trouve ainsi peu utile pour décrire une réalité sociale. C'est en fait l'usage pragmatique qui produit les sens multiples de cette notion. Sens multiples qui sont liés aux objectifs poursuivis par les acteurs et à l'utilisation "conjoncturelle" qu'ils en font. L'observation des emplois locaux de cette notion (Bonnemain, chap.2) renvoie de fait, le plus souvent, à l'impuissance des institutions ou des agences traditionnelles de contrôle social à réguler les usages des espaces publics et semi-publics.

.....  
[1] Par exemple, lors d'un sondage réalisé auprès d'un échantillon de population de plusieurs villes des Pays de Loire, 50% des personnes interrogées se déclarent "victimes". Au regard des faits pénalement qualifiables, le taux de réponse chute à 15%.

[2] O. MONGIN, "De la solidarité à la sécurité ou les avatars de la responsabilité", in Esprit, p. 230-236 (mars-avril 1999).

Ainsi, le classement en incivilités de comportements délictueux fait apparaître la distorsion entre le régime juridique des actes et le traitement qui en est fait. Cette situation se développe dans un contexte où la police et la justice sont soumises à deux types de pression :

- celle du nombre : augmentation significative des faits signalés et poursuivis, en particulier pour les mineurs en liaison avec la recherche de l'objectif "zéro" classement ;
- celle de l'inadaptation des réponses judiciaires.

Les comportements incivils stricts, quant à eux, renvoient aux instances de socialisation comme l'école ou la famille et à la définition divergente du rôle de ces instances, selon les acteurs. Enfin, les conduites perçues comme gênantes de certains individus posent la question de la négociation entre groupes sociaux, entre générations, et est souvent l'expression d'un malaise social tant des "auteurs" que des "victimes".

Cette notion est donc pertinente non pas tant pour décrire des faits ou des comportements que pour lire les modalités de réajustement mises en œuvre par les institutions. C'est son utilisation par les acteurs institutionnels qui nous permet de comprendre les enjeux des réadaptations propres à chacun.

Une autre expression est tout aussi ambiguë, celle de "violences urbaines". De la même manière que pour les incivilités, cette notion - issue d'un transfert "sauvage" de la réalité américaine dans les sociétés européennes - s'étend et se dilue. Bref, elle se banalise, voire se naturalise, englobant des événements, des comportements, des représentations fort variés. Ces violences seraient l'apanage des quartiers dits sensibles et de leurs jeunes habitants. C'est-à-dire, qu'implicitement sous l'expression de "violences urbaines" sont désignées certaines conduites collectives de jeunes hommes, le plus souvent issus de l'immigration et résidant dans les banlieues, dirigées contre les institutions : polices (nationale et municipale), compagnies de transport collectif, gestionnaires de logement, écoles, etc., (Collovald, chap.1). Celles-ci sont alors analysées tantôt comme le produit d'un défaut d'intégration et de socialisation conduisant à des déviations qu'il s'agit de réprimer afin de réinculquer la loi et les règles de la citoyenneté : "lutter contre les sauvages", selon la formule du Ministre de l'Intérieur. Tantôt comme une menace portée par des groupes à risques qu'il faut contenir [1]. D'autres auteurs voient dans la commission de "violences urbaines", la traduction contemporaine de la révolte de nouvelles "classes dangereuses", l'urbain étant alors considéré comme la projection au sol des rapports sociaux d'exclusion [2]. D'autres enfin, proposent une lecture de ces violences en termes de conflits et considèrent que les violences urbaines seraient l'expression d'une violence sociale et symbolique qui ne trouve ni cadre ni lieu d'expression [3].

.....  
[1] S. ROCHÉ, *"Sociologie politique de l'insécurité. Violences urbaines, inégalités et globalisation"*, éditions Presse Universitaires de France, Paris (1998).

[2] F. DUBET, *"La galère : les jeunes en survie"*, éditions Fayard, Paris (1987).

[3] E. MACÉ, *"Les violences dites "urbaines" et la ville. Du désordre public au conflit dans l'espace public"*, in Les Annales de la Recherche urbaines, n°83-84, p.59-64 (septembre 1999).

Nous préférons, pour notre part, voir dans l'utilisation de cette expression de "violences urbaines" et par rapport aux territoires où elle se joue, une scène sur laquelle se recompose la question sociale : amplification des contrastes sociaux, fonctionnement urbain de plus en plus fragmenté et mouvant, processus complexes de valorisation - dévalorisation, etc.

Ce point de vue oblige alors à mettre en regard ces phénomènes avec la crise de l'action publique et la nécessité d'adapter les outils et les modes d'intervention des politiques sectorielles concourant à la gestion urbaine (logement, éducation, emploi, jeunesse, etc.) et non plus à les interpréter en termes de déviance, d'écart à la norme, de droit, d'ordre public.



# Violence et délinquance dans la presse

## Politisation d'un malaise social et technicisation de son traitement

---

Par Annie Collovald

On a tenté, sur la base de l'ensemble des articles de presse portant sur les désordres urbains depuis 1981, de reconstituer la dynamique des interprétations journalistiques sur ce thème. Un phénomène massif mérite attention. Dans le cours du temps, s'opèrent une progressive homogénéisation des points de vue adoptés et la constitution d'une catégorie de perception ("la violence") à la fois suffisamment floue pour rallier à elle, pour des raisons et sur des modes différents, la plupart des journalistes et suffisamment puissante pour s'imposer comme la plus pertinente pour comprendre les phénomènes nouveaux de délinquance. Comment cette catégorie s'est-elle élaborée et établie ? Quels en sont les effets ? Ces deux questions ont guidé l'analyse. Elles sont importantes non seulement pour saisir la façon dont actuellement la presse donne à voir et à entendre les désordres urbains, mais également pour repérer une série de transformations qui ont touché à la fois les représentations des commentateurs et acteurs politiques sur le "malaise des banlieues" et les modalités des actions publiques destinées à le résoudre. En effet, la "violence urbaine" comme catégorie de pensée n'est pas le résultat de la seule activité journalistique mais celui d'un travail collectif d'interprétation auquel les journalistes ont participé avec d'autres acteurs – experts, sociologues, technocrates, hommes politiques. Coproduction, elle permet de réfléchir plus largement sur la construction des problèmes publics, leur genèse et leurs conditions d'imposition sur la scène publique. Or ici, un enjeu paraît avoir été central : sinon évacuer le problème de l'immigration (et des immigrés) du moins en parler autrement, d'une certaine façon sans le dire, en lui substituant d'autres critères d'identification, plus abstraits et moins directement politiques comme cela était le cas au tout début des interprétations émises en 1981. Cette substitution n'est pas sans conséquence. En modifiant l'identification du problème, elle en change le sens et la signification, provoque une moralisation de la compréhension du malaise social perçu jouant au détriment d'une approche sociale de ses conditions d'apparition et de résolution.

### 1 - Construction d'une catégorie floue

Trois phases ont rythmé l'histoire de la constitution de "la violence urbaine". On peut les reconstituer en examinant, pour chacune d'entre elles, les schèmes d'interprétations mobilisés mais aussi les informations et les informateurs retenus, tout ce qui constitue l'activité de "cadrage" de la réalité observée [1] .

---

[1] Voir E. Goffman, " *Les cadres de l'expérience* ", éditions de Minuit, Paris (1991).

## De 1981 à 1992 : des inquiétudes en concurrence sur l'immigration

Le problème des "violences urbaines" surgit véritablement en 1981 avec les rodéos des Minguettes et il surgit sur le mode de la surprise, de la stupeur et de l'inattendu [1]. Les pouvoirs publics autant que les journalistes se sont trouvés placés devant un événement qui avait tout, pour eux, de l'inédit et de l'imprévisible. Les incidents qui se sont déroulés à Brixton en Angleterre en avril 1981 ont été interprétés comme une "émeute raciale", à l'égal de ce qui se passe en Afrique du Sud, et comme une spécificité du monde anglo-saxon sans équivalence possible en France. Face à ce "fait sans précédent" que constitue ce qui s'est passé dans la banlieue lyonnaise, les interprétations se cherchent et les commentaires sont désordonnés. Si des journaux opposés au gouvernement socialiste cadrent leur interprétation sur le cas anglais (c'est une émeute des immigrés délinquants, on est en situation d'apartheid), ceux proches du pouvoir du moment hésitent entre un complot de l'extrême-droite manipulant les jeunes immigrés et la misère de ceux qui vivent dans des habitats dégradés et sans travail (les prises de position des hommes politiques sont alors semblables). Reste que, à cette occasion et au-delà des philosophies politiques, les banlieues sont étroitement associées au problème de l'immigration et que cette association s'impose à droite comme à gauche, chez les journalistes comme chez les responsables politiques même si, à gauche, c'est sur un mode retenu et réticent. Le mouvement SOS Racisme, mené par des jeunes beurs, qui naît à la suite de ces événements vient, à sa façon, attester que l'enjeu renvoie alors aux perceptions stigmatisées des jeunes "immigrés" [2] et que la solution imaginée passe par leur mobilisation politique.

Même si l'intérêt retombe ensuite, de 1981 à 1990 (une dizaine d'articles par année), Le Figaro et France Soir continuent à faire du "malaise des banlieues" leur sujet de prédilection. Dans leur "une" ou les pages intérieures, ils associent banlieue, immigration et violence, découvrent toujours plus de phénomènes à rattacher à la violence urbaine – policiers blessés (1984), violence au collège (1986), attaques d'employés SNCF (1989) – et politisent le problème en interpellant le pouvoir politique. Les qualificatifs alarmistes foisonnent : "bandes de loubards", "délinquants maghrébins", "banlieues sanctuaires des gangsters", "loi des bandes". Les échauffourées de Vaulx-en-Velin à la fin 1990 relancent la couverture médiatique (plus de 150 articles). La plupart des organes de presse insistent sur les banlieues (et non sur les quartiers populaires), retiennent les actions "violentes" les plus visibles et les lient définitivement à la question plus générale de l'immigration (tous voient d'abord des immigrés et non des enfants d'immigrés membres des classes populaires en déshérence). Tous rejoignent les considérations des journalistes les plus radicaux sur cette question et la politisent même si c'est différemment.

Il y a ceux qui en font un problème de subversion de l'ordre public mettant en danger l'ordre social et politique. Ce sont eux qui monopolisent alors le débat public (leurs articles et dossiers sont les plus fréquents) : Le Figaro, France Soir sont ici rejoints par les hebdomadaires

---

[1] Ce qui étonne rétrospectivement puisque les rodéos existaient bien avant cette date mais n'avaient pas jusque là suscité une telle attention.

[2] Sur ce point, voir la thèse de Ph. JUHEM, "SOS Racisme, histoire d'une mobilisation "apolitique". Contribution à une analyse des transformations des représentations politiques après 1981", Doctorat d'État, Université Paris X-Nanterre (1998).

avec des éditos jouant sur la peur sociale et l'émotion : "banlieue où le pire est possible" (Le Figaro), "la poudrière des banlieues" (L'Express), "la première bombe" (L'Événement du Jeudi) "la guerre des pierres" ou "Intifada" (Le Nouvel Observateur). Les "voyous" des premiers temps cèdent la place "aux casseurs des ghettos" (Le Nouvel Observateur, L'Express) et aux "classes dangereuses" (Le Nouvel Observateur qui établit en 1982 le premier la comparaison avec la "jungle" de Los Angeles). Avec de toutes autres considérations, des termes relativement semblables sont employés par une presse extrémiste : National hebdo insiste en effet sur les "banlieues immigrées", "le péril jeunes". Certains évoquent clairement la thèse de la manipulation par des commandos du milieu pour déstabiliser la police et ne voient dans les auteurs de troubles que des trafiquants de drogue (Le Figaro, Le Figaro Magazine font de nombreux dossiers sur la montée de l'insécurité et accusent "d'angélisme" et de laxisme les socialistes au pouvoir, etc.).

Il y a ceux comme Le Monde, Libération, l'Humanité, Témoignage Chrétien qui insistent sur les problèmes sociaux qu'affrontent les jeunes des banlieues ("des immigrés de seconde génération"). Mais ils sont plus en retrait. Leur traitement est plus épisodique comme s'ils étaient relativement désarmés pour interpréter les événements ou ne trouvaient pas leurs marques pour produire un commentaire dépassionné (leur mode routinier de traitement de l'information) sur cet enjeu "chaud". C'est d'une "guerre sociale" qu'il s'agit à leurs yeux, d'un "mal de vivre des jeunes banlieusards". La réflexion tourne autour du problème de l'intégration (les "fils de Harkis" sont mis en avant). Mais pour eux, également, elle est liée à la non résolution du problème de l'immigration.

Ainsi même si les différents journaux s'opposent dans leur vision, les échauffourées de 1990-91 sont relues sur le modèle de celles des Minguettes (et, pour certains, à partir d'exemples étrangers, notamment les plus spectaculaires, Palestine et États-Unis), ils cadrent tous leur perception des incidents sur "la violence", les "émeutes", les "immigrés", les ghettos ou les cités dortoirs sans âme, la désespérance des jeunes. Malgré leurs sensibilités et jugements différents, les journalistes tendent, par le fait même de faire des articles sur les incidents survenus dans les quartiers "sensibles", à forger une représentation des banlieues qui les constitue en territoire social spécifique, rassemblant plus qu'ailleurs les populations immigrées et organisé par d'autres règles de vie que celles qui ont cours dans l'ensemble de la société. Là serait à l'œuvre (à l'inverse de ce qui se passe ailleurs) une dissolution des liens sociaux, ce dont témoignerait la violence des rapports sociaux qui structure ce territoire social particulier. Une vision semblable à celle qui domine alors dans le monde politique et gouvernemental serait ici retraduite sous une autre forme : le ministère de la Ville, créé au même moment (décembre 1990), voit ses fonctions définies en termes de traitement territorialisé de l'exclusion [1]. La loi d'orientation sur la ville n'avait-elle pas pour nom, avant de tomber dans le domaine public en 1991, la loi "anti-ghetto" [2] ?

[1] Voir par exemple J.-M. DELARUE, "Banlieues en difficulté : la relégation", éditions Syros, Paris (1991). Mais dès 1981 sont mises en place dans différents secteurs (l'école notamment avec les "zones d'éducation prioritaire") des politiques sociales territorialisées.

[2] Pour une critique argumentée de ce qualificatif, venu des États-Unis, L. WACQUANT, "Pour en finir avec le mythe des cités-ghettos", in Les Annales de la recherche urbaine, n°54 (mars 1992).

## **De 1992 à 1997 : renversement des perspectives et invention de la " violence "**

Les années 1992-1997 forment une période creuse (on passe d'une trentaine d'articles en 1992 à une dizaine en 1996, puis une cinquantaine en 1997). Là encore le Figaro et les hebdomadaires monopolisent le traitement des problèmes des "banlieues" et imposent le thème de l'insécurité. Une vision alarmiste s'établit, qui mobilise le cas américain comme exemple et preuve des dangers imminents encourus par la société. On parle des "desperados de la banlieue est" (Le Nouvel Observateur), d'une "côte d'alerte dépassée" (Ibidem) ; "les banlieues ont cassé dans Paris" titre le Figaro lors de la manifestation lycéenne contre le CIP, les guérillas deviennent incessantes et larvées (Le Figaro), la violence gagne le métro ("la série noire" titre ce quotidien) ; à leurs yeux, l'autorité de l'État est ébranlée et il faut la rétablir. Le rapporteur RPR G. Larcher sur la loi d'orientation sur la ville, une spécialiste des violences aux États-Unis (S. Body-Gendrot) sont interviewés et à partir de 1996, le Figaro cite des chiffres sur les délits en hausse, le nombre d'agents de la RATP agressés par jour. "Les gosses de la violence" écrit L'Express qui donne ainsi à voir l'amorce du renversement de perspective qui est en train de s'opérer. C'est la violence qui crée la jeunesse, la violence est la caractéristique et le mode d'existence essentiel d'une jeunesse défavorisée notamment immigrée. Elle devient "la" catégorie nécessaire pour penser les jeunes habitants des banlieues.

L'inquiétude semble gagner les autres journaux. Le Monde, par exemple, le plus souvent minimaliste et réservé sur la question des désordres urbains, commence à partir de 1995 à rejoindre la manière alarmiste de penser le problème des banlieues. Sont évoqués une police inquiète de "la banalisation de la violence urbaine", des transports publics gagnés par l'insécurité, une délinquance considérablement rajeunie (elle commence à 10 ans, signalent les rédacteurs de ce quotidien). Des analyses statistiques sont avancées qui témoignent de l'objectivité de ce phénomène. Ici aussi "la violence" devient la catégorie de perception et de compréhension des désordres urbains. Mais à l'inverse des journaux précédents, elle ne focalise pas exclusivement sur les "immigrés" mais sur "les jeunes".

La conjoncture politique est propice à un tel retournement des manières de voir et de penser les banlieues (c'est-à-dire la pauvreté, l'immigration, la jeunesse sans avenir) et de classer les manifestations collectives de leurs jeunes habitants sous la catégorie " violence ". A partir de 1997 et du retour au pouvoir des socialistes, dont le Premier ministre fait du problème de lutte contre la délinquance un de ses deux objectifs principaux, l'inscription sur l'agenda gouvernemental de gauche de cette préoccupation confère à la " violence urbaine " un autre statut, à la fois plus légitime et plus abstrait politiquement. Que de multiples collectifs, parfois éloignés de l'activité politique, l'inscrivent également en haut de leur agenda respectif, renforce encore cette mise en avant du problème de la violence et lui confère l'allure d'un enjeu consensuel, " neutre ", débarrassé de tout souci strictement politique ou électoraliste. Ces collectifs manifestent, en effet, publiquement leur lassitude devant les agressions dont ils sont l'objet. Les maires se mobilisent contre la violence, les syndicats (de la RATP et de l'enseignement), les habitants des quartiers touchés font grève ou défilent dans la rue, ce qui est largement couvert par la presse.

Si la violence se banalise dans les cités (comme l'écrivent les journalistes, elle devient ordinaire), elle se banalise également sous leur plume et dans les rubriques de leur journal. Elle gagne en extension et en flou puisqu'elle englobe des événements, des comportements et des représentations fort disparates (aussi bien les voitures brûlées que l'agressivité verbale, les



tags, les dégradations de bâtiments publics et le sentiment d'insécurité). Les "sauvages" comme l'écrit le Figaro envahissent tous les lieux sociaux même les plus préservés (les banlieues mais aussi l'école, les transports publics, la vie quotidienne). Si ce journal cite, une fois encore le premier, des chiffres sur l'augmentation des actes de violence à l'école et des incivilités, le thème est largement repris dans tous les organes de presse et avec lui, les questions de sécurité. Parole est donnée aux élus locaux, aux professeurs "déprimés" et aux chauffeurs de bus qui se font les témoins publics des actes agressifs nombreux dont ils sont les victimes. Les propos des membres du gouvernement sont repris ("zones de non droit", "insécurité", "répression renforcée"). Des sociologues sont appelés à donner leur avis sur l'autopsie d'une émeute, l'insécurité urbaine, la "citoyenneté, la civilité et la sécurité". Les ouvrages se multiplient sur ces questions [1].

Commence ainsi à s'établir une sorte de constat dominant sur la brutalité dont font preuve, à l'égard de la plupart des autorités, des enfants et adolescents mal ou pas socialisés aux normes de la vie en société et sur l'urgence qu'il y a à en arrêter le cours. Un consensus unissant tous les interprètes autorisés du "malaise des banlieues" est en train de se cristalliser sur le caractère radicalement nouveau et inédit des phénomènes observés et sur la nécessité de les réprimer pour empêcher la "contagion" de la violence.

### **A partir de 1998, imposition d'une représentation d'experts**

La violence urbaine ou la violence tout court devient alors véritablement un enjeu politique majeur et un problème d'État qui ne peut que rassembler tous ceux qui sont attachés à la continuité de l'autorité étatique et de l'ordre public (et ce, quelle que soit leur opinion politique). Plus de 150 articles paraissent en 1998, lancés par la nuit de la Saint Sylvestre agitée de Strasbourg. Les "unes" se multiplient sur "la" violence, les journalistes politiques s'emparent du thème pour en traiter d'une façon généraliste. De nouveaux journalistes apparaissent pour couvrir ce thème, souvent dans les pages intérieures de chaque quotidien, dont les compétences sont plus spécialisées (en droit notamment) et font de la violence urbaine leur spécialité. Dans le même temps ceux qui "flambent Strasbourg" (Le Nouvel Observateur) perdent en quelque sorte leur origine sociale et ethnique : les "enfants casseurs", "la violence des jeunes" notent aussi bien Le Figaro que La Croix, Libération, Le Nouvel Observateur. Ils perdent même leur "genre" puisque des journalistes (après ceux du Figaro) notent l'émergence de bandes de filles tout aussi violentes que les garçons. Aussi bien Le Figaro que Le Monde insistent sur la violence qui gagne des générations plus jeunes et s'inscrit dans les peurs de ceux qui les côtoient. "Les nouveaux visages de la violence" titrent Libération et le Figaro.

A côté de cet accord qui s'établit sur la montée et l'extension de "la" violence "des jeunes", et sur l'inscription de ce problème à l'ordre du jour des préoccupations des grands du journalisme, les initiatives gouvernementales et les prises de position des membres du gouvernement sont largement commentées et donnent lieu à évaluations, débats et critiques. La plupart des journaux dissèquent les dissensions (au tout début 1998 après Strasbourg) entre les bureaucra-

---

[1] Voir S. BODY-GENDROT, *"Ville et violence"*, éditions PUF, Paris (1993) ; Ch. BACHMANN, N. LE GUENNEC, *"Violences urbaines"*, éditions Albin Michel, Paris (1996) ; Ch. BACHMANN, N. LE GUENNEC, *"Autopsie d'une émeute. Histoire exemplaire du soulèvement d'un quartier"*, éditions Albin Michel, Paris (1997).

ties d'État que sont la police et la justice, les avis contraires du ministre de l'Intérieur et du Garde des Sceaux (sur les formes de pénalisation à mettre en œuvre) contribuant ainsi d'une part, à inscrire les manières de penser le problème propres aux responsables hiérarchiques de chacun de ces secteurs dans leur propre façon d'analyser les événements et d'autre part, à imposer l'idée que le règlement de la "violence" passe par sa sanction. De la même façon, les sources officielles délivrées par ces administrations sont utilisées et commentées (les chiffres différents sur la montée de la délinquance et des délits sont publiés), les analyses effectuées par des acteurs attachés soit à certaines hauteurs administratives soit au Gouvernement sont auscultées et expliquées (entretien avec une commissaire de police, L. Bui-Trong [1], dans *Le Monde*, sur son échelle graduée de la violence, présentation du rapport au ministre de l'Intérieur fait par S. Body-Gendrot et N. Le Guennec sur les violences urbaines). Le fait que ce soit *Le Monde* qui couvre ainsi les problèmes de violence (il y aura également dans un dossier en trois volets des pages entières consacrées aux "violences en France" en janvier 1999) est important : il montre que cette question est devenue un enjeu consacré et, en même temps, il conforte sa consécration en fait social irréfutable, requérant l'expertise et le débat entre spécialistes plus que des prises de position idéologiques. Que des sondages sur le sentiment d'insécurité des Français (*Nouvel Observateur*, *Le Figaro*) soient publiés, sondages venant attester de la gravité de la situation présente et des demandes sociales majoritaires pour une meilleure tranquillité de vie, contribue à rendre légitimes les attentes en matière d'ordre et de sécurité et à faire définitivement des solutions de sanction préconisées les seules solutions politiques possibles au problème posé.

Un réseau élargi d'échanges des expertises s'établit ainsi et une interprétation "haute" des phénomènes de violence urbaine se consolide qui calque les points de vue adoptés par les journalistes sur ceux délivrés par un ensemble d'acteurs liés à l'État. Le Gouvernement, mais aussi ses différentes administrations affectées, à un titre ou à un autre, par les conduites agressives des "jeunes" (police, justice, école, habitat social) se sont, en effet, constitués en observatoires de la violence (produisant des statistiques et des analyses nourries de leur pratique professionnelle) et offrent aux journalistes des informations et des interprétations directement mobilisables pour écrire des articles informés et "sérieux". A cette occasion s'opère un recentrage des interprétations sur une conception "exécutive" de l'action publique et des modalités de sa mise en œuvre [2]. Si un tel "tournant exécutif" renforce des tendances déjà en cours depuis la fin des années 1980 [3], notamment avec l'abandon d'une conception municipaliste des politiques en direction des populations défavorisées, il s'effectue ici très fortement. Mobilisant une autre conception de l'action directement centrée sur l'efficacité, la comptabilité et l'évaluation, il s'accomplit au détriment des interprètes anciens des mouvements de jeunesse ou des phénomènes urbains et d'une représentation sociale élargie des problèmes de la pauvreté, plus proche des conditions de vie des populations démunies. Les problèmes des logements sociaux et de la gestion politique du parc locatif, le chômage ou la précarité sociale ne sont plus évoqués

[1] *Le Monde*, 8 décembre 1998. La présentation de cette commissaire de police, dans laquelle est rappelée sa formation de normalienne, tend à montrer que ce problème est traité de façon "intellectuelle" (à la fois savante et dépassionnée) par ceux qui ont, au sein de la police, en charge de lui trouver une solution. À travers elle c'est une autre image de la police qui est présentée, moins sujette aux rapports de force violents, plus réfléchie et "intelligente", ce qui justifie l'écoute de ses analyses voire la reprise des points de vue qu'elle propose.

[2] Voir P. LASCOUMES, *"L'Éco-pouvoir, environnement et politiques"*, éditions La Découverte, Paris (1995).

[3] Comme le montre V. LINHART, in *"La "ville" comme objet de politique publique"*, Thèse d'État, IEP Paris (1996).

et les politiques publiques anciennes (politiques sociales et politiques de l'immigration) qui ont conduit, pour une part, à cette situation sont rendues quasiment invisibles.

Dans la presse, les sociologues auparavant sollicités tendent à être remplacés [1] par de nouveaux venus, eux aussi directement spécialisés dans les problèmes de "violence" (S. Roché, H. Lagrange). Une division des savoirs et des interprétations s'établit. Ainsi, seuls l'Humanité et Le Parisien continuent, même si eux aussi font appel à ces experts, à aller sur le terrain, à donner la parole en direct aux habitants des quartiers défavorisés ou, comme le quotidien communiste, à ouvrir ses pages à des ethnologues, psychologues, travailleurs sociaux ou aux élus des banlieues : tous ceux qui sont professionnalisés dans l'encadrement des plus démunis (et non dans le contrôle ou l'observation de la violence ou des comportements agressifs).

### Une reformulation de la " question sociale "

Ce sont d'abord des logiques politiques et commerciales qui ont sous-tendu l'intérêt croissant des journalistes à rendre compte des " incidents " qui agitent "les banlieues", avec pour effet de politiser le malaise social dont ils résultent (occupation des "unes" des journaux, multiplication des reportages, signature de journalistes politiques, généralisation des problèmes soulevés). Ce sont ces logiques qui, ensemble, ont contribué à faire de ces phénomènes un événement appelant de toute urgence l'attention et l'intervention des pouvoirs publics. Mais c'était avec des considérations sans lien avec la réalité observée et pour d'autres usages que ceux de la comprendre.

Dans ce premier temps, les regards portés sur le malaise des banlieues sont, en effet, moins animés par le souci de rendre compte de ce qui se passe que par les enjeux propres à l'univers journalistiques du moment. Enjeux proprement médiatiques pour les news magazines comme la quête d'audience et de lectorat à un moment où celle-ci est en baisse et où s'opère une sorte d'alignement de leur part sur une conception de l'information portée par les médias télévisuels (scoop, insistance sur le sensationnel, le spectaculaire ou l'extraordinaire, reportages destinées plus à illustrer qu'à faire connaître). Enjeux politiques pour une presse qui, dans le contexte d'une droite quelque peu laminée nationalement par les organisations de gauche, est devenue la seule tribune où celle-ci peut faire entendre son opposition au Gouvernement en place et où elle-même peut continuer à jouer un rôle directement politique en diffusant les arguments intellectuels d'une droite rénovée, notamment par la "nouvelle droite" [2]. Enjeux fort éloignés du "malaise des banlieues" : ils ont favorisé cependant une vision détachée de ces cités, de leurs habitants et de leurs problèmes favorisant la production de clichés et de stéréotypes fondés sur les événements et les jeunes les plus visibles et les plus brutaux (c'est-à-dire les moins ordinaires ou les plus marginaux dans la vie de ces quartiers) et jouant sur la peur d'une insurrection sociale liée à l'immigration (crainte d'une islamisation croissante des quartiers pauvres,

.....  
[1] Certains vont déporter (comme F. DUBET) leurs analyses sur d'autres objets eux aussi sujets à violence (l'école par exemple) après avoir relu leurs travaux précédents à la lumière de la nouvelle actualité (F. DUBET, D. LAPEYRONNIE, " *Les quartiers d'exil* ", éditions Le Seuil, Paris (1992) , d'autres vont écrire des essais de réflexion plus générale sur la société (pour insister sur la crise qu'elle traverse, comme A. TOURAINE).

[2] Sur les liens entre Le Figaro (notamment Le Figaro Magazine), la "nouvelle droite" et le Club de l'Horloge, P.-A. TAGUIEFF, " *La stratégie culturelle de la Nouvelle Droite en France, 1968-1983* ", in Vous avez dit fascismes?, éditions Arthaud-Montalba, Paris (1984).

d'un retour au communautarisme montré comme incapable d'une intégration à la République, voire apparition d'un intégrisme militant et "terroriste"). C'est cette vision première des banlieues qui va être reprise par la suite mais retraduite, retravaillée et en quelque sorte occultée.

Le renversement des perspectives anciennes qui s'amorce à partir de 1995-96 en témoigne. Dans l'imposition d'une compréhension en termes de droit et de normes (et non plus de conditions sociales), se construit une neutralisation des origines politiques et médiatiques qui conserve malgré tout l'imaginaire de dangerosité et de subversion [1]. Le spectaculaire devient radicale nouveauté et phénomène inquiétant. L'extrémisme politique se métamorphose en urgence politique. Ce changement de regard permet une reformulation du "problème des banlieues" : non plus problème social élargi redevable d'un traitement politique de la vulnérabilité sociale et de l'immigration mais problème objectif d'ordre public requérant un traitement spécialisé de lutte contre la déviance. La délinquance constitue désormais une sorte de "nouvelle question sociale" et "la violence" devient la catégorie d'État mobilisée pour la comprendre. Cette reformulation enregistre d'une part, la réorientation des politiques conduites à l'égard de la pauvreté, notamment sous l'effet de l'impuissance ressentie et comprise, par les responsables politiques de tout horizon, à résoudre le chômage. D'autre part, elle est rendue possible par une déréalisation sociale des phénomènes observés qui s'appuie sur une naturalisation des jugements émis autorisant une forme de moralisation des analyses ; si elle a trouvé arguments et réalisme d'abord dans les différences de style de vie ayant cours dans les "quartiers sensibles" ou les "zones difficiles" (largement relatés ou mis en scène : ordures jetées par les fenêtres, bâtiments délabrés et tagués, enfants en pagaille, jeunes qui "zonent" au pied des immeubles et qui insultent les passants etc.), elle les trouve désormais dans ces instruments supposés plus neutres et scientifiques [2] que sont les statistiques soulignant l'accroissement de la délinquance et de la violence.

La reformulation du malaise "des banlieues" en problème de violence pose celui-ci en question "technocratique" dont le règlement appelle l'expertise et non l'idéologie enflammée. Consacrée par les nombreux rapports, comptes rendus ou discours officiels [3], elle permet le ralliement de journaux jusque là minimalistes ou réticents sur ces questions (comme *Le Monde*, *Libération*). Ils trouvent là, en effet, une occasion de commentaires "neutres" et "objectifs" (donc dépolitisés et "déspectacularisés") du malaise social ausculté (argumentation fondée sur des chiffres, analyses de sondages, appels des experts) qui les distingue dans la concurrence les opposant aux news magazines ou à une presse plus politisée qui continuent à afficher prises de positions engagées et jugements sociaux. Partant, ces quotidiens plus "intellectuels" (au vu de leur type de lectorats et de l'image du journalisme dans laquelle ils se reconnaissent) contribuent à inscrire la violence dans l'objectivité des faits sociaux et à la poser en fléau social à réduire.

[1] Sur ce point, H.REY, *"La peur des banlieues"*, Presses de Sciences Po, Paris (1996).

[2] Pour une critique des statistiques sur la "violence", Ph. ROBERT, S. ROCHÉ, *"Débat autour d'insécurité et libertés"*, Les cahiers de la sécurité intérieure, n°19, (1995).

[3] Par exemple, S. BODY-GENDROT, N. LE GUENNEC, *"Mission sur les violences urbaines"*, La documentation française, Paris (1998). *"Jeunesse, violences et société"*, Regards sur l'actualité, 243 (juillet-août 1998). Haut Conseil à l'intégration, *"Affaiblissement du lien social, enfermement dans les particularismes et intégration dans la cité."* Rapport officiel, Paris (1997).

Cette reformulation du "problème des banlieues" en problème de violence et d'ordre public, si elle rend manifeste un changement dans les représentations des commentateurs et acteurs politiques, demande explications à la fois sur ce qui la rend envisageable et durablement tenue.

## 2 - Des regards extérieurs

Une part des raisons de ce changement de paradigme renvoie, certes, au milieu journalistique lui-même et aux relations de grande extériorité qu'il entretient avec les jeunes issus des milieux populaires défavorisés. Mais il ne pourrait pleinement se réaliser sans y être préparé par une "humeur" ambiante liée à une conjoncture politique et intellectuelle alarmiste.

### Une professionnalisation du journalisme modifiée

La professionnalisation d'un métier, comme l'ont montré nombre de sociologues du politique, va toujours de pair avec la constitution d'intérêts autonomes, spécifiques à l'univers considéré, qui forment le prisme à travers lequel le monde social et politique est interprété, analysé, commenté. Or, toute une série de transformations a traversé le milieu journalistique depuis les années 1980 : renforcement du pôle commercial [1], redéfinition du journalisme et de l'image du "grand" journaliste. Elle se traduit par un renforcement de la division du travail journalistique qui renvoie au plus bas de la hiérarchie de l'excellence professionnelle les journalistes locaux et les reporters sociaux. C'est dire ainsi que les observateurs qui "collent" le plus au monde social sont ceux dont le travail et les avis sont le moins susceptibles de se voir entendus et reconnus dans leur journal, à moins d'être présentés comme une simple illustration d'un propos plus généraliste ou de répondre aux attentes de la ligne éditoriale [2]. La redéfinition des normes de compétence professionnelle a joué encore autrement, cette fois dans le commentaire proprement politique.

La compétition, moins aperçue, entre journalistes et hommes politiques pour la définition de la bonne manière de faire la politique s'est elle aussi intensifiée notamment sous l'effet de la proximité de leur recrutement social (ils ont souvent entrepris les mêmes études universitaires ou le même passage à l'IEP de Paris, ils viennent de milieux sociaux voisins). Elle concourt, de façon paradoxale, à poser en normes d'excellence professionnelle du "grand" journaliste une posture de surplomb adoptant, pour mieux juger les politiques accomplies et leurs auteurs, le point de vue de la pratique politique. Les analyses sur les usages journalistiques des sondages [3] ou des biographies d'hommes politiques [4] ont souligné cette tendance de l'univers médiatique à tenter d'échapper à sa subordination aux hiérarchies politiques en retournant contre elles les enjeux sur lesquels elles construisent leur autorité. Par leur professionnalisme même, les journalistes politiques tendent ainsi à se placer, pour traiter avec autorité des événements survenus

.....  
[1] D. MARCHETTI, "Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique dans les années 80 et 90", Thèse d'État, EHESS (1997). Également "Télévision et politique", in *Politix*, n°37 (1997).

[2] Pour une analyse concrète de ce phénomène et ses effets, A. ACCARDO, dir., "Journalistes précaires", éditions Le Mascaret Bordeaux (1998).

[3] P. CHAMPAGNE, "Faire l'opinion", éditions de Minuit, Paris (1988).

[4] A. COLLOVALD, "Jacques Chirac et le gaullisme", éditions Belin, Paris (1999).

dans les banlieues, dans la même position que les décideurs politiques et leur empruntent leurs catégories de jugement et d'évaluation. L'actualité et ses problèmes, dès lors, sont abordés non seulement pour eux-mêmes mais aussi pour les jugements en termes d'efficacité et de responsabilité qu'ils permettent d'émettre sur l'activité des hommes politiques. En même temps, s'opère une circulation accélérée des conceptions du monde, des manières de le penser et de le représenter entre univers journalistique et politique qui tend à refermer les interprétations du monde social sur des schèmes qui leur sont communs. Semblable diffusion des perceptions favorise une autonomisation accrue des représentations vis à vis de celles portées par ceux qui n'appartiennent pas à ces milieux sociaux. Elle se rejoue dans l'apparition de journalistes spécialisés dans le traitement des "violences urbaines". Leur formation professionnelle, les compétences particulières qu'ils mobilisent pour regarder et lire les "événements" sont défaits de la vision sociale ou politisée qui était celle des premiers journalistes sociaux. Cette prise de distance professionnelle est accusée par l'écart social qui organise leurs rapports aux jeunes sans avenir des banlieues.

Le recrutement social des journalistes (milieux plutôt favorisés, études longues, lieux de résidence hors banlieue) et leur professionnalisation croissante dans le travail journalistique contribuent, en effet, à les rendre étrangers aux groupes de jeunes issus des fractions populaires les plus basses qu'ils observent et à construire des relations à ceux-ci fondées sur la plus grande extériorité sociale et politique. C'est cette extériorité qui fait de leur rencontre avec ces groupes de jeunes des rencontres improbables propices à l'élaboration de jugements fortement ethnocentriques. Ils vont de pair avec une vision "cultivée" et "morale" des comportements observés qui favorise toutes les incompréhensions pratiques face aux actions individuelles ou collectives engagées ou aux expériences sociales vécues [1]. Ce regard ethnocentrique pousse à toutes les réductions ou abstractions élaborées par des observateurs qui ne voient plus (même si certains ne l'écrivent plus ainsi) que "ghetto", "désolation" et "surpopulation immigrée" là où les résidents (et des acteurs proches d'eux, sociologues de terrain, ethnologues, travailleurs sociaux ou journalistes locaux) voient d'abord difficultés des conditions de vie, sociabilité populaire et diversité sociale des conduites de vie [2]. C'est ce regard qui est également au principe à la fois des tentatives (réussies ou non) de manipulation des jeunes pour les faire jouer aux délinquants que ces observateurs extérieurs les croient être et de la déconcertation ou l'indignation morale qui les frappe quand ils regardent ce cadre de vie et ces populations en tous points étrangers à leur propre mode de vie. Cet écart social vient à être redoublé par un écart politique cette fois-ci.

Les manifestations de plus en plus fréquentes de lycéens ou d'étudiants depuis 1986 ont ouvert l'accès d'une jeunesse scolarisée au rang d'acteur politique autonome (le plus souvent regardée avec bienveillance) ; elles ont pour effet involontaire d'attester aux yeux des observateurs (et notamment de ceux, anciens militants de gauche reconvertis dans le journalisme, qui seraient susceptibles d'être les plus portés à la sympathie) de la brutalité et de la non conformité des modes d'expression publique des jeunes des banlieues ainsi que du caractère non poli-

[1] Il faudrait bien sûr ici mieux restituer leur attitude respective notamment en analysant leur trajectoire sociale, leur rapport au métier de journaliste et leur position précise au sein de leur journal.

[2] Par exemple, D. LEPOUTRE, *"Cœur de banlieue. Codes, rites et langage"*, éditions Odile Jacob, Paris (1997). G. MAUGER, *Espace des styles de vie déviants des jeunes de milieux populaires*, in Ch. BAUDELLOT, G. MAUGER, *"Jeunesses populaires. Les générations de la crise"*, L'Harmattan, Paris (1994). G. MAUGER, C. POLIAK, *La politique des bandes*, in Politix, n°14 (1991).

tique (ou anomique et aliéné) de leur mobilisation [1] "Casseurs", "briseurs de règles du jeu" : ces jeunes semblent bien peu aptes à la citoyenneté ou du moins à une représentation politique conventionnelle. L'écoute extrêmement favorable reçue par les promoteurs de "Stop la violence", tous jeunes "blacks, blancs, beurs" des banlieues (et tous scolarisés et sages) montre bien ce qui est attendu d'une parole politique profane sur la question de la violence en même temps que le peu de chances qu'il y a à voir ceux de "la galère" pouvoir y répondre. Des études [2] ont montré combien l'état de "galère" rendait improbable toute implication dans des actions collectives conventionnelles reconnues comme pertinentes par les acteurs politiques (et administratifs ou journalistes). La défiance à l'égard de ceux qui accèdent à des responsabilités mais aussi les attitudes velléitaires et individualistes sapent constamment les tentatives d'auto-organisation. L'opacité et la complexité des procédures représentatives contribuent encore à décourager ce type de jeunesse populaire cumulant les handicaps, pour qui la politique c'est surtout le monde "des autres".

L'éloignement social et politique organisant les relations des journalistes aux jeunes habitants des banlieues ne peut que favoriser la libération de leurs imaginaires sociaux et politiques qui se cristallisent dans une vision négative des habitants des banlieues. Stigmatisation explicite ou implicite : c'est toujours en termes de manques, de ratés, de défauts que leurs attitudes ou leurs comportements sont déchiffrés. Cette manière de voir, d'abord inacceptable comme telle dans ses premières modalités d'expression, devient peu à peu dicible et autorisée sous l'effet des approbations multiples qu'elle reçoit et qui en dénie le "racisme de classe".

### Une conjoncture politique et intellectuelle alarmiste

La progressive transformation puis fermeture des interprétations sur cette vision négative accompagne, rencontre et trouve renfort dans une "humeur intellectuelle" ambiante qui s'exprime dans des discours sur la "crise des institutions républicaines", la "fin du creuset français", la "décivilisation" ou "démodernisation" de la société française trouvant appui dans des travaux sociologiques ou de sciences politiques actuels (recherches sur le multiculturalisme et la société fragmentée, la France éclatée, la République menacée, etc). On n'en finirait pas de lister les ouvrages, articles, prises de position publiques qui donnent une vision alarmiste du monde d'aujourd'hui par laquelle se trahit l'inquiétude morale d'une élite intellectuelle souvent proche des univers journalistique et politique.

Cet "esprit public", selon les mots de Tocqueville, concourt à définir la situation sociale et politique présente comme inquiétante et pathologique tant elle est extraordinaire, sans précédent et puise dans tous les événements de l'actualité ses arguments sur l'exceptionnalité menaçante du moment : affaire du foulard en octobre 1989 qui devient une véritable affaire nationale faisant craindre pour la laïcité républicaine au nom d'une ethnicisation affichée et d'un "militantisme intégriste voilé" ; affaire Kelkal en 1995 venant témoigner du danger de l'islamisation des banlieues et du terrorisme qui guette s'il venait à s'installer [3]. Cette représentation

.....  
[1] C'était par exemple le constat de F. DUBET après son enquête en banlieue, in *"La galère. Jeunes en survoie"*, éditions du Seuil, Paris (1987).

[2] Outre celle de F. DUBET, voir O. MASCLÉ, *"L'échec d'une mobilisation. L'émergence du quartier comme catégorie politique"*, in *Critiques sociales*, n°5/6, (1994).

[3] Voir G. Kepel, *Les banlieues de l'Islam*, éditions du Seuil, Paris (1987).

"crisologique" [1] de la société trouve son réalisme à la fois dans l'étrangeté apparente des comportements des jeunes "immigrés" et dans l'état renouvelé de la compétition politique.

"Agents troubles [2]" : tels sont bien ces jeunes "immigrés" et d'abord sans doute parce que précisément ils ne sont pas des immigrés mais des enfants d'immigrés et des nationaux dont l'origine familiale est étrangère. Dès lors, le retour à l'Islam que beaucoup d'entre eux effectuent a tout de l'inquiétante étrangeté. Des travaux soucieux d'en comprendre la signification ont montré qu'il s'agissait d'une stratégie complexe de réinvention d'une identité, que celle-ci résultait non pas d'une allégeance avouée à un intégrisme militant ou à des croyances religieuses contraires à l'idéal républicain mais à l'inverse d'une intégration accomplie et souhaitée à la "communauté nationale" que venaient sans cesse contrarier les stigmatisations et discriminations dont ils étaient l'objet [3]. Reste que cette identité islamiste "imaginée" prend, aux yeux des intellectuels qui ont fait des "extrémismes politiques" leur spécialité, la valeur d'un illogisme incompréhensible tant elle semble donner raison aux dénonciations de montée du communautarisme et de l'ethnisation que lancent les plus opposés à la reconnaissance de l'immigration. L'introduction puis l'installation dans la vie politique du FN, faisant de l'immigration et de la sécurité les points forts de sa marque idéologique, en constituent pour eux le signe indicateur.

Si l'apparition du FN sur l'échiquier électoral a sans doute désemparé les hommes politiques établis et suscité des stratégies (d'alliance et de rejet) inédites et impensables auparavant, elle a également, en effet, suscité des discours et des travaux alarmistes sur la montée des extrêmes, le danger du populisme qui gagne aussi bien à droite qu'à gauche et d'un nationalisme "fermé" bien propre à ressusciter les vieux démons des années 30 [4]. Le FN n'obtient-il pas ses meilleurs scores électoraux en banlieue ? Les banlieues seraient passées du rouge au noir ? Qu'importe si, comme le remarque avec justesse H. Rey [5], des analyses précises du phénomène remettent en cause le stéréotype du "gaucho-lepénisme", montrent qu'il n'y a pas déplacement massif des électeurs communistes vers le FN, que les votes pour le FN ne sont pas liés au rejet des immigrés et à un racisme virulent, que les banlieues comptent majoritairement des élus de gauche et de la droite classique : les plus entendus des interprètes de la vie politique évoquent la "crise de la représentation politique", la montée du racisme et les méfaits insoupçonnés de la lutte contre le racisme, la dérive extrémiste que connaîtraient les banlieues. Ce discours doté d'une grande visibilité sociale (tant il est repris dans des revues et des maisons d'édition de grande audience) trouve un écho puissant dans la presse (comptes rendus, entretiens avec leurs auteurs). Souvent placé lui aussi du point de vue de l'action politique (quelles solutions préconiser et appliquer ? Que doivent faire les hommes politiques ?), il concourt à fermer le registre de la controverse publique sur des interprétations pensées en

[1] Sur ce point, M. DOBRY, " Brève note sur les turpitudes de la crisologie ", in Les Cahiers de la sécurité intérieure, n°7, (1991).

[2] Selon les mots d'A. SAYAD, " L'immigration et la pensée d'État. Réflexions sur la double peine ", in S. Palidda, dir., Délit d'immigration. La construction sociale de la déviance et de la criminalité parmi les immigrés en Europe, Bruxelles, COST A2 Migrations-CE, (1996).

[3] Voir entre autres, F. GASPARD, F. KHOSROKHAVAR, " Le voile et la République ", éditions La Découverte, Paris (1994). A.SAYAD, " L'immigration ou les paradoxes de l'altérité ", De Boeck / Éditions universitaires, Bruxelles (1991).

[4] Sur les problèmes que pose cette vision de la politique, A.COLLOVALD, " Les usages d'une catégorie incertaine : le populisme ", Communication au Colloque d'Arrabida, (août 1999).

[5] H. REY, " La peur des banlieues ", op. cit.



termes de normes et de droit et, partant, à les valider sur la question du "malaise des banlieues". Une telle représentation trouve sa confirmation dans une nouvelle argumentation publique qui offre une façon naturaliste et positiviste de comprendre la violence et la délinquance.

### 3 - Nouveaux circuits d'échange des représentations et des connaissances

La reformulation du problème des banlieues à laquelle participent à leur façon les journalistes va trouver sa plausibilité et sa vérification "savante" dans les points de vue développés par de nouveaux interprètes de la société et de ses règles du jeu. Leur apparition signale une transformation des circuits de l'information et des savoirs mobilisés sur les malaises sociaux et une recomposition du champ du pouvoir politique. Au fur et à mesure que le problème des banlieues se politise, semble s'enclencher une dépolitisation de son traitement (en termes de cadre cognitif et de solutions à appliquer) aboutissant à une sorte de "revanche symbolique de la police" en train d'acquiescer sa légitimité sur le front à la fois analytique et pratique.

#### **Nouveaux experts, nouvelles expertises**

Depuis 1996-97, de nouveaux interprètes sont sollicités sur les problèmes de violence ou des banlieues. A côté de journalistes spécialisés dans "la violence urbaine", une nouvelle génération de sociologues est venue se substituer à ceux des premières années. Directement spécialisée, elle aussi, dans la "violence urbaine", elle est porteuse de catégories interprétatives et de savoirs sur le monde social centrés sur "la déviance" ou la "délinquance", souvent inspirées du modèle américain. Or, le plus souvent ces nouveaux appelés tendent à relire sous l'angle de la violence toutes les conduites adoptées en banlieue par leurs jeunes habitants et à entreprendre, à partir de cette question, une recherche étiologique des causes de leur brutalité dans leur personne même (et non dans les situations affrontées ou dans l'expérience sociale vécue). D'abord catégorie de pensée, la violence devient ainsi incarnée, un mode d'être au monde dont il ne reste plus qu'à retracer la généalogie par voie de filiation des attitudes personnelles.

Lecture étiologique, lecture également rétrospective [1] ou régressive qui part du résultat pour remonter à ses origines supposées, elle favorise une conception individualisante de la violence qui fait de l'individu "violent" le seul responsable de ses actes : les usages relâchés de la notion "d'incivilité", créée tout récemment et importée des États-Unis par S. Roché, largement employée dans la presse et au Gouvernement, accèdent ainsi à une représentation des "jeunes des banlieues" en termes négatifs et tendent à produire une vision naturaliste ou continuiste de leurs comportements. En voulant désigner des pratiques sociales juvéniles relativement nouvelles (indiscipline systématique, agressivité verbale tournée contre les adultes), elle requalifie également autrement des pratiques anciennes, focalise l'attention sur l'ensemble des conduites juvéniles et les donnent à voir comme problématiques pour la vie en société tant elles sont susceptibles de déboucher très vite sur des actes délinquants lourds. Partant, l'incivilité présente les auteurs de ces pratiques "agressives" sinon comme des "barbares" ou des "sauvages", du moins comme des êtres asociaux, non civilisés, directement responsables de la montée de la

.....  
[1] Dont il a été montré les dangers pour une compréhension exacte de l'histoire politique, voir P. VEYNE, *"Comment on écrit l'histoire"*, éditions du Seuil, Paris (1978).

violence et d'un fort sentiment d'insécurité. Mais on pourrait faire une analyse semblable de la notion de "sécurité" ou d'insécurité" qui recouvre des phénomènes hétérogènes sans lien les uns avec les autres (violence réelle contre les personnes mais aussi dégradation des bâtiments publics et insécurité ressentie) tout en suggérant d'abord l'atteinte à l'intégrité des personnes et les attaques physiques.

Sous cet angle, l'échelle graduée de la violence proposée par la commissaire L. Bui-Trong est exemplaire de cette façon naturaliste et positiviste de penser les comportements "illégaux" ou non conventionnels. Elle est exemplaire également de la montée dans le débat public sur le malaise des banlieues, à partir de 1997, d'experts liés aux différentes bureaucraties intervenant pratiquement sur les questions de "violence urbaine" : magistrats et surtout commissaires de police qui connaissent un succès social inaccoutumé (nombreux sont ceux qui publient leurs mémoires ou leurs commentaires sur les banlieues). Appelés de plus en plus souvent pour donner leur point de vue dans la presse (alors que ce sont de moins en moins les sociologues ayant travaillé sur les banlieues comme cela a été longtemps le cas, si ce n'est ceux qui sont experts dans le domaine de la "violence"), ils sont également ceux qui offrent des statistiques confirmant l'importance, la croissance et la gravité du phénomène. L'apparition de ces nouveaux experts rattachés à l'Intérieur et dans une moindre mesure à la Justice concourt à attester de la nouveauté de la "violence urbaine" dont le caractère inédit ne peut qu'appeler une rénovation des interprétations. De nouvelles problématiques émergent directement reliées au renouvellement que connaît l'analyse des politiques publiques : problématiques en termes de "risques collectifs" ou de "gestion des crises" qui renvoient dans l'oubli tous les travaux sociologiques anciens sur la délinquance juvénile, les milieux populaires et les problèmes d'urbanisation et de logement social (tels qu'ils avaient pu être sollicités par le ministère de l'Équipement via les groupes de travail instaurés par les Annales de la Recherche Urbaine).

### La " revanche symbolique " de la police

L'IHESI (Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure), créé en 1989, n'est pas étranger à ces changements opérés dans les commentaires sur le problème des banlieues : il a permis une rénovation de la police et de son image qui a rencontré les aspirations de commissaires issus des Renseignements généraux – et spécialisés dans le terrorisme – à ce moment-là en pleine reconversion dans l'analyse et le traitement des "banlieues" sous l'angle de la "sécurité" et de la tranquillité publique [1]. Stratégie d'extension du domaine de compétence des techniques policières et volonté affichée de produire des politiques professionnalisées et sectorisées [2] se conjuguent pour à la fois détrôner la Justice du terrain des réflexions sur la sécurité, supplanter l'Équipement dans le domaine de l'analyse des désordres urbains et rivaliser avec les polices européennes et surtout nord-américaines perçues comme ultra compétentes en ce domaine.

.....  
[1] Sur la rénovation de la police liée aux enjeux internationaux que posent le terrorisme et l'immigration, D. BIGO, " *Polices en réseaux. L'expérience européenne* ", Presses de Sciences Po, Paris (1996). Sur la division du travail policier et sa hiérarchisation, D. MONTJARDET, " *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique* ", éditions La Découverte, Paris (1996).

[2] Ce que manifestent la publication d'une revue scientifique d'abord interdisciplinaire - *Les Cahiers de la sécurité intérieure* -, le financement de recherches savantes, le souhait de créer un troisième cycle universitaire.

L'IHESI apparaît, en effet, tout à fait central dans le changement de paradigme accompli tant cet institut a fonctionné (comme avant lui la Recherche Urbaine) comme lieu de recyclage des savoirs sociologiques, d'échanges "interdisciplinaires" (entre sociologues, politologues, policiers, préfets) et d'importation de conceptions et de savoir-faire pratiques venus des États-Unis et élaborés pour contenir les émeutes raciales des ghettos noirs. La plupart de ceux qui interviennent publiquement désormais sur la question des banlieues sont passés par l'IHESI (que ce soit les commissaires mais aussi les sociologues) et à partir de 1993, un recentrage drastique sur les conceptions proprement policières de l'action publique à conduire en direction des banlieues au détriment des conceptions issues des sciences sociales s'est opéré.

Une vision "professionnelle" des banlieues et des événements qui les affectent portée par des experts (que ce soit les sociologues spécialisés dans la violence ou la délinquance ou que ce soit la police) et entièrement orientée par des soucis "sécuritaires" (ou de normes et d'ordre public) rencontre et reprend ainsi la vision spectaculaire et alarmiste promue par les premiers médias mobilisés sur cette question mais en la retravaillant dans un sens plus technicisé qui lui permet de gagner en extension et en force d'imposition auprès de commentateurs jusque là réticents. Cette vision, sinon élaborée par la hiérarchie policière du moins désormais monopolisée par elle, n'aurait pu connaître une telle réussite sociale sans la transformation de la "violence urbaine" en enjeu politique et gouvernemental majeur et la réorganisation de la compétition entre ministères pour en obtenir le traitement dans laquelle le ministère de la Ville se voit concurrencé (et marginalisé) par l'Intérieur et la Justice, politiquement dominants dans la conjoncture actuelle. Ce sont eux, on vient de le voir, qui ont une emprise croissante sur la production des connaissances pertinentes sur ces questions (production de chiffres et d'analyses soit par leurs propres experts soit par des chercheurs qu'ils financent) et qui sont les principaux producteurs du cadre cognitif appliqué, à partir duquel les autres acteurs sont tenus de plus en plus de se situer. Les conséquences sont de deux sortes.

D'une part, les mesures de prévention sociales impulsées par le ministère de la Ville se trouvent facilement disqualifiées (ou disqualifiables) au nom de leur aspect non mesurable et donc indéterminé, ce qui constitue un handicap du point de vue de l'évaluation des politiques publiques.

D'autre part, ce circuit déplacé et refermé de l'échange d'informations sur des experts de la "violence" élève les coûts d'accès à la parole publique autorisée pour toute intervention discordante : que ce soit celle des anciens professionnels de l'encadrement des populations préca-risées (travailleurs sociaux, psychologues etc.) déjà déstabilisés par la création de nouvelles fonctions d'intermédiaires locaux (les chefs de projet) rattachés au ministère de la Ville ; que ce soit celle de ces "profanes irrécupérables" que sont les "jeunes des banlieues" renvoyés à leur isolement et leur stigmatisation sans grande chance de réussir à se faire entendre autrement qu'en faisant de la "violence" leur mode récurrent de prise de parole politique : la seule façon pour eux, sans doute, "d'agrémenter leur descente aux enfers" [1].

-----

[1] Selon les mots de P. WILLIS dans "L'école des ouvriers", in Actes de la recherche en sciences sociales, n°24 (1978).

# Les incivilités : usages d'une nouvelle catégorie.

---

Par **Christiane Bonnemain**

Etymologiquement, le vocable " incivilité " désigne l'inobservation des convenances ou des bonnes manières en usage dans un groupe social. L'incivilité c'est l'impolitesse, le non - respect des personnes et des lieux. Aujourd'hui, la notion est souvent utilisée dans un sens plus large pour désigner un ensemble de faits ou de comportements que l'on a des difficultés à identifier sous un autre vocabulaire. Le terme est couramment employé, mais peut l'être dans des sens différents par les principaux acteurs concernés. Il s'agit alors de mettre à jour les usages différenciés de ce terme au niveau local.

Ce texte repose sur l'analyse d'un questionnaire rédigé et envoyé par la DIV à toutes les préfectures en juillet 1998, en vue d'établir un état des lieux sur le thème des incivilités.

Soixante-dix préfectures ont répondu, certaines renvoyant plusieurs questionnaires remplis soit par plusieurs communes de leur ressort, soit par divers services, d'où un retour de 127 questionnaires dont : 43 remplis par les services des préfectures; 32 par des services de police; 21 par des municipalités; 7 par des services de gendarmerie; le reste se répartissant entre Parquet, éducation nationale, bailleurs sociaux, sociétés de transport ou les services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse.

Le questionnaire portait d'une part, sur la notion d'incivilité, point que l'on abordera plus particulièrement ici; et d'autre part, sur la nature des dispositifs mis en place localement pour les gérer et dont on fera un rapide inventaire car la variété de ces initiatives illustre les diverses conceptions de l'incivilité.

## 1 - La notion d'incivilité

### **De quels faits concrets parle-t-on ?**

La gamme des faits ou comportements désignés comme des incivilités comprend à la fois des atteintes contre les personnes, contre les biens, ou des atteintes à la tranquillité publique. Les plus fréquemment cités sont :

- Les violences verbales : insultes, injures, grossièretés, réflexions malveillantes .
- Les dégradations d'équipements publics (abribus, cabines téléphoniques, éclairage, vitres), de boîtes aux lettres, d'ascenseurs; de voitures (pneus crevés, rétroviseurs arrachés).
- Les tags, graffitis.
- Les nuisances sonores, cris, radio, moteurs.
- Les rassemblements de jeunes sur les trottoirs, dans les halls d'immeubles et parties communes, gênant le passage, s'appropriant les lieux transformés en parloirs, fumeurs, voire dortoirs, inspirant la crainte par leur comportement ou simplement par leur nombre.
- Le dépôt d'ordures, jet de détritus, crachats, urine dans la rue ou les escaliers, occasionnant des mauvaises odeurs.

- Les menaces et intimidations, l'attitude arrogante, les gestes obscènes, les grimaces, le fait de narguer les gardiens, les commerçants, les chauffeurs de bus.
- les violences légères et voies de fait.

Nombre de ces faits commis dans des lieux publics ou débordant l'espace privé (bruit), dégradant souvent l'environnement et dont les conséquences restent visibles longtemps si les réparations tardent, sont ceux qui gênent le plus les habitants dans leur vie quotidienne.

Sont également mentionnés des actes aussi divers que : le chapardage, le racket, l'incendie de poubelles, le refus d'obtempérer, l'inobservation délibérée du code de la route ou des règles de stationnement, la divagation de chiens sur la voie publique, les combats de chiens, le non-paiement de titre de transport, la circulation d'engins motorisés sur les trottoirs, les rodéos, l'abandon d'épave de voiture ou de cyclo, la fraude fiscale, le non-respect des files d'attente ou de l'interdiction de fumer, le chahut, les jeux bruyants et violents, mettre les pieds sur les sièges, la mendicité, la présence dérangeante de marginaux en ville.

### **Qualification juridique.**

La majorité de ces faits constituent bel et bien des infractions, délits ou contraventions, réprimés par le code pénal. Seuls quelques-uns ne sont pas, ou sont difficilement qualifiables : l'impolitesse, la grossièreté, l'attitude arrogante, les insultes s'il n'y a pas injure caractérisée; le chahut, les jeux bruyants et violents; rouler sur les trottoirs en mobylette, les rodéos, la mendicité; le non-respect des files d'attente; le rassemblement de jeunes "tenant les murs", sauf si le groupe a un comportement bruyant le soir (tapage nocturne) ou une attitude agressive (éventuel délit de violences en réunion);

Pourtant, les réponses au questionnaire montrent une grande diversité quant aux conceptions de l'incivilité en terme de qualification juridique.

Pour les uns (41 réponses), les incivilités sont bien des actes de petite délinquance, pénalement qualifiables et alors, s'interrogent certains, pourquoi parler d'incivilité ?

- La notion d'incivilité est discutable dans le sens où la majorité des faits labélisés comme tels constituent en fait des infractions.
- Néologisme euphémique pour désigner des faits déjà répertoriés et définis. Illusion que ce terme nouveau désigne des faits nouveaux.
- La plupart constituent des infractions pénales. Il faut se méfier de l'utilisation abusive du terme incivilité, vocable vague offrant l'inquiétant avantage de pouvoir regrouper sous un faux-semblant cartésien tous les aléas de la vie quotidienne, sans pour autant justifier d'une légitimité au regard de la loi.

En revanche, pour d'autres (25 réponses), le terme incivilité désigne uniquement des faits non incriminés par le code pénal, la distinction entre infraction et incivilité est nette :

- Faits par nature insusceptibles de recevoir une qualification pénale, sinon on parle d'infraction.
- Actes non pénalement punissables. S'il y a une infraction pénale, il n'y a pas incivilité. Il y a contradiction entre incivilité et infraction pénale.

Ce n'est pas une notion juridique, la loi ne parlant que de crime, de délit et de contravention:

- Le terme d'incivilité ne recouvre aucun concept juridique. Il n'existe aux yeux du magistrat que des infractions ou des comportements qui n'étant pas stigmatisés par le code pénal sont autorisés.
- Transgressions qui ne peuvent être traitées par la loi. Le concept d'incivilité est un concept social qui échappe aux catégories juridiques.

Inclure dans la notion d'incivilité des infractions, même mineures, constitue donc un usage abusif et dangereux du terme :

- Les incivilités ne relèvent que du code du savoir-vivre. Si les faits sont incriminés par le code pénal, on parle d'infractions. Il est à craindre que l'usage du terme n'entraîne une banalisation de la petite délinquance.
- Une définition élargie du terme incivilité représente une dérive de langage : les incivilités renvoient non seulement à tout comportement impoli, mais tendent de plus en plus à recouvrir des infractions contraventionnelles, voire délictuelles, d'où le risque de dépenalisation, de facto, de certaines infractions.
- Il est fort à craindre que l'usage qui tend à se généraliser dans le langage commun du terme incivilité comme synonyme d'infraction mineure ne vienne à banaliser les comportements délinquants et donc à les rendre d'une certaine manière admissibles, diminuant encore les repères de plus en plus flous de la population quant à la loi.

Entre ces deux groupes, on trouve des positions intermédiaires pour lesquelles l'incivilité recouvre à la fois des faits non qualifiables pénalement et des faits qualifiables soit en délit ou en contravention (26 réponses), soit seulement en contravention (30 réponses) car ce qui relève du délit, ce n'est plus de l'incivilité, mais de la délinquance :

- L'incivilité, c'est tout ce qui n'arrive pas au degré du délit.
- Dès lors qu'un délit est constitué, il s'agit d'un comportement délinquant, et non plus d'incivilité.
- Qualification non délictuelle car le délit est un acte de délinquance caractérisé.

On peut s'interroger sur les raisons d'une telle disparité dans les réponses.

### **Conception juridique et conception sociologique**

Il semble que la qualification donnée à l'incivilité soit liée tantôt à une position de principe, tantôt à un constat. Ceux pour qui l'incivilité ne peut être que de l'infra-pénal, partent du principe que si le fait est réprimé par le code pénal, c'est une infraction, et ce n'est donc pas une incivilité. Un acte ou un comportement est soit une infraction, soit une incivilité, mais ne peut être l'une et l'autre, les deux termes s'excluent. C'est une définition juridique, "légaliste" : la référence est la loi écrite, le code pénal. Position de principe aussi pour ceux qui incluent dans les incivilités des faits contraventionnels, mais en excluent a priori les délits car on tombe alors dans le domaine de la délinquance. Le critère de distinction est ici la gravité des faits, la véritable délinquance ne commençant qu'au délit. Les uns et les autres définissent l'incivilité en négatif par rapport à la notion de délinquance : l'incivilité, c'est ce qui n'est pas la délinquance, c'est - à - dire ce qui n'est pas réprimé par la loi pénale, ou ce qui n'est pas qualifié délit.

La qualification de l'incivilité découle pour d'autres d'un constat : ils citent les faits qu'il convient de nommer incivilités et constatent qu'il s'agit de contraventions, de délits, ou bien de

faits difficilement incriminables. C'est une définition plus pragmatique, sociale. Celle-ci peut refléter l'opinion personnelle du répondant ou bien se référer à ce que l'opinion commune, les médias, désignent généralement sous ce vocable. Cette position peut être induite par l'intitulé de la question : "de quels faits parle-t-on" et non pas "de quels faits s'agit-il pour vous?". Ainsi, certains donnent le sens étymologique du terme incivilité, qui se réfère donc à de l'infra-pénal, puis énumèrent des faits correspondant au sens courant actuel et répondent à la question sur la qualification en conséquence.

La variété des réponses pourrait donc résulter, en partie, de la façon dont a été interprétée la question et du point de vue juridique ou sociologique où l'on s'est placé pour y répondre.

### **L'incivilité : du non-qualifiable ou du non-poursuivi ?**

Les deux groupes qui ont les positions les plus opposées - l'incivilité est, ou au contraire ne peut être incriminable - se rejoignent pour critiquer l'emploi du terme incivilité. Les uns contestent la notion même car inutile puisque les actes ainsi nommés s'appellent déjà des infractions. Les autres jugent abusive son extension à des faits qualifiés pénalement. Dans les deux cas on estime qu'il y a un abus de langage et un risque de banalisation, voire de dépénalisation de ces actes.

Mais n'y a-t-il pas déjà une certaine dépénalisation de facto qui transparait dans les réponses au questionnaire? En effet, tous n'entendent pas la même chose en parlant d'infra-pénal. Si l'on désigne normalement ainsi ce qui est hors champ pénal, certaines réponses y incluent aussi des faits pourtant qualifiables. Par exemple, le jeune qui fait pétarader sa mobylette, le propriétaire du chien relégué sur le balcon et qui aboie, ou les jeunes rassemblés en bas des immeubles le soir et qui font du bruit, pourraient se voir infliger une contravention de troisième classe pour tapage nocturne. Celui qui dépose des ordures ou des canettes vides dans les escaliers ou en jette par la fenêtre, une contravention de deuxième classe. Bousculer volontairement quelqu'un, le gifler, lui cracher au visage ou jeter sur lui des immondices fait encourir une contravention de quatrième ou de cinquième classe, tout comme le fait de détériorer des boîtes aux lettres, du mobilier urbain ou saccager des parterres de fleurs. Quant au tagueur, il commet un délit.

Tous ces faits sont essentiellement d'ordre contraventionnel, souvent difficiles à prouver hors flagrant délit même si l'on sait dans le quartier qui en sont les auteurs, et encore plus à traduire sous forme de procédures (difficultés à réunir tous les éléments constitutifs de l'infraction) pour déboucher sur des poursuites judiciaires. Il en résulte une certaine assimilation entre d'une part, ce qui n'est juridiquement pas qualifiable et d'autre part, ce qui pourrait l'être mais n'est en réalité pas poursuivi pour diverses raisons, et qui glisse ainsi vers l'infra-pénal. Au critère de la pénalisation, s'ajoute celui de la judiciarisation. L'incivilité ne se définit pas seulement par rapport au texte de loi, mais en fonction de son application, de la réponse institutionnelle. Son domaine s'étend alors de ce qui n'est pas qualifiable à ce qui n'est pas traité :

- L'incivilité se réfère à des comportements blâmables qui sont qualifiés délits mineurs, et qui bien que pénalement répréhensibles ne donnent pas lieu à poursuite pour des raisons diverses : absence de preuves, absence de sanction appropriée, ou trop faible gravité des faits.
- Ce sont toutes les transgressions qui ne peuvent être traitées par la loi, soit que la transgression n'est pas suffisamment qualifiée (manque de respect, crachats, etc...), soit que l'anonymat ou la loi du silence empêche ce traitement.

- Doivent être intégrés sous l'appellation d'incivilité des faits non constitutifs des qualifications pénales classiques et des faits contraventionnels qu'il est devenu inhabituel de poursuivre par exemple cracher par terre dans des lieux publics, uriner dans les cages d'ascenseurs, proférer des obscénités ou des injures, la poursuite judiciaire étant considérée comme inadaptée.
- Les incivilités sont l'ensemble des désordres qui échappent aux sanctions du code pénal et aussi des faits qui bien que sanctionnables au regard des lois, ne sont pas ou peu poursuivis en raison de leur nombre (essentiellement les dégradations de toutes natures et les tags).

### **Le poids de l'institution**

La diversité des réponses est-elle liée à la diversité des répondants ? La comparaison entre les services est difficile en raison des faibles effectifs qui les composent. Toutefois si l'on considère police et gendarmerie réunies, 41% qualifient les incivilités de contraventions ou délits, contre 26,7% des préfectures et municipalités et 33,6% de l'ensemble des réponses. En revanche, elles ne sont que 10% à estimer que c'est uniquement de l'ordre de l'infra-pénal, contre 23,3% des préfectures et municipalités et 20,5% de l'ensemble des réponses. Police et gendarmerie auraient ainsi un peu plus tendance à voir dans les incivilités des actes toujours pénalisables, donc toujours de leur compétence.

Cependant, si pour 41% des policiers et gendarmes les incivilités sont du ressort du pénal, pour les 59% restant, il peut s'agir autant de faits pénaux que de faits non pénaux ou même uniquement de faits non pénaux. Et il en est de même pour toutes les autres institutions dont les réponses sont également très hétérogènes.

Le poids de l'institution pour expliquer les différences de qualification semble donc assez faible. Il n'y a pas de différence significative entre les réponses données par les différentes institutions et à l'intérieur de chacune d'elles les réponses sont très diversifiées. Il n'y a pas uniformisation en fonction des compétences respectives de chacun, de leur position éventuelle dans le dispositif de gestion des incivilités. On ne qualifie pas nécessairement l'incivilité de façon à s'en voir attribuer la gestion. Ce qui semble indiquer que la question des incivilités n'est pas forcément un enjeu de pouvoir, qu'elle n'est pas forcément perçue par les institutions comme une occasion d'élargir leur propre champ d'action. Elle peut être perçue aussi comme un problème difficile à résoudre, peu valorisant et dont on ne souhaite pas spécialement s'occuper, s'estimant déjà surchargé.

La position de la police, institution en ligne de mire à cet égard, est assez ambiguë comme le montrent les opinions des quelques commissaires ayant répondu au questionnaire. La compétence des services de police qui "doivent impérativement traiter les incivilités" ne fait parfois aucun doute, mais face à "l'impuissance" de la police à régler certains problèmes comme le tapage ou les rassemblements de jeunes, on attend aussi "des instructions précises du parquet". Mais d'autres, las de supporter les reproches d'inefficacité, jugent les incivilités davantage du ressort de la médiation sociale. On demande donc que la police puisse transmettre ces affaires à des médiateurs, la mise en place d'un réel dispositif de médiation sociale, ou le déploiement des agents locaux de médiation sociale "permettant de dégager la police nationale de tâches qu'elle ne peut assurer car ne correspondant pas à sa mission première". A l'intérieur d'une même institution, on observe donc des points de vue divergents quant à la définition et quant au traitement des incivilités.



## Définition sociologique

Les comportements ou actes désignés comme des incivilités sont définis comme asociaux, inciviques, déviant. Ils sont appelés désordres, conflits (familiaux, de voisinage), troubles de jouissance, inconduites sociales, petites malversations.

L'incivilité est ainsi décrite comme :

- Le non-respect d'usages, de règles tacites de la vie en communauté, et pas nécessairement la transgression d'une loi écrite.
- Un comportement égoïste, de défi, un acte gratuit. L'incivil cherche également à profiter des failles des institutions ("chauffard" profitant de l'absence de contrôle pour commettre une infraction, fraude fiscale).
- Un fait mineur mais répété et troublant la vie quotidienne.
- Un acte souvent impuni, même s'il est incriminable, en raison de l'attitude de la population (loi du silence, refus de porter plainte par peur ou manque de confiance en la justice); de la nature des faits difficiles à prouver; du dysfonctionnement des institutions policières et judiciaires. Certains faits (tags, injures, jets de pierres...) passibles d'une amende sont rarement réprimés. Cela tient moins à un problème de moyens qu'à un manque de mobilisation de la police à réprimer des petites contraventions, sachant que les sanctions ne seront pas appliquées car en-dessous d'un certain seuil, il n'y a pas de recouvrement. Un grand nombre de faits (insultes, dégradations d'immeubles et de véhicules, petites violences, menaces, jets de projectiles etc...) qui sont normalement sanctionnables pénalement, ne le sont plus faute de moyens de la justice mais aussi de temps. Ces faits, compte-tenu de leur surnombre difficilement gérable, font l'objet d'un non traitement judiciaire, soit par un sursis à exécution de poursuite, par une non exploitation du renseignement sur des plaintes qui finissent en contre X, ou par une généralisation de l'inscription sur main-courante. Aucune action ne peut aboutir si elle ne trouve écho auprès de la justice. Or il n'est pas rare de constater qu'une procédure est classée sans suite par le parquet pour des raisons diverses (encombrement des tribunaux, faiblesse du préjudice, minorité de l'auteur).
- Un acte qui contribue fortement au sentiment d'insécurité en raison précisément des caractéristiques précédentes : répétition, accumulation, visibilité d'actes affectant l'environnement proche et la vie quotidienne. Lien très fort avec le sentiment d'insécurité : les incivilités concernent un public élargi, à l'opposé de la plupart des délits traditionnels car elles s'inscrivent dans la durée (répétition), sont perceptibles par tous (conséquences visibles); elles sont le fait d'individus généralement bien identifiés par la population. Le sentiment d'insécurité ne repose pas sur la gravité de l'acte mais sur son caractère répétitif touchant directement la population dans sa vie quotidienne. En créant un environnement dégradé, les incivilités sont à l'origine de malaise et de mal-vivre qui, lui-même, crée un sentiment d'insécurité.

Sentiment d'insécurité aussi en raison du sentiment d'impunité dont bénéficieraient les auteurs et de l'inefficacité des institutions :

- Quand le code pénal a prévu une incrimination, si celle-ci reste non suivie d'effet, cela favorise l'émergence d'un sentiment de frustration ou d'incompréhension dans la population ayant pour conséquence de discréditer police et justice jugées peu efficaces.
- Lien d'autant plus étroit si les faits sont répétés et que rien ne semble fait pour les empêcher.
- Leur nature même, ne revêtant le plus souvent aucun caractère pénal, alimente le sentiment d'abandon et de peur, aggravé par l'absence de réponse institutionnelle. Impression que personne "ne veut rien faire".

Mais on relève aussi une distorsion entre le sentiment d'insécurité et les statistiques de la délinquance, tout en soulignant que ce décalage peut justement être révélateur de l'impact qu'ont les incivilités sur le sentiment d'insécurité dans la mesure où elles ne sont pas recensées dans ces statistiques. Les statistiques ne rendent pas compte de la réalité car elles ne comprennent que les faits qualifiés ayant donné lieu à dépôt de plainte. Les actes d'incivilités non comptabilisés génèrent un sentiment d'insécurité.

## 2 - La gestion des incivilités

L'émergence de la notion d'incivilité a amené les acteurs locaux à s'interroger sur la pertinence des réponses institutionnelles "classiques", policières et judiciaires en particulier. Ce qui a suscité, dans le cadre des actions locales de prévention ou des contrats locaux de sécurité, l'apparition de plusieurs initiatives locales afin de traiter les incivilités et/ou d'en réduire l'impact.

Rappelons que notre propos n'est pas l'étude de ces initiatives dont certaines sont par ailleurs analysées (cf. partie IV, Initiatives locales : ajustements et incertitudes) mais qu'il s'agit simplement ici d'en dresser l'inventaire, dans la mesure où la pratique des acteurs traduit leur perception de l'incivilité. En effet, la désignation des institutions compétentes pour les gérer et des actions à mener est tributaire de la définition que l'on se donne des incivilités. Si l'incivilité est perçue comme étant de l'ordre du "vivre ensemble", on va privilégier les réponses en amont du pénal. Au contraire, si elle est définie comme de l'ordre de la loi, elle est du ressort de la police et de la justice et on va plutôt tendre à améliorer le rendement de ces services. Mais que l'accent soit mis sur le traitement social ou sur le traitement pénal, la logique préventive est de mise.

### Les actions de prévention

Considérées comme commises surtout par des jeunes et comme révélant un comportement égoïste et de défi, comme un signe de désocialisation, les incivilités appellent des actions axées sur la prévention par l'éducation, l'animation socio-culturelle et sportive visant à resocialiser et responsabiliser les jeunes, à tenter de remédier à ce que l'on suppose être des facteurs des incivilités, l'échec scolaire et le désœuvrement.

D'où la mobilisation du personnel de l'éducation nationale pour une meilleure prise en compte des élèves en difficulté dans des classes-relais, des services d'accompagnement scolaire. Mais mobilisation aussi des éducateurs, policiers, magistrats pour participer à des actions d'éducation civique, d'animation ou d'information dans les écoles, les centres de loisirs, les espaces-rencontres ou points d'écoute jeunes existants ou nouvellement créés. Coopération et interdisciplinarité sont les maîtres mots de ces actions de prévention.

A côté de ces professionnels, qui voient s'élargir leur domaine d'intervention du répressif au préventif, surgissent de nouveaux intervenants embauchés par les municipalités, les bailleurs sociaux, les sociétés de transport urbain, dans le cadre des emplois-jeunes, et dont la mission affichée est la prévention, par la présence et le dialogue, des incivilités dans les lieux publics, les immeubles, les transports.

L'apparition de ces agents locaux de médiation sociale (ALMS), dont le recrutement semble parfois représenter la solution miracle, laisse supposer l'insuffisance de l'action des acteurs déjà en place et pose la question de l'articulation de leurs fonctions respectives. Par exemple, entre les adjoints de sécurité et les policiers, notamment les îlotiers. Ou entre les ALMS et les éducateurs et les travailleurs sociaux traditionnels, les premiers semblant assurer plutôt une fonction de relais, d'orientation des jeunes vers les structures existantes comme les associations culturelles et sportives, les services de prévention, ou encore d'orientation des marginaux vers les centres d'action sociale.

Si les jeunes représentent la cible privilégiée de la prévention, celle-ci s'adresse aussi à l'ensemble de la population à travers la protection de l'environnement dont certains ALMS sont plus spécialement chargés sous le contrôle des communes ou des bailleurs : médiateurs d'immeubles chargés de sensibiliser au respect du cadre de vie; médiateurs environnement chargés d'assurer la propreté de la ville, inciter à de nouveaux comportements; agents de prévention anti-tags chargés d'effacer les tags, renseigner les habitants sur les techniques pour les effacer, les amener à nettoyer eux-mêmes et à protéger leurs façades.

## **Le traitement pénal**

S'il vaut mieux prévenir que guérir, que faire lorsque le mal est fait, c'est-à-dire l'incivilité commise, faisant naître un conflit, des récriminations, une plainte ou une pétition?

De nombreuses incivilités étant en fait des infractions, la réponse pénale peut sembler la plus logique et l'amélioration du fonctionnement des services de police et de justice comme la solution la plus adéquate.

D'où l'augmentation des effectifs; l'accélération des procédures grâce à l'enregistrement simplifié des plaintes déposées par les professionnels souvent victimes des incivilités (bailleurs, transporteurs ou commerçants), la désignation de policiers et de substituts des procureurs comme interlocuteurs privilégiés des organismes HLM ou des chefs d'établissements scolaires pour faciliter les relations, la sectorisation des substituts, le traitement en temps réel des procédures.

D'où la mise en avant des textes permettant aux magistrats des alternatives aux poursuites judiciaires : rappel à la loi et admonestation des mineurs; médiation pénale; travaux d'intérêt

général mis en place en partenariat avec les municipalités, les bailleurs sociaux, les sociétés de transport, la PJJ ou des associations.

Nombre de questionnaires mentionnent seulement ces réponses classiques et codifiées. Ils ne remettent pas en cause le bien-fondé de la compétence des institutions répressives pour traiter les incivilités, mais visent à les rendre plus performantes par des réponses plus rapides et mieux adaptées à la personnalité des auteurs.

Mais d'autres questionnaires signalent aussi des initiatives plus inédites de traitement des incivilités, en-deçà du pénal. Cette option peut résulter d'une conception de l'incivilité comme fait non qualifiable pénalement, ou bien d'une appréciation défavorable portée sur l'efficacité des organes répressifs et nourrie par le sentiment d'impunité dont sont supposés bénéficier les auteurs d'incivilités.

### **La médiation sociale**

Des solutions de règlement hors cadre juridictionnel, hors institutions traditionnellement chargées du maintien de l'ordre, apparaissent çà et là, que l'on désigne communément sous le terme de " médiation sociale", bien que les modalités en soient très variées (Ph. Milburn, " *La médiation : contexte et compétences. L'expérience de la Moselle*", chap.9 ).

#### **Les agents locaux de médiation sociale**

Si les ALMS sont surtout là pour rassurer et pour dissuader de passer à l'acte, pour faire tampon, ils peuvent aussi se voir chargés d'intervenir sur des situations ponctuelles, de régler à l'amiable les petits conflits nés du comportement incivil de certains habitants, que ce soit au niveau du quartier (médiateurs de quartier) ou d'un immeuble (correspondants de nuit chargés, entre autre, de médiation dans les conflits de voisinage nocturne). Dépendant des offices HLM ou des communes, certains agissent en coordination avec la police nationale ou municipale, d'autres avec des travailleurs sociaux ou des associations.

#### **La médiation citoyenne**

Reposant sur le volontariat et le bénévolat, elle vise à impliquer de façon active les habitants. Mais elle est peu pratiquée, ou du moins peu signalée. Et les rares exemples montrent que l'initiative ne vient pas de la population, mais d'institutions sollicitant l'émergence de tels médiateurs. Cela va de l'élève élu par les autres élèves pour tenter de résoudre les problèmes sans l'intervention des adultes, au locataire relais, chargé d'essayer de régler les conflits à l'amiable et d'informer le gardien, de faire connaître à l'OPAC les nuisances et faire retour aux locataires des réponses de l'OPAC. La fonction est parfois davantage formalisée comme dans cet exemple de médiation citoyenne pilotée par le tribunal de grande instance, la police et les centres sociaux, et où les médiateurs sont formés par une association spécialisée dans la médiation.

#### **Les maires médiateurs**

Les municipalités participent à la prévention et à une certaine forme de médiation sociale par l'intermédiaire des ALMS qu'elles embauchent sous des appellations diverses. Mais certains maires, appliquant en quelque sorte le principe selon lequel mieux vaut compter sur soi-même, ont organisé un système de médiation sociale au sein de leur mairie, pour gérer les incivilités commises par des mineurs.

Il peut s'agir de faits les concernant plus particulièrement comme les atteintes aux équipements publics, les rassemblements de jeunes dans les halls des HLM, les incidents scolaires ou au cours de séjours de vacances organisés par la commune, mais aussi de tous faits non pénaux ou contraventionnels.

Les auteurs, convoqués devant le maire avec leurs parents, sont réprimandés, incités à présenter des excuses ou à réparer. L'objectif étant aussi de responsabiliser les parents, ceux-ci sont, selon les cas, admonestés par des "comités d'admonestation des parents" (J. Faget et J. de Maillard, *"Le comité de rappel aux règles de vie des Mureaux"*, chap.10) invités à suivre des sessions d'une "école des parents" où interviennent psychologues et éducateurs, sanctionnés par une suspension des aides publiques ou, s'ils sont logés par l'office municipal, soumis à certaines "pressions" à l'occasion de "rendez-vous citoyens".

#### **La médiation sociale par des professionnels de la médiation ou des agents d'institutions.**

Pratiquée en dehors d'une procédure judiciaire, la médiation sociale peut intervenir en amont de la police et de la justice, ou faire suite à l'action policière.

Intervenant en amont, elle est citée par exemple pour régler à l'amiable les problèmes de voisinage, les problèmes de comportement (tapage, injures), les incivilités commises par les élèves ou plus généralement, pour intervenir dès qu'une situation peut devenir délictueuse.

Faisant suite à l'action policière, la médiation se situe dans le cadre de tentatives d'exploitation des mains-courantes. Celles-ci sont des registres tenus dans les commissariats de police et sur lesquels les policiers mentionnent les faits qui leur sont signalés dont beaucoup, s'il n'y a pas dépôt de plainte, restent sans suite. La médiation sociale est utilisée comme un moyen d'y remédier.

Les conditions de mise en oeuvre de la médiation sociale sont variables.

Tantôt on a recours à des professionnels de la médiation : médiateurs sociaux salariés d'une association de médiation sociale; médiateurs rémunérés par la ville et dépendant des CCPD; médiation sociale par les intervenants des Maisons de la Justice et du Droit.

Tantôt ce sont les acteurs institutionnels, non spécialistes de la médiation, mais concernés en raison de leur fonction par la gestion des incivilités, qui sont mobilisés : travailleurs sociaux, éducateurs de la PJJ, personnel de l'éducation nationale, bailleurs, policiers ou associations d'aide aux victimes.

La médiation peut être pratiquée par un médiateur ou de façon collective et susciter la création de nouvelles structures regroupant différents professionnels.

La médiation peut concerner une institution et une population spécifique, comme les commissions de médiation dans les établissements scolaires, chargées de traiter les incivilités commises par les élèves et d'appliquer les sanctions prévues par le règlement intérieur. Mais elle a plus souvent une portée plus vaste et s'adresse à l'ensemble de la population.

Dans certains commissariats, des travailleurs sociaux, des éducateurs ou des associations d'aide aux victimes sont autorisés à consulter régulièrement les mains-courantes. Parfois l'identité des auteurs d'incivilités est transmise par la police aux services municipaux afin qu'ils prennent des mesures sociales ou répercutent sur les organismes à même d'agir; ou bien

transmise aux bailleurs sociaux susceptibles d'engager une procédure d'expulsion des locataires auteurs de troubles de jouissance. L'exploitation des mains-courantes débouche ainsi sur une médiation sociale, une mesure sociale ou un soutien à la victime.

Les procureurs contrôlent plus ou moins toutes ces initiatives. Selon les cas il est précisé que les faits lui sont signalés, la liste des dossiers traités par les médiateurs transmise; que l'exploitation des mains-courantes se fait sous son contrôle; que la communication des auteurs d'incivilités se fait avec son autorisation; qu'il est informé du traitement des incivilités par les MJD; qu'il fait partie du groupe de pilotage de la commission de médiation.

## Conclusion

Des réponses au questionnaire, se dégage l'impression qu'à travers la question des incivilités, de leur définition comme de leur traitement, s'opère l'interpénétration du social et du pénal.

Il n'y a pas une définition de l'incivilité, mais des définitions multiples renvoyant à la fois au registre du social et du pénal. L'incivilité désigne indifféremment le non-respect d'autrui, l'incivisme, une infraction bénigne, un délit ou même tout acte nuisant à la société. Être incivil, c'est tout aussi bien être impoli, squatter les escaliers, casser les boîtes aux lettres, voler, menacer, resquiller ou mendier. L'incivilité s'oppose à la délinquance ou est de la délinquance. C'est une violation de la loi sociale et/ou de la loi pénale. L'incivilité déplace la frontière entre les deux, la distinction devient floue : l'incivilité, c'est aussi ce qui est officiellement réprimé par les textes mais n'est en réalité pas sanctionné et qui de ce fait, tend à passer du domaine pénal au domaine social.

S'il n'y a pas une conception unique de l'incivilité au niveau national, il n'y en a pas non plus à l'intérieur des institutions. On ne trouve pas une définition uniformément donnée par telle ou telle institution ou groupe professionnel, que ce soit par la police, la justice, les municipalités ou l'éducation nationale. Il y a des définitions données par les agents de ces institutions, par des policiers, des procureurs, des maires ou des chefs d'établissement. L'idée que l'on se fait de l'incivilité n'est pas forcément liée à la fonction, un agent d'une institution répressive peut la définir comme une entorse à la loi sociale et non à la loi pénale. Une même définition peut être transversale à plusieurs institutions, un policier en ayant la même conception qu'un chef d'établissement scolaire, mais non comme certains de ses collègues.

A l'imprécision de la notion d'incivilité, à la variété des définitions données, répond la multiplicité des intervenants chargés de leur gestion. Les réponses montrent qu'au niveau local, le problème des incivilités est rarement pris en charge par une seule catégorie de professionnels. Les incivilités, c'est un peu l'affaire de tous, de la police, de la justice, des maires, des enseignants, des éducateurs, des travailleurs sociaux, des médiateurs, des bailleurs sociaux, des transporteurs urbains et aussi des citoyens. Donc de professionnels de la répression comme de professionnels du social ou de non-professionnels.

Mais chacun ne se borne pas à travailler dans son coin. La nécessité d'une réponse collective, d'une concertation, d'un partenariat revient comme un leitmotiv, c'est l'objectif recherché. Et cette coopération suscite un réajustement des rôles de chacun.

Policiers et magistrats sont sollicités pour des actions de prévention. Ils participent à la médiation sociale, les policiers en orientant vers des médiateurs sociaux les actes d'incivilité inscrits sur la main-courante, et les procureurs en contrôlant l'exploitation, les uns et les autres siégeant parfois au sein de commissions de médiation. Les procureurs voient la panoplie des mesures s'élargir des poursuites à la médiation pénale, la médiation-réparation ou les Travaux d'Intérêt Général. Il y a extension de leur champ de compétence du répressif au préventif, et en même temps un certain désistement de leur part au profit d'autres personnes. Le traitement des mains-courantes, la médiation pénale ou les TIG, ont en commun d'être des interventions à la fois allégées car il s'agit plus de mesures sociales que répressives, de réparation que de sanction, et déléguées car mises en oeuvre par des acteurs du social.

Parallèlement, les agents des institutions non répressives voient leur rôle traditionnel évoluer. Le personnel de l'éducation nationale, les travailleurs sociaux ou les éducateurs deviennent aussi des médiateurs sociaux ou des collaborateurs de la justice pour le traitement des mains - courantes ou la mise en place des TIG.

Cette redéfinition des rôles entraîne une moindre précision des fonctions de chacun, une moindre délimitation de leur domaine d'intervention, chacun empiétant quelque peu sur celui des autres, souvent pour la bonne cause, une meilleure efficacité. Les agents de la répression donnent dans le social tandis que les acteurs de la prévention concourent à l'application des mesures judiciaires. Mais justice ne rime plus seulement avec répression. Il y a un certain basculement du pénal vers le social, mais des interventions sociales semblent aussi vouloir imiter le pénal comme en témoignent les initiatives de certains maires. Et en définitif, cela fait-il une grande différence pour le jeune incivil d'être convoqué devant le procureur, devant le maire ou devant le médiateur social ?

-----

# Deuxième partie

**Des professionnels  
au service des publics :**  
entre adaptation et crispation





# Des professionnels au service du public : entre adaptation et crispation

---

## Présentation

Par Francis Bailleau et Catherine Gorgeon

La dégradation de la situation sociale et économique d'une partie de la population, qui se traduit, en particulier, par une grande complexité des situations, place un nombre de plus en plus important d'administrations devant la multiplication de "cas difficiles" qui relevaient auparavant de l'exception.

Ces nouvelles conditions socio-économiques fragilisent le fonctionnement traditionnel des administrations en relation directe avec le public tant en ce qui concerne leurs procédures de production de services et de droits que la capacité de leurs professionnels à participer à cette production.

Face à ce contexte nouveau, la tendance "naturelle" de certaines de ces administrations au service du public est de transformer leurs dysfonctionnements en un problème de relation à certaines catégories d'usagers, à certaines fractions de la population qui sont progressivement construites en autant de catégories spécifiques nécessitant des procédures particulières de traitement : les jeunes des banlieues sensibles, les immigrés, les familles recomposées, etc.

Certains services, sous couvert d'un traitement adapté à ces "nouvelles" populations, mettent en avant l'argument sécuritaire pour décrire et régler une déconnexion de plus en plus grande entre institutions et publics (Mouhanna, chap.4).

D'autres ont mis en œuvre des moyens susceptibles de restaurer leur autorité : l'ilotage ou les centres de loisirs jeunesse dans la police nationale, les brigades de répression de la délinquance juvénile dans la gendarmerie nationale, les "grands frères" dans les compagnies de transport urbain. Les réponses sont le plus souvent ponctuelles et localisées et s'intègrent rarement à une stratégie globale d'adaptation ou de réforme de l'institution.

Or cette spécialisation de certains personnels, si elle ne s'accompagne pas d'un regard critique posé par l'institution et l'ensemble de ses agents sur l'organisation et le fonctionnement de leur service, peut avoir un effet pervers de contournement administratif de ces problèmes et de leur traitement. Autrement dit, comme pour la médiation (Ph. Milburn, chap.9), l'efficacité de ces dispositifs se mesure à la capacité d'interpellation de l'institution qu'ils peuvent susciter.

Il faut, nous semble-t-il, lire ces mouvements comme l'expression d'un glissement de référentiel de l'intervention sociale, en direction des jeunes notamment. Celle-ci, conduite jusqu'à la fin des années soixante-dix autour de la notion d'action éducative puis structurée dans les années quatre-vingt autour de l'objectif d'insertion, s'organise essentiellement aujourd'hui autour de la gestion des tensions et des conflits, elle-même indexée sur l'idée de la nécessité

d'une proximité ethnique, sociale ou générationnelle. Le programme "nouveaux services - emplois jeunes" en multipliant le nombre des intervenants dans le champ de la jeunesse (adjoints locaux de sécurité, agents locaux de médiation sociale, gardiens de la nuit, aides éducateurs, etc.) consacre cette idée selon laquelle il convient de mobiliser les jeunes pour réguler les pratiques des jeunes et, en particulier, des jeunes d'origine étrangère pour leurs condisciples.

Le risque alors est réel d'une déprofessionnalisation du travail social. Il est aussi celui de la sollicitation accrue des institutions de contrôle social (police et justice) qui, sans atteindre aujourd'hui la situation américaine décrite par L. Wacquant, ouvrirait la porte à ce qu'il appelle une "gestion pénalisée de la misère" [1]. Mais, on peut voir également dans ce mouvement de recomposition, l'occasion pour les institutions de réfléchir aux adaptations à mettre en œuvre : nouvelles représentations des problèmes à traiter et de la manière de les traiter, importance du dialogue avec l'usager, réflexions sur les compétences et les postes de travail, etc.

Du côté de certains professionnels, ce mouvement de déconstruction - reconstruction est en cours et s'origine dans le constat des limites des dispositifs classiques les obligeant à rechercher de nouvelles ressources, stratégies et alliances qui leur permettent de prendre en charge les populations fragilisées (Gourmelon, chap.3).

Les dispositifs classiques manquent souvent d'effets soit en raison d'une incapacité à analyser les nouvelles situations des publics dits "difficiles" soit parce que leur accès même pose problème. Pour certaines personnes (détenus sortant de prison sans emploi et en mauvaise santé, jeunes cumulant plusieurs difficultés comme des problèmes d'ordre psychologique, de toxicomanie, d'emploi, de justice, etc), l'écart entre ce qui est exigé pour entrer dans ces dispositifs et la disponibilité des individus est trop important.

Mais c'est aussi bien souvent le manque de dialogue au sein ou entre les institutions et leur spécialisation excessive qui rendent difficile la prise en charge de situations complexes. Le fonctionnement vertical de la plupart d'entre elles est également peu propice au traitement de l'urgence. Or l'ouverture et le dialogue au sein des institutions elles-mêmes, c'est-à-dire leur capacité à accepter d'être interpellées sur leur fonctionnement, est un gage pour elles de crédibilité et de visibilité de leur action. C'est aussi une façon de faire valoir leur compétence et en conséquence de forcer le respect. C'est autant, sinon plus sur cette appétence à l'interpellation et à la remise en cause que sur leur capacité à créer des instances ou des dispositifs nouveaux, toujours plus spécialisés, que se mesure leur capacité d'innovation.

---

[1] L. WACQUANT, *"La tentation pénale en Europe"*, in Actes de la recherche en sciences sociales, n°121, p.3-7, éditions du Seuil (septembre 1998).

Aborder les situations les plus complexes oblige les institutions à plusieurs réajustements.

Premièrement, elles ne peuvent plus faire l'impasse sur la recherche de collaborations, de partenariats. Le travail en réseau, la coordination sont une des pistes mais ils ne suffisent pas. Deux fonctions transversales méritent d'être assurées. Une fonction d'écoute, de suivi personnel qui introduit la notion de professionnel référent, permet d'impliquer et de responsabiliser les institutions et donne un repère à la personne suivie. Une fonction d'assemblage, d'articulation des dispositifs qui nécessite une négociation permanente avec les partenaires est, elle aussi, bien souvent facilitante.

Deuxièmement, les institutions et les professionnels doivent de plus en plus opérer le passage de l'individuel au collectif, tant dans l'analyse des problèmes que dans leur traitement. Ils ne peuvent plus ne s'intéresser qu'au seul individu et à ses motivations personnelles mais doivent prendre en compte tant le collectif auquel il appartient que les causes collectives, c'est-à-dire les conditions économiques et sociales à l'origine des situations.



## Les institutions et les professionnels face aux situations complexes

---

Par Nathalie Gourmelon

La forte résurgence ces quinze dernières années d'une thématique de l'exclusion comme phénomène social, multiforme et évolutif a modifié les discours et pratiques vis-à-vis de certaines populations.

Solidarité, citoyenneté sont ainsi devenues les maîtres mots d'une politique en quête de sens, favorisant des pratiques nouvelles autour du rétablissement du "lien social", destinées à prévenir ou (le plus souvent) à gérer un ensemble de risques plus ou moins identifiés (dans des champs divers tels que la santé, l'éducation, la justice, l'emploi, etc.) et à combler les failles entre différents systèmes de prise en charge.

Partenariat, pratiques de réseaux, de médiation, approches communautaires sont aujourd'hui perçus comme autant de solutions nouvelles pour faire face à des situations ou problématiques jugées complexes, qui ne s'originent plus dans des demandes individuelles parfaitement identifiées. Un certain nombre d'agents et institutions qui n'avait jusque là pas fait de ces questions un enjeu particulier, initie des formes d'actions destinées à prendre en charge des populations définies par certains risques repérés pour elles-mêmes, mais aussi pour les autres membres de la société. D'autres tentent de réajuster leurs pratiques ou leurs théories afin de mieux saisir des publics dont ils avaient la charge jusqu'alors, mais qui actuellement les "dépassent" du point de vue de leurs compétences.

Dans ce contexte et ces mouvements se redéfinissent la place et le traitement accordés à certains groupes sociaux que nous qualifierons de populations-limites ou "d'incapables", "situés au lieu d'intersection de problématiques et de disciplines différentes" [1].

Cet emprunt d'un terme originellement utilisé par la psychiatrie [2] renvoie ici aux brouillages institutionnels que génère la prise en charge de ces "nouvelles" populations, "des cas impossibles, à bout de course, qui embêtent tout le monde, qui se mettent toujours au lieu même où tout craque. (...) Des cas qui rendent malades, qui bouleversent le dehors et le dedans, jouant les notions de frontières, provoquant les frontières, faisant sauter les repères institutionnels, les formes normales de gestion sociale" [3].

---

[1] J.-P. CHARTIER, "Approche psychanalytique de "l'incapable" ", Bulletin de psychologie / tome 52 (3) / 441 / (mai-juin 1999.)

[2] Il désigne précisément ici les "cas" qui n'entrent pas aisément dans les classements nosographiques classiques, les "ni-ni" : ni psychose-ni névrose.

[3] J.-M. LABADIE, "L'éducatif, le psychiatrique, les cas limites et la PJJ", Compte rendu de la journée d'étude du 19 mars 1993, p 41, CNFE PJJ, Vaucresson (1993).

Ces populations sont ainsi désignées au regard d'une frontière sur laquelle elles sont placées, mais aussi au regard des nouveaux modes de prise en charge qu'elles induisent et qui s'avèrent être "à la limite" des compétences ou de la professionnalité des agents qu'elles mobilisent.

Divers espaces (et sous-espaces) d'intervention, qui peuvent se croiser, donnent à lire cette dynamique. Notre analyse porte particulièrement sur les formes récentes de mobilisations professionnelles et institutionnelles autour des personnes dites toxicomanes ou usagers de drogues infectés par le VIH, ainsi qu'autour des mineurs dits délinquants multirécidivistes.

Le propos sera, dans un premier temps, de montrer que, par-delà leurs différences [1], ces champs d'activité participent aujourd'hui d'un mouvement similaire de redéfinition générale de cadres théoriques et pratiques orientée vers une "gestion des risques", dominée par la question sociale et valorisant l'échange, la pluridisciplinarité, le travail en partenariat et la création de structures intermédiaires. Nous nous efforcerons ensuite de cerner les enjeux et les implications de tels changements en termes de pratiques professionnelles et institutionnelles.

## I - Pratiques anciennes et nouvelles populations : les constats d'inadéquation

### **L'impact du sida dans le champ de la toxicomanie**

Perçu ex post par certains professionnels comme un non événement, en regard sans doute de l'ampleur initiale du phénomène considéré comme "hors champ" [2], l'arrivée du sida dans le champ de la toxicomanie ne s'est toutefois pas faite sans heurts. Institué sur la base d'un compromis (le toxicomane "malade ou délinquant") réalisé par la loi du 31 décembre 1970, le champ de la toxicomanie se trouve être, au milieu des années quatre vingt [3], un domaine relativement structuré, constitué de thérapeutes réunis autour d'une clinique d'inspiration psychanalytique. Du sevrage à la post-cure, se trouve balisé le parcours du toxicomane. Dispositif hors du commun, chaîne thérapeutique jalonnée de spécialistes et destinée à soutenir un sujet en souffrance jusqu'à l'ultime étape de l'abstinence.

Quelques changements marquants sont déjà intervenus à l'aurore de ces années quatre-vingt, signant définitivement "la fin du grand rêve convivial" dont parlait C. Olievenstein. La phase expérimentale des premières institutions est achevée, une fin accélérée par des phénomènes de crises internes conduisant à une redéfinition des rapports soignants-soignés et à une hiérarchisation du personnel. Ce processus de normalisation se conjugue avec d'autres évolutions plus externes : la concurrence liée à la multiplication des institutions de soins, ainsi qu'une

.....  
[1]Ne serait ce que par leur histoire ou par l'élément déclencheur d'une telle évolution : élément que l'on peut qualifier d'externe (l'apparition du sida) pour le champ de la toxicomanie et d'interne (de nouvelles formes de violences urbaines) en ce qui concerne les professionnels de la délinquance.

[2]Du milieu des années 80 au début des années 90, la lutte contre le sida est majoritairement portée par des agents extérieurs au champ de la toxicomanie: l'association Aides notamment ou encore Médecins du Monde qui opéreront la jonction entre l'épidémie et la nécessité d'actions orientées vers les "usagers de drogues".

[3]Cf. notamment sur ce point H. BERGERON, *Soigner ou prendre soin des toxicomanes : anatomie d'une croyance collective*, Thèse de Doctorat, Paris, IEP, 1997.

évolution de la clientèle faisant apparaître une frange de plus en plus dure et marginalisée de toxicomanes [1]. C'est dans ce contexte d'après-crise, période où ce champ institutionnalisé retrouve une certaine unité, que vont apparaître au sein des structures, les premiers cas de sida.

Dans une première phase, l'inquiétude prévaut à plusieurs niveaux : pour les patients au cas par cas, pour l'ensemble de la clientèle puis, lorsque surgissent les premiers cas de maladie grave, pour l'éventuel épuisement des équipes. Mais les attitudes divergent, oscillant entre d'un côté le déni d'une maladie somatique et celui de morts " involontaires " par trop traumatiques et, de l'autre, les premiers questionnements sous forme parfois de véritables remises en question.

" Je fais partie moi aussi de ceux qui l'ont forgé cette institution, et je crois qu'on s'est pas du tout rendu compte qu'on forgeait quelque chose qui allait créer une nouvelle rupture et un nouvel enfermement et que à force de vouloir trop protéger les usagers dans les circuits avec les hôpitaux spécialisés, les lits de sevrage spécialisés, les centres de post-cure spécialisés à l'écart de tout, de la médecine somatique, à l'écart des familles, à l'écart du travail, à l'écart de la réinsertion, et bien finalement on a créé un autre enfermement ; un enfermement qui n'est pas derrière les murs d'un asile mais qui est un type d'enfermement identitaire extrêmement puissant en matière de toxicomanie. Et bon...on s'en est rendu compte au début de l'épidémie VIH, après une période un peu de... où on n'a pas compris, on a pas voulu voir ce qui se passait. Quand on a été quelques uns à réaliser l'ampleur des dégâts et qu'on a voulu quand même alerter un peu tout le monde, on s'est rendu compte à quel point le discours spécifique à la toxicomanie était devenu une idéologie et avait créé des cécités chez les gens qui y travaillaient c'est-à-dire qu'ils ne pouvaient même pas voir la réalité qui était que les gens étaient malades et qu'ils n'étaient pas soignés (...). Nos discours étaient complètement décalés, c'est-à-dire qu'on ne peut pas avoir à la fois un discours psychanalytique sur le corps, le corps souffrant, le corps érogène, le corps fantasmé, le corps oedipien et en même temps penser au corps comme étant porteur de virus, comme devant se mettre un préservatif, comme devant utiliser une seringue stérile, ça n'était pas le même champ de réflexion " (Un psychiatre spécialisé en toxicomanie - extrait d'entretien).

Semant le trouble au sein des équipes spécialisées, les toxicomanes séropositifs sont également difficilement pris en charge par les services hospitaliers spécialisés dans les maladies infectieuses, mal préparés à recevoir ces patients peu ordinaires souvent qualifiés de " mauvais patients " voire " d'irresponsables " : "Les toxicomanes victimes du sida se chargent de toutes les contradictions. Dans les institutions spécialisées, leur pathologie infectieuse bouche l'horizon : " je suis d'accord de m'occuper avec vous de vos problèmes de drogues mais vous êtes malades, il faudrait vous soigner ou au moins faire un bilan dans un service capable de le faire ". Je sais que l'on peut dire cela à quelqu'un qui frissonne de fièvre et de peur, je l'ai dit. Dans les services de pathologie infectieuse, c'est : " on va s'occuper de vous mais vous êtes accroché, il vaudrait mieux que vous décrochiez d'abord ". Même attitude de méconnaissance, de dénégation"[2]. Emerge alors cette figure de " l'incassable ", brouillant les frontières institutionnelles et les repères professionnels.

[1] C.f. notamment sur ce point R. GUERRIERI, P. PINELL, " *Expériences des drogués et positions institutionnelles : le cas de l'hôpital Marmottan* ", sciences Sociales et santé, n° 3-4, vol II, p.39-65, Paris (octobre 1984).

[2] B. GERAUD, " *Plaisir malin* ", in *Autrement : L'esprit des drogues*, n° 106 , p.103-104 (avril 1989).

A la fin de l'année 1986, le sida est déclaré " grande cause nationale". Devenue de fait, par sa jonction avec l'épidémie, un enjeu de santé publique, la toxicomanie va faire l'objet de nouvelles mesures visant à réduire les risques de contamination à commencer par la libéralisation de la vente des seringues en pharmacie à partir de 1987, qui signale l'amorce de la " politique de réduction des risques". Peu à peu, différents moyens vont être mis en œuvre localement pour sensibiliser les toxicomanes aux risques encourus par les pratiques d'injection[1].

Conjuguées à différentes actions de terrain - telle celle de l'organisation Médecins du Monde qui, dès 1990, met en place sa première antenne mobile pour aller à la rencontre de cette population, dans son lieu de vie - ces mesures nouvelles vont enclencher toute une série de bouleversements tant sur le plan de l'image même du toxicomane dans la société, que sur les modes d'approche des phénomènes de toxicomanie. On découvre non seulement que les toxicomanes sont sensibles aux mesures de prévention, ce qui va à l'encontre de leur image d'individus " irresponsables" jusque là profondément ancrée dans les esprits (le toxicomane " délinquant" ou " malade" défini par la loi de 1970). On réalise à cette occasion que cette image même, sous-tendue par l'illégalité de leur consommation, les contraint à un " mode de vie" souterrain, en marge de toute prise en charge sanitaire et sociale dont bénéficie tout autre individu.

Ces premiers constats portés par un certain nombre d'agents (dont de nombreux médecins hospitaliers ou humanitaires), confrontés à des patients auxquels ils étaient peu habitués, qui, en plus du VIH, présentaient des pathologies lourdes voire mortelles (de type abcès, hépatites, tuberculose, accidents de la voie publique...) vont contribuer à une remise en cause du système de prise en charge des problèmes de toxicomanie et légitimer le renforcement d'actions orientées vers la " politique de réduction des risques". Alors que, depuis une trentaine d'années, le traitement était essentiellement fondé sur le sevrage et l'abstinence, d'où les débats et les conflits entre les professionnels du champ de la toxicomanie et les agents issus majoritairement du champ du sida[2]. Celle nouvelle orientation se traduira notamment par la mise en place des programmes de substitution qui visent non pas tant l'abstinence que la possibilité de pallier la question de la recherche du produit, les problèmes de manque et tout ce que cela sous-tend en terme de conditions de vie et d'invisibilité sociale : errance, marginalité, prostitution, non accès aux soins, etc.

Face à cette nouvelle représentation du toxicomane, les toxicothérapeutes se voient forcés de réviser leurs perspectives s'ils veulent continuer à tenir un rôle dans le " jeu" social. D'ailleurs, les relations avec les usagers de drogues eux-mêmes ont, elles aussi, largement changées. Le passage d'une marginalité revendiquée à une marginalité subie, modifie la " demande" qui pèse alors de plus en plus sur les travailleurs sociaux des équipes[3].

.....  
[1] Création notamment du stéribox ou des "kits anti-sida" diffusés dans les pharmacies, ce qui suppose également une sensibilisation au problème des pharmaciens.

[2] Comme le souligne S. GEISMAR-WIEVIORKA : " Ceux qui se sont consacrés depuis vingt ans au traitement psycho-social des toxicomanes voient d'un mauvais œil l'arrivée de ces nouveaux intervenants qu'ils soupçonnent de méconnaître la dimension toxicomaniacque du problème au profit de l'approche purement sanitaire ". S. GEISMAR-WIEVIORKA, " *Les toxicomanes*", éditions du Seuil, p.101, Paris (1995).

[3] Cf. J. DUGARIN, " *Evolution et adaptation des institutions de soins en fonction des changements de la clientèle depuis 25 ans* ", in *Agora, Ethique, médecine et société*, n° 27-28, p. 83-89 (1993).



" C'est très difficile en ce moment... Avant ils avaient une relation avec l'équipe ici qui était très personnalisée, très forte, c'était un peu une histoire d'amour qui se passait. Et là j'ai l'impression qu'on est consommé comme un produit quelconque. A l'époque ils avaient une relation très forte avec un produit d'élection et ils reproduisaient un peu cette relation avec les soignants. Et là on a plutôt des gens qui consomment un peu tout produit mais sans fidélité aucune, sans même de passion. On a pas l'impression vraiment que ça les éclate et avec nous c'est pareil, c'est-à-dire que si ici ça ne leur va pas et bien hop ils vont voir une autre institution. On a plus cet accrochage, on a l'impression d'être consommé comme une bouteille de pinard (...) Et de plus en plus on finance des lits d'hôtel, on donne des tickets resto, des tickets de métro, des cartes de téléphone, des choses comme ça qui nous permettent de leur assurer le minimum vital, le temps de trouver d'autres solutions. Mais bon... faire du soin à quelqu'un qui est dehors et qui n'a pas à bouffer, un peu ça va, mais il y a des limites quand même. Il faut par exemple en moyenne trois heures pour trouver un hébergement à quelqu'un. Or, la question c'est est ce qu'on peut passer trois heures avec toutes les personnes qui demandent un hébergement dans la journée ?"(une assistante sociale d'un centre spécialisé en toxicomanie - extrait d'entretien)

Conjuguée à l'épidémie, la dégradation des conditions d'existence du toxicomane nécessite d'autres modes de réponses. De nouveaux projets vont alors voir le jour, émanant également des anciennes structures spécialisées. En 1991 par exemple, le centre Marmottan ouvre dans ses locaux une consultation de médecine générale orientée vers les malades du sida. Un certain nombre de médecins extérieurs au champ vont y trouver leur place. D'autres expériences de partenariat ou d'implantation de centres de substitution vont suivre contribuant à brouiller les cartes tant cet espace fait, dès lors, l'objet de nombreux déplacements.

### **Refontes pratiques et théoriques des modes de prise en charge des " mineurs délinquants "**

S'il apparaît que c'est probablement dans le champ sida-toxicomanie que le passage d'une politique de prévention-sanction à une politique de réduction et de gestion des risques est actuellement le plus abouti et le plus formalisé, d'autres secteurs, notamment celui du traitement de la délinquance, témoignent d'un mouvement similaire avec le passage d'une politique de prévention de la délinquance à une politique de gestion de la sécurité. Conjugués à un contexte économique difficile, les premiers incidents des "cités" au début des années quatre-vingt, vont donner lieu à "l'imposition progressive d'une autre façon d'appréhender ce qui commence à apparaître comme des problèmes inédits. Il s'agit dès lors de penser le social à l'aune de l'économique "[1]. La mise en relief sur un plan national (médiatique et politique) d'un certain nombre d'événements locaux dits aujourd'hui de "violence urbaine" [2] ne se réfère pas tant ici à un changement soudain de comportement de la part de ces "jeunes des cités", qu'à la multiplication de tels actes, à leur localisation, et à leur interprétation sur fond de chômage croissant, de baisse du niveau de vie, de la précarité et de résurgence d'un "problème" de l'immigration (notamment à travers ceux de la " troisième génération").

[1] C. MOLARO, "Violences urbaines et violences scolaires", p.54, éditions L'Harmattan, Paris (1998).

[2] A commencer sans doute par ceux de Vaulx-en-Verin en 1981.

Le sentiment d'une " crise de la République" est amorcé, qui se renforcera, plus tard, grâce à d'autres éléments extérieurs, notamment "la globalisation économique affaiblissant un Etat dont l'impuissance ou la connivence feraient le lit d'un libéralisme débridé indifférent aux notions d'égalité et de fraternité"[1].

Parce qu'elles sont en première ligne et que leurs agents n'échappent pas, ne serait ce que sur un plan personnel (conditions de vie, etc. ), à un tel climat ambiant, les institutions subissent très vite les contrecoups de telles perturbations. Ainsi, l'analyse en terme de " délinquance d'exclusion", tant objective que subjective, va t-elle remettre en question les modes de prise en charge éducatifs et le traitement accordé aux nouveaux " barbares de la civilisation".

Le procès de l'institution scolaire déjà entamé dans les années soixante-dix[2] se renforce par ce lien croissant avec l'économique. La " violence à l'école", au cœur des préoccupations, bouscule et réinterroge la mission de la vieille institution perçue comme décalée des évolutions sociales. La Justice des mineurs s'interroge également quant à la marche à suivre au regard de cette violence nouvelle devenue hors norme du fait de sa progression et d'une incapacité à être contenue conformément au dispositif de l'Ordonnance de 1945 qui privilégie " l'idéal" éducatif. L'équilibre entre le pénal et l'éducatif tend à se lézarder à travers la réapparition de tendances répressives de mise à l'écart voire d'enfermement[3], modes de réponses urgentes à la complexité et au sentiment d'insécurité.

La mise en place hâtive[4] en 1996 par le Ministère de la Justice (dans le cadre du Pacte de relance pour la ville) des UEER (Unités Educatives à Encadrement Renforcé) pour mineurs multirécidivistes, témoigne de telles orientations, lesquelles, loin de franchement marquer une prise de position politique spécifique, contribuent à la création d'un espace flou où se superposent des modèles de prévention et de répression[5]. Loin de résoudre les problèmes posés, de tels projets vont renforcer le trouble au sein des équipes éducatives de la PJJ déjà malmenées par l'afflux de populations adolescentes aux problématiques complexes. Se pose ici la question de leur mission et des visées de leur travail éducatif aux fondements psychologiques, centré

.....  
[1] M. WIEVIORKA, " *Dérives républicaines*", in Le Monde des Débats, n° 6 (septembre 1999).

[2] Comme le souligne C MOLARO: " cette période des années 70 voit l'avènement de nouveaux travaux en sociologie de l'éducation, ainsi que l'apparition des notions de "handicap social", "obstacle culturel", "insuffisance pédagogique"... cet outillage conceptuel accompagne l'idée que l'échec scolaire ne participe pas de la seule responsabilité de l'élève. (...) Nombre de travaux (...) commencent à imposer l'idée d'une " responsabilité collective". Cf. C. MOLARO, p.78, op cit.

[3] "Le recours à la détention est de plus en plus fréquent. Après une forte baisse à la fin des années 80, le nombre de mineurs en prison a augmenté de près de 20 % entre 1996 et 1998. Au 1er janvier de l'année 1998, il étaient 669 derrière les barreaux, soit 1,25 % de la population détenue. Parmi eux, 76 étaient âgés de moins de 16 ans. Le nombre annuel d'incarcérations s'est accru de 57 % depuis 1993". J. TRESSENTAUX, " *Mineurs : l'impasse de la répression*", in Dedans-dehors, novembre 1998, cité par O. MONGIN et D. SALAS, " *Entre le tout éducatif et le tout répressif, quelles alternatives ?* " in Esprit, Violences par temps de paix, p.200 (décembre 1998)

[4] C'est ce que souligne notamment D SALAS : " Tous les rapports d'évaluation ont souligné la précipitation du démarrage de l'opération, les réticences de la profession, les projets pédagogiques hâtivement élaborés et l'insuffisante préparation des équipes". In O. MONGIN, D. SALAS, p.194, op cit.

[5] C'est notamment l'analyse de M. MARCUS et C. VOURC'H, " *La sécurité comme bien commun*", in Esprit : Violences par temps de paix, p.89-90 (décembre 1998).

sur le long terme et sur l'histoire personnelle de chaque individu. Comme le note P. Le Moigne : " Du coup, le code éducatif est renversé : là où la répétition du délit était la révélation d'une pathologie, elle devient la justification d'un contrôle pénal plus dur (...). La rupture entre l'éducatif, nourri par le tissage patient de liens, et le politique, qui veut une réponse immédiatement visible se creuse. Là où l'éducateur savait patiemment attendre pour cimenter le lien social, voici qu'on lui impose une obligation de résultat (...). Au cœur d'une profession où dominait l'écoute et l'accompagnement surgit l'impatience de l'opinion et le ressentiment des victimes" [1].

Ce dérèglement d'un système institutionnel ainsi mis à l'épreuve, va trouver son pendant et à la fois son ouverture du côté de la psychiatrie infantile, déjà historiquement mise à contribution dans la prise en charge des " cas lourds". Les modes d'explication des comportements de ces jeunes ne se réfèrent plus tant à la nosographie classique calquée sur le somatique, avec ses propres modes de prise en charge [2], qu'aux formes repérées de " désaffiliations" sociales. Renvoyé à lui même, le sujet et ses actes n'apparaissent pas (ou plus) compréhensibles. Il lui manque une "épaisseur sociale". La psychiatrie se voit, elle aussi, confrontée à ses limites, dans la prise en charge de ces adolescents.

Ainsi donc se profile le "cas-limite", déclaré trop fou par les structures éducatives qui font part de leur impuissance et pas assez pour la psychiatrie qui fait part de son incompetence. Ces professionnels n'occupent cependant pas la même position. Un vide commun semble être identifié mais il n'est pas ressenti de la même façon selon la place occupée par chacun. Parce qu'ils côtoient quotidiennement ces populations au sein de leurs structures, parce qu'ils ne disposent guère d'autres outils de travail que de la relation, les travailleurs sociaux semblent, dans leur majorité, plus fragilisés (positions de replis, "turn over" important...). Ce, d'autant que la psychiatrie, que bon nombre d'entre eux percevaient comme l'ultime soutien possible, apparaît elle-même en difficulté. Les psychiatres font également part de formes d'incompétences mais disposent, de par leur bagage théorique d'autres moyens d'y faire face. Ainsi devient-il nécessaire pour ces professionnels d'approfondir leurs connaissances autour de cette période de l'adolescence, afin de trouver de nouveaux positionnements.

Des psychiatres (précisément ceux qui s'avèrent proches des théories psychanalytiques) vont jouer un rôle moteur d'entraînement de nouvelles formes de mobilisations partenariales autour de ces questions de prise en charge des mineurs délinquants. Compte tenu d'un certain nombre de constats, plusieurs questions se posent : Comment favoriser le "passage initiatique" de ces jeunes vers un devenir de " citoyen " ? De quoi la clinique peut-elle se légitimer pour faire sens par rapport à ces questions ? Comment peut-elle encore occuper sa fonction de régulation?

La question du lien social ou de la " citoyenneté" sont au cœur de ces préoccupations. Cette ouverture de la clinique l'amène à sortir du cadre strict de l'hôpital, afin de favoriser la liaison sur le terrain ou dans le cadre de groupes de réflexion avec les autres professionnels (éducateurs, instituteurs...) également en charge de cette population.

[1] P. LE MOIGNE, *Les mineurs multirécidivistes, un regard sur l'organisation de la décision judiciaire*, Esprit, p.195, op cit. (décembre 1998).

[2] Cf. J.-M. RENOARD, *De l'enfant coupable à l'enfant inadapté, le traitement social et politique de la déviance*, Paidós, Centurion, Paris (1990).

## 2 - Hors les murs, de nouveaux espaces de professionnalités

Ce modèle de réduction-gestion des risques a ouvert la voie à des formes d'interventions qui tendent à la fois à sortir d'un traitement unique par l'isolement et à mettre en relation les différentes pratiques professionnelles. Des expériences nouvelles, localisées, vont donner lieu à de nouveaux modes de prise en charge qui tendent aujourd'hui à se généraliser. Nos deux champs d'analyse donnent à lire cette dynamique engagée à travers notamment les "boutiques ou dispositifs " bas seuil" [1], lieux d'accueil pour toxicomanes marginalisés et les "classes-relais", dispositifs intermédiaires chargés de la prise en charge des mineurs déscolarisés.

La mise en place des dispositifs " bas seuil"[2] s'inscrit dans la mouvance des formes d'actions (notamment de proximité) à la fois sanitaires et sociales à destination de nouvelles populations jusque là non prises en charge. Les premiers sont issus d'expériences locales de terrain[3] de la part d'intervenants en toxicomanie. En 1989 notamment, à Marseille, l'AMPT (Association Méditerranéenne de Prévention de la Toxicomanie) est chargée par l'Office Public d'Aménagement et de Construction (OPAC), de conduire une action de prévention sida-toxicomanie dans un quartier de la ville [4].

Cette première action de proximité va considérablement bouleverser les représentations des intervenants jusque là cantonnés à une pratique intra-institutionnelle.

:" A ce moment là on a vraiment touché du doigt qu'il y avait un certain nombre d'usagers de drogues sur ces sites qui étaient coupés des dispositifs et aussi qui vivaient mal ces dispositifs. Il y avait encore de nombreuses pharmacies qui n'étaient pour le moins pas prêtes à diffuser des seringues, et que ça posait problème en terme de santé publique. C'est un constat qui a suscité beaucoup de réflexions à l'intérieur du dispositif traditionnel. (...)Y'avait quand même ce souci fort de se dire on peut pas continuer à constater qu'il y a un usager sur trois ou sur quatre qui va dans les dispositifs, vraisemblablement on pose l'hypothèse que les usagers qui vont pas dans les dispositifs, un certain nombre d'entre eux sont les personnes les plus à risques, les plus isolées, les plus marginalisées etc. Y'avait pas tellement de travail de rue qui se faisait à l'époque en dehors de ces expériences-là" (Un travailleur social - extrait d'entretien).

Conjugué à la découverte d'expériences étrangères en matière de réduction des risques en Suisse, Grande-Bretagne et en Hollande, fondées sur une approche pragmatique qui vise à maintenir un certain niveau de santé chez les toxicomanes, ce constat va amener l'équipe à élaborer différentes actions de prévention (création notamment d'une pochette pharmacie à l'usage des

[1] Ces données sur les " bas seuil" sont extraites d'une précédente étude : N. GOURMELON, " *Les boutiques ou dispositifs " bas seuil" : une nouvelle approche des toxicomanes en temps de sida*", sous le financement du Ministère du Travail et des Affaires Sociales, DGS, Division Sida (1997).

[2] Dénommés ainsi en opposition aux structures de prises en charges spécialisées alors qualifiées de "haut seuil" dans la mesure notamment où l'entrée du toxicomane y est conditionnée par la verbalisation (de sa part) d'une demande dite élaborée.

[3] Dans un premier temps à Marseille puis à Paris.

[4] Pour une analyse détaillée de cette expérience Cf. J. FOURNIER, " *La prévention du sida auprès des toxicomanes, Etude sur les modèles d'intervention mis en œuvre par les acteurs de la prévention*", AFLS, Paris (décembre 1983)

toxicomanes en collaboration avec les pharmaciens), jusqu'à la création de " Transit", dispositif expérimental de réduction des risques et premier " bas seuil". Le récit sur le démarrage de ce dispositif évoque aussi bien l'enthousiasme de ces intervenants (volontaires) à conduire cette expérience nouvelle, que l'incertitude quant à son succès. Plus pragmatique que théorique un tel projet repose essentiellement sur des formes diverses d'improvisation voire de bricolage.

"C'était une époque bénie... c'était un accouchement agréable on va dire. C'était plein d'émotions, ça nous titillait, on avait très envie de le faire. Bon c'était un peu une énigme aussi parce que comme on a monté le projet on a essayé d'imaginer à zéro. (...) On a donc ouvert...et puis voilà... on a attendu un jour, deux jours, trois jours... y'avait toujours personne. Et puis X (directeur) est venu nous voir et a commencé à nous dire : " bon c'est bien gentil, vous avez installé les chaises, les tables et tout, mais faudrait quand même un peu aller les chercher". Un peu plus tard je me suis pris une colère, je suis sorti de Transit, je suis allé dans un quartier là où on est sûr de trouver des usagers de drogues, et les deux premiers sur lesquels je suis tombé c'était des gens que je connaissais depuis longtemps, c'était Abdel, Catherine et Mario, et j'ai dit : "bon Abdel, faut que tu viennes, viens prendre une douche". Et lui : " mais non j'attends le...", et moi : "viens prendre une douche", c'était vraiment... je l'ai prié à genoux de venir faire l'ouverture, c'était rigolo d'ailleurs. Ils sont venus, ils n'avaient pas franchement envie, on leur a offert un café, le café était dégueulasse, on leur dit de venir prendre une douche, y'avait pas d'eau chaude parce qu'on s'était planté pour ouvrir le truc, et finalement ben voilà, le lendemain ils étaient cinq et puis il y a eu le bouche à oreille, c'est monté en charge très rapidement. A l'époque on recevait quinze personnes par jour et on était pas habitués, surtout à l'accueil collectif de gens avec une toxicomanie active. Et on était lessivés alors que maintenant quand on reçoit 15 personnes on se dit " mais y'a personne". Et puis il fallait qu'on trouve nous la distance, fallait que les usagers de drogues trouvent la leur aussi, c'était pas simple". (Ce même travailleur social - extrait d'entretien).

Une circulaire datée de mars 1992 [1] définit ensuite cette forme d'accueil expérimentale, visant à renouer le contact avec les usagers de drogues les plus marginalisés : " il s'agit de lieux ouverts et chaleureux qui offrent des prestations diverses : petite restauration, soins infirmiers de première urgence, possibilité de se restaurer, de laver son linge, voire de disposer de quelques places d'hébergement en urgence. Ces lieux doivent bien sûr être en liaison avec les maisons de quartier, clubs de prévention, services hospitaliers (en amont), les centres de dépistages anonymes et gratuits et les centres spécialisés de soins aux toxicomanes, les centres d'hébergement et de réadaptation sociale ainsi que les services hospitaliers de suivi du VIH (en aval)".

A côté des stratégies d'adaptation et de réajustement mises en œuvre par certains dispositifs spécialisés après une période plus ou moins longue de crise, d'autres agents plus spécifiquement issus du champ du sida, déjà impliqués dans la " politique de réduction des risques" se remobilisent, tendant ainsi à élargir leur domaine de compétence, mais aussi à investir plus profondément ce nouveau champ d'intervention créé par la rencontre du sida et de la toxicomanie.

C'est le cas notamment de l'Organisation Médecins du Monde. En avril 1993, un bus d'échange de seringues s'installe dans une grande ville de l'hexagone. Ancienne intervenante

[1] Circulaire DGS / 2D n° 20 du 23 mars 1992.

en toxicomanie, la nouvelle directrice du programme mobile ne se satisfait guère de cette forme minimale de réduction des risques, créneau de l'ONG depuis 1989. Les usagers de drogues nécessitant des soins (somatiques ou psychologiques) sont orientés par l'équipe vers les autres professionnels de la ville, en vain. Le " relais " ne se fait pas aisément. Les premières expériences " bas seuil " viendront confirmer la nécessité de s'engager plus en avant dans des formes de dispositifs intermédiaires. La " boutique " MDM s'ouvre en décembre 1994. Elle s'adjoit, sur les conseils de l'administration de la santé, une unité méthadone, la substitution n'étant pas encore très développée dans la ville. Un certain nombre d'intervenants s'y retrouvent : éducateurs, assistants sociaux, médecins, psychologues.

Ainsi s'est opéré chez les professionnels un mouvement croisé d'ouverture : les uns (issus du champ de la toxicomanie) vers la prise en compte des problèmes sanitaires et sociaux des toxicomanes, les autres (issus du champ du sida) vers une attention plus soutenue des questions propres à la toxicomanie et à sa dimension psychologique. Ces phénomènes d'ajustement professionnels se perçoivent également au sein des structures. Chaque dispositif " bas seuil " comprend une équipe composée d'agents eux-mêmes issus de différents domaines professionnels : éducateurs, animateurs, assistants sociaux, médecins, infirmiers, dentistes, psychologues, ainsi que d'autres, moins " identifiables " par une stricte qualification, mais inscrits dans cet espace du fait de leur parcours personnel (anciens usagers de drogues notamment). La rencontre de ces différents agents au sein d'un même dispositif a, dans de nombreux cas, donné lieu à quelques recadrages dans le but d'un travail en commun et d'une prise en charge globale de ces populations.

« Quand je suis arrivée il y avait donc deux infirmières, et c'est vrai que ça changeait l'horizon aussi bien pour les usagers que pour l'équipe. C'est quand même une équipe qui a un côté plus éducatif que médical donc arriver à deux infirmières c'était bien, ça amenait je pense quelque chose de différent, mais il y a eu toute une période d'adaptation avec les éducateurs, une période où on se comprenait pas bien, où il a fallu apprendre à travailler ensemble, apprendre à travailler différemment aussi du côté infirmier, puisqu'on venait plus ou moins du circuit classique de soin, type hôpital, clinique, donc des prises en charge totalement différentes dans des structures totalement différentes. Ici c'est plus social et éducatif donc l'infirmière doit se recadrer aussi dans ce truc là. Les éducateurs qui n'avaient pas trop l'habitude de travailler avec le secteur médical ont du aussi se recadrer, et bon, petit à petit ça s'est mis en place, c'était intéressant d'arriver à faire un travail, une prise en charge commune quoi, à plusieurs " (une infirmière - extrait d'entretien).

Si des variations locales existent, tous ces " bas seuil " se retrouvent globalement dans une même communauté de pratiques visant à pallier les mauvaises conditions de vie des usagers de drogues, à leur offrir les moyens de se protéger des risques de contamination (sida, hépatites), à rétablir et à maintenir un lien social visant, à plus ou moins long terme, leur réinsertion dans la société. A ce titre sont également mises en place des rencontres avec les institutions environnantes (hôpitaux, centres spécialisés...) dans le but de favoriser des prises en charge communes.

Les pratiques et les modes de fonctionnement de ces dispositifs s'inscrivent à la fois dans un cadre défini, leur mission d'origine, et dans une aire indéterminée, une plasticité de l'inter-

vention, conditionnée par les possibilités d'actions des différents intervenants locaux et par la population accueillie. Des différences ou variations de pratiques existent donc, qui ont trait aux moyens engagés par les professionnels pour faire exister la relation. A ce titre, tous les espaces et moments de la vie quotidienne sont susceptibles d'être utilisés (partage d'un repas, fourniture d'un vestiaire...). Contrairement aux dispositifs spécialisés, il ne s'agit pas ici d'instaurer une relation d'ordre thérapeutique. En ce sens, la distinction soignant-soigné, intervenant-usager de drogue, doit pouvoir s'effacer au profit d'une forme d'échange plus informelle. Au détour d'une parole ou d'un geste s'ouvre parfois une brèche qu'il faut savoir investir dans l'instant.

Ce mode d'approche, qualifié par certains intervenants de " non-faire " parce qu'il ne vise pas à répondre dans l'immédiat à un problème particulier mais s'inscrit dans le long terme, revêt une grande importance. De là, peut aussi dépendre la poursuite des interactions. Le travail de rue est également privilégié par certains dispositifs. La rencontre des usagers de drogues sur leur lieu de vie représente pour les intervenants un moyen de ne pas perdre de vue un autre quotidien, plus en prise sur la rue et sa réalité. Cette ouverture supplémentaire " hors les murs " évite à ces dispositifs de fonctionner en circuit fermé et de devenir les spécialistes d'une forme de marginalité " contenue ".

La mise en place des " classes-relais " participe d'un même mouvement de désenclavement de certaines pratiques professionnelles et institutionnelles, dans le but d'une orientation adaptée, plus pragmatique. En 1985, une première circulaire [1] émanant du Ministère de la Justice [2] et du Ministère de l'Education Nationale (Direction Générale des enseignements scolaires), enjoint les deux administrations à œuvrer ensemble pour la prise en charge des jeunes sous mandat judiciaire. Au même moment se met en place localement, le plus souvent à l'initiative d'éducateurs de l'Education Surveillée[2], une douzaine de dispositifs expérimentaux, concernant l'ensemble des adolescents déscolarisés ou en voie de déscolarisation et faisant intervenir une multitude d'agents. Précurseur en la matière, la " classe ouverte " de Montpellier est née d'un certain nombre de réflexions au sein du Conseil Communal de Prévention de la Délinquance de la ville : " Au Conseil Communal de Prévention de la Délinquance, nous avons eu connaissance des problèmes que soulevait l'absentéisme scolaire de plusieurs façons. D'abord, parce qu'à Montpellier il y a une population gitane relativement importante, et que tout le monde sait que les enfants gitans sont très inégalement scolarisés. Ensuite parce qu'en marge de cette population gitane (...) il y a, et cela on en était beaucoup moins conscients, un beaucoup trop grand nombre d'enfants qui ne sont pas scolarisés. J'ai découvert que des textes très précis existaient, demandant impérativement aux directeurs d'établissements, lorsqu'un enfant était absent quatre journées plus une demi journée, de le signaler aux autorités académiques et ensuite au Procureur de la République. Concrètement à Montpellier, il semblerait que cette procédure de signalement ne soit, en réalité pas très utilisée, et que des enfants puissent être absents infiniment plus que 5 journées sans excuse valable sans que quiconque soit averti sauf les parents et encore pas toujours tout de suite. (...) Il est admis, ou entré dans les moeurs qu'un enfant pouvait être très fréquemment absent sans être immédiatement signalé. (...) Mais nous savons que même lorsque le signalement est fait et transmis au parquet,

[1] Circulaire du 21 août 1985 n° 85-76 E. S. et n° 85-293 E. N.

[2] " Education Surveillée " qui sera transformée en " Protection Judiciaire de la Jeunesse " par un décret daté du 21 février 1990.

le Procureur de la République a tellement d'autres choses à traiter, qu'en fait le problème n'est peut-être pas considéré comme aussi important qu'il l'est en réalité" [1].

Destinée à l'accueil d'une dizaine d'adolescents, la "classe ouverte" démarre en 1986. Elle repose d'emblée sur un partenariat multipartite qui dépasse la simple convention Education Nationale-Education Surveillée. Un protocole d'accord est signé entre la municipalité, l'Aide Sociale à l'Enfance du Conseil général, l'Education Nationale et l'Education Surveillée. Un directeur d'association (CAE de Montpellier) prend en charge l'organisation des locaux et du cadre éducatif : "Jeune éducatrice à l'époque, ayant fréquenté d'autres horizons professionnels, j'étais particulièrement sensibilisé à ces problèmes et être à l'initiative de ce projet me tenait à cœur. Enfants absentéistes, en risque de délinquance pour certains, la prévention des risques devenait l'affaire de tous ; comme on dirait aujourd'hui, la prévention de l'exclusion, de toutes les exclusions. (...) La question qui me hantait était de savoir comment faire venir les jeunes mais surtout comment les faire rester. Comment mettre un terme à cette spirale infernale de renvoi, rupture, rejet, exclusion, fuite ... Nous avons bien quelques idées, quelques règles s'imposaient, le pragmatisme fera le reste " [2].

Une attention particulière est portée à l'aménagement des locaux situés dans une maison hors enceinte scolaire [3]. Pendant les premières années, des éducateurs se chargent de l'enseignement et autres activités (loisirs, rencontres avec les familles, mise en place de suivi thérapeutique...). L'intégration d'enseignants au dispositif permettra aux éducateurs, après quelques ajustements, de se recentrer sur leur tâche d'animation. La "classe ouverte" est aujourd'hui composée d'un éducateur de la PJJ, de deux postes d'enseignants à mi-temps du premier degré, d'un moniteur sportif municipal, d'un aide éducateur de l'Education Nationale et d'une psychologue vacataire chargée du suivi de l'équipe. Une dizaine de jeunes de moins de seize ans et donc soumis à obligation scolaire s'y retrouvent en demi-pension pour une période pouvant aller de trois mois à deux années. L'objectif visé, dans la mesure du possible, est un retour au collège ou une autre forme d'orientation adaptée à chaque cas (enseignement spécialisé, apprentissage, internat professionnel).

Tout comme les "bas seuil", ce type de dispositif repose sur un cadre défini et clairement identifié (conditions d'admission sur la base d'une ordonnance de placement provisoire après avis de l'équipe ; signature d'un contrat ou règlement intérieur entre le jeune, sa famille et les partenaires ; enseignement scolaire classique) et sur une panoplie indéterminée de pratiques (sport, activité d'éveil, etc.) adaptée au public et aux formes possibles de partenariat local. D'autres projets locaux similaires vont être élaborés dans les années qui suivent, émanant le plus souvent de rencontres fortuites, de volontés individuelles tant de la part d'éducateurs que d'enseignants.

[1] N. LAZERGES, Journées Bilan, Direction de l'Education Surveillée - Direction des lycées et collèges, p. 58-59, Vaucresson, (15-16-17 janvier 1990).

[2] J-L. RICAUD, *Parce qu'il a bien fallu...*, in Les Cahiers Dynamiques, n° 14, p.48-49 (mai 1999).

[3] Notre étude étant en cours de réalisation, toutes ces informations sur le montage de la "classe ouverte" sont extraites de l'article de J-P RICAUD, Ibid.



Une première lettre de cadrage[1] datée du 22 mars 1996, relative à la " lutte contre la violence en milieu scolaire" incitera à la création de ce type de structure. Cette note mentionne la nécessité d'une mobilisation de tous dans une telle entreprise : " L'action de lutte contre la violence à l'école, que le gouvernement veut conduire de manière résolue, est celle du corps social tout entier. Elle doit associer, au bénéfice de l'ensemble des écoles et des établissements du pays, les personnels de l'éducation nationale, les familles, les élèves eux-mêmes qui sont aussi les premières victimes, les collectivités locales, les responsables des politiques interministérielles, les associations".

Une circulaire de 1998 [2] entreprendra, en rendant hommage à leurs précurseurs, l'officialisation de ces dispositifs. Elle en fixe pour la première fois le cadre interne :

- type de public accueilli : essentiellement des élèves de collège " qui sont entrés dans un processus évident de rejet de l'institution scolaire" et qui témoignent soit d'un comportement agressif vis-à-vis de l'institution soit d'une " attitude de replis et d'auto-dépréciation systématique";
- les objectifs : resocialisation et re-scolarisation ;
- l'organisation pédagogique et éducative : "une classe relais est nécessairement rattachée à un collège", mais peut être implantée dans des locaux distincts. Le séjour dans une classe relais ne devra pas excéder une année. " L'emploi du temps y sera établi au cas par cas ". L'équipe sera composée de volontaires et " visera à faire participer le plus possible les familles des élèves à la vie des classes-relais".

Un cadre externe est également posé, qui en définit :

- le pilotage : des groupes départementaux sont envisagés comprenant les équipes d'encadrement, des personnels enseignants, sociaux, de santé etc., sous la responsabilité des inspecteurs d'académie qui décident par ailleurs de l'admission ou non d'un élève ;
- la formation des équipes : il est notamment recommandé " qu'un spécialiste des questions de l'adolescence accompagne les équipes des classes-relais" ;
- l'évaluation : " une évaluation permanente doit permettre les ajustements dans l'organisation, le fonctionnement, voire la suppression des classes relais qu'entraîne nécessairement la maturation des projets initiaux".

Une seconde circulaire de 1999 [3] posera la généralisation de ces dispositifs : " le conseil de sécurité intérieur du 27 janvier 1999 a accéléré le plan de développement des classes-relais pour que 250 puissent fonctionner d'ici l'année 2000".

### 3 - Au cœur des réseaux et autres formes de partenariat : des structures de coordination

L'approche en terme de gestion des risques et la prise en charge de situations complexes ont engendré une multiplicité des pratiques, lesquelles ont relativement modifié l'organigramme institutionnel existant, comme nous venons de le voir à travers ces deux exemples.

[1] BO n° 13, 28 mars 1996.

[2] BO n° 25, 18 juin 1998.

[3] Circulaire du 24 février 1999 NOR JUS F 99 500 35 C.

Cet effilochage des frontières entre des domaines auparavant distincts donne l'apparence d'un ensemble extrêmement flou. "Dans ces mouvements, la division technique du travail qui existait jusqu'alors s'est, elle aussi, modifiée" [1]. Ce brouillage entraîne de multiples interrogations quant aux modalités d'adaptations et d'ajustement des professionnels à cette nouvelle organisation. Elle interroge aussi sur le rôle que chacun doit jouer dans ce jeu, au regard de ses aptitudes, de ses compétences.

Dans ces croisements sida-toxicomanie, éducation-justice ou encore justice-psychiatrie, les règles ne semblent pas clairement établies et ne sont probablement pas les mêmes pour tous. D'une part, en raison de savoirs incomplets, d'autre part, en raison de la place que chacun est en mesure d'occuper (ou se sent légitime d'occuper) au regard de sa trajectoire professionnelle mais aussi de la définition préalable de la mission qui lui est confiée. Pour résumer les propos de la sociologue A. Chauvenet [2], on peut dire que la tâche peut s'avérer aisée dans le cas d'un problème unique et identifié comme tel (une maladie somatique, par exemple), elle s'avère plus délicate lorsqu'un ou plusieurs paramètres importants (une maladie somatique, des problèmes psychiatriques, des difficultés économiques...) se lient les uns aux autres. La question peut alors être pour chacun lorsqu'il se trouve face à l'individu dont il a la charge : quelle est la demande ? Comment l'identifier ? Et comment y répondre ensuite sans risquer d'être "à côté" ?

Pratiques de réseau et partenariat sont devenus depuis une dizaine d'années le passage obligé des prises en charge des situations complexes. En réalité, lorsqu'ils fonctionnent ils tendent à s'organiser, le plus souvent, autour d'un plus petit dénominateur commun. On travaille avec celui dont on se sent proche sur un plan théorique ou pratique, en vue de résoudre un problème partagé. Du même coup, tendent à se reproduire des espaces singuliers qui fonctionnent en conjuguant deux champs (toxicomanie-sida, enfance-sida...), ce qui ne permet pas d'appréhender la globalité de situations autrement plus complexes qui pèsent fortement sur un certain nombre d'agents, à commencer par les moins légitimés (travailleurs sociaux notamment). De fait, se pose " la question cruciale de la mise en cohérence des référentiels d'action de ces différents acteurs (...) et du rôle déterminant de leurs interactions" [3]. Les discours des intervenants des " bas seuil", tout comme ceux des " classes-relais" témoignent d'ors et déjà de ces difficultés et d'une certaine usure chez les professionnels les plus exposés.

S'appuyant sur cette analyse, se sont mis en place depuis quelques années des structures de coordination inter-professionnelles et inter-institutionnelles[4], dont le but est de parvenir à constituer des valeurs communes autour de ces prises en charge complexes. Au début de l'année 1995 est créée, à l'initiative de psychiatres et d'éducateurs de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, un dispositif à financement mixte Ministère de la Justice - Ministère de la Santé. "Ce dispositif paritaire a pour objet d'apporter différents services aux professionnels de tous horizons

.....  
[1] P. HASSENTEUFEL, C. MARTIN, " Santé, dépendance : le rôle des associations", in Esprit, A quoi sert le travail social? p.190 (mars-avril 1998).

[2] A.CHAUVENET, " La protection de l'enfance, une pratique ambiguë", éditions L'Harmattan (coll "Logiques Sociales"), p. 52, Paris (1992).

[3] P. HASSENTEUFEL, C. MARTIN, p.199, op cit.

[4] L'analyse qui suit est notamment extraite d'une précédente étude : N. GOURMELON, " Toxicomanie-sida et périnatalité, étude et évaluation d'une Unité de Coordination interinstitutionnelle", sous le financement de Ensemble contre le Sida / Fondation pour la recherche médicale / Unité de Coordination du centre Horizons, p.92 (1999).

en charge de situations de jeunes en difficultés. Il dispose de cinq modules fonctionnels différents : une consultation d'accueil et d'évaluation, un lieu tiers, un lieu ressource, un lieu de soin, un module de recherche et de formation "[1].

" Le but est de promouvoir des actions innovantes pour les adolescents les plus incasables. C'est un dispositif qui reçoit pour l'essentiel les professionnels (qu'ils soient éducateurs, assistantes sociales, psychologues, ou membres de l'éducation nationale...) qui sont en situation d'impasse avec un jeune. Ils téléphonent et sont reçus par un éducateur de la PJJ et par un psy de formation analytique, et on écoute les gens de façon à ce qu'ils nous disent de quoi il ressort. C'est toujours autour d'un cas précis on ne fait pas d'institutionnel. Quand on a épuisé toutes les ressources locales on vient parler ici de l'histoire de la prise en charge" (un psychiatre- extrait d'entretien).

Plusieurs étapes, le plus souvent confondues, marquent un tel travail. Il s'agit de " décortiquer" avec les professionnels la situation complexe qui les met en échec. Ces coordinations amènent les professionnels à se repositionner dans le domaine d'intervention qui est le leur, dans leurs compétences, afin qu'ils retrouvent une légitimité dont la perte précisément, s'avère être bien souvent à l'origine de leur souffrance et de leur sentiment d'isolement. Il s'agit également de leur offrir un certain nombre de connaissances basiques mais spécifiques, qui puissent leur permettre de faire face à un certain nombre de problèmes qui se posent à eux.

De façon schématique, trois phases peuvent être distinguées :

- la première vise à l'élaboration d'une demande réelle de la part des partenaires, à laquelle l'équipe chargée de la coordination pourra (ou non) répondre ;
- la deuxième consiste en un travail, une analyse de la situation autour d'un "principe supérieur commun" susceptible d'accorder et de coordonner les différents agents en présence ;
- la dernière voit l'aboutissement de la demande et le repositionnement du professionnel, ou, pour paraphraser J-Y Trepos [2], la réintégration de la situation dans l'ordre normal des choses.

" Il y a des situations de jeunes tellement difficiles ou pathologiques qu'elles empêchent les gens de travailler normalement, ils sont délogés de leur place professionnelle parce que ce qu'on vient leur demander est strictement impossible, parce que personne ne peut y répondre. Ils ne savent même pas qu'ils sont incompétents, ils ne se rendent pas compte qu'ils ne font plus leur travail : le médecin devient éducateur, l'éducateur devient médecin, le juge devient assistant social, personne ne fait son boulot, tout le monde est déplacé de sa place professionnelle. Alors on regarde avec eux et on s'aperçoit que par exemple cette jeune fille qui aujourd'hui est violente, qui est à moitié délirante, et bien elle est rentrée dans le système il y a 4 ans parce qu'elle était violentée dans sa famille. Et on s'aperçoit que pendant 4 ans, personne ne se préoccupait du père de l'enfant, ni le Juge, ni les assises, ni l'ASE, personne (...) Tout le système qui venait garantir que quelque chose pouvait être réparé se mettait à dysfonctionner. Et ce n'est pas nous qui avons ce savoir, simplement les gens au moment où ils nous exposaient leur dossier s'apercevaient que en effet ils n'avaient

[1] Ecrits internes

[2] J-Y. TREPOS, " *La sociologie de l'expertise*", éditions PUF (coll. "Que sais-je ?"), p.77, Paris (1996).

pas demandé les fiches d'état civil comme ils le font d'habitude, ils n'ont pas convoqué untel, bref ils n'ont pas fait le travail qu'ils font normalement (...). Et quand ils viennent nous en parler, un certain nombre de situations se débloquent d'elles-mêmes" (ce même psychiatre- extrait d'entretien).

Ce travail d'élaboration n'est pas sans lien avec la démarche psychanalytique. La méthode réflexive (ou auto-réflexive) est un moyen pour ces équipes de faire émerger une problématique qui pourra donner lieu à un travail en commun. Il s'agit bien dans la plupart des cas, de proposer au partenaire un soutien (écoute, dialogue, information) afin qu'il trouve lui-même les moyens de son autonomie. L'importation de cette technique thérapeutique dans un contexte de coordination inter-institutionnelle est intéressante. Elle souligne notamment les capacités d'adaptation d'un certain nombre d'agents (psychiatres, psychanalystes) et de mobilisation de leur savoir, en perte de légitimité, à un nouveau contexte social.

Ce nouveau type d'approche est également manifeste dans le domaine du sida et de la toxicomanie. En écho à cette première expérience, se crée, en 1996 à l'initiative d'un pédopsychiatre et d'une psychiatre, une unité de coordination dans les domaines conjoints de la périnatalité, du sida et de la toxicomanie.

Un tel projet résulte d'un triple constat :

- le caractère multidimensionnel des problématiques : toxicomanie-sida-désinsertion sociale, etc. ;
- la multiplicité des professionnels impliqués : obstétriciens, généralistes, psychiatres, assistants sociaux etc., et des institutions intervenants au cours d'une même prise en charge : CSST, hôpitaux, maternités, PMI, ASE, Justice, etc. ;
- les cloisonnements persistants entre ces différents agents.

Ce dispositif vise à recueillir leurs demandes pour y trouver des réponses, dans le but d'améliorer les conditions d'accueil, d'accès aux soins, de suivi et d'observance thérapeutique des femmes (et des enfants) dont il est question. C'est un lieu de recours pour les professionnels

La psychiatrie joue ici un rôle fondamental de production de sens dans l'identification, la mise en relief, la construction et la gestion des risques. Parce qu'ils disposent de savoirs experts (savoir faire, savoir comprendre, savoir combiner [1], ces agents sont en mesure de faire émerger les éléments constitutifs d'un risque, de les légitimer (précisément en tant que risques) et d'organiser (à partir de leur dispositif) des modalités de régulation[2] de certaines situations de crise (en termes professionnel et institutionnel).

Cette figure du psychiatre expert n'est certes pas nouvelle. Comme le souligne J-P. Arveiller : " il est même défini dans une circulaire du 9 mai 1974 comme " conseiller en hygiène mentale dans la communauté. (...). Les "consultations " et " messages" des spécialistes sont sans doute une bonne chose à condition que leur position d'expert ne les transforme pas en tenants d'une vérité et d'une norme sur la chose sociale. On sait en effet depuis I. Illich, que ce

[1] Cf. J-Y. TREPOS, p. 67, op cit.

[2] Par la mise en relation des professionnels, par le partage d'informations, par la mise en valeur des compétences de chacun, la recherche d'un principe supérieur commun qui guide l'action etc.

qui distingue le professionnel-expert, "c'est l'autorité dont il est investi pour définir le " client", pour déterminer son " besoin" et pour rédiger une ordonnance qui lui fixera son nouveau rôle social" [1].

L'identification de nouveaux risques sociaux (souvent cumulés et donc plus ou moins définis), a concouru à la mise en place de formes nouvelles d'approches à destination de groupes sociaux certes en danger mais également menaçant pour " l'ordre social" :

- Le toxicomane par exemple risque bien en s'injectant sa drogue d'être contaminé par le virus du sida ; sur un autre plan, la conduite hyper-active du jeune " délinquant" vis-à-vis de l'entourage est aussi le signe d'un mal-être profond voire d'une véritable dépression.
- Le toxicomane, sur le plan de la sexualité notamment, représente aussi la catégorie charnière entre les dits " groupes à risques" et le reste de la population ; les jeunes " fauteurs de troubles" exacerbent quant à eux le sentiment sécuritaire et inquiètent quant au sort de la jeunesse toute entière.

Les réseaux locaux de professionnels et d'autres formes de partenariat ont ainsi peu à peu organisé, sous des dehors de " prévention", un " maillage" - le terme figure notamment dans une circulaire de la PJJ de février 1999[2] - visant à contenir des comportements potentiellement subversifs.

De tels modes d'appréhension et de traitement des problèmes sociaux ne sont généralement pas maîtrisés par ces agents mais plus subis sous le poids de diverses contraintes externes (crise économique, affaiblissement des modèles anciens d'intégration, urgence...). Ceci favorise l'incertitude, comme l'analysent P. Duran et J-C. Thoenig " en quelques années la gestion territoriale est passée d'incertitudes structurées à des incertitudes non structurées" [3]. Trop nombreux, les " cas difficiles" ne sont plus aujourd'hui potentiellement maîtrisables comme ils l'étaient auparavant à l'intérieur de cadres théoriques et pratiques, de programmes définis et constitués. " Les problèmes mal structurés se caractérisent notamment par l'interaction d'un nombre important de variables dont les comportements sont perçus comme aléatoires, ce qui engendre une forte imprévisibilité et exige en retour une connaissance locale, donc décentralisée (...). Les contours des systèmes d'interdépendance se ramènent dès lors à des questions empiriques" [4]. " Le nez dans le guidon" si l'on peut dire (expression qui revient d'ailleurs souvent dans leurs propos), les professionnels s'efforcent dès lors de résoudre, dans l'urgence et sur leur propre terrain d'intervention, les difficultés qui s'imposent à eux. Ils se chargent de mobiliser par eux-mêmes les ressources théoriques et pratiques qui leur font aujourd'hui défaut. De fait, aboutit-on à des formes de regroupements d'agents divers, au rapprochement " d'univers hétérogènes"[5] qu'il importe, coûte que coûte de coordonner. Les actions de soutien,

[1] J-P. ARVEILLER, "La psychiatrie peut-elle prévenir ?" in L'information psychiatrique, n°9, p.881-887, (novembre 1998).

[2] Circ NOR JUS F 99 500 35 C.

[3] P. DURAN, J-C. THOENIG, " L'Etat et la gestion publique territoriale", in revue Française de Science Politique, n° 4, p.597 (août 1996).

[4] Ibid.

[5] De ces agents locaux jusqu'à des formes nouvelles d'interministérialité. Cf. P. LASCOUMES, "Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique", in La gouvernabilité, p.330, CURAP, éditions PUF, Paris (1996).

de formation, de structuration des problèmes autour de " cas" empiriques préconisées par des agents reconvertis en " experts ", participent alors au ré-agencement du puzzle, pour ne pas dire (et l'approche psychanalytique est ici essentielle [1] )à l'obturation régulière du vide.

Reste à s'interroger sur les aboutissants de ce ré-agencement [2]. Participe t-il d'une refonte globale et progressive des modes de traitement institutionnels et professionnels des situations complexes, dans un contexte (économique, social, politique...) en mutation, ou n'est-il qu'un mode de contention superficiel, au service unique d'une régulation sécuritaire des troubles ?

-----

.....  
[1] Quoique théoriquement non applicable à ces formes d'actions centrées sur le court terme. Mais voilà sans doute un énième paradoxe de cette politique de "gestion des risques".

[2] Des dispositifs tels les "bas seuil" ou classes-relais " visant à combler les failles entre les différents systèmes de prise en charge ; des structures de coordination visant quant à elles à soutenir la mise en lien difficile entre les différents professionnels.

## Les services publics et la question jeune : de la crainte au rejet ?

Par Christian Mouhanna

La figure emblématique du "jeune" constitue bien souvent une source d'explication aisée des crises des banlieues et par conséquent une cible privilégiée des politiques -qu'elles soient plutôt d'ordre répressif ou au contraire axées sur la prévention- sommées de répondre à ces crises. Les "incivilités" quotidiennes tout comme les émeutes urbaines plus médiatiques renvoient inmanquablement à cette image de la délinquance juvénile[1]. Le jeune, oisif, la plupart du temps d'origine étrangère, présent dans les cages d'escaliers des grands ensembles, alimente par sa seule présence les peurs, fondées ou non, et les diagnostics rapides sur les réponses à apporter au "malaise social". Pour toutes les institutions contraintes d'intervenir dans ces secteurs, dominés en apparence par la population adolescente, tout fonctionnement normal se heurte à une contestation de leur légitimité. Leurs diverses interventions sont alors vécues, par certains de ces jeunes, comme les incursions d'éléments extérieurs sur leur territoire [2]. Les relations institutions-jeunes sont d'ailleurs fréquemment considérées comme cruciales pour mesurer l'état de dégradation d'un quartier [3].

Bien sûr, au premier rang des institutions concernées, se trouve la police. Les affrontements, les conflits larvés ou ouverts qui opposent les groupes de jeunes et les policiers, considérés par les premiers comme une bande rivale, représentent une partie du quotidien des policiers et des jeunes habitants des quartiers difficiles. Mais d'autres organisations intervenants dans ces mêmes sites connaissent des problèmes similaires, comme par exemple les transporteurs, les agents EDF ou les pompiers. Nombreux sont ceux, parmi les personnels concernés, qui maîtrisent mal les réactions de ces publics et craignent l'interaction avec les jeunes, source pour eux de désagréments, d'insultes ou d'agressions.

Pour beaucoup de ces intervenants, chargés de maintenir un service public dans ces zones où un certain nombre de fonctions ne sont plus correctement assurées alors que les attentes sont particulièrement fortes, toute l'attention se focalise sur cette figure du jeune, synonyme d'insécurité. Si les craintes exprimées par les agents sont fondées et leurs revendications sécuritaires légitimes, il reste néanmoins que l'insistance avec laquelle l'accent est mis sur le problème jeune pose question. En effet, l'examen croisé des discours des uns et des autres montre une incompréhension et même un refus d'entendre celui que l'on considère a priori comme un adversaire, et auquel on impute toutes les difficultés que l'on rencontre. Cette remarque concerne certes une grande partie de ce public jeune, qui se contente de clichés et de rumeurs pour juger les actions des différents intervenants. Mais du côté des prestataires de services publics, on observe

[1] S. ROCHÉ, *"La société incivile"*, éditions du Seuil, Paris (1996).

[2] R. MUCHEMBLED, *"La violence : un défi séculaire"*, in *Sociétal* n° 25 (juin 1999).

[3] L. BUI-TRONG, *"L'insécurité des quartiers sensibles, une échelle d'évaluation"*, in *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 14 (août-octobre 1993).

également une radicalisation du discours [1]. Beaucoup d'agents n'hésitent pas à considérer l'ensemble de la jeunesse de ces quartiers comme globalement "mauvaise". Ils font preuve d'une extrême sensibilité aux moindres signes d'agressivité ou de mauvaise humeur qui viennent renforcer cette opinion négative. Les incidents les plus bénins, sans parler des plus graves, sont amplement relayés par les réseaux informels internes, et alimentent l'exaspération et la crainte nées de la présence des jeunes.

Pendant longtemps les différentes autorités qui dirigent ces services ont nié ou minimisé le problème de l'insécurité. Il semble qu'aujourd'hui elles se font sans hésitation l'écho des préoccupations sécuritaires de leurs personnels, en allant parfois jusqu'à perdre tout esprit critique : des faits sont amplifiés, ou des rumeurs diffusées sans vérification. Dans leur approche des quartiers et du "problème jeune", la rhétorique guerrière est omniprésente. Des termes tels que "pacification", "reconquête de territoire", "offensive", sont fréquemment utilisés, laissant l'impression que ces services publics n'ont plus affaire à des administrés ou à des clients, mais à des ennemis. Cette impression se renforce à la vue des unités de sécurité créées par des organisations comme la RATP.

Bien sûr, dans cet enchevêtrement de problèmes complexes qui naît de l'intervention des différentes institutions dans les quartiers sensibles, il faut se garder des généralisations trop hâtives. Dans ce domaine plus que dans d'autres, les pratiques varient énormément d'un lieu à l'autre, et même d'un agent à l'autre. Les politiques décrétées à une échelle globale se heurtent à des situations de fait et aux particularismes locaux. Les actions engagées dépendent souvent de personnes qui adoptent individuellement une attitude plutôt compréhensive à l'égard des habitants des secteurs défavorisés. Les initiatives sont multiples, mais se généralisent difficilement, et les innovateurs se sentent isolés. De même, les dérapages naissent la plupart du temps de comportements solitaires ou limités à des groupes restreints. En outre, un même agent peut tour à tour se montrer coopératif, s'engager dans une action de prévention, puis adhérer à des idées ou à un discours ouvertement racistes. L'inverse se produit également. La politique de la Ville se trouve justement fragilisée par cette ambivalence de nombreux acteurs présents sur le terrain.

Ceci dit, d'une manière générale, on sent qu'au sein des institutions appelées à intervenir dans ces quartiers où leur présence est à la fois attendue et critiquée, les agents expriment de plus en plus nettement une exaspération et un rejet à l'égard des populations des "banlieues". Divers éléments, qui tiennent à la fois au contexte général des quartiers mais aussi aux conditions internes de fonctionnement de chaque organisme, renforcent le sentiment général d'un repli corporatiste associé à une vision essentiellement conflictuelle des rapports avec les utilisateurs des services et en particulier avec les jeunes. Il ne s'agit pas de nier la difficulté de travailler dans ces zones, ni d'occulter les agressions de tous ordres dont sont victimes les agents. Mais on constate que, globalement, les organisations offrant un service dans ces quartiers sont engagées dans des systèmes sociaux qui produisent des effets pervers et les éloignent des populations qu'ils sont sensés servir. Sans le vouloir, et même si les origines de la violence sont multiples, ils participent à leur propre insécurité.

---

[1] Les remarques qui suivent sont tirées de nos propres observations et des entretiens menés avec des responsables de services, des chargés de mission pour la politique de la ville, et des agents de terrain. *"Les services publics et la question jeune"*, DIV (1999). Ces constats recourent ceux faits par d'autres auteurs, cités -cf infra - à propos des organisations sur lesquelles ils ont travaillé.



## 1- Un archétype : les relations police - jeunes

L'institution qui souffre le plus dans ses rapports avec les populations des zones périurbaines défavorisées, ou qui, en tous cas, a été la première à être remise en cause dans son action, est la police. Cette antériorité, qui montre à quel degré de rejet peut être confronté un service public, ainsi que le caractère exacerbé des échanges qui impliquent les représentants de cette organisation, permettent de saisir plus facilement certains des phénomènes qui touchent les autres agents présents dans ces quartiers, qu'ils appartiennent à la RATP, à la Poste ou aux unités de pompiers. Les relations police-jeunes ont certes fait l'objet de multiples commentaires et de nombreuses analyses. Quelques constatations simples méritent néanmoins d'être rappelées, afin de dépasser les préjugés qui s'imposent trop souvent des deux côtés et de montrer comment les logiques individuelles ont pu produire des situations conflictuelles[1].

### Une institution tourmentée

Bien souvent, les policiers se plaignent du manque de moyens, à la fois matériels et légaux, mis à leur disposition pour exercer pleinement ce qu'ils estiment être leur mission essentielle, la répression des actes illégaux. Or, on peut constater que même dans les quartiers qui ont pu bénéficier d'un appui en effectifs et d'un soutien sans faille des magistrats, quand les meneurs ont été interpellés et qu'aux dires des policiers eux-mêmes, le secteur a été pacifié, l'institution peine à trouver ses marques. La police au quotidien fonctionne sous une forme toujours aussi pénible pour les agents de base. Ces derniers subissent l'agressivité et le mépris d'une partie de la population, ce qui se traduit par des insultes, des crachats ou divers projectiles lancés sur les véhicules ou les personnels. Surtout, les fonctionnaires en uniforme ressentent un manque de respect de la part des habitants de leur circonscription, auquel ils réagissent à leur tour par une attitude similaire. À cela s'ajoute l'impression désagréable de ne rien maîtriser, d'être sur "une cocotte-minute en ébullition", ce qui suscite un sentiment de peur chez beaucoup de policiers. Il ne s'agit pas d'une peur panique, du type de celle qui conduit à la bavure. Celle-ci survient finalement assez rarement et de manière ponctuelle. On observe davantage et en continu une crainte diffuse, qui revêt plusieurs aspects.

Tout d'abord, il y a la crainte de recevoir des projectiles, qui contraint les patrouilles motorisées à rouler la tête en l'air, et les piétons à marcher loin des immeubles. Décrire ce comportement peut sembler anecdotique, ou prêter à sourire si on oublie que certains policiers ont perdu la vie en recevant divers objets lancés d'étages élevés. Une telle attitude défensive a pourtant des conséquences importantes. Elle participe à la dépréciation de l'image du policier qui, au lieu d'inspirer la "peur du gendarme", se montre lui-même craintif. En même temps, ce comportement et les efforts déployés pour leur propre protection rendent les fonctionnaires peu disponibles et peu enclins aux contacts avec la population.

Parallèlement, la plupart des policiers qui interviennent dans ces secteurs difficiles ressentent une autre crainte, omniprésente, celle de la bavure médiatisée qui attirera l'attention sur eux, "mettra le feu au quartier", et rendra leurs interventions ultérieures encore plus ardues. De ce point de vue, la "sécurisation" d'un secteur par les CRS, si elle soulage à court terme les

[1] Ch. MOUHANNA, " *Quelles évolutions pour la police de proximité ?* ", CSO-IHESI, Paris (1997).  
 " *Une police de proximité judiciarisée* ", CSO-IHESI, Paris (1999).

personnels présents en permanence sur celui-ci, suscite également des inquiétudes sur le moyen et le long terme. Le quartier garde la mémoire des événements et pourra régler plus tard ses comptes avec la police.

La troisième crainte qu'expriment assez clairement les gardiens de la paix renvoie à un facteur trop souvent négligé dans l'examen des crises urbaines : l'impact du fonctionnement interne de l'institution sur les comportements des agents. Un grand nombre de policiers se plaignent amèrement du manque d'ordres clairs, de soutien, et de compréhension de la part de leur administration. La moindre bavure, qu'elle soit préméditée ou accidentelle, due à un comportement agressif, à la maladresse, ou à un excès de zèle peut entraîner une sanction. En même temps, on reprochera à ces policiers, s'ils le font, de fermer les yeux sur certains délits, alors que cette mansuétude fait partie des outils essentiels permettant à ceux-ci de se faire mieux accepter dans les lieux où ils interviennent. L'homme de base se trouve donc confronté à une double injonction, contradictoire, de sa hiérarchie. Il doit d'une part, intervenir et sanctionner, sous peine d'être déclaré incompetent, et d'autre part, se garder d'intervenir pour ne pas déclencher d'incidents pouvant entraîner des crises. Mal préparé à cela, ne disposant pas de directives suffisamment précises et adaptées aux situations spécifiques des quartiers pour lui donner une ligne de conduite claire, le policier de terrain souffre autant des contraintes produites par son organisation que de celles nées de l'environnement dans lequel il agit.

En outre, il est frappant de constater que, dans beaucoup de ces secteurs considérés comme sensibles, la plupart des policiers ne connaissent réellement personne. De ce fait, ils ont du mal à "sentir un quartier", à comprendre les préoccupations des habitants, ou même à distinguer parmi ceux-ci "les bons des mauvais éléments". Souvent nommés loin de leur territoire d'origine, les jeunes policiers restent rarement très longtemps en poste dans ces secteurs que presque tout le monde veut fuir. Ils n'investissent pas dans les relations avec les gens, se contentant au mieux d'être des bons professionnels. Seuls quelques flotiers, et vraisemblablement une minorité d'entre eux, sortent de ce schéma pour construire un autre type de fonctionnement avec les habitants des quartiers, qu'ils soient jeunes ou non.

La crainte et l'incompréhension dominant donc, du côté policier, comme d'ailleurs du côté des jeunes, qui ont une image erronée de l'action policière. Ces sentiments sont de surcroît renforcés par l'idée que les gardiens de la paix se font de la mission de Police Secours. Même si celle-ci ne les enthousiasme pas forcément, ils ont l'impression de jouer le jeu qu'impose un tel exercice et de répondre aux appels des populations. Ils assistent les gens, et pensent donner une image plus débonnaire et bienveillante que répressive de leur institution. Dans ce cadre, les policiers de Police Secours vivent très mal le fait que malgré l'aide qu'ils apportent, ils soient reçus avec des insultes, des crachats, ou des pierres. Nous verrons que les pompiers se situent dans une logique similaire. A contrario, les hommes des Brigades Anti-Criminalité (BAC), engagés la plupart du temps dans une configuration nettement répressive, guerrière, donnent une image plus sereine d'eux-mêmes, car ils se situent clairement dans une logique d'affrontement que justifie en partie selon eux l'agressivité de l'autre bord [1].

.....  
[1] Brigade Anti-Criminalité : unité chargée des flagrants délits et des interpellations "musclées"

## La suprématie des logiques internes

La méconnaissance et la peur expliquent donc un comportement policier qui génère à son tour un rejet de la part des populations. Les flotiers évitent soigneusement certains sites, ou certains immeubles. Les hommes en voiture s'enferment dans leur véhicule, passent rapidement. Ils ne répondent pas aux appels de Police Secours, font des contre-appels, ou attendent d'être suffisamment nombreux pour aller dans certains endroits, ce qui demande un délai mal accepté par les personnes à l'origine de la demande d'intervention. Pour beaucoup de gens, la police n'est pas disponible quand ils en ont besoin, ce qui entache la légitimité de l'institution et participe au sentiment d'abandon que ressentent les populations de certains quartiers.

Et quand la police est au contraire présente, ce n'est pas toujours, selon les habitants, à bon escient. Dans les quartiers considérés comme les plus sensibles, les interventions se font toujours en force, en nombre. On y envoie des CRS pour quadriller le secteur. En Police Secours, faute de temps, faute de formation adéquate, faute souvent d'une réelle volonté de compréhension des difficultés rencontrées par les personnes, les policiers arrivent, intimement aux protagonistes de cesser leurs désordres, interpellent parfois sans distinction, et repartent sur l'intervention suivante sans avoir réellement résolu les problèmes. Lorsqu'une voisine appelle la police pour des violences conjugales ou pour des menaces et qu'aucune réponse concrète n'est apportée, l'utilité d'une telle institution pose question à ses yeux. Ce doute explique les sentiments de rejet exprimés par certains, qui ne perçoivent que l'aspect répressif de la police - contrôles routiers, contrôles d'identité- sans jamais bénéficier de son assistance. De plus, les personnels en arrivent souvent à privilégier leur propre sécurité par rapport à leur mission. Ceci est compréhensible. Mais les effets en termes d'image sont désastreux. Si les policiers n'osent intervenir le soir dans une zone qu'avec un déploiement qui paraît disproportionné de forces, ils n'inspirent plus le respect, mais la raillerie. Lorsque l'interpellation d'un seul individu mobilise tout un groupe de policiers, et lorsqu'en plus ceux-ci, par précaution ou par excès, usent d'une violence excessive, ils montrent en fait leur faiblesse.

Quant à cela s'ajoutent, au bout de quelque temps passé dans ces quartiers, des provocations policières nées de la frustration et de la crainte qu'éprouve le policier dans son travail, quand une logique de revanche remplace la neutralité dans les interventions, alors l'institution policière est totalement discréditée, ce qui arrive effectivement dans bon nombre de sites. Cela ne signifie pas que la police est seule responsable des violences urbaines ou des incidents qui la visent. Bien d'autres facteurs entrent en jeu. Mais son mode de fonctionnement, qui privilégie trop souvent les logiques internes aux missions de service public, la pousse fréquemment dans de mauvaises directions qui ne font qu'accroître les problèmes rencontrés [1].

Dans le cadre professionnel policier, le jeune fait figure à la fois de menace principale et de cible privilégiée. L'insuffisante connaissance des habitants conjuguée à l'obligation de résultats pousse le corps policier à construire un ennemi sur lequel l'essentiel de l'attention sera porté. Faut de mieux, les stéréotypes servent de base pour orienter l'action. Ainsi, le jeune originaire des quartiers défavorisés cumule les handicaps qui le désignent comme objet de suspicion parce qu'ils correspondent à des idées reçues. Il est jeune, catégorie rebelle à l'autorité et

[1] D. MONJARDET, " *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*", éditions La Découverte, Paris (1996).

prompt à la bêtise, qu'elle soit réprimandée par la Loi ou non. Il vient d'un secteur défavorisé, ce qui signifie qu'il est dans le besoin et donc prédisposé à commettre des actes délictueux pour vivre. Il est d'origine étrangère : il porte donc en lui une culture qui n'a pas les mêmes repères que la nôtre, et des interdits différents. Plus prosaïquement, on peut remarquer qu'un jeune issu de ces quartiers ne dispose généralement pas du capital social et relationnel permettant de remettre en cause les contraventions ou les témoignages policiers, et d'attirer ainsi l'attention des autorités sur le travail des gardiens de la paix. La police n'est certes pas à l'origine de la délinquance juvénile, mais elle participe involontairement à la construction d'une image stigmatisée du jeune de ces quartiers d'exil, image reprise par l'extérieur et à laquelle les jeunes eux-mêmes finissent par s'identifier. Pour agir, l'institution se forge un objectif, qui est le contrôle renforcé de la population adolescente, celle qui alimente ses peurs, et qu'elle désigne globalement comme son adversaire. Ce faisant, elle agit conformément à l'image caricaturale que les jeunes eux-mêmes ont de la police. On peut d'ailleurs observer un mode de pensée et d'action tout à fait similaire des jeunes à l'égard des forces de l'ordre. Tout cela conduit à l'affrontement. Le stéréotype du "vrai" policier, l'homme de la BAC, qui n'hésite pas à employer la force pour imposer le pouvoir de la police sur un territoire, renvoie alors au stéréotype du jeune, a priori délinquant et systématiquement contrôlé.

### **Les aléas d'une autre forme de police**

À titre d'illustration de cette prééminence, dans la définition de l'action policière, des logiques internes sur les interactions avec les habitants des quartiers sensibles, il est intéressant de considérer les limites rencontrées par la police de proximité -appelée un temps l'ilotage. Périodiquement, les autorités, prenant conscience des distances qui existent dans certains lieux entre la police et la population qu'elle est sensée servir, enjoignent les personnels à se rapprocher des gens afin de mieux répondre à leurs attentes. Si certains services se contentent des apparences d'une véritable proximité, on constate que des policiers acceptent tout à fait de participer à des opérations ponctuelles ou de long terme permettant de jeter des ponts avec le public, et en particulier avec les jeunes. Mais parallèlement, on observe aussi que ces fonctionnaires occupent trop fréquemment une place marginale au sein de leur institution. L'une des premières explications réside dans le fait que la prévention se prête mal à l'évaluation chiffrée qui reste, plus que toute autre chose, un des moteurs de la gestion policière. Dès lors, l'ilotier ou le gendarme qui ne rapporte pas de chiffre est souvent considéré comme un mauvais élément.

Ce n'est pourtant pas le point le plus important pour expliquer la marginalisation de ces policiers particuliers. Par leur présence, par le dialogue qu'ils instaurent avec les populations, par leur relative absence de crainte, ils montrent à leurs collègues qu'une autre forme de police, tournée vers les attentes du public, est possible [1]. Pour nombre d'agents prisonniers de leurs stéréotypes et de leurs modes habituels d'action, ce type de fonctionnement raisonne comme un démenti et les renvoie à leurs propres échecs. Il génère des dissonances difficiles à gérer. Alors que les discours professionnels invoquent l'impossibilité d'agir normalement dans un secteur réputé sensible, et demandent des moyens en effectifs, matériels et légaux supplémentaires, des gardiens de la paix prouvent que des pratiques différentes amènent de véritables progrès dans l'action policière. Par exemple, un ilotier à pieds peut parvenir à nouer un véritable dialogue avec des groupes de jeunes dans un quartier réputé hostile à la police dans

.....  
[1] H. GOLDSTEIN, "*Problem-oriented policing*", éditions McGraw-Hill, New York (1990).

son ensemble, où les autres policiers ne vont qu'en voiture, et à plusieurs. Une telle action peut sembler insupportable à la majorité des agents car elle démontre l'aspect construit et stéréotypé de certains de leurs raisonnements à propos du public jeune dans son ensemble. Ils ne sont pas toujours prêts à accepter une remise en cause si forte.

Outre une opposition des éléments les plus conservateurs, des opérations comme l'ilotage rencontrent dans leur mise en place même leurs propres limites. En effet, à l'exception de rares cas, les policiers affectés dans ces services destinés à mener une autre forme d'action ne disposent de moyens propres ni pour assurer de manière satisfaisante leur sécurité, car les risques existent, ni pour répondre seuls aux demandes émanant du public. Ils dépendent de leurs collègues plus "répressifs" pour leur sûreté en cas d'incident, et d'autres institutions, services sociaux, services municipaux, pour mener à bien des opérations ou des aménagements correspondant effectivement aux attentes des populations. Si l'ensemble de l'organisation policière et l'ensemble des autres entités concernées ne sont pas prêtes à coopérer dans ce sens, l'ilotage ou le service de police de proximité reste une excroissance marginale dans le dispositif institutionnel. C'est particulièrement vrai dans les rapports avec les jeunes, ceux-ci faisant la distinction entre le "bon" policier, pour eux l'ilotier, et les mauvais, le reste, qui continuent à susciter des réactions négatives. La difficulté réside dans la nécessité de changer la totalité de l'institution pour la rendre perméable à la demande sociale, et de ne pas créer uniquement un pôle de spécialistes des relations publiques masquant le désintérêt de la majorité des agents pour cette question. C'est, peut-on penser, l'une des dérives possibles des adjoints de sécurité, l'autre étant qu'ils s'identifient à la culture policière et rejettent tout autant l'image du jeune.

### Une approche différente par la gendarmerie ?

Avec retard par rapport à la police nationale, la gendarmerie s'est elle aussi trouvée confrontée à un problème jeune, au fur et à mesure que grandissaient les secteurs périurbains placés sous sa compétence. Il est hors de propos ici de mener une comparaison exhaustive entre le fonctionnement de ce corps militaire et le corps à statut civil qu'est la police. Malgré un grand nombre de similitudes, les approches du métier sont assez différentes. La multiplication des gendarmeries, le logement des personnels et de leurs familles sur leur lieu de travail ainsi que la forte territorialisation de l'activité induisent traditionnellement une plus grande proximité avec la population. L'une des difficultés importantes que rencontre la gendarmerie, c'est la transposition du modèle classique de la brigade, située au centre d'un réseau social dense, à des secteurs urbains en crise. Parce qu'ils sont habitués à comprendre et à gérer un environnement rural dont ils connaissent mieux les problèmes et les enjeux, les gendarmes mutés brutalement dans le périurbain ou qui voient se densifier leur territoire sont souvent déconcertés. Les codes et les habitudes de ces nouvelles populations ne correspondent pas à ce que les brigades ont appris à maîtriser ou à utiliser.

Pour ce qui relève des rapports avec la jeunesse, on notera quelques points. Outre les compétences développées spontanément par certains gendarmes plus aptes ou plus intéressés par les contacts avec les jeunes, l'institution a mis en place pour répondre au problème jeune un outil particulier, les Brigades de Prévention de la Délinquance Juvénile -BPDJ- [1]. La mesure de l'impact exact de ces unités s'avère actuellement un exercice délicat, car l'expérience est

[1] Ch. ERRE, "Gendarmerie : la création des brigades de prévention", in Les cahiers de la sécurité intérieure, n° 29 (1997).

encore nouvelle et les travaux de recherche sur ce sujet manquent encore, à notre connaissance. Néanmoins, on peut remarquer que la création des BPDJ, qui s'inscrit dans un mouvement plus général de spécialisation qui touche toute la gendarmerie, correspond à une prise en compte récente par l'institution de la question jeune. Ces brigades répondent à la fois à l'irruption du phénomène banlieue dans l'univers gendarmique, et au manque de repères que globalement les gendarmes ressentent dans leurs relations avec les jeunes. Il ressort d'une première approche de ce nouvel instrument que par pragmatisme de terrain et par choix politique, certaines BPDJ font surtout de la prévention sociale en direction des mineurs, et d'autres choisissent de privilégier la répression. Ainsi, les premières gèrent aussi des affaires concernant les mineurs victimes, accréditant l'idée d'un lien entre délinquance juvénile et souffrances des jeunes délinquants tandis que les secondes vont insister sur les interpellations de mineurs auteurs. Dans le premier cas, la démarche qui semble s'engager ne se réduit donc pas à une simple action policière de lutte contre la délinquance juvénile, mais démontre une volonté de prise en compte des problèmes propres aux jeunes. C'est du moins l'impression que veut donner la gendarmerie. Il reste à savoir si les BPDJ "préventives" donneront le signal d'une sensibilisation de l'ensemble du corps à une approche préventive des jeunes, si elles se marginaliseront au sein de l'organisation gendarmique, ou si elles s'effaceront au profit du modèle plus "répressif". Pour nous, l'intérêt actuel de cette démarche est de montrer combien une institution peut se trouver dans une position de choix entre plusieurs approches du phénomène "jeune" et comment les logiques de fonctionnement internes dominant souvent dans les débats, sans que le public - les publics - y tiennent une place conséquente.

Par ailleurs, on remarque que la jeunesse urbaine ou périurbaine ne constitue pas la seule "clientèle" de ces BPDJ. Depuis leur mise en place, celles-ci s'intéressent à tous les représentants de ces classes d'âge. Elles découvrent alors que le monde rural n'est pas épargné par les phénomènes que l'on croit circonscrits aux banlieues. Cette généralisation du problème jeune, ou plutôt la découverte de son étendue, y compris hors des zones sensibles, invite une partie de l'institution à se poser des questions, au lieu d'adopter des idées reçues sur les habitants du périurbain, idées que la situation dans certaines campagnes vient démentir.

La confrontation des institutions policières avec les jeunes produit donc des effets divergents au sein même de ces organisations. D'une manière générale, les fonctionnaires exerçant leur métier dans les quartiers sensibles semblent, par incompréhension et par manque d'attaches avec les populations, se replier sur eux-mêmes. Dès lors, l'extérieur devient l'ennemi, au premier rang duquel figure le jeune, et la répression, la réponse qu'apporte une organisation mal préparée, de par sa structure, à affronter la complexité des situations actuelles. Le caractère global des actions, et le manque de discernement qui en résulte, contribuent à attiser la logique d'affrontement dans laquelle se trouvent souvent entraînées les forces de police.

Parallèlement, ces administrations, soit par l'intermédiaire d'agents qui, par leurs actions, montrent que d'autres voies sont possibles, soit par la mise en place de réponses institutionnelles, sont peut-être actuellement en train d'esquisser de nouveaux modes de fonctionnement et d'interactions avec les jeunes. À cet égard, la montée en puissance du concept de police de proximité représente une évolution potentielle intéressante à suivre, tout en sachant que les pesanteurs internes existent toujours et qu'en ce domaine les échecs ont déjà été nombreux par le passé.

## 2- Les autres services publics : une réflexion moins avancée ?

Si la police et dans une moindre mesure la gendarmerie, sont les institutions les plus soumises à ces relations conflictuelles avec les jeunes, elles sont loin de monopoliser les ressentiments de ces derniers. Les agressions dont sont victimes les agents des services publics occupent de plus en plus les devants de l'actualité. Pendant longtemps, ces faits sont apparus comme des problèmes ponctuels, limités, accidentels. Aujourd'hui, il semble que les relations avec les publics des quartiers sensibles, au premier rang desquels on trouve les jeunes, suscitent des réactions très vives aussi bien à la base que dans les échelons de commandement et de direction. La préoccupation sécuritaire occupe une place prépondérante autant en interne, dans les discussions informelles ou les dialogues entre partenaires sociaux, qu'en externe, dans les réunions avec d'autres institutions ou avec les habitants. Pour beaucoup d'agents de ces services publics amenés à intervenir dans les zones périurbaines difficiles, la peur et l'exaspération les accompagnent quotidiennement dans leur travail.

La comparaison avec la police montre des similitudes multiples en ce qui concerne les rapports avec ces populations défavorisées, ou considérées comme telles. Les modes de fonctionnement décrits à propos du monde policier s'appliquent en grande partie à une majorité de ces organismes, transporteurs, pompiers, agents de certains services municipaux. On y retrouve de manière frappante les mêmes mécanismes : un fort repli sur soi de l'institution, une domination des logiques de fonctionnement internes, une assez mauvaise connaissance des publics et de leurs difficultés, et la représentation du jeune comme bouc émissaire des problèmes. Les observations menées sur le terrain nous inviteraient même à aller plus loin et à nous demander si les relations entre ces services et leurs usagers, ainsi que les jugements réciproques émis par les uns sur les autres, ne sont pas désormais parvenus à un niveau de tension équivalent, voire même plus élevé, que celui qui concerne la police ou la gendarmerie.

### Un rejet du public et des usagers

En effet, la violence des discours des pompiers, des conducteurs de bus ou des contrôleurs de la SNCF surprend tant elle exprime un rejet des populations des secteurs sensibles. Ici à nouveau, il convient d'éviter le phénomène de généralisation massive qui justement explique en grande partie les conflits. Mais - et nous reviendrons sur ce point - les personnes qui émettent une opinion plus modérée ou plus compréhensive le font souvent en aparté, discrètement, comme si la norme collective imposait systématiquement un discours négatif. Globalement - du moins à travers l'examen que nous avons pu faire et les observations rapportées par ailleurs - la rhétorique militaire et répressive domine.

Le rapprochement avec l'opinion policière s'impose. Les passions, voire les haines dépassent même assez souvent ce que l'on entend dans les commissariats. Ce degré supplémentaire dans le rejet peut s'expliquer. La police est conçue avant tout comme un instrument de répression, utilisant la force. Dans ce cadre, la confrontation avec la violence paraît non souhaitable, mais quelque part normale, logique. Nous avons vu que les unités purement répressives de la police vivent beaucoup mieux leur situation professionnelle que les brigades de police-secours qui ont l'impression d'apporter un service. Or, les autres organisations se situent toutes, sur le spectre allant de la répression jusqu'à l'assistance, plus loin du premier terme que la police. Dès lors, elles comprennent et acceptent beaucoup moins bien les violences verbales ou physiques

qui les touchent. De ce point de vue, les pompiers sont les plus sensibles [1]. On ressent chez eux une véritable révolte, un réel sentiment d'injustice lorsque leurs véhicules ou leurs personnels sont visés. Mais la même incompréhension et l'exaspération qui en résulte se retrouvent parmi les conducteurs de bus[2].

Ce décalage entre les instances policières et d'autres corps peut aussi se comprendre par le retard pris par les seconds dans l'intégration de cette question de la violence au sein de leur préoccupation. Le lent travail d'interprétation et d'élaboration des réponses à y donner a débuté relativement récemment à la SNCF ou à la RATP, alors qu'il intéresse la police depuis la fin des années 1970[3]. Cette antériorité dans la réflexion explique peut-être la toute relative modération que l'on trouve dans la police. Pour les autres, seuls quelques travaux de recherches peu diffusés et quelques individus isolés posent ouvertement la question de la responsabilité partielle de ces institutions dans les crises qui frappent leurs personnels.

### **Le refus de la remise en cause**

Une telle remarque semble, aux yeux des différents échelons hiérarchiques, totalement incongrue. Lorsque les agents de base, ou leurs supérieurs hiérarchiques sont interrogés sur les relations avec les jeunes, deux types d'attitudes émergent, et se retrouvent parfois. Une minorité relativise la gravité des incidents, en insistant sur leur caractère exceptionnel et sur l'aspect normal des relations au quotidien. Pour la majorité, des agissements qui consistent à aggraver des personnes qui apportent un service ou un secours ne peuvent être que l'œuvre de fous, ou de personnes culturellement, socialement ou racialement inaptes à s'intégrer dans la société. La violence des interactions, qui s'exprime sous des formes multiples allant du ton employé dans les conversations aux coups ou aux jets de pierres, est ressentie comme insupportable et conforte les discours sur l'impossibilité d'accepter comme interlocuteurs des individus -notamment jeunes- capable de perpétrer de telles actions. Dès lors, la réponse qui s'impose, contre cet ennemi désigné, est la répression.

Il est hors de question de cautionner des actes violents, ni de remettre en cause le bien-fondé des peurs qu'expriment des personnels souvent exposés à des situations critiques. Néanmoins, si l'on adopte un regard distancé et dépassionné -exercice bien entendu plus facile lorsque l'on n'est pas soi-même en cause- on se rend compte que d'une part, la violence est presque systématiquement mise en avant et que d'autre part, l'émotion génère davantage de stéréotypes que de réflexions productives.

Ainsi, on observe que le qualificatif de "violences urbaines" recouvre dans les faits toute une série d'actes, depuis le chahut mené par les scolaires à l'arrière des bus, le langage impoli des jeunes, les insultes, jusqu'à l'agression physique, avec une arme, en passant par les jets d'objets divers sur les véhicules. Sans chercher à relativiser tous les actes, dont certains sont particulièrement

.....  
[1] Lt-CI J-P. VILAIN, " *Les sapeurs-pompiers et la prévention des violences urbaines*", Ministère de l'Intérieur, Paris (mai 1997).

[2] É. MACE, " *Service public, exclusion et médiation : l'expérience des "Grand Frères" de la RATP*", Cadis-EHESS, Paris (février 1997).

[3] Cette réflexion a même fait l'objet de débats publics. Comité d'études présidé par A. PEYREFITTE, " *Réponses à la violence*", éditions La Documentation française, Paris (juillet 1977).



rement odieux car ils entraînent des blessures graves voire des décès, on doit s'interroger sur la signification que revêt l'agrégation, sous le même vocable de "violences", d'actes qui par leur portée, ont des conséquences si variables. On remarque également que le moindre de ces actes est rapporté aux collègues et aux chefs, qu'il produit ensuite des rumeurs et des assimilations peu contrôlables qui participent à la déresponsabilisation des acteurs internes à l'organisation et à la "sécurisation" des questions sociales. De plus, les échelons de commandement intermédiaire et de direction, après avoir longtemps nié ces phénomènes, participent à la publicité en interne et vers l'extérieur de ces actes. Des tableaux d'affichages signalent le moindre incident, sans entrer forcément dans les détails, en se contentant de la version du personnel. Des statistiques distribuées aux partenaires mesurent les évolutions négatives de tous les délits et autres incivilités commises à l'égard des personnels et des matériels. Que ce soit à la RATP, à la SNCF ou chez les pompiers, les chiffres concernant la gestion interne des services intègrent tous des données sur les violences et les dégradations liées aux quartiers sensibles.

La mise en avant des comportements violents conduit à jeter l'opprobre sur des catégories de clients qui sont évidemment celles qui posent a priori le plus de problèmes. Le stéréotype, qui invite au rejet, s'impose alors. On ne considère plus l'incident comme un acte isolé commis par un individu ou un groupe d'individus, mais comme l'expression de caractéristiques propres à toute une population, les jeunes, les habitants d'un quartier, les gens de telle ou telle origine qu'il faut "traiter, pacifier, sanctionner, contrôler..." La compréhension ou la compassion occupent en définitive peu de place dans les déclarations.

Certes, à côté de politiques répressives dures, la plupart des institutions ont mis en place des outils de prévention. Quelques-unes, comme les sapeurs-pompiers parisiens, expriment à ce sujet leurs réticences, estimant que de telles activités n'entrent pas dans leurs missions. D'autres corps, civils, participent plus ou moins volontairement à des expériences innovantes[1], que l'on retrouve sous la même forme à la RATP, à la SNCF ou chez les gendarmes. Ces programmes consistent souvent en des exercices de représentation dans les écoles. Des volontaires issus des personnels concernés se déplacent pour montrer à ces publics jeunes a priori hostiles le fonctionnement et les services que rendent leurs institutions.

Pour ce type de missions, les candidatures sont rares. Les initiatives restent individuelles, peu partagées et peu soutenues en interne. Les causes en sont multiples. L'idéologie de rejet est tellement ancrée chez certains qu'ils refusent de considérer les rapports sous un angle qui ne soit pas conflictuel. Pour d'autres, la peur de se retrouver face à ces jeunes tant vilipendés freine toute initiative. Peu de personnes sont prêtes à affronter des critiques auxquelles elles ne peuvent, seules, opposer aucune amélioration. Enfin, il ne faut pas négliger l'effet d'inertie et de confort qui fait que, par exemple, dans un service de 500 personnes, seules 8 acceptent de jouer le jeu, et 4 seulement sont véritablement "moteurs" [2].

Mais même lorsque ces formations se déroulent effectivement, on sent qu'elles n'atteignent qu'assez rarement leur but. Fréquemment, l'objectif des initiateurs de telles opérations est d'imposer le respect. Il s'agit de montrer aux jeunes qu'ils n'ont pas intérêt, sous peine de se voir privés d'un service ou de subir des sanctions pénales, à s'attaquer aux administrations et

[1] Lt-CI J-P. VILAIN, "Les sapeurs-pompiers et la prévention des violences urbaines", op. cité

[2] Chiffres cités par l'un de nos interlocuteurs.

entreprises qui les servent. Le souci de rappel à la Loi est louable et souvent fort utile. Mais on s'aperçoit parallèlement que ce souci de transmettre et d'imposer un message nuit à la faculté d'écoute. Peu de gens sont prêts à entendre et à prendre en compte effectivement les demandes de ces publics jeunes. On se heurte à nouveau à l'incompréhension réciproque quand chacun veut imposer ses vues sans intégrer celle de l'ennemi potentiel.

### **Des causes internes aux conflits avec le public**

Parmi les raisons qui empêchent une amélioration marquée des relations entre les personnels chargés des services et les usagers, les facteurs internes à ces organisations, qu'elles appartiennent au secteur privé ou au public, sont trop souvent négligés. Or, nous l'avons vu pour la police, les grandes organisations qui remplissent les missions d'intérêt général n'ont pas toujours su adapter leurs structures aux exigences et au contexte particulier des quartiers périurbains. La notion d'égalité de tous devant le service public, qui d'ailleurs se révèle souvent ineffective dans les faits, a conduit à proposer un modèle standard de fonctionnement, imposé aux agents comme aux usagers. Les particularismes locaux, les difficultés propres à un environnement social particulièrement défavorisé, n'ont que très rarement été pris en compte [1]. Ce n'est finalement qu'à la marge - et récemment - que les organismes de transport se sont intéressés à une politique tarifaire adaptée à la situation des populations défavorisées des quartiers fragiles.

En outre, les relais protestataires qui permettent, par une pression indirecte, d'améliorer le fonctionnement des grandes entités qui nous intéressent, n'ont pas pu s'exprimer suffisamment dans le cadre de ces quartiers. Aucun personnage de poids, et peu d'élus ont su se faire le tribun des problèmes rencontrés par des habitants dont une partie n'avait même pas le statut d'électeur. Dans ce cadre, non seulement les revendications ont eu du mal à émerger, mais en plus la souplesse dans l'application des règlements, dont font preuve beaucoup d'agents, s'exerce moins facilement dans ces quartiers que dans des zones où le public inspire davantage le respect par le réseau relationnel dont il dispose.

Durant la même période, qui perdure, les grandes institutions publiques ou parapubliques ont été frappées par les logiques de rationalisation économique qui ont imposé des restructurations, des économies, et des compressions de personnel. Toutes ces mesures ont réduit la marge de liberté des personnels, moins disponibles pour s'adapter spontanément aux demandes locales. Chaque refus a généré mécontentement et frustrations des deux côtés. Il n'est pas impossible que certains protestataires parmi les agents aient en plus joué la politique du pire en espérant par ce biais faire pression sur leurs directions. Si celles-ci n'en ont pas forcément souffert, il n'en est pas de même pour les utilisateurs. Les effets des politiques de rationalisation ont donc pris plusieurs formes : une réduction des services offerts, une limitation des personnels disponibles pour assurer un même service, et une répercussion sur le public du mécontentement et des formes de protestation des agents, notamment la grève. Ces derniers acceptent assez mal les témoignages de clients captifs confrontés à un employeur indifférent aux causes de leur retard, surtout lorsqu'il s'agit d'un entretien d'embauche.

.....  
[1] Cl. QUIN, " *Assujetti, client ou partenaire : que devient l'utilisateur du service public ?*", in Ph. WARIN, " *Quelle modernisation des services publics ?* " éditions La Découverte, Paris (1997).

Ce mouvement de rationalisation s'est accompagné d'une crise idéologique qui a touché les personnels de ces grandes institutions, en particulier ceux qui appartenaient au secteur public ou parapublic. La réalité sociale qui s'impose à eux dans les quartiers sensibles les place dans une position inconfortable. Alors que beaucoup d'entre eux se revendiquent comme l'un des derniers remparts contre le libéralisme, et sont les héritiers d'un discours revendicatif dénonçant les privilèges, ils sont confrontés à des reproches émanant des publics défavorisés qui les mettent en porte-à-faux. Des habitants mécontents des services rendus, ou des jeunes sans emploi, n'hésitent pas à emprunter des formules ultra-libérales et à condamner le statut privilégié des salariés appartenant aux grandes organisations publiques. Ces derniers sont accusés de ne pas réellement comprendre les souffrances d'une population dont ils ne font plus partie. Beaucoup d'agents éprouvent un réel malaise face à ces critiques qui remettent en cause leurs discours et leurs engagements politiques. Pour échapper à la contradiction à laquelle les amène le regard de gens plus en difficulté qu'eux, une partie d'entre eux vont jusqu'à nier totalement la pauvreté réelle des habitants. Ils insistent sur les gains générés par l'économie souterraine, les allocations "versées en masse", "les jeunes qui roulent en BMW", "les vacances offertes" pour mieux souligner les avantages dont disposent les "soi-disant exclus".

### **L'instrumentalisation de la sécurité : un outil de synthèse interne**

Au delà de la réalité des violences subies, et de la légitimité d'une demande de protection renforcée, l'enjeu sécuritaire est également en partie instrumentalisé par les acteurs de terrain qui, par ce biais, espèrent obtenir la satisfaction de revendications sociales. Il s'agit alors pour les gens du terrain d'obtenir des moyens et des personnels supplémentaires en invoquant l'insécurité.

À côté de cette stratégie de la base, l'argument sécuritaire et le discours sur l'anomie des jeunes offrent également aux diverses organisations une opportunité pour externaliser certaines de leurs contraintes sur les institutions chargées de l'ordre public. Cet effet d'aubaine expliquerait pourquoi, après avoir en partie nié la réalité de l'insécurité dont souffrent leurs personnels, les hiérarchies s'emploient désormais à répercuter à la fois en interne et auprès des partenaires extérieurs les faits dont ont été victimes leurs subordonnés. En effet, lorsque les revendications prennent une tournure qui place en avant la question de la sécurité et de la violence, les directions réagissent essentiellement de trois manières.

Elles créent des unités spécifiques chargées exclusivement de ces problèmes, comme l'a fait la RATP dans une optique assez clairement répressive. La création de telles structures induit de fait une approche de la question jeune fondée sur le rapport de forces. Les politiques de contrôle renforcé mises en place parallèlement participent également -volontairement ou non- à une logique d'affrontement. Par mesure d'économies, les contrôleurs présents dans les bus ou sur les quais des gares ont été depuis longtemps supprimés. Des brigades "volantes" les ont remplacés. Mais aux yeux du public, le contrôle prend deux significations différentes. Alors que dans le premier cas, la sanction imposée à l'individu sans billet est -seulement- l'interdiction d'utiliser un mode de transport, dans le second, cet individu est piégé, coupable d'usage frauduleux et donc punissable. Pris dans ce mécanisme, sa seule défense est la fuite, ou la réaction violente. La répression est induite par le mode de fonctionnement.

Deuxième type de réaction des institutions concernées : elles engagent des intermédiaires entre leurs agents et les publics dans une optique de médiation -les grands frères de la RATP - mais sans leur assurer une véritable intégration dans l'entreprise[1]. Ces "jeunes" intermédiaires, outre qu'ils participent sans le vouloir à une politique de "catégorisation" renforçant l'image des jeunes comme monde à part, permettent à l'agent titulaire de se préserver de tout échange avec les publics particuliers.

Enfin, face à la violence, les organismes remplissant un service public renvoient vers la police, la gendarmerie et la justice la recherche d'une solution. Ces dernières institutions se trouvent en quelque sorte sommées d'agir dans un sens purement répressif pour apporter une réponse aux difficultés abordées uniquement sous l'angle de la sécurité, et sans que soit véritablement analysé l'ensemble des causes ayant conduit à la crise et à la violence. Ainsi, lorsque la police cherche à développer une nouvelle forme d'approche des problèmes, telle que l'ilotage, elle se trouve face à des partenaires qui n'acceptent que très rarement la critique sur leur fonctionnement interne et cantonnent le policier dans un rôle de technicien de la sécurité. En même temps, les organisations se dédouanent des revendications internes, en imputant les mauvaises conditions de travail à des causes externes. Toutes ces considérations vont dans une direction similaire, celle du renforcement de la prédominance des logiques internes sur la prise en compte des demandes du public. Celui-ci va très souvent n'apparaître que sur le registre de l'insécurité, celle qui s'exerce sur les clients mais aussi sur les personnels.

Dès lors, l'enthousiasme avec lequel beaucoup de partenaires ont adhéré au principe des Contrats Locaux de Sécurité (CLS) doit être envisagé avec prudence. Si ces contrats se construisent comme une stratégie offensive destinée à mieux contrôler les habitants, et parmi eux la cible privilégiée que sont les jeunes, elles risquent fort d'accentuer les crises plutôt que de les atténuer. L'illustration la plus parlante de ce type de dérive se trouve dans certains diagnostics locaux, qui donnent la parole aux prestataires de service sans inviter réellement les habitants au dialogue. Au contraire, un véritable contrat n'aura de portée significative qu'à condition que chaque service accepte le regard des autres sur son fonctionnement interne et reconnaisse sa participation à la coproduction de l'insécurité, exercice auquel bien peu acceptent de se prêter. Il semble que dans la plupart des cas, chacun se voit conforté dans son rôle de spécialiste. On refuse de "brouiller les cartes", ce qui du même coup protège des critiques externes et place finalement le policier et le magistrat en position assignée de sanctionneur pour justifier sa place dans le partenariat.

-----

.....  
[1] É. MACE, "Service public, exclusion et médiation : l'expérience des "Grand Frères" de la RATP", op.cité.

# Troisième partie

**La sécurité :**  
**un espace partageable ?**  
Trois expérimentations

# Territoire et cohésion sociale : les conditions d'une co-production

---

## Présentation

par Francis Bailleau et Catherine Gorgeon

La participation des habitants à la politique de la ville est au centre des multiples projets formulés par les pouvoirs publics pour résoudre "la crise" urbaine. Près de vingt années plus tard, cette exigence est demeurée largement incantatoire et les quelques initiatives mises en œuvre à l'échelle locale n'ont guère réussi à transformer les modes de gestion des problèmes urbains.

Certains territoires, en particulier ceux des géographies prioritaires successives de la politique de la ville, ont connu une inflation de mesures, sans cesse renouvelées et transformées, sans que pourtant ne réussisse à émerger un débat public et collectif.

L'action des pouvoirs publics demeure largement illisible et le décalage est de plus en plus grand entre des habitants qui ont des attentes très fortes et très précises en matière de cohésion sociale - plus qu'en matière de sécurité qui n'en est qu'un des éléments - et des professionnels dont les actions impulsent peu de changement dans la dynamique sociale des quartiers.

La question de la sécurité peut-elle être l'occasion de redéfinir la relation et les modes de communication entre élus, techniciens et habitants en créant de nouveaux espaces de participation, de nouveaux modes de gestion démocratique de l'espace local ?

Les réflexions et les questionnements, qui ont émergé au cours d'un travail sur les diagnostics locaux de sécurité (Bailleau, chap.8), ont conduit la DIV à tenter une expérimentation relative à la construction du débat public autour de la question de la sécurité dans trois sites : Montreuil, Perpignan et Grenoble.

Ces trois nouvelles expériences n'avaient pas pour objectif de recueillir, une fois de plus, la parole des habitants. Il s'agissait plutôt, à travers ces trois tentatives, de faire l'inventaire des conditions d'émergence et de prise en compte d'une expression citoyenne. Ainsi, contrairement à la posture habituelle, la commande de la Délégation Interministérielle à la Ville ne présupposait aucune obligation de résultat mais se situait sur un mode exploratoire et participait de ce fait à une démarche innovante.

Pour soutenir ce travail, la DIV a demandé à la compagnie NAJE [1] de créer, lors des rencontres nationales des acteurs de la prévention et de la sécurité de Montpellier, un spectacle de théâtre-forum en s'appuyant sur les expériences menées dans chacune des villes (encadré NAJE page 145).

.....  
[1] NAJE : Nous n'Abandonnerons Jamais l'Espoir.

L'action initiée prenait volontairement ses distances avec la fonction ordinaire dévolue aux habitants. Elle privilégiait le contradictoire comme mode d'élaboration du débat public. L'objectif était de confronter des paroles d'habitants avec celles des professionnels et des politiques : situer chacun de ces trois "collèges" comme partenaires et comme co-auteurs pour, ensuite, construire ensemble des initiatives concrètes. La démarche prenait acte de la variété des configurations locales et des multiples difficultés éprouvées sur le terrain; en concevant un espace protégé, à la fois espace de liberté et de responsabilité, les conditions de la co-production étaient a priori plus favorables.

Si, selon des configurations différentes, ces expériences ont pu se développer jusqu'à leur terme dans deux des villes retenues : Montreuil (Bordet, chap.5) et Perpignan (Ditcharry, chap.6), à Grenoble il n'en fut pas de même. Michel Tachon expose, en relation avec l'histoire spécifique de Grenoble, les raisons de cet échec (Tachon, chap.7).

Ces trois expérimentations marquent une rupture dans la manière d'aborder une question fondamentale - maintes et maintes fois explorée - celle de la gestion démocratique des modes de transformation du social.

De plus, le cadre même de l'expérimentation a fait d'emblée surgir d'autres interrogations. De fait, pour les habitants comme pour les professionnels et les élus, la question de la sécurité ne va pas de soi. Ainsi, à Montreuil comme à Perpignan l'objet du travail, la sécurité dans le quartier, a été longuement débattu voire déplacé. Ce travail de (re)définition préalable correspond visiblement à un constat et à un besoin.

- Constat tout d'abord : la participation des habitants ne peut être envisagée comme un mode de gestion de l'espace public dans lequel une participation citoyenne garantirait un traitement adapté des objectifs de l'action publique, déjà définis par ailleurs.
- Besoin ensuite : celui de faire reconnaître l'autonomie de pensée des habitants et leur capacité à se situer comme sujet et non comme de simples interlocuteurs que l'on sollicite pour alimenter une problématique déjà close.

La sécurité apparaît comme un objet fragmenté, éclaté. Elle ne peut être envisagée comme un objet purement technique de débat et l'intervention des habitants ne peut pas plus se limiter à une recherche de consensus sur des actions de sécurité. Au delà des différentes représentations de l'ordre public qu'ils mettent en scène, les débats sur ce thème mobilisent avant tout les représentations des individus sur leur rôle de citoyen, d'élus local et de professionnel et sur leur place dans la société. Ainsi, les élus sont interrogés sur leur projet politique, les professionnels sont, quant à eux, interpellés sur la visibilité et la trace de leurs actions voire sont parfois remis en cause quant aux résultats obtenus.

La réflexion dès lors se déplace : l'enjeu n'est plus seulement de discuter du type d'action à mettre en place et des résultats mais, plus largement, de réfléchir à ce qui fonde les situations d'insécurité. Il s'agit également d'analyser, ensemble, les effets de l'action publique à la fois en termes de dysfonctionnements administratifs ou techniques et en termes de réassurance individuelle et collective. Puis, il faut identifier les réponses susceptibles de favoriser la production d'espaces "sûrs", c'est-à-dire en fait une plus grande cohésion sociale.

# Le débat public en matière de sécurité : Analyse d'une expérience menée à Montreuil

---

Par Joëlle BORDET

Dans le cadre du pôle prévention de la DIV, un groupe de travail constitué de chercheurs et consultants a mené un travail de réflexion sur les méthodologies de diagnostic dans le champ de la sécurité. Il a proposé de mener une expérimentation de coproduction de la sécurité publique entre les élus, les professionnels et les habitants dans trois villes (Perpignan, Grenoble, Montreuil).

## 1 - Un choix méthodologique

L'analyse de la mise en place des Contrats Locaux de Sécurité et des diagnostics réalisés dans ce contexte montre la très faible association des habitants. Au mieux, ils sont les destinataires d'une partie du diagnostic, mais ils ne sont pas considérés comme des acteurs potentiels d'un processus collectif. L'enjeu des diagnostics est de façon prioritaire de construire une cohérence de l'action publique et d'être plus efficace dans l'intervention. Selon les bureaux d'études et les commanditaires, les notions de cohérence et d'efficacité institutionnelle sont très différentes. Dans nos travaux, nous postulons qu'une reconnaissance partagée de la vie des quartiers et des habitants contribuent à réaliser ces objectifs. Actuellement, dans la plupart des cas, le but de ces diagnostics n'est pas de construire les conditions pour que les habitants deviennent des protagonistes de l'action collective mais que l'action soit mieux adaptée aux réalités quotidiennes grâce à un partage des représentations.

Les travaux relatifs au sentiment d'insécurité montrent cependant qu'il existe un écart entre les sentiments vécus par les habitants et la réalité des actes de violence quotidienne. D'autres facteurs interviennent : les rapports au racisme et à la stigmatisation, l'exclusion du statut de travail salarié, l'assignation à territoire et l'impossibilité de s'inscrire dans une trajectoire résidentielle. Comment face à des phénomènes aussi massifs, construire une place aux habitants en situation de marginalisation sociale pour qu'ils soient sujets d'initiatives, qu'ils soient partie prenante de la vie démocratique locale ? En quoi cet accès à la citoyenneté permet-il de réassurer les habitants et de transformer l'insécurité quotidienne ?

S'appuyant sur le constat des limites des diagnostics et de la faiblesse de la réflexion sur les notions de sécurité et d'exercice de la citoyenneté, la DIV a proposé la mise en place d'un dispositif expérimental de la construction du débat public en matière de sécurité. Le terme "débat public" désigne la réalisation d'un dialogue construit entre trois collèges : les habitants, les élus et les professionnels, à propos de la sécurité. Au-delà du dialogue, il fallait que cette prise de parole ait une valeur d'acte dans la vie locale, et qu'elle soit à l'origine d'initiatives concrètes co-construites avec les habitants et les professionnels. Il est nécessaire alors d'envisager en quoi ces débats locaux peuvent contribuer à l'établissement des diagnostics et à l'orientation des politiques locales en matière de sécurité.



## 2 - Présentation de l'expérimentation menée à Montreuil

La ville de Montreuil, depuis de nombreuses années, a mis en place une intervention locale dans le cadre de sa politique de Développement Social Urbain. Depuis plusieurs années, cette ville et les responsables de l'Etat de la politique de la ville ont créé des interventions locales du DSU dans certains quartiers. La nomination de chefs de projet sur les sites, et l'animation de cette équipe par un responsable en dialogue avec la direction de la municipalité ont permis des acquis importants et ont favorisé le dialogue avec les habitants.

La définition d'une politique de sécurité constitue une préoccupation mais n'est pas aujourd'hui stabilisée. Le Conseil communal de prévention de la délinquance (CCPD) réunit de nombreuses institutions, mais connaît aussi certains signes d'essoufflement ; un Contrat local de sécurité (CLS) est en cours de signature. Les responsables locaux ont signifié leur intérêt pour cette démarche de travail ; une coopération très soutenue a été instaurée entre le chercheur, le responsable de la prévention de la délinquance, et la responsable du DSU sur le quartier de Branly-Boissière. Le quartier Branly-Boissière a été choisi parce qu'il préoccupe les responsables de la municipalité, mais il ne fait pas l'objet de situations d'urgence comme d'autres sites. Le taux des électeurs favorable au Front National inquiètent les responsables de la ville. L'existence d'associations locales, l'intervention menée depuis plusieurs années par les professionnels, la présence des élus a offert des assurances suffisantes pour pouvoir mener cette expérimentation dans le temps imparti.

### **Une élaboration collective des habitants, des professionnels et des élus pour créer les conditions du débat collectif**

Avec les responsables locaux, nous avons pris contact avec des groupes d'habitants déjà impliqués dans la vie du quartier : le foyer AFTAM accueillant de nombreux travailleurs d'origine d'Afrique de l'Ouest, l'association "Ensemble notre quartier", fédération d'associations œuvrant dans le quartier depuis de nombreuses années (centre social, point écoute Léa, cours d'alphabétisation...), le comité de quartier créé à l'initiative de la municipalité réunissant des habitants reconnus dans le quartier, un groupe de jeunes constitué par le service municipal de la jeunesse. Des entretiens collectifs approfondis ont été menés avec chacun de ces groupes à partir de la question suivante : "qu'est ce qui fait peur, qu'est ce qui rassure dans le quartier ?". En fonction de chaque groupe, les réponses apportées ont été très différentes. Il est à noter que toutes les personnes présentes se sont fortement impliquées dans la discussion et ont exprimé leur satisfaction à participer à un débat collectif sur ce thème. Trop souvent les réponses à l'insécurité ne sont l'objet ni de débat ni de communications orales. Les modes de présence de la police ont été fortement questionnés, l'absence d'informations et d'échanges à ce propos a été soulignée par l'ensemble des habitants. Tous ont exprimé leurs difficultés face à la stigmatisation du quartier que celle-ci soit médiatique, ou créée par l'inscription du quartier dans la géographie de discrimination positive de la politique de la ville.

A l'issue de cette première exploration avec chaque groupe, une restitution a été faite à l'ensemble des habitants. Nous avons choisi de rendre compte des points de vue devant tous les participants afin que les groupes identifient plus clairement leurs propos respectifs et les points de rencontre entre eux. Des débats fortement investis se sont développés entre les jeunes du

quartier et certains adultes à propos de "faire peur à l'autre", du racisme vécu par certains, des incivilités vécues par d'autres. Toutes les personnes présentes ont affirmé l'importance du dialogue, la nécessité d'éviter les oppositions entre groupes d'habitants et le développement de conduites liées aux trafics. La présence des institutions et des élus locaux a été soulignée comme facteur de réassurance.

Dans un deuxième temps, en présence des représentants de la DIV et de la compagnie NAJE (Naje), nous avons rendu compte aux élus locaux (élu du quartier, élu chargé de la sécurité) des points de vue exprimés par les habitants à propos de la question initialement posée. Pendant environ une heure, il a été difficile aux élus de s'approprier cette réflexion, car ils ont exprimé comme préoccupation principale le taux de vote pour le Front National (35% en 1994) et ont établi des corrélations entre ce vote et la population vivant dans les pavillons à proximité des quartiers. Le point de vue de la population interviewée vivant en majorité dans le quartier les intéressait mais ne leur semblait pas suffisant. Il a fallu une certaine insistance de notre part pour que les élus puissent mettre à distance les inquiétudes qui les empêchaient d'écouter ce que les habitants leurs disaient. Ils ont alors exprimé un fort intérêt pour les facteurs de réassurance énoncés par les habitants et ont échangé à propos d'une question centrale posée par l'ensemble des habitants : "comment construire l'avenir, en particulier pour les enfants et lutter contre l'exclusion sociale ?".

A l'issue de cette séance de travail, nous avons décidé de préparer avec les élus un débat collectif entre les habitants interviewés, les professionnels impliqués dans le quartier et les responsables locaux.

Un travail similaire à celui avec les élus a été mené avec les professionnels locaux ; nous leur avons restitué les réflexions des habitants. La réaction à cette restitution a été surprenante : les professionnels ne se sont pas appropriés ces analyses ; les chauffeurs de bus et les policiers ont exprimé leurs difficultés quotidiennes et les agressions dont ils sont l'objet. Progressivement, d'autres professionnels, en particulier les représentants des logeurs ont dit leurs représentations des insécurités et leur façon de travailler pour transformer ces situations.

Il est à noter que les professionnels du champ éducatif (éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), animateurs de centres de loisirs, animateurs du service jeunesse) se sont relativement peu exprimés et ont eu des difficultés à établir un dialogue avec les policiers et les chauffeurs de bus. Seul l'éducateur de prévention et le responsable du collège ont poursuivi un dialogue déjà engagé antérieurement avec les représentants de la police.

Dans cette démarche de travail, les professionnels sont apparus très en difficulté parce que certains d'entre eux sont l'objet d'agressions physiques et verbales quotidiennes. Ils vivent face à face avec les jeunes dans l'espace public du quartier ; à aucun moment, les hiérarchies de leurs institutions n'ont été évoquées en tant qu'agents de soutien de leur exercice professionnel. Le partenariat professionnel semble avoir de façon prioritaire une fonction défensive face aux tensions ; il ne paraît pas en situation de pouvoir coproduire un mode de réassurance collectif au sein du quartier. Cette position des professionnels nous a surpris, car lors d'autres travaux où nous nous adressions à eux comme partenaire central du diagnostic, nous n'avions pas identifié la fonction défensive du partenariat et leurs difficultés d'écoute des habitants.

## **Un débat collectif caractérisé par un souci de coopération et par l'écoute des positions subjectives de chaque collègue**

A l'issue de cette première étape, nous avons organisé un débat collectif, autour des différents points de vue exprimés par les trois collègues concernés. Une quarantaine d'habitants ont participé, les jeunes très présents, ont été très actifs lors des échanges. Ils ont rejoint ensuite le théâtre forum créé par la compagnie NAJE pour les rencontres de Montpellier. Les professionnels locaux, en particulier les personnes victimes d'agression, ne sont pas venus ; l' élu chargé de la sécurité et les responsables administratifs et techniciens ont été très mobilisés et ont accepté de poursuivre le dialogue avec les habitants.

Dans un premier temps, le chercheur a retranscrit les résultats de cette phase initiale de travail en distinguant de façon précise les différents points de vue selon les collègues représentés. Ainsi, pour tous, la peur et l'insécurité existent, mais ne se manifestent pas de la même façon ; les modes de réaction et les stratégies de défense sont spécifiques à chaque collègue. Les habitants sont confrontés à la fois au risque réel de l'agression verbale ou physique et aux rumeurs. Face à cette situation, ils ont des stratégies individuelles et collectives d'évitement ou au contraire de confrontations, en fonction des lieux et des heures.

Les élus ont exprimé leur désarroi devant ces situations vécues par les habitants ; ces phénomènes réinterrogent leur projet politique et les inquiètent, car ils sont significatifs des difficultés à lutter contre les effets de l'exclusion sociale de la jeunesse. Ils ont énoncé leur souci de travailler au plus près des habitants et des professionnels.

Certains professionnels ont exprimé le sentiment d'être victime des exactions des jeunes et ont parlé du danger que ces jeunes représentent pour la société. Les professionnels du champ éducatif sont peu intervenus, laissant poindre implicitement un sentiment d'impuissance. Dans ces conditions, l'exercice de la médiation entre les jeunes et les adultes par ces professionnels s'avère difficile à mettre en œuvre. Reconstruire une élaboration plus solide à propos des jeunes, de leur mise en danger et de leurs conduites dangereuses contribuerait à transformer ces ruptures entre les professionnels eux-mêmes. De plus nous avons relevé un fort décalage entre leurs représentations des populations, en particulier des jeunes et leur action au quotidien auprès de ces personnes. Les professionnels développent souvent des capacités de réponses et d'actions qu'ils ne reconnaissent pas et qu'ils n'énoncent pas.

Lors du débat public qui a suivi cette restitution, des échanges un peu tendus ont eu lieu entre les jeunes et certains habitants à propos des jeunes désignés comme délinquants, et de la présence des enfants dehors le soir. Après les explications données par l' élu à la sécurité à partir d'une enquête menée sur le sujet, le débat a porté davantage sur les modes de coopération à développer ensemble pour lutter contre l'exclusion sociale. La scolarité et l'emploi ont été évoqués comme priorités collectives pour lutter contre l'insécurité. Des idées de travail collectif ont été abordées concernant l'école et le maintien de la scolarité pour tous ; les questions relatives à l'emploi ont été perçues comme complexes à l'échelle locale.

Quinze habitants participant à cette démarche de travail sur la sécurité à Montreuil ont assisté aux Rencontres de Montpellier. De retour à Montreuil, les jeunes ont souhaité se constituer en association des anciens du lycée pour aider les plus jeunes à rester à l'école ou à trouver des emplois, et créer une radio locale pour commenter les informations. Les policiers ont souhaité poursuivre une réflexion ainsi que l'association "Ensemble notre quartier".

Il est à noter qu'aujourd'hui les responsables de la ville de Montreuil n'ont pu lier cette démarche aux politiques mises en œuvre en matière de sécurité sur la ville. Ils ont cependant marqué un très fort intérêt pour celle-ci. Plusieurs facteurs expliquent cette situation : la commande venue de l'extérieur ne s'inscrit pas directement dans un processus déjà engagé. Actuellement, les responsables de la ville de Montreuil en collaboration avec d'autres responsables d'institutions comme la Justice, la Police, les bailleurs sociaux ont défini une politique de sécurité dans le cadre du CLS et commence à la réaliser. Cette politique est portée de façon centrale par les institutions ; les habitants n'y ont pas été associés. Aujourd'hui construire les modalités d'une concertation, plus encore d'une coproduction dans le domaine de la sécurité avec les habitants s'avère complexe au quotidien. Cette expérimentation courte n'a pas permis de créer les conditions à plus long terme de cette coopération.

### 3 -La réassurance collective : un axe de travail pour construire la sécurité publique

#### **La sécurité : un objet à facettes multiples difficile à définir et à contenir**

De façon synthétique, les différentes positions exprimées ont été les suivantes : les jeunes de seize à vingt cinq ans présents lors de cet échange ont exprimé "qu'ils font peur aux autres". L'élaboration de cette première expression montre qu'ils éprouvent des sentiments contradictoires à ce propos : ils en tirent à la fois un bénéfice héroïque et un sentiment de dévalorisation. Plusieurs fois, ils ont exprimé combien il est difficile pour eux d'exister sur le plan social de façon positive. Après une discussion très investie à propos des relations au sein de la cité, ils ont estimé que leur peur principale est l'avenir pour eux et pour leurs petits frères et sœurs. Ils ont alors échangé pendant un temps long à propos de leur scolarité et de leurs efforts pour ne pas être renvoyés et ne pas répondre de façon violente aux conduites stigmatisantes voire racistes. Il est à noter que les filles présentes dans cette discussion n'ont pas souhaité prendre la parole, malgré nos tentatives de les y inciter. Un groupe d'entretien spécifique aurait dû être mis en place avec elles.

Les habitants du Comité de quartier ont exprimé d'une autre façon leur rapport à la peur et à la réassurance ; plusieurs d'entre eux ont établi des liens entre des situations violentes vécues dans le cadre de leur travail et le sentiment d'insécurité vécu au sein des quartier où ils habitent. Ils ont aussi dit leur impuissance et leur solitude face aux infractions commises par les jeunes et ont proposé une réflexion sur les lieux à créer pour pouvoir réagir collectivement, en tant qu'adulte responsable. Leurs interrogations concernant leur rôle en tant que Comité de quartier par rapport à la municipalité les a conduit à réaffirmer leur intérêt pour les projets collectifs et pour représenter de façon tangible une instance d'élaboration et de dialogue.

Les militants de l'association "Ensemble notre quartier" constituée depuis de nombreuses

années ont investi autrement cet espace de réflexion collectif.

Chacun d'entre eux a dit comment il vit ce rapport à la sécurité dans le quartier. Des différences d'expérience ont été alors énoncées : M. R... lui n'a pas peur, il se sent protégé parce qu'il est reconnu, Mme L... a souligné sa peur de la banalisation des actes de vandalisme, Mme X a dit combien il n'est pas facile d'être à la fois gardienne d'immeuble et habitante. Ces expressions très personnelles ont favorisé un autre point de vue sur les choix généraux de l'association et sur la volonté collective de renforcer les liens sociaux dans le quartier.

Les résidents du foyer AFTAM sont tout de suite intervenus à propos des situations d'illégalité vécues par de nombreuses personnes vivant dans le foyer. Leur plus grande insécurité résulte de cette situation. Ils ont alors souligné leur sentiment d'appartenance à la ville de Montreuil et leur intérêt à vivre là. Ils ont exprimé leur ambivalence face aux jeunes du quartier : ils se sentent solidaires d'eux et de leurs conditions mais ils redoutent une trop grande présence de leur part difficile à limiter.

L'analyse des entretiens des habitants mais aussi des professionnels montre la diversité des points de vue et des positions face aux peurs et aux dangers quotidiens. La sécurité apparaît davantage comme un "objet à facettes multiples", difficile à définir et à contenir. Face aux réalités quotidiennes, l'espace temps de la cité apparaît à la fois fragmenté et approprié de multiples manières. Les habitants sont aux prises avec de grandes difficultés pour identifier ce que vivent les autres et développent des conduites purement individuelles. Cependant, il est à noter qu'elles ont toutes fait référence à des situations collectives pour pouvoir recréer des liens et lutter contre ces peurs. Lors du débat collectif, relativement rapidement, les habitants ont progressé dans l'élaboration en identifiant des enjeux collectifs.

Au-delà du débat en lui-même de la participation des habitants, il est intéressant de préciser quels sont ces liens entre les attitudes individuelles et collectives, que signifie "vivre ensemble" dans le quartier mais aussi dans la ville. En quoi l'action politique ou professionnelle renforce l'isolement ou, au contraire, permet une réassurance à la fois individuelle et collective ? Au même titre que des travaux sont menés sur les rapports entre droits individuels et collectifs, il serait nécessaire de mieux identifier les effets des actions de sécurité sur ces formes de sociabilité et sur ces rapports entre les individus, leur vie sociale et collective.

Ces réflexions montrent que, aujourd'hui, la sécurité publique ne peut pas être envisagée comme un objet essentiellement technique, car elle mobilise les représentations des personnes sur leur rôle de citoyen et sur leur place dans la société. Ainsi, l'emploi du terme "gestion des risques" pour caractériser ces enjeux peut avoir pour effet de renforcer cette approche thématique et fonctionnaliste de situations qui, en fait, sont significatives d'enjeux politiques et symboliques concernant les habitants et leur apport à la société. Cette expérimentation a eu le mérite de révéler ces questionnements. Un travail serait à poursuivre sur ce thème "sécurité publique et démocratie locale" pour dépasser des approches qui sont à la fois parfois trop techniques et déterministes. Transformer ces façons d'envisager la sécurité constitue un enjeu très important pour que les jeunes, en situation d'exclusion sociale, puissent devenir sujet social et ne soient pas désignés comme "futur ennemi intérieur, responsable des désordres". Ceci suppose de reconnaître ce processus de fragmentation à l'œuvre dans la vie sociale des cités et de recréer des contenants collectifs permettant aux personnes de se réassurer, en ayant développé

des liens de reconnaissance et d'appartenance avec les autres.

### **Construire les positions respectives des élus, des professionnels et des habitants pour créer une responsabilité collective à propos de la sécurité**

Le parti pris de ce travail s'inscrit en rupture avec un processus d'écoute des habitants. Il ne s'agit pas "d'écouter la demande sociale" pour pouvoir y répondre de façon pertinente, mais davantage de construire des positions respectives des élus, des habitants et des professionnels par rapport à un enjeu collectif : la sécurité publique.

Les habitants sont d'entrée de jeu mis en situation de protagonistes ; ils sont à la fois objet et sujet des situations traitées et ils sont considérés comme à la fois responsables et capables de proposer des changements dans la conduite de l'action.

Cette façon différente d'envisager la place de chaque collègue et leurs interactions a eu des effets importants sur l'implication des personnes ; la plainte n'a pas été le registre principal de l'élocution des habitants ; très vite, les élus se sont situés comme des acteurs coproducteurs potentiels de l'action publique. Ils ont été davantage en difficultés ; ils vivent à la fois des sentiments d'impuissance et des appréhensions qui leur rendent difficiles d'identifier comment associer les habitants à la conduite de l'action à propos de la sécurité ; il semble que leurs repères précédents de militants politiques ne leur permettent pas de pouvoir se confronter directement aux problèmes et surtout de pouvoir définir des modes d'intervention en cohérence avec leurs choix politiques et éthiques.

Un travail important est à mener avec eux, au-delà de la mise en œuvre des dispositifs, sur les significations politiques et éthiques de la sécurité, dans leur rôle d'élu et de citoyen. Ceci supposerait une stratégie d'échanges et d'élaboration, en amont de l'action, pour favoriser une élaboration collective et pour les aider à transformer leurs appréhensions.

Nous avons été surpris par les modes de défense des professionnels et par leurs difficultés à prendre en compte le point de vue des habitants. Plusieurs professionnels, en particulier ceux de la police, des transports et de la Poste, ont énoncé qu'ils sont victimes de violences et, implicitement, ont exprimé qu'ils sont parfois moins protégés que les habitants. Lors de nos travaux précédents dans la mise en place de coopérations inter-institutionnelles à l'échelle des quartiers, nous n'avions pas perçu avec une telle acuité cette position des professionnels les plus exposés, ayant des relations directes avec les jeunes sur le mode du contrôle. Lors de la séance de travail entre les professionnels, le dialogue s'est très peu instauré entre ceux ayant une mission sociale et ceux ayant une mission de contrôle. Seuls les éducateurs de prévention et les représentants du collège ont réagi et mené la discussion. Les responsables de l'action sociale et des loisirs ont eu des difficultés à mener la confrontation.

A posteriori nous pensons que nous aurions dû, comme avec les habitants, mener une réflexion avec les professionnels de chaque institution. Le dialogue aurait été alors facilité entre eux et aurait permis qu'ils puissent recevoir et discuter le point de vue des habitants. Nous avons trop préjugé de leurs possibilités de contenir et de transformer les appréhensions des habitants et nous avons sous-estimé leurs propres difficultés quotidiennes.

Ceci indique une piste de travail importante : comment à l'échelle d'un quartier, d'une ville,

permettre une réflexion collective entre les professionnels et faire évoluer les points de vue réciproques sur les missions de contrôle et de soutien social ? En quoi la réassurance pourrait être un objet collectif ? Ne risque-t-on pas alors de nier les différences entre les formes du contrôle social ?

Autant de questions qui méritent d'être explorées pour ne pas renforcer la dualisation des positions entre ceux qui "soutiennent les jeunes" et ceux qui les désignent comme avant tout "source de désordre".

La faible présence des professionnels lors du débat collectif n'a pas permis de faire apparaître clairement leur rôle et leur point de vue. Le débat a alors davantage été établi entre les habitants et les représentants de la ville, élus et techniciens.

A propos de ce dernier temps de travail - le débat collectif - nous soulignerons la qualité du dialogue et de l'écoute entre les personnes présentes.

Au-delà de la partition quotidienne et de l'isolement de chacun, cet espace-temps spécifique, créé à l'issue d'une démarche coopérative, a constitué un contenant collectif permettant de réélaborer des situations vécues et d'envisager comment réagir collectivement. Il est intéressant de noter que, très rapidement, les personnes présentes ont visé à définir des priorités d'actions pour résoudre les difficultés concernant leur avenir et celui de leurs enfants. Derrière l'insécurité au quotidien se profile un autre enjeu pour les personnes présentes : ne pas devenir un paria, un exclu de la société.

Lors de ce débat, des attitudes solidaires se sont manifestées. Au-delà de ce moment, significatif de potentialités collectives, il est nécessaire d'identifier comment réaliser ces aspirations. Une incapacité à reprendre les acquis de tels moments risque de créer beaucoup de désillusions et de renforcer le retrait des personnes de la vie publique et politique.

-----

## De la gestion de l'ordre public à une démarche citoyenne

---

Par Jean-Marc Ditcharry

Le récent développement des Contrats Locaux de Sécurité a suscité un certain nombre d'observations touchant aussi bien la forme de cette nouvelle procédure que son fond. Les Contrats Locaux de Sécurité ont pris appui sur des diagnostics la plupart du temps privilégiant essentiellement l'optimisation des dispositifs de sécurité gérés par les forces de Police et de Gendarmerie, en lien avec les procureurs.

Dans leur majorité, les Contrats Locaux de Sécurité consacrent la primauté du maintien de l'Ordre. Ils visent principalement à développer, pour le compte des forces de sécurité, des fonctions de détection, d'identification de la délinquance afin d'inciter la Justice et ses services à intervenir. Les acteurs de la prévention sont généralement invités à s'en tenir aux considérations éducatives et sociales "attendues" (et classiquement entendues, par exemple au sein des Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance) ou à jouer les auxiliaires.

Si les acteurs de l'éducatif et du social n'ont guère contribué à l'élaboration des Diagnostics, les habitants quant à eux ont rarement pu s'articuler à l'élaboration de diagnostics afin de peser sur les observations, les analyses et les propositions que d'autres acteurs auront pu décliner pour leur compte.

De fait, et quel que soit l'intérêt des diagnostics et des contrats locaux de sécurité, il est clair que les méthodologies d'élaboration ont rarement été vraiment "partagées" et a fortiori par les habitants.

L'hypothèse, qui introduit le travail d'expérimentation décrit ci-dessous, se fonde sur ces paradoxes : comment optimiser la cohérence de l'offre publique de sécurité sans remettre en question le mode et le champ de réflexion qui s'y articule ? Comment dépasser les représentations ordinaires de l'insécurité telles que construites par chacun des acteurs sans mettre au débat ces représentations ? En quoi les multiples références à la citoyenneté, souvent exprimées sur un mode incantatoire pourraient-elles concrètement faire émerger un mode de gestion rénové de la sécurité, davantage en phase avec la réalité des quartiers ? En quoi le traitement partagé de l'insécurité ne pourrait-il pas inspirer de nouveaux modes d'expression démocratique là où les rapports de force semblent dicter repliements, souffrance et... insécurité !

La Délégation Interministérielle à la Ville a souhaité constituer un espace d'expérimentation visant à observer et analyser les conditions d'une coproduction en matière de sécurité et ce, à partir d'un débat public fondé sur l'initiative d'une parole d'habitant.

La constitution d'un espace de contradiction associant habitants, professionnels et référents politiques pouvait proposer un cadre adapté afin de mieux repérer l'intérêt, les limites et les conditions articulées à ce débat.



La Ville de Perpignan réunissait a priori des conditions intéressantes quant au développement de la mission. D'une part, elle disposait à la fois de structures et d'une production avancée en matière de Prévention de la Délinquance (un Conseil Communal de Prévention de la Délinquance doté d'un animateur à temps plein, articulé à une Direction des Affaires Sociales et de la Jeunesse largement impliquée dans une dynamique très volontariste, une distribution de l'espace urbain en quartiers, une politique de la ville exigeante eu égard à des enjeux sociaux d'autant plus forts que les indicateurs de précarité "passaient au rouge" – Contrat de Ville / Zone Franche... – une démarche d'élaboration d'un Diagnostic Local de Sécurité débouchant sur la signature d'un Contrat Local de Sécurité...). D'autre part, un réel questionnement, y compris de la sphère politique, sur la consolidation d'un rapport de proximité dans la gestion des politiques publiques, était posé.

La proposition de la DIV fut très bien accueillie par la Ville, dans la mesure où l'ensemble des orientations politiques et administratives que les hommes politiques locaux adressaient à leurs techniciens traduisait à l'évidence une volonté de conférer "au mieux du possible" un statut d'acteur responsable à l'habitant et de rompre avec des politiques d'assistance aliénantes. Néanmoins, si la position de la Ville semblait claire sur les principes d'action, son questionnement semblait large quant à leur définition opérationnelle : la participation citoyenne pouvait prendre toute sa place mais quelle place et à quelles conditions ?

Le choix du site (quartier Vernet Salanque) relève davantage d'une opportunité dans la mesure où l'expérimentation pouvait s'appuyer :

- Sur un groupe de techniciens impliqués sur le quartier et qui avait pris l'habitude de fonctionner en collectif institué.
- Sur un groupe d'habitants qui tentait de trouver ses marques autour d'une Maison de Quartier.
- Sur un contexte économique et social dégradé... mais où l'intervention sociale paraissait suffisamment étayée pour que des problématiques singulières se fassent jour.
- Sur un contexte où la sécurité des lieux, des personnes et des biens posait réellement problème.

Le quartier de Vernet Salanque se situe sur la zone franche de Perpignan et n'est guère "irrigué" vers la ville. Quelques routes traversent le territoire mais ne mènent "nulle part" si ce n'est vers la campagne et les champs environnants. Le cœur du quartier Vernet Salanque est constitué de 5 cités HLM regroupant 2537 habitants auquel s'ajoute également un habitat pavillonnaire plus récent. La population des cités du quartier est composée principalement de personnes issues de l'immigration, notamment d'origine maghrébine. Douze nationalités sont représentées. Depuis peu, l'arrivée de familles gitanes venues des cités du nord de la ville déstabilise une population qui avait de fait trouvé sa cohérence, malgré quelques moments de confrontation inter-ethniques plutôt tendus.

Au titre des problèmes de sécurité, le quartier se caractérise par l'absence d'affrontements intergénérationnels, même si l'absence de passage à l'acte ne doit pas faire écran à la tension qui oppose souvent les jeunes à leurs aînés dans les halls d'immeuble et les cages d'escaliers. Quelques jeunes adultes aux comportements parfois violents semblent vouloir y faire régner leur propre loi et y développer divers trafics. Par ailleurs, le quartier est souvent l'objet de rodéos nocturnes, de cambriolages, d'incendies de véhicules...

L'unique équipement socioculturel du quartier est constitué par la Maison de Quartier agréée Centre Social depuis 1998. De nombreux partenaires institutionnels y domicilient leur permanence (assistantes sociales du département, sécurité sociale, service social d'aide aux migrants...). D'autre part, la Caisse d'Allocations Familiales, la PMI, la Ville occupent d'autres lieux périphériques au Centre Social et complètent le dispositif d'offre publique de services. Enfin, la Fédération Catalane Léo Lagrange a ouvert un "point alphabétisation", ainsi qu'un point de médiation sociale.

La plupart de ces partenaires se retrouve au sein d'un Comité Local de Développement Social qui, constitué en collectif de coordination, est partie prenante de la démarche de la maison de quartier de Vernet Salanque. Il faut noter que ce collectif intègre le Commissaire de Police détaché sur le quartier, ainsi que le représentant de l'office HLM... A ce titre, le comité pouvait constituer la base du collège des professionnels requis dans notre expérimentation.

La démarche expérimentale s'est développée autour de la constitution de 3 collèges distincts : un collège d'habitants, un collège de professionnels et un collège de politiques.

Le groupe des habitants a fonctionné autour d'un réseau plus ou moins articulé à la Maison de Quartier, et constitué en moyenne d'une quinzaine de personnes. Organisé autour de la "présence fidèle" de 5 mères, de 5 jeunes femmes adultes et de 2 jeunes hommes adultes... le groupe a évolué de façon à intégrer 4 à 5 grands adolescents ou jeunes adultes sur plusieurs réunions. La présence de ces jeunes adultes s'est faite plus assidue dès lors que la gestion du projet prenait un caractère opérationnel.

Le groupe des professionnels s'est organisé autour du collectif préexistant à la démarche et qui regroupait :

- l'animateur responsable de la Maison de Quartier,
- deux animateurs associés à la Maison de Quartier,
- une représentante de la Caisse d'Allocations Familiales,
- deux représentantes de l'Action Sociale Départementale,
- un responsable de l'Office HLM,
- un représentant du Commissariat,
- une représentante du Collège limitrophe
- un représentant Léo Lagrange,
- la médiatrice sociale du quartier,
- la référente locale de l'Association d'Aide aux Migrants,
- l'animateur du Conseil Communal de Prévention de la Délinquance.

La composition du groupe est restée inchangée (sauf cas exceptionnel) tout au long de la démarche.

Le collège des politiques ne s'est réuni qu'une fois ; regroupant trois élus (Affaires Sociales et Jeunesse / Logement / Sécurité), ce groupe n'a pu fonctionner en collectif dans la mesure où, d'une part la cohérence de l'équipe municipale n'était peut être pas suffisante pour y développer un débat contradictoire sur le thème "Sécurité / Participation Citoyenne", et où d'autre part, le développement d'une démarche Contrat Local de Sécurité avait "figé" une certaine forme de lecture des problématiques associées à la sécurité et "rigidifié" les positionnements

politiques respectifs. L'élue aux Affaires Sociales s'est néanmoins tenue directement et indirectement informée de l'évolution de la démarche (qu'elle avait tenu à présenter personnellement aux habitants et aux professionnels lors une réunion préalable).

La mission s'est développée du mois de janvier 1999 au mois de juillet 1999. Le rythme des rencontres s'est établi sur la fréquence d'une rencontre Habitants et une rencontre Professionnels tous les 15 jours, la durée des rencontres était de deux heures environ. Le secrétariat des rencontres avec les habitants était assuré par le consultant ; celui des rencontres avec les professionnels était assuré par un professionnel.

## 1 - Eléments de production

La distribution des acteurs en trois collèges (habitants / professionnels / politiques) invitait le consultant à une démarche de construction d'espaces distincts où chaque groupe pourrait exprimer une parole spécifique avant de pouvoir alimenter un processus de débat collectif.

Les habitants ont très rapidement tenu à "partager la commande publique" en assignant à celle-ci une fonction d'opérationnalité, tant leur exaspération était grande de constater que le "dire" des habitants n'engage en rien et fonctionne d'une façon déconnectée du "faire" des institutions dans le quartier.

Par ailleurs, il n'était pas question d'admettre l'objet même du travail annoncé ; l'ensemble des habitants a préféré situer le thème de l'ordre public, non pas comme un thème central, non pas comme un déterminant puissant des rapports sociaux sur le quartier... mais comme un registre embarrassant mais accessoire, produit d'une disqualification du quartier et de ses populations. La commande situait la sécurité comme objet de travail et, dans le regard des habitants, confondait le symptôme et la maladie. Enfermer les habitants dans un questionnaire sur la sécurité s'est révélé très vite intolérable et non toléré.

Malgré les nombreux incidents extérieurs ayant pu affecter les habitants réunis lors de ces multiples séances, le groupe a considéré très vite les problématiques de sécurité comme déconnectées des urgences à traiter et comme incapables de structurer significativement une réponse nouvelle positive et durable sur le quartier. Les habitants se sont dits "saturés" des images d'opposition, de confrontation et de fracture (agresseur-victime, jeunes-vieux, quartier-centre-ville) générées par la gestion d'un ordre public qui, de fait, "ne les protège pas d'eux-mêmes ni des autres" [1]...

Le groupe a considéré que la sécurisation du quartier pouvait s'attacher à un chantier singulier : "Redéfinir les fonctions d'une maison de quartier" à propos de laquelle ils éprouaient autant d'attachement que de ressentiment. La maison de quartier pouvait laisser espérer un travail sur "l'en commun", sur l'intégration, sur l'ouverture.

Le travail sur la maison de quartier s'est vite positionné de fait comme un travail sur l'amortissement des tensions intergénérationnelles, comme un travail résolument fixé sur l'axe

.....  
[1] Nombre de jeunes du quartier et certains intégrés dans le groupe Habitants, avaient un passé judiciaire significatif.

préventif..., au moment même où les services de la Ville assuraient la promotion écrite d'un Contrat Local de Sécurité orienté pour l'essentiel sur le maintien de l'ordre...

Enfin, remettre en question les fonctions de la maison de quartier a traduit à l'évidence la volonté des jeunes femmes, des mères et des jeunes adultes (en l'absence des pré-adolescents et adolescents) de proposer une démarche de responsabilité et d'espérance au bénéfice des plus jeunes dans une préoccupation préventive. La maison pouvait à la fois constituer cet "abri" protecteur des turbulences d'un environnement difficile, mais encore changer les termes mêmes de cet environnement.

Les habitants ont ainsi pu, après avoir mis en cause les représentations institutionnelles sur l'insécurité du quartier, et après avoir exprimé les termes d'une souffrance sociale globale et dénoncé les acteurs de cette souffrance (les patrons, les travailleurs sociaux, les politiques...), élaborer, au fil des rencontres, un cahier des charges fonctionnel de cet équipement de quartier, des services et des activités qu'il pouvait intégrer.

Certains professionnels, pour lesquels cette maison de quartier était aussi la leur, ont voulu y voir l'opportunité de relancer une dynamique d'ancrage sur un quartier et de renouer avec la population une relation citoyenne qui donnait des signes d'essoufflement. L'objet de travail participait alors d'une tentative de refondation.

D'autres ont cru pouvoir puiser dans la démarche une possibilité de rendre plus lisible, aux yeux des habitants mais encore des responsables institutionnels, la nature des missions et des fonctions qu'ils développaient sur le site et la plus-value générée à ce titre. L'objet de travail correspondait alors à un besoin de reconnaissance exprimé par des travailleurs sociaux isolés ou dont l'action avait pu être dépréciée qui par les habitants eux-mêmes, qui par les tutelles institutionnelles.

Quelques-uns d'entre-eux avaient perçu que, derrière le questionnement fonctionnel d'un équipement de quartier... les principes d'action de chacun pouvaient être interrogés.

De fait, l'objet de travail se situait réellement dans un "en commun" avec les habitants et les politiques.

Pour les professionnels, l'adoption de l'objet de travail, tel que défini par le groupe des habitants, résultait d'un jeu d'opportunités et de contraintes ; opportunités dans la mesure où le fonctionnement actuel de la maison de quartier posait question sans que le débat de fond n'ait jamais pu être alimenté (possibilité d'instrumenter les expressions du groupe des habitants pour y trouver des arbitrages techniques là où les institutions n'avaient pu prendre clairement position) ; contraintes dans la mesure où l'expression "libérée" des habitants pouvait surprendre et déstabiliser.

Au fil des rencontres, il s'est avéré que le groupe des professionnels n'a guère participé à la construction de l'objet, dans la mesure où ce groupe a adopté une attitude "d'accompagnement" plus que de co-élaboration du projet.

Les élus ont éprouvé bien des difficultés à se constituer en collège, tant il est apparu délicat de dépasser les clivages liés aux sensibilités et aux prérogatives de chacun. La démarche

expérimentale les intéressait, dans la mesure où ils manifestent un embarras évident vis-à-vis des dispositifs institutionnels qui "ne prennent jamais complètement en compte la réalité sociale du terrain"..., et des professionnels "qui ne mesurent pas les contraintes politiques" et "qui éprouvent quelques difficultés à se mettre en cohérence", "professionnels qu'il convient de consolider". Le positionnement du politique, dans cette expérience, visait avant tout "l'autonomie des habitants dans l'expression de leurs attentes" et non l'émergence d'une démarche de coproduction que celle-ci aurait pu alimenter.

Les trois collègues ont ainsi fonctionné à leur rythme jusqu'au terme de la démarche où habitants et professionnels ont pu inviter le Maire, accompagné des référents administratifs et techniques chargés de ce dossier au sein de la Ville. Les élus responsables sur les questions de sécurité ne se sont pas déplacés. Les habitants ont pu exprimer les termes de leur projet de refondation de la maison de quartier et dire au Maire la nature de leurs doutes sur les limites de l'action publique les concernant. Les professionnels, poursuivant leur travail éducatif, se sont acharnés à "rendre lisible aux yeux des habitants" la richesse de l'offre de service. Le Maire a fait savoir les difficultés qui étaient les siennes pour lutter contre l'insécurité et le malaise social de nombreux publics dans un contexte économique difficile où le déficit d'emploi détermine l'exclusion et la marginalisation. Le Maire a validé le travail de réflexion qui lui était soumis et a pris l'engagement solennel de conférer à cette maison de quartier les moyens financiers et techniques que le projet des habitants requérait !

## 2 - Les raisons d'un débat impossible

Si la démarche globale correspond pour l'essentiel aux termes d'une gestion de projet à partir de l'initiative des habitants, le débat entre les trois collègues est resté lettre morte. La prudence développée par les deux collègues des professionnels et des politiques quant à l'émergence d'une dynamique de débat public semble résulter d'un jeu conjugué d'éléments :

### **Un déficit de légitimité des professionnels**

Les habitants n'ont guère situé le collègue des professionnels comme interlocuteur véritable dans leur démarche. S'en remettant directement à l'arbitrage politique du Maire, il leur a semblé impossible de reconnaître les professionnels comme coproducteurs, dans la mesure où les rapports entretenus entre habitants et professionnels étaient déterminés par des jeux de dépendance articulés à une relation d'aide quotidiennement activée.

Les professionnels n'ont guère pu trouver leurs marques à partir du moment où les habitants exprimaient une souffrance sociale qui renvoyait directement à une gestion politique que ces professionnels ne pouvaient et ne désiraient pas assumer. Ces mêmes acteurs ont éprouvé bien des difficultés à travailler sur le projet de refondation de la maison de quartier à partir du moment où les habitants remettaient en question leurs principes d'action technique (dénonciation des effets pervers de "l'accompagnement social").

Les politiques ont à plusieurs reprises émis des réserves sur la légitimité et la représentativité des habitants impliqués dans l'expérimentation l'action au motif par rapport à la population du quartier. Par ailleurs, cette même sphère politique a paru "évacuer" la contribution possible des professionnels au profit d'un lien direct avec les habitants et ce sur un registre singulier de validation / valorisation.

### **Un déficit de consolidation dans chacun des collèges :**

Les habitants ont très vite pris peur de la puissance de leur parole. Peu habitués à intervenir de façon collective sur la scène publique locale, et constatant l'absence de positionnement des professionnels et des politiques face à leurs positions, les habitants ont pris peur de la toute puissance qui leur était conférée... comme si elle sanctionnait les termes d'un espace virtuel, sans prise directe à une réalité qui, exceptionnellement, ne résistait pas !

Les professionnels comme les politiques n'ont pu réunir les conditions premières d'une expression cohérente et partagée qui aurait pu alimenter sur un mode contradictoire la parole citoyenne. Seule, la parole du Maire, parce qu'elle détermine la seule figure de pouvoir et de cohérence au plan local, pouvait fonctionner sur un axe de réassurance.

### **Un déficit d'antériorité dans la pratique du débat collectif**

L'absence de réel espace d'expression politique ou citoyenne sur le quartier a largement handicapé le déroulement de la démarche, dès lors qu'elle quittait le champ de l'élaboration technique pour se mettre en tension dans un espace de débat public. Le niveau d'insécurité des trois parties a produit un effet évident de retour sur le projet technique. Le retour à la méthode, à la structuration du projet, désamorçait un débat qu'il prétendait servir.

La démarche entreprise a posé d'entrée, et à l'initiative des habitants, un questionnement d'ordre politique [1]. La question centrale de la politique a très vite été évacuée au profit d'une approche plus technique où la rationalité exigée par la gestion du projet occupait l'essentiel de la place. Les professionnels (de terrain) associés à la démarche n'y ont guère participé, pour des raisons diverses tenant pour l'essentiel à leur positionnement respectif par rapport à leur hiérarchie.

Les politiques eux-mêmes se sont "engouffrés" dans un processus de validation technique et de valorisation politique du projet. Du fait, sans espace politique, aucune contradiction n'a pu initier quelque débat public que ce soit... Les habitants tenteront de repérer dans la mise en œuvre de l'équipement quelques réponses à leur questionnement politique !

### **Un déficit de cohérence dans la gestion de l'espace temps**

La gestion du temps a mis en évidence une certaine forme de "connivence objective" entre les habitants et le Maire, tendant à isoler les professionnels dans une gestion décalée. Après qu'elle ait pu être exprimée et formalisée, la demande sociale dégagée par les habitants ne pouvait supporter, à leurs yeux, quelque amendement que ce soit. Il convenait d'y donner une réponse rapide ; l'aboutissement de l'action relevait de l'urgence. La durée diluait les énergies.

Pour les politiques, il convenait également d'aboutir rapidement de façon à pouvoir décliner une mise en œuvre compatible avec les futures élections municipales. Seuls les professionnels adoptaient une attitude moins réactive, avançant souvent la nécessité bien légitime de revisiter telle ou telle question pourtant débattue, mais que chacun ne s'était pas appropriée.

.....  
[1] Sur les raisons qui fondaient l'exclusion sociale et économique des habitants et de leur quartier, ainsi que sur l'inefficacité des dispositifs institutionnels, par exemple à propos du très faible apport de la zone franche pour la population maghrébine du quartier.

A l'évidence, le temps de l'élu peut se coupler naturellement avec celui de son électorat... alors que le temps du professionnel se présente comme étant plus élastique.

### **Une confusion entre expression du désir et expression du besoin**

La participation des habitants s'exprime d'abord et avant tout dans un premier temps sur le registre du désir pour partiellement évoluer sur celui du besoin. Il semblait a priori que la construction d'une demande sociale relevait de ce parcours allant du désir au besoin, et que le débat public pouvait contribuer à ce déplacement. L'absence de réel espace (intercollèges) de débat public n'a pas permis cette mutation. Il résulte de cet élément que nombre de propositions formulées par les habitants correspondent plus à leur désir d'être "équipé" sous le même jour que d'autres administrés domiciliés sur d'autres quartiers, qu'à la satisfaction de besoins originaux, à la mesure des spécificités du quartier. Par ailleurs, à plusieurs moments, il est apparu évident que l'expression des habitants, quant à la refondation de l'équipement, était largement déterminée par l'influence du travail social et de ses modes d'intervention consacrés sur le quartier. Même si ces modes d'intervention pouvaient être totalement dénoncés par les habitants, ils constituaient un cadre de référence tellement intégré, qu'il était difficile aux habitants de fonctionner hors de ce cadre et ce, malgré leur volonté de s'en émanciper. La participation des habitants ne suppose pas naturellement leur capacité à élaborer de façon autonome et contradictoire.

### **Une conversion difficile sur le champ du subjectif**

La participation des habitants s'opère, au moins sur les premières réunions, sur un mode complètement subjectif où l'espace de parole est envahi par les angoisses, les exaspérations et les stratégies personnelles.

La construction d'un groupe d'expression requiert un minimum de retour à l'organisation et à la rationalité. Pour autant, ce mouvement attendu par tous (et qui protège le collectif en normant a minima son fonctionnement) ne génère-t-il pas des déficits significatifs sur la richesse des échanges ?

L'inquiétude des élus, mais également de nombreux professionnels, à propos de la représentativité du groupe d'habitants par rapport à la réalité des attentes de la population sur le quartier renvoie à la même logique de raisonnement privilégiant une hypothétique rationalité, aux risques de l'initialisation d'un dispositif à partir de l'expression organisée de la subjectivité de quelques-uns.

Le pilotage des politiques publiques et des dispositifs techniques serait-il, quant à lui, exempt de toute subjectivité ?

### **Des résistances en vertu des grands principes d'action**

Les professionnels n'ont cessé de se sentir débordés par l'initiative des habitants et ont craint de se trouver coincés entre l'habitant et l'élu. Ce qui n'a pas manqué d'être ! Adoptant un positionnement "globalement réactif" par rapport à l'expression des habitants et incapables de déclencher un mouvement de proposition autonome, les professionnels ont fonctionné sur leurs principes d'accompagnement, de soutien, de valorisation et se sont inscrits dans le suivi d'une action portée par les "bénéficiaires"... abondant en ce sens dans une perspective éducative.

Il semble que les professionnels aient, malgré eux, "chronicisé" leurs fonctions d'accompagnement conformément à une lecture convenue des déficits du quartier (et de ses populations) évalués eux aussi comme "chroniques"... et de ce fait, ne soient pas réellement en capacité d'intégrer un débat contradictoire.

### 3 - Quelques axes de réflexion

Initier un mouvement de coproduction en matière de sécurité, et le faire à partir de l'expression des problématiques des habitants par les habitants eux-mêmes, requiert quelques précautions.

#### **Clarifier le produit attendu par la démarche**

Il semble que l'état des rapports sociaux dans certains quartiers, le niveau de remise en question des logiques institutionnelles qui s'y développent et tout simplement la souffrance sociale qui s'y vit, ne favorisent pas un jeu d'alliance naturel qui assurerait une régulation optimisée.

L'insécurité d'un quartier ne se limite pas aux désordres de la voie publique, mais se nourrit aussi de l'incapacité des acteurs à débattre, gérer et dépasser les contraintes respectives attachées à un espace public.

Les ambitions liées à la participation des habitants peuvent être très diverses. Il peut s'agir de positionner l'habitant comme témoin critique de l'action publique, et ainsi lui confier une fonction de veille dans une intervention pilotée institutionnellement. Placé ainsi dans un processus bien connu de "démarche qualité", l'habitant alerte le gestionnaire des dysfonctionnements d'un système, à charge pour le gestionnaire d'amender son dispositif. Il conviendra de noter que la régulation des process par intervention ponctuelle d'un sondage d'opinion relève de la même logique. Nombre de collectivités locales font appel à quelques instituts spécialisés en la matière, afin de leur renvoyer l'image de leur efficience.

Ce positionnement de la parole de l'habitant procède d'une logique à nos yeux peu adaptée à la compétence des enjeux actuels. En effet, elle situe l'habitant comme témoin et consommateur de l'offre publique et non comme acteur, et ce, dans une problématique publique à laquelle il est étranger, faute d'avoir contribué à sa construction. Elle conforte l'institution dans une responsabilité complète et dans une "toute puissance" (l'institution repère les vrais besoins, organise ses réponses et régule sa performance en gérant un tableau de bord de la satisfaction citoyenne !). Enfin, elle n'enrichit pas les présupposés qui fondent son action dans la mesure où elle ne les propose pas au débat ; seules les modalités d'application peuvent être sinon discutées, au moins repérées par l'habitant.

Une autre ambition peut positionner l'habitant comme initiateur de l'action publique dans la mesure où il aurait seul la capacité à penser, analyser, exprimer ce que sont ses besoins sociaux et à les faire remonter dans la sphère politique et institutionnelle qui actionnerait alors sa technicité et sa rationalité pour y répondre.

Cette démarche nous semble tout aussi inadaptée que la précédente. En effet, l'expression "naturelle" des habitants avance un ensemble de considérations subjectives qui, sans être



passées au "tamis réducteur" de l'oreille institutionnelle, sont difficilement prises en compte par ces mêmes institutions. L'expression des habitants ne construit donc pas une problématique enrichie si elle ne vient pas se confronter au débat avec les institutions et avec le politique. La construction d'une problématique se présente comme un processus dynamique, interactif, requérant la mise en tension de logiques diverses et légitimement antagonistes.

De surcroît, la démarche induit l'idée d'une commande (en apparence démocratique) adressée aux pouvoirs publics comme si les pouvoirs publics avaient tous les pouvoirs d'entendre et de satisfaire ! Enfin, la démarche marginalise l'ensemble des professionnels dans leur vocation à "travailler la demande sociale". Dans cette orientation, ceux-ci s'articulent exclusivement à la mise en œuvre de la réponse institutionnelle.

La dernière option consiste à positionner l'habitant non seulement dans l'expression de ses besoins, mais également dans la construction des réponses. L'expérimentation qui nous a occupé sur Perpignan démontre que la première plus-value de l'habitant se situe dans sa capacité à remettre en question la problématique proposée unilatéralement par l'institution pour y substituer un espace d'élaboration rénové. Cette même expérimentation nous fait également mieux mesurer la difficulté des habitants à élaborer des réponses innovantes concernant leurs besoins spécifiques. Ici encore, l'habitant ne peut être utilisé, comme dans la "pensée magique", comme garant d'une "assurance qualité" au plan technique.

Finalement, il semble qu'un effort de clarté s'impose. La participation de l'habitant renvoie non seulement à un mode de régulation de l'espace public et donc à l'ensemble des pratiques démocratiques mises en œuvre par les pouvoirs institutionnels et politiques, mais encore à la consolidation des autres acteurs techniques et politiques. Il ne peut y avoir coproduction sans débat et il ne peut y avoir débat sans que les professionnels et les politiques n'affichent clairement leurs effets attendus, leurs principes d'action et leurs troubles.

### **Quelques principes d'action méritent d'être consolidés**

Accepter une démarche de constitution ou de renforcement d'espaces démocratiques suppose un véritable mouvement de déconcentration dans la gestion de l'espace public.

La contradiction qui a émergé lors de l'expérimentation entre les expressions subjectives des habitants et la nécessaire rationalité de la gestion d'un projet par les référents institutionnels et politiques doit pouvoir être dépassée de deux manières. Premièrement, il faut multiplier les espaces de débat au plus près de la sphère de la vie de l'habitant afin de consolider ses pratiques collectives d'échange et d'intégrer les contraintes d'une logique d'ensemble. Deuxièmement, les pouvoirs institutionnels et politiques devraient se déconcentrer afin, en étant plus proche de la demande sociale, de mieux intégrer des réponses plus individualisées, développées vers des sous-ensembles.

Cette logique aurait, par ailleurs, le mérite de consolider le positionnement et la responsabilité des professionnels de terrain qui peuvent craindre, soit de se voir court-circuiter dans un jeu où habitants et politiques se mettraient seuls en tension dans une relation duelle, soit de voir leurs fonctions réduites à des opérations de médiation où leur savoir-faire se résumerait à faire circuler de l'information.

La question de la participation des habitants renvoie plus globalement à la distribution du pouvoir dans l'espace public considéré et à sa dynamique.

Il semble, à partir de l'expérimentation perpignanaise, que la parole de l'habitant puisse permettre aux politiques et aux professionnels de redéfinir leurs rapports respectifs et de négocier avec les habitants la nature de leurs pouvoirs relatifs.

Enfin, il convient de mesurer les risques d'une dynamique difficile à maîtriser :

La participation des habitants suppose que les processus de construction de problématique, de prise de décision et de mise en œuvre de l'action publique soient suffisamment consolidés pour gérer une démarche contradictoire et non simplement la tolérer.

La première fonction utile à l'émergence d'une parole citoyenne visera la réassurance des politiques et des professionnels. La première contribution de l'habitant est de repérer l'action publique et ses déficits par rapport au sens que cette action publique a pour lui (quels services réels elle rend). Elle peut être dévastatrice pour les logiques de raisonnement et d'action des politiques et des institutions.

La coproduction, à partir de la parole des habitants, requiert (dans l'état actuel du trouble des institutions quant aux déficits de performance de leurs politiques d'intervention) des espaces d'élaboration qui soient protégés. Et ce d'autant plus que la gestion du changement est plus risquée en période de crise car le niveau de souffrance sociale est exacerbé et qu'en conséquence la demande sociale se radicalise au point de ne pouvoir être entendue pour ce qu'elle est. Cette coproduction nécessite la mise en œuvre d'une fonction tierce susceptible d'amortir les effets destructurants d'une mise en tension des acteurs.

L'expérience menée sur Vernet Salanque se solde au global par un bilan nuancé : le questionnement politique a été évacué pour l'essentiel au profit de la refondation technique d'un équipement social.

Ce mouvement est à la fois "novateur", dans la mesure où il dénonce le tropisme des politiques et des institutions à propos de la sécurisation des espaces, et "conforme" dans la mesure où il enferme de fait l'habitant dans une démarche d'ingénierie et non plus d'action politique. Ce glissement traduit bien le mécanisme de défense mise en œuvre à divers niveaux par l'ensemble des parties (y compris par les habitants) troublées par les effets imprévisibles d'une coproduction trop engageante si elle n'était pas contenue dans la gestion d'un projet.

Enfin, il semble qu'une fonction de veille et de suivi soit d'autant plus nécessaire que la dynamique de l'expérimentation aura été active. A ce titre, il n'est pas raisonnable d'initier ce type de processus sans s'assurer de la capacité des acteurs à récupérer, dans le temps, des effets de cette coproduction.

Malgré l'absence d'un réel débat collectif, les remises en question dans chacun des trois collèges auront été nombreuses sans pour autant avoir été complètement exploitées à des fins de repositionnement.

-----

# Politique de la ville et participation des habitants

---

Par Michel Tachon

A Grenoble, l'histoire de la politique de la ville ne peut être dissociée de la question de la participation des habitants. Les vieux militants se plaisent à raconter la mobilisation des habitants dans les groupes d'action municipale d'Hubert Dubedout qui a ouvert la voie à l'expérience grenobloise. Aujourd'hui, cette dynamique, qui a laissé des traces dans l'approche des questions urbaines, ne semble plus très opérante.

## 1 - Une longue histoire qui s'achève ?

La ville de Grenoble présente une longue tradition de combat politique autour de la participation des habitants. La pratique des Groupes d'Action Municipaux (GAM) entretient depuis trois décennies un climat de militance qui a permis de recruter des générations successives d'acteurs sociaux, même si aujourd'hui le phénomène s'épuise. Les militants vieillissent, ils sont parfois fatigués et n'ont pas toujours su entraîner de nouvelles générations. Malgré tout, certains sont encore présents dans les quartiers et entretiennent cette flamme de la parole des usagers dans la réflexion politique locale.

Tout un tissu associatif a été déployé sur la ville pour mettre en scène cette militance : associations et unions de quartier témoignent de ce passé mais aussi de ce présent lorsque, dans certains quartiers, les militants sont encore là. Dans d'autres, on observe la présence de "nouveaux militants" mais ceux-ci se retrouvent vite absorbés dans les structures et se transforment en "professionnels-militants". Certains habitants, qui portent la parole des quartiers, sont aussi des professionnels de la mission locale, de la Maison des Jeunes, du centre social. Un brouillage des repères se marque ainsi ; la notion "d'habitant" n'est plus référencée, structurée, elle se dilue dans une prise de parole des acteurs sociaux.

Le contexte grenoblois est aussi marqué par de nombreuses réalisations sociales. Certaines d'entre-elles, qui ont eu leur heure de gloire, montrent, aujourd'hui, des signes de fatigue. Cependant, ces réalisations : équipements sociaux, associations de quartier, unions de quartier, groupements d'usagers dans tel office HLM, etc., existent, marquent le terrain et constituent des références dans les discussions. Elles institutionnalisent des points de repère et représentent une manière d'intervenir sur la chose publique, une pratique construite par des générations d'acteurs locaux.

La présence des jeunes dans cette dynamique locale est soumise à des modes d'intervention, des manières d'être, des manières de s'exprimer qui, de fait, leur laissent peu de place dans la vie locale alors même que les équipements de quartier leur sont ouverts. L'initiative jeune est encadrée. En effet, les tentatives, les initiatives pour faire participer les jeunes sont régulées par les processus de socialisation à la vie locale : les associations, les équipements, les projets des jeunes, la présence d'éducateurs de prévention. Les jeunes (mais quels jeunes?),

souvent cités, souvent présentés comme une perspective pour la ville, sont également ceux qui cristallisent opposition, tension, réaction. Certains jeunes occupent l'espace public ou perturbent la vie locale. Agressions, délinquance, dégradation, occupation des entrées d'immeubles constituent autant de manifestations de la présence de certains jeunes qui fixent et mobilisent l'action des acteurs sociaux et de certaines associations.

Les élus se sont organisés pour être présents sur chaque secteur de la ville. L'élu de secteur se sent responsable d'une partie de la ville. Il se vit comme l'intermédiaire, l'interface entre les habitants et la municipalité. Ce découpage territorial, qui ne respecte pas la situation sociologique des quartiers, questionne la pratique de participation des habitants.

Cet agencement montre la fragilité de la participation des habitants. Il atteste aussi que, quels que soient les processus sociaux à l'œuvre, les acteurs municipaux ont tendance à se retrouver en face des mêmes représentants des habitants, parlant au nom des habitants. Une sorte d'institutionnalisation de la parole des habitants par des représentants patentés cultive un débat sur la ville entre personnes qui ont des responsabilités, entre des acteurs qui ont tous une expérience du débat sur les enjeux de la politique de la ville.

L'alternance politique a montré la fragilité du projet politique grenoblois tel qu'il avait été imaginé et construit par Hubert Dubedout. Si, dans un premier temps, elle a été présentée comme un gain pour la démocratie permettant l'expression des majorités, elle a aussi entraîné une politisation des associations, voire de la vie de quartier et a montré la fragilité du projet urbain de la ville de Grenoble. Aujourd'hui, il apparaît assez nettement dans certains quartiers que cette alternance politique a laissé des traces dans le mode d'expression des associations. Le jeu des alliances, les relations privilégiées constituent des réseaux d'influence permettant de faire valoir des options, des orientations sans que l'on sache toujours très bien sur quelle base, sur quelle référence elles s'appuient.

Aujourd'hui, on constate, au sein de la majorité plurielle qui dirige la ville, l'existence d'une diversité de projets pour la ville qui s'agencent selon un équilibre complexe sans que des tendances fortes et lisibles ne réussissent à émerger.

## 2 - Les habitants et la ville

Le poids de l'histoire, la culture politique grenobloise, les enjeux de l'alternance, les limites de l'action publique, la fragilité de la démocratie locale font, qu'aujourd'hui, tous les ingrédients sont réunis pour réinterroger l'action publique, la manière de faire de l'intervention publique.

Les contrats locaux de sécurité tout d'abord, puis dans un deuxième temps, la nouvelle génération des contrats ville se présentent ainsi comme des analyseurs de cette nouvelle situation. D'autant que la question de la sécurité, mise en exergue par le gouvernement comme un bien collectif, exacerbe les éléments du débat local. Dans ce contexte, la parole des habitants émerge difficilement et pose trois types de problèmes.

- La question de la légitimité des représentants des habitants, celle des associations d'habitants dans les différents quartiers. En effet, les associations, qui se sont structurées autour d'une démarche affinitaire, identifient un patrimoine commun, des références communes, une culture et expriment ce qui leur semble être des enjeux territoriaux. Mais ce mode d'expression peut-il être pris en compte par la puissance publique locale comme l'expression des habitants ? Les interlocuteurs sont-ils toujours des représentants légitimés ou a-t-on affaire à une parole éclatée, activée par des ressentiments, des frustrations, des conflits, des tensions ? Comment structurer cette parole pour qu'elle puisse être intégrée, prise en compte, reçue, par les décideurs locaux ?

- La question de l'objet : sur quoi la parole des habitants peut-elle intervenir ? Quelle est la marge de manœuvre des décideurs et des acteurs locaux, pour prendre en compte les commentaires, les questions des habitants ? Dans quelles conditions cette parole peut influencer, modifier, transformer des propositions municipales ? En effet, cette question de la légitimité réinterroge les modalités d'exercice de la démocratie locale. Entre deux scrutins, comment la ville, comment les acteurs municipaux cultivent et entretiennent le débat démocratique local ? Plusieurs intervenants ont maintes fois mentionné à quel point la participation des habitants est, dans certains domaines, limitée dans la mesure où elle ne modifie pas l'architecture générale d'une démarche de ville. Ils donnent ainsi l'impression que la parole des habitants est là comme un élément de complément, de faire-valoir occasionnel permettant de faire dire ou de faire entendre certaines propositions d'aménagement local. Ces observations posent la question de l'espace public nécessaire à l'émergence de la parole des habitants de manière à produire des effets sur l'intervention publique locale et sur le rapport que cet espace et cette parole entretiennent avec la démocratie formelle locale.

- La question de la démocratie locale. Grenoble a expérimenté, depuis des décennies, différentes formes de démocratie locale, soit autour de comités de quartier, d'associations, soit autour d'une pratique de débat social sur des projets : rénovation de quartier, amélioration de desserte, équipements sociaux ou de loisirs, etc. Est-ce pour autant suffisant ? Ces éléments constituent-ils les signes d'une démocratie locale ? On s'aperçoit aujourd'hui que ces éléments, ces modes d'intervention sont un peu fatigués, épuisés et ne touchent plus les éléments structurants de l'action publique urbaine. Par exemple, face à des jeunes touchés par la drogue et le chômage, quels sont les modes de l'action publique qui puissent ouvrir des espaces pour les intégrer ? Au-delà de la culture de la peur réciproque entre ces jeunes et les adultes, quelle est la contribution de l'action publique visant à restructurer les liens sociaux ?

### 3 - La parole des habitants dans le débat social local

Dans ce contexte grenoblois, quelle analyse les acteurs sociaux font-ils aujourd'hui de la situation de la ville, du fonctionnement de la démocratie locale, de l'émergence des paroles publiques des différents groupes sociaux, de la participation de ces groupes à la vie locale ? Comment s'organise, par exemple, la participation des habitants dans le contrat local de sécurité ? Comment se développent les discussions pour l'élaboration du contrat de ville ? Comment s'intègre la participation des habitants ?

### **Trois éléments semblent structurer ces questions.**

- Le “vivre ensemble” apparaît comme un processus social de plus en plus conflictuel. Dans les interviews, on voit bien le clivage qu'il y a, par exemple, à être grenoblois et habitants de Tesseire, Mistral. On perçoit que cette cohabitation entre les groupes sociaux, les quartiers, les secteurs se traduit beaucoup plus par une balkanisation que par la participation à un projet collectif. On observe un cloisonnement entre groupes et personnes d'origine différente, entre communautés ethniques, un autre selon les âges : les jeunes, les adultes, les personnes âgées, enfin un dernier selon les statuts sociaux : les actifs, les chômeurs, les retraités, etc. Ce “vivre ensemble” apparaît comme un idéal repoussé très loin et qui ne se présente plus comme la possibilité de participer ensemble à un projet collectif. Dans ce contexte, chacun - habitants, acteurs de terrain comme décideurs - vise à faire prévaloir un point de vue pour essayer de l'insérer dans le “vivre ensemble”. On est là, parce qu'on est là, mais on ne sait pas à quoi on participe et pour quoi faire ...

- La préoccupation qui s'affiche dans tous les discours des acteurs de terrain comme des habitants réside autour de la structuration, de l'organisation de la vie quotidienne dans le quartier, et se décline à travers une série de questions relatives aux règles de la vie commune, aux incivilités, aux usages des espaces collectifs, aux usages des espaces urbains, à la fatigue et au désarroi des adultes, au sentiment de peur et d'insécurité alimenté par les repréailles, par les réactions de voisinage, par l'absence de sanction. Une autre préoccupation est aussi celle de l'image du quartier, du lieu où l'on vit, de sa configuration, de sa propreté, de sa considération. L'absence d'intervention publique sur cet espace, sur cet environnement qui subit l'usure du temps, suggère aux habitants l'idée d'être laissé de côté, d'être à part, de n'être pas pris en considération.

- Etre reconnu, respecté, entendu, écouté, revient avec insistance dans les discours des acteurs, des habitants, des professionnels des quartiers ou des secteurs, chacun faisant valoir que la discussion locale et l'expérience acquise dans ce débat local créditent ces acteurs de terrain, ces habitants d'une certaine légitimité pour être les porte-parole des enjeux locaux, pour être les porte-parole de ces discussions qui fondent, qui structurent, qui alimentent l'espoir d'un certain nombre d'habitants. La reconnaissance de la parole des habitants n'est pas simplement la recherche d'une objectivité ou d'une rationalité dans le cadre du débat public local mais c'est l'investissement de la subjectivité de chacun dans les enjeux locaux. Comment l'histoire locale fait sens et donne des perspectives aux uns et aux autres ?

L'ensemble de ces interrogations débouche alors sur d'autres questions : comment lit-on, analyse-t-on les enjeux de la ville aujourd'hui et quels en sont les problèmes prioritaires ?

L'affirmation d'une certaine stratégie municipale, la définition de repères politiques cultivant les relations entre les différents groupes sociaux qui font Grenoble, alimentent la discussion mais interrogent aussi, mettent en cause la pertinence du débat avec les habitants.

Il semble qu'à Grenoble, le débat avec les habitants oscille en permanence entre un débat sur la démocratie locale institutionnalisée et l'émergence des tensions de quartier, traitées dans le cadre d'une éradication des symptômes.

Quand on regarde un peu plus loin, quand on essaie de comprendre les enjeux, il me semble que Grenoble part d'un postulat : si l'on parvient à élaborer des modalités de démocratie locale, c'est qu'on cultive la parole des habitants au cœur même du processus institutionnel de démocratie locale. Mais cette utopie alimentée par des militants associatifs ou municipaux, contient trois supposés :

- Un projet politique unifié pour l'ensemble de la majorité municipale, c'est-à-dire, un diagnostic précis et partagé sur la situation de la ville.
- Une stratégie commune capable d'être assumée par les décideurs, les professionnels et les habitants.
- Des objectifs opérationnalisables et opérationnalisés, qui influencent et structurent la vie quotidienne des habitants, les modes de vie à l'intérieur de la ville et les rapports entre les groupes sociaux.

Aujourd'hui, la parole des habitants intervient de manière éparpillée, balkanisée, au même titre d'ailleurs que la parole des professionnels de terrain, et elle touche à la fois les manifestations, les ambiances locales, "le mal vivre", sans qu'il y ait des modes d'implication en la matière.

Quelques acteurs de terrain, quelques décideurs locaux sont conscients de ces difficultés intrinsèques à l'organisation de la ville et s'interrogent sur la conception même, le mode d'intervention d'une politique de la ville. Ils se demandent si, en définitive, la politique de la ville ne devrait pas être réorientée autour de la structuration urbaine d'une part, et de la démocratie locale, d'autre part.

-----

## Théâtre-forum et participation des habitants

Dans le cadre du travail sur la “participation des habitants”, la Délégation Interministérielle à la Ville a confié à la compagnie NAJE (Nous n'Abandonnerons Jamais l'Espoir), la création d'un spectacle de théâtre-forum auquel les habitants de trois villes (Grenoble, Montreuil et Perpignan) devaient être associés. Fabienne Brugel et Jean-Paul Ramat, les deux artistes responsables de NAJE, témoignent ici de ce qu'a apporté ce travail avec des habitants.

La première fois que j'ai porté des lunettes de soleil à 5 000 F c'est quand un lycéen m'a prêtées les siennes, à Montpellier, pour jouer le rôle d'un jeune de quartier... Je les ai gardées cinq minutes, le temps d'être confronté — sur scène, bien sûr ! — à un policier qui me les a piquées, en même temps qu'un portable dernier cri, sous prétexte que je n'avais qu'à venir les chercher au commissariat si j'étais en mesure de présenter les factures !

Tout est dit dans cette histoire de lunettes. Les trois jeunes de Montreuil que nous avons associés à notre travail n'imaginaient pas que d'autres lunettes que celles-là puissent être utilisées sur scène : ils savaient, eux, que ceux qui seraient dans la salle étaient à même de lire ces signes-là, alors que nous, qui n'habitons pas un quartier, ne voyons pas la différence. Et voilà comment un objet de représentation sociale devient un objet théâtral de la représentation des rapports sociaux en question.

### Une première ébauche mise en débat

Cette anecdote montre le sens d'une démarche qui a visé à associer les habitants au choix et à la construction des scènes de théâtre-forum (voir encadré ci-dessous) pour le spectacle que la DIV nous avait demandé de créer à l'occasion des rencontres “Prévention et sécurité” de Montpellier (17 et 18 mars 1999).

### Ce spectacle avait deux objectifs :

- donner aux habitants des trois villes un moyen de construire une parole forte et, pour cela, les préparer et les former à utiliser le théâtre-forum ;
- donner à ces habitants — mais aussi aux professionnels et aux élus — un outil pour échanger leurs représentations du sujet, confronter leurs divergences comme leurs convergences afin de chercher ensemble sur quelles propositions concrètes ils peuvent s'associer.



## Ce qu'est un spectacle de théâtre-forum

L'équipe de comédiens ou d'acteurs de terrain joue un spectacle qui dit une réalité, en éclaire les questions et les enjeux. Un (ou des) personnage(s) incarne(nt) notre volonté de transformation et nos difficultés à la réaliser.

Une fois le spectacle terminé, il recommence, exactement identique, jusqu'à ce que, dans la salle, un spectateur l'arrête. Ce spectateur vient prendre la place du personnage dont il partage la vision et la volonté. Il vient confronter sa propre représentation de ce qu'il voudrait faire, de ce qu'il propose comme action transformatrice.

Les interventions des spectateurs se succèdent, soit en écho et en prolongement les unes des autres, soit en explorant d'autres pistes pour tirer la situation de départ dans tous les sens possibles et explorer les enjeux qu'elle contient et sur lesquels on veut agir.

Réflexion prospective politique, le forum constitue également un moment de création à part entière ; c'est une écriture collective directe où les comédiens sont une matière que le public va pouvoir modeler à son gré.

Non sans difficulté, car cette matière théâtrale va présenter des lignes de résistance, ce qui suppose, de la part du public, une vraie créativité d'intervention.

Notre démarche a commencé par suivre le travail que Joëlle Bordet — psychosociologue — menait avec les habitants, les professionnels et les élus de Montreuil. Ce matériau a été complété par les expériences transmises par les groupes d'habitants-acteurs avec lesquels nous travaillons depuis plusieurs années, à Vaulx-en-Velin, Strasbourg, Paris et Marseille. Nous avons ainsi pu élaborer le contenu de ce que nous allions mettre en débat et construire une première ébauche du spectacle.

Cette ébauche a été passée au crible par les habitants de Perpignan et Montreuil, réunis le 6 mars à Montreuil pour préparer le colloque de Montpellier. Ces habitants, les commanditaires du travail et les chercheurs présents ont pu débattre de l'opportunité de nos choix, de la cohérence de l'ensemble et des erreurs à rectifier. Nous voulions que les habitants se saisissent de cet outil et contrôlent son contenu puisqu'il s'agissait, pour nous, de ne pas trahir leur parole et, pour eux, d'assumer cette parole commune et négociée.

Ce jour-là, les habitants ont globalement approuvé nos choix, ils nous ont cependant questionnés sur la pertinence de telle ou telle scène. Par exemple, il est apparu qu'il n'était pas opportun, d'un point de vue stratégique, de mettre en scène un contrôle particulièrement "musclé" de la part de la BAC (brigade anti-criminalité). Les habitants ont bien reconnu cette histoire et en ont raconté d'autres similaires mais, après discussion avec les professionnels présents, il ont estimé que les spectateurs risquaient de trouver cette scène trop exceptionnelle, voire peu crédible. Nous avons donc décidé de la remplacer par trois scènes montrant des contrôles policiers ritualisés, répétitifs, moins violents mais tout aussi vexatoires. Les habitants ont ainsi clairement signifié qu'ils préféreraient parler d'un quotidien qui serait reconnu par la plupart des spectateurs plutôt que de présenter une séquence qui serait vécue comme exceptionnelle et caricaturale ; ils ont fait là un choix de stratégie.

Lors de la présentation de cette première ébauche, trois jeunes de Montreuil sont beaucoup intervenus sur scène et dans le débat. Nous leur avons proposé de s'intégrer à l'équipe professionnelle pour terminer le spectacle et le jouer avec nous. Il nous semblait que les critiques et les propositions qu'ils pouvaient faire nous conduiraient à de nouvelles remises en cause constructives. De fait, ils ont su prendre leur place, dans la création comme dans le spectacle, comme partie intégrante de l'équipe.

## L'irremplaçable connaissance du terrain

Jouer les histoires des habitants, et les jouer avec eux, permet de donner une audience à cette connaissance qu'ils ont du terrain et de la confronter avec celle que les autres peuvent avoir. Quand Joëlle Bordet nous explique les relations équivoques que le pouvoir politique entretient parfois avec les caïds du quartier pour obtenir la paix sociale, elle nous propose une analyse. Les trois jeunes de Montreuil qui travaillaient avec nous l'ont approuvée, mais aussitôt colorée de tous les signes qui, dans la réalité, traduisent cela et que nous — même présents quotidiennement dans les quartiers — maîtrisons mal.

A partir d'un accord sur la nécessité de porter cette réalité au débat public de Montpellier, les jeunes construisent donc avec nous une séquence qui dit à la fois leur parole et celle des comédiens : une parole qui est désormais portée ensemble. Notre vision de la réalité s'en trouve modifiée, la leur aussi...

Le théâtre donne ainsi à ces jeunes le cadre où leur connaissance du terrain est précieuse et irremplaçable : elle permet de représenter physiquement ce qui, autrement, resterait abstrait. Ces jeunes s'inscrivent alors dans notre démarche comme de véritables partenaires, spécialistes du terrain.

Sans eux, nous aurions commis des erreurs de représentation de la réalité, égarant ainsi une partie du public dans des erreurs d'appréciation.

Donner la parole aux habitants — et la leur donner sous cette forme — c'est peut-être reconnaître que leur connaissance et leurs représentations pèsent (doivent peser et peuvent peser) dans notre société autant que les paroles d'experts. Leur présence sur scène et dans la salle (pour faire forum) permet de se dégager de la relation impossible avec les médias, qui paraissent toujours trahir leur point de vue. Ici, ceux qui parlent et qui jouent entendent garder leur légitimité de dire. Difficile dans ces conditions d'être trop complaisant : le public est expert ; on ne peut se payer de mots, il faut affronter les situations avec ce qu'elles contiennent.

## Confronter les représentations et les solutions

Enfin, le théâtre-forum tel que nous essayons de le mener instaure le débat là où il y a rupture du contrat social du point de vue du perdant. A cet endroit, où c'est le politique qui est en jeu, cette méthode autorise l'affrontement non violent des représentations de chacune des parties.

Le théâtre-forum permet ainsi la confrontation entre les solutions techniquement possibles, celles officiellement prévues, celles réellement réalisées, et celles réellement envisageables. Un exemple suffit à comprendre les différences entre les unes et les autres : celui de cette mère de famille dont le fils a été condamné à une amende de transport qui, au fil du temps, a fini par atteindre 1200F.

Pour cette mère, il y a la solution inscrite dans la loi et la pratique judiciaire : il faut demander à repasser en jugement au tribunal de police et obtenir que la condamnation cesse d'être assortie de l'amende. Bien sûr, la mère, comme toutes celles présentes dans la salle le jour du spectacle, se refuse à cette solution : elle ne veut pas risquer de voir cela apparaître sur le casier judiciaire. Ce qu'elle ignore — et c'est un commissaire qui, à Montpellier, est intervenu pour le clarifier aux yeux de tous —, c'est que la première condamnation à l'amende est déjà portée sur le casier judiciaire.

Car le jour du spectacle, les habitants ne sont pas seuls à monter en scène : une commissaire, deux gendarmes, un maire, des travailleurs sociaux... confrontent les pistes qu'ils proposent ou qu'ils ont déjà testées dans la réalité. Une représentation collective de la problématique se construit au fil de leurs interventions, des pistes émergent... Il devient alors clair que les représentations sociales de la justice, de la police, des jeunes, des parents, des quartiers... doivent se reconstruire collectivement, en confrontant réalité des représentations et représentation des réalités.

**Fabienne Brugel - Jean Paul Ramat**

# Quatrième partie

## **Initiatives locales** ajustements et incertitudes

# Initiatives locales ajustements et incertitudes

---

## Présentation

par Francis Bailleau et Catherine Gorgeon

En matière d'action publique, le champ de la prévention et de la sécurité fait l'objet depuis plus de vingt années d'une redéfinition des buts des actions publiques, des techniques et méthodes requises et des acteurs mobilisés. Ces transformations marquent en particulier la fin du monopole de l'Etat dans ce domaine, à travers ses deux institutions régaliennes que sont la police et la justice.

L'Etat a de plus en plus de mal à relever seul le défi "sécuritaire" engendré par les mutations des questions sociale et urbaine : la fin durable du plein emploi selon le modèle salarial "classique" avec pour conséquence immédiate une fragilisation accrue des populations et la multiplication des phénomènes de désaffiliation qui se marquent, en particulier, par la fragmentation, l'éclatement urbain.

En matière de prévention et de sécurité, nous assistons bien à une transformation de l'action publique et au passage d'une action publique sectorielle classique, à une action publique transversale de moins en moins marquée par les monopoles professionnels de la police et de la justice.

Dans un premier temps, la territorialisation est présentée, de façon classique - dans ce champ comme dans celui d'autres politiques sociales - comme un moyen d'optimiser l'action publique. Dans ce domaine de la prévention et de la sécurité comme dans d'autres, le pré-supposé est d'accorder, aux élus locaux ou aux administrations municipales, une capacité plus grande à entendre "la" demande de leurs administrés, du fait de leur proximité et donc à y répondre de manière pertinente. Certaines collectivités locales voient là également un moyen pour étendre leur champ de compétence.

L'action publique subit donc une double transformation, en même temps qu'elle devient transversale, elle se territorialise. C'est l'injonction répétée depuis près de vingt années de mettre en place des politiques locales de prévention et de sécurité [1]. C'est aussi la nécessité, tout autant fréquemment répétée, de la mise en œuvre d'une police et d'une justice de proximité.

Ces politiques locales ne sauraient en aucun cas être définies puis mises en œuvre sans un diagnostic préalable, élaboré par l'ensemble des acteurs locaux, visant à la fois à faire le point sur les situations d'insécurité, sur les différentes demandes qui s'expriment et à produire un état des lieux de l'offre de prévention et de sécurité existant sur le territoire.

.....  
[1] *Les Conseils Communaux et Départementaux de Prévention de la Délinquance* en 1983 (CCPD et CDPD) ; *les Contrats d'Action Prévention* en 1985 (CAP), *les Contrats d'Action Prévention et Sécurité* en 1989 (CAPS) ; *les projets locaux de sécurité* en 1992 ; *les plans départementaux* en 1995 ; *la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité* en 1995 ; et, enfin *les Contrats Locaux de Sécurité* en 1997 (CLS).

En dépit des incitations multiples et renouvelées, les diagnostics locaux sont restés le plus souvent un exercice formel, fondé sur une description statistique des faits enregistrés de délinquance (Bailleau, chapitre 8). Ils se sont révélés inopérants pour définir les axes stratégiques et les priorités d'une politique locale de sécurité. Dans le meilleur des cas, ils ont permis la définition ou la redéfinition de l'offre institutionnelle en direction des publics fragilisés et des quartiers dits "d'exclusion". Un effort d'articulation entre différents segments de cette offre a pu alors, dans certains endroits, être constaté.

Cet échec des diagnostics à être un lieu de débat sur le contenu des politiques locales est symptomatique, de notre point de vue, de la non prise en compte, par les acteurs, du déplacement de la question du territoire. Dans ce champ de la prévention et de la sécurité, les diagnostics ont rarement réussi à faire réfléchir l'ensemble des acteurs sociaux concernés sur les processus de fragmentation urbaine et les moyens d'y remédier.

Dans cette même perspective, le double mouvement de territorialisation et de multiplication des responsabilités dans le champ de la prévention et de la sécurité a favorisé l'apparition d'un foisonnement de réponses et de pratiques.

Ces dernières années, de nombreux dispositifs locaux ont ainsi vu le jour, faisant tous plus ou moins appel à la notion mal définie de "médiation" en réponse à une nouvelle lecture du sentiment d'insécurité éprouvé par la population dont le ressort essentiel serait la multiplication des "incivilités" [1].

Ceux-ci peuvent être à l'initiative des municipalités (Faget, de Maillard, chapitre 10), de réseaux associatifs, de bailleurs sociaux tout autant que d'acteurs plus classiquement impliqués dans ce champ tels que la justice ou la police.

La médiation s'insinue ainsi dans tous les interstices du social avec l'idée sous-jacente qu'elle pourra permettre le dialogue et la négociation là où les institutions et professionnels ont échoué du fait de la trop grande distance culturelle, sociale, économique qu'ils entretiennent avec les populations, objets de leurs interventions.

La médiation prend des formes multiples et mouvantes : réponse aux incivilités commises, régulation des conflits interpersonnels ou des relations entre les usagers et le service public ; médiateurs bénévoles reconnus par leurs pairs dont le recrutement est sociologiquement ciblé sur la proximité (ethnique et géographique) ou médiateurs professionnels et spécialisés.

L'analyse de la relation entre la question des "incivilités" et le développement de la médiation, à travers l'observation attentive et détaillée du fonctionnement de plusieurs dispositifs locaux, permet ainsi de préciser l'enjeu de la médiation. Pour les institutions comme pour les citoyens, le détour par la médiation peut être un moment nécessaire facilitant un autre mode de résolution des conflits. Ce n'est qu'en réussissant à se situer comme espace d'interpellation

.....  
[1] L'utilisation de cette notion "d'incivilité" a été popularisée par S. ROCHE, notamment dans "*Insécurité et libertés*", éditions du Seuil, coll. "L'épreuve des faits", Paris (1994)

potentiel (de la sphère privée comme de la sphère publique) qu'elle peut avoir des effets significatifs et durables tant sur la "gestion citoyenne" des conflits qu'en matière d'adaptation des services publics au nouveau contexte social.

Ainsi, selon nous, le rôle des dispositifs localisés de médiation dépasse la seule prise en charge des conflits et leur régulation. La médiation n'a de sens que dans la mesure où elle participe de la réflexion sur la conception et la mise en œuvre d'une véritable gestion urbaine des territoires. Pour ce faire, plusieurs conditions doivent être réunies : une position d'extériorité au monde des institutions, l'expérience des intervenants et surtout l'intégration à un dispositif d'ensemble (Milburn, chapitre 9).





## Le diagnostic, préalable à la co-production d'une politique locale de sécurité ?

---

Par Francis Bailleau,

Depuis de nombreuses années, toute nouvelle procédure mise en œuvre par l'Etat dans le cadre des politiques de prévention de la délinquance ou de sécurité et, plus généralement, des politiques de la ville s'accompagne d'une recommandation réitérée : dresser un état des lieux, faire un diagnostic. 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'étude sur la violence, la criminalité et la délinquance" [1].

Lorsque, quelques années plus tard, la "commission des maires sur la sécurité" présidée par Gilbert Bonnemaïson remettra sur l'ouvrage ce thème de l'insécurité, elle recommandera 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" [2].

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), cette recommandation se transforme en obligation formelle. "Faire un diagnostic" est le préalable à toute attribution de moyens supplémentaires par l'Etat 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 rappel de quelques uns des programmes mis en œuvre par l'Etat sur ce thème de l'insécurité permet de constater qu'à près de vingt-cinq années d'intervalle nous retrouvons, presque sous les mêmes mots, la même recommandation, qui s'est simplement transformée en obligation lors de la dernière procédure.

---

[1] "*Réponses à la violence*", rapport du comité présidé par A. PEYREFITTE, éditions Documentation française et Presses Pocket, Paris (1977).

[2] "*Commission des maires sur la sécurité*", rapport adopté le 17.12.1982, p.99, ronéo Services du Premier Ministre, Paris (1982).

Ce constat était à la base de la commande qui nous a été faite par la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) : la démarche diagnostic doit être au cœur de tout plan de lutte contre l'insécurité ou pour la sécurité dans la ville, pourquoi, comment se fait-il que cette recommandation puis obligation ne soit que formellement respectée dans la majorité des cas ? [1]

## 1 - Constats de terrain

Le premier thème qui a particulièrement retenu notre attention est la faiblesse de la réflexion des commanditaires sur le sens de la mise en œuvre d'un diagnostic. Dans la majorité des cas, la commande d'un diagnostic est instrumentalisée.

Elle l'est soit pour résoudre au niveau local des conflits entre divers intervenants, soit pour démontrer à divers interlocuteurs que le commanditaire n'est pas inactif face aux problèmes rencontrés, soit, enfin, dans le cadre des CLS, pour répondre à une exigence formalisée dans une procédure d'attribution de moyens supplémentaires.

Très (trop) fréquemment les commanditaires ont une idée extrêmement limitative de cet outil et de son utilisation. Le plus souvent, aucune réflexion n'est menée, en préalable à la commande de diagnostic, sur le sens et les implications pratiques de ce type de démarche dans ce champ symptomatique de la sécurité [2]. Fréquemment, au niveau local, qui dit sécurité, dit Etat. Et, les seules compétences que l'on songe à mobiliser, dans le cadre de ces approches, sont celles des administrations régaliennes en charge traditionnellement d'assurer la sécurité, l'ordre dans les espaces publics : la police ou la gendarmerie et la Justice. Cette perception dominante des problèmes de sécurité explique les limites très souvent imposées au consultant dans sa démarche.

A cette appréhension étroite de la notion de sécurité est également lié le fait que, sur ce thème, est rarement perçue la nécessité d'intégrer à cette démarche diagnostic les perceptions, les attentes, les réactions et actions des habitants eux-mêmes. Trop souvent, ils servent de caution à l'affichage d'un nouveau plan sur la sécurité alors même qu'ils sont les premiers concernés [3].

.....  
[1] 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 J. BORDET dans des diagnostics concernant des problèmes de santé ou pour J-M. 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 : " *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, 61 pages (janvier 1999).

[2] Symptomatique en ce sens que le constat d'une montée de la violence, de la délinquance, en particulier chez les jeunes, s'origine dans des champs qui ne relèvent pas stricto sensu des acteurs ou des institutions ayant directement en charge la régulation dans l'espace public de ces phénomènes : M. FOUCAULT, " *Surveiller et punir. Naissance de la prison* ", éditions Gallimard, Paris (1975).

[3] Généralement avant des élections ou après un changement de majorité au sein de la municipalité, suivant en cela l'exemple des autorités politiques nationales.

Les habitants ne sont pas réellement interrogés sur leur propre vision de la sécurité, pas plus qu'ils ne sont consultés sur les démarches sensées répondre à leurs demandes ou associés à l'évaluation du fonctionnement des institutions dont la fonction officielle est de les protéger de cette insécurité qu'ils peuvent éprouver et manifester.

De plus, rarement dans une démarche diagnostic, le fonctionnement des institutions ou des professionnels, qui officiellement doivent répondre à la demande de sécurité des habitants, est en fait analysé.

Sous couvert d'une perception commune au sein des institutions régaliennes faisant des auteurs repérés d'infractions sur l'espace public les seuls responsables du sentiment d'insécurité éprouvé par les habitants, l'analyse du fonctionnement des institutions, du mode d'action des acteurs officiels de ce champ n'est pas faite. Alors que, dans le même temps, tous les travaux de recherche qui ont pu être menés sur le thème mettent l'accent sur le dysfonctionnement de ces institutions, l'absence de professionnalisme de certains acteurs, la non-coordination des actions, le déséquilibre des réponses, le manque d'écoute des habitants, etc.

## 2 - La sécurité ou l'insécurité, des notions peu élaborées

Si, et depuis maintenant près d'un quart de siècle, le terme d'insécurité ou celui de sécurité domine les discours publics, il est très difficile paradoxalement 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 dans les années soixante-dix [1]. 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.

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 [2]. Or, la majorité des mesures, plans et autres procédures qui ont pu se succéder depuis la fin des années soixante-dix, met principalement l'accent 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 et leur traitement.

C'est d'ailleurs sur ce point que la mission Karsenty 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 contient qu'un relevé statistique des faits constatés par la police ou la gendarmerie et de ceux poursuivis par les parquets [3].

[1] Voir les travaux de recherche des historiens sur ce thème, en particulier ceux de L. CHEVALIER sur le XIX<sup>ème</sup> siècle : " *Classes laborieuses et classes dangereuses* ", éditions Librairie Générale de France, Paris (1978).

[2] L'un des premiers travaux remarqué sur ce thème fut celui de W. ACKERMAN, R. DULONG et P-H. JEUDY : " *Imaginaire de l'insécurité* ", éditions des Méridiens (1983).

[3] " *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* ", in le MONDE, mercredi 28 octobre 1998, pages Société.

Dans le cas des CLS, une première explication réside dans 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 directeur de cabinet du préfet, 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. Ceci induit une focalisation sur cet aspect de la notion de sécurité mais cette explication n'est pas suffisante. En effet, la présence du Maire, cette mise à égalité formelle entre les trois interlocuteurs pour signer ces contrats marque également un déplacement du mode d'approche de ces problèmes de sécurité, une tentative de cogestion de cette demande de sécurité avec un élu responsable d'une commune.

Cette appréhension limitée de la notion de sécurité est cohérente avec le mode de fonctionnement de ces administrations régaliennes. Celles-ci n'appréhendent que les phénomènes dont elles ont connaissance et ce, en fonction des missions qu'elles doivent officiellement assurer. La réalité sociale qu'elles sont en capacité de construire est liée à la définition administrative de leur rôle.

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 délinquante, 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 [1]. 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 [2]. Elles ne sont ainsi en capacité de mesurer que ce qu'elles connaissent en fonction des missions qu'elles doivent assurer.

Si 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 sur un 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 seront en mesure d'identifier ces dysfonctionnements locaux, sources de certaines tensions.

### 3 - Rôles d'un diagnostic

L'enjeu d'un diagnostic est tout autant de favoriser une transformation des pratiques que de prendre la mesure de phénomènes plus ou moins objectivables. Il s'agit d'initier par cette démarche une représentation de la réalité qui permette aux acteurs de terrain d'adapter ou de transformer leurs pratiques. 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.

.....  
[1] Compte Général de l'administration de la Justice criminelle pour l'année 1825, Imprimerie royale (1827).

[2] F. BAILLEAU, "Les jeunes face à la justice pénale. Analyse critique de l'application de l'ordonnance de 1945", éditions Syros, Paris (1996).

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, selon la perception que les gouvernants peuvent avoir de la situation de leurs concitoyens, les administrations régaliennes seront mobilisées sur un ou des aspects de leurs missions plutôt que sur d'autres. 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. De la même manière, l'accent mis, ces dernières années, sur les malversations financières explique leur apparition dans les statistiques [1].

La définition par le Ministère de la Justice d'une politique pénale répond à un objectif de mise en œuvre d'une ou de plusieurs priorités pour l'activité de ces administrations régaliennes. Le fait que les statistiques produites par ces administrations portent trace de ces priorités est logique, cohérent dans un Etat de droit où les administrations sont soumises à un contrôle démocratique de leur activité. Ce ne sont pas elles qui doivent, principalement, définir leurs priorités, 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 non à l'attente de la (des) population(s).

La définition de ces priorités est ainsi un enjeu politique, c'est à dire qu'il 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. "Etre 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 [2]. 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.

Dans cette perspective, l'identification et la "fausse" unification des problèmes de sécurité

[1] P. LASCOUMES, *Les affaires ou l'art de l'ombre. Les délinquances économiques et financières et leur contrôle*, éditions Le Centurion, Paris (1986).

[2] F. BAILLEAU et G. GARIOUD, *La violence et l'insécurité : l'impossible partage*, in L'Etat de la France et de ses Habitants, éditions La Découverte, p. 56-58, Paris (1989).

par une lecture exclusive et restrictive, trouvant sa seule source dans une compilation des statistiques policières et judiciaires rapidement disponibles, induira la production d'un contrat local de sécurité qui ne répondra pas aux multiples préoccupations des habitants sur ce thème. Par contre, très souvent ce mode opératoire alimente une course sans fin vers une demande de moyens supplémentaires par ces deux administrations sans que la satisfaction de cette exigence réponde nécessairement aux attentes de la population.

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'Etat, par cette vision limitée de l'ordre public défendue par les administrations régaliennes dont c'est, aujourd'hui encore, l'unique fondement.

## 4 - Ordre public et cohésion sociale

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.

Dans cette optique, les questions induites par la mise en œuvre d'un diagnostic afin de pouvoir programmer une politique de sécurité se complexifient :

- Dans son rapport à la ville, l'Etat local est-il en capacité d'ouvrir un espace de négociation par rapport à sa propre verticalité structurée par cette vision de l'ordre public ?
- Sous quelle forme les autorités locales doivent-elles reconnaître l'urgence de l'ordre public pour le réintégrer dans un regard plus global ?
- Comment mettre en œuvre cette notion de sécurité en tenant compte des contraintes institutionnelles des administrations régaliennes ?
- Comment construire une grille de lecture commune à l'ensemble des acteurs, des intervenants de la ville, en prenant en considération les besoins, les attentes plurielles des habitants ?
- Quel référentiel retenir afin de changer les rapports entre les intervenants et arriver ainsi à la production d'une vision partagée et assumée par tous de la notion de sécurité ?
- Quelle est la place de cette politique de sécurité par rapport aux autres politiques sectorielles mises en œuvre au niveau local en relation avec l'objectif structurant d'une politique municipale : assurer une cohésion sociale ?
- L'Etat est-il en mesure de penser la cohésion sociale au niveau local et est-il en droit de le faire depuis la décentralisation face aux nouveaux pouvoirs des collectivités locales ?

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 théoriquement en charge d'assurer dans une perspective de dynamique sociale. L'utilisation trop souvent exclusive de la notion de sécurité dans l'acception plus réactive qu'active d'ordre public ne peut produire qu'un diagnostic normatif et prescriptif.

Dans cette 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 n'autorise pas une projection dynamique vers une autre approche. Elle enferme 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.

## 5 - Institutions régaliennes et pouvoirs locaux : quelques obstacles ?

Pour comprendre certains des obstacles qui viennent d'être rappelés et renforcer certaines des perspectives ouvertes, il faut sans doute revenir rapidement sur la transformation des modes d'intervention de l'Etat sur le thème de la sécurité durant cette période.

Au point de départ, dans le cadre des Comités Peyrefitte, il ne s'agissait que 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.

Le maire devient un acteur reconnu de ces politiques mais avec des pouvoirs limités à l'appréhension et la régulation de la petite et, plus hypothétiquement, de la moyenne délinquance. Car, si avec la création d'un Comité Communal de Prévention de la Délinquance (CCPD), le commissaire de police ou le responsable de la gendarmerie et le procureur sont ses interlocuteurs, 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. Il a droit de regard, et encore relativement, que sur certaines institutions sociales et sur sa propre administration. Il est de fait responsable essentiellement des politiques de prévention de la délinquance, s'il le souhaite [1].

C'est précisément sur ce dernier point que la mise en œuvre des Contrats Locaux de Sécurité marque une rupture par rapport aux procédures précédentes. Dans la circulaire de création de ce nouvel outil, il est écrit que : "Les contrats locaux de sécurité sont élaborés conjointement par le préfet, le procureur de la République et le (ou les) maire(s). Les recteurs ou leur représentant, sont associés à cette démarche"[2].

[1] La création au niveau municipal d'un CCPD relevait/relève de la seule volonté de la municipalité.

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

Avec cette nouvelle procédure, le maire est ainsi officiellement coresponsable, s'il le souhaite, des politiques de sécurité qui peuvent être mises en œuvre dans sa commune.

Cette rupture est importante et 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.

### **Du côté des administrations**

Face à la demande nouvelle de l'Etat 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.

Sans doute, dans un premier temps, le Ministère de l'Intérieur et celui de la Justice n'avaient pas évalué correctement les transformations qu'impliquerait de fait cette nouvelle procédure. Et, ils n'ont pas su l'expliquer aux différents échelons hiérarchiques de leurs administrations respectives.

Les administrations régaliennes locales : Justice, Police et Gendarmerie, qui avaient sans doute mieux perçu les implications de cette nouvelle orientation, ont, dans de nombreux cas, résisté en bloquant l'accès des processus de concertation aux cercles situés au-delà des trois acteurs formellement identifiés par la circulaire. Un des enjeux de ces diagnostics est pourtant 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 et aux spécificités, aux particularismes locaux. Sans doute, la police comme la justice ou la gendarmerie 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.

La démarche est contraire à la culture des institutions régaliennes et elle nécessitait pour être mise réellement en œuvre dans toutes ses dimensions un travail pédagogique important [1]. Travail qui n'a pas été fait, de même que n'a pas été suffisamment marquée, sans doute, la nécessité d'associer à la procédure les CCPD lorsqu'ils existaient. La marginalisation - le plus souvent, à l'initiative des préfets qui avaient un objectif clairement défini de signer le plus rapidement possible un nombre important de CLS - des acteurs qui animent les CCPD et qui possèdent l'habitude de ce type de démarche ne facilita pas au niveau local l'émergence de CLS développant une démarche partenariale ouverte et intégrant les différentes dimensions de la notion de sécurité.

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 d'une nouvelle approche des problèmes de sécurité.

.....  
[1] D. MONJARDET, " *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique* ", éditions La Découverte, Paris (1996).



## Du côté des autorités locales

Il est clair également qu'une partie des maires adhérant à cette nouvelle procédure n'en avait pas perçu tous les enjeux et 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 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.

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 ou espérée. Une politique de sécurité participe de 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 locale de sécurité.

Une des difficultés majeures pour la mise en œuvre d'une politique cohérente dans la gestion des problèmes sociaux réside dans la définition et la maîtrise pour l'action d'une alliance entre un temps long et un temps court. 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. 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 [1].

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.

.....  
[1] F. BAILLEAU, "Les mutations désordonnées de la société française", in La recherche, n° 232, vol. 22, Paris (mai 1991).

## 6 - De nouvelles perspectives ?

A partir de cette approche, il est possible de préciser les six temps programmatiques d'un CLS:

- Production d'une politique, d'une utopie face à une situation que l'on cherche à transformer et pas seulement à améliorer (insécurité), c'est à dire énonciation d'une situation souhaitée, espérée.
- Définition des effets attendus de la nouvelle politique par rapport à la situation présente : mesure des écarts.
- Production d'indicateurs pour évaluer, mesurer les effets attendus de cette nouvelle politique.
- Programmation des actions en fonction des effets attendus, des moyens disponibles et définition d'un calendrier.
- Evaluation des résultats de l'action par rapport aux effets attendus.
- Programmation d'une nouvelle action ou réorientation et définition de nouveaux indicateurs.

Cette démarche en six temps doit permettre de concilier le temps des élus, c'est-à-dire celui des effets attendus sur la scène locale (transformation réelle et rapide de certains éléments, lisibilité des actions) et celui des autres acteurs : magistrats, policiers, travailleurs sociaux, animateurs, enseignants, etc.

Il s'agit de négocier des actions qui prennent sens dans le cadre d'une politique globale sur laquelle l'ensemble des acteurs est prêt à s'engager compte tenu des effets attendus.

Pour devenir effectif, les recommandations d'un diagnostic doivent mettre en correspondance des indicateurs situés à trois niveaux :

- le niveau politique
- le niveau institutionnel
- le niveau des populations

Le diagnostic est la mise en tension des indicateurs coproduits à ces trois niveaux. Il doit déboucher sur une programmation d'actions à court, moyen et à long terme. Mise en tension à chacun des niveaux entre les difficultés et les potentialités de changement pour aboutir, à la coproduction, avec les habitants, d'un espace public autorisant de nouvelles pratiques du "vivre ensemble".

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

Par ailleurs, rien n'est possible si derrière cette injonction de l'Etat à faire des diagnostics, de "bons" diagnostics, il n'y a pas en même temps création d'un lieu de formation, d'accompagnement des acteurs qui doivent localement porter les problèmes [1]. L'objectif est d'initier pour les acteurs de terrain une représentation des phénomènes constatés et des jeux des institutions qui facilite une adaptation, une transformation de leur pratique.

L'enjeu d'un "bon" diagnostic est plus une transformation des pratiques des acteurs qu'une mesure "objective" des phénomènes.

-----

.....  
[1] Rôle de la DIV comme réseau ou tête de réseau par rapport au local.

## La médiation : contexte et compétences

### Un équilibre toujours fragile

---

Par Philip Milburn

Parmi les moyens qui se sont développés en réponse à l'accroissement de la tension et de la délinquance urbaines, la "médiation" figure en bonne place. Mais derrière cette appellation se profilent plusieurs réalités. La médiation est pratiquée dans divers domaines, comme celui du travail, des relations avec l'administration ou d'autres. Celui qui retient ici notre attention renvoie à la résolution des problèmes interpersonnels que les habitants d'une cité peuvent rencontrer au quotidien, liés soit à l'habitat (bruits, odeurs, ou autres désagréments de la vie collective), soit à des relations personnelles plus ou moins durables.

La médiation s'est développée sous deux formes différentes, quoique proches, que sont la médiation pénale et la médiation sociale, que nous nous proposons de comparer dans leurs modalités et dans leur cadre d'intervention. Nous avons observé la mise en œuvre des instances et des pratiques de médiation en Moselle, département qui offre la particularité d'avoir développé, avec des expériences plurielles depuis 1993, une configuration locale intéressante.

Ce regard fut orienté par une interrogation portant sur la stabilisation d'un mode d'intervention spécifique, dans la définition de son contexte institutionnel et professionnel, et l'élaboration de ses compétences. La pertinence et l'efficacité de ce type de traitement des désordres sociaux n'existe en effet qu'à travers ce qu'y investissent les différents acteurs qui y participent (institutions, intervenants, public). C'est ce processus que nous proposons d'examiner en détail, sous différents aspects, que sont principalement le contexte institutionnel d'émergence, la détermination de la méthodologie et le domaine d'intervention.

L'analyse s'est appuyée sur un travail d'investigation réalisé auprès des différents protagonistes, qu'ils soient en position décisionnelle, de pilotes ou de praticiens, et sur des catégories d'analyse sociologiques. La posture que nous adoptons est bien celle d'un observateur et d'un analyste des processus et des pratiques empiriques, et non celle de celui qui tenterait d'énoncer une doctrine de la médiation, ou d'émettre des jugements sur tel ou tel aspect.

#### Qu'est-ce que la médiation ?

La médiation, que l'on qualifie également "résolution alternative (ou non-juridictionnelle) des différends" repose sur une doctrine qui s'est élaborée progressivement au cours des dernières décennies. Il s'agit pour l'essentiel de résoudre des différends interpersonnels, sans recours aux institutions d'État (en particulier la justice), grâce à une procédure cadrée par un tiers impartial. Les parties doivent consentir à entrer dans le processus, et formuler et accepter les engagements qui en résulteront en termes d'issue. C'est en cela qu'elle est distincte de l'arbitrage ou du jugement, pour lesquels la décision revient au tiers: ici, ce dernier ne fait qu'encadrer une négociation, la décision revenant aux parties. [1]

---

[1] M. GUILLAUME-HOFNUNG, " *La médiation* ", Paris, éditions PUF, Que sais-je (1995).

Sans entamer un historique de la médiation, on peut avancer qu'elle a connu un succès récent du fait de la rencontre de deux soucis. Le premier, à dominante militante, relève d'une volonté de pacification des relations sociales et d'un meilleur accès à leurs droits des personnes démunies. Le second, plus institutionnel et politique, tient aux effets de saturation que rencontrent les tribunaux alors même que l'insécurité - réalité ou sentiment - tend à s'accroître [1]. Ces deux logiques d'initiation prêtent les mêmes qualités à la médiation : pour des infractions mineures, elle permet une résolution rapide, souple et sensible pour les victimes, ainsi que le désamorçage des tensions interpersonnelles susceptibles de se convertir en voies de fait [2].

Mais la médiation ne s'est pas développée sans se voir adresser quelques critiques de fond. Elle correspond en effet à une "déjudiciarisation" du traitement des infractions et des conflits, qui peut être interprétée comme une justice de second ordre, moins légitime de par l'absence de référence au droit. La médiation constituerait alors l'amorce d'une déprofessionnalisation de certaines activités comme celle des magistrats, des avocats ou des éducateurs de prévention.

Il ne s'agit pas ici de trancher dans un débat, mais d'indiquer, à titre de préambule, que la médiation se situe au cœur d'un nœud de lignes de tension, qui au demeurant est au principe de son émergence et de son évolution, en Moselle comme ailleurs.

Nous n'avons pas non plus pour but d'évaluer les expériences mosellanes, mais de nous appuyer sur leurs spécificités pour expertiser la pertinence et l'efficacité de leurs innovations pratiques et de leurs effets institutionnels, et ainsi dégager des orientations possibles en matière de politiques locales.

## 1- La médiation, élément d'une politique locale

La Moselle-Est, et plus singulièrement l'agglomération de Metz, offre la particularité de voir se côtoyer deux types d'instances de médiation.

### **L'Association Messine de Médiation Sociale (AMMS)**

L'AMMS est née à l'initiative du Conseil Communal de Prévention de la Délinquance (CCPD), dans l'optique de prévenir les problèmes et les conflits issus des relations inscrites dans l'espace urbain.

! "La création de l'Association a fait suite un diagnostic faisant le constat d'une multiplicité  
! de petits conflits signalés à la police, mais qu'elle n'arrivait pas à traiter par manque de  
! temps et de moyens." (Chargé de mission CCPD).

L'activité de l'AMMS, qui démarre début 1994, sera définie par une convention visant à délimiter le champ et les modalités d'intervention par rapport à la justice.

[1] S. ROCHÉ, *"Sociologie politique de l'insécurité"*, éditions PUF, Collection "Sociologies d'aujourd'hui" Paris (1998).

[2] Pour une analyse plus détaillée de ce processus, cf FAGET. *"La médiation. Essai de politique pénale"*. Toulouse, Erès (1997).

Cette spécificité est importante car elle témoigne des ajustements réalisés dès la création de l'instance entre les différents acteurs institutionnels et contribuant à structurer le paysage local de la médiation. Cette création résulte en effet d'une entente passée entre les partenaires du CCPD, et notamment avec la police, surchargée par des plaintes pour des faits mineurs qu'elle ne peut traiter, et le Procureur de la République, favorable à un traitement non juridictionnel de ces situations, pour autant qu'il ne se substitue pas à l'action ou au statut de la justice.

Cette convention contribue à définir sa légitimité à l'activité de cette association, et en outre lui donne accès à des situations de différends qu'elle est amenée à régler. Elle lie l'association avec le Tribunal de Grande Instance (TGI) à travers la personne du Procureur de la République et avec l'État représenté par le sous-préfet délégué à la sécurité. Elle vise notamment à déterminer le type d'affaire dont l'AMMS peut se saisir, et la procédure de saisine. L'association se voit ainsi transmettre les extraits de mains courantes du bureau de police que ce service estime pouvoir faire l'objet d'une médiation. Ces extraits sont également transmis au Procureur : en l'absence de poursuites judiciaires de sa part après huit jours, l'association peut entamer une action de médiation. La convention précise que ces extraits de main courantes sélectionnés viseront des "incivilités, différends de voisinage, voies de fait, violences volontaires avec moins de huit jours d'ITT.". Ces dispositions fixent ainsi le champ d'intervention de l'AMMS : peu importe que les faits constituent ou non une infraction au code pénal, l'absence de poursuite et leur dimension conflictuelle sont leurs seuls critères de désignation, qui repose uniquement sur leur qualification institutionnelle, par la police et le Parquet.

### **L'association de médiation pénale**

La médiation pénale telle qu'elle est définie par la loi du 4 janvier 1993, n'a été véritablement développée à Metz, qu'à compter de 1995, date à laquelle une structure a été créée pour accueillir son activité : l'association Duoviri [1], présidée par un membre du Parquet. La préexistence de l'AMMS a conduit à délimiter l'activité de cette nouvelle instance à la médiation pénale proprement dite, à savoir les dossiers judiciaires issus de plaintes et renvoyés en médiation par le Procureur de la République, en fonction de son pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites. C'est là le seul mode de saisine de cette instance de médiation, qui connaît très vite une activité abondante résultant de la volonté du Parquet de développer ce type de traitement des plaintes. A ce mode de saisine de la médiation, qui l'inscrit clairement dans l'affiliation directe avec l'institution judiciaire, correspond une transmission du dossier une fois clôturé, au Parquet, toujours maître d'une extinction des poursuites.

### **Les médiateurs**

Le statut des médiateurs mérite de retenir notre attention, car il constitue un élément permettant de comprendre les conditions de réalisation des médiations, et les enjeux qui les sous-tendent. Le choix opéré d'emblée par l'AMMS fut de recruter des médiateurs salariés, pour la réalisation de l'ensemble des médiations. Ce choix se distingue de la plupart des entreprises de médiation sociale, qui privilégient le bénévolat. C'est le cas de l'association Emergence à Thionville. En marge de ses activités de prévention de la délinquance, cette association encadre un dispositif de médiation

.....

[1] Cette dénomination fait référence à un cénacle existant parmi les peuples gallo-romain, appelé à rendre la justice et à trancher les différends.

sociale qui répond aux mêmes critères de saisine et de fonctionnement que l'AMMS à Metz, à ceci près que ses médiateurs sont des bénévoles. Au nombre d'une quinzaine, ils se répartissent les dossiers selon les secteurs urbains où ils opèrent. Cependant qu'à Metz, deux médiateurs salariés travaillent à plein temps, assistés depuis peu d'un accueillant (emploi jeune), préparant l'ouverture des dossiers. Les médiateurs ont été recrutés sur la base d'une expérience professionnelle (ou bénévole) antérieure, et sur leurs diplômes universitaires. La permanence de l'activité a impliqué un surcroît de qualification par rapport aux médiateurs bénévoles.

Pour ce qui est de la médiation pénale, les médiateurs bénéficient d'un statut intermédiaire. Ils sont recrutés en tant que bénévoles, dans la mesure où la médiation ne constitue pas leur activité principale. Ce sont pour la plupart des fonctionnaires honoraires, c'est-à-dire en retraite. Ils sont toutefois indemnisés pour chacune des médiations réalisées, et suivent des séances de formation en matière de médiation dans le cadre d'une fédération nationale d'associations para-judiciaires. Leur qualification est essentiellement fondée sur leur activité antérieure : c'est pourquoi l'on y retrouve nombre d'anciens policiers, gendarmes ou militaires. C'est en effet le TGI qui les désigne comme médiateurs et fixe donc les critères en matière de qualifications requises.

### **De la doctrine à la pratique**

La médiation est définie par une série de principes élémentaires, qui en fondent la nature sociologique en tant que relation sociale et pratique institutionnalisée. Le premier de ceux-ci concerne le consentement des parties à "entrer en médiation", selon l'expression consacrée. Ainsi, les "médiés" doivent accepter d'emblée la médiation pour que celle-ci puisse avoir lieu. Pendant toute sa durée, ils gardent la possibilité de s'en retirer, ou de ne pas accepter les propositions d'accord, sans que cela comporte de conséquence institutionnelle. En second lieu, ce sont les parties elles-mêmes qui doivent formuler les propositions d'accord, qu'elles adopteront le cas échéant. Enfin, le médiateur doit conserver une position d'impartialité - c'est-à-dire qu'il ne prend partie pour aucun des protagonistes - et de neutralité, à savoir qu'il ne met pas en avant ses propres valeurs ou opinions et n'impose pas de solution au problème. Son statut de "tiers neutre" l'amène en conséquence à agir dans l'unique objectif de la réconciliation des parties, en s'appuyant sur leurs ressources, et dans le cadre de la légalité. Le travail du médiateur se résume donc, en principe, à un accompagnement du processus de réconciliation et à une mise en forme des accords susceptibles d'en émerger.

Voici résumé le corpus essentiel de la déontologie de la médiation, telle qu'il a été élaboré par la doctrine, quel que soit le champ où elle s'exerce. Il constitue le fondement de la médiation, dans la mesure où les formes de la pratique sont essentiellement conditionnées par ces principes, et par conséquent non codifiées. La réalité de la pratique de la médiation est par conséquent fondamentalement empirique, et c'est en ces termes qu'il convient de l'analyser, dans le cadre d'une sociologie de la relation interpersonnelle. En effet, s'il n'existe pas de code précis, il n'en reste pas moins que chaque instance de médiation se dote d'une méthodologie d'intervention, relativement définie.

### **Le cadre relationnel**

L'un des éléments de base de celle-ci tient au cadre général dans lequel la relation de médiation se constitue. Il est principalement structuré par le lieu de déroulement des échanges, par le positionnement relationnel des médiateurs, et par la succession des séances.

Le lieu où les séances d'échanges se déroulent recèle en effet une importance aux yeux des médiateurs sociaux, en cela qu'il porte le poids symbolique de l'institution. La médiation sociale recherche une relative neutralité en la matière, ainsi qu'une proximité avec l'environnement social des parties. C'est pourquoi, tant à Metz (AMMS) qu'à Thionville (Emergence) les médiateurs ont accès à une série de locaux (centres sociaux, annexes de mairie, etc.) dispersés dans les différents secteurs de la ville, où se déroulent les échanges avec les parties concernées.

La médiation pénale, qui dispose d'un local neutre au centre ville, réalise néanmoins les séances d'échange dans l'enceinte du Palais de Justice. L'inscription de la médiation pénale dans le contexte judiciaire est en quelque sorte signifiée aux parties lorsqu'elles se rendent dans ce lieu. L'effet recherché est donc l'inverse de celui que privilégie la médiation sociale : la présence institutionnelle est convoquée et le contexte judiciaire constitue le filigrane de la médiation.

Leur positionnement relationnel est également fixé assez précisément par les médiateurs. En matière de médiation sociale, les échanges ont lieu autour d'une table, dans la mesure du possible, afin d'éviter le caractère formel du bureau. Les médiateurs sont en binôme pour recevoir les parties. Mieux, d'après eux, ce binôme doit être mixte, (une femme/un homme). La médiation pénale, quant à elle, est réalisée par un médiateur unique.

La succession des séances constitue l'un des points méthodologiques de base : les médiations font en effet l'objet de plusieurs séances (de deux à cinq) de rencontre, que nous appelons "échanges". Une première série d'échanges est réalisée séparément, c'est-à-dire que les parties sont reçues chacune l'une après l'autre. Puis une séance (ou parfois plusieurs) rassemblent les deux parties, en présence des médiateurs : c'est la "médiation globale", selon leur expression. La médiation se décompose donc en deux phases d'échanges bien distincte en termes de structuration sociologique de la relation : une phase binaire et une phase ternaire. Médiateurs sociaux et médiateurs pénaux respectent également cette dualité. Mais il conviendra de s'attarder sur ce qu'ils investissent dans chacune de ces phases, et la manière dont ils les articulent.

## 2 - La médiation, une compétence relationnelle

### **L'entrée en médiation**

L'entrée en médiation, si elle doit être consentie par les parties, n'en est pas pour autant spontanée, compte tenu du mode de saisine de l'instance, tel que nous l'avons présenté plus haut. Chacune des parties est invitée à participer à cette procédure : la phase de prise de contact constitue un passage important. Si les plaignants acceptent le plus souvent le principe sans difficulté, les "mis en cause" sont moins enthousiastes : les médiateurs sont donc appelés à entreprendre de les convaincre que cette procédure est dans leur intérêt. Ce travail suppose en outre d'informer les parties sur la nature de l'intervention en médiation, et ce faisant à définir le cadre de leur action.

Le prise de contact se fait, en médiation sociale comme en médiation pénale, sur la base d'un courrier envoyé aux parties. Sa présentation et sa rédaction sont scrupuleusement réfléchies car elles constituent la première image que les parties ont de l'instance de médiation, et la situent dans l'espace institutionnel. Les plaintes initiales étant le plus souvent issues de la police ou de la justice, parfois d'autres institutions, le lien avec celle-ci est pointé d'entrée de



jeu. Ainsi, l'AMMS fait parvenir aux protagonistes un courrier, au seul entête de l'association, ce qui offre l'image de sa spécificité institutionnelle. Le courrier leur signale l'existence du différend avec l'autre partie (sans préciser la nature du premier ou l'identité du second) et les invite à participer à une médiation, et à prendre contact avec le médiateur à cette fin. A cela s'ajoute une formule visant à préciser le cadre d'intervention : "Le médiateur n'est ni un juge, ni un policier. Sa fonction consiste à favoriser le dialogue entre les parties pour les aider à trouver par elles-mêmes une solution au litige qui les oppose. Le contenu de la discussion restera strictement confidentiel".

La volonté de se démarquer de toute forme de contrôle ou d'obligation institutionnels est ainsi réaffirmée à plusieurs reprises dans ce courrier, et assoit clairement l'entrée en médiation sur la base du consentement. Il n'en va pas de même pour l'instance de médiation pénale, qui annonce d'emblée son inscription institutionnelle. Le courrier transmis aux parties présente un entête au nom de l'association, avec la précision "dans le ressort du TGI". Une première série de rubriques donne au courrier une allure plutôt officielle ("réquisition aux fins de médiation-réparation"), avant que le texte ne précise : "Dans le cadre de l'affaire ci-dessus référencée, M. le Procureur de la République près le TGI a décidé de nous confier la procédure qui vous concerne aux fins de médiation, qui a pour but de résoudre au mieux le litige qui vous oppose à M...."

Des précisions sont apportées en second lieu et séparément, quant à la nature de la médiation : son caractère non obligatoire, gratuit et confidentiel, ainsi que la possibilité de s'attacher les services d'un défenseur. A cela est ajouté que "M. le Procureur sera informé des résultats de cette médiation pénale".

Dans chaque cas, le processus d'entrée ne s'arrête pas là. Le contact (en général téléphonique) qui suit le courrier, prend le relais. Il convient ici de distinguer les deux parties: l'une est en général demandeuse, l'autre étant désignée par la première comme fauteur de trouble. Lors du déroulement de la médiation, la réalité de cette opposition s'avère beaucoup plus nuancée, selon nos informateurs. Le demandeur peut avoir quelques réticences s'il craint des représailles de la part de l'autre partie (médiation sociale) ou s'il exige une condamnation à toute force (médiation pénale). Le médiateur est alors appelé à lever ces ambiguïtés et à convaincre son interlocuteur qu'il est dans son intérêt de participer à la médiation. Ce faisant, il contribue à définir son cadre d'intervention, pour lui même comme pour les parties impliquées.

Le type d'intervention qu'offre la médiation sociale se définit ainsi comme tendue vers la résolution durable d'une situation relationnelle problématique, cependant que la médiation pénale s'annonce plutôt comme un moyen extra-juridictionnel de réparer les dommages (pécuniaires ou non) occasionnés par une infraction au code pénal.

Pour ce qui est de la prise de contact avec les personnes mises en cause, qui bien souvent n'ont pas sollicité l'intervention d'un tiers, le travail de conviction consiste à les amener à rencontrer le médiateur au sujet du problème pointé par l'autre partie. Le médiateur fait preuve d'une vigilance toute particulière dans la manière dont il l'évoque. Les médiateurs sociaux prennent la précaution de ne pas les positionner en tant "qu'accusés", mais de susciter leur curiosité et leur intérêt dans le règlement, sans livrer des informations susceptibles de nuire à l'autre partie. L'un des médiateurs de l'AMMS, qui a pour fonction spécifique cette prise de contact téléphonique, avoue passer un temps considérable à ce travail persuasion à chaque appel.

La prise de contact représente la première phase d'une opération de nivellement, qui, pour ce qui est de la médiation sociale, consiste corriger la l'asymétrie initiale de la relation entre les parties (victime / mis en cause) et à donner une définition du différend qui écarte, dans son traitement par la médiation, la question de la faute de chacune des parties et tend à les renvoyer dos à dos. On verra que cette définition parcourt l'ensemble de la procédure de médiation, et apparaît dans les protocoles d'accord.

Les choses vont autrement du côté de la médiation pénale : cette asymétrie est posée comme base de la procédure de médiation, et la responsabilité du mis en cause est considérée comme établie [1]. Ce dernier est donc invité à participer à la médiation afin de lui éviter toute poursuite pénale, que, en toute hypothèse, il est loisible au Procureur d'engager dans le cas contraire.

Ceci pose bien évidemment le problème du consentement, au principe de la doctrine de la médiation, qui est alors plutôt "vivement encouragé" que véritablement volontaire.

### **La rencontre avec les médiateurs**

Une fois le principe de la médiation acquis pour les deux parties, les médiateurs reçoivent chacune d'entre elles successivement. Cet échange peut comporter différents aspects. Il consiste tout d'abord à prendre connaissance des griefs. Ceux-ci émanent bien sûr du demandeur, mais parfois également de la partie mise en cause.

La formulation du problème à un tiers recèle, d'après certains médiateurs, un début d'apaisement de la personne, et contribue en quelque sorte à désamorcer le conflit. Le dialogue avec le médiateur permet en effet de dépasser le seul événement qui a provoqué la plainte pour inscrire le conflit dans un contexte plus large, comportant plusieurs éléments de confrontation qui nouent le différend, parfois depuis un temps assez long (notamment pour les problèmes de voisinage ou de différends intra-familiaux). Ainsi confrontés à des situations de différend durable, les médiateurs sociaux ne se contentent pas d'écouter, mais sont amenés à questionner les personnes afin qu'un maximum d'éléments du différend puissent être révélés, et tentent d'apaiser leur ressentiment.

Le principe déontologique de "neutralité" sert ici de frein à la tentation de "faire la morale", ou de donner au "médié" des consignes de comportement à adopter, et aussi de point d'appui afin de lui permettre de puiser dans ses propres ressources les solutions et de les formuler. La mise en œuvre de la neutralité ne tient pas tant à une pure prescription éthique, mais répond à un souci d'efficacité : les parties, une fois la médiation terminée, devront reconstruire leur relation sur la base de leurs seules ressources personnelles et non sur les conseils d'un tiers. La médiation sociale tend à inscrire ainsi son action dans la durée.

C'est sans doute sur cette phase nodale du processus de médiation que la différence se constitue entre l'intervention en matière sociale et pénale. On observe, chez les médiateurs pénaux une variété de comportements, à ce stade, qui oscillent de la prise de position morale (ou moralisante), à l'encadrement d'une négociation, où ils jugent des bornes "raisonnables" pour une issue favorable. Cette négociation peut porter sur un dédommagement pécuniaire,

[1] Ce point constitue d'ailleurs un problème en matière de doctrine juridique : doit-on y voir un abandon de la présomption d'innocence ou un équivalent non juridictionnel du "plea bargaining" anglo-saxon ?

lorsque des biens ont été dégradés ou subtilisés, des excuses ou une autre forme de réparation morale, ou encore des comportements précis en matière de voisinage ou de relation familiale.

Dans les deux formules de médiation, la négociation est tendue vers un double objectif que constitue la rencontre entre les parties d'une part, et la formulation d'un "protocole d'accord" de l'autre, le second devant, en principe, résulter de la rencontre.

### **La médiation globale et l'accord**

La médiation globale, dans le vocabulaire des médiateurs, correspond donc à cette séance d'aboutissement de la médiation, où l'on réunit les parties. Cette rencontre apparaît nécessaire pour préciser la nature des engagements mutuels, afin qu'ils soient négociés directement par les parties et formulés explicitement. Cela constitue également la possibilité, selon les médiateurs, d'amorcer un dialogue entre des personnes, qui n'échangent plus qu'au moyen d'actes malveillants ou de d'insultes.

Cette séance peut survenir après une ou plusieurs séries rencontres avec les médiateurs : ce sont eux qui, jugeant que le niveau d'apaisement est suffisant ou que chaque partie est prête à s'engager vis-à-vis de l'autre, décident du moment où elle est opportune. Ils estiment parfois que cette rencontre ne peut avoir lieu, compte tenu du degré de tension, et un accord pourra néanmoins être passé par l'intermédiaire des médiateurs.

La médiation globale constitue le dénouement du processus, en cela qu'elle remet en scène la relation conflictuelle, pour "percer l'abcès", et la convertir en relation pacifique.

Lorsque le différend est ancré dans une relation interpersonnelle, les médiateurs sont appelés à recourir à diverses ressources. Dans certains cas, ils ont déjà rédigé un protocole d'accord, ou du moins porté sur le papier ce à quoi les parties étaient prêtes à s'engager auparavant : ce document sert de base de négociation afin de recadrer la situation si elles devaient diverger à nouveau.

Le protocole d'accord reprend donc les points d'engagement formulés lors des séances de médiation " indirecte", susceptibles d'être modifiés au cours de la médiation globale. Le contenu de ces protocoles varie entre l'énonciation de règles de comportement relationnel (plus large) et la formulation d'un contrat (plutôt social que juridique) portant sur des agissements à venir (plus restrictif).

La valeur exécutoire de ce document représente une question épineuse. Du point de vue de la médiation sociale, il n'a d'autre valeur que celle que lui attribuent les "médiés", et par conséquent ne peut comporter aucune sanction institutionnelle. Il peut tout au plus servir de référence pour une nouvelle médiation en cas de reprise du différend, mais ne peut en aucune manière être évoqué devant un tribunal. Il n'a donc guère de validité juridique, mais essentiellement sociale.

La médiation pénale pose un autre problème dans la mesure où les protocoles d'accord sont remis au Parquet. Les poursuites judiciaires étant simplement suspendues, leur relance constitue une sanction possible en cas de non respect de protocoles qui portent le plus souvent sur

des dédommagements pécuniaires, ou sur la non réitération de comportements délictueux (ex : non présentation d'enfant). La loi reste à ce jour muette sur la définition juridique de ce type de document.

### **Instances et compétences : stabilisation**

Ces observations réalisées à Metz et en Moselle-Est nous amènent à un certain nombre de conclusions, valables pour ce terrain, mais qui synthétisent certaines tendances plus générales sur le territoire. Médiation sociale et médiation pénale, si elles procèdent d'une même logique dans le système relationnel qu'elles encadrent, se différencient toutefois quant aux méthodologies développées de part et d'autre, et plus largement dans la substance de la compétence des intervenants. Cette notion doit être saisie ici non pas au sens d'un domaine d'intervention (compétence territoriale), ou encore d'un degré de qualification (compétence professionnelle), mais de la structuration des conditions d'exercice d'une activité opérationnelle, et en l'occurrence relationnelle.

Nous avons donc offert un aperçu de ces formes de compétences fondées sur le dénouement d'un différend dans sa profondeur relationnelle et sociale (médiation sociale) et sur l'effacement d'un acte illicite par la transaction (médiation pénale), sur l'objectif de recomposition durable du tissu relationnel d'un côté et de réparation ponctuelle d'un trouble à l'ordre social de l'autre.

Soumise à des affaires de conflits pénaux et fondés sur une relation ponctuelle, et agissant dans la continuité de la justice, dont elle tire la légitimité de son action, la médiation pénale est vouée à générer un type de relation asymétrique car elle pose d'emblée l'existence d'une attitude illicite et d'un objet litigieux (matériel ou moral). Pour sa part, la médiation sociale, qui prend appui sur la reconnaissance par les parties en cause pour valider son action, se voit contrainte de les considérer de manière symétrique. Mais cette mise en équivalence est également rendue nécessaire par le type de situations conflictuelles qu'elle rencontre, inscrites dans le tissu socio-urbain, c'est-à-dire dans un espace de proximité et dans une temporalité dilatée.

La co-existence entre ces deux formes de médiation dans un même espace territorial produit une reconnaissance institutionnelle et permet une lisibilité plus grande de leur action et de leur compétence. Cet équilibre est largement dû aux ajustements réalisés entre les différents acteurs institutionnels, lors de la création des instances, en matière de champ d'intervention (saisine) et d'affiliation (administration et financement des instances et désignation des médiateurs), dans lesquels la prise de position du Parquet a joué un rôle déterminant, aux côtés de la bienveillance de la municipalité de Metz.

Ce découplage initial a généré un processus de construction séparé de la médiation en termes de compétences en fonction de son contexte d'action (tutélaire/autonome). Cette stabilité reste toutefois précaire, et les évolutions sociales et politiques contribuent à l'apparition de déplacements et de tensions.

## **3 - La médiation à l'épreuve de sa croissance :**

## recomposition des équilibres.

D'une certaine manière, à Metz, la médiation est un peu victime de son succès. Elle est sollicitée sur des terrains nouveaux et fait l'objet de convoitises qui tendent à déstabiliser son fonctionnement et son développement. Ainsi, si son rôle et son mode d'intervention paraissent relativement bien déterminés en matière d'intervention sur les majeurs, il n'en va pas de même pour les mineurs. Alors même que les jeunes sont présumés être à l'origine de l'insécurité ambiante, il semble que la dimension préventive de la médiation ait plus de difficulté à se dessiner, pour ce qui les concerne.

### La médiation des mineurs : mythe ou réalité ?

Dans le domaine de l'intervention auprès des moins de 18 ans, le panorama apparaît plus compliqué et moins clairement défini. Il convient de rappeler avant toute chose que la médiation pose un problème de doctrine juridique pour des mineurs qui, en droit, ne sont pas réputés avoir la pleine possession de leur discernement, ce qui pose une difficulté majeure quant à l'exercice du consentement, comme préalable indispensable à l'entrée en médiation. Ce problème a été résolu dans la législation par la loi du 4 janvier 1993, qui, en même temps qu'elle portait création de la médiation pénale, a prévu un dispositif spécifique pour les mineurs : la réparation pénale à l'égard des mineurs (RPEM). A la différence de la médiation pénale, elle met l'accent sur la prise en charge de l'auteur, pour qui l'intervention judiciaire doit comporter une dimension éducative. Les mesures de RPEM doivent être réalisées, sous l'égide de la PJJ [1], par des éducateurs professionnels.

Elle mobilise la victime de l'infraction si cela s'avère possible, mais peut aussi receler un caractère indirect, l'action de réparation étant alors réalisée auprès d'un organisme ou d'un service volontaire pour l'encadrer. En outre, les mesures de RPEM peuvent être requises par le Procureur, mais également être ordonnées par le tribunal pour enfants [2].

Cependant, à Metz comme dans bien d'autres lieux, le Parquet renvoie vers la médiation pénale un nombre important d'affaires dans lesquelles les auteurs sont mineurs, s'appuyant sur le consentement des parents pour la validation de l'intervention. Hormis le problème juridique de la légitimité de cette procédure, qui ne nous occupera pas ici, il conviendrait de s'interroger sur les critères d'orientation des dossiers, entre médiation pénale et RPEM, de même que sur la méthodologie censée prévaloir pour la médiation pénale envers les mineurs. Pour autant que nous ayons pu l'observer, la médiation pénale à l'égard des mineurs s'apparente le plus souvent à un "rappel à la loi", à une leçon de morale où la victime est prise à témoin, et où les parents sont appelés à contribuer au dédommagement.

.....  
[1] Protection judiciaire de la jeunesse : service éducatif du ministère de la justice prenant en charge les mineurs et les jeunes majeurs en matière pénale.

[2] Pour plus de détails sur l'historique, le statut juridique et la pratique de la RPEM, cf. M. VAILLANT, "De la dette au don. La réparation pénale à l'égard des mineurs". Paris, éditions ESF (1994). J. FAGET, "La médiation. Essai de politique pénale", éditions Erès, Toulouse (1997). Ph. MILBURN, "La réparation pénale : entre incivilités et éducativité", in Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, N° 29, 1997/3, Paris.

Du côté de la médiation sociale, un certain nombre de faits considérés comme desdésordres sociaux repérés entre mineurs (ou entre mineurs et adultes), en particulier dans le cadre scolaire : insultes, menaces, persécutions, vol de petits objets, etc., sont traités par l'AMMS. Les établissements scolaires, longtemps restés en retrait de tout processus externe de règlement de ce type de problème, ont depuis peu fait appel à la médiation sociale à fin d'intervention sur des affaires difficiles, et des projets de médiation spécifique dans l'école sont en cours d'élaboration.

La répartition des rôles entre les différents types d'instances que nous avons rapportés apparaît infiniment plus confuse que dans le cas de la médiation destinée aux majeurs. Peu étayées et peu stabilisées (sauf sans doute pour la RPEM), les compétences mobilisées n'apparaissent pas clairement, ni aux "médiés", ni aux institutions qui parrainent ces initiatives, ni peut-être même aux intervenants. Cette absence de rationalisation interne et de clarté pour les usagers est susceptible de poser un problème d'efficacité en termes de prévention, notamment si ceux-ci sont confrontés successivement à plusieurs de ces instances sans que cela réponde à une cohérence sensible.

### **Les dispositifs prévus par le contrat local de sécurité (CLS)**

Les directives nationales afférentes aux CLS ont prévu de réunir sous l'appellation "d'agents locaux de médiation sociale" (ALMS) toute une série d'expériences menées jusqu'alors en matière d'interventions de proximité dans les transports et l'habitat (notamment les "grands frères"). Une proximité qui est à la fois physique (présence sur le terrain) et sociale, dans la mesure où les personnes sollicitées sont jeunes et issues des quartiers ou des milieux dans lesquels ils sont appelés à intervenir. L'apparition des "emplois jeunes" a constitué une opportunité de professionnalisation de ces fonctions, qu'ont saisie la plupart des CLS, sous l'étiquette d'ALMS. Celle-ci recouvre en réalité, au plan national, une pluralité de missions : agents de proximité dans les transports, correspondants de nuit, médiateurs d'urgence dans les parcs d'habitat social...

C'est ainsi que l'un des bailleurs sociaux de Thionville (hors CLS) a recruté un "médiateur" qui intervient sur un certain nombre de difficultés rencontrées par les locataires, liées à la vie collective.

À Woippy, commune comprise dans le contrat de ville de l'agglomération messine, le CLS a prévu le recrutement d'ALMS. Munis d'uniformes permettant de les identifier, ils interviennent dans les zones urbaines sensibles de la ville, et plus spécifiquement auprès des jeunes présents sur la place publique.

Ces initiatives, dont nous n'avons pas observé la réalité quotidienne de l'activité, semblent toutefois être éloignées de la médiation telle que nous l'avons présentée plus haut. Les différences apparaissent tant dans le mode de saisine et dans la nature des situations prises en compte, que dans la méthodologie d'intervention. Les dispositifs dont il est question ici s'appuient sur le double principe de proximité et d'urgence, alors même que la médiation sociale, telle que nous l'avons examinée, repose essentiellement sur la mise à distance et l'inscription dans la durée.

L'intervention de proximité se distingue de la médiation "traditionnelle" dans la définition

de son mandat et de sa tutelle, dont on a vu qu'elle est au cœur de ses conditions d'exercice. Le degré d'indépendance et la source de légitimité de l'activité de médiation sont apparus comme des éléments déterminants à cet égard.

L'émergence de cette nouvelle concurrence, aux contours incertains, tend à mettre en difficulté les actions de médiation (sociale notamment) préexistantes, non pas tant par le champ d'action que ces initiatives nouvelles couvrent, que par l'appellation de "médiation" qu'elles mettent en avant. La confusion introduite auprès du public entre ces deux types d'activité est susceptible de poser des problèmes d'identification des acteurs, des modèles d'intervention et des institutions qui les portent. La question paraît cruciale si l'on se souvient que les médiateurs sociaux appuient leur légitimité sur le seul consentement des parties. Le brouillage du paysage local de la médiation n'est donc pas exempt d'incidence sur l'efficacité de son action.

Les initiatives de médiation et d'accès au droit qui se sont développées dans le cadre associatif à Metz, et qui ont été soutenues par les politiques de la ville, l'ont été dans la cohérence du contrat de ville. L'intérêt porté en particulier par le sous-préfet chargé de mission aux politiques de la ville, en poste de 1996 à 1999, à ce type d'initiative, a contribué à assurer cette cohérence. La localisation des permanences des associations constitue l'un des enjeux qui allie politiques urbaines et modèles d'intervention. La médiation sociale a pour principe, rappelons-le, de réaliser ses interventions dans un lieu neutre (e.g. un centre social) à proximité du domicile des parties, alors que la médiation pénale s'est installée à proximité du Palais de Justice et officie dans ses murs. Le service d'accès au droit des jeunes (alliant militants, acteurs sociaux et avocats) s'est installé au centre ville, afin de préserver l'anonymat de son public. Il réalise une partie de ses consultations dans les "quartiers sensibles".

La tentative de fédérer ces instances dans un lieu commun (une maison de la médiation) a donné lieu à un projet porté par le CCPD, mais qui n'a pas obtenu le soutien des principaux partenaires. Le CLS signé à Woippy est venu apporter une solution alternative en créant une "Maison de la Justice et du Droit" (MJD), sur le modèle défini par le Ministère de la Justice, qui contribue à leur fonctionnement. Cette entité constitue un lieu d'intervention commun pour les différentes associations de médiation et d'accès au droit concernées, sous le triple sceau de ce ministère, du CLS et de la commune qui l'a signé, et du contrat de ville.

Ce recouvrement de "tutelles" pour un seul lieu (qui suppose à la fois l'intervention sur mandat judiciaire et sur initiative spontanée) pose un problème d'indépendance de l'intervention, d'identité vis-à-vis du public et de mise en cohérence des domaines d'intervention, jusque là stabilisés. C'est en tout cas l'impression qui ressort des étapes préparatoires à sa création : elles ont contribué à faire apparaître un clivage entre les institutions de tutelle (justice, préfecture, municipalité), qui trouvaient dans ce dispositif un modèle d'action publique conforme à leur attente, et les acteurs associatifs, réticents à inscrire leur action dans un cadre aussi marqué au plan institutionnel.

Ce clivage traduit une ligne de fracture majeure entre différents types d'activités, qui procèdent de logiques d'intervention et de légitimation séparées, présentes dans l'activité de médiation. Ainsi la médiation pénale s'adresse aux justiciables, dans la relation qu'ils entretiennent avec l'institution judiciaire. Elle peut être associée à d'autres formes d'intervention de la justice (greffe, audiences foraines, bureau d'aide juridictionnelle, etc.) dans le cadre d'une MJD, dans un effort de rapprochement de la justice d'espaces urbains qui en sont symbolique-

ment ou géographiquement éloignés, et où la présence des institutions est déficitaire.

En revanche, la médiation sociale, à l'instar de certains services d'accès au droit (services accès au droit des jeunes, au droit des femmes, de médiation familiale, d'aide aux victimes, etc.) s'adresse à des citoyens (voire des citadins), se fondant sur leur spontanéité ou sur leur consentement, et considérés en tant que membres d'une communauté. La garantie d'indépendance s'avère une condition indispensable à l'exercice de leur activité, et un préalable nécessaire à la reconnaissance de leurs usagers. Dans des quartiers où la justice est principalement associée à son rôle répressif, il existe une méfiance potentielle vis-à-vis de MJD apparaissant par trop affiliées à la justice pénale. Les visites dans un tel endroit peuvent paraître suffisamment ambiguës aux habitants, pour qu'ils renoncent à s'y rendre [1]. Ceci explique la réticence de certaines de ces associations à réaliser des permanences dans ce lieu, et leur préférence pour une structure d'accueil et d'accès au droit semblable aux Law Centres qui se sont développés en Angleterre.

Ce sont en effet deux logiques de relation aux habitants qui se définissent, dans le prolongement des missions et des conceptions d'intervention, autour de l'enjeu d'une implantation centralisée de services dans les quartiers. L'une renvoie à la présence du service public judiciaire dans les zones urbaines où elle tend à être affaiblie, afin de rétablir une justiciabilité ; l'autre participe d'un accès aux droits et à la civilité (médiation sociale), propre à encourager l'exercice de la citoyenneté [2] participative.

L'action publique est donc amenée à prendre en considération la dualité de ces rationalités pour maintenir l'équilibre nécessaire à son efficacité.

## Conclusion

Nous avons donc pu observer que la médiation révèle à la fois une uniformité relative de ses principes actifs, en tant qu'intervention en vue d'une résolution non juridictionnelle de différends, médiation sociale et médiation pénale se rejoignant sur ce point, et par ailleurs un clivage, sensible dans plusieurs aspects de leur activité, entre les deux types d'intervention.

En tant que résolution alternative des différends (RAD), la médiation, qu'elle soit pénale ou sociale, se constitue en mode d'intervention bien déterminé autour d'une méthodologie non codifiée, mais néanmoins structurée, du fait des contraintes de la matière sur laquelle elle intervient. En cela, elle se distingue d'autres formes d'intervention qui répondent parfois à l'appellation de "médiation", mais qui ne correspondent ni aux principes méthodologiques ni aux situations posées à la RAD. La pertinence de la médiation en tant qu'instrument de prévention tient à sa capacité à agir en profondeur, dans le tissu relationnel. Ceci suppose une temporalité à l'échelle

.....  
[1] Nous avons constaté le même phénomène concernant une boutique de soutien psychologique dans le cadre du contrat de ville, passant auprès des habitants pour une "maisons des fous", et qu'ils évitaient par conséquent. Ph. MILBURN, " Santé publique, politiques urbaines et expertise", in : D. Fassin (dir), " Les figures urbaines de la santé publique", éditions La Découverte, "Recherches", Paris (1998).

[2] Ce néologisme recouvre les modalités de participation à la socialité urbaine, sur la base de règles de vie collective. C'est une des composantes de la citoyenneté, dont la justiciabilité fait également partie.



des dysfonctionnements corrigés : le conflit étant ancré dans une histoire sociale, son issue suppose une intervention progressive, méthodique, distanciée et tournée vers le long terme. Autant d'aspects contraires au principe d'urgence qui constitue l'un des axes privilégiés par certaines politiques sociales, urbaines, sanitaires ou sécuritaires, sur un plan local. Cette inscription des modalités d'intervention de la RAD dans une temporalité longue apparaît toutefois comme un levier nécessaire pour permettre aux citoyens de se réapproprier le contrôle de leur environnement.

Par ailleurs, la dualité (pénal-social) compose un paysage plutôt stable de la médiation à Metz. Ceci tient essentiellement aux ajustements réalisés entre les différents acteurs impliqués dans ce type d'intervention. Les échanges et les conventions préalables à la création de la médiation sociale, dans le cadre de la politique de la ville, auxquels ont été associés policiers et magistrats, ont permis de déterminer son champ d'intervention, l'origine des dossiers qu'elle est appelée à traiter, et les ressources dont elle dispose, ces trois éléments tendant à s'ajuster mutuellement dans un contexte plutôt pacifié, autour de compétences définies par les instances de médiation.

Cependant, dans le domaine de l'intervention auprès des mineurs, cette stabilité des instruments, des compétences et du contexte n'est pas acquise, alors qu'elle paraît une condition nécessaire à son efficacité. En outre, dans l'agglomération messine, les nouveaux instruments développés par les CLS posent également un problème, dans la mesure où ils déplacent les compétences (ALMS) et le contexte (MJD) stabilisés dans le cadre du contrat de ville.

-----

## La régulation locale des "incivilités" : des partenariats en action

---

Par Jacques Faget et Jacques de Maillard

La régulation des conflits sociaux traverse une phase d'incertitude du fait de l'incapacité des groupes sociaux à en assurer la charge et du repli d'institutions incapables de répondre à une demande sociale pléthorique. Face à cette demande de protection dont l'ampleur est de nature à produire des désordres sociaux, les pouvoirs publics, au premier chefs desquels on trouve les municipalités, développent de nouvelles stratégies de proximité, se rapprochant de la population et associant les partenaires locaux à leur action. C'est dans ce contexte que se "bricolent" localement des solutions collectives, innovantes et achevées.

Nous nous proposons ici d'aborder la logique de construction de ces partenariats locaux (c'est-à-dire les nouvelles coalitions émergentes, le caractère démocratique – ou non – du processus) à partir de l'analyse de deux sites : le comité de rappel aux règles de vie des Mureaux et la médiation citoyenne de Pessac.

Nous souhaitons également réfléchir sur la nature des réponses "inventées" localement, interroger leurs possibles chevauchements avec d'autres dispositifs et leur caractère potentiellement attentatoire aux libertés individuelles.

La question des incivilités est généralement rattachée à celle de l'échec des processus naturels ou institutionnels de régulation. Bien que la plupart des comportements dits incivils soient pénalement qualifiables, le terme incivilités exprime avant tout une rupture des codes élémentaires de la vie sociale. Cette nature plus sociale que juridique du terme rend difficile la recherche d'une stratégie qui en réduise le nombre et les effets. Les nord-américains ont opté pour des politiques dites de tolérance zéro axées sur une présence accrue et une réorganisation des forces de police ainsi que sur des actions de prévention dite situationnelle qui ont pour objet non de lutter contre les causes des incivilités mais d'en réduire les opportunités par une meilleure protection des cibles.

Les modèles européens sont plus contrastés. Ils donnent eux aussi une place grandissante à la sécurisation des territoires (police de proximité, sécurité privée ...) mais conservent des modalités plus humanistes de régulation des incivilités balançant entre la nécessité d'assurer l'ordre public et la préservation des libertés individuelles. C'est au coeur de cette difficile dialectique que se situent de nombreuses expériences développées actuellement en France. Nous avons choisi de nous consacrer à l'étude de dispositifs relativement récents qui présentent la particularité de ne pas être initiés par l'Etat mais par des communes. Il s'agit donc de dispositifs que l'on peut qualifier, pour reprendre une terminologie à la mode, de proximité [1], dans

---

[1] La notion de proximité peut se décliner de multiples façons: une proximité territoriale dans la mesure où les collectivités locales se substituent à l'Etat pour inventer des réponses au plus près des particularismes du terrain, une proximité humaine qui donne aux citoyens un droit de regard sur les dispositifs et une possibilité d'y participer, une proximité temporelle qui réduit le temps de réaction du contrôle social face à la commission d'infractions ou d'incivilités.

la mesure où ils sont mis en œuvre par des autorités locales sur le territoire restreint de la commune et associent plus ou moins à leur action des représentants institutionnels locaux ou des habitants de cette commune.

C'est avec les travaux de la commission Bonnemaïson que le maire devint le personnage central de la réorganisation des politiques locales en matière de prévention. Une multiplicité d'initiatives locales émergea alors autour de cet objet flexible qu'est la prévention de la délinquance. Puis, récemment, la montée du sentiment d'insécurité, la pression électorale du front national, jouant entre autre sur le spectre d'une société criminogène du fait du laxisme et de l'incohérence des stratégies politiques, le discours de plus en plus répandu sur l'essoufflement des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) plus orientés vers l'animation sociale que vers la lutte contre la délinquance, ont incité les maires à investir le champ de la sécurité. Les polices municipales avaient certes survécu à la tentative d'étatisation des forces de police mais leur rôle était restreint et subalterne. Avec l'effritement de l'Etat bouclier, "les marges d'autonomie locale ne peuvent que croître" et les villes doivent "faire preuve d'imagination pour faire face aux menaces de violence et de délinquance comme "produits de société ". Polices municipales, correspondants de nuit, "agents d'ambiance", [...] témoignent d'une autonomie d'action plus ou moins forte"[1]. Il ne faut cependant pas voir dans ce processus une simple prise de pouvoir des collectivités locales. Ces nouvelles marges de manœuvre laissées au local s'inscrivent dans une recherche de décentralisation de la gestion des rapports sociaux par l'Etat. Devant la nouvelle complexité des problèmes urbains, les élites étatiques optent pour la délégation aux collectivités de la responsabilité de leur gestion.

Pour analyser ce processus nous avons choisi de travailler sur deux expériences que sont le comité de rappel aux règles de vie de la ville des Mureaux dans les Yvelines et l'expérience de médiation citoyenne initiée par la commune de Pessac en Gironde. Ces deux dispositifs ne sont évidemment pas représentatifs de l'ensemble des dispositifs de régulation des incivilités. Ils nous semblent cependant illustrer utilement, chacun à leur façon, le souci des municipalités d'inventer une nouvelle manière d'assurer la paix sociale.

## 1 - Le comité de rappel aux règles de vie des Mureaux

En 1997, après un diagnostic local de sécurité réalisé par un cabinet de conseil (Espace Risk Management), un gestionnaire des risques urbains est embauché par la ville des Mureaux. Lors de son arrivée, il est rapidement confronté au manque de partenariat local en matière de prévention, sécurité urbaine ou développement social urbain. Le CCPD ne se réunit plus, et les réunions de concertation autour du contrat de ville se sont arrêtées depuis 1995. La recomposition du traitement de la petite délinquance va alors s'opérer selon une double logique. Le gestionnaire des risques urbains décide, d'abord, d'initier des réunions de concertation réunissant l'ensemble des acteurs intéressés à la gestion des problèmes de sécurité urbaine sur la commune des Mureaux ; il trouve pour cela l'appui du chef de projet contrat de ville, de la

---

[1] S. BODY-GENDROT, " *Les villes face à l'insécurité. Des ghettos américains aux banlieues françaises* ", p. 321, Bayard Editions, Paris (1998).

coordinatrice de la Maison de la justice et du droit [1], de la police municipale et du responsable de l'ilotage au sein de la Police nationale. Cette réunion, dite "réunion du vendredi", devient un lieu d'évocation des problèmes de sécurité ayant lieu sur la commune. C'est dans ce contexte général (redémarrage de la concertation et partenariat entre MJD, gestionnaire des risques urbains, chef de projet et Police nationale) que va naître le "Comité de rappel aux règles de vie". Le système est simple, voire rudimentaire. Il repose sur quelques idées :

- des actes, non délictueux au sens pénal, perturbent la vie quotidienne et rongent le lien social ;
- des réponses rapides doivent leur être données, sinon les auteurs risquent d'en retirer un sentiment d'impunité ;
- face aux petits faits de pré-délinquance, la "société" doit donner une réponse cohérente et collective.

Les faits concernés peuvent être de diverses sortes : problèmes de voisinage, "problèmes de comportement" (crachats, insultes, vols à l'intérieur d'un établissement, ...), Ils sont censés ne pas pouvoir faire l'objet d'une procédure pénale. L'évocation des faits se déroule lors de la dite "Réunion du vendredi". Les acteurs (ilotiers, gestionnaire des risques urbains, responsable de la MJD, représentants des organismes HLM, représentants de l'Education nationale...) prennent le temps de vérifier les faits, de recouper les sources, pour trois raisons :

- vérifier la réalité des faits évoqués ;
- avoir une connaissance suffisante de la situation ;
- s'assurer que les faits ne relèvent pas du pénal.

Ensuite pour certains des cas, il y a convocation (la plupart du temps par l'ilotier) à la MJD (dans la plupart des cas) [2]. Ce sont principalement des jeunes qui sont convoqués, mais il n'y a rien de systématique. Le Comité se réunit rapidement après. Sa composition est variable, en fonction de la nature des faits (et du lieu dans lequel ils sont commis) ce sont différents responsables institutionnels qui se joignent au comité. Il existe toutefois un "noyau dur" de membres régulièrement présents (la responsable de la MJD, le gestionnaire des risques urbains, le responsable de l'ilotage). Dans le cas où c'est un jeune qui est convoqué, il l'est avec ses parents. C'est, selon les responsables du Comité, une dimension particulièrement importante car permettant d'aider à restaurer l'autorité parentale. Lors de la réunion du comité, trois temps sont à distinguer. Les membres du Comité commencent par distinguer cette assemblée d'une convocation au Tribunal. Ensuite, les faits sont évoqués, ce qui est l'occasion d'admonester le jeune (et de lui faire part des conséquences de ses actes). Le comité ne délivre pas de sanctions, mais seulement des "préconisations". Ses membres essaient de faire naître des excuses, voire même – quoi que plus rarement – des réparations. Ils "conseillent" ou "préconisent" au jeune d'aller vers une structure sportive, une maison de quartier (avec l'espoir – souvent ténu – que ces nouvelles fréquentations permettront de changer le comportement du jeune).

[1] Une Maison de la justice et du droit a été inaugurée en octobre 1997. Jusqu'à cette date, c'était un "Bureau d'accès aux droits et d'aide aux victimes" (ouvert depuis 1992).

[2] Le fait que le rappel aux règles de vie se déroule au sein de la MJD a, en outre, été validé lors d'un Comité de pilotage de la MJD (30 juin 1998). A cette occasion, la responsable de la MJD a été missionnée pour "rappeler les règles de la vie en communauté de tous les jours".

Deux remarques doivent être ajoutées. Le comité de rappel aux règles de vie fonctionne depuis la fin de l'année 1997. Il a, depuis, traité environ 150 cas (jusqu'en août 1999) dont les principaux sont des "problèmes de comportement" chez les jeunes. Il est encore trop tôt pour connaître "l'efficacité" de ce dispositif, mais on peut d'ores et déjà noter qu'il a servi à affermir les liens partenariaux entre les différents protagonistes. L'autre remarque a trait aux querelles de nomination dont il a pu - et peut encore - faire l'objet. Pour les uns, il s'agira d'éviter de lui voir accolé une signification répressive ou sécuritaire ; ce qui sera alors privilégié c'est une stratégie d'euphémisation des pratiques : la "convocation" devient "invitation", "l'admonestation" se transforme en "préconisation", le "contrôle" des jeunes en "dialogue". Pour les autres, au contraire, c'est justement l'aspect répressif du dispositif qui doit se voir stigmatisé, voire exacerbé. Le comité de rappel aux règles de vie se transforme en "Comité de salut public", la réunion du vendredi en "comité de délation", les "préconisations" en actes de "atteintes aux libertés".

## 2 - La médiation citoyenne de Pessac

La politique de la ville développée à Pessac depuis 1989 est considérée comme innovante et dynamique. Aucune pression électoraliste ne vient apparemment entraver l'effectivité et les choix politiques en matière de prévention de la délinquance, s'appuyant sur un réseau partenarial dense, bénéficiant d'un large consensus. L'idée de créer un programme de médiation citoyenne naît, au cours des travaux réalisés lors de l'élaboration du diagnostic de sécurité (réalisé par un comité local de pilotage), du constat du développement des incivilités et de l'implication insuffisante des citoyens dans les différents dispositifs existants. La municipalité a le désir d'associer davantage les habitants à la résolution de leurs conflits quotidiens et de donner des suites repérables sur les quartiers à de nombreuses petites infractions qui, cumulées, participent au développement du sentiment d'insécurité pour les uns, d'impunité pour les autres.

Le cadre éthique de la médiation précisé grâce au soutien technique d'une structure spécialisée, l'association Alternative médiation, vise à démarquer l'expérience des pratiques dites de "médiation" qui se développent dans de nombreux autres lieux. C'est un processus démocratique car les personnes en conflit doivent adhérer au principe de la médiation mais aussi participer activement à toutes les phases du processus. C'est un processus qui fait appel à un tiers, étymologiquement "au milieu", impartial, non concerné par le différent et sans autre pouvoir que celui que lui accordent les protagonistes. C'est un processus non décisionnel dans lequel l'accord éventuel n'est jamais le fait du médiateur mais celui des personnes qui en sont les sujets actifs. C'est un processus non institutionnel et gratuit.

Le projet proposé par un noyau municipal constitué de deux élus chargés de la politique de la ville et du CCPD, de deux chargés de mission de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) et du responsable de la plate-forme de services publics, et catalysé par l'Association Alternative médiation, a associé dès le départ la plus grande part des partenaires potentiels (police, justice, bailleurs, centre sociaux et médico-sociaux, prévention spécialisée, Info-droits) de façon à les assurer que cette initiative ne portait pas atteinte à leurs prérogatives et à éviter

les phénomènes de résistance perceptibles dans d'autres sites français. Les modalités pratiques de la mise en oeuvre ont fait l'objet de nombreuses réunions. Finalement 12 "citoyens" furent sélectionnés [1] sur des critères objectifs (habiter la commune, participer à la vie sociale), mais aussi sur leurs profils social et culturel de manière à assurer un brassage enrichissant entre des personnes de sexe, d'âge, de nationalité, de statut différents. D'autres critères plus subjectifs ont eu pour but de tester l'existence de qualités basiques nécessaires à l'exercice de la médiation : ouverture aux autres, tolérance, capacités de distanciation. Les personnes sélectionnées reçurent une formation de 35 heures. Elles sont actuellement supervisées de manière à continuer leur travail de réflexion et leur perfectionnement. Ces médiateurs interviennent en binôme tant lors des entretiens individuels que des rencontres.

Quatre modalités de fonctionnement constituent la spécificité de l'expérience pessacaise. La pratique s'appuie sur un coordinateur à temps plein spécifiquement recruté pour cette activité et dont les missions sont d'animer l'équipe, de diffuser l'information, d'assurer les relations avec les institutions, d'évaluer lors de permanences la pertinence des orientations en médiation, de contacter les demandeurs et les mis en cause, de fixer les rendez-vous et de gérer le planning des médiateurs, de constituer les binômes adéquats. L'expérience s'appuie sur l'association Alternative médiation qui intervient pour toute difficulté d'ordre éthique, technique et assure périodiquement des analyses de cas et la supervision des pratiques. Elle est contrôlée par un comité de pilotage se réunissant tous les deux mois qui comprend tous les partenaires initiaux ainsi qu'Alternative médiation. Enfin quatrième caractéristique, la pratique repose sur un partenariat très étroit entre l'instance de médiation et la plate-forme de services publics dont le rôle d'aiguillage des conflits est essentiel. Les permanences et les rencontres de médiation se déroulent le plus souvent dans les locaux de la plate-forme et pour toute difficulté d'ordre juridique et afin que leurs droits ne soient pas mis en péril par le processus de médiation, les personnes peuvent à tout moment consulter la permanence juridique de l'association info-droits. Elle oriente à son tour vers l'instance de médiation les cas dans lesquels elle considère qu'une solution négociée est plus adaptée à la résolution du conflit qu'une voie contentieuse ou que la nature du conflit n'est que secondairement juridique et résulte par exemple d'un déficit de communication.

Les conflits traités par la médiation citoyenne sont encore en nombre limité (une grosse vingtaine) puisqu'elle n'est en activité que depuis 6 mois et dans la mesure où la campagne d'information ne fait que commencer. Ils sont orientés, comme dit plus haut, majoritairement par Info-droits mais également par les organismes bailleurs. La police semble actuellement s'investir avec prudence tandis que les intervenants sociaux restent en retrait. Les conflits traités sont essentiellement des problèmes de voisinage liés au bruit, aux odeurs, aux chiens, aux arbres, aux haies. Il faut dire que dans un premier temps tout au moins il a été convenu d'écarter de la compétence des médiateurs les violences physiques, les délits et crimes, les conflits familiaux. Un nombre limité des processus de médiation engagés (environ un tiers) parvient à son terme du fait du renoncement de personnes, habitées par une logique du conflit, qui éprouvent des difficultés à comprendre les avantages que peut leur procurer une solution négociée notamment quand le conflit oppose des personnes en relation continue.

[1] Un appel au public fut lancé par la voie du journal local ainsi que par le relais des institutions appartenant au comité de pilotage. Les 30 personnes ayant manifesté leur intérêt pour devenir médiateur furent réunies à la mairie et informées précisément sur les aspects éthiques et techniques de leur action. Une vingtaine persistèrent dans leur intention. Elles furent reçues individuellement par l'association Alternative Médiation qui procéda seule, et sans avoir reçu la moindre pression, à la sélection.

Bien que ces deux expériences aient des objectifs quelque peu différents et des modalités de mise en œuvre particulières, il nous a semblé intéressant de dégager quatre pistes de réflexion transversales qui les concernent également. La première introduit la notion de gouvernance urbaine, la seconde pose la question du caractère plus ou moins localisé de l'action, la troisième évoque la multiplicité des initiatives et l'ajustement des logiques d'action, la dernière pose le problème du caractère éventuellement menaçant de ce type de dispositif pour les libertés.

### 3 - Innovation municipale et gouvernance urbaine

Lorsque l'on parle d'émergence des villes dans la gestion des phénomènes de prévention de la délinquance et de sécurité, on est forcé de constater que cet engagement n'est permis que par la constitution d'ententes plurielles. C'est de la capacité des villes à définir des systèmes d'alliances multiples dont dépend leur autorité sur la scène locale [1]. Celles-ci ne peuvent investir ce nouveau champ, sur lequel elles n'ont finalement que peu de compétences, autrement qu'en associant des acteurs porteurs de logiques d'action et intérêts divers.

A cet égard, la réussite du dispositif des Mureaux réside dans l'agrégation de plusieurs types d'acteurs institutionnels à la gestion du dispositif. Plusieurs cercles doivent être distingués. Deux acteurs jouent un rôle de premier plan : la municipalité et la Police nationale. S'il n'est guère étonnant que la municipalité constitue le noyau dur des partenaires, ce qui est plus intéressant, c'est l'initiation d'une action transversale : chefs de projet, policiers municipaux, service jeunesse et élus assistent régulièrement aux réunions initiées par le gestionnaire des risques urbains. Il faut ensuite relever l'intégration des relations avec la Police nationale, et plus précisément le service de l'ilotage du commissariat des Mureaux. Ce sont les ilotiers qui font monter une large partie des demandes, c'est le brigadier responsable de l'ilotage qui se charge des convocations. Entre ces deux pôles se noue toute une série d'échange d'informations et de services. Deux autres institutions jouent un rôle plus discret, mais non négligeable. Il s'agit, d'abord, des organismes HLM, au départ réticents quant à un partenariat avec la municipalité, qui ont été progressivement associés au fonctionnement du dispositif. La deuxième institution est l'Education nationale, les réunions du Comité servant en effet fréquemment à régler des problèmes se déroulant à l'intérieur des établissements scolaires. Les professions socio-éducatives, ou le parquet, demeurent en revanche dans des positionnements plus discrets quant au fonctionnement de ce dispositif, nous y reviendrons plus tard.

Dans le cas de Pessac le partenariat mis en action n'est pas spécifique à la médiation citoyenne. Il s'agit en réalité d'un partenariat extrêmement rodé dans d'autres initiatives mais qui se module, à quelques partenaires près en plus ou en moins, en fonction des spécificités de l'action. C'est ainsi, pour ne parler que des actions relevant du contrat local de sécurité et qui sont loin d'épuiser toutes les initiatives locales, que ces mêmes acteurs sont amenés à se retrouver dans des dispositifs comme le réseau jeunes en grande difficulté ou le projet de groupe local de traitement de la délinquance. L'intérêt de la démarche initiée de concert par les différentes

.....  
[1] Nous sommes ici proches des réflexions en termes de "gouvernance urbaine", où les autorités politiques municipales parviennent à coordonner l'action collective, construire des alliances, intégrer des projets en vue de la réalisation de buts collectifs. Cf. A. BAGNASCO et P. LE GALÈS(dir.), " *Villes en Europe* ", La Découverte, Paris (1997).

composantes de la municipalité (élus, MOUS, Plate-forme de services publics), est d'avoir associé dès le départ l'ensemble des partenaires à la "fabrication du produit" pour s'assurer de leur implication. Son originalité tient beaucoup à l'existence d'une plate-forme de services publics dont on a pu dire qu'elle se démarquait de beaucoup d'autres par son ambition de mettre l'accent sur la thématique des droits sans utiliser le modèle maison de justice dépendant des parquets mais aussi par le fait que son objectif ne se limite pas à offrir une prestation de service aux usagers (logique de guichet) mais ambitionne d'inciter les services publics au changement pour qu'ils s'adaptent à la demande sociale (logique de projet) [1]. L'existence d'un partenariat d'interconnaissance favorise la mise en oeuvre de projets mais présente le risque d'ouvrir des voies d'expression à des conflits nés sur d'autres scènes. C'est ainsi qu'un certain nombre de valse hésitations de la part de quelques partenaires nous ont paru avoir des motivations exogènes au projet de médiation. La présence d'un partenaire nouveau, l'association spécialisée Alternative médiation, détentrice d'un savoir en matière de médiation et d'un savoir-faire en matière de montage de projet, facilita probablement le recentrage des travaux sur l'objectif initial.

Il faut bien comprendre que, pour toutes ces institutions, la participation à ces comités et dispositifs constitue une façon de répondre aux problèmes qu'elles rencontrent en propre et qu'elles sont incapables de gérer seules. C'est sur des fondements extrêmement pragmatiques que reposent le système d'échanges. Aux Mureaux, les acteurs optent pour la résolution commune de problèmes concrets (problèmes de voisinage, ...) plus que de discussion sur des horizons généraux. Il faut noter en outre que les échanges occasionnés par ces réunions s'inscrivent dans les logiques plus générales. Par exemple, pour la municipalité des Mureaux, associer les organismes HLM à la conduite de ces réunions (et éventuellement participer au règlement des problèmes de délinquance s'y posant) permet d'obtenir en retour des possibilités de construire des chantiers d'insertion.

A Pessac les bailleurs sociaux se sont montrés d'entrée de jeu enthousiastes à l'idée de voir se solutionner toute une série de conflits explicites ou larvés qui empoisonnent la quiétude des habitants de leurs logements, la police a vu l'avantage qu'elle pouvait tirer d'une orientation possible des incivilités dont l'enregistrement sur main courante surcharge l'activité; la plate-forme de services publics et info-droits très centrés sur des prestations juridiques ont vu là l'occasion de donner une dimension de médiation innovante à leur politique d'accès au droit.

Deux traits majeurs caractérisent les contextes d'action publique contemporains. D'une part, c'est une pluralité d'acteurs qui se trouve concernée par la gestion contemporaine des problèmes de délinquance ou de sécurité. D'autre part, les relations entre pouvoirs publics et acteurs non gouvernementaux se détachent de rapports de type hiérarchiques pour se rapprocher de relations plus négociées [2] (ce qui, doit-on le rappeler, ne signifie pas pour autant la disparition de relations de pouvoir asymétriques). Une telle évolution, tendancielle plus

.....  
[1] C. GORGEON, D. BEHAR, " *Evaluation de l'appel à projets plates-formes de services publics*", DIV, Acadie (1998).

[2] Il y a ici quelque similarité avec la notion de gouvernance, définie largement par G. STOKER comme "une relation interactive qui se tisse à la fois entre et au sein des forces gouvernementales et non gouvernementales" (Cf. G. STOKER, Présentation of the ESRC Local Governance Programme, Paris, Journées organisées par l'association française de science politique, février 1996). Selon cet auteur, l'approche en terme de gouvernance suggère le brouillage des frontières, les limites de la hiérarchie, la croissance de l'interdépendance.



qu'unilinéaire, pourra être exprimée au travers du passage de modes d'action dominés par la consultation à la généralisation de processus de concertation. A la différence de la simple consultation, "demande d'avis émise par l'institution", la concertation suppose "un processus de négociation où l'institution comme ses partenaires, cherche à définir une ligne d'action commune sur des objectifs limités qui engagent les deux parties" [1].

Il faut toutefois souligner les filtrages opérés, plus ou moins volontairement, dans les systèmes d'action locaux. Les acteurs mobilisés ne sont que rarement des acteurs extérieurs au cercle des acteurs institutionnels. Aux Mureaux, les dispositifs associent principalement des cadres administratifs intermédiaires, des chargés de mission, mais pas de responsables associatifs ou de représentants des jeunes des quartiers. A Pessac, si le cercle des acteurs est également relativement clôturé, l'élément nouveau réside dans la participation des habitants-médiateurs. Mais leur action est contrainte par le coordinateur, la supervision des pratiques et le contrôle du comité de pilotage et ils ne participent pas directement à la réflexion institutionnelle. Mais cette défiance initiale est susceptible d'évoluer si les médiateurs parviennent à conquérir une légitimité.

## 4 - Entre local et global

Les objectifs assignés à nos deux programmes sont assez clairs. Ils sont essentiellement pragmatiques du côté des Mureaux où le gestionnaire des risques urbains cherche à donner une signification avant tout opérationnelle et non idéologique à ses réunions. Ce sont des espaces, pour reprendre des expressions utilisées par les acteurs eux-mêmes, où "on règle des problèmes en commun", où "on se rend mutuellement des services", plutôt que des lieux où "on refait le monde", où "on célèbre des partenariats". C'est probablement moins vrai à Pessac. La caractéristique très particulière d'un projet de médiation, la volonté de faire participer des citoyens à sa mise en œuvre, reflètent une lecture politique des rapports sociaux qui n'est pas dénuée d'idéal.

Ces programmes ne sont pas de génération spontanée. Ils capitalisent des réflexions menées ailleurs, glanées dans les différents lieux de socialisation où gravitent élus et chargés de mission. C'est ainsi que l'expérience des Mureaux ressemble, sur une commune plus grande et confrontée à des tensions sociales plus graves, au modèle du comité d'admonestation initié en 1997 à Crest dans la Drôme. L'expérience passée du nouveau gestionnaire des risques urbains, ancien éducateur spécialisé, et précédemment chargé de mission au sein du CCPD de Valence, cadre dans lequel il avait été à l'origine d'une formule de gestion de la petite délinquance a sans nul doute été très influente. C'est ainsi que la médiation citoyenne de Pessac s'inspire grandement du modèle de médiation communautaire développé à Saint Herblain en Loire Atlantique.

Les expériences visées ne paraissent donc pas conjoncturelles mais s'inscrivent dans un cheminement de pensée général. Si elles paraissent parfois bricolées c'est seulement dans la nécessité d'adapter aux réalités locales des idées ou des pratiques forgées dans d'autres contextes politiques et institutionnels. Car la transposition n'est jamais possible et les acteurs locaux sont tenus

---

[1] P. GRÉMION, "Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français", p. 475-476, éditions du Seuil, Paris (1976)

de faire du "sur mesure" quand ils rêvent d'importer des solutions "clés en main". Le succès d'un dispositif est étroitement lié au contexte (c'est-à-dire aux systèmes d'acteurs, à la "culture" locale) de sa genèse. L'échange d'expériences demande toujours une "traduction". Les initiatives locales sont, souvent, le résultat d'une rencontre entre des attentes et ressources propres à un territoire et des idées ou expériences venant d'ailleurs. Le "local" n'existe pas comme une entité coupée de l'extérieur, comme un isolat, c'est un espace de passage, traversé par des flux, des logiques multiples. Deux écueils doivent donc être évités. L'un, universaliste, qui considère que les projets locaux fonctionnent comme des recettes que l'on pourrait employer indifféremment des contextes dans lesquels ils ont émergé. L'autre, relativiste, qui postule l'impossible reproduction des initiatives locales. "Vérité à Pessac ou aux Mureaux, erreur au delà", construisant alors le local comme un espace de singularité absolue. C'est dans cet entre-deux, que doit se situer la réflexion.

## 5 - Multiplicité des initiatives et ajustement des logiques d'action

Il existe déjà sur chaque territoire observé, des réponses ayant un même air de famille mais qui ne sont pas totalement satisfaisantes dans leur modalités ou ne répondent pas à un besoin nouveau. Il en résulte l'impression d'une superposition, sorte de cancérisation du contrôle social, ajustements successifs de réponses s'appuyant sur les manques des dispositifs précédents qui se pérennisent à l'identique au lieu de se transformer.

A Pessac, on peut déjà noter l'existence d'un conciliateur, de "médiateurs réparateurs" [1] pour les mineurs qui interviennent sur délégation du parquet pour les petites infractions, de médiateurs pénaux pour les majeurs, d'un accord entre l'association info-droits et le juge d'instance pour pratiquer la médiation. Bien sûr la médiation citoyenne se situe hors champ institutionnel et jouit d'une autonomie que n'ont pas les autres initiatives mais la méconnaissance très répandue de la philosophie de la médiation et de ses modalités rend malaisée pour le public toute tentative de différenciation entre elles.

Aux Mureaux pour ce que les services du Procureur considèrent être un simple dérapage (vol à l'étalage), un policier effectue un rappel à la loi (en dressant un procès verbal). Ensuite, pour des actes de faible gravité, il est prévu l'intervention de délégués du procureur. Ces derniers interviennent, soit par décision expresse du magistrat de permanence dans le cadre du traitement en temps réel, soit d'office et sans autre intervention du parquet (pour des vols à l'étalage ou des faits dénoncés par les établissements scolaires). Le développement de ces réponses associe étroitement Parquet et Police nationale (la DDSP des Yvelines, notamment, a souhaité voir nommés des délégués du procureur appartenant à la Police nationale). En outre, le parquet peut orienter les mis en cause soit vers la médiation pénale s'ils sont majeurs, soit vers des mesures de réparation s'ils sont mineurs. Avec le programme de rappel aux règles de vie, on se trouve en face d'un foisonnement de réponses. Elles peuvent être comprises comme hiérarchisées (du rappel aux règles de vie pour les faits de moindre gravité jusqu'à l'emprisonnement), mais un tel ordonnancement paraît illusoire tant les initiatives contemporaines sont polycentriques.

.....  
[1] Terminologie non juridique utilisée par les parquets et les élus.

Il faut également ajouter dans les deux communes (celui de Pessac n'est cependant qu'en gestation) la création de GLTD (groupes locaux de traitement de la délinquance), initiés par le ministère de la Justice [1]. Ces groupes locaux, au départ prévus pour la gestion des situations de crise mais généralisés par la suite, doivent permettre la constitution de partenariats opérationnels autour des enjeux de sécurité. Les débats ayant lieu au sein des GLTD sont conduits par le parquet [2]. Un GLTD a été initié sur la commune des Mureaux depuis le début de l'année 1999. Les premières réunions ont été marquées par un certain nombre de frottements entre les services du parquet et les "acteurs locaux" (cet ensemble, aux contours indéfinis, rassemble les acteurs administratifs et le personnel socio-éducatif intervenant sur la commune, et ne se limite donc pas aux seuls représentants de la municipalité). Les seconds reprochent aux premiers le manque de territorialisation de leurs réponses, le déficit de connaissance du secteur social ; tandis que les premiers considèrent que les acteurs locaux forment un isolat, peu perméables aux critiques venant de l'extérieur. Il faut dire que le GLTD (qui vient orchestrer des opérations de sécurisation des territoires) vient se superposer à la réunion de concertation déjà existante... à laquelle les services de la Justice ne participent qu'épisodiquement.

On aurait tort de considérer que se constitue là un champ anarchique de réponses multiples désagrégées. En l'absence de mécanismes formels d'ajustement des réponses entre les différents intervenants, il est possible qu'émergent des substituts fonctionnels, sous la forme de modes de coordinations informelles.

C'est alors toute la question de la coordination par ajustement mutuel qui se trouve posée. On rappellera la définition qu'en donnait Charles Lindblom : "un groupe de décisions est coordonné si des ajustements y ont été effectués afin que les conséquences néfastes d'une décision sur les autres du même groupe soient, à un certain degré et selon une certaine fréquence, évitées, réduites, contrebalancées, ou vidées de leur substance"[3]. C'est ainsi qu'au cours des actions analysées se mettent en place des processus d'apprentissage collectif où les différents acteurs mobilisés ajustent leurs modes d'intervention respectifs. Ils apprennent à se connaître, à se reconnaître, définissent les limites de leurs interventions en fonction des interactions (plus ou moins conflictuelles) avec les autres acteurs mobilisés.

Cette multiplicité des dispositifs et les chevauchements qui les caractérisent, les modalités plus ou moins abouties de leurs ajustements posent la question du mode de contrôle social qui est mis en oeuvre par les communes. On peut notamment se demander si ce contrôle territorialisé beaucoup plus fin que celui qui est exercé par les appareils d'Etat ne menace pas plus subtilement encore les libertés individuelles. On a déjà dénoncé en d'autres occasions les dan-

.....  
[1] Circulaire du 26 juin 1996 relative à la mise en place de groupes locaux de traitement de la délinquance. Les GLTD associent, sous la conduite du parquet, toute une série d'acteurs locaux dans le but de réduire les tensions sociales sur des territoires.

[2] J. DONZELOT et A. WYVEKENS, "Magistrature sociale et souci du territoire. Les Groupes locaux de traitement de la délinquance", in Les Cahiers de la sécurité intérieure, p.149-174, n°33 (1998), et A. WYVEKENS, "Le souci du territoire, les groupes locaux de traitement de la délinquance", in Les Annales de la Recherche Urbaine, n° 83/84 (septembre 1999).

[3] Ch. LINDBLOM, *The intelligence of democracy. Decision making through mutual adjustment*, p. 154, New York, Free Press (1965).

gers d'une capitalisation des connaissances sur la sphère privée qui résulte du travail en partenariat. On peut aussi se demander si des instances qui s'inventent des outils autonomes de régulation des conflits n'instaurent pas un arbitraire local potentiellement dangereux lorsqu'il est instrumentalisé sans éthique ou par des forces politiques qui privilégient culturellement les vertus de l'ordre sur celles des libertés.

Une première dérive peut se nicher dans le discours actuel qui veut que l'on doive traiter dans l'urgence les problèmes sociaux, répondre en temps réel aux actes de délinquance, apaiser instantanément le courroux populaire face aux agissements de nos "sauvageons" [1]. Compte-tenu du "présentisme" [2] qui caractérise les jeunes il est de bonne tradition pédagogique de donner des réponses éducatives rapides sous peine de leur voir perdre tout leur sens. Mais en matière judiciaire, comme le rappelle Denis Salas, les procédures doivent nécessairement s'inscrire dans une temporalité particulière, à défaut elles courent le risque de la "précipitation à punir" [3], Il en est de même dans le champ du social. Ce risque ne touche à vrai dire que le comité de rappel aux règles de vie car la médiation citoyenne prend son temps, elle n'a pas pour ambition de traiter à chaud les événements tant il est vrai qu'un travail de médiation nécessite une prise de distance émotionnelle et donc temporelle pour pouvoir porter ses fruits.

Cette conciliation de temporalités différenciées est cependant difficile lorsque les dispositifs sont animés par des acteurs aux savoir-faire incertains et imparfaitement codifiés, qui les utilisent comme vecteurs d'actes d'imposition. En effet, les acteurs ne disposent pas nécessairement des compétences (en matière de savoirs, savoir-faire et savoir-être) dans la gestion des situations de conflit. Dans ce type d'interventions, il ne faut pas exclure les stratégies discursives éventuellement maladroites : dans l'animation des réunions par exemple, les acteurs peuvent, involontairement, renvoyer l'une des parties à sa condition d'immigré, ou affaiblir la position des parents dans l'éducation des enfants. Convocations trop rapides, mal ajustées par rapport aux partenaires, brouillage des messages, discours moralisant à l'égard du jeune, toutes ces dérives menacent le fonctionnement quotidien du dispositif. Il n'y a aucun plan délibéré de la part des acteurs institutionnels, mais une agrégation d'actes qui tend à produire du contrôle social – voire de la violence symbolique – au quotidien.

La hantise du développement de pratiques attentatoires aux libertés n'est pas absente du débat et inhibe quelque peu la participation de certains acteurs. C'est ainsi que dans nos deux sites nous avons relevé la distance persistante cultivée par tout ou partie des professions socio-éducatives traditionnelles face à ces dispositifs. Leur extériorité relative fondée sur cet argument d'ordre idéologique ne saurait cependant être analysée sur ce seul registre. Ces professions craignent en effet que l'intervention sociale ne se construise désormais sans eux, que les principes éducatifs auxquels ils sont attachés et qui fondent leur identité professionnelle commencent à être bafoués. Devant ce tournant de l'action sociale qui s'appuie désormais sur de

[1] Le maire des Mureaux déclare significativement : "Et nous n'avons plus le temps. Nous parlons depuis 15 ans de la politique de la ville et des quartiers en difficulté alors que "ça brûle tous les jours"! Les jeunes me laissent 6 secondes, et non 6 ans pour répondre !", in " *Agir au quotidien dans les villes* ", Actes des rencontres nationales des acteurs de la ville, Montpellier, 17 & 18 mars 1999, p. 157, Les Editions de la DIV, Paris (1999).

[2] Propension à se situer exclusivement dans l'ici et le maintenant sans pouvoir se projeter dans l'avenir

[3] D. SALAS, " *Le tiers pouvoir. Vers une autre justice* ", (" *L'Etat local : une précipitation à punir* " p. 99-110). Hachette, Paris (1998).

nouveaux métiers manquant singulièrement à leurs yeux de professionnalisme, et remet en cause les modes opératoires traditionnels et les catégories d'action prévalantes au sein du travail social, ils adoptent une position de repli. Ils participent aux dispositifs pour savoir ce qui s'y trame, pour participer aux débats, jouer éventuellement parfois le rôle de contre-pouvoir, mais ne s'y investissent pas sur le plan instrumental.

Dans un tel contexte, les expériences observées se sont efforcées de se prémunir contre les dérives possibles de leur fonctionnement. Les initiateurs des dispositifs marquent en effet un certain souci de se démarquer de logiques excessivement répressives et attentatoires aux libertés. Aux Mureaux, les membres du comité ont, au fur et à mesure, appris à prendre quelque distance par rapport à l'urgence qui peut parfois prévaloir dans les contextes d'action publique contemporains. Pour les convocations, notamment, ils ont progressivement pris en compte l'importance de la maturation, de la discussion collective préalable à un acte de convocation. De la même façon, ils tentent de ne pas réduire leur discours à l'égard des jeunes à une simple moralisation ou admonestation, qui aurait de toute façon de fortes chances de rester incantatoire. A l'occasion de ces réunions, ce sont les fils du dialogue entre des acteurs qui ont perdu l'habitude de se rencontrer et de discuter qui peuvent ainsi se renouer. Une telle logique est encore plus prononcée dans l'expérience de médiation pessacaise. C'est ainsi qu'à Pessac, tout en gardant une souplesse et une autonomie inhérente à l'esprit de médiation, certains membres du comité de pilotage se sont efforcés de "verrouiller" le plus possible le dispositif. Les médiateurs ont été soigneusement sélectionnés (mais sans pression aucune de la mairie), ont suivi une formation exigeante (trois ont abandonné pour des raisons diverses en cours de formation), leur travail est régulièrement supervisé par une association spécialisée extérieure, puis analysé par le comité de pilotage tous les deux mois, les médiateurs travaillent en binôme, ces binômes ne sont pas affinitaires mais construits par le coordinateur en fonction des cas et dans une logique de turn over, la proximité de l'association info-droits permet enfin d'organiser des aller-retour permanents entre la scène juridique où se définissent les droits des personnes et la scène de médiation où se jouent leurs désirs et leurs capacités de parvenir à une solution consensuelle.

## Conclusion

De tels dispositifs traduisent les nouvelles capacités " du local " à produire des politiques de régulation des "incivilités". A côté d'administrations d'Etat qui peinent à territorialiser leur action, à transformer l'agir administratif traditionnel, ils s'efforcent de bricoler des moyens pédagogiques, de répondre à la croissance du sentiment d'insécurité ou d'assurer la participation des habitants à la vie de la cité. Cette démarche teste leur capacité à fédérer des logiques institutionnelles parfois antagonistes sur des objectifs précis et communs à tous. Du coup, le partenariat n'a pas le visage symbolique qu'il arbore parfois dans d'autres instances, puisque chacun est intéressé aux résultats d'une action qui n'a pas pour cible des événements spectaculaires mais plutôt l'ordinaire des conflits de la vie quotidienne.

Il ne faut cependant pas louer ce pragmatisme local sans recul. La volonté des agents de ces nouvelles politiques locales d'être efficaces peut conduire à une forme d'instantanéisme, alors que toute action en direction des jeunes ou toute tentative de régulation des conflits ne peut s'inscrire que dans une temporalité longue. On peut aussi redouter, face à la puissance de la

demande d'ordre, la tentation d'élus de quadriller de manière subtile le territoire municipal. Mais si la crainte de voir pousser un peu partout des "comités de délation" (Les Mureaux) ou des "tribunaux populaires" (Pessac) paraît à bien des égards fantasmatique (en raison notamment des précautions que prennent localement les protagonistes), force est de constater que le risque de dérives ne peut être écarté si des principes éthiques stricts ne guident pas l'action.

Enfin, des acteurs locaux constatant l'efficacité ou l'originalité de ces dispositifs, peuvent être tentés de les importer. Si l'on ne peut que se réjouir de cette tension vers l'innovation, on doit en revanche demeurer sceptique sur les possibilités de transfert "clés en main" de telles actions. Leur succès est étroitement lié au contexte de leur genèse. Chaque expérimentation doit, pour réussir, c'est-à-dire pour mobiliser réellement les énergies, être construite collectivement. Elle doit épouser les configurations locales d'acteurs, prendre en compte la spécificité du contexte politique, s'intégrer dans une tradition partenariale, s'adapter à la nature et à l'intensité des liens sociaux existants.



## **Les éditions de la DIV**

### **Directrice de la publication :**

*Claude Brévan, déléguée interministérielle à la Ville*

### **Responsable des éditions :**

*Nadia Salem, directrice de la communication*

### **Diffusion :**

Délégation interministérielle à la ville  
194, avenue du Président Wilson  
93217 Saint-Denis La Plaine cedex

Tél : 01 49 17 46 46 – Fax : 01 49 17 47 01

Site internet : [www.ville.gouv.fr](http://www.ville.gouv.fr)

Réalisation : Ancian/Com 3000

Direction artistique : Sambou - Dubois

Exécution : Véronique Laget

Imprimé en France par TCH

ISSN : 1254 - 4531

Dépôt légal : mars 2000

.....

## Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social ?

Cet ouvrage est le résultat des travaux menés durant toute l'année 1999 par douze chercheurs qui se sont mis à l'écoute des acteurs de la ville, des habitants, des associations, des élus, des bénévoles ou des professionnels travaillant dans les domaines de la justice, de la prévention et de la sécurité.

L'objectif était d'étudier les changements intervenus dans les politiques de prévention et de sécurité urbaine, de recueillir et de capitaliser les innovations et les réponses apportées à l'insécurité, en particulier par les habitants eux-mêmes.

De ces études, dirigées par Francis Bailleau et Catherine Gorgeon, il se dégage une réflexion politique nouvelle, issue de l'apparition d'autres espaces de participation et de démocratie locale, qui dépasse la seule référence à l'ordre public et permet d'imaginer l'émergence d'un nouvel ordre social ...

Francis Bailleau - Christiane Bonnemain - Joëlle Bordet  
Annie Collovald - Jean-Marc Ditcharry - Jacques Faget  
Catherine Gorgeon - Nathalie Gourmelon - Jacques de Maillard  
Philip Milburn - Christian Mouhanna - Michel Tachon

Délégation interministérielle à la ville  
194, avenue du Président Wilson  
93217 Saint-Denis La Plaine  
Tél : 01 49 17 46 46

Site internet : [www.ville.gouv.fr](http://www.ville.gouv.fr)

.....

ISSN : 1254 - 4531

Prix : 120 F TTC / 18,30 € TTC

