



HAL
open science

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

Francis Bailleau

► **To cite this version:**

Francis Bailleau. Le diagnostic, préalable à la co-production d'une politique locale de sécurité. Bailleau F., Gorgeon C., (dir.). Prévention et sécurité: vers un nouvel ordre social?, Les Éditions de la DIV, pp.157-167, 2000, Collection "Études et Recherches". hal-00756033

HAL Id: hal-00756033

<https://hal.science/hal-00756033v1>

Submitted on 22 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.

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 retrouvons, 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^{ème} 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/relevé 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.

