HAL
open science

La régulation locale des "incivilités" : des partenariats en action

Jacques Faget, Jacques de Maillard

To cite this version:

Jacques Faget, Jacques de Maillard. La régulation locale des "incivilités" : des partenariats en action. Bailleau Francis, Gorgeon Catherine (dir.). Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social ?, Les Éditions de la DIV, pp.185-197, 2000, Collection "Études et Recherches". hal-00756039

HAL Id: hal-00756039

https://hal.science/hal-00756039v1

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.

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 enchevêtrées.

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 Bonnemaison 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'îlotage 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 (îlotiers, 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'îlotier) 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'îlotage). 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 essayent 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, bénéficient 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'îlotage du commissariat des Mureaux. Ce sont les îlotiers qui font monter une large partie des demandes, c'est le brigadier responsable de l'îlotage 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. STOKERcomme "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'associations 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 caractère très particulier 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 désir 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.