



HAL
open science

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

Christian Mouhanna

► **To cite this version:**

Christian Mouhanna. Les services publics et la question jeune : de la crainte au rejet ?. Bailleau F., Gorgeon C., (dir.). Prévention et sécurité: vers un nouvel ordre social?, Les Éditions de la DIV, pp.95-108, 2000, Collection "Études et Recherches". hal-00756044

HAL Id: hal-00756044

<https://hal.science/hal-00756044>

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.

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 flôtiers 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 conjugée à l'obligation de résultats pousse le corps policier à construire un ennemi sur lequel l'essentiel de l'attention sera porté. Faute 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'flotage 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'flotage 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'flotier, 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 agresser 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-CIJ-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-C1 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'usager 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'îlotage, 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.