



HAL
open science

Les politiques de sécurité: une magistrature sociale, pour quelle proximité?

Anne Wyvekens

► **To cite this version:**

Anne Wyvekens. Les politiques de sécurité: une magistrature sociale, pour quelle proximité?. *Droit et Société: Revue internationale de théorie du droit et de sociologie juridique*, 2000, Justice et Politique (III). Les magistratures sociales., 44-45, pp.127-142. 10.3406/dreso.2000.1501 . halshs-02270023

HAL Id: halshs-02270023

<https://shs.hal.science/halshs-02270023>

Submitted on 23 Aug 2019

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 politiques de sécurité : une magistrature sociale, pour quelle proximité ?

Anne Wyvekens

Citer ce document / Cite this document :

Wyvekens Anne. Les politiques de sécurité : une magistrature sociale, pour quelle proximité ?. In: Droit et société, n°44-45, 2000. Justice et Politique (III). Les magistratures sociales. pp. 127-142;

doi : <https://doi.org/10.3406/dreso.2000.1501>

https://www.persee.fr/doc/dreso_0769-3362_2000_num_44_1_1501

Fichier pdf généré le 15/05/2018

Résumé

Les politiques françaises de sécurité se caractérisent par deux traits : une approche partenariale, dans laquelle les institutions se rapprochent les unes des autres pour « coproduire » la sécurité ; un souci de rapprochement des institutions par rapport aux usagers. Après avoir décrit comment une magistrature sociale se déploie dans le dispositif des contrats locaux de sécurité, l'article s'interroge sur les limites de la démarche de proximité qu'ils sont supposés mettre en œuvre. Celle-ci ne modifie pas substantiellement le travail policier, et les « emplois-jeunes » auxquels elle est confiée pour l'essentiel apparaissent comme des acteurs aux missions mal définies, risquant de constituer un écran plutôt qu'un lien entre institutions et usagers.

Abstract

Public Safety Policies : Social Magistracy for which Type of Proximity Policing ?

French public safety policies have two features in common : they adopt a partnership approach whereby institutions come together to « coproduce » public safety ; they attempt to bring these institutions closer to their users. The article first describes how an approach called social magistracy intervenes in Local Public Safety Contracts. It then asks whether this might also hamper the efficiency of these Contracts. The proximity they are intended to install does not substantially change police work and the youths hired for the special jobs created primarily to convey this proximity approach are seen as actors in ill-defined roles, entailing the risk that they become barriers instead of bridges between the institutions and their users.

Les politiques de sécurité : une magistrature sociale, pour quelle proximité ?

Anne Wyvekens *

Résumé

Les politiques françaises de sécurité se caractérisent par deux traits : une approche partenariale, dans laquelle les institutions se rapprochent les unes des autres pour « coproduire » la sécurité ; un souci de rapprochement des institutions par rapport aux usagers. Après avoir décrit comment une *magistrature sociale* se déploie dans le dispositif des contrats locaux de sécurité, l'article s'interroge sur les limites de la démarche de *proximité* qu'ils sont supposés mettre en œuvre. Celle-ci ne modifie pas substantiellement le travail policier, et les « emplois-jeunes » auxquels elle est confiée pour l'essentiel apparaissent comme des acteurs aux missions mal définies, risquant de constituer un écran plutôt qu'un lien entre institutions et usagers.

Contrats locaux de sécurité - Emplois-jeunes - Police de proximité - Politiques de sécurité.

Summary

Public Safety Policies : Social Magistracy for which Type of Proximity Policing ?

French public safety policies have two features in common : they adopt a partnership approach whereby institutions come together to « co-produce » public safety ; they attempt to bring these institutions closer to their users. The article first describes how an approach called *social magistracy* intervenes in Local Public Safety Contracts. It then asks whether this might also hamper the efficiency of these Contracts. The proximity they are intended to install does not substantially change police work and the youths hired for the special jobs created primarily to convey this *proximity* approach are seen as actors in ill-defined roles, entailing the risk that they become barriers instead of bridges between the institutions and their users.

Local safety contracts - Proximity police - Safety policies - Youth employment.

L'auteur

Chercheuse au CNRS, membre du Centre comparatif d'études sur les politiques publiques et les espaces locaux (CEPEL, Université Montpellier I) et associée au Centre d'étude des politiques sociales (CEPS), elle travaille sur les politiques de sécurité en France et aux États-Unis.

Parmi ses publications :

— *L'Insertion locale de la justice pénale. Aux origines de la justice de proximité*, Paris, L'Harmattan, 1997 ;

— « Délinquance des mineurs : justice de proximité vs justice tutélaire », *Esprit*, 3/4, 1998 ;

— « Magistrature sociale et souci du territoire : les groupes locaux de traitement de la délinquance » (avec J. Donzelot), *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 33, 1998 ;

— « Sécurité et systèmes d'action. Bilan de la recherche sur le crime et la justice en France de 1990 à 1998 » (avec J. Faget), in L. Van Outrive et Ph. Robert (sous la dir.), *Crime et justice en Europe depuis 1990*, Paris, L'Harmattan, 1999.

* Centre Comparatif d'Études sur les Politiques Publiques et les Espaces Locaux (CEPEL), Université Montpellier I, 39 rue de l'Université, F-34060 Montpellier cedex 1.

<anne.wyvekens@free.fr>

A. Wyvekens
*Les politiques de sécurité :
une magistrature sociale,
pour quelle proximité ?*

L'expression « magistrature sociale », telle que nous l'avons utilisée avec Jacques Donzelot dans le contexte des politiques de sécurité¹, décrit un mode d'organisation des réponses à la délinquance qui se construit en termes de rapprochement entre les institutions. La démarche consiste à faire s'appuyer les institutions les unes sur les autres, et toutes sur la justice dans un premier temps, sur l'État ensuite, dans une opération de réassurance, de renforcement de leur autorité, supposée leur permettre de mieux remplir leur mission d'intégration.

Nous voudrions d'abord montrer ici en quoi consiste précisément cette « magistrature sociale » que l'on a vue s'initier dans les groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD) puis prendre son essor avec les contrats locaux de sécurité (CLS), et comment elle constitue dans ce domaine une forme d'adaptation des réponses apportées à des problématiques en mutation. Elle signe en effet un renouvellement du partage des préoccupations entre les autorités régaliennes, police et justice, et les autres acteurs de la vie sociale, conduisant lui-même à une mise en œuvre des compétences de chacun qui se veut plus en prise sur ce qui fait, au quotidien, le sentiment de l'insécurité. Derrière le rapprochement entre institutions se dessine ainsi le projet d'un rapprochement des institutions par rapport aux préoccupations des usagers.

Nous avancerons ensuite l'hypothèse selon laquelle le dispositif des contrats locaux de sécurité marque également les limites de la démarche : si la *magistrature sociale* s'y déploie, elle pourrait bien leur faire manquer en partie l'objectif de *proximité* qui est le leur, par le simple fait que, s'amplifiant, elle en prend la place, qu'elle permet en quelque sorte d'en faire l'économie, et le réalise en définitive de manière plus symbolique que réelle. Si l'on se penche, en effet, sur la « police de proximité » que les contrats locaux de sécurité sont supposés mettre en œuvre, on découvre une entreprise qui demeure hésitante. Elle ne modifie pas substantiellement le travail policier, et les « emplois-jeunes » auxquels elle est confiée pour l'essentiel apparaissent comme des acteurs aux missions mal définies, qui risquent de constituer un écran plutôt qu'un lien entre institutions et usagers.

1. Jacques DONZELOT et Anne WYVEKENS, « Magistrature sociale et souci du territoire : les groupes locaux de traitement de la délinquance », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 33 : « Les partages de la sécurité », 1998, p. 149-174 ; ID., « *Souci du territoire* » et *production collective de la sécurité urbaine*, CEPS/IHESI, rapport intermédiaire, octobre 1999.

I. La magistrature sociale : une nouvelle articulation des compétences

Les politiques de prévention, puis de traitement de la délinquance, à présent dénommées politiques de sécurité, se sont progressivement construites autour de deux axes : la *territorialisation*, approche locale, et le *partenariat*, démarche transversale. Dans cette perspective, les groupes locaux de traitement de la délinquance expérimentés dans le ressort du tribunal de grande ins-

tance de Bobigny ont pu être analysés comme le début d'une rencontre effective entre ces deux logiques, déjà à l'œuvre plus ou moins séparément jusque-là. Les contrats locaux de sécurité, partiellement inspirés de cette démarche expérimentale, en reprennent le principe.

I.1. Les groupes locaux de traitement de la délinquance : un partenariat opérationnel

Les groupes locaux de traitement de la délinquance sont des dispositifs initiés et dirigés par le parquet qui visent, dans un temps limité, à « restaurer des conditions de vie supportables » dans des quartiers particulièrement dégradés sur le plan de la sécurité. Ils réunissent les acteurs intervenant au plus près dans ces quartiers, sans se limiter ni aux autorités policières et judiciaires ni aux travailleurs sociaux, c'est-à-dire en incluant enseignants, bailleurs sociaux, commerçants, transporteurs et bien entendu la municipalité.

Leur action se décline à deux niveaux. Le premier volet consiste en une intervention répressive systématisée, dont le parquet s'attache en outre à assurer la visibilité (notamment par des opérations de contrôles d'identité « sur réquisition du procureur » pratiquées aux endroits et aux heures les plus stratégiques). Il s'agit de faire voir aux habitants du quartier que celui-ci n'est pas laissé à l'abandon, que la loi républicaine n'a pas cédé le pas à celle des auteurs de trafics et d'agressions. Cette systématisation s'inscrit dans la continuité d'une politique pratiquée depuis plusieurs années par le parquet des mineurs de Bobigny, consistant à ne laisser aucune infraction sans réaction, tout en y apportant une gamme de réponses graduées. Le second volet suit immédiatement et s'articule avec le premier, qui lui sert de point d'appui. On peut le décrire comme une forme de « prévention » consistant à tenter de restaurer les régulations intermédiaires, sur la base d'une reprise de confiance des divers intervenants non pénaux, appuyés sur le parquet et les uns sur les autres. Chacun d'entre eux s'inscrit d'abord dans une logique de partage des préoccupations de la justice, dont l'intervention spécifique nécessite un recueil d'informations concernant les différents domaines. En échange, chacun - bailleur, principal de collège, responsable RATP... - trouve d'une manière ou d'une autre son autorité confortée par l'implication des magistrats dans ces divers domaines, que ce soit sous la forme d'interventions pédagogiques dans les écoles ou d'animation de réunions entre policiers et gardiens d'immeubles, pour ne citer que ces exemples. Ensuite, à travers les réunions régulières du groupe, chacun des acteurs non pénaux se trouve engagé sur ce que l'on pourrait appeler une « scène » commune de la sécurité. Les uns et les autres y trouvent d'abord la possibilité de

confronter leurs diagnostics, quantitatifs mais surtout qualitatifs, des situations. C'est l'ensemble du quartier et de ses spécificités qui se trouve passé au crible, selon cette formule, chère au procureur de Bobigny : « croiser les regards d'un ensemble de partenaires relevant de cultures différentes, afin de reconstituer, tel un miroir brisé, l'image du site concerné ». Ensuite, ce sont les diverses réponses qui sont « mises en scène », chacun ayant alors l'occasion de prendre la mesure aussi bien des difficultés que des réussites des autres. L'effet de scène commune consiste à ce que progressivement une connaissance, puis une confiance réciproques prennent le pas sur les traditionnels réflexes de rejet de responsabilité sur le voisin. À partir de là, chacun des acteurs se trouve à la fois sollicité et mis en capacité de reconsidérer sa propre implication dans le champ de la sécurité et « d'en faire plus » dans son domaine de compétence propre. Le caractère opérationnel du GLTD facilite considérablement ce mouvement de réévaluation des positions : les acteurs concernés le sont au plus près du site, la présence du parquet est physiquement sensible et les objectifs sont d'une immédiateté, d'un concret qui donne à l'action, et à la conjugaison des actions, le caractère de l'évidence.

L'expression « magistrature sociale » joue ici sur le double sens du terme de magistrature : son sens restrictif, judiciaire - pour un dispositif où le *magistrat* occupe une position centrale - et son sens extensif, désignant l'ensemble de ceux qui détiennent l'autorité. Le groupe local de traitement de la délinquance est porté par le magistrat, mais il est également le lieu d'exercice d'un pouvoir de décision plus large, reconnu et confié à un collectif d'acteurs. La *magistrature* de ceux-ci, leur autorité donc, est rendue possible par le soutien que leur apporte le magistrat, ainsi que par l'appui qu'ils s'apportent les uns aux autres.

Stratégie de renforcement de l'autorité institutionnelle, la magistrature sociale désigne alors une forme de prise en charge des questions de sécurité dont la caractéristique essentielle est le partage, la répartition de compétences qu'elle engage. Que produit la magistrature sociale des GLTD ? Ce type de partenariat, très opérationnel, est initié et fonctionne de façon telle que les préoccupations de chacun des acteurs évoluent, se rapprochent, ce qui conduit à une sorte de brouillage ayant pour effet positif une plus grande implication des uns et des autres dans les problèmes de sécurité. Alors que les institutions non chargées des questions de répression commencent à accepter de « travailler avec le parquet », à s'impliquer dans la production de sécurité, à raison du soutien qu'elles trouvent dans la rencontre avec les autres, le parquet de son côté, et dans une certaine mesure la police, commence à s'intéresser aux « petites choses » qui font l'insécurité ordinaire d'un quartier. De quoi parle-t-on dans les réunions des GLTD ? De délinquance organisée, de trafics, de prostitution, de coups de

couteau, bien sûr, mais tout autant de cages d'escaliers encombrées de jeunes plus ou moins bruyants, d'éclairages défaillants, de graffitis, de papiers gras jonchant les abords des immeubles. Ces problèmes ne relèvent pas, *stricto sensu*, de la compétence du parquet. Ce sont des problèmes qui relèvent d'une connaissance du territoire, d'un souci de celui-ci qui apparaît comme étant le véritable enjeu du GLTD. Tout se passe comme si la répression était un moyen, un prétexte à la limite, pour engager une action sur ce qui ne relève pas de la justice mais dont personne ne peut s'occuper sans elle. La rencontre des acteurs les plus impliqués sur le site produit ainsi l'amorce d'une prise en compte plus « rapprochée » des préoccupations des usagers.

1.2. Les contrats locaux de sécurité : l'institutionnalisation et le déploiement du partenariat

Qu'en est-il dans le dispositif des contrats locaux de sécurité² ? Celui-ci est, pour une part non négligeable, inspiré des GLTD de Seine-Saint-Denis, dont il constitue en quelque sorte l'institutionnalisation sous une forme à la fois élargie et plus complexe : placé sous le triple pilotage du préfet, du procureur et du maire, il comprend en outre un apport inédit en moyens sous la forme de diverses catégories d'emplois-jeunes, au premier rang desquels les adjoints de sécurité (ADS) et les agents locaux de médiation sociale (ALMS). Le dispositif CLS, dirons-nous, consacre la magistrature sociale : le partenariat s'élargit, monte en régime, pour mettre en œuvre une coproduction de la sécurité contribuant à la relégitimation des différentes institutions.

L'*élargissement* du partenariat apparaît comme un élément essentiel du dispositif. Celui-ci comprend à présent de façon systématique non seulement des institutions jusque-là peu représentées dans les conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD), en particulier l'Éducation nationale, mais également des acteurs économiques du secteur privé ou semi-privé - bailleurs, centres commerciaux, transporteurs, entreprises en général. Plus « nouveaux » encore, des syndicats de copropriété, venant se joindre aux bailleurs sociaux dans des « clubs de bailleurs », font leur apparition dans certains cercles d'acteurs de la sécurité.

L'*élargissement* du partenariat à des institutions directement concernées, dans leur fonctionnement quotidien, par les questions de sécurité, ainsi qu'au secteur privé, est particulièrement valorisé. Cela s'explique par une évolution des préoccupations en matière de sécurité, un glissement sensible de l'opinion et des décideurs politico-administratifs. Malgré la riche teneur du rapport Bonne-maison en matière de prise en compte du sentiment d'insécurité, les conseils communaux de prévention de la délinquance s'inté-

2. Les propos qui suivent se situent à mi-parcours d'une recherche consacrée à l'élaboration des CLS dans quelques villes de Seine-Saint-Denis.

ressaient principalement... à la prévention. Ils réunissaient autour de ce thème des spécialistes du domaine, forcément cantonnés dans le travail social. À la différence des pays anglo-saxons, qui développent plus volontiers une prévention situationnelle, technique, la prévention à la française a surtout été sociale. Comme leur intitulé l'indique, les contrats locaux de sécurité introduisent une préoccupation différente, comprenant une dimension directe d'efficacité. Parler de *sécurité* permet alors d'impliquer des acteurs plus divers, lesquels facilitent la mise en place d'une autre approche, qui dépasse le seul traitement social des problèmes.

La transformation en *qualité* du partenariat par les contrats locaux de sécurité constitue ainsi son second trait le plus fréquemment souligné. Comme dans les GLTD, l'écoute et la connaissance réciproques conduisent les acteurs à redéfinir leurs modes d'intervention. On peut l'observer à chacune des deux phases de l'élaboration du contrat. Le diagnostic local de sécurité, puis l'élaboration des fiches-actions apparaissent avant tout comme des modes de dialogue, des façons de faire évoluer mentalités et fonctionnements.

Conscient de l'effet « dynamique » pouvant résulter d'une collaboration qui s'ouvrirait dès le niveau du constat, le parquet de Bobigny avait vivement incité les villes candidates à un CLS à réaliser elles-mêmes leur diagnostic plutôt que de confier cette tâche à un cabinet d'audit. La majorité des villes a suivi cette injonction, tirant de l'expérience, d'abord, le sentiment d'avoir fait progresser les relations. Chaque intervenant étant invité à produire son propre constat, au lieu de se trouver confronté à un objet diagnostic abstrait réalisé en dehors de lui, la situation prend des allures de réalité à la fois maîtrisable et partagée. Le diagnostic ne fait pas nécessairement apparaître d'éléments nouveaux ; la plupart du temps, il se borne à transcrire des choses connues, mais d'une manière propre à les réunir en un tableau d'ensemble, celui de la cité. Dans certains cas, cela produit un effet d'électrochoc. « Le diagnostic a permis, pour la première fois, de mettre à plat la physionomie de la ville : non seulement le repli de la police, mais aussi l'abandon des quartiers par la municipalité et le *turn-over* dans les copropriétés. Il met également en évidence le sentiment d'insécurité comme provenant du fait que personne ne s'occupe des gens, de leurs plaintes à propos des lampadaires, des poubelles, et l'insécurité liée aux copropriétés, ce terrain privé que la ville ne veut pas reprendre parce que ça coûte cher. L'idée s'imposait qu'il n'était plus acceptable d'avoir un tel quartier, où on voit le métal sortant des piliers de béton. On a réalisé avec les élus qu'il fallait prendre la mesure des choses. » Dans d'autres cas, il y va plutôt d'une démystification de l'insécurité réelle. « On sort du fantasme. Le CLS a fait passer l'idée de regarder les faits comme ils sont, de ne pas prendre des marteaux pour écraser les mou-

ches, de savoir dire, simplement, aux jeunes qui perturbent : "Ce n'est pas bien", tout comme de mettre des poubelles pour qu'il n'y ait pas de détritrus par terre. »

De façon générale, il devient impossible de continuer à rejeter systématiquement la faute les uns sur les autres. « Le diagnostic, résume un fonctionnaire, produit moins de la connaissance que de la relation. » Et un responsable municipal évoquera « l'espèce de joie des gens qui étaient là, bailleurs, syndics, principaux, avec la justice qui donnait une onction, le sous-préfet qui les écoutait... ». Certes, la difficulté de l'exercice est reconnue, de même que ses lacunes, chacun des acteurs ne mettant pas un zèle égal dans sa participation à l'entreprise. On pourrait d'ailleurs presque tenir le propos inverse, et reprendre la liste des mauvais élèves, finalement assez longue, surtout quand elle est dressée par les acteurs se considérant comme les plus dynamiques. Mais, en général, même ceux-là reconnaissent d'abord et plus volontiers que « tout le monde joue le jeu ».

L'élaboration des actions apporte le même sentiment d'une valeur ajoutée par la dimension collective. Là également, ce qui est évoqué relève plus de la méthode que du contenu. Le contrat local de sécurité se distingue ici à la fois du GLTD et du CCPD. Moins opérationnel que le premier, il est plus pragmatique que le second. On passe du partenariat « *task force* » des GLTD à un type particulier de contrat, qui ne comporte pas d'échange de prestations, mais où se trouve signé un engagement réciproque de s'associer à la production de sécurité. Il ne s'agit plus d'atteindre un objectif précis au terme d'une échéance relativement brève, mais de formaliser, par la signature du contrat, l'engagement de chacun des acteurs dans une logique de coproduction de sécurité impliquant prise de responsabilité et amélioration du fonctionnement interne de chacun. En cela, les CLS se distinguent aussi de la logique essentiellement « représentative » des CCPD, qui consistait à obtenir des institutions présentes qu'elles s'écoutent et se connaissent mieux, sans vraiment s'engager dans une action commune. Les contrats d'action de prévention n'ont guère vocation à une coproduction de la sécurité. Ils échangent des subventions d'État contre l'acceptation par les partenaires du CCPD d'une position éminente des maires en matière de prévention. Les contrats locaux de sécurité ne procèdent à aucun troc de ce genre. Ils sont censés épuiser leur effet dans la mobilisation qu'ils produisent. L'attribution d'emplois-jeunes n'est pas un enjeu officiel de la relation entre l'État et le local, tout au plus un élément de facilitation du travail partenarial.

Assez rares sont, en définitive, les actions issues à proprement parler de la confrontation des constats, de la rencontre d'acteurs différents élaborant à partir de là des contenus communs. La plupart des contrats ordonnent d'ailleurs leurs fiches

A. Wyvekens
Les politiques de sécurité :
une magistrature sociale,
pour quelle proximité ?

par institutions plutôt que par thèmes, ce qui reflète un *modus operandi* encore largement centré sur une prise d'initiative sectorielle. En outre, un certain nombre d'institutions sont restées en retrait, proposant leurs fiches-actions unilatéralement alors que le contrat était sous presse... ou s'abstenant purement et simplement. Peu importe. Ce qui est souligné, c'est la rencontre, le fait que « les choses commencent avec la signature du CLS ». Les fiches-actions ne sont pas à considérer d'abord en soi, mais plutôt en tant qu'instrument, traduction d'un effet de scène commune qui permet la responsabilisation de chacun par sa mise en présence des autres. Le contenu vaut moins que la fonction. Ce qui compte, en définitive, c'est que, en matière de sécurité, chacun peut se voir invité à faire face à une partie du problème. Les commerçants, par exemple : « Le CLS est un moyen de leur dire : "Vous revendiquez des policiers, mais que pouvez-vous faire vous-mêmes ? La sécurité n'est pas une grande surface où on se sert". » L'effet de collectif du CLS consiste à susciter des engagements, et surtout à pouvoir en vérifier le respect, même s'ils sont pris par chacun individuellement au départ.

L'effet le plus constant se situe ainsi dans l'inflexion subie par les logiques internes, respectives, *du fait* du contact avec les autres. « Chacun apporte à l'autre de quoi mieux agir dans sa propre fonction. » « Il est très intéressant de faire travailler ensemble des acteurs qui jusque-là n'étaient pas saisis de ces questions, tels que les bailleurs. La confrontation entre les gardiens d'immeubles et les gestionnaires produit un débat interne et déclenche une réflexion que l'on serait bien en peine de susciter sans le recours à cette disposition collective. » Les « maisons de services publics » sont emblématiques de ce souci de rapprocher les institutions pour les aider à changer de concert. Décrites comme ayant pour objectif de rapprocher les services publics des habitants, elles servent bien plus en fait à rapprocher les services publics entre eux, à les mettre dans l'obligation de travailler les uns avec les autres, de façon à ce qu'ils en arrivent, chacun, à travailler autrement.

Comme dans les GLTD, la qualité du pilotage, son autorité, constitue un ressort important de la démarche. On retrouve ici la même dimension étatique, mais sous une forme différente, celle d'un trio préfet-procureur-élu local, qui contribue également à éviter de retomber dans la logique parfois excessivement municipale des CCPD. On observe ainsi des villes où *l'initiative* étatique elle-même s'avère d'une importance cruciale, dans la mesure où rien ne s'y passe - y compris dans des domaines autres que celui de la sécurité - autrement qu'à partir de dispositifs initiés par l'État. Il en va de même pour certains acteurs, comme ces bailleurs impliqués de façon « un peu autoritaire » par le sous-préfet de leur circonscription.

L'un des sous-préfets rencontrés résume bien l'enjeu de l'opération. « C'est d'abord que les acteurs puissent avancer groupés. Le CLS, c'est la première occasion qu'ils ont de se connaître. Ensuite, il s'agit de leur faire passer le discours : "Appropriiez-vous les lieux de vie, vous ne pouvez pas vous contenter d'encaisser les loyers". Et sur ce terrain, ils commencent à discuter entre eux. » Ou encore : « Permettre aux institutions qui représentent une forme de lien social de se remettre bout à bout » et « obliger chacun à revoir son mode de travail... même la police ».

La notion de magistrature sociale était, dans l'analyse des GLTD, une manière de décrire la constitution et le fonctionnement d'un réseau de relations. Elle rend compte également, *mutatis mutandis*, de ce qui se joue dans le dispositif CLS. En appui, à l'origine, sur une autorité moins entamée que les autres, la justice, puis sur un État bicéphale, des intervenants de plus en plus variés s'assoient autour d'une table et se parlent, échangent sur les questions de sécurité de façon telle qu'ils se trouvent à la fois contraints et mis en capacité de modifier leurs propres fonctionnements internes. Cette révision des positions affecte toutes les institutions : les institutions d'intégration sont conduites à se préoccuper des questions de sécurité qu'elles avaient tendance à abandonner purement et simplement aux autorités régaliennes ; ces dernières, police et justice, sont amenées à élargir leur champ de préoccupations à d'autres faits que les strictes infractions. C'est ce qui s'était passé de façon spectaculaire dans les GLTD. Avec les CLS, cette logique est poursuivie, l'institutionnalisation de la démarche traduisant l'intérêt accordé à l'idée de coproduction de la sécurité et à celle, sous-jacente, d'une modification des perspectives « classiques » respectives.

II. De la magistrature sociale à la police de proximité ?

Jusqu'à quel point le dernier en date des dispositifs de sécurité parvient-il alors à opérer un « rapprochement » entre les institutions et la population ? Les contrats locaux de sécurité sont présentés comme devant promouvoir le développement d'une « police de proximité ». Malgré cet affichage, il semble que la dimension de partenariat inter-institutionnel occupe le devant de la scène, alors que la police de proximité demeure une démarche hésitante. Les premiers enseignements recueillis sur le terrain précisent cette hypothèse : alors que les instances chargées de la préparation et du suivi des contrats n'intègrent que difficilement les habitants, la police de proximité ne se déploie réellement ni au sein de l'institution policière, ni à travers les emplois-jeunes supposés la servir. Elle reste en quelque sorte subordonnée à la « magistrature so-

A. Wyvekens
*Les politiques de sécurité :
une magistrature sociale,
pour quelle proximité ?*

ciale » et on peut se demander jusqu'à quel point elle ne présente pas, au contraire, le risque d'empêcher tout véritable rapprochement entre institutions et usagers.

II.1. Une police de proximité « à la française »

Alors que le partenariat est unanimement loué, sa principale limite est volontiers reconnue : il n'associe que rarement, et chichement, les acteurs les plus immédiatement concernés que sont les habitants à l'entreprise de production collective de sécurité. La tâche est malaisée. À qui s'adresser pour ne pas retrouver « toujours les mêmes, les apparatchiks locaux » ? Comment établir la relation ? Et surtout, quelles réponses apporter, à quel niveau ? « Les questions sort à ce point pragmatiques qu'on n'a pas de réponse à y apporter, c'est-à-dire que les gens qui sont là ne sont pas compétents pour répondre. Il faudrait instituer des maîtrises d'ouvrage publiques de sécurité, des permanences téléphoniques, ce sont des choses à inventer. On a trop institutionnalisé tout cela. On se trouve à des niveaux non pertinents pour répondre aux questions que posent les gens. »

Les tentatives sont rares, et timides. Ainsi en est-il de ces dispositifs où les instances représentatives des habitants - péniblement constituées, où les élus se rendent à reculons - ne participent qu'une fois sur deux aux réunions prévues dans l'organigramme de suivi du CLS ; ou de ces réunions de quartier où les habitants demeurent dans une position revendicatrice exaspérée, face à des autorités les sommant de porter plainte sans savoir répondre à leur peur des représailles, dans des confrontations en forme de dialogues de sourds. Aucun modèle, aucun mode d'emploi ne semble exister pour faire entrer les habitants « autrement » sur cette scène de coproduction de la sécurité.

Une police de proximité « à la française » tente de compenser ce manque. « À la française » est à entendre ici par opposition au *community policing* américain. Car il ne s'agit pas, en France, de ce qui est mis en œuvre de l'autre côté de l'Atlantique : une politique forte consistant à ce que de vrais policiers prennent au sérieux les « petites choses », celles qui préoccupent les habitants au quotidien, au nom de l'impact qu'elles ont sur la délinquance et l'insécurité³. D'une part, du côté de la police *stricto sensu*, si on nomme « police de proximité » l'idée d'un rapprochement entre la police et la population, dans une perspective de meilleure connaissance des problèmes du quartier, et donc d'une meilleure résolution, voire d'une prévention de ces problèmes, les contrats examinés ne témoignent que modérément de cette préoccupation. D'autre part, l'hypothèse alternative d'une police de proximité plus « généraliste », moins policière, qui serait constituée par l'ensemble des emplois-jeunes mobilisés dans le cadre du dispositif CLS s'avère

3. Voir le texte « fondateur » de ce type de police : James Q. WILSON et George L. KELLING, « Broken Windows », *The Atlantic Monthly*, mars 1982 (Traduction française parue dans *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 15, 1994, p. 163-180, sous le titre : « Les fondamentaux de la sécurité : vitres cassées », avec une présentation de Dominique MONJARDET). Voir également, entre autres : Jean-Paul BRODEUR, « La police en Amérique du Nord : des modèles aux effets de mode ? », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 28, 1997, p. 171-184 ; Wesley G. SKOGAN and Susan M. HARTNETT, *Community Policing, Chicago Style*, Oxford University Press, 1997 ; Hermann GOLDSTEIN, « Improving Policing : A Problem-Oriented Approach », *Crime and Delinquency*, 25 (2), 1979, p. 236-258 (Traduction française : « Améliorer les politiques de sécurité. Une approche par les problèmes », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 31, 1998, p. 259-285, avec une introduction de Jean-Paul BRODEUR).

peu plausible. D'un côté comme de l'autre, le caractère hésitant de la démarche est attesté.

« L'îlotage, c'est un peu marcher dans les cités en espérant que ça se passera bien »

Vu de l'intérieur de l'institution policière, d'abord, la difficulté d'engager une démarche de proximité est patente. Depuis leur évocation dans le rapport Peyrefitte en 1977, puis dans le rapport Bonnemaison en 1982, les expériences d'îlotage se sont révélées décevantes. Les difficultés de mise en œuvre tiennent à la culture professionnelle des policiers, à l'organisation de l'institution⁴, aux quartiers eux-mêmes : résistances des fonctionnaires de police, plus intéressés par les « belles prises » que par le « travail social » ; injonction paradoxale émanant d'une institution organisée de façon hyper-centralisée ; difficulté de trouver comment réaliser ce « rapprochement » dans les quartiers qui en auraient le plus besoin, étant donné précisément la mauvaise qualité des rapports entre les habitants et les autorités en général.

Si les contrats locaux de sécurité poursuivent un objectif de proximité, il ne s'agit pas, contrairement aux États-Unis, d'élargir le travail policier proprement dit dans le sens d'une prise en compte des « problèmes » des habitants, considérés indépendamment de leur dimension pénale. On s'en aperçoit à la lecture des CLS et lorsque l'on écoute leurs protagonistes les commenter. Certes, un grand nombre des fiches-actions proposées par la police visent à une plus grande proximité avec la population : îlotage (à pied, à cheval, à VTT), accueil dans les commissariats. Mais les commentaires des acteurs aussi bien que l'économie d'ensemble des contrats font douter qu'il en résulte une véritable inflexion de la fonction policière. « Effet de mode », « lubie du maire », commande politico-médiatique, voire impression de gadget⁵, les propos s'accompagnent de moues dubitatives. Mais surtout, les fonctionnaires municipaux évoquent la difficulté qu'ils ont à convaincre les gardiens d'immeuble de parler aux îlotiers, les employés de la voirie d'accepter d'être salués par eux, les emplois-jeunes d'envisager d'avoir des rapports avec eux... tant, dans la cité, la relation, même minimale, avec un policier est aussitôt considérée comme suspecte. Et de conclure : « L'îlotage, c'est un peu marcher dans les cités en espérant que ça se passera bien. » Dans la pratique, en outre, les missions d'accueil sont confiées aux adjoints de sécurité, indice qu'il s'agit de tâches de second ordre. Enfin, parallèlement à ces fiches, d'autres, aussi nombreuses, prévoient des renforts policiers - dans les transports, les gares, les centres commerciaux - témoignant d'une logique quantitative et non qualitative. Un des CLS est présenté par ses protagonistes comme « le moyen de faire revenir la police dans la cité ». Pour l'essentiel,

4. Dominique MONJARDET, « Réinventer la police urbaine », *Annales de la recherche urbaine*, 83/84 : « Au risque des espaces publics », 1999, p. 14-22.

5. À propos de l'îlotage en VTT : « Ça plaît. Les commerçants trouvent ça *top*. Ça donne un côté moderne »...

malgré les déclarations d'intention, c'est une police inchangée qui est au cœur des CLS.

Les emplois-jeunes : une police de proximité ?

Un élément important du dispositif CLS consiste dans les emplois-jeunes : adjoints de sécurité dans la police nationale (ADS), agents locaux de médiation sociale (ALMS) recrutés surtout par les municipalités pour assumer des missions en rapport avec la sécurité, autres emplois-jeunes parmi lesquels les aides-éducateurs de l'Éducation nationale. On peut alors se demander si, à défaut d'une réorientation du travail policier proprement dit, ce contingent de bras nouveaux constituerait une police de proximité d'un genre différent. Moins policière, mais poursuivant le même type d'objectif : prendre en compte le quotidien des habitants, assurer une « présence rassurante », que celle-ci consiste en tâches de sécurisation au sens strict ou de communication, d'intervention.

La réponse est négative à plusieurs niveaux. D'abord, parce que personne ne voit dans les emplois-jeunes une force unifiée. Les policiers, en particulier, établissent une séparation radicale entre ADS et ALMS. Les uns font partie de la maison police, les autres ne sont « que » des travailleurs sociaux ; les premiers, même affectés à des tâches d'accueil, sont de futurs policiers, les autres sont chargés de... décharger la police des questions ne constituant pas des infractions. Car l'enjeu des CLS, pour les policiers, c'est de « faire découvrir aux partenaires que la sécurité n'est pas que l'affaire de la police nationale ». Et les ALMS sont « destinés à prendre en compte de nouveaux besoins, en particulier les faits qui ne relèvent pas des missions de police parce que ne constituant pas des infractions ». La formation qui leur est dispensée par la direction départementale de la Sécurité publique (DDSP) en atteste : l'essentiel de son contenu consiste à « leur montrer quelles sont les missions de la police, de façon à ce qu'ils fassent bien la différence ». « Les ALMS ont un rôle de discussion, ils essaient de faire le lien entre la population et les jeunes, mais pas avec la police ; alors que les ADS ont une mission de fonctionnaires de police, ils ne sont pas là pour discuter. »

Les municipalités ne sont pas en reste. Exemple : celle-là où l'idée de mutualiser les emplois-jeunes recrutés par les différentes institutions, autour de la question de la sécurité, pose problème, de peur que cette « agence locale de sécurité⁶ » ne devienne une police municipale.

Plus généralement, ce n'est qu'avec réticence que les villes identifient leurs ALMS à des missions de sécurisation. Certaines d'entre elles vont jusqu'à refuser le label ALMS précisément en raison de sa connotation sécuritaire (et en particulier de la formation dispensée par la police, qui l'accompagne obligatoirement). De

6. Pour reprendre l'expression retenue par le Forum de la sécurité urbaine.

même, le fait que la circulaire émane du ministère de l'Intérieur peut provoquer un blocage. On en arrive à parler d'« ALMS Canada-Dry » : des emplois-jeunes qui pourraient être labellisés ALMS, vu leurs fonctions, mais ne le sont pas. Ce qui est mis en évidence, c'est leur mission de *médiateurs*.

II.2. Entre institutions et usagers : les emplois-jeunes, lien ou écran ?

Médiateurs... Qu'en est-il, « en positif », de la définition de ces emplois ? Correspondent-ils à de vrais besoins identifiables, sont-ils pérennisables ? Comment se situent-ils, entre magistrature sociale et police de proximité ?

« Ils occupent l'espace public »

« Ce sont des boîtes aux lettres vivantes »

L'impression de flou liée à la sous-qualification notoire des jeunes en question s'accroît lorsque l'on s'interroge plus précisément sur le contenu de leurs missions. Ne reste, pour les ALMS, qu'un ensemble de fonctions se caractérisant... par une grande indétermination dans la description. Le critère de définition le plus partagé est une définition par le territoire : « Les emplois-jeunes occupent l'espace public. » À l'occasion, le tableau devient surréaliste. Ainsi en est-il de l'intervention qui se déploie autour d'un bus victime de « caillassage » à la sortie d'une école : les aides-éducateurs officient dans l'enceinte de l'établissement, les ALMS municipaux interviennent sur le trottoir, et les emplois-jeunes de la RATP dans le bus (les premiers et les derniers ayant une compétence territoriale strictement délimitée...). L'autre critère essentiel de définition de mission des emplois-jeunes relève du domaine de la communication, ce qui peut donner lieu à quelques perles telles que : « Ce sont des boîtes aux lettres vivantes. » Plus précisément : « Le but est notamment d'orienter les gens vers les bons services sociaux. Ils font de l'information dans les deux sens : par exemple, ils signalent à leur encadrant des questions de maintenance urbaine, des problèmes sociaux. » Ailleurs, on retrouve cette position d'intermédiaires, d'accompagnateurs : « Ils transmettent des informations dont les gens ne disposent pas nécessairement, par exemple sur la médiation familiale, le point écoute jeunes. Ils font de la présence rassurante. Ils accompagnent des actions faites par d'autres. » Dans plusieurs villes, les ALMS ont pour mission « d'indiquer aux jeunes sans occupation les structures existantes : centre de loisirs, animations tous azimuts ».

Rendre aux usagers la confiance dans les institutions

La circulaire instituant les CLS laissait perplexe. Annonçant la décision prise par le gouvernement de « développer une véritable police de proximité », le texte poursuivait : « En effet, la sécurité ne peut pas être l'affaire des seuls services de la police et de la gendarmerie nationale, d'autant que le sentiment d'insécurité ne résulte pas seulement du bon exercice de ces missions. Il dépend de nombreux autres facteurs : cohésion sociale, conscience civique, qualité de la vie urbaine, etc. Ces facteurs relèvent pour une part des compétences des collectivités territoriales et des initiatives de la société elle-même. C'est pourquoi il convient d'organiser un partenariat actif et permanent avec tous ceux qui, au plan local, sont en mesure d'apporter une contribution à la sécurité, notamment les maires et les acteurs de la vie sociale. » À lire la circulaire, la police de proximité ne consisterait pas essentiellement en ce que *la police se rapproche* de la population, mais, si ce n'est l'inverse, du moins en un renvoi à d'autres compétences. Au total, et au risque d'être un peu schématique : en positif, l'accent est mis sur le partenariat ; mais ne peut-on pas lire, en négatif, une forme de retrait de la police par rapport à une partie des problèmes de sécurité ?

Une première approche *in situ* de l'élaboration des contrats locaux de sécurité permet de préciser le rapport qui s'instaure entre partenariat et proximité. Le premier est de toute évidence privilégié par rapport à la seconde. « Les emplois-jeunes ne sont pas l'enjeu principal des CLS. Il y a surtout le fait que les gens se parlent entre eux. » Ou encore : « On peut reprendre la formule "Efficacité, citoyenneté, proximité". La citoyenneté, c'est le plus difficile, ce qui méritera le plus d'efforts. Ensuite, une efficacité accrue des acteurs, par le partenariat, par une augmentation d'effectifs. Et en tout cas que l'action soit vécue comme plus efficace par les usagers. Puis enfin la proximité, la nôtre, celle de la police, peut-être d'autres. Par rapport à la population, bien sûr, qu'il y ait plus de relais, mais également entre nous. »

On ajoutera que la police de proximité, même secondaire, pourrait bien être moins un but en soi qu'un instrument mis au service d'une relégitimation des institutions, objectif principal de l'opération. Face à la difficulté d'impliquer les habitants, c'est en effet un peu comme si le rapprochement entre institutions devait suffire. Tel serait alors l'un des enjeux majeurs du contrat local de sécurité : faute de faire des habitants des acteurs, engager les institutions à travailler ensemble, de manière telle qu'elles améliorent leur efficacité et par là restaurent leur légitimité auprès des usagers. Ce qui est en jeu, pour chaque institution, c'est qu'elle reprenne confiance en elle-même - en revisitant ses modes de fonctionnement à partir d'une relation partenariale représentant à la

fois soutien et remise en question - pour que ses usagers, à leur tour, puissent lui faire confiance.

La police de proximité que veulent promouvoir les contrats locaux de sécurité ne consiste donc pas véritablement à mettre le « rapprochement » au service d'une efficacité *policière* (même si on entend police au sens large) accrue. Il s'agit plutôt de « faire du lien social », de restaurer de la relation, sous diverses formes, et en particulier en direction des diverses institutions d'intégration. En d'autres termes, à compléter l'action des institutions d'intégration là où elle s'avère défaillante.

Ne continue-t-on pas alors à être « incapable de se situer au niveau pertinent », à la fois en restant dans le chaleureux « entre soi » des institutions et en faisant faire le travail de « lien » par des jeunes peu qualifiés ?

Considérés de façon « positive », c'est-à-dire autrement que comme une non-police de proximité, les emplois-jeunes restent chacun très rattachés à leur institution de recrutement (en témoigne l'image des territoires respectifs). À partir de là, l'hypothèse optimiste consiste à voir ces emplois-jeunes, produits de la rencontre entre des préoccupations sécuritaires et des préoccupations d'emploi, comme ayant une utilité dans ce second domaine. Ils serviraient de prérecrutement, directement pour ce qui est de la police, indirectement pour l'Éducation nationale. Ils permettraient, pour les autres, de tester la pertinence de fonctions que les villes n'ont pas les moyens de mettre en place sans être sûres de leur intérêt. Ils auraient en outre, dans ce domaine comme dans le champ policier, l'intérêt au moins potentiel de représenter une forme d'ouverture des différentes institutions, dans la mesure où le recrutement des jeunes en question se voudrait destiné à ce que les fonctionnaires de police et les employés municipaux soient un peu plus « à l'image des quartiers » dont ils ont la charge.

Mais on peut également développer une hypothèse plus pessimiste. À partir du constat que les prestations des différentes institutions sont de qualité insuffisante, n'est-on pas en train de compenser ce déficit en quelque sorte fictivement, c'est-à-dire uniquement en faisant de la communication, du lien, et de diluer ces emplois dans la relation ? Les emplois-jeunes seraient alors une façon pour les institutions de se défaire de la partie « proximité » de leurs missions. La démarche française, contrairement à l'américaine, privilégierait le contact entre institutions, celles-ci confiant à des jeunes inexpérimentés ce qui les embarrasse, à savoir le contact à vocation plus ou moins sécuritaire avec la population, y trouvant le moyen d'éviter une trop grande proximité avec les gens, d'aseptiser la relation avec eux.

La magistrature sociale au sens de partenariat, c'est-à-dire de méthode, céderait en quelque sorte la place à son objectif, la relégitimation des institutions. La police de proximité - le rapproche-

A. Wyvekens

*Les politiques de sécurité :
une magistrature sociale,
pour quelle proximité ?*

ment par rapport aux habitants - serait mise au service de cette relégitimation, puisque destinée à « donner aux gens le sentiment que les institutions sont efficaces » bien plus qu'à faire en sorte qu'ils prennent plus de choses en charge eux-mêmes. On aurait ainsi une manière de situer le problème du changement des institutions en-dehors de celles-ci..., ce qui redoublerait en quelque sorte le premier constat : non seulement les institutions se préoccuperaient plus de restaurer leur légitimité « à distance », sans vraiment prendre en compte le souci des populations, mais en outre, en tentant de se rapprocher, elles ne réussiraient qu'à dresser une sorte d'écran entre elles et leurs usagers.