



Le diagnostic de sécurité : un levier pour la mobilisation des acteurs du contrat

Gilbert Berlioz, consultant dans le domaine des politiques sociales et territoriales, expose ici son approche du diagnostic : production de connaissance, mobilisation des acteurs et partenaires. À la lumière de la démarche conduite pour le bassin de Thonon-les-Bains, il identifie les éléments déclencheurs d'une dynamique capable de soutenir l'action dans la durée.

LE DIAGNOSTIC constitue un moment sensible dans la mise en place des nouvelles politiques de prévention et de sécurité. Il représente plus qu'un temps de réflexion et d'état des lieux; c'est un levier pour la mobilisation des acteurs. Pour cela il prend appui sur l'intervenant externe chargé de sa réalisation.

C'est dans cet état d'esprit que nous avons travaillé avec les huit communes du bassin de Thonon-les-Bains en Haute-Savoie, qui voulaient construire un Contrat local de sécurité en partenariat avec la sous-préfecture, le procureur de la République, le commissaire de police et les représentants de l'Éducation nationale.

Ce bassin de vie bénéficie d'un environnement social et économique favorable, qui l'a longtemps mis à l'abri des tensions. Mais sous l'effet du développement démographique qui lui confère les caractéristiques d'une aire urbaine, il doit faire face à l'apparition de dysfonctionnements sociaux et à une montée de l'insécurité dont il pensait être protégé. En ce sens il est emblématique des nouveaux territoires de l'insécurité qu'on trouve maintenant au-delà des hyper-concentrations urbaines.

La méthode s'est voulue « participative » dans le sens où elle a cherché à élargir le cercle des personnes concernées au-delà des acteurs canoniques de la sécurité et de la responsabilité politique. En les rassemblant le plus souvent possible pour des entretiens collectifs, elle a pris le parti de leurs proposer non seulement de répondre aux questions du diagnostic, mais aussi d'apporter leurs propres appréciations, de réagir aux premières hypothèses explicatives et d'envisager les pistes de travail qu'ils accepteraient de suivre dans la mise en œuvre du CLS.

LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE D'UN DIAGNOSTIC « PARTICIPATIF » : EXPERTISE ET INDÉPENDANCE

L'excès de « modélisation » des « diagnostics experts » des premiers CLS, avait produit un mouvement de reflux et de doute sur l'utilité de telles procédures. Une fois cette période passée, et les

corrections opérées, la démarche s'est peu à peu installée comme un outil ordinaire d'élaboration des politiques locales de prévention et de sécurité. On peut même dire qu'elle est à la mode.

Elle correspond à un besoin réel si elle sait répondre à deux attentes principales : l'expertise et l'indépendance. En effet, la légitimité de la démarche incarnée par un intervenant externe se construit à la confluence de ces deux dimensions. La première doit lui permettre de se situer de plain-pied avec les experts locaux spécialisés (commissaire de police, magistrats, élus, travailleurs sociaux, transporteur...), autant qu'avec les « experts bruts » que représentent les habitants ou les professionnels non spécialisés en matière de sécurité.

Pour l'indépendance, l'extériorité est une aide, mais ne constitue pas une garantie. Choisi par plusieurs autorités (communes, préfecture, justice), aux intérêts naturellement divergents, l'intervenant externe ne doit pas se laisser instrumentaliser dans les rapports de force de la géopolitique locale. Cette aptitude à rester à équidistance des différents intérêts dépend du niveau de lisibilité qu'il parvient à leur donner, et de la clarté du système qu'il constitue avec le comité de pilotage dans lequel ces différences doivent pouvoir s'exprimer pour être arbitrées.

Pour la démarche thononaise, un comité de pilotage réunissant huit maires, un sous-préfet, un procureur de la République, un commissaire de police, un commandant de gendarmerie, deux représentants de l'Éducation nationale et la coordinatrice du CCPD de la ville-centre, s'est réuni trois fois pour cadrer les différentes étapes et produire sa réflexion propre.

LES TROIS PROBLÈMES RÉCURRENTS D'UN DIAGNOSTIC

Comme toute démarche d'observation sociale, les diagnostics de sécurité sont confrontés à trois types de problèmes méthodologiques.

Le temps

Plusieurs facteurs concourent à « prendre » du temps au-delà de ce que souhaitent initialement les décideurs locaux qui lancent un processus de diagnostic. Le premier consiste à les faire sortir de la seule « rationalité de l'ingénieur » qui organise linéairement le diagnostic, les préconisations, la décision, l'action. Dans les faits le processus est plus itératif et les phases sont intriquées : l'observation valide des hypothèses mais en fait surgit d'autres, en sollicitant de l'information elle stimule le tissu local et le modifie

en révélant de nouveaux acteurs, des ressources nouvelles apparaissent lorsque la valeur de l'information se mesure plus à sa capacité à circuler dans les réseaux qu'à rester détenue à des fins propres.

Si le diagnostic ne veut pas être une procédure savante chargée de porter un regard surplombant sur les problèmes, mais un processus pour faire évoluer le tissu qu'il observe, cela prend du temps. Il faut pouvoir compter six mois entre le début de la démarche et son issue. Mais il n'est pas rare que les cahiers des charges en prévoient la moitié... Alors que les décideurs locaux savent « qu'on ne fait pas pousser l'herbe en lui tirant dessus », ils ont plus de mal à accepter la maturation nécessaire à la mobilisation des acteurs.

Le territoire

Si les huit communes investies dans le CLS constituent une unité urbaine, elles ne représentent pas une entité administrative ou politique. Engagées par ailleurs dans des logiques d'intercommunalité différentes, elles ont dû réfléchir avec la préfecture à la structure juridique qui pourrait servir de base au CLS intercommunal. Malgré la difficulté, cette réflexion s'est posée dès le départ et n'a pas freiné, ni fait écran au travail de contenu qui s'effectuait.

Ensuite, le cadre géographique des politiques de sécurité n'est pas normalisé et ne correspond que très rarement à celui de l'aménagement, des administrations ou de la statistique.

À l'occasion du diagnostic, les élus découvrent que le territoire géographique sert de support à une multitude d'interventions qui possèdent elles aussi leurs « territoires institutionnels ».

Cette entrée par les territoires (géographiques ou institutionnels) s'avère efficace pour identifier pragmatiquement les problèmes. Première démarche contractuelle d'envergure dans un bassin qui n'a jamais bénéficié de politiques prioritaires (contrat de ville), le diagnostic de sécurité a dû installer une culture de la mise en réseau formalisée. Mais elle n'a pas eu à lutter contre la désillusion attachée à « la participation » des habitants ou à l'injonction au « partenariat ». Au contraire, elle a rencontré un appétit de travail en commun qui cherchait surtout les méthodes de sa réalisation : écouter les points de vue singuliers, identifier les problèmes communs, fixer des objectifs concrets et mettre en place une procédure de validation institutionnelle qui légitime les acteurs engagés.

La démarche vue par l'un des partenaires, Hervé Robin, procureur de la République du parquet de Thonon-les-Bains

Pourquoi, dès le diagnostic, avoir montré autant d'intérêt au futur CLSPD ?

La démarche « partenariale du CLSPD » correspond à la politique pénale que j'avais annoncée lors de mon arrivée à Thonon, comme la prévention de la récidive, la mise en place de structures alternatives aux poursuites, de MJD, etc.

C'est aussi, en travaillant avec les différents interlocuteurs, en donnant mes chiffres en toute transparence, une manière pour moi d'expliquer mes objectifs, mais aussi de trouver des moyens pour leur mise en œuvre ! Les autres acteurs ont ainsi mieux compris la réponse judiciaire, plus préventive que répressive ! Ils peuvent aussi être des relais efficaces d'information aux habitants.

Aucun a priori défavorable comme c'est le cas « ailleurs » ?

Non. Le traitement de la délinquance n'est pas qu'une affaire de parquet, on marche tous dans la même direction. Et puis, de façon plus terre-à-terre, travailler autour du futur contrat a amélioré les relations entre tout le monde !

Quels sont les points « particuliers » que vous avez défendus ?

Je citerais la mise en place d'un protocole « Éducation nationale, Police, Justice » pour traiter certaines violences en milieu scolaire, des procédures simplifiées avec les grandes surfaces et les transports pour traiter de l'impunité des mineurs, l'ouverture récente d'un tribunal pour enfants et d'une Maison de justice et du droit et enfin le développement des alternatives aux poursuites pour les mineurs. ■

Propos recueillis par Christine LUTIAU

Le champ de l'observation

Un diagnostic de sécurité ne peut pas être qu'un diagnostic de la délinquance. Au-delà de l'enregistrement de la délinquance apparente qui reste indispensable, on s'intéresse au sentiment d'insécurité que ressentent les habitants ou les professionnels exposés aux incivilités (comportements) et aux nuisances (environnementales). La norme pénale n'est pas l'unique qualificateur des phénomènes. Ce faisant le champ d'observation s'élargit, le nombre des acteurs se multiplie et l'objet du diagnostic risque de se diluer dans la généralité des problèmes sociaux.

Dans cette perspective, l'accompagnement pédagogique est indispensable ! On ne peut pas mobiliser des acteurs sans augmenter l'intelligibilité qu'ils ont des phénomènes sur lesquels ils doivent agir. Derrière la simplification du débat médiatique, la complexité du terrain fait rage. La coproduction de sécurité passe par l'acculturation des acteurs spécialisés (magistrats, policiers, travailleurs sociaux...) et par la formation des acteurs non spécialisés (commerçants, habitants, transporteurs, enseignants...).

Le diagnostic de sécurité à vocation mobilisatrice est une démarche spécialisée mais transdisciplinaire. Par nature, elle est toujours partagée entre le désir de couvrir le champ le plus vaste possible et sa capacité de traitement qui reste limitée si elle veut rester opérationnelle.

Pour assurer une pérennité au processus, cette philosophie de l'action (expertise technique, méthodologie de mobilisation collective, accompagnements de tous les acteurs), est à conserver par le coordonnateur tout au long de la conduite du contrat.

TROUVER DES RAISONS D'AGIR

Un diagnostic de sécurité tel que nous le concevons ne poursuit pas un objectif « savant » pour lui-même. Il cherche à produire une information intégrant une dimension stratégique utile à l'action. Pour cela, il produit les descripteurs essentiels de la délinquance et de l'insécurité pour objectiver des situations et susciter une réflexion sur le lien qui s'établit entre ces faits d'insécurité, le vécu des habitants et l'effectivité des réponses institutionnelles. Mais son objet n'est pas de décrire les phénomènes par le menu. Il consiste surtout à prioriser les problèmes, identifier les ressources mobilisables et donner aux acteurs des raisons d'agir. Les évaluations dont nous disposons¹ établissent clairement

que la vitalité des CLS qui fonctionnent bien réside dans la dynamique des acteurs, dans leur capacité à se mettre en mouvement sur des enjeux partagés. Et pour cela la valeur dynamique du diagnostic préalable est supérieure à sa valeur scientifique. ■

Gilbert BERLIOZ

1. Celles que nous avons personnellement conduites comme celles qui sont issues de la cellule nationale d'évaluation des CLS pilotée par le préfet Lefèvre.

