



Les acteurs des politiques locales de sécurité : une « magistrature sociale »

Anne Wyvekens, sociologue, dirige le département de la recherche à l'IHESI. En quelque vingt années de politiques locales de sécurité, le système partenarial est devenu une évidence, il s'est ouvert (avec l'arrivée de la police et de la justice en particulier), tout en se limitant aux institutions au risque de tourner sur lui-même. À la lumière de l'expérience nord-américaine, l'auteur invite à y associer les habitants sur un pied d'égalité – condition pour un partenariat en prise avec l'action –, le maire ayant l'autorité pour animer ce nouveau rapport.

LES POLITIQUES LOCALES de sécurité ont été « inventées » dans les années 1980, face à la montée de la petite délinquance et des incivilités, à l'accroissement du sentiment d'insécurité, alors que l'intervention pénale montrait ses limites tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif. Elles marquent la fin du monopole des autorités répressives sur le terrain du traitement de la délinquance et le début d'une approche transversale qui, axée dans un premier temps sur la notion de prévention, se donne pour objectif de compléter l'action répressive par celle d'un ensemble d'autres agences supposées œuvrer de concert, en partenariat, et non plus de façon isolée chacune dans son domaine de compétence. Qui sont ces acteurs ? Quelles relations entretiennent-ils les uns avec les autres ? Pour aborder ces questions, pour montrer les avancées, mais aussi les limites de notre système d'acteurs, deux angles de vue, complémentaires : l'un diachronique, car le passé éclaire le présent ; l'autre transatlantique, car l'ailleurs éclaire l'ici.

DES CCPD AUX CLSPD : ENSEMBLE, FAIRE FACE

Sur le papier, la composition du partenariat n'a pas substantiellement varié au cours des années. Police, justice, préfecture, mairie, travailleurs sociaux, associations, membres de la société civile intéressés à un titre ou à un autre par les questions de délinquance, tous y figurent depuis l'origine. Le partenariat se veut élargi, il est institutionnel. L'implication des différents acteurs, elle, a évolué, de même que les relations qu'ils entretiennent les uns avec les autres. Le partenariat des années 1980, axé sur la prévention, a mobilisé essentiellement des intervenants du monde associatif, travailleurs sociaux, animateurs divers, pour une action où la dimension sociale était centrale, étroitement liée aux actions municipales existantes. La police et la justice sont présentes, mais dans le registre de la représentation plus que de la présence active. L'école est encore un sanctuaire, hostile à toute idée de collabora-

tion avec la police. Quant au monde marchand, bailleurs, transporteurs, commerçants se considèrent comme des consommateurs de sécurité face à un État prestataire... et la prévention sociale, en tout état de cause, ne les inspire guère.

Les années 1990 voient progressivement se rapprocher les acteurs pénaux et les autres. Police et justice créent leurs propres scènes (plans départementaux et locaux de sécurité, maisons de justice et du droit, signalement scolaire), pendant que les acteurs non pénaux, soumis à la pression des événements, finissent par dépasser les tabous – peur d'entrer dans une logique de délation ou refus d'endosser une responsabilité considérée comme étant celle de l'État – les empêchant de travailler avec la police et la justice. Un bel exemple de ces rapprochements se trouve dans les premiers groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD), établis dans le ressort du tribunal de Bobigny à partir de 1996. Un parquet particulièrement volontariste, décidé à « traiter » quelques quartiers particulièrement dégradés, a réussi à mobiliser, les uns après les autres, les différents acteurs présents sur ces quartiers, rencontrant la « détresse » de ceux-ci et nouant avec eux un système d'échange d'abord bilatéral, ensuite multilatéral, dans lequel finalement toutes ces institutions voyaient leur autorité renforcée. Soit ce qu'avec Jacques Donzelot nous avons appelé une « magistrature sociale » : un partenariat institutionnel dont l'enjeu est, grâce à l'implication du parquet, la restauration de l'autorité (magistère) des différentes institutions d'intégration sociale. Tel est le grand pas qui semble franchi : une façon de travailler ensemble qui dépasse les clivages traditionnels – prévention répression – dans le souci commun de traiter efficacement des territoires.

L'adoption de la formule des contrats locaux de sécurité représente à la fois l'enregistrement et l'accélération de ce mouvement. C'est bien la sécurité qui pose problème. On le dit, et le fait de le dire encourage des partenaires autrefois réticents à entrer dans la danse. Les CLS dressent le paysage d'un partenariat où la police et la justice ont pris place – même si certains procureurs traînent encore un peu la patte –, où l'Éducation nationale est présente – même si c'est parfois de façon stéréotypée, avec des actions « recopiées dans le BO » – où bailleurs, transporteurs et commerçants jouent leur partition – même si d'aucuns affirment que les partenariats les plus efficaces vivent plutôt en dehors des structures. Le partenariat est devenu une évidence. Un plaisir, même, ainsi qu'en témoigne cette remarque, glanée au cours d'un entre-

rien de recherche, évoquant « *la joie des gens quand ils se rencontrent* ». On pourrait aller plus loin, en disant que le partenariat est devenu un objectif en lui-même. Comment le faire fonctionner? Comment gommer les aspérités? Comment faire circuler l'information? sont des questions récurrentes, qui parfois prennent le pas sur les questions relatives à l'action elle-même. C'est un peu comme si le partenariat s'était arrêté à cette fonction qu'il a, par lui-même, en matière de sécurité : celle de rassurer les différents acteurs, qui trouvent dans la confrontation de leurs difficultés et de leurs façons de les résoudre une force valant, en tant que telle, réponse aux problèmes d'insécurité.

VU D'AMÉRIQUE : ET LES HABITANTS?

C'est là que le second regard, comparatif, vient compléter le premier et montrer la limite de notre façon d'élargir l'éventail des acteurs de la sécurité. Le partenariat est ouvert, certes, mais exclusivement institutionnel. Les habitants en sont les grands absents et tout le « système » porte la marque de cette absence. C'est ce que le détour par les États-Unis¹ permet de mesurer, de façon plus édifiante que la seule observation des pratiques françaises. Là où le *community policing*, à Chicago par exemple, pratique une forme de rencontre entre la police et la population où **la police prend en compte** les préoccupations – même non strictement sécuritaires – des habitants, et **rend des comptes** à ceux-ci sur la façon dont elle y a répondu, là où il instaure une collaboration – entre la police, les services de la ville, et les habitants – dont l'enjeu est **la résolution de problèmes**, les politiques françaises « impliquent » les habitants d'une façon doublement différente. Les habitants ne sont pas des partenaires comme les autres, tout ne leur est pas dit. Quant à l'action produite par notre partenariat, il n'est pas question de *problem solving*, mais d'une politique de proximité qui a pour enjeu essentiel, dans une relation verticale entre institutions et habitants, de pratiquer une pédagogie du droit fort éloignée de toute remise en question des fonctionnements institutionnels. Au-delà des remarques classiques sur le partenariat – personnalisation des rapports, implication différentielle des magistrats, persistance du clivage prévention-répression, etc. – deux débats actuels illustrent cette double différence et précisent la consistance de notre « magistrature sociale » : la circulation de l'information entre les différents acteurs, avec la notion de « secret partagé » et le rôle du maire dans le pilotage des politiques de sécurité.

Le secret partagé

La question du « secret partagé » fait couler beaucoup d'encre. L'expression renvoie au problème particulier de la communication entre acteurs d'informations nominatives : « donner des noms ». Peut-on, dans le cadre d'une cellule de veille, par exemple, ou dans celui dit de la veille éducative, travailler efficacement tout en respectant les règles du secret professionnel? Comment appliquer ces règles? Comment les adapter? Quelles sont les informations qui en relèvent? Quels sont les acteurs qui y sont soumis? Quels sont ceux à qui une information peut ou ne peut pas être communiquée?

Faire circuler l'information, nominative ou non, la partager, n'est pas une opération innocente. Au souci de protéger les individus s'ajoute celui, tout aussi fort, qu'à chaque corporation de protéger ses intérêts, de préserver son image. Les travailleurs sociaux sont ceux qui invoquent le plus volontiers l'impératif de confidentialité. On retrouve là leur vieille méfiance vis-à-vis de la police et de la justice, mais aussi le fait qu'ils sont les plus sensibles aux remises en question dont leur profession est l'objet, et à l'inconfort qui en résulte pour eux. Il arrive aussi, à l'inverse, que policiers et magistrats, convaincus d'être les professionnels les plus légitimes, affirment ne pouvoir être efficaces que moyennant une certaine « discrétion ». Mais il ne s'agit aussi, parfois, que de ne pas avouer qu'ils ne disposent tout simplement pas des informations qui leur sont demandées. De même pour l'Éducation nationale : ne pas dénoncer des élèves? Ou ne pas montrer qu'on ne sait pas exactement quelles proportions prend, par exemple, l'absentéisme? Ou qu'on le sait trop bien? **Chaque profession, dans son domaine, craint ce que le partage de l'information représente en terme de jugement possible de son action.**

Si le « secret partagé » traduit la difficulté qu'ont les institutions à s'exposer les unes aux autres, là n'est sans doute pas l'essentiel. Il y a, derrière cette expression, une autre « révélation », corollaire de la première mais moins souvent soulignée : ce partage du secret, quand il a lieu, concerne les institutions uniquement, à l'exclusion des habitants. Ceux-ci ne doivent pas tout savoir, surtout pas. En témoignent ces comités de suivi de CLS auxquels ils ne sont conviés qu'une fois sur deux, « parce qu'il y a des choses que les institutions ne peuvent évoquer qu'entre elles ». Les *beat meetings*, ces réunions où la police de Chicago rencontre les habitants, sont le lieu où elle les informe de ce qui se passe sur le quartier, parce que c'est leur quartier, qu'elle les invite à prendre en charge avec elle. Le lieu

aussi où elle rend compte de son action, où elle s'expose donc – non seulement à d'autres institutions mais aux usagers eux-mêmes. Il y a, dans notre façon de mener les politiques, une dimension tutélaire qui se trouve à l'opposé de toute participation, à commencer par la participation au savoir. Et la protection de l'individu au nom de laquelle le secret est secret fait peu de cas de l'intérêt de la communauté qui peut être de savoir ce qui s'y passe. **Que le secret soit partagé ou non, c'est encore une façon d'exclure les gens.** La seule question que pose cette formule consiste à savoir qui peut savoir quoi... parmi les institutionnels, parmi ceux qui peuvent le bien des gens. Pas ce que les gens peuvent savoir, et donc ce qu'ils peuvent faire.

La police du maire?

Qui pilote le partenariat? Quelle est, plus précisément, la place du maire dans les politiques locales de sécurité? Autre question débattue aujourd'hui. Les politiques de prévention s'étaient vu reprocher leur « municipalisation », et la prédominance de ce que l'on a appelé une logique de guichet. Le dispositif des CLS, où le maire se trouve encadré par le préfet et le procureur, répond au souci de réintroduire un peu d'État, pendant que, sur le terrain, la politique de sécurité s'organise et est mise en œuvre au niveau municipal, avec notamment la multiplication et la professionnalisation des chargés de mission « prévention-sécurité ». Avec les CLSPD, le rôle d'animateur et de coordonnateur du maire en matière de sécurité est reconnu par les textes².

La France ne consacre pas pour autant une situation « à l'américaine ». La place accordée au maire dans les politiques locales de sécurité n'est centrale que « de fait », implicitement en quelque sorte, et pas plus en tout cas que ne le permet la méfiance républicaine vis-à-vis de tout ce qui pourrait ressembler à une « police des maires ». Elle s'inscrit par là dans le droit fil de notre magistrature sociale, club réservé aux institutions, qui jamais ne se mettent en situation de rendre des comptes aux citoyens. À Chicago, où le maire est aussi le chef de la police, cette relation forte permet, précisément, que la police ne laisse sans réponse aucune des demandes des habitants, qu'elles soient ou non sécuritaires, y compris donc quand elles concernent des questions de voirie, de sécurité routière, de propreté des espaces publics. Dans les *beat meetings*, ce genre de problème fait immédiatement l'objet d'un renvoi vers les services municipaux, et la police, lors de la réunion suivante, rend compte aux habitants des démarches effectuées. Les services

de la ville, eux-mêmes, rendent des comptes. Les appels reçus par le 311 (qui permet de joindre la police pour des situations non urgentes) sont transmis aux services de la ville, où ils reçoivent un numéro d'enregistrement qui permet aux usagers de s'informer des suites réservées à leur requête.

Qu'en est-il en France? La parole donnée aux habitants lors des rares réunions auxquelles ils sont invités à parler de sécurité leur est tout aussitôt reprise, parce que disqualifiée : « Ils parlent de poubelles renversées ou de stationnement gênant, quand on leur demande de parler de sécurité », ou bien : « Tout ce qu'ils demandent, c'est plus de répression ». Ce qui fait la différence, entre l'Amérique et la France, c'est bien la place accordée aux habitants. Là-bas, **leur parole n'est pas disqualifiée.** Ils sont sur un pied d'égalité avec la police qui, en échange de la considération qu'elle apporte à leurs préoccupations, peut avec succès leur demander de travailler avec elle. Le rapport aux habitants, en France, est vertical. Le contenu des CLS consiste à se rapprocher des habitants, certes, mais pas pour travailler avec eux. À travers des dispositifs comme les emplois-jeunes ou les « maisons » (de justice, de services publics), l'enjeu est de pratiquer à leur égard une pédagogie du droit, de leur rappeler leurs droits et leurs devoirs, seule façon de les tenir à l'écart d'une délinquance qui ne s'explique que par le manque de sollicitude des institutions à leur égard et la méconnaissance qui est la leur des obligations de la vie en société.

L'expression « magistrature sociale » évolue de ce fait : le qualificatif « social » vient s'appliquer à l'action. Restauration d'une autorité, certes, mais d'une autorité tutélaire, s'inscrivant dans un rapport vertical avec une population objet d'actions à caractère essentiellement social. Un rapport différent, où les gens ne soient pas « pédagogisés », infantilisés, le maire n'est-il pas le seul à être en position de le « tenir », comme premier destinataire des plaintes et ayant seul véritablement des comptes à rendre, à ses électeurs, à ses administrés? ■

Anne WYVEKENS

1. J. Donzelot, avec C. Mével et A. Wyvekens, *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris Seuil, 2003.

2. LOPSI du 29 août 2002. Le décret du 17 juillet 2002 instituant les CLSPD prévoit en outre (art. 4) que « les maires seront informés sans délai des actes graves de délinquance commis dans leur commune », ainsi que, une fois par an au moins, « de l'ensemble des moyens mis en œuvre par l'État dans la commune ».