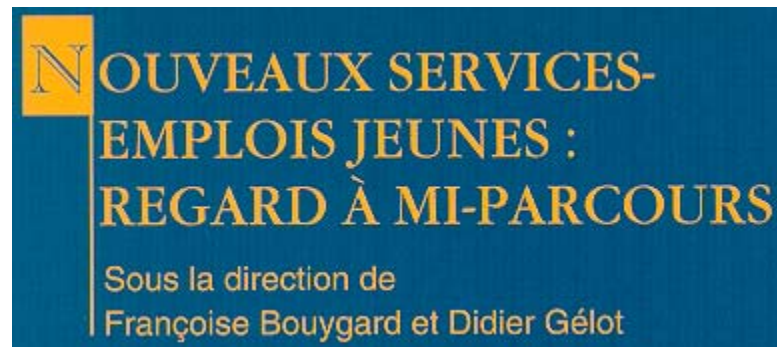


Extrait de :

CAHIER TRAVAIL ET EMPLOI



La documentation française
2002

De l'incidence des conventions territoriales sur la mobilisation du dispositif : le cas des politiques de sécurité

Philippe ESTEBE
Catherine GORGEON
Hervé LEON

Le lancement du dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » s'inscrit dans un contexte, celui des années 1990, où se sont opérées des mutations importantes des politiques en matière de sécurité-tranquillité publique. Une redistribution des cartes entre Etat et collectivités a ainsi donné au local un rôle nouveau et de premier plan dans la gestion des phénomènes d'insécurité. Malgré elles ou de manière plus volontaire, les municipalités sont ainsi devenues des acteurs de premier ordre sur cette question, les unes n'hésitant pas à afficher leurs intentions, les autres restant plus discrètes quant à leur implication dans ce champ particulier des politiques publiques alors considéré comme particulièrement sensible au niveau de l'opinion. Dans un tel contexte de refonte implicite des responsabilités et prérogatives des acteurs publics, la naissance opportune du programme « Nouveaux services - Emplois jeunes » s'est trouvée de fait « surinvestie » par le local, ce dernier ayant immédiatement perçu l'usage majeur qu'un tel dispositif pourrait être conduit à jouer dans l'organisation et l'animation de ces nouvelles orientations politiques.

Comment, dès lors, un dispositif comme celui-ci a-t-il, dans des contextes locaux variés quant au système de représentations et d'actions sur la sécurité, pu être interprété ? Son utilisation à l'échelle locale répond-elle de façon parallèle à une variation d'usage tout aussi contrastée que le sont les politiques qui l'encadrent ? Enfin, un tel dispositif a-t-il eu des répercussions et un impact sur les politiques elles mêmes ?

■ De la lutte contre la délinquance au maintien de la cohésion sociale

Dans les années 1980, nous assistons à la fin d'un partage des tâches entre l'Etat (chargé jusqu'alors de la répression) et les collectivités territoriales (chargées de la prévention) qui va marquer très concrètement l'origine des politiques locales de sécurité et de tranquillité publique

en France. En effet, la diffusion massive de l'insécurité à laquelle se trouvent confrontés non seulement les populations des quartiers, mais aussi les services publics ordinaires, vient remettre en cause le socle référentiel qui structurait jusqu'alors les conceptions partagées d'une politique publique en la matière. Dans un tel contexte, la discontinuité entre la sphère de la répression et celle de la prévention ainsi que l'incapacité de la police à assurer sa mission de proximité¹ viennent rompre définitivement la répartition ancienne des prérogatives attribuées à chacun au profit d'une recomposition des rôles qui donnera à l'espace local un poids réellement déterminant.

Les années 1990 ont ainsi donné forme à ces nouvelles politiques locales de sécurité dont les conceptions et les objectifs poursuivis apparaissent cependant très contrastés².

Sur le plan du diagnostic, l'analyse de l'insécurité tend en effet à opposer, en termes de causalité, ce qui relève d'une responsabilité attribuée aux auteurs de trouble et donc à des publics identifiables, de ce qui relèverait plutôt d'une diversité des facteurs de risques autour de situations locales complexes.

De même, sur le plan de la stratégie, ces politiques tendent à s'opposer sur les objectifs et moyens à mettre en œuvre pour lutter efficacement contre l'insécurité. Dans un cas, il s'agit de « faire la guerre à la délinquance » en se focalisant tout particulièrement sur les motivations et logiques qui animent le passage à l'acte dans le but de mieux pouvoir agir et anticiper sur les événements transgressifs et délictueux. Dans l'autre cas, il s'agit de rétablir ou maintenir la cohésion sociale mise à mal par le sentiment diffus d'une insécurité vécue ou perçue qu'il s'agit de combattre par une anticipation et gestion des situations à risques.

L'utilisation locale du dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » va ainsi s'inscrire dans ces différents registres qui, explicitement ou plus implicitement, délimitent les contours des politiques locales.

Trois principales polarités traversent, en effet, les principes d'intervention des systèmes locaux en matière de sécurité-tranquillité publique autour d'une part, des conceptions des politiques publiques en matière de sécurité, d'autre part, des cibles identifiées pour l'action et enfin des modalités d'encadrement des missions.

Ces différences d'approche n'ont pas été sans conséquence sur les usages locaux du dispositif « Nouveaux services – Emplois jeunes » dans le champ particulier de la sécurité-tranquillité publique.

De la contention à la régulation

La première de ces oppositions concerne le fond de la conception même des missions et des objectifs à atteindre. Elle porte d'un côté, sur l'idée que la société locale, soumise à une insécurité grandissante, doit pouvoir se protéger de cette violence qui lui est faite et de l'autre sur

¹ Cf. Monjardet, D., « Réinventer la police urbaine. Le travail policier à la question dans les quartiers », in Les Annales de la recherche urbaine, n°83-84, pp.14-22, septembre 1999.

² Gorgeon C., Estèbe P., Léon H., *De la prévention sociale à la tranquillité publique. Glissement sémantique et renouveau de l'action publique*, in Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Les dilemmes de la proximité, n°39, pp.223-241.

l'idée que celle-ci, soumise à des inégalités grandissantes, génère en son sein des phénomènes qui menacent sa cohésion interne.

• Dans le premier cas, l'utilisation des emplois jeunes aura pour fonction celle d'une interposition visant à séparer le corps sain de la société locale du corps malade qui la menace. Ainsi très globalement à C. ou plus spécifiquement au sein de certaines institutions de M. (la SETRAM³, par exemple), le diagnostic porté par les acteurs locaux sur les situations d'insécurité prend appui sur deux axes illustratifs d'un implicite accord sur cette représentation des enjeux :

- une volonté de neutralisation des auteurs de troubles dont les jeunes d'origine immigrée apparaissent représenter la figure la plus emblématique ;
- une volonté de contenir les points chauds ou sensibles du territoire urbain représentés par la géographie prioritaire et, en particulier à C., par le quartier Laurent Bonnevey (quartier dévalorisé à forte dominante immigrée dont un tiers des logements reste aujourd'hui vacant).

Ces deux axes sont affirmés comme les deux priorités d'une politique fortement encadrée par la collectivité locale. Le dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » va en conséquence, dès l'origine, se trouver mobilisé sur des missions de surveillance, de protection et d'interposition dans la relation entre des publics considérés comme réellement ou potentiellement délinquants et le reste de la population. Les missions ainsi définies vont de la surveillance des espaces verts (agents de prévention de la police municipale) à la « protection » de certains équipements publics sportifs (animateurs sportifs dont la fonction initiale était celle de « gardiens animateurs ») ou encore au maintien de l'ordre sur une ligne de bus reliant le quartier le plus sensible de la ville à un lycée professionnel (agent de médiation bus) et enfin au maintien de la paix sociale sur le quartier L.Bonnevey (correspondants de nuit). Si, depuis la mise en place de ces nouvelles fonctions, les activités ont parfois évolué vers des missions moins centrées sur les questions de sécurité, celles-ci gardent néanmoins, dans l'ensemble, une vocation première à intervenir dans une logique dominante de sécurisation des habitants ou des usagers des services publics face aux situations de conflit ou de violence qui potentiellement les menacent.

• Dans le second cas, l'utilisation des emplois jeunes a pour fonction première de rétablir des liens là où ceux-ci n'ont jamais existé ou encore là où il y a eu rupture au sein de la société locale. Ainsi, très globalement à A. et plus ponctuellement au sein de certaines institutions de M. (la Direction à l'action territoriale de la municipalité, par exemple) le diagnostic porté par les acteurs locaux prend appui sur deux volets complémentaires d'une stratégie en matière de sécurité - tranquillité publique. Il s'agit tout à la fois :

- de rétablir du lien social entre des milieux, des générations, des quartiers qui sont amenés à se côtoyer, mais ne se fréquentent plus ;
- de réaliser une interface entre la sphère décisionnelle des pouvoirs publics et l'utilisateur pour qui la distance d'avec les institutions constitue le ferment potentiel d'une réelle incompréhension entre les citoyens et les décideurs.

Ces deux volets sont ainsi affirmés comme les lignes stratégiques d'un projet plutôt partagé entre les institutions concernées. Dans ce cadre le dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » va plutôt se trouver mobilisé sur des missions d'écoute, de relation avec le public, de médiation dans les situations de tension et, globalement, d'interpellation des services ordinaires. Les missions ainsi

³ Entreprise de transport urbain de la communauté urbaine de M..

réalisées concernent tout autant la veille technique (police municipale sur l'espace public à A.), le relevé des récriminations citoyennes (agents de prévention COTRA⁴, agent de proximité de la police municipale à A.), la circulation de l'information au travers d'une fonction de relais entre habitants et services publics (Direction de l'action territoriale de M.), la médiation en cas de conflit (agents de prévention COTRA à A.) ou encore l'occupation du terrain jusqu'alors non couvert par le service public (service des sports à A.).

La logique dominante de cette intervention publique est, dans ce cas, la volonté explicite d'un rapprochement entre citoyens et institutions sur ce qui fait problème dans l'utilisation et l'usage de l'espace public. Cette attention focalisée sur la gestion d'un tel espace est perçue comme un levier possible d'une transformation future de l'action publique au niveau local.

De la gestion des publics à la gestion des territoires

La deuxième de ces oppositions qui traversent les différentes conceptions de l'intervention de l'action publique en matière de sécurité concerne le ciblage de ces politiques.

Ainsi, la stratégie implicite ou plus explicite selon les sites porte :

- d'un côté, sur l'idée que la gestion de l'insécurité doit passer par le traitement de la délinquance et en conséquence par la gestion du « noyau dur délinquant » et du public ciblé comme potentiellement transgressif au regard des règles de vie localement admises. On s'intéresse alors tout particulièrement à la carrière des délinquants ainsi qu'à la réalité sociale et territoriale des auteurs de délits pour mieux pouvoir agir, anticiper et réfréner les passages à l'acte. À C., la volonté de neutraliser les auteurs de troubles s'accompagne aussi d'une volonté de contenir les points chauds ou sensibles du territoire urbain. Le ciblage de l'action publique concerne donc des individus, des groupes ou des territoires identifiés objectivement ou virtuellement comme vecteur de transgression et de violence.
 - de l'autre côté, sur l'idée que la gestion de l'insécurité passe avant tout par un rapprochement des institutions à l'égard des usagers et des habitants qui peuvent exprimer le sentiment d'être abandonnés face à une situation qui se dégrade et de vivre ainsi dans une situation de non droit et d'exclusion. La volonté de mieux écouter et entendre les usagers ou les habitants passe, dès lors, par la perspective d'une gestion rapprochée des institutions vis-à-vis de leurs publics et par la mise en œuvre d'une territorialisation de l'action publique sur les quartiers à l'échelle locale. (cf. les partenaires locaux à A. ou la ville de M.)
- Dans le premier cas, l'utilisation des emplois jeunes aura pour fonction de contenir les publics ou les territoires qui risquent de perturber le fonctionnement normal de la ville, de jour comme de nuit. A C., le public ciblé par l'action des institutions est tout particulièrement le public des jeunes issus des quartiers d'habitat social et parmi eux ceux qui sont originaires du quartier L. B. considéré comme le plus difficile à gérer et contrôler. Au sein de ce public, les jeunes les plus visés sont les jeunes issus de l'immigration.

⁴ Entreprise de transport urbain d'A.

La ville de C. a ainsi mobilisé le dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » dans le champ particulier de la sécurité comme un outil substitutif aux politiques ordinaires sur les espaces considérés comme les plus à risques. Ces espaces sont à la fois les territoires-quartiers de la géographie prioritaire d'où sont issus les jeunes considérés comme perturbateurs (L.B., plus particulièrement) ainsi que les espaces où se créent un face à face entre ces jeunes et le reste de la ville (principalement la ligne de bus qui relie ce quartier sensible au lycée professionnel de rattachement, certains espaces du centre ville où se regroupe la jeunesse de C., les grands espaces verts de la ville, le week-end, et quelques équipements sportifs (gymnases, plateaux multi-sports et piscine) que ces jeunes ont l'habitude de fréquenter). Dans l'ensemble, là où les emplois jeunes interviennent, les métiers traditionnels sont maintenus en retrait. On en veut pour preuve les arrangements entre certaines institutions locales.

Le premier de ces arrangements concerne la gestion des tensions qui traversaient le réseau de transport sur la ligne empruntée par les jeunes du quartier L. B.. Dans un premier temps, la Police Municipale fût chargée de réguler la situation. Son intervention se solda par un échec au bout de quelques mois et c'est à la suite de cette expérience malheureuse que l'embauche d'un emploi jeune d'origine maghrébine, habitant le quartier, a pu être envisagée, la Police Municipale ayant ainsi avoué sa difficulté à résoudre ou contenir le problème posé.

Le deuxième exemple concerne la gestion, la nuit, des tensions et conflits avec certains jeunes du même quartier qui ne cessait de préoccuper les habitants et les institutions en place et tout particulièrement la Police Nationale. Une entente entre elle et les correspondants de nuits permit par délégation de gestion d'un certain nombre de situations problématiques à ces derniers, de limiter grandement les occasions d'une intervention musclée des forces de l'ordre sur un territoire où leur présence est mal perçue au risque de caillassages réguliers de leurs véhicules. Aujourd'hui, les correspondants de nuit jouent sur ce quartier la fonction de passeurs, autorisant, grâce à leur légitimité acquise auprès des jeunes, une possible intervention des médecins, des pompiers, ou même de policiers la nuit, ce qui depuis déjà quelque temps s'avérait impensable sans difficultés manifestes.

La recherche d'une réelle empathie avec le milieu d'où sont issus les auteurs de trouble devient alors un critère de choix important des procédures de recrutement des emplois jeunes chargés de ces tâches délicates sur C.. C'est explicitement le cas pour l'agent médiateur intervenant sur la ligne de bus ainsi que pour les correspondants de nuits qui sont présents sur L. B.. Le premier fut recruté pour ses origines maghrébines, le fait qu'il habitait le quartier le plus sensible, mais aussi pour ses capacités à se faire respecter « naturellement » grâce à une bonne maîtrise du contact relationnel et à une pratique avérée des sports de combat. Tout cela lui permettait une reconnaissance acquise implicite par les jeunes, clairement valorisée dans le profil de poste qui lui était destiné. Ce fût le cas, également, des correspondants de nuits qui sont tous issus du quartier sur lequel ils travaillent et que l'on a cherché à recruter dans les différentes communautés présentes au sein de la cité HLM (principalement turque et maghrébine). Ainsi, la connaissance des rituels, des codes de conduite, du milieu social et familial pouvait apparaître comme un passage obligé afin de mieux maîtriser et contrôler les cibles en direction desquels ces nouveaux emplois étaient censés intervenir.

- Dans le second cas, l'utilisation des emplois jeunes a pour fonction de relayer la parole des habitants, de s'en faire l'interprète et le relais, de jouer à l'occasion le rôle de médiateur entre institutions et usagers ou encore entre les usagers eux-mêmes.

À A., cette fonction de lien entre pouvoir et citoyen, entre institutions et usagers, constitue l'enjeu majeur des missions confiées aux emplois jeunes dans le cadre de cette politique. Contrairement au cas précédent, le dispositif est ici perçu comme le levier essentiel d'une démarche de territorialisation de l'action publique appelée de toute force par la Ville d'A. et qui est censée représenter en soi une réponse aux problématiques posées tant au regard de l'exclusion que du sentiment d'insécurité sur les quartiers.

Le rapprochement d'avec la population est, dans l'esprit de la Ville et de ses partenaires locaux, une garantie d'apaisement sur la question sensible de la sécurité. La démarche engagée par la Direction de l'action territoriale à M. s'en rapproche également. De ce fait, il ne s'agit pas, en effet, pour les acteurs publics de gérer la question par un recentrage sur des publics ou des territoires considérés comme pathogènes, mais au contraire de garantir à tous l'accessibilité à l'espace public par le biais d'une action territoriale généralisée et surtout non spécialisée. L'ensemble des quartiers est ainsi concerné, de même que l'ensemble des réseaux de transport en commun. Le renforcement, voire tout simplement la réalité d'une présence visible des pouvoirs publics sur le terrain doit avoir une fonction d'interpellation des services ordinaires plus que de contention des problèmes. Cette présence effective doit pouvoir ainsi rendre plus lisibles les dysfonctionnements existants sur les quartiers mais aussi pouvoir faire remonter les plaintes et protestations des usagers (cf. le rôle des agents de proximité de la police municipale d'A., des agents de prévention de la COTRA, de ceux de la Direction de l'action territoriale de la Ville de M.). Au regard d'une telle démarche, chaque partenaire a pris ainsi ses responsabilités institutionnelles et participe, à son niveau, à l'attention nécessaire portée à la gestion de l'espace public tant dans l'écoute des usagers que dans le suivi des actions sur le terrain.

L'enjeu n'était pas seulement de répondre instantanément aux situations qui posent problème ou difficulté mais aussi d'engager un processus de transformation de l'action publique par le biais d'une gestion territoriale partagée. Sur A., le Contrat Local de Sécurité avait déjà initié une démarche qui faisait du territoire un enjeu premier de gestion partagée de la sécurité. L'ensemble des institutions avaient ainsi pris pour référence commune les quartiers définis par la Ville dans un souci de production régulière d'un diagnostic en commun (cf. l'adaptation du découpage de la Police Nationale, les territoires de gestion des antennes décentralisées d'A. Habitat...). Elles ont aussi, dans le cadre du dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » mis en œuvre une coordination régulière par quartier de l'ensemble de ces emplois et des emplois traditionnels s'y référant dans une perspective d'optimisation du service rendu au sein d'une politique locale de proximité dont la sécurité n'est qu'un des aspects.

De la gestion municipale ou institutionnelle à la gestion partenariale

La troisième et dernière des oppositions porte sur les modalités même de l'encadrement des missions, avec :

- D'un côté, sur l'idée que la gestion de l'insécurité doit répondre à une plus grande optimisation des réponses de chaque institution vis-à-vis de l'espace

public en assurant si nécessaire une prérogative municipale par substitution aux institutions ou opérateurs présents qui ne peuvent ou ne veulent pas assumer cette mission (ex. : embauche de l'emploi jeune intervenant sur le réseau de transport de C. Bus par la Ville de C.). La sécurité est ainsi conçue comme le produit d'une addition des performances institutionnelles là où les problèmes se posent.

- De l'autre, sur l'idée que la lutte contre l'insécurité ne peut être que la résultante d'une stratégie de gestion partagée de l'espace public par l'ensemble des institutions concernées (ex. : partenariat sur A.).

- Dans la première optique, l'utilisation du dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » a pour objectif de renforcer l'action de chaque institution qui, sur tel ou tel segment de l'espace public, se trouve placée en difficulté dans son rôle de gestionnaire ou de prestataire de service public. Le dispositif est ainsi perçu comme un maillon supplémentaire de l'action publique créé à un moment donné et dont le rôle serait de pouvoir participer à la recherche d'une normalisation des situations dégradées et ce, dans la perspective d'un rapide retour à la normale, tant pour les usagers que pour les institutions. Il s'agit donc, dans l'esprit de ses utilisateurs, d'un dispositif de secours qui peut aider à résoudre des difficultés qu'ils considèrent comme passagères et être utilisé de façon exceptionnelle aux fins d'une résolution à court terme des problèmes rencontrés. L'utilisation du dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » vient ainsi renforcer la présence institutionnelle sur l'espace public de manière affichée (ex. : les agents de prévention de la SETRAM qui portent un uniforme repérable sur lequel est lisiblement précisée leur fonction) ou plus discrète (agent de prévention de C. Bus qui n'a aucun signe distinctif pouvant permettre à l'utilisateur de le repérer). Dans le cas de l'affichage, l'institution a pour but de rendre lisible sa préoccupation en matière de prévention à l'égard de tous les publics et fait ainsi le pari que cette présence visible contribuera à rassurer. Dans l'autre cas, où la discrétion reste de mise afin d'éviter paradoxalement de renforcer l'insécurité par la présence même d'agents qui en symboliseraient le risque potentiel, l'institution a pour principal but de rendre lisible la présence de ses agents au seul public ciblé par son intervention. C'est grâce à l'interconnaissance qui organise en amont les relations entre les emplois jeunes et le public ciblé que s'élabore, dans le secret et à l'insu des autres usagers, un aménagement négocié des règles de conduite sur l'espace public avec ceux qui sont sensés les enfreindre.

- Dans la seconde optique, l'utilisation du dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » tend à dépasser la seule présence et responsabilisation de chacune des institutions sur l'espace public pour s'inscrire dans une dynamique territoriale nouvelle. Il est l'occasion concrète de mettre en application une réflexion qui, jusqu'alors, restait quelque peu théorique sur la responsabilité partagée des institutions à l'égard de la gestion de l'espace public. En effet, le dispositif est perçu dans certains sites (globalement sur A. et partiellement sur M.) comme un maillon complémentaire de l'action publique dans le prolongement qu'il autorise à l'égard du territoire. Sans le dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes », la présence organisée des institutions sur les quartiers n'aurait, dans certains cas, jamais vu le jour. Une telle opportunité constitue alors une occasion inespérée d'engager concrètement une véritable démarche de territorialisation de l'action publique, la sécurité s'offrant comme prétexte légitime pour en amorcer l'expérimentation. Il s'agit en l'occurrence de s'assurer de façon permanente et suivie du bon fonctionnement de l'espace public et donc d'éviter ainsi que le système social et relationnel qui le régit n'entre dans une phase

de crispation ou de dégradation. L'enjeu est bien de pouvoir ainsi garantir les deux règles fondamentales qui en organisent le bon fonctionnement, à savoir son accessibilité pour tous et une gestion rigoureuse des territoires concernés. Tout d'abord, l'enjeu n'est plus d'intervenir sur les seuls espaces identifiés comme problématiques comme à C. (un quartier, une ligne de bus...), mais bien de couvrir l'ensemble du territoire communal dans une perspective de généralisation de la présence des services publics sur les quartiers quels qu'ils soient. La Direction de l'action territoriale de la ville de M. a ainsi, grâce au dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes », développé sa présence sur les quartiers par le biais de ses agents de proximité au-delà de la seule géographie prioritaire. En second lieu, cette généralisation de la présence des services publics se fonde cependant plutôt sur une logique de différenciation de l'action publique en fonction des enjeux identifiés que sur une logique d'égalité de traitement entre les différents territoires ou quartiers de référence. Pour le dire autrement, si la présence sur A. des différentes institutions est lisible sur l'ensemble des quartiers par le biais d'une démarche convergente de décentralisation des services qui ne date pas d'aujourd'hui (ex : mairies annexes, antennes HLM, postes de police...), la présence renforcée de l'action publique sur ces territoires grâce aux emplois jeunes est plus stratégiquement employée à couvrir les secteurs considérés comme les plus sensibles.

L'accessibilité à l'espace public est ainsi garantie par la présence effective des différents agents de médiation dont le rôle est d'aller au-devant de la population et ainsi de rendre effectif un service public de proximité par le biais d'un recueil des doléances et par l'observation des problèmes présents sur chaque site. Le suivi des actions sur les territoires concernés se trouve renforcé d'une certaine cohérence à A., grâce à l'organisation mensuelle de rencontres sur chacun des quartiers de la ville réunissant l'ensemble des métiers traditionnels et les emplois jeunes référents dans la perspective d'un partage transversal d'un diagnostic sur les quartiers concernés et d'une recherche de coopération entre acteurs sur la stratégie d'intervention à développer.

■ Du pragmatisme à la stratégie

L'arrivée du dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » a constitué pour l'ensemble des institutions concernées l'opportunité réelle d'un renforcement de moyens. S'agissant des missions, nous avons pu constater que, d'un site à l'autre, d'une institution à l'autre, le cadre des missions pouvait varier fortement en fonction des objectifs institutionnels ou politiques, révélateurs de conceptions pour le moins opposées des modalités de gestion de la sécurité ou de la tranquillité publique sur les territoires locaux. Par-delà ces différences de conception des missions attribuées aux emplois jeunes, les modalités d'instrumentation du dispositif s'avèrent moins clivées que ne pouvaient le suggérer ces oppositions de point de vue sur les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre pour y arriver. En effet, on assisterait plutôt à un certain pragmatisme local quant aux formes d'instrumentation du dispositif dans une logique dominante d'un renforcement des politiques ordinaires aux dépens de volontés que l'on identifie comme plus ponctuelles ou plus isolées d'user de celui-ci comme d'un réel levier stratégique vis-à-vis des politiques locales ou institutionnelles.

Le poids des intérêts particuliers face à l'intérêt général

La question de l'usage du dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » comme ressource à disposition des acteurs locaux s'est, dans un premier temps, à l'échelle de chaque institution et de chaque site, confinée à l'intérêt particulier de chacun. À titre d'exemple, les procédures d'appel au dispositif mobilisées par les municipalités concernées ont répondu, en premier lieu, aux attendus de chaque service plus qu'à une logique municipale prééminente. Si les objectifs financiers sensés cadrer les possibilités d'y avoir recours étaient généralement fixés à l'échelle budgétaire des communes, celles-ci s'en remettaient néanmoins aux différents services pour évaluer leurs besoins propres quitte à arbitrer, après coup, les éventuels dépassements. La ville de C. s'était ainsi fixé un objectif de quarante-six embauches parmi après avoir fait appel à ses services pour valider la répartition de ces emplois en fonction des projets et demandes de chacun d'entre eux. C'est généralement la logique segmentée des services qui a prévalu dans les choix et l'arbitrage dès lors qu'elle ne créait pas de déséquilibres manifestes dans l'organisation technique, administrative et financière de l'institution municipale. En fonction des recommandations faites par les services, la DRH a ainsi géré le recrutement et l'embauche de ces emplois pour la Ville.

De même, ces procédures d'appel ont elles été dictées, sur le plan local, par des logiques plus institutionnelles que politiques.

C'est avant tout, la logique d'organisation centrée sur l'intérêt propre de chaque service, de chaque institution, qui a prédéterminé son usage. Il n'y a jamais eu à l'échelle des trois sites de C., A. ou de M. de débat, au sein des villes ou entre les institutions, qui permette de décider stratégiquement des choix à opérer. La question de l'usage du dispositif comme moyen d'une politique partagée (entre services ou entre institutions) fût dans l'ensemble fortement esquivé. C'est en l'occurrence bien plus la logique organisationnelle que la logique politique qui s'est emparée du dispositif.

La thématique de la sécurité-tranquillité publique n'a jamais constitué en tant que telle, sauf à la marge, une préoccupation première dans la stratégie d'embauche mise en avant par les Villes. L'usage du dispositif comme vecteur d'une possible mise en cohérence des acteurs municipaux ou locaux autour d'une politique publique de sécurité partagée ne s'est pour ainsi dire jamais posé de cette manière, sauf peut être plus récemment sur A. au travers, nous l'avons dit, d'une coordination des emplois jeunes au niveau de chaque quartier, mais dont l'objet n'est pas seulement la sécurité. Ce n'est qu'*a posteriori*, dans le cadre d'un débat au sein du CLS, que sur le site de M. l'idée d'une formation commune à l'ensemble des emplois jeunes issus des diverses institutions concernées (des ADS de la Police Nationale aux ALMS de la Ville de M.) fût ainsi suggérée autour d'un tronc commun sur la gestion théorique des situations de violence et de stress. Cette initiative, qui allait dans le sens d'une recherche de cohérence d'une politique locale, n'aboutira que partiellement dans un contexte plutôt soumis à un véritable éclatement des institutions plus qu'à une réelle convergence d'intérêt des acteurs locaux sur la question de la sécurité-tranquillité publique. C'est sans nul doute à C. que la question de l'usage du dispositif comme outil privilégié d'une politique locale de sécurité s'est posé avec plus d'évidence entre les différents acteurs concernés (Etat, Ville de C., C. Bus ou encore C. Habitat⁵). La solution retenue privilégia un usage du dispositif qui implicitement faisait de la Ville le principal garant de l'intérêt

⁵ Organisme HLM de la ville d'A.

général sur les questions de tranquillité publique, celle-ci se substituant en partie aux institutions dans le portage technique et administratif du dispositif (cf. le statut Ville de l'emploi jeune intervenant sur la ligne de bus appartenant à l'entreprise de transport public C. Bus) et dans son encadrement politique (cf. le groupe de pilotage des correspondants de nuit).

Dans les autres sites, l'utilisation du dispositif n'a en réalité jamais fait l'objet d'une confrontation amont des points de vue institutionnels dans une perspective de gestion stratégique de celui-ci. On voit par contre apparaître en aval, sur le seul site d'A. et à l'initiative de la DDTEFP, la mise en débat des diverses formes de renouvellement ou de confortation du dispositif à propos desquelles certains acteurs, comme la Ville d'A., sont susceptibles d'orienter ou d'arbitrer les choix futurs.

De la prestation court terme à l'emploi plus durable

Faire appel au dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » c'était, dans l'esprit même des bénéficiaires de cette politique incitative, pouvoir adhérer à une démarche nouvelle. Le dispositif suggérait en effet que ces emplois s'inscrivent en décalé par rapport à l'offre déjà existante, qu'ils répondent à des besoins nouveaux. Au regard des attendus de cette politique nationale, on peut dire que, dans l'ensemble, sur nos trois sites, on retrouve l'esprit de la lettre ainsi définie.

En effet, nous assistons assez peu dans le cadre du dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » et pour les institutions que nous avons pu observer à des logiques de renforcement pur et simple de fonctions ou de métiers déjà existant. C'est, néanmoins, le cas de postes créés au sein de certains organismes HLM comme les auxiliaires de proximité d'A. Habitat dont la tâche essentielle est de renforcer celle des agents de proximité déjà en place. Au contraire, nous assistons à une grande diversité des formes, des contenus et des statuts et ceci quels que soient les sites que nous observons.

Cette diversité fait apparaître en réalité cinq principales logiques d'instrumentation attachées à ces nouveaux emplois :

- **La première de ces logiques est celle d'une substitution aux politiques ordinaires par l'externalisation et la délégation de service public de missions considérées comme extraordinaires et spécifiques.** C'est le cas des correspondants de nuits intervenants sur le territoire public communal et privé de l'OPAC de C. gérés aujourd'hui par la Régie de quartier au statut associatif ou encore, c'est celui du médiateur intervenant pour C. Bus sur une partie du réseau de transport en commun et qui bénéficie d'un statut municipal.
- **La deuxième logique est celle d'une « dérivation » des politiques ordinaires par la recherche d'une séparation explicite des rôles entre « nouveaux métiers » et « métiers traditionnels »** afin de recentrer et de remobiliser les métiers traditionnels sur leurs missions premières. Il se crée ainsi une offre parallèle aux services déjà existants qui répond au changement de donne par une redistribution effective des missions et une spécialisation renforcée des rôles. C'est explicitement le cas des agents de prévention des polices municipales de C. et d'A. (agents de proximité ou cavalières) qui permettent aujourd'hui aux policiers

en titre de se consacrer uniquement ou prioritairement à leurs missions premières de dissuasion ou de répression sur les espaces plutôt « hard » de la ville alors même que les « nouveaux métiers » investissent les espaces plutôt « soft ». Les nouveaux agents ont ainsi une fonction qui se distingue très clairement de celle des policiers municipaux. Leur grande autonomie de fonctionnement sur le terrain, leur pouvoir restreint au seul dialogue avec la population, ainsi que le caractère distinctif de leur uniforme les situent comme des agents dont le rôle consiste, avant tout, à faire acte de présence dans une relation de grande proximité avec le public sur des territoires peu couverts habituellement par le service public. C'est également le cas des agents de prévention de la SETRAM de M. dont le rôle est de gérer la relation aux usagers sur l'espace arrière des bus pendant que les conducteurs s'occupent principalement de la conduite et de l'espace avant de leur véhicule étant ainsi déchargé d'un rôle de « police » ou d'éducation à l'égard des usagers qui, dans leur esprit, échappe à leur fonction.

- **La troisième logique est celle d'un rattrapage du déficit de services publics par l'offre d'une prestation supplémentaire** sur certains territoires où les services ordinaires étaient absents de la relation au public. Ainsi l'offre de service par le biais des emplois jeunes cherche à se rapprocher au plus près des habitants dans le souci de favoriser tant l'équité que l'accessibilité aux services publics de populations qui en étaient jusqu'alors éloignées. On pense notamment, à l'offre nouvelle d'animations sportives centrées sur les espaces publics des quartiers d'habitat social dans les villes de C. et d'A.. On pense aussi aux agents de prévention des polices municipales qui, sur les espaces publics majeurs des villes de C. ou d'A., ont pour fonction de proposer aux usagers une présence rassurante du service public tout en jouant un rôle dissuasif à l'égard des infractions. On pense aussi tout particulièrement, à toutes les fonctions de délocalisation ou de déconcentration de certains services sur les quartiers de la géographie prioritaire notamment par les organismes HLM. Il s'agit essentiellement de fonctions de gestion de proximité renforcées sur les sites sensibles des trois villes concernées et tout particulièrement les villes d'A. et de M.

- **La quatrième logique est celle d'une fonction d'interpellation des services traditionnels sur la réalité des dysfonctionnements du service public** à l'échelle des quartiers par le biais d'une mission située dans l'entre deux des politiques ordinaires. Ni dedans (intégration véritable aux services existants), ni en dehors de l'institution (sous la forme de délégation ou d'externalisation), ces nouvelles missions ont pour rôle de s'inscrire à l'interface des usagers et des institutions ou services dans la perspective de relayer verticalement vers le haut l'ensemble des dysfonctionnements techniques ou relationnels qui gênent la vie quotidienne des habitants des quartiers et vers le bas l'ensemble des dispositions et décisions prises pour régler le problème. C'est le rôle aujourd'hui attribué aux agents de proximité de la ville de M. qui interviennent ainsi sur le terrain dans un rôle de médiation entre les usagers et les services techniques de la Ville et parfois les autres institutions (organismes HLM, police...).

- **La cinquième logique est celle d'une volonté affichée de transformation de l'action publique au travers de missions nouvelles qui participent, en principe, à une recomposition annoncée des modalités d'intervention de l'action publique.**

Ce sont les agents de prévention de la COTRA d'A. qui, dans le cadre d'une stratégie d'entreprise, vont progressivement remplacer les anciens conducteurs et ainsi transformer le profil de leur mission par l'intégration plus évidente de la sécurité ou de la tranquillité publique dans leurs préoccupations. C'est, encore, le cas des agents de proximité de la Ville de M. dont la fonction levier est bien d'amener progressivement les services techniques ordinaires à prendre en compte le territoire comme une donnée essentielle de leurs prestations.

Ces différentes logiques d'instrumentation du dispositif sur le plan de l'organisation et de l'affectation des emplois ne répondent pas *a priori* à des logiques de sites à partir desquelles il serait possible d'identifier plutôt telle ou telle forme d'encadrement du dispositif. Les raisons qui semblent préexister à l'organisation des emplois par les institutions concernées renvoient plutôt soit à des logiques de services dans la majorité des cas, soit, dans une minorité de cas, à des nécessités plus politiques comme à C. s'agissant du choix de certains opérateurs (DSU et Régie de quartier). En réalité, plus que le type d'organisation dont on peut voir qu'il a peu d'incidence d'un site sur l'autre, le contenu des missions semble constituer, dans l'affichage tout au moins, un critère plus évident de discrimination entre les sites.

En effet, la perception du dispositif comme une mesure gouvernementale transitoire au regard de l'emploi et au caractère éphémère, a fortement incité certaines institutions à l'utiliser comme une opportunité de traitement de la question de l'urgence. Pouvoir y répondre grâce à l'existence d'un tel dispositif, c'est, dans l'esprit des acteurs locaux, le moyen de rétablir rapidement la normalisation d'une situation de crise au niveau local ou encore de s'inscrire dans une logique de réparation de situations anormalement dégradées. Ainsi la raison d'être du dispositif disparaîtra en même temps que se seront résolues ces situations problématiques. C'est ce qui, en filigrane, accompagne les choix réalisés par certaines institutions qui utilisent le dispositif dans une perspective de court terme en s'appuyant sur une prestation qu'elles jugent transitoire et sur le devenir de laquelle elles ne s'interrogent nullement. Les exemples de médiation sur la ligne de C. Bus, de prévention sur le réseau de la SETRAM de M. sont là pour l'illustrer.

La logique prédominante de l'embauche de ces emplois jeunes est celle d'une mission très cadrée dont les résultats sont attendus rapidement et qui sera amenée à disparaître à l'issue du contrat de cinq ans.

À l'opposé d'une telle conception, certaines créations d'emplois dans le cadre du dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » se sont au contraire inscrites implicitement dans le long terme en utilisant les failles de l'action publique comme support légitime de leur raison d'être. C'est en effet sur le constat d'un déficit à l'égard de certains territoires et plus particulièrement de certains quartiers de la géographie prioritaire ou encore en direction de certains publics que s'est formalisée cette nouvelle offre. Il s'agissait dans cette perspective de renforcer l'action publique dans une logique de rattrapage à l'échelle territoriale ou de transformation de son action à l'échelle institutionnelle. Cette perspective de création d'emplois sur le long terme s'appuie sur deux orientations implicites : une première orientation qui consiste à prédire idéalement l'inéluctabilité d'une pérennisation des emplois là où le déficit est le plus criant et la seconde qui consiste à croire plus objectivement à une transformation possible de ces emplois précaires en emplois plus stables par le fait même qu'ils proviennent d'une filière reconnue de formation initiale.

Les exemples des agents de prévention ou de proximité des polices municipales de C. ou d'A., ou encore, l'exemple des agents de proximité de la Ville de M. montre bien le décalage qu'il peut y avoir, au niveau des filières d'accès à l'emploi, entre le déficit de l'action publique et une démarche de développement de services locaux de proximité. Seuls les différents services des sports, soumis dans le cadre légal à une obligation de recrutement d'emplois jeunes déjà intégrés dans des filières reconnues de formation, afin de permettre à tout animateur ou éducateur sportif d'encadrer des activités, peuvent envisager plus sereinement une pérennisation des emplois si l'usage du dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » trouve une légitimité suffisante aux yeux des décideurs locaux. La question de la filière d'accès à l'emploi n'est plus dans ce cas un handicap majeur à une perspective d'embauche à plus long terme.

Au regard des systèmes d'organisation, de fonctionnement ou d'encadrement, les logiques de sites apparaissent plutôt secondaires et faiblement discriminantes. Le déficit criant d'une réflexion plus générale des villes et des institutions sur les modalités du passage entre le dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » et la pérennisation de certaines fonctions ou stabilisation de nouveaux métiers est réel.

Il n'y a en réalité pas de liens effectifs entre le type de prestations et les modes d'instrumentation mis en œuvre localement. La logique de site intervient alors plutôt sur le cadre des missions proposées et peu sur le cadre d'instrumentation qui organise la prise en charge du dispositif. En effet, la multiplicité des logiques d'instrumentation traverse chacun des sites sans les marquer spécifiquement par des systèmes d'organisation et d'encadrement du dispositif qui soient différents ou opposés.

■ Les logiques de production des sites : forces et faiblesses des conventions locales

Entre les systèmes de représentation et de conception des politiques locales de sécurité dont on a pu voir qu'elles étaient très contrastées et les modes d'instrumentation du dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes », dont on voit qu'il n'est pas *a priori* fondateur de différenciations bien marquées entre les sites, il nous semble néanmoins que la notion de « convention territoriale » permet de mieux comprendre, sans pouvoir tout expliquer, en quoi la rencontre de ce champ politique particulier de la sécurité avec le dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes », a pu générer localement des dynamiques singulières.

Par « convention territoriale », nous entendons deux choses :

- D'une part, un ensemble de représentations du problème à traiter, situé dans un contexte général, de l'ordre du référentiel d'action publique. Cette représentation est « partagée » comme on a pu le constater dans deux des villes enquêtées. Les élus, les services municipaux, les services de l'État, les organismes para publics (comme la CAF, les organismes HLM ou les compagnies de transport) et, souvent, les associations disposent d'une compréhension commune du problème de la sécurité, de ses causes, de ses effets, des enjeux de son

traitement. Il peut y avoir conflit (comme à C., par exemple) mais ce conflit se situe souvent au sein d'un même système de valeurs. Il s'agit donc d'un cadre général, accepté par la majeure partie des acteurs concernés. Pour partie, la convention constitue un référentiel territorial d'action publique.

· D'autre part, un système d'action locale, indexé sur le référentiel territorial et rétroagissant sur lui. Ici, il s'agit des configurations particulières, héritées, qui construisent des routines d'action auxquelles, consciemment ou inconsciemment se conforment les acteurs. On a bien à faire à un système, car la plupart des composantes sont interdépendantes et interagissent. Ainsi, les relations entre Police Municipale, Police Nationale et organismes HLM, par exemple, sont-elles implicitement normées et évoluent à l'intérieur d'un cadre d'action partagé, au même titre que le référentiel territorial.

Dans la plupart des cas, la convention s'entend au sens anthropologique : chacun attend de l'autre qu'il se comporte de telle manière. Ces attentes déterminent des attitudes et des comportements qui, à leur tour, structurent les attentes des autres acteurs.

La mise à jour de la convention territoriale se fait donc par analyse simultanée du référentiel territorial et du système d'action. Ainsi, s'établit une matrice de traduction : l'injonction nationale (ici, les emplois jeunes) ne prend effet qu'à partir du moment où elle est retranscrite dans les cadres de la convention territoriale considérée. L'injonction nationale prend sa place et son sens dans la cohérence implicite des politiques locales.

- **A C.**, la politique municipale s'est construite sur une réelle continuité depuis vingt ans. Si dans l'histoire locale, la sécurité n'a pas constitué, jusqu'à une période récente, une préoccupation première de l'équipe municipale, elle était cependant implicitement présente dans la politique d'exception que la Ville de C. n'a cessé de poursuivre à l'égard du quartier considéré comme le plus sensible, le quartier L.B., et ceci depuis l'opération Habitat et Vie Sociale du début des années 1980. L'Etat était cependant censé gérer les questions de sécurité et de délinquance pendant que la Ville assumait, par l'offre de loisirs et de sports, tout particulièrement en direction des jeunes de ce quartier, sa mission de prévention. La sécurité relevait ainsi, dans l'esprit des édiles locaux, d'une prérogative de l'Etat jusqu'au jour où, suite à de multiples événements ayant secoués la scène locale en 1996 (incendies de plusieurs équipements sportifs, voitures incendiées, affrontements de certains groupes de jeunes avec la police sur le quartier sensible de la ville...), la municipalité décida de renforcer sa police municipale. Par l'embauche de dix personnes, elle multipliait par trois le nombre de ses fonctionnaires. Ainsi, la Ville de C. marquait-elle son intention au côté de l'Etat de faire respecter l'ordre sur son territoire en se donnant les moyens d'une intervention plus effective sur ce champ, sans être totalement dépendante du bon vouloir de son principal partenaire. Localement, la sécurité s'est ainsi structurée comme un champ autonome des politiques publiques à côté de la prévention. La distinction marquée des prérogatives entre élus locaux (sécurité, prévention, politique de la ville) a ainsi renforcé la séparation entre prévention et répression. Il y avait dans l'esprit commun l'idée qu'une bonne prévention permettrait de tarir les sources qui alimentent la délinquance, ce qui pouvait parallèlement justifier le développement d'une politique sécuritaire sans réel rapport avec la prévention. On a ainsi vu se développer sur C. une politique de prévention coordonnée par la mission DSU de la Ville parallèlement à une politique répressive animée par la police municipale,

l'une et l'autre ayant rarement l'occasion de se rencontrer et d'échanger sur les enjeux à traiter. Implicitement le territoire communal se trouvait ainsi réparti selon deux logiques parallèles. La police municipale s'occupait tout particulièrement du centre ville pendant que le DSU s'occupait de la géographie prioritaire avec le soutien de la Police Nationale. Il n'y a jamais eu, par exemple, de dialogue institué entre les policiers municipaux et les correspondants de nuits, les premiers n'étant pas sollicités à participer au groupe de pilotage qui encadre ces nouveaux métiers sur le quartier de L.B. alors que ce dialogue existe avec la Police Nationale.

Au-delà de ces rapprochements et oppositions entre acteurs, le cadre d'un accord implicite existe néanmoins localement sur le diagnostic de ce qui pose problème. Tout le monde semble s'accorder, en effet, pour désigner une même cible, celle des auteurs de troubles réels ou potentiels qui sont à l'origine des difficultés que les habitants, les institutions ou les professionnels rencontrent sur le terrain. Il s'agit des jeunes issus de la géographie prioritaire et parmi eux tout particulièrement les jeunes d'origine immigrée et plus spécifiquement les jeunes d'origine maghrébine. Ainsi, si les acteurs locaux s'accordent sur la cible à privilégier, le contenu de la politique locale prend appui sur deux pôles d'une stratégie apparemment opposée, mais qui semble néanmoins conforter une certaine cohérence de l'action locale. Le premier pôle de cette stratégie, comme nous l'avons déjà exprimé plus haut, cherche à développer une politique d'encadrement et de contention des problèmes et difficultés afin d'éviter qu'ils n'interfèrent sur le reste de la vie locale.

Il s'agit donc clairement de contenir certains publics ou certains territoires pour empêcher une déstabilisation de l'environnement social et urbain. Le second pôle tend à s'appuyer sur une politique d'encadrement s'appuyant sur les « grands frères » dans une double perspective : la recherche d'une efficacité sur le terrain vis-à-vis des jeunes d'origine immigrée et du « noyau dur délinquant », d'une part, et d'autre part, la volonté d'une démonstration exemplaire de la capacité de ces mêmes grands frères à devenir le symbole ou l'emblème de l'intégration et de la conformité aux normes. Si la justification du système d'actions apparaît divergente, les uns restant plus préoccupés de l'efficacité du système mis en place dans le champ restreint de la sécurité, les autres plus préoccupés de la valeur démonstrative de ces actions dans la production attendue d'un changement de regard des institutions et de la société locale sur les jeunes d'origine immigrée, l'impact des actions ainsi mises en œuvre semblent très clairement avoir renforcé la convention territoriale entre acteurs autour d'une politique de sécurité et de tranquillité publique très ciblée tant sur des publics identifiés que sur des territoires spécifiques. Les effets d'une telle convention à l'égard du dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » se sont fait sentir tout d'abord dans un usage très ciblé de celui-ci vers les territoires considérés comme territoires à risque car utilisés par des jeunes issus des quartiers sensibles.

Ces effets se sont faits également sentir sur les modalités même du recrutement des emplois jeunes dans ce champ particulier de la sécurité. La plupart de ces jeunes sont des hommes et, pour la majorité d'entre eux, des jeunes d'origine immigrée, turcs ou maghrébins.

- **A A.**, la politique municipale s'est, en référence à une certaine continuité politique, transformée, puis adaptée à l'arrivée du nouveau Maire. D'une politique au caractère plutôt centralisé, la Ville d'A. s'est de plus en plus intéressée à ses quartiers. C'est grâce à la politique de la ville et au service « Vie des quartiers », dont la vocation transversale est d'interpeller les services

ordinaires sur leur propre fonctionnement, que la municipalité d'A., à l'écoute d'une demande toujours plus pressante des habitants des quartiers, s'est engagée dans un réel mouvement de territorialisation de son action municipale. Si la question de la sécurité n'était pas la seule question à traiter dans le cadre d'un tel rapprochement du pouvoir local vis-à-vis des quartiers, elle est cependant l'un des enjeux importants qui préoccupe la nouvelle municipalité. Face au constat de l'insuffisance des politiques d'insertion et de prévention menée jusqu'alors en direction de la jeunesse des quartiers populaires pour régler un certain nombre de problèmes et ceci, malgré une approche préventive qui s'était depuis longtemps traduite par une multiplicité d'expérimentations sociales, la Ville s'est emparée de l'outil CLS pour développer et mettre en œuvre un volet « sécurité », complémentaire à ce qu'elle avait engagé dans le registre de la prévention.

Ainsi, à côté d'une politique de prévention, la Ville d'A. s'empare du CLS comme d'un levier nouveau de transformation de sa politique parallèlement au Contrat de ville devenu pôle opérationnel de la prévention. Chacun des deux dispositifs est ainsi animé par un élu, adjoint au maire (l'adjoint à la sécurité pour le CLS et l'adjointe à la vie des quartiers pour le Contrat de Ville) renforcé de la présence de deux techniciens chargés de suivre ces politiques contractuelles (un chargé de mission rattaché à la police municipale pour le CLS et la directrice du service « vie des quartiers » pour le Contrat de ville et donc la prévention).

Le CLS est l'occasion pour la Ville d'A. de s'inscrire dans une démarche dont la cohérence sera principalement recherchée :

- d'une part, en complétant l'arsenal des dispositions lui permettant d'intervenir sur l'ensemble de la chaîne de traitement de la prévention à la répression, ce que lui permet son inscription active au sein du CLS ;
- et d'autre part, en développant la coopération avec les autres parties prenantes d'une politique locale de sécurité que sont bien évidemment les services de l'Etat au travers de la Police Nationale, la Justice ainsi que les bailleurs sociaux et la COTRA.

La sécurité est ainsi devenu un enjeu stratégique pour la Ville d'A. qu'elle a su faire partager aux autres acteurs institutionnels. Il existe en effet localement une convergence de point de vue sur l'idée que la sécurité puisse être la résultante d'une action publique coordonnée sur l'ensemble du territoire urbain. Ainsi, par l'écoute et le rapprochement des populations, par une démarche volontaire de proximité des services publics et par une coordination des politiques et des institutions à l'échelle des quartiers, la sécurité devient alors un enjeu tout à fait maîtrisable. Chaque institution, à commencer par la Ville, a ainsi développé dans un mouvement convergent un rapprochement de son action à l'échelle des quartiers sous différentes formes, qu'il s'agisse de création d'antennes décentralisées (A. Habitat), d'offre d'activités nouvelles (service des sports) ou encore de présence plus lisible et permanente sur le terrain des agents des services publics (police municipale et COTRA).

Dans le cadre d'une politique locale où la sécurité n'est qu'un aspect des enjeux identifiés, l'ensemble des actions ainsi entreprises par le biais d'un réel mouvement de territorialisation de l'action publique tend à renforcer l'accord local implicite entre les acteurs de la sécurité sur les bienfaits d'une telle stratégie. Les conséquences ou effets induits sur le dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » d'une telle convention ont naturellement porté sur le rôle stratégique que celui-ci pouvait représenter à l'égard d'une mise en œuvre de la territorialisation pour la

plupart des institutions concernées. Le dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » a, sur A., représenté un véritable levier opérationnel pour cette politique⁶. Il a permis de mettre rapidement sur le terrain un personnel dont le rôle était principalement de se placer à l'interface entre les populations ou habitants des quartiers et les institutions. L'enjeu premier était de créer un système d'interlocuteurs permanents sur les quartiers qui soit aussi en capacité de rassurer la population sur les enjeux relatifs à la sécurité. Néanmoins, si la sécurité sur A. est un objectif à atteindre dans le cadre de cette politique locale, elle n'est pas fondatrice de la démarche de coopération qui est à l'origine de la territorialisation. La sécurité est intégrée à la prestation offerte en direction des quartiers, mais ne relève pas d'une prestation spécifique comme à C.. Les emplois jeunes du service des sports de la Ville ont pour objectif l'offre d'un nouveau service en direction de publics exclus des services ordinaires, ceux de la COTRA qui étaient à l'origine très mobilisés sur la régulation des conflits sur le réseau de transports sont aujourd'hui plus sensibilisés à l'information du public ou à l'offre de services nouveaux en direction des différentes catégories d'usagers et ceux de la police municipale s'avèrent plus préoccupés par la veille technique sur l'ensemble des espaces publics que par un rôle de dissuasion à l'égard des infractions.

Ainsi, la territorialisation de l'action publique passe -t-elle avant tout par le développement des services généraux de proximité grâce à la présence des emplois jeunes plus que par le traitement au coup par coup des situations ou encore par le traitement ciblé des publics ou territoires à risques. La conséquence en matière de recrutement est la volonté explicite des différentes institutions de favoriser globalement la mixité dans le rapport hommes-femmes ainsi que dans le rapport entre population d'origine française ou immigrée ou encore entre jeunes originaires des quartiers de la géographie prioritaire et les autres.

- A M., la question de la sécurité a toujours représenté un enjeu délicat à traiter. Malgré le changement de contexte des années 1990 où les villes se trouvaient largement sollicitées pour répondre à la montée du sentiment d'insécurité sur les quartiers de la géographie prioritaire, la Ville de M. a pendant longtemps considéré que c'était à l'Etat d'assumer son rôle de garant de la sécurité sur son territoire sans être obligé d'intervenir. Ainsi peut-on comprendre la résistance de la Ville à vouloir s'emparer officiellement de cette problématique malgré les difficultés qui se présentaient et se présentent encore sur ses quartiers. Jusqu'à présent l'organigramme municipal ne fait pas ressortir la sécurité comme une préoccupation majeure. Il n'y a pas, par exemple, d'adjoint au maire en charge de cette question. A aucun moment, la municipalité n'a affiché ses intentions en matière de sécurité publique de peur, semble-t-il, de provoquer les résultats inverses de ceux escomptés. L'arrivée du CLS a été l'occasion, tout particulièrement pour les services de l'Etat, de réclamer plus de cohérence. Cependant, cette volonté momentanée des services de l'Etat de s'emparer de la question de la sécurité et de créer ainsi les conditions d'un débat local sur la stratégie à développer, s'est heurtée d'une part, à frilosité des élus locaux à s'impliquer dans une politique « à risque » et d'autre part, à l'inconstance des services de l'Etat eux-mêmes à tenir le fil rouge d'une politique pour laquelle ils s'avéraient incapables d'assurer la continuité.

Ainsi, la situation à M. laisse percevoir l'absence flagrante d'un chef d'orchestre qui soit réellement légitime aux yeux de l'ensemble des acteurs locaux pour mener à bien une politique locale en

⁶ Le dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » a été le premier support d'une coordination de l'action publique sur l'ensemble des quartiers de la ville. C'est lui qui symbolise le caractère réellement opérationnel de la territorialisation des institutions au niveau local.

matière de sécurité. La mobilisation du pôle technique tant au niveau des services de l'Etat (DDE) que de la Ville (Direction à l'action territoriale) sur les champs de la tranquillité publique n'aura pas suffi à changer la donne et à insuffler une autre manière de traiter de la question. On assiste aujourd'hui, malgré l'évolution de la situation locale en matière de délinquance⁷, à un éclatement à la fois des représentations quant aux origines et causes de l'insécurité et des stratégies de traitement des phénomènes. Si ce sont plutôt des fauteurs de troubles dont se soucient tout particulièrement les responsables de la SETRAM, si ce sont plutôt les facteurs de risque d'une fracture sociale entre société locale et quartiers de la géographie prioritaire qui interpellent les techniciens de la Ville de M. ou encore, si ce sont plutôt les faiblesses propres à l'institution qui mobilisent les dirigeants de l'OPHLM dans sa capacité à traiter des situations sensibles, la nature même des préoccupations locales en matière de sécurité ou de tranquillité publique s'avère hétérogène et correspond à une vision propre et cloisonnée de chaque institution. Il n'existe pas de références communes qui puissent constituer un ciment entre les acteurs locaux et donc le moindre indice d'un accord, même minimal, qui pourrait délimiter les contours d'une convention territoriale entre eux. La conséquence de cette situation est que chaque institution justifie différemment sa participation ou son inscription à l'égard d'une politique de sécurité ou de tranquillité publique en s'appuyant sur une logique purement institutionnelle. En conséquence, l'usage du dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » répond bien plus aux objectifs verticaux de chaque institution qu'à la recherche d'une cohérence d'utilisation à l'échelle locale.

⁷ Cf. AURES-ACADIE, Evaluation thématique « sécurité publique et prévention de la délinquance » - Evaluation régionale de la politique de la ville (XI^{ème} Plan) – Préfecture de région des Pays de Loire, 1996 – 2000, où nous rappelions que, dès 1997, l'ensemble des villes avaient vu baisser légèrement le nombre des faits constatés sur leur territoire contrairement à M. où la situation se dégradait.

Le tableau ci-dessous rend compte de manière synthétique du « contenu » des conventions territoriales.

Villes	Genèse	Formalisation (CLS)	Contenu de la politique locale	Système d'actions	Effets sur le dispositif EJ
C.	Continuité de la politique locale	Politique « autonome » : la sécurité comme résultat court terme	Contention et exemplarité	Modes de justification divergents Effets des actions : renforcement de la convention	Présence ciblée sur les territoires sensibles Exemplarité et démonstration
A.	Evolution, adaptation et cohérence de la politique municipale	Politique « stratégique » : la sécurité comme résultante de l'action publique à moyen et long terme	Territorialisation et proximité	Modes de justification convergents Effets des actions : renforcement de la convention	Rapprochement géographique : proximité La sécurité intégrée à la prestation territoriale
M.	Discontinuité et faible cohérence	Politique inexistante : la sécurité au centre de logiques institutionnelles divergentes	Absence de références communes	Modes de justification dispersés Effets des actions : pas de convention	Absence de logique commune

*

En revanche, on peut se demander si par effet rétroactif, le dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » n'a pas lui-même opéré une certaine influence sur les conventions locales ? Premier constat, le dispositif a eu un impact réel sur les politiques locales de sécurité en devenant l'un des vecteurs essentiels de ces politiques, d'une part, en autorisant le passage du projet à la réalisation, d'autre part, en rééquilibrant les pouvoirs d'action entre Etat et collectivités locales, enfin en permettant une occupation du terrain qu'aucune politique locale n'aurait été en mesure de développer sans une telle opportunité de moyens. A ce titre, le dispositif s'est constitué comme un levier incontournable de ces politiques et a, par conséquent, conforté et amplifié ce qu'elles avaient déjà engagé ou projeté de mettre en œuvre. On peut affirmer néanmoins que, malgré ce rôle « régénérateur » ou « amplificateur » des politiques publiques locales, le dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » n'a aucunement constitué un élément perturbateur, fédérateur ou mobilisateur des conventions territoriales mais seulement un instrument à leur service. En effet, pour ne prendre que la situation mancelle, l'arrivée du dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » n'a absolument pas constitué une opportunité, comme cela avait été le cas avec le CLS, pour les acteurs locaux, de renégocier leur participation à la mise en œuvre d'une politique locale de sécurité.

Le dispositif « Nouveaux services - Emplois jeunes » tend à renforcer les situations préexistantes quelles qu'elles soient, mais ne les transforme pas fondamentalement. Il conforte ainsi et alimente les conventions locales qui, progressivement, s'établissent et se structurent comme à A. ou à C., mais, *a contrario*, ne suffit pas à faire émerger de telles conventions si celles-ci n'ont pas fait l'objet d'une éclosion préalable, comme à M.. Le dispositif viendrait même plutôt s'inscrire en résistance à leur élaboration par le fait même qu'il puisse alimenter et renforcer la fragmentation institutionnelle de la politique locale de sécurité. ■