

50377
1994
226-3

20102 578
50377
1994
226-3

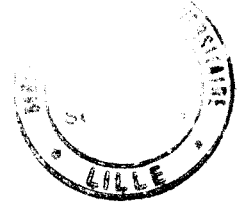


Table des matières du Tome 3

- [2.1](coll.M. DUPE, R. HESS, C. LAMARCHE) : 1
"La gestion de la délinquance. Représentations de la jeunesse et politiques locales", Recherche pour le contrat de connaissance CNRS-CNPD, Lille, ronéo CLERSE, 1986.
- [2.2] (coll. HEDLI (M.), *Le mal des banlieues?*, (ouvrage ci-joint)
Sentiment d'insécurité et crise identitaire, Paris, Edts. l'Harmattan, Col. Logiques Sociales, 1992.
- [2.3]*La gestion de l'immigration irrégulière : analyse sociologique des identités professionnelles des policiers et des douaniers*, Lille, ronéo CLERSE pour l'IHESI, 1993. 287
(publié par l'IHESI dans sa collection, Paris, 1994)
- [2.4] (coll. A. BUSTREEL , F. JACOB), *Contribution sociologique à l'analyse des conditions de travail.* 375
Les Douaniers en surveillance, Rapport de recherche PIRTTEM-CNRS, Lille, 1994.

[2.1](coll.M. DUPE, R. HESS, C. LAMARCHE) :
*"La gestion de la délinquance. Représentations de la jeunesse
et politiques locales"*, ronéo pour le contrat de connaissance
CNRS-CNPD, CLERSE, 1986.

CLERSE

Centre Lillois d'Etudes et de Recherches
Sociologiques et Economiques
Unité associée au CNRS n° 345
Institut de Sociologie
Université des Sciences de Lille 1
59655 VILLENEUVE D'ASCQ CEDEX

LA GESTION DE LA DELINQUANCE, REPRÉSENTATIONS DE LA JEUNESSE ET POLITIQUES LOCALES.

Dominique DUPREZ
Michèle DUPE
Rémi HESS
Colette LAMARCHE

- 1986 -

REMERCIEMENTS

Nombreuses sont les personnes qui ont contribué à la réalisation de cette recherche. Elus locaux, policiers, magistrats, travailleurs sociaux et bien d'autres ont été nos informateurs quotidiens. Si l'anonymat promis nous interdit de remercier nominalement quiconque, ceux qui ont permis ce travail trouveront ici -nous l'espérons- l'expression de notre gratitude.

S'inscrivant dans un ensemble d'interrogations sur les politiques en direction de la jeunesse, cette recherche s'est donné comme objet les politiques locales de prévention de la délinquance. Elle s'attache donc à décrire les représentations et les stratégies des différents acteurs institutionnels engagés dans la prévention et le traitement de la délinquance : la justice, les services spécialisés, le travail social et, bien entendu, la police.

La recherche s'efforce de prendre en compte les mécanismes de production du local qui nous semblent décisifs pour expliquer les stratégies que les acteurs sociaux développent dans un espace local où le conjoncturel rend invisibles les logiques souterraines de construction de l'espace, des rapports sociaux. Dans la perspective d'analyse des modes de gestion de la délinquance au niveau local, l'objet est ici de décrire les dispositifs institutionnels à partir de leur inscription dans des contextes locaux et des systèmes de représentations spécifiques.

Dans un contexte de décentralisation qui donne un pouvoir accru aux collectivités locales en matière de définition des politiques sociales, nous avons centré l'analyse autour des stratégies institutionnelles dans le champ de la gestion de la délinquance.

Nous avons procédé à une analyse comparative sur trois sites différenciés quant à leur positionnement sur l'échiquier politique, leurs systèmes de représentations spécifiques de la jeunesse et leurs stratégies par rapport aux dispositifs de gestion de la délinquance. Les trois villes retenues appartiennent au département du Nord : Roubaix (Métropole), Aulnoye-Aymeries (Avesnois), Grande-Synthe (Flandre-maritime).

Parler de politiques de prévention de la délinquance, c'est opter pour un registre discursif donc une manière de concevoir des interventions par rapport à des franges de la jeunesse qui sont susceptibles d'entrer dans des processus délictueux. Nous avons

donc préféré resituer l'examen des stratégies préventives dans le contexte moins connoté des politiques locales de la jeunesse. Cependant un regard privilégié a été porté sur les instances spécialisées dans le traitement de la délinquance.

La particularité de l'objet se double d'une particularité de la stratégie de recherche. En effet, à la démarche classique qui privilégie l'utilisation d'une méthode, nous avons préféré le recours à différents types d'investigations.

A tout seigneur, tout honneur : le recours aux statistiques est l'usage savant de l'analyse de la délinquance. Les policiers le savent fort bien, ils en font une utilisation intensive au sein des Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance. Sans sous-estimer la portée des critiques sur l'usage des statistiques policières comme mesure de la délinquance réelle, il faut remarquer qu'elles rendent compte du fonctionnement de la police et qu'elles tiennent une place importante dans la construction du discours sécuritaire. Les titres relevés dans la presse locale (1) sont révélateurs du discours sur la délinquance et du besoin incessant de mesure. Les références statistiques ne manquent pas. Discours politiques, articles de presse, ouvrages divers recourent à des chiffres souvent partiels, isolés, sans indication de signification mais qui suffisent bien souvent à accréditer leurs propos, surtout lorsqu'ils vont dans le sens de la hausse.

En fait, les statistiques policières indiquent moins un taux de criminalité qu'un taux de procès verbaux. Il s'agit donc de prendre quelques précautions dans l'utilisation de chiffres qui présentent une marge d'erreur difficilement quantifiable mais que nous situerons brièvement.

(1) "Augmentation de la criminalité", "La progression enrayée" ?, "L'évolution de la délinquance sur quatre ans"... titres du journal Nord-Eclair, Dossier Insécurité-Délinquance, les 25-26 et 28 novembre 1984.

Il est actuellement impossible de vérifier la représentativité de la statistique officielle. Selon Philippe ROBERT, de nombreuses tentatives ont pourtant été faites pour aboutir à une mesure exhaustive de la délinquance : "les uns ont imaginé d'interroger les gens sur les infractions qu'ils ont pu commettre ; les autres sur celles dont ils ont pu être victimes. Dans le premier cas, on conçoit aisément à quelles rétentions d'informations on se heurte par exemple pour la criminalité organisée ou la délinquance économique et financière" (1). Dans l'autre cas, "comment faire quand il n'y a pas de victime ou pas de victime directe - même si, par ailleurs, certaines de ces infractions peuvent léser indirectement et parfois lourdement des catégories sociales entières ?" (1).

Cette impossibilité à déterminer le degré de "représentativité" des statistiques officielles explique la notion de "chiffre noir". Celui-ci désigne, en effet, "la criminalité inconnue", et englobe tous les délits ignorés des services officiels. Selon le rapport du "comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance" paru en 1977, la part non déclarée des faits délictueux serait de l'ordre de un pour quatre. Il est cependant vraisemblable que le chiffre noir est plus élevé pour certains types de délits (délinquance financière, attentats aux mœurs, etc) que pour ceux qui sont couverts par les assurances (vols d'automobiles, cambriolages, etc...).

Les statistiques policières présentent donc un reflet déformé de la délinquance avec à la fois des manques et des excès (2). Cependant en raison de l'usage social qu'il en est fait, la présentation monographique de chaque ville étudiée inclut une présentation analytique des statistiques policières.

(1) ROBERT (Philippe), Les comptes du crime, les Délinquances en France et leurs mesures, Paris, Le Sycomore, 1985, p.23.

(2) Voir en annexe le détail des incriminations qu'on peut faire à ces statistiques.

L'axe central de la méthodologie d'enquête repose sur les interviews des agents qui interviennent dans le fonctionnement des dispositifs de gestion de la délinquance. Pour la réalisation de ces entretiens, nous avons retenu une optique qui est liée aux conditions de production des "connaissances" (pour ne pas retenir la notion trop étroite d'informations) qui nous parurent optimum.

Devant un "habitant", un "travailleur", un "consommateur", le sociologue se retrouve, peu ou prou, dans une position de domination symbolique qui lui permet d'imposer l'usage d'un magnétophone sans que l'instrument n'ait véritablement d'effets notoires. Dans cette recherche, les enquêtes sont souvent des personnages à forte responsabilité (élus politiques, magistrats, commissaires de police), bien souvent soumis à un droit de réserve ou des catégories professionnelles (simples policiers, travailleurs sociaux, techniciens municipaux) souvent informés de la recherche par leur hiérarchie. L'usage du magnétophone semblait ici porteur de trop d'effets pervers pour être retenu selon nous d'autant que le temps de l'entretien était aussi, bien souvent, un temps de négociation (participation aux réunions, conditions de l'observation participante).

Nous avons donc pratiqué l'entretien presque toujours à deux enquêteurs (l'enquêté étant d'ailleurs quelquefois lui aussi dédoublé : le maire et son bras droit, le commissaire central et un de ses proches collaborateurs, etc), l'un se chargeant essentiellement de mener l'entretien, l'autre intervenant en relais et procédant à une prise de notes rigoureuse et systématique. Nous nous sommes également efforcés de procéder au compte rendu de l'entretien rapidement après sa réalisation afin de limiter les pertes d'information ou de procéder à des contre-sens, entretien qui était ensuite dactylographié et diffusé à tous les membres de l'équipe.

L'observation participante sur les trois villes retenues pour cette recherche a complété d'une manière efficace les interviews. Elle a consisté d'une manière privilégiée en une participation aux

réunions plénières des dispositifs de prévention et à des commissions(1). Un travail d'observation participante a également été réalisé sur certaines institutions : les services de l'éducation surveillée de Dunkerque, les commissariats centraux de police de Roubaix et de Dunkerque. Ces institutions ont particulièrement été l'objet de nos analyses en raison d'une part de l'intérêt qu'elles avaient pour cette recherche, d'autre part parce qu'elles nous semblaient tenir une place centrale par rapport à l'objet de la recherche. C'est certainement avec la police que cette observation participante est allée le plus loin : observation de l'accueil, de l'exercice des tâches, accompagnement des brigades nocturnes, etc.

Cette dimension de la recherche n'est que partiellement reprise dans ce rapport. Elle donnera lieu à des approfondissements ultérieurs car il nous semble que l'analyse du métier de policier mérite une analyse très fine des données en raison du poids des idées reçues sur la question. De même l'analyse du système de protection de la jeunesse et des dispositifs de prévention dans le dunkerquois bénéficie d'un complément d'enquête (2).

Cette recherche comparative s'appuie sur une étude approfondie des contextes locaux. Aux matériaux produits spécifiquement par le sociologue (observations, interviews), l'analyse se nourrit également de la documentation existante : comptes rendus de réunion, exploitation de la presse locale. Ces documents ont particulièrement servi à la mise en perspective des nouveaux dispositifs de prévention. Dans le cas de Roubaix, nous nous sommes appuyés en plus sur des travaux historiques car en raison de son passé, les contours de la politique locale de ce berceau de la civilisation industrielle ne peuvent se comprendre qu'au travers de certains événements-clefs

(1) Nous avons été régulièrement conviés aux réunions dans les trois villes. L'accueil des chercheurs a chaque fois été favorable et nous avons été reçus par les élus au plus haut niveau. Il a même fallu, dans certains cas, veiller à ne pas glisser vers un rôle d'intervenant même si nous avons dans certaines circonstances accepté de jouer un rôle de conseil. Ce fut le cas auprès du CCPD d'Aulnoye-Aymeries.

(2) Grâce au concours financier du conseil de la recherche du Ministère de la Justice.

qui ont marqué au long du XXème siècle l'histoire de la cité.

On sait que les média jouent un rôle central dans la construction du sentiment d'insécurité. La comparaison Dunkerque-Roubaix est à ce titre particulièrement révélatrice. Dans le premier cas, le journal La Voix du Nord est l'organe de presse largement dominant. La lecture quotidienne du journal ne nous fournit que peu d'indications sur la délinquance locale notamment dans la ville de Grande-Synthe. L'accent est plutôt porté sur les initiatives municipales, sur les réalisations locales, la vie politique, les animations. Dans le cas de Roubaix, l'organe de presse dominant est au contraire le journal Nord-Eclair (groupe Hersant). Or, une partie essentielle de la pagination quotidienne du journal est consacrée aux faits divers notamment aux actes de délinquance. En dehors des articles informatifs quotidiens, ce journal réalise également des dossiers spécifiques, plus analytiques. Nous avons consacré un chapitre de ce rapport à l'un de ces dossiers pour cerner les images et la place des locuteurs en utilisant des méthodes d'analyse de contenu spécifiques.

La construction de cet ouvrage repose sur plusieurs objectifs.

Le premier consiste à présenter les trois monographies retenues pour cette analyse comparative. En situant le contexte général de la cité, nous examinons les principaux traits de la politique locale qui précèdent l'analyse du dispositif de prévention de la délinquance. La présentation des sites se prolonge par l'étude du dossier de presse du journal Nord-Eclair.

Ensuite, nous examinons les politiques d'ordre de la cité d'une manière plus transversale. Nous essayons de montrer comment les acteurs institutionnels redéfinissent leurs rôles à travers les nouveaux dispositifs de prévention et comment s'élabore au niveau local une politique d'ordre public. En décrivant les articulations

entre les politiques de sécurité d'une part, de prévention de la délinquance d'autre part, nous analysons les changements qui se produisent entre et à l'intérieur des différentes institutions chargées de gérer la délinquance en mettant l'accent sur la redéfinition des positions professionnelles.

Enfin, ce rapport de recherche s'achève sur son objectif initial : la redéfinition des politiques locales face à la délinquance et à l'insécurité. Quelles sont les réponses apportées à l'échelon de la commune ? Comment s'articulent les dispositifs de prévention aux autres aspects des politiques sociales locales ? Enfin, nous analysons au niveau du local le sens de l'objectif du Conseil National de Prévention de la Délinquance : produire un consensus sur les problèmes de l'insécurité.

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION DES SITES

A - ROUBAIX

I - LA VILLE

I,a). - Situation géographique et histoire locale

Située à 12 km au Nord Est de Lille, la ville de Roubaix a la forme d'un polygone irrégulier limité au Nord par Tourcoing et Wattrelos, au Sud par Hem et Croix, à l'Est par Leers et Lys-les-Lannoy, à l'Ouest par Mouvaux (1). Roubaix forme, avec Lille et Tourcoing, la Métropole de la Région du Nord et fait partie de la Communauté Urbaine (CUDL) (2) depuis sa création en 1966.

Elle concourt donc à la constitution d'une des plus grandes concentrations urbaines françaises (3), aux caractéristiques bien particulières :

- Les trois villes qui pilotent cette conurbation ont, certes de nombreuses relations d'entente et de complémentarité mais ne sont pas exemptes, et ce, depuis le début de leur histoire, de points de conflits et de concurrence. La constitution en Mai 1979, de l'Association pour la promotion du Versant Nord-Est (regroupant Roubaix, Tourcoing, Wattrelos, Hem, Croix et Wasquehal) est, à ce sujet, assez significative.

- L'émiettement de l'agglomération est un autre aspect à souligner. On est, en effet, ici, en présence d'une "aire urbanisée où plusieurs groupes urbains juxtaposés se soudent irrégulièrement et où le poids des villes centres est relativement faible"(4). Les trois têtes de cette agglomération polycéphale ne totalisent pas la moitié de la population.

(1)	Tourcoing :	102 239 h.
	Wattrelos :	45 447 h.
	Hem :	23 183 h.
	Croix :	20 196 h.
	Leers :	7 788 h.
	Lys-les-Lannoy :	11 082 h.
	Mouvaux :	10 724 h.

(2) Communauté Urbaine de Lille

(3) Après Paris et Lyon

(4) BRUYELLE(Pierre), Lille et sa Communauté Urbaine, Paris, La Documentation Française, Notes et Etudes Documentaires, 1976, p.8.

- La place de l'agglomération au sein d'une région très urbanisée, très peuplée, et très hétérogène de par son histoire et ses activités est aussi spécifique. Lille-Roubaix-Tourcoing est une métropole qui puise sa force dans cette constellation urbaine unique mais, en même temps, la richesse de cette dernière tend à limiter l'emprise de la métropole sur sa région.

- La proximité de la frontière introduit une autre particularité, notamment pour le Nord et le Nord Est de l'agglomération.

"Bloqués au Sud par la présence et le développement de l'agglomération lilloise, Roubaix et Tourcoing, on le sait durent une grande partie de leur croissance économique et démographique à la proximité de la Belgique, à l'immigration définitive ou quotidienne de main d'oeuvre belge, à un rayonnement sur une banlieue belge, de Mouscron à Herseaux" (1).

Longtemps, la proximité de la frontière a été considérée comme un atout pour Roubaix mais il n'en est plus de même aujourd'hui. La ville n'est plus le pôle d'emploi qu'elle était jadis. Par ailleurs, "Tourcoing et, plus encore, Roubaix n'exercent pas sur la Belgique proche l'attraction en matière de commerces et de services qu'on attendrait d'une ville de cette taille..."(2).

Au sein de cette métropole, Roubaix n'apparaît pas, aujourd'hui dans une position de force. Ville fermée, Roubaix est difficilement pénétrable et mal reliée à l'extérieur. Les réseaux de communication existants ne favorisent ni ses relations, au Nord, avec la Belgique, ni celles, au Sud, avec le reste de l'agglomération.

Eloignée des grands axes de circulation, Roubaix

(1) BRUYELLE (Pierre) "Roubaix face aux grandes mutations récentes" dans Histoire de Roubaix, Edition des Beffrois, 1984, pp. 312-313.

(2) idem p. 313.

cherche aujourd'hui à se désenclaver. C'est aussi le mot d'ordre de l'Union des communes de l'agglomération de Roubaix-Tourcoing "Versant Nord-Est" présidée par l'actuel maire de Roubaix (1).

Partie prenante de la Métropole depuis deux décennies, la ville de Roubaix est bien connue aux niveaux national et international mais ce n'est pas dans la période récente qu'il faut rechercher les raisons de sa notoriété. C'est à l'implantation et au développement de l'industrie textile qu'elle a su imposer au cours de son histoire, qu'elle doit l'essentiel de sa renommée.

La production textile à Roubaix n'est pas un fait récent.

En 1469, en effet, les Roubaisiens qui ne veulent plus se contenter de filer la laine pour alimenter les maîtres lillois se voient octroyer par Charles le Téméraire une Charte (Charte des Drapiers du 14 Novembre 1469) accordant le "droit de fabriquer du drap de toutes laines".

Roubaix est alors un bourg de 104 foyers.

Ce privilège de la draperie va attirer un certain nombre d'immigrants (venus essentiellement de l'Artois) et, 20 ans plus tard, le bourg a plus que doublé puisqu'il compte 260 feux avec une population passant de 728 à 1 820 habitants (2). Cette charte, qui ne fait qu'entériner un droit acquis par l'usage, ne marque pourtant pas le passage à une reconnaissance effective. En effet, les Roubaisiens vont consacrer près de trois siècles à faire admettre leur droit. Et cette lutte de Roubaix contre les autres cités, si ancienne et ciblée soit-elle, ne peut que nous aider à comprendre la représentation que la ville a d'elle-même.

(1) Les Etats Généraux réunis le 13 décembre 1985 ont affirmé la volonté des membres de l'assemblée de se rassembler pour le rééquilibrage de la métropole.

Nord Eclair : - "Versant Nord-Est, un pas en avant" - 14.12.85
- "Un livre blanc" qui broie du noir" - 14.12.85
- "Le serment du jeu de paume" - 14.12.85

(2) PIAT (Jean), Roubaix, Capitale du textile, La Madeleine, Imprimerie Silic, 1968.

Ainsi, pendant des décennies, Tournai, Gand, Lannoy, Brugges, Ypres, Lille, font tout ce qui est en leur pouvoir pour "interdire aux campagnes la fabrication de haute-lisee, la triperie et de la bourgetterie, ce que Roubaix s'était permis, en ajoutant aux tripes de velours unies et façonnées les bouras, étoffe fine et noire destinée aux ecclésiastiques et aux avocats et des futaines de pur coton en mêlant parfois de l'étope, de la soie, du chanvre, des fils d'or et d'argent"(1).

Cette "bataille" qui aurait pu anéantir la production textile roubaisienne va plutôt avoir des effets positifs en développant l'esprit d'invention. " Ne pouvant obtenir la fabrication de certaines étoffes, les Roubaisiens vont s'ingénier à augmenter et varier leur production et à créer de nouveaux genres non inscrits dans les édits, arrêts et ordonnances" (2).

En 1776, après bien des luttes et procès, Roubaix verra la victoire : un arrêt du Conseil d'Etat rend exécutoire dans les Flandres l'arrêt de Turgot (du 7 septembre 1762) qui accorde "dans tout le royaume aux habitants des campagnes et à ceux de tous les lieux où il n'y avait point de communautés, la faculté de filer toutes les espèces de matières, de fabriquer toutes sortes d'étoffes et de leur donner tous les apprêts en se conformant aux règlements" (3).

Cette soudaine liberté de fabrication va entraîner un bon prodigieux. En 1764, on dénombre 7 489 habitants à Roubaix et "la moitié des feux se consacre aux activités manufacturières"(4).

Pour beaucoup, le textile est encore une occupation à temps partiel mais "il y a peu de maisons où il n'y ait un ou plusieurs métiers battant. Les coups répétés du tisserand qui bat sa toile, les murmures du rouet, des dévidoirs et de la navette donnent aux voyageurs qui entrent dans cette commune l'idée d'une unique et immense manufacture" (5).

(1) PIAT (Jean), op cit, p. 30

(2) PIAT (Jean), op cit, p. 34.

(3) PIAT (Jean), p. 40.

(4) TRENARD (Louis), "La gestation d'une ville nouvelle" dans Histoire de Roubaix, p. 98.

(5) PIAT (Jean), op, cit p. 46.

Dès le début du XIXème siècle, le paysage roubaisien vire "du vert au noir" et "voit le triomphe total des manufacturiers sur les laboureurs" (1). Le mot "bourg" disparaît en 1813 au profit de "ville" et, exemple unique en Europe, la population roubaisienne s'accroît de 1 380% entre 1800 et 1896 (2) avec un afflux massif de main-d'oeuvre venue essentiellement de Belgique, s'installant d'abord à la semaine puis faisant venir femmes et enfants. "Tous les bras sont occupés et sans les étrangers qui continuent d'arriver, il y aurait disette de main d'oeuvre" (3). En 1886, Roubaix compte 54 500 étrangers et 46 000 français, soit 54,2 % d'étrangers (4).

Le développement fulgurant de l'industrie textile à Roubaix entraîne des problèmes de main-d'oeuvre mais aussi de logement. Cette lettre écrite par l'industriel MOTTE-BOSSUT(5) à son fils le 30 Novembre 1858 est intéressante à plus d'un titre : "(...) Les ouvriers sont rares ; les métiers chôment faute de bras ; le fileur ne craint pas de faire la noce le lundi, il sait qu'on ne le congédiera pas parce qu'on n'en trouverait pas d'autre pour le remplacer. Vous augmentez en vain les salaires pour attirer chez vous les ouvriers du voisin ; le voisin en fait autant pour les conserver ; vous ne pouvez en appeler des villes ou villages environnants ; on ne trouve pas à les loger. Il n'y a plus une demeure disponible. Les maisons sont habitées avant que le pavé ne soit achevé, avant que l'escalier ne soit posé. Les habitants montent à l'échelle comme des poules pour aller coucher sous le toit. Nous allons être obligés de bâtir des maisons si nous voulons continuer à filer" (6).

(1) PIERRARD. (Pierre), Le Nord d'hier et de demain, Paris, Ed. J.P. Delarge, p 40.

(2) La population passe de 8 300 à 124 661 habitants

(3) PIAT (Jean), op cit, p 62.

(4) DURIEZ (Bruno) et CORNUEL (Didier), Le Mirage urbain. Histoire du logement à Roubaix, Paris, Anthropos, 1983, p 10.

(5) Louis MOTTE, marié à Adèle BOSSUT, fut conseiller municipal de 1860 à 1875.

(6) PROUVOST (Jacques), "Les Courées à Roubaix", dans Revue du Nord, Lille, 1969, n° 201, p 313.

Ville textile, ville ouvrière, Roubaix se caractérise très vite par un habitat populaire particulier : des logements aux conditions sanitaires pour le moins précaires, vite construits sur des espaces réduits. L'exemple le plus connu est celui des courées. Il s'agit de "constructions bâties autour d'un espace découvert dans un îlot de maisons qui les dominent et en circonscrivent l'enceinte, et auxquelles on parvient ordinairement par quelque ruelle" (1). Les petites maisons y sont disposées en rangée et reliées à la rue par une sorte de couloir. Un promeneur non averti peut donc passer devant une courée sans même s'en apercevoir.

Cours, courées, forts, impasses, cités (2) abritent une grande partie de la population. Au début du XXème siècle, par exemple, "48% de la population roubaisienne vit dans les 1 524 cours ou forts de la ville (3).

Ce sont, au départ, des artisans et des commerçants qui vont composer le groupe des propriétaires immobiliers, groupe étoffé par la suite par des entrepreneurs, des brasseurs et des fabricants. Ainsi, contrairement à un certain nombre d'idées reçues, ce ne sont pas les industriels eux mêmes qui sont à l'origine des constructions de logement ouvrier. De plus, c'est tout d'abord à une logique de profit que correspondra le mode d'urbanisation du XIXème siècle. Il s'agira de loger le plus de monde possible dans un petit espace, de fixer les populations ouvrières et de les contrôler tout en développant un discours humaniste.

Dans un extrait d'un rapport du jury de l'exposition de 1839, on peut lire : "Nous croyons devoir signaler une idée heureuse que ce fabricant "(M. François FRASEZ-BAYART)" met en ce moment en pratique. Sur une propriété qu'il a achetée, il fait construire 100 petites maisons pour ses ouvriers ; chaque maison aura quatre chambres et pourra contenir quatre métiers à la jacquart. Ils procurera ainsi, à peu de frais, à l'ouvrier un logement plus confortable,

(1) Le grand hebdomadaire illustré, 1924, p 6.

(2) Les courées comprennent peu de maisons.

Les cours et les cités sont plus grandes.

Les impasses regroupent des maisons en rangée bâties le long d'une petite rue en impasse.

Les forts sont des implantations de maisons souvent au carré mais formant toujours un groupe dense avec un espace au milieu.

(3) PIERRARD (Pierre), Le Nord op,cit,p 53.

une économie de temps, l'avantage de travailler en commun avec sa famille, d'en utiliser tous les bras, en évitant pour elle et pour lui les dangers de la vie d'atelier" (1).

En fait, ce couple Travail-Logement crée des liens de dépendance très forts. Docilité et discipline assurent à l'ouvrier-locataire un emploi et un gîte dont le loyer est retenu sur le prix de la façon.

Notons que si la construction des courées, par exemple correspond bien à cette logique de profit et de contrôle, le développement des forts est pour le moins, paradoxal. Favorisant le travail à domicile pour éviter le rassemblement d'ouvriers dans un atelier, l'employeur-propriétaire "les réunit dans cet immense fort, véritable microcosme, avec sa boulangerie, son épicerie et, bien entendu, son cabaret, lieu de rencontre privilégié. Lorsque Frasez voudra baisser le prix de la façon en juillet 1846, il trouvera en face de lui des ouvriers décidés à résister (...)" (2).

Leurs conditions de vie avaient favorisé l'épanouissement d'une conscience de classe chez les ouvriers.

Comme de nombreuses villes industrielles, Roubaix se caractérise par une très forte inégalité sociale. Un rapport de l'administration de l'enregistrement réalisé à la fin du XIXème siècle note ainsi la répartition des richesses selon les groupes sociaux (3).

	Pourcentages en Nombre	Pourcentages en richesse contrôlée
Classes dirigeantes	3,7%	57 %
Classes moyennes	31,2%	42 %
Classes Populaires	65 %	0,9%

(1) PROUVOST- (Jacques), op cit, p. 310.

(2) LE BLAN (Martine), "Notes sur une étape dans la genèse d'un espace industriel : la construction des "forts" roubaixiens dans la première moitié du XIXème siècle", Revue du Nord, Tome LXIII, n° 248, Janvier Mars 1981, pp 71-72.

(3) CODACCIONI - (Félix, Paul), "L'exaltation économique et humaine, (1871-1914)", dans Histoire de Roubaix, p. 181.

L'exploitation industrielle repose sur un certain nombre de cellules familiales patronales et "nous sommes en présence d'une toute puissance patronale d'autant plus affirmée que chaque manufacturier est maître après Dieu dans son entreprise. Les industriels et les négociants s'imposent d'autant mieux dans la hiérarchie sociale qu'ils contrôlent les principales formes d'activité de la population ; ils sont, de plus, seuls à disposer collectivement d'une forte résonnance sociale (...). Cet état de fait est sans doute un facteur d'isolement et contribue beaucoup à renforcer l'impression de forteresse et de bastion que donne, de l'extérieur, l'ensemble dirigeant roubaisien" (1) Ajoutons à cela la très forte imbrication de ces grandes familles qui, par des alliances matrimoniales, ont renforcé les solidarités familiales/patronales.

I, b). - Les activités économiques

L'analyse du début du XXème siècle n'apporte pas de modification sensible du paysage économique de Roubaix qui continue à voir se développer l'industrie textile avec ses incidences. Il n'en est pas de même pour le paysage politique qui sera largement analysé plus loin. Par contre les années 50 marquent un tournant de l'histoire économique de Roubaix et se caractérisent par de nouvelles stratégies du patronat.

Visant une productivité plus grande, les manufacturiers ont tout d'abord amorcé une mutation en automatisant les usines. La production restant stable, les effectifs salariés ont diminué. Très vite, la plupart des emplois offerts (90 %) n'ont plus exigé aucune qualification, ce qui a eu de profondes implications sur le marché du travail avec le départ d'une grande masse de la main d'oeuvre traditionnelle et le recrutement d'une main-d'oeuvre étrangère sans qualification.

- A partir des années 60, le patronat textile sort de son domaine traditionnel pour investir dans des secteurs variés et renouer avec une tradition flamande de négoce.

(1) CODACCIONI (Felix Paul) op cit, p. 182.

G. MULLIEZ ouvre des centres commerciaux sous l'enseigne Auchan. F. MULLIEZ fonde des magasins de bricolage (LSB), LEPOUTRE lance la chaîne des Novotel qui va s'implanter dans toute la France puis à l'étranger.

Le secteur le plus connu est probablement celui de la vente par correspondance qui fait de Roubaix une capitale nationale avec La Redoute (POLLET), Les Trois Suisses (TOULEMONDE), La Blanche Porte et Damart. Roubaix devient donc le berceau d'activités nouvelles.

Une partie du capital industriel se transforme en capital marchand ce qui n'est pas sans conséquence sur les emplois, concernant leur structure mais aussi leur localisation. En effet, nombre de ces nouvelles activités ne sont pas concentrées uniquement sur Roubaix et la ville qui a perdu des emplois dans le textile ne va pas être la seule à profiter des postes créés dans les nouveaux secteurs.

La crise de l'industrie textile et, plus largement, la situation économique actuelle et leurs répercussions, les caractéristiques démographiques de la ville, l'état du patrimoine immobilier avec de nombreuses friches industrielles et un habitat ancien et souvent insalubre, l'enclavement dont elle est l'objet, sont autant d'éléments expliquant l'image pour le moins négative qui s'attache à Roubaix aujourd'hui.

Roubaix se meurt" affirme, par exemple, G. SUEUR. "Marasme économique, perte d'emplois dans le textile, recul des commerces, quartiers insalubres dont on ne vient pas à bout, afflux des étrangers, sous-prolétariat renaissant sans cesse. Voilà bien des maux pour une seule cité" (1).

"Ville sinistrée" "Ville en danger", mais aussi "Ville dangereuse", "Ville arabe", etc..., Roubaix voit se multiplier les appellations marquant à la fois une inquiétude et un rejet.

(1) SUEUR (Georges), Lille, Roubaix, Tourcoing - Métropole en miettes, Paris, Stock, 1971, p 27.

Ceci n'est pas récent. En effet, au début du XIXème siècle, Roubaix était décrite comme "Bourg curieux, mal aimé, peu distinguée par les guides et les almanachs, bourg qui longtemps n'a ni gendarmerie, ni postes, ni auberges, ni routes décentes la reliant aux environs, mais qui possède tôt une Chambre consultative et un Conseil de prud'hommes"(1).

Mais alors qu'autrefois l'image était renvoyée de l'extérieur de la ville, c'est bien dans ses murs qu'elle se forge aujourd'hui. Ce sont les Roubaisiens eux mêmes qui ont ce sentiment de malaise diffus faisant dire à certains que Roubaix est "malade de la peur". Ces propos angoissants sont d'ailleurs largement développés par les élus qui contribuent ainsi à forger la réputation de leur ville. Au lendemain de son élection en Mars 1983, le Maire A. DILIGENT résume ses inquiétudes sur l'avenir de Roubaix dans une formule imagée : "j'ai l'impression d'être aux pieds de l'Himalaya, avec des baskets pour grimper et... ça glisse".
(2)

La réalité roubaisienne est marquée aujourd'hui par une tendance au déclin. Certes, les opérations de rénovation urbaine et de résorption de l'habitat insalubre sont, depuis plusieurs années, considérées comme des priorités et comme des atouts pour la ville. Mais la situation économique reste préoccupante. Si Roubaix voit se développer des activités nouvelles comme la grande distribution et la vente par correspondance, si certains secteurs de pointe y sont reconnus comme tout à fait performants, cela ne suffit pas à enrayer le chômage et à freiner la désindustrialisation et le recul des emplois industriels.

Depuis les années 60, le nombre d'entreprises textiles a diminué de moitié. Entre 1976 et 1981, le secteur industriel voit la disparition de 10 000 emplois (soit 30,3% de ses emplois en 5 ans).

(1) PIERRARD (Pierre), Le Nord, op cit, p.40.

(2) CODACCIONI (Felix, Paul), op cit, p. 293.

"En 1982, 47,2% seulement des Roubaisiens travaillaient dans l'industrie, 20,9% dans le textile et l'habillement"(1).

Bien qu'en évolution, le secteur tertiaire ne suffit pas à compenser les pertes d'emplois et Roubaix se situe parmi les secteurs les plus touchés par le chômage.

Roubaix : évolution des emplois au lieu de travail (1)

Tableau 1	Source : R.G.P.				Source : Assedic(1)		
	1962	1968	1975	var.75/76	1976	1981	var. 81/76
Total emploi	69.582	66.336	61.270	-11,9%			
Industries	47.043	37.606	31.670	-32,7%	32.086	22.354	-30,3%
% des emplois	67,6%	56,7%	51,7%				
Textile-habillement	32.385	24.492	19.600	-39,5%	19.994	12.403	-38 %
% des emplois	46,54%	36,9%	32,0%				
Tertiaire	22.482	26.076	29.550	+31,4%	20.027 ⁽²⁾	20.369 ⁽²⁾	+1,7%
% des emplois	32,3%	39,3%	48,2%				

(1) Etablissement 10 salariés seulement (2) Tertiaire public exclu

C'est surtout hors de la ville et plutôt au Sud que le tertiaire a tendance à s'installer, ce qui amène la volonté des communes du Versant Nord-Est de coopérer pour intervenir en matière de développement industriel. Un certain nombre de propositions ont été formulées lors d'une assemblée de 200 élus représentant les 9 communes associées : "La création d'un syndicat intercommunal à vocation économique chargé de répartir la taxe professionnelle des nouvelles implantations d'activité afin d'éviter la concurrence : la mise sur pied d'une véritable "agence de développement" qui étudierait les dossiers et constituerait un "pôle de matière grise" pour l'agglomération ; la réunion d'un club des grandes entreprises "et la création d'une zone d'activité de haut standing capable de recevoir des implantations d'activités de pointe ou de sièges sociaux". (2).

(1) BRUYELLE (Pierre) "Roubaix face aux grandes mutations récentes", dans Histoire de Roubaix, p 309.

(2) BRUYELLE (Pierre) op, cit, p 310.

La création et le développement de la Ville Nouvelle de Villeneuve d'Ascq expliquent aussi une partie des difficultés de Roubaix. Dans un rapport de l'OREAM, on peut lire que "Par la politique d'investissement de l'Etat, deux pôles de développement s'imposent, Lille et Villeneuve d'Ascq au détriment de Roubaix et Tourcoing"(1).

La première ligne de métro relie d'ailleurs la Ville Nouvelle, le centre de Lille, et le Centre Hospitalier Régional alors que d'autres tracés projetaient d'unir Lille, Roubaix et Tourcoing.

I,c). - La Population

Après avoir atteint un sommet en 1986, avec 124 661 habitants, la croissance démographique de Roubaix s'est fortement ralentie, puis, après une phase de stagnation, a diminué jusqu'en 1946 (100 978 h.).

Après une lente croissance jusqu'en 1968 (114 547 h.) la population a connu un déclin brutal : en 14 ans, on assiste à une perte de 11,3%.

Roubaix compte aujourd'hui un peu plus de 100 000 habitants (102 164 h. selon le recensement de la population de 1982).

Cette population présente certaines particularités qui méritent d'être notées :

L'âge : La répartition de la population par tranche d'âge indique que

34,1% a entre 0 et 19 ans

53,4% a entre 20 et 64 ans

12,5% a plus de 65 ans

Le poids des jeunes générations est intéressant à souligner, d'autant plus qu'il est relativement stable depuis les années 60, malgré le déclin de la ville. L'examen de la pyramide des âges montre qu'il y a environ 1800 à 2000 enfants par an de 0

(1) Nord Eclair : "Versant Nord-Est, un pas en avant," Samedi 14 Décembre 1985.

à 12 ans, à peine moins de 13 à 16 ans (1600 à 1800), alors que pour les plus de 35 ans l'effectif de chaque tranche annuelle n'excède pas 1 000 personnes.

Mais cette population jeune qui témoigne du dynamisme démographique certain de la ville est aussi insuffisamment formée.

84,6% de ces jeunes sont sans diplôme ou ont le niveau CEP (1).

Ceci s'explique à la fois par les phénomènes d'immigration de catégories majoritairement sous-qualifiées et sous-formées et par le fonctionnement traditionnel des structures économiques implantées à Roubaix privilégiant la formation sur le tas au détriment d'une scolarisation et d'une qualification dont le contrôle leur échappe. La reconnaissance de certains secteurs de Roubaix en Zone d'Education Prioritaire (ZEP) veut apparaître comme l'une des réponses à cette sous-formation scolaire et professionnelle.

La situation socio-professionnelle :

Ville industrielle à population majoritairement ouvrière, Roubaix a connu un certain nombre de mutations au cours des dernières années. Mais bien qu'on assiste à une diminution du nombre des ouvriers et à une augmentation des inactifs, Roubaix reste une ville ouvrière.

Parmi les actifs (qui représentent 40,4% de la population)(2) la moitié sont des ouvriers (20 468 sur 41 260). Plus de la moitié des ménages dont la personne de référence est active sont des ménages ouvriers (12 644 sur 23 304 soit 54%), et ces ménages ouvriers représentent à eux seuls quelque 46 000 personnes soit environ 46% de la population roubaisienne totale. La majorité de ces ouvriers sont non qualifiés.

(1) 75,5% pour l'agglomération de Lille
81,4% pour la France
BRUYELLE (Pierre) op cit, p. 322.

(2) 43,4% en France.

Tableau 2 : Répartition des actifs selon la CSP

	Roubaix	France
Agriculteurs	-	6,3
Artisans, commerçants, chefs d'Entreprise	6,9	7,8
Cadres, Professions Intel. Sup.	4,7	8,1
Professions intermédiaires	11,6	16,3
Employés	23,9	26,6
Ouvriers (dont non qualifiés de l'ensemble des actifs)	49,7 (29,8)	32,9 (14,3)
Chômeurs n'ayant jamais travaillé	3,2	1,5

Comme dans bien des villes-centres, en comparant avec les années précédentes, on peut affirmer que Roubaix assiste à "une fuite des cadres supérieurs, des catégories aisées vers les communes périphériques ou le secteur lillois à la suite des difficultés économiques et de la dégradation des conditions de vie et d'emploi, à la régression de la population ouvrière à la suite de la désindustrialisation et de conditions de logement particulièrement défavorables (...). Par contre, employés et cadres moyens progressent et semblent les principaux bénéficiaires des mutations de la ville".(1).

Ville ouvrière, Roubaix connaît aussi un chômage important.

La disparition de plusieurs sociétés industrielles a entraîné de nombreuses pertes d'emplois au cours des dernières années. Ainsi, entre 1976 et 1982, ce sont 10 000 emplois textiles qui disparaissent à Roubaix.

Selon le recensement de la population, le chômage atteint 7 232 actifs en 82 soit 17,5% des actifs (2) et, parmi eux, 1 360 n'ont jamais travaillé.

(1) BRUYELLE op, cit, pp 322-323

(2) 11,6% dans le Nord
9,3% en France

Ce sont les ouvriers qui sont le plus touchés par le chômage (19,3%), les femmes (18,5%) et surtout les jeunes de moins de 25 ans qui représentent près de la moitié de l'ensemble des chômeurs

La Nationalité

L'immigration a, de tout temps, caractérisé la ville de Roubaix :

* Ce sont les étrangers venus d'Artois puis de Belgique qui ont permis les tous premiers développements de l'industrie textile.

* En 1886, 54,2% d'étrangers vivent à Roubaix

* En 1914, la ville est Belge à 50%

Puis après 1945, l'immigration change de caractère :

* La colonie belge se réduit par les naturalisations.

* Les italiens arrivent dans les années 50 et ils constituent encore, en 82, les trois quart des étrangers originaires de la CEE.

* Puis arrivent Maghrébins et Africains.

Aujourd'hui, sur environ 20 000 étrangers, Roubaix compterait 9 000 algériens (4 500 à Tourcoing et 4 200 à Lille).

Roubaix abrite la plus grosse concentration d'immigrés de toutes les villes du Nord-Pas de Calais. "En 1978, la part d'étrangers dans la population active à Roubaix - Wattrelos atteint 13,5% (Région 5,3% - France 7,3%)(1).

La présence de cette population immigrée marque fortement le paysage Roubaisien. Sur le plan géographique, on la retrouve dans des secteurs d'habitat ancien, dans les courées, ce qui ne manque pas d'entraîner des problèmes d'intégration. La politique de rénovation de l'habitat n'apporte, pour l'instant, pas de réponse à ce phénomène. Ne touchant qu'une partie des logements insalubres, elle "exerce des "effets-pistons" en refoulant les étrangers

(1) BRUYELLE (Pierre), op cit, p. 320.

vers d'autres secteurs vétustes ou vers de nouveaux ghettos"(1).

Depuis 1978, la part d'étrangers dans la population roubaisienne s'est encore accrue puisqu'elle atteignait 20,8% en 1982 sans compter les immigrés clandestins qui échappent au recensement et qui sont souvent nombreux dans les villes à forte population immigrée. A la population étrangère au sens juridique, il faudrait au niveau de l'analyse sociologique, ajouter les nombreux français musulmans qui sont souvent perçus plus au prisme d'un ensemble de signes corporels et culturels qu'au travers de la nationalité qui figure sur leurs cartes d'identité. D'ailleurs, on peut se demander si ce n'est pas cette population harkie qui, bien souvent, contribue à alimenter une partie importante de la délinquance à Roubaix. En effet, nous verrons à travers l'analyse des statistiques de la délinquance que les étrangers ne semblent pas plus délinquants que le reste de la population. Il est impossible de discerner au niveau des statistiques, la place des français musulmans. Mais des affaires très importantes en 85-86 ont impliqué des harkies et, en premier lieu, le président de l'Association des Français musulmans.

En tout état de cause, le problème des immigrés de la deuxième génération demandera dans la décennie qui vient à Roubaix, beaucoup d'efforts et de réponses des élus et de tous ceux qui ont à gérer le social dans l'agglomération.

(1) BRUYELLE (Pierre), op cit, p. 321.

II - LA POLITIQUE LOCALE

II,a)- Situation politique générale de Roubaix (1)

Il est difficile de comprendre les enjeux actuels de la politique locale à Roubaix sans se référer à quelques points d'histoire.

En effet, Roubaix a été le berceau du socialisme en France puisque la mairie a été conquise par le Parti Ouvrier français (P.O.F.) en 1892 et que Jules Guesde sera élu député en 1893, événement majeur qui aura un retentissement dans le monde entier.

Cette montée du socialisme dès la fin du XIXème siècle tient bien évidemment à la présence d'une forte population ouvrière. Mais on sait que la traduction politique est loin d'être toujours mécaniste. Le succès de la section de Roubaix du P.O.F. repose sur l'existence d'un syndicalisme puissant et dynamique: "le syndicat du textile a des dirigeants de valeur comme A. Lepers. Il organise de nombreuses réunions où est exalté l'esprit de classe, où se fait la propagande des candidats socialistes aux élections"(2).

La force du socialisme local sera son caractère "municipaliste", le développement d'une logique gestionnaire qui privilégiera l'aide sociale aux ouvriers, notamment les plus démunis, ceux du textile, ce qui contribuera aussi à faire de certaines fractions du prolétariat des gens dépendants avec à la clef, des phénomènes de clientélisme.

(1) Pour la dimension historique de la politique roubaisienne, nous nous appuyons pour l'essentiel sur la contribution de Félix-Paul CODACCIONI in "Histoire de Roubaix", ouv. cit., pp. 171 à 304

En ce qui concerne la période récente, nos sources sont constituées, sauf indication contraire, d'interviews, de discours officiels et de nos dossiers de presse.

(2) F.P. CODACCIONI, ouv. cit., p. 195.

Installés à la mairie, les socialistes "accordent aux déshérités une série de satisfactions immédiates : aides aux vieux ménages ouvriers, pensions aux vieillards indigents, consultations médicales gratuites, envois d'enfants chétifs à la mer, cantines scolaires, etc.

A l'exception du Bureau de bienfaisance et des Hospices, toutes ces institutions sont soutenues exclusivement par les fonds municipaux : au début du XXème siècle, les crédits sociaux atteignent 150 000 francs-or, soit environ 25% des recettes ordinaires, pourcentage unique en France et qui mesure l'ampleur de l'oeuvre accomplie. A ces données s'ajoutent les recours exceptionnels aux chômeurs ou aux grévistes et les diverses subventions à de nombreuses sociétés mutualistes à vocation populaire" (1).

En raison de l'essor du socialisme roubaisien, certains éléments du patronat roubaisien contribueront au renouvellement de la pensée conservatrice en France avec une figure de proue : la famille MOTTE. "En 1879, une antenne de "l'Association des patrons chrétiens" se fonde à Roubaix, sous l'impulsion de l'industriel Alfred MOTTE ; ses adhérents introduisent dans leurs entreprises des mesures sociales ponctuelles : plus de travail des enfants au-dessous de 13 ans, plus de travail de nuit pour les ouvriers, adoption générale de la journée de dix heures... En 1891, l'encyclique de Léon XIII *Roerum Novarum* encourage d'ailleurs la formation de syndicats chrétiens ; l'industriel Eugène MOTTE est alors le chef de file de ceux qui acceptent ce qu'impliquent les directions pontificales"(2).

Ce dynamisme d'un courant catholique social au sein du patronat roubaisien contribuera à la défaite de J. Guesde aux législatives de 1898 et du P.O.F. aux municipales de 1902. Mais l'éclipse des socialistes sera de courte durée.

(1) F.P. CODACCIONI, ouv. cit., p. 195

(2) F.P. CODACCIONI, ouv. cit., p. 198.

Après la création de la S.F.I.O. (Section Française de l'Internationale Ouvrière) en 1904, Jules Guesde retrouve son siège de député aux législatives de 1906. "L'échec de Motte peut s'expliquer en partie par une défection de catholiques très conservateurs mais peut-être même, à l'opposé, certains chrétiens sont-ils déjà touchés par le mouvement du "sillon", implanté à Roubaix par Victor Diligent (1881-1931), soutenu par le journal l'Eveil démocratique, créateur de l'Institut populaire de l'Epeule, préoccupé de démontrer qu'il n'y a aucune incompatibilité entre la foi chrétienne et l'esprit d'une République généreuse"(1).

L'étape décisive -et de très longue portée- c'est l'élection d'un ouvrier roubaisien, Jean Baptiste Lebas, à la tête d'une liste socialiste aux élections municipales de 1912. Cette nouvelle période du socialisme sera longue puisque Jean Baptiste Lebas sera maire jusqu'en 1940 : elle peut être qualifiée d'ouvriériste tant par les profils des élus socialistes de l'époque(2) que par le style donné à l'action municipale.

Une des propriétés de l'intervention de J.B. Lebas concerne l'enfance. Dès les années 1920, un premier effort de salubrité entraîne la disparition d'une trentaine d'écoles primaires aux murs lépreux, aux couloirs sombres, aux pièces étroites et sans lumière pour les remplacer par des constructions claires aux larges baies vitrées et ouvertes sur l'extérieur.

Deux expériences célèbres sont tentées qui connaissent un succès éclatant : l'Ecole de plein air et le centre aéré. L'école de plein air est une des premiers centres de cette nature créés en France : elle devient rapidement une sorte d'école pilote. Ces créations connaissent une réussite remarquable et servent de modèles dans d'autres villes de France.

(1) F.P. CODACCIONI, ouv. cit., p. 204.

(2) La composition du conseil municipal est toujours massivement ouvrière.

C'est aussi la municipalité socialiste et non le patronat qui s'efforce d'améliorer les conditions de logement des ouvriers. C'est en 1920 que la municipalité crée un "Office d'Habitation à Bon Marché" (H.B.M.). Ses premières constructions sont destinées à la partie haute de la ville qui devient le "Nouveau Roubaix", quartier qui est toujours l'objet d'une opération de réhabilitation.

Face à l'affirmation du prolétariat roubaisien par des grèves en 1919-1920, le plus souvent soutenu par la municipalité, le patronat s'était fortement organisé en mettant en place le Consortium textile de Roubaix-Tourcoing (350 manufactures employant plus de 100 000 ouvriers). Son président était Eugène Mathon, le type même du grand patron de combat, très lié à l'Action Française. "L'octroi d'avantages sociaux aux salariés et la gestion des conflits ne sont plus assurés par chacun des patrons mais par l'organisation patronale toute entière dont les décisions s'imposent à chacun des patrons et qui devient l'interlocuteur unique des salariés, y compris dans des conflits d'entreprises pour éviter les surenchères. Lorsqu'il y a un conflit dans une entreprise, le patronat local soutient directement le patron concerné pour lui permettre de garder une position ferme et intransigeante"(1).

Cette stratégie patronale s'appuie également sur une action d'assistance aux ouvriers à travers des avantages sociaux qui pallient à la médiocrité générale des salaires. Les allocations familiales sont le plus célèbre de ces avantages institués aux lendemains de la guerre. L'ouvrier ne perçoit ce sur-salaire familial qu'au prix de sa liberté d'action puisque tout absentéisme durant le mois (notamment en cas de grève), entraîne le non-paiement des allocations pour la totalité du mois. La représentation d'un patronat paternaliste à Roubaix masque donc "une dictature patronale de fait"(2).

(1) Didier CORNUEL, Bruno DURIEZ, Le mirage urbain, histoire du logement à Roubaix, Paris, Anthropos, 1983, p. 23.

(2) F.P. CODACCIONI, ouv. cit., p. 231.

Néanmoins, l'existence d'un courant catholique social se renforcera à Roubaix dans les années trente notamment derrière Eugène Duthoit, président des "Semaines Sociales". Mais là encore, comme dans le cas de Victor Diligent, le père de l'actuel maire de Roubaix, il s'agit d'un juriste et non d'un membre des grandes familles patronales (1).

La seconde guerre mondiale va constituer un tournant pour le socialisme roubaisien. Le maire, J.B. Lebas, quitte la ville avant que la région du Nord soit rattachée au commandement militaire allemand de Bruxelles. En juin 1940, la ville passe de 122 000 à 15 000 habitants. "La pénurie totale de vivres et de moyens de paiement, la fermeture des mines et des administrations, la rupture des canalisations d'eau et de câbles électriques créent une situation dramatique"(2).

C'est le préfet, avec l'aval de la Kommandantur, qui désigne Victor Provo comme maire en 1942 (il le restera jusqu'en 1977). Les destructions provoqueront un important mouvement d'entraide à Roubaix qui affectera le patronat local. Cette période est décisive car un important industriel roubaisien, Albert Prouvost, crée en 1943 le CIL (Comité Interprofessionnel du Logement). Une cotisation patronale (2% de la masse salariale) servira à la construction de logements pour les ouvriers. D'autre part, l'organisme est paritaire, c'est-à-dire qu'il sera géré conjointement par le patronat et les représentants ouvriers. La signature de l'accord se fera d'ailleurs dans un lieu neutre, le bureau du maire, Victor Provo.

Pour la reconstruction de l'après guerre, va s'imposer à Roubaix le MRP (Mouvement Républicain Populaire) et son expression quotidienne, le journal Nord-Eclair. Dès son lancement, le 5 septembre 1944, ce journal se voit le représentant de la pensée

(1) Signalons que c'est au début du XXème siècle que se diffuse à Roubaix le "Livre des Familles". On y trouve la généalogie des "grandes familles" de Roubaix, c'est à dire essentiellement les membres de la bourgeoisie textile. Encore aujourd'hui, les parents s'y réfèrent pour créer un réseau de relations à leurs enfants ce qui limite les risques demariage en dehors de ces familles.

(2) F.P. CODACCIONI, ouv. cit., p. 250.

démocrate chrétienne. Dans une région qui sera dominée par le Journal La Voix du Nord, porté dès 1941 par la résistance à dominante gaulliste, Nord-Eclair s'imposera définitivement à Roubaix (aujourd'hui, il appartient au groupe Hersant). Néanmoins, jusqu'en 1983, la première force politique restera incontestablement le parti socialiste.

Un fait se dégage de 1947 à 1977, le parti socialiste dirige et contrôle l'administration municipale sous l'autorité d'un chef incontesté, Victor Provo. Ouvrier modeste, il devient responsable syndical. Par son opiniâtreté, il s'élèvera dans la hiérarchie administrative à l'ombre du maire J.B. Lebas. Après l'arrestation de celui-ci, il le remplacera en juillet 42 et sera confirmé dans ses fonctions à l'issue de la guerre. Il sera ensuite régulièrement réélu.

Il prônera jusqu'à la fin de son mandat une collaboration avec les démocrates chrétiens élargie même pendant une période aux gaullistes du RPF. A Diligent, l'actuel maire UDF de Roubaix, fut toujours un fidèle adjoint de V. Provo. On peut, bien entendu, se demander comment cette "collaboration de classes" a pu durer si longtemps. En d'autres termes, comment est-on passé d'un socialisme populiste (avant 1945) à un socialisme gestionnaire (après 1945) pour conduire, en définitive, à une gestion de droite (après 1983).

Nous pensons que si cette union a résisté si longtemps, c'est parce que Victor Provo a canalisé son intervention dans les registres classiques d'une gestion municipale. Contrairement à son prédécesseur, il n'a pas témoigné d'une solidarité sans faille aux ouvriers lors des conflits sociaux, il s'est plutôt mis en position d'arbitre. Mais surtout, il est peu intervenu dans le domaine économique qui aurait pu provoquer des conflits entre la droite et la gauche du conseil municipal. Les grandes décisions de la période Provo ne se prenaient pas à la mairie mais dans les bureaux du consortium patronal : "il y a un partage des tâches et la municipalité a des domaines d'action propre.

Ce qu'elle valorise, ce sont surtout des actions en matière d'équipements sportifs (piscines, salles de sport) ou de loisirs, de crèches, ou de cantines scolaires et enfin et surtout l'action menée avec le Bureau d'Aide Sociale en faveur des personnes âgées. L'activité de la municipalité dans ces domaines est extrêmement développée et la ville s'enorgueillit de ses nombreuses réalisations. L'assistance est donc maintenant du domaine d'intervention de la municipalité mais pendant ce temps, celle-ci n'a plus de capacité d'initiative dans la définition du devenir de l'agglomération. C'est le bureau d'urbanisme du CIL qui fait les plans d'aménagement, la création d'un Comité d'Expansion de Roubaix-Tourcoing viendra des milieux patronaux... A la lutte classe contre classe s'est donc substituée la domination patronale à travers les organismes paritaires. La municipalité n'est plus qu'un soutien de l'action de ceux-ci qui peuvent se présenter comme les défenseurs de l'intérêt local"(1).

A l'occasion des élections municipales de 1977, Roubaix se range au mouvement de bipolarisation gauche-droite que connaît la France. Victor Provo, trop enclin à une coalition socialo-centriste, laisse sa place à son adjoint socialiste Pierre Prouvost à la tête d'une coalition de gauche comprenant des communistes. Cette liste devance une coalition adverse menée par André Diligent mais qui obtient près de 47% des voix. C'est alors une municipalité plus "moderne", plus techniciste qui se met en place avec un rôle beaucoup plus important des membres de la petite bourgeoisie intellectuelle. Un des symboles de ce modernisme sera la mise en place d'un secrétariat au développement et à l'Action Economique pour que la municipalité puisse intervenir plus directement dans les choix d'implantation d'activités. Mais le contexte de crise n'est pas favorable.

Le choix de promouvoir des activités tertiaires dans le centre de Roubaix sera, par exemple, un échec flagrant : la mairie ne sera pas suivie par le patronat qui mènera sa propre

(1) D. CORNUEL, B. DURIEZ, ouv. cit., pp. 114-115.

stratégie. La Chambre de Commerce et d'Industrie édifie un immeuble de 17 000 m² de bureaux à la limite de Tourcoing (Mercure), donc à la périphérie de Roubaix. Ces locaux sont d'ailleurs nettement sous-utilisés.

Pour mener à bien les nécessaires opérations de rénovation urbaine et lutter contre l'habitat insalubre, la municipalité ne dispose que du levier d'un petit office d'HLM qui avait été géré jusqu'alors d'une manière archaïque. L'arrivée d'un énarque à sa tête va lui donner un nouveau dynamisme mais ses possibilités financières sont très réduites par rapport au GIL de Roubaix-Tourcoing. En conséquence, des opérations de rénovation comme l'Alma-Gare vont traîner en longueur.

Enfin, le contexte de l'agglomération devient très défavorable à Roubaix. La création à sa porte d'une ville nouvelle, Villeneuve d'Ascq, où sont concentrées toutes les universités, lui porte ombrage. Après la bourgeoisie, ce sont les classes moyennes, les cadres des entreprises roubaisiennes, qui quittent Roubaix pour une ville beaucoup plus attractive. Les grands projets tels que l'implantation de la première ligne du métro échappent à la ville de Roubaix.

Par ailleurs, le nouveau maire, Pierre Prouvost, parfois jugé autoritaire, semble n'avoir pas réussi à s'imposer après de la population roubaisienne habituée à des traditions d'assistance.

Aussi, les observateurs avertis de la vie politique locale, ne furent pas surpris d'assister au soir du premier tour des élections municipales de mars 83, à la victoire de la liste UDF-RPR menée par le sénateur André Diligent, une figure ancienne de l'histoire roubaisienne.

On a beaucoup écrit dans la presse que M. Diligent devait sa victoire au thème de l'insécurité qu'il avait fortement

développé durant sa campagne électorale. Sans nul doute la haine de l'immigré, la montée du sentiment d'insécurité expliquent pour partie la défaite cuisante de la liste d'union de la gauche menée de nouveau par P. Prouvost (36% des voix). Mais si ces thèmes ont certainement joué un rôle important, ils n'expliquent pas tout. En témoigne le score de la liste de M. Lecluse (9,57%), intitulée "Roubaix aux Roubaisiens", qui développait en premier lieu ce thème.

Depuis les municipales plusieurs faits semblent s'imposer. D'abord, concernant les questions de l'insécurité et de l'immigration, l'attitude du maire a plutôt été d'apaiser les esprits. C'est plutôt une démarche pragmatique qui a prévalu. De cette attitude le Front National a peut-être tiré parti puisqu'aux dernières cantonales, sur deux cantons roubaisiens soumis à renouvellement, il a dépassé les 20%, frolant de peu la tête de l'opposition qui a cependant gagné les deux sièges au détriment des candidats socialistes. Cette situation s'est accentuée aux dernières élections législatives et régionales de mars 86 puisque le Front National a devancé largement les autres partis de la nouvelle majorité RPR-UDF(1).

D'autre part, au sein de l'équipe municipale, il est visible que les tensions existent et que le RPR devient la force politique dominante autour de son leader, le Dr. Ghysel, l'adjoint à l'action sociale qui a devancé lors des élections cantonales, M. Xavier Delerue, l'adjoint à la sécurité, chargé du CCPD(2). Cette défaite n'a pas manqué d'avoir des incidences, au moins symboliques, sur le dispositif de prévention. C'est ce que nous examinons dans la partie suivante.

(1) Aux élections législatives : FN : 21,2%, RPR : 18,4%, UDF : 16%, aux élections régionales : FN : 22,6%, UDF : 19,5%, RPR : 14,9%.

(2) Bien que devancé aux dernières élections législatives de mars 1986 par le Parti Socialiste et le Front National, le RPR a confirmé son leadership au sein de la majorité municipale puisque la liste de M. Diligent (UDF) n'arrive qu'en quatrième position. De plus, bénéficiant de la nomination de la tête de liste RPR (A. Chalandon) au rang de ministre, le Dr. Ghysel est devenu le seul député de Roubaix ce qui risque d'accroître son prestige dans l'ancienne capitale du textile.

II b) - Les politiques en direction de la jeunesse

Nous avons dit dans le chapitre précédent que toute une partie de l'histoire municipale a été marquée par des priorités en direction de la petite enfance. Dans le contexte des années 80 caractérisé par un nombre croissant de jeunes adolescents "désœuvrés" c'est à dire ni scolarisés ni insérés professionnellement, ces priorités ont dû être revues et corrigées tant par le dernier maire socialiste, P. Prouvost que par l'équipe municipale actuellement en place. Mais cette volonté d'être plus à l'écoute des jeunes s'est heurtée à deux difficultés. La première, c'est le manque d'équipements adaptés à des adolescents. La seconde, c'est une organisation de l'animation très structurée et unifiée qui laisse peu de place à l'innovation et à l'expérimentation ; cette difficulté est redoublée par la faiblesse de l'implantation de la prévention spécialisée à Roubaix.

- Des équipements mal adaptés

Dans le chapitre sur l'habitat, nous avons vu que malgré les opérations de rénovation urbaine, Roubaix garde les stigmates d'un habitat ancien, souvent dégradé et aux qualités architecturales incertaines (courées, HBM, etc.). La capitale du textile avait pourtant ses maisons bourgeoises qui subsistent encore pour une bonne partie d'entre-elles. Malgré quelques opérations de réhabilitation très réussies entreprises par le GIL, la plupart sont aujourd'hui la proie des ronces à cause de l'exode des gens aisés. En effet, les grands industriels d'abord, leurs cadres ensuite, ont massivement quitté Roubaix pour des zones résidentielles plus modernes : autour du golf de la Brigode à Villeneuve d'Ascq et autour de celui de Bondues. Aussi, un grand nombre de centres sociaux et d'animation se sont installés il y a dix ou quinze ans dans ces demeures qui furent prestigieuses à leur époque. Ces installations ont été réalisées sans les moyens nécessaires à les réhabiliter. Elles étaient donc peu accueillantes mais tant que les activités proposées s'adressaient à un public de personnes

âgées, de femmes ou d'enfants en bas âge, ces locaux ne prêtaient pas trop à la critique de la part des personnels d'animation et d'action sociale. Lorsque la question de la mise en place d'activités destinées à des adolescents et à leurs petits frères s'est posée, on a alors découvert qu'il n'était pas facile de faire cohabiter tout le monde dans des lieux identiques, que des problèmes de sécurité étaient posés, etc. Par ailleurs, le personnel souvent féminin, avec une forte représentation de conseillères en économie familiale s'est avéré souvent peu adaptable à des publics jeunes. On a donc vu se développer toutes sortes de résistances. A l'occasion d'une de nos recherches par exemple, nous avons retenu notamment le quartier de l'Epeule à Roubaix. Dans ce cas précis, le LCR inséré dans un grand ensemble de construction relativement moderne, ne posait pas les difficultés architecturales que nous venons d'évoquer. Il bénéficiait d'une équipe d'animation relativement importante. Malgré tout, lorsque nous sommes arrivés en 1980, c'était un vrai fort retranché où les jeunes ne pénétraient pas (1). Aujourd'hui, les situations sont moins tranchées, moins flagrantes mais bien souvent les équipes ont recours à des vacataires, donc à des gens peu formés, pour les animations destinées aux adolescents.

Consciente des problèmes immobiliers posés par des locaux souvent inadaptés, la municipalité procède à des nouveaux investissements. Mais à trop vouloir ménager les fiefs de l'animation roubaisienne, on ne solutionne pas nécessairement les problèmes, de l'avis de certains techniciens.

La relocalisation du centre social de l'Epeule en est un exemple caractéristique. Ce quartier populaire fait exception à la règle roubaisienne : il n'est pas classé comme site

(1) Dominique DUPREZ, Michel AUTES, Intervention du sociologue dans l'espace local, Cahiers internationaux de Sociologie, Vol. LXXIX, 1985. Dominique DUPREZ, Michel AUTES, Alain PETIT, L'anomie des grands ensembles, quelle issue ? rapport de recherche ronéo, CLERSE, 1982.

des opérations de la commission locale de développement social des quartiers. La ville a donc souhaité ce que le conseil communal de prévention le retienne comme zone prioritaire dans le projet de CAP "Sécurité dans la ville" pour 1985. Une partie importante du financement du Conseil National de Prévention de la Délinquance devait être consacré à la relocalisation des activités du centre social de l'Epeule.

Un des éléments pivots de ce projet de redéploiement reposait sur la création du CLAE (Centre de Loisirs Associé à l'Ecole). L'équipement devait être utilisé par chacun des partenaires. Or, l'inspecteur de l'Education Nationale ayant en charge cette circonscription était farouchement opposé à ce projet car il craignait une détérioration des locaux scolaires. Il a obtenu le soutien de l'adjoint à l'école au sein de la municipalité. Le projet structurant l'opération risque donc de ne jamais voir le jour. Un des projets de relocalisation, celui des activités en direction des femmes, a pu être mené facilement. La relocalisation des activités enfants et adolescents est beaucoup plus problématique. L'équipe d'animation s'appuierait sur huit professionnels, quatre éducateurs appartenant au club de prévention et quatre animateurs relevant du centre social. Les deux institutions mettant en commun leurs moyens sous l'égide d'un coordinateur. L'idée semblait s'être imposée mais la DDASS s'y est ensuite opposée bien que n'étant pas directement impliquée. Elle craint, en effet, que quelque chose qui ressemble à une coordination de l'action sociale lui échappe.

Pour tenir ces activités, il fallait un lieu central : l'essentiel du financement du CNPD lui était destiné. Une grande maison occupée par une amicale de quartier semblait parfaitement convenir. Mais cette association n'a pas voulu se laisser déposséder et a obtenu gain de cause auprès du cabinet du maire. En définitive, il n'y aura que deux petites salles (pour neuf professionnels !) affectées aux jeunes par un processus de reconstruction.

Le cas de la relocalisation du centre social de l'Epeule n'est qu'un exemple mais significatif puisqu'il représentait un élément essentiel du contrat d'action de prévention conclu entre

la ville et le CNPD. On voit donc que si la municipalité s'efforce de trouver des solutions à l'inadéquation des équipements destinés aux jeunes par rapport aux besoins, ceci ne constitue pas encore une priorité de l'action de tous les élus roubaisiens (1).

- Les rigidités de l'animation à Roubaix

L'inadéquation des équipements socio-culturels roubaisiens à des animations destinées aux adolescents est souvent redoublée par des rigidités de statut. L'association des Maisons de l'Enfance est dominante sur Roubaix, elle gère la plupart des LCR(2). Son secrétaire général est, par ailleurs, adjoint chargé de la jeunesse au sein de la municipalité. Vieille association, elle témoigne par son personnel et son style de l'époque de Victor Provo c'est à dire de la priorité donnée à la petite enfance.

Il en est de même pour le Centre Social La Maison, objet du projet de relocalisation évoqué dans le chapitre précédent. Le rayon d'action de ce centre est limité au quartier Epeule-Alouette-Tri-chon.

La gestion de l'animation n'est directement prise en charge par la ville que dans le quartier des Trois-Ponts où existe un centre social municipal. Ici, le style est plus moderne, il témoigne plus de l'idéologie de l'animation socio-culturelle. Il n'échappe cependant pas totalement à une optique de consommation de loisirs ce qui a pu le mettre en porte à faux avec des demandes "sauvages" de groupes de jeunes sur le quartier (3).

(1) Au risque de caricaturer les positions des uns et des autres, on peut dire que la "cause des jeunes" est portée par la direction de la vie sociale et par ceux qui ont en charge les dispositifs transversaux (DSQ et CCPD) alors que des directions essentielles des services municipaux comme celles des écoles restent très porteuses des intérêts institutionnels et des représentants patentés de la vie associative.

(2) LCR = locaux collectifs résidentiels.

(3) cf. D. DUPREZ et alii, L'anomie des grands ensembles : quelle issue ?; ouv. cit., pp. 121-186.

La Maison des Jeunes et de la Culture de Roubaix a été l'objet d'un conflit entre l'équipe d'animation et la municipalité en 1985 qui a abouti à une fermeture provisoire. Une rumeur s'était développée en début d'année mettant en avant des problèmes de prostitution et de drogue. Créée en 1971, cette MJC connaissait d'énormes difficultés financières depuis trois ans dues, semble-t-il, essentiellement à un important déficit de l'imprimerie du Service Inter-Associatif auquel adhéraient une cinquantaine d'associations. A ces difficultés financières devait s'ajouter une baisse de la fréquentation des activités. Il n'en fallait pas plus pour que la rumeur se propage et pour que la municipalité retire son soutien financier à la MJC, provoquant ainsi sa fermeture. Un nouveau directeur a été nommé par la Fédération Régionale des MJC mais il n'est pas, semble-t-il, arrivé à concevoir un nouveau projet. Les milieux de l'animation paraissent sceptiques sur ses capacités à faire redémarrer la structure(1). Selon des techniciens du service jeunesse à la mairie, il faut un lieu central à Roubaix pour maintenir des activités nécessitant des moyens importants (ex : audio-visuel). La MJC peut jouer ce rôle. Ce qui frappe l'attention de l'observateur, c'est que malgré la multiplicité des dispositifs à Roubaix, aucun lieu de concertation n'est capable d'élaborer une cohérence dans une politique et de situer la place d'une structure par rapport à une autre.

Le cas du centre social de l'Alma-Gare, dans le contexte de Roubaix, préfigure peut-être l'avenir par son modernisme(2). En effet, l'Atelier Populaire d'Urbanisme (APU) avait refusé, dans le cadre de la rénovation du quartier, l'implantation d'un centre social traditionnel sur le modèle des autres quartiers. Grâce au soutien financier de la Commission Nationale de Développement Social des Quartiers, l'APU a vu se réaliser son projet de centre social éclaté. Il ne fait pas que proposer des activités socio-culturelles. Il intervient sur des problèmes importants de manière novatrice et délocalisée. Citons deux exemples.

(1) En outre, ce directeur est entré en conflit avec le président de la MJC ce qui a entraîné la démission de celui-ci.

(2) Une littérature abondante existe sur l'Alma-Gare. Citons notamment "Quand les habitants prennent la parole", ouvrage collectif, Paris, Collection Bilan Thématique, Editions plan construction, 1982. Un aspect spécifique a été traité par Dominique DUPREZ : "Enjeux sur la participation des habitants dans l'espace local", Actes du colloque de l'Association Internationale de Sociologie, 10-12/X/1983, Nanterre.

C'est l'école Elsa-Triolet(1) qui a servi de laboratoire d'expérimentation aux théories de l'APU selon lesquelles la façon dont les enfants sont éduqués ne concerne pas seulement les parents, individuellement ou par l'intermédiaire d'une association, mais tout un quartier. Le centre social s'inscrit dans cette philosophie. Il est le maître d'oeuvre d'une permanence périscolaire qui, tous les jours, accueille une soixantaine d'élèves à la fois du primaire et du secondaire. A la permanence, des animateurs mais aussi des habitants du quartier sont présents pour accueillir ces jeunes en difficulté et essayer de leur donner le goût de la lecture.

Un autre relais éducatif mis en place par le centre social est une ferme qui accueille les enfants du quartier, leur fait découvrir des animaux et leur permet même de cultiver un coin de potager.

Il reste que le centre social de l'Alma-gare semble aussi confronté à des difficultés avec le public en âge d'être touché par la drogue et la délinquance. D'une part, ce public ne cherche pas le plus souvent à fréquenter le centre social, d'autre part, "l'objectif principal du centre social est éducatif, ce qui demande du temps et une certaine paix sociale"(2). L'équipe d'animation dans le cadre d'une réflexion avec l'ensemble des intervenants du quartier, la police, la justice et la mairie essaie cependant de trouver des solutions aux problèmes de la drogue et de la délinquance des mineurs. Nous y reviendrons dans la partie suivante.

La prévention spécialisée sur Roubaix pourrait avoir l'ambition d'être une réponse adaptée aux jeunes qui ne sont pas pris en charge par les structures d'animation traditionnelle. Mais, contrairement à Lille, elle n'en a pas les moyens. Il n'existe que deux clubs de prévention à Roubaix : l'un est situé à la périphérie de l'Alma-Gare, l'autre est implanté dans une zone d'H.M du quartier de l'Epeule.

(1) Cette école a un statut d'école ouverte.

(2) Compte-rendu d'une réunion du "groupe drogue" à l'Alma-Gare, Janvier 1986.

Le premier cité fut l'objet de nombreuses polémiques dans les années 75-80. Un conflit de légitimité se passait alors au niveau de la représentation des habitants. L'Atelier Populaire d'Urbanisme prétendait représenter l'ensemble des habitants. Les éducateurs de prévention s'appuyaient eux sur la périphérie du quartier (Barbe d'Or) pour dire qu'il y avait "des oubliés". Aujourd'hui les passions se sont apaisées même si certaines formes d'animosité subsistent entre les deux structures (1). "Permettre l'expression des plus défavorisés" reste le maître mot de l'équipe éducative. De là à se concevoir comme porte-parole nécessaire de la population, la marge est étroite. Cette conception de la prévention spécialisée est aujourd'hui souvent contestée(2). Cependant, le responsable de ce club de prévention joue un rôle très important sur les questions de l'insertion et dans le montage d'entreprises intermédiaires. Il légitime ainsi l'action de l'équipe éducative. C'est donc l'autre club de prévention qui a été l'objet des critiques municipales, au moins pendant une période.

L'action du club de prévention de l'Epeule s'inscrit dans le registre de l'éducateur de rue : celui de la présence dans un secteur géographique précis permettant de nouer des contacts avec des jeunes qui peuvent se traduire par des animations, l'organisation de camps, etc.

L'histoire, malgré ce qu'on a pu en dire, est répétitive. Rappelons ce que l'un d'entre-nous avait écrit à propos de la situation de 1980 :

"Lorsque nous sommes arrivés sur le quartier, le club

(1) Au cours de l'année 85, la mairie a dû intervenir pour que l'Association sportive de Barbe d'Or puisse accéder à la salle de sports gérée par le Centre Social. La mairie a retiré au Centre Social la gestion de l'équipement ; ensuite, un terrain d'entente a été trouvé pour que l'A.S. Barbe d'Or et des groupes de jeunes obtiennent des créneaux horaires.

(2) Il y a l'idée sous-jacente, notamment du point de vue des élus, qu'il ne faut pas confondre les rôles des uns et des autres. Les éducateurs sont là pour prévenir la délinquance, donc pour s'occuper des jeunes et non pas pour porter à bout de bras des associations d'habitants : "un club de prévention n'est pas un agent de développement social, l'éducateur de prévention a un mandat" (technicien municipal).

de prévention était en train de s'affranchir du corps de ses fondateurs : l'Armée du Salut. Bientôt reconnue par la DDASS, l'équipe était à la recherche d'un projet éducatif. Engagée dans une stratégie de "bonnes relations" avec les institutions pour être "reconnue", l'équipe développait des activités d'animation auprès de jeunes adolescents plus ou moins en lien avec le LCR. Ils s'engagèrent rapidement avec une bonne volonté évidente dans la réalisation du projet d'intervention défini par l'équipe de recherche... Les relations entre l'équipe de prévention et celle du LCR qui ne furent jamais très bonnes, évoluèrent progressivement vers le conflit latent. Désaccord sur les objectifs ? Certes, mais ils semblent suffisamment imprécis de part et d'autre pour pouvoir être surmontés... A travers ces cas précis, c'est toute une logique de concurrence dans le champ du social qui peut se traduire par diverses oppositions : professionnel/ bénévole, animateurs/éducateurs, travail individuel/ travail collectif, rivalités qui aboutissent bien souvent à des effets de neutralisation très efficaces des uns et des autres"(1).

Dans un premier temps, la municipalité tente d'obtenir une délocalisation de l'équipe de prévention (fin 84-début 85). L'implantation sur le secteur Epeule-Bell ne semblait plus indispensable alors que la situation sur le quartier du Pile semblait nécessiter une intervention spécialisée. Ce quartier est, en effet, l'objet d'un plan local de développement social. Une tentative d'implantation d'un club de prévention avait échoué à cause des errements de certains administrateurs et de l'incapacité des professionnels à se faire reconnaître comme éducateurs auprès des jeunes (82-83). La mairie avait ensuite tenté de s'appuyer sur un processus d'auto-organisation de jeunes qui s'étaient constitués en association. Mais là aussi ce fut un échec : les deux responsables sont partis avec les subventions en poche.

La mairie voyait donc dans le quartier de Pile, un bon secteur d'intervention pour l'équipe éducative de l'Epeule. Mais

(1) Dominique DUPREZ et alii, ouv. cit., pp. 65-66.

il est rare qu'un projet de délocalisation d'un club de prévention aboutisse. Ce fut le cas ici. Pour les éducateurs, ce type de demande ne tient pas compte des spécificités de la prévention spécialisée.

Le point de vue d'un éducateur (avril 85):

"Quand l'adjoint à la jeunesse (1) est arrivé à la mairie, sa position était : "éducateur = pompier de service" il parlait d'avoir des intervenants pouvant intervenir en permanence. En gros, l'éducateur serait celui qui fait l'animation le soir et les week-ends lorsque les LCR sont fermés et les animateurs en repos. Il y a un problème d'horaire de travail des éducateurs comme pour tout le monde.

Nous, éducateurs de prévention, on s'est fortement désinvesti de l'animation, notre vocation n'est pas celle-là ; il y a le centre social, le LCR. Notre travail est plus un accompagnement des structures et de les aider mais on ne les prend pas en charge, on n'assure pas la gestion directe de l'animation. Je vois l'action de prévention comme une structure ayant une souplesse d'utilisation ; on propose nos services en terme d'accompagnement. Toutes nos opérations vont le sens de la concertation ; sur un problème donné, il faut que chacun ait sa place."

Sans que l'on sache pourquoi, la mairie a ensuite modifié sa position et développé durant l'année 85 la stratégie d'appliquer à titre expérimental une recommandation du rapport TEN(2) : décentraliser l'action du Conseil Communal de Prévention. Nous verrons dans le chapitre portant sur cette question que ce ne fut pas vraiment le cas. Néanmoins, le quartier de l'Epeule fut retenu comme quartier test pour le contrat d'action de prévention de 1985 avec le CNPD.

Le nouveau constat fait par la mairie, est qu'on observe sur le quartier de l'Epeule une dispersion des interventions en direction des jeunes. Malgré un grand nombre de professionnels de la jeunesse sur le quartier, certains groupes ne sont pas touchés.

(1) L'interviewé rappelle que l'adjoint est responsable d'une structure qui gère des LCR.

(2) A partir d'une commande du CNPD datant du mois d'août 1983, le groupe TEN a publié en 1985 un rapport intitulé : "Propositions pour les conseils communaux de prévention de la délinquance : perspectives d'actions et moyens méthodologiques".

Le point de vue d'un technicien municipal(mai 85) :

"Quand les travailleurs sociaux suivent un groupe, ils laissent tomber les autres. Les plus grosses difficultés qu'on a, c'est avec les 13-15 ans marqués par la toxicomanie. Sur l'Epeule, on a neuf travailleurs sociaux pour les jeunes de 12 à 25 ans. Comment constituer une équipe homogène qui soit capable de se fixer des objets communs ? Nous proposons une réunion d'équipe globale, un coordinateur avec un groupe de pilotage. Il faut une base contractuelle, l'aval des administrations de tutelle. Pour la coordination, nous proposons la création d'un poste qui serait rattaché au centre social. Le club de prévention et le centre social sont d'accord, ils s'étaient partagés le quartier."

Cette idée de coordonner des interventions en direction des jeunes est intéressante mais elle appelle deux remarques : d'une part, les parties constitutives du CCPD (justice, police, etc) sont absents du projet de l'Epeule qui ne regroupe que des travailleurs sociaux. C'est en définitive une construction d'un ghetto "action-sociale" qui risque de s'opérer avec tous les travers que l'on connaît. Certes, à partir d'une coordination, le dialogue avec les autres institutions peut être plus facile mais ce n'est pas certain car il risque de se limiter au niveau des responsables. D'autre part, c'est une recomposition des forces de l'action sociale autour de l'animation. Le caractère spécifique du travail social de prévention n'est peut être pas pris en compte. Enfin, cette stratégie ne s'appuie pas sur les dynamiques non-institutionnelles du quartier, sur la force que peuvent représenter des habitants organisés. Sur le groupe Epeule-Bell, existe un conseil d'habitants dans lequel d'ailleurs ont déjà été représentées des bandes des jeunes. Or, à l'échelle du quartier, surtout lorsque le contexte le permet, quel est le sens d'une action strictement institutionnelle qui ne s'appuie pas sur les dynamismes existants ? Dans le dossier de presse que nous analysons plus loin, les policiers parlent toujours d'eux-mêmes, rarement des délinquants et encore moins des jeunes. Dans ces réunions de travailleurs sociaux, le risque est grand que l'on parle... des problèmes de travailleurs sociaux.

- La segmentation de la politique en direction des jeunes à Roubaix

A travers la présentation des équipements et des structures du champ de l'animation à Roubaix, on voit déjà se dessiner les contours et les aléas de la politique en direction des jeunes. On peut cependant essayer d'en systématiser l'analyse.

Dans une formulation initiale de notre projet de recherche, nous insistions sur la force des systèmes de représentations. Une politique de la jeunesse renvoie, en effet, à une analyse des rapports de classes articulés aux rapports de générations. Mais le propre du discours politique est de diffuser de la cohérence, il occulte certains éléments du débat. Le rôle et la place des travailleurs sociaux sont, par exemple, rarement questionnés. Concernant les actions en direction des jeunes, le discours politique fabrique du consensus. Pour prendre une image, c'est un "art moyen". L'analyse du dossier de presse que nous présentons plus loin montre que le discours des élus échappe aux extrêmes : le pôle hyper-répressif, le pôle humaniste. Les élus qui s'expriment dans le contexte roubaisien sont pourtant plutôt conservateurs sans compter que les socialistes locaux en rajoutent depuis 1983 dans le registre sécuritaire (1). La mise en oeuvre d'une politique sociale délimite un espace dans lequel les professionnels développent des stratégies où ils jouent leur reconnaissance et leur légitimité. La politique roubaisienne s'inscrit totalement dans ces contours définis d'une manière théorique. La segmentation domine donc. L'intervention est sectorielle voire éclatée.

Paradoxalement, cette segmentation de la politique municipale est présentée d'une manière volontariste, au moins par une partie de ceux qui sont chargés de la mettre en oeuvre.

(1) Nous renvoyons le lecteur au chapitre analysant la gestion de la délinquance.

Le point de vue de la directrice du département "Vie sociale" à la mairie de Roubaix (mars 85) :

"Il faut faire un partage de compétence entre le conseil communal de prévention de la délinquance et l'action municipale. Il ne faut pas faire l'amalgame jeunes-délinquance. Dans le climat actuel, si les problèmes des jeunes sont traités au CCPD, il va y avoir une identification à la délinquance..."

A Roubaix, il y a énormément de dispositifs sur la ville (2), il y en a même trop. Il y a des "commissions jeunesse" mises en place pour la Mission Locale. Il y a les comités d'habitants. Il y a des difficultés à articuler les différents dispositifs. On a une surcharge de travail à cause de la multiplication des réunions."

On voit donc que de la part de certains techniciens municipaux, c'est probablement aussi le point de vue de certains élus, il y a une césure qui est faite entre une politique de prévention de la délinquance et les actions en direction des jeunes. Une attitude humaniste est à la base de ce découpage. Cette opération de discrimination et de marquage constitue une lecture du social elle délimite un territoire d'intervention pour les politiques et les institutions chargées de les mettre en oeuvre. Dans cette logique, la Mission locale ne participe pas aux travaux du conseil communal de prévention.

Sur le papier, il existe une certaine unité de la politique en direction des jeunes. Dans l'interview précédemment citée, il est fait référence aux "commissions jeunesse" mises en place par la Mission locale au niveau des quartiers. C'est dans ces commissions qu'ont été élaborées, par exemple, les bilans des opérations "été-jeunes 84" (à l'automne) et les propositions pour 1985 (février). La mairie, dans un second temps, a assuré avec le concours de la Mission Locale, le montage d'un dossier pour l'ensemble de la ville. Cependant, toute la dimension éducative échappe à ces commissions et aux attributions du département "Vie sociale".

(1) DSQ, CCPD, Contrats familles, Eté-jeunes, LQJ, ZEP, CAJ,...

C'est ainsi que le dispositif ZEP ne fonctionne quasiment plus à Roubaix. Les liaisons école-actions jeunes sont quasi-inexistantes à quelques exceptions près comme dans le quartier de l'Alma-Gare(1).

Par ailleurs, et contrairement à ce qui se passe à Grande-Synthe(2), la Mission Locale pour l'emploi n'est pas toujours le fer de lance de l'action municipale. L'exemple des travaux d'utilité collective est là pour en témoigner. Dans beaucoup de municipalités, la mission locale a été chargée de la coordination et des attributions de TUC. Ici, le département "vie sociale" a voulu les prendre en charge. La mairie avait mis en place une structure de coordination où sont représentés deux ANPE, les syndicats, les représentants d'établissements et d'associations. La commission se réunissait toutes les semaines : la mairie donnait connaissance de la convention et si l'avis était favorable, le dossier était transmis à la préfecture.

Technicienne mairie (mars 85) :

" Cinq ou six fois plus de jeunes vont à la mairie plutôt qu'à la mission locale, la mission locale n'a plus rien à proposer aux 18-21 ans... la mairie fait des propositions de TUC, l'ANPE en reçoit quelques uns, ils font les inscriptions et les transmettent à la mairie... on recense les jeunes ayant un stage et les jeunes inscrits à la Mission Locale."

Dans un deuxième temps, le service municipal concerné s'est rendu compte que la question des TUC n'était pas si simple : aux opérations de sélections s'ajoutaient les formations et le suivi des stagiaires. Au second semestre de 1985, la Mission locale a donc hérité de la gestion des TUC...

Des frictions entre certains élus et la Mission Locale ont également pu être constatées concernant le développement d'activités

(1) Ceci est d'ailleurs essentiellement dû au contexte particulier du quartier, à l'existence de l'Atelier Populaire d'Urbanisme et de dispositifs transversaux qui n'existent pas sur les autres quartiers.

(2) cf. le chapitre concernant la présentation de Grande-Synthe.

économiques spécifiquement adaptées à des "jeunes en difficulté". Début 85, la Mission Locale a créé l'association VIA ("Valorisation, Insertion, Avenir de Roubaix") soutenue par un éducateur de prévention⁽¹⁾ et l'adjoit à la jeunesse. Cette association se donne pour tâche principale d'aider les jeunes de 18 à 25 ans à s'insérer dans le monde du travail. Elle a un statut d'entreprise intermédiaire c'est-à-dire que les jeunes ont un contrat de travail à durée déterminée, qui ne peut excéder 18 mois et sont payés au SMIC. Le projet initial, qui était début 86 au point de se concrétiser, consistait à créer une entreprise de récupération de verre. D'autres projets sont à des stades divers d'avancement : récupération des textiles, travail du bois, agro-alimentaire. Grâce au soutien du secrétariat d'Etat à l'économie sociale, VIA a obtenu que Roubaix soit un "site de développement local partenarial" ce qui a donné lieu à des financements qui ont payé les études préliminaires et le recrutement d'un "chef de projet". La Mission Locale n'a peut-être pas su mobiliser certains adjoints sur ses objectifs, "X ne comprend pas que l'économie sociale n'est pas contradictoire avec des implantations dures, porteuses de fortes créations d'emplois. Il pense qu'on crée ainsi une économie de survie et que cela donne une mauvaise image de la ville"⁽²⁾

Ce type de dilemme a souvent été rencontré dans l'histoire de Roubaix. Ainsi la précédente municipalité avait misé sur l'implantation d'activités tertiaires oubliant ainsi qu'elles accompagnent souvent des activités industrielles⁽³⁾ notamment à base de technologies nouvelles, ratant ainsi comme nous l'avons déjà dit, son objectif. Une partie du débat actuel reste ancré dans un mode de raisonnement alternatif : activités aidées ou créations massives d'emplois. Il semble cependant que le problème est en passe d'être résolu, au moins formellement. La presse a fait état d'une convention signée en décembre 85 entre la ville et la Mission locale de Roubaix autour

(1) Il est actuellement président de l'association.

(2) Interview d'un technicien, novembre 1985.

(3) Au moins celles qui induisent des activités de service.

de "quatre axes prioritaires : l'accueil, l'information, l'orientation et la qualification des publics, la constitution d'un réseau de partenaires du monde économique permettant d'obtenir les conditions d'une insertion professionnelle des jeunes pris en charge par la mission sur le plan de la formation, la réalisation concrète d'une entreprise intermédiaire capable de former quelques jeunes difficilement insérables par les formules habituelles, la mise en oeuvre d'un suivi personnalisé des jeunes avec les structures et associations de quartiers et la vie quotidienne des jeunes"(1). Certaines formulations (ex : "quelques jeunes") peuvent laisser penser que la mairie a souhaité limiter le rayon d'action de la Mission Locale mais, en même temps, la situation est éclaircie. Sur le plan financier, la mairie soutient l'action de la Mission Locale mais là aussi l'appui peut sembler limité. Dans le cadre de l'aide technique aux groupes de jeunes fournie par la Mission Locale, la ville donne 10 450F. alors que l'Etat, par le biais du fonds d'action sociale, apporte 94 050F.

Enfin, contrairement à une ville comme Lille, l'intervention municipale s'appuie peu sur les bandes de jeunes et sur une stratégie de professionnalisation des jeunes leaders (2). D'abord, parce qu'il y a eu des expériences malheureuses. Celle du Pile a déjà été évoquée. L'"Association des grands frères" soutenue par la Mission Locale qui lui avait obtenu un financement, s'est dissoute avant d'être constituée en association. Mais ceci n'explique pas tout. Les inerties du travail social n'ont jamais remis en cause son existence. En fait, la stratégie municipale dans ses grandes lignes, s'appuie sur les centres sociaux. L'argumentation développée s'appuie sur des considérations budgétaires : si c'est un centre social, la Caisse d'Allocations Familiales participe, si c'est une association, elle ne participe pas.

(1) Journal Nord-Eclair, 20 décembre 1985.

(2) Pour l'analyse sociologique de ce phénomène, se reporter à Dominique DUPREZ, Stratégies préventives des années 80 : les opérations anti "été-chaud", Les Cahiers de l'Animation, Paris, n° 48, 1984.

Cette stratégie est aussi liée au contexte de Roubaix. Le problème de l'immigration crée des craintes par rapport à tout ce qui ressemblerait à des mécanismes de solidarité inter-immigrés. Il n'est pas question d'encourager une conscience collective parmi les jeunes de la "seconde génération" :

Le point de vue d'un technicien municipal (mai 85) :

"On est parti d'une idée : l'organisation des groupes de jeunes. Ce fut une impasse complète, c'est un phénomène transitoire autour de deux ou trois revendications. Les demandes des jeunes du Pile ne sont pas les mêmes que celles des jeunes français-musulmans... Le groupe étouffe les besoins individuels des jeunes. S'il est salarié, le jeune n'est plus reconnu. L'année dernière, les camps ont été animés par des jeunes, il y a eu des interventions de la Police. Il ne faut pas institutionnaliser les groupes, il faut que le jeune puisse avoir une stratégie individuelle".

On voit donc que le raisonnement est pragmatique. On tente des expériences, on en tire le bilan. C'est ainsi qu'en 1984, la mairie a encouragé des jeunes leaders à passer leur BAFA(1) alors qu'en 1985 tous les stages de BAFA ont été refusés. La critique qui est souvent faite à l'encontre de la politique municipale en la matière est qu'elle se déroule sans concertation. Les réorientations stratégiques sont décidées en dehors des dispositifs qui ont cette fonction. Ainsi le conseil communal de prévention de la délinquance a connu l'information a posteriori concernant les BAFA : tous les élus n'étaient même pas au courant. En ce sens, la politique en direction de la jeunesse est segmentée c'est à dire qu'elle est développée à partir des différents secteurs de l'appareil municipal avec leurs cohérences internes. Ce qui est clair, c'est la fracture qui existe entre ces actions et ce qui relève d'une politique de sécurité et de prévention de la délinquance. La coupure n'est pas simplement symbolique. Elle est aussi institutionnelle comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

(1) Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur. C'est un diplôme très symbolique dont la valeur professionnelle est quasiment nulle. Il constitue cependant, pour certaines catégories de jeunes de milieu populaire, le premier pas dans une stratégie de professionnalisation dans l'animation.

III - DELINQUANCE ET SECURITE DANS LA VILLE

III a) Le sentiment d'insécurité à Roubaix : le chant monocorde des pleureuses (ou le consensus pour l'entretenir).

La délinquance est réelle à Roubaix. Mais il s'agit essentiellement d'une petite délinquance dont une partie non négligeable est induite par la faiblesse des revenus dans de nombreuses familles roubaisiennes (délinquance endémique liée aux conditions de vie) et par l'ampleur de recours à la drogue dans certains quartiers.

L'insécurité c'est autre chose, c'est la traduction de rapports de violence, c'est le risque notamment d'être agressé. Or ces dangers de la ville ouvrière ne sont pas nouveaux à Roubaix et ils ont probablement tendance à diminuer (1).

Des comparaisons statistiques ne sont pas possibles. Mais des indicateurs témoignent qu'au XIXème siècle, Roubaix occupait déjà une place de choix dans le hit-parade de la peur. Ainsi au milieu du XIXème siècle, il existe une colonie agricole annexe de la Maison Centrale de Loos : le centre Saint-Bernard créé en 1844. Or, de l'analyse du registre d'écrou entre 1844 et 1871, on retire deux enseignements importants (2) :

- la similitude des délits entre hier et aujourd'hui (essentiellement des vols).

(1) Il est peut-être possible de suivre historiquement la délinquance juvénile comme le résultat d'un double conflit : conflit social dans un rapport de force entre générations, conflit politique entre les "bons pauvres" et les "mauvais pauvres". cf. Jean-Baptiste MARTIN, La fin des mauvais pauvres de l'assistance à l'assurance, Collection Milieux, Edts du Champ Vallon, Paris, 1983.

(2) Nous nous appuyons sur le travail réalisé par un historien : Christophe DESPRES, Traitement de la délinquance juvénile dans le département du Nord 1840-1914, Maîtrise d'histoire contemporaine, Université de Lille III, 1983.

- le poids de l'agglomération roubaisienne dans ces enfermements de l'époque qui semble correspondre à la présence importante de jeunes roubaisiens dans le centre de l'éducation surveillée de Villeneuve d'Ascq aujourd'hui.

Ainsi, l'exploitation du registre d'écrou de cette colonie agricole indique que "plus de 95% des enfants de Saint-Bernard sont condamnés pour vols (vols, tentatives de vols, vols avec effraction, vols avec préméditation, etc.). On a affaire ici à la répression des petits vols, des petits larcins, au traitement pénitenciaire de la petite délinquance.

L'année 1848 dans le registre d'écrou de Saint-Bernard est remarquable. On dégage, en effet, à cette époque un nombre d'enfants de l'agglomération de Lille, Roubaix et Tourcoing aux professions souvent bien établies dans le monde du textile, enfermés"(1).

Condamnation par la cour d'appel de Douai en 1848.

Théodore Quinque, comparu le 7 août 1848, âgé de 15 ans, rattacheur, né à Wattrelos, demeurant à Roubaix.
Henri Castel, âgé de 15 ans, rattacheur, né et demeurant à Roubaix, décédé à Douai le 6 août 1848.
Augustine Castel, âgée de 13 ans, cordeuse, née et demeurant à Roubaix :
"Considérant que Théodore Quinque, Augustine et Henri Castel ont soustrait frauduleusement des chemises au préjudice de la veuve Gilmez... le tribunal ordonne qu'ils soient conduits en une maison de correction ; savoir que Théodore Quinque et Augustine Castel jusqu'à l'âge de 16 ans.

(1) Christophe DESPRES, ouv. cit., p. 90.

Ces jugements concrétisent clairement "la colonisation de ce continent sauvage qu'est la jeunesse"(1). Le recours au thème de l'insécurité aujourd'hui à Roubaix, témoigne sans nul doute de la fonction-miroir décrite par Michel MARIE(2). Le sentiment d'insécurité dans cette ville, renvoie explicitement aux jeunes. Le banditisme existe dans la ville. Le nombre d'attaques à main armée dans les lieux publics (banques, PTT, magasins,...) a augmenté en 1985 à Roubaix. Plusieurs d'entre elles ont été spectaculaires. Mais ce ne sont pas ces faits -graves- qui nourrissent le sentiment d'insécurité (3). Parmi les nombreuses propositions faites par les hommes politiques locaux, pratiquement aucune mesure ne vise la lutte contre le banditisme. Les jeunes, notamment ceux de la seconde génération, sont la cible explicite des propos et des propositions. C'est comme si en les regardant, la société locale avait mauvaise conscience parce que ces jeunes renvoient l'image d'elle-même, de ce qu'elle est mais peut être plus encore de ce qu'elle fut, du temps où l'industrie textile auréolait la cité par rapport au temps du déclin.

La conscience collective de la ville se construit autour de la recherche d'une nouvelle identité, les jeunes délinquants et plus encore les jeunes immigrés, jouent le rôle de bouc émissaire nécessaire à cette quête. Ceci explique certainement l'unanimité du discours sécuritaire à Roubaix.

En effet, on ne retrouve pas le traditionnel clivage gauche-droite sur ces questions. Aujourd'hui, les socialistes roubaisiens ne reprochent pas à la droite d'utiliser le sentiment d'insécurité mais, au contraire, ils disent que la délinquance augmente, que

(1) Michèle PERROT, l'Impossible prison, Paris, Senil, 1980, p. 305.

(2) Michel MARIE et alii, Situations migratoires, Paris, Edts Galilée, 1977. Dire que le marginal sert en partie de miroir à la société signifie que ce qui se voit dans ce miroir n'est pas pour une part, le marginal lui-même mais la société dans son rapport à la marginalité.

(3) Nous ne négligeons cependant pas qu'à travers la presse locale, notamment par l'utilisation de photos, ces faits semblent accréditer un discours qui vise un autre registre.

la municipalité depuis 1983 n'a pas su trouver les solutions adéquates. C'est, en définitive, depuis la fin de la période du maire Provo, c'est à dire de la collaboration entre les socialistes et la droite modérée, que le thème de l'insécurité fait recette dans toutes les campagnes électorales. D'abord porté par l'actuelle majorité municipale contre l'union de la gauche, le thème est aujourd'hui repris par le Front National et le Parti Socialiste. Mais, pour ne pas être en reste, de nombreux élus de la majorité municipale, le maire en tête, affichent au premier plan de leurs préoccupations l'augmentation du nombre de policiers et une répression accrue. Ce contexte particulier n'est guère propice à une réflexion sereine sur la délinquance et sur les mesures de prévention à développer. Il explique aussi les réserves des intervenants du secteur jeunesse, y compris au sein de la municipalité, à se situer comme acteurs d'une politique de prévention.

Enfin, dans l'existence du sentiment d'insécurité à Roubaix on ne peut négliger le rôle des media et en particulier du journal Nord-Eclair. Appartenant au groupe Hersant, ce quotidien a pignon sur rue à Roubaix, c'est celui qui est le plus diffusé localement. Or, sa caractéristique est d'accorder une large place aux faits divers notamment pour tout ce qui touche à la délinquance. Ses meilleurs journalistes sont mobilisés sur ces questions : chaque jour l'essentiel du rapport journalier de la police est livré et commenté aux lecteurs. Quant à dire que les hommes politiques locaux sont influencés par le media... c'est une autre question ! Ce qui est certain, c'est qu'il le lisent très soigneusement au vu des courriers quasi-quotidiens que reçoit le journal. Le rôle du journal Nord-Eclair nous a semblé si décisif que nous consacrons la troisième partie de ce rapport à l'analyse d'un dossier de presse qu'il avait réalisé en décembre 1984 sur les problèmes de sécurité.

III b) - La délinquance à Roubaix : les faits

- Le taux de délinquance

Les faits délictueux constatés à Roubaix tendent à confirmer de prime abord, les propos tenus ici et là. La ville connaît, en effet, un taux de délinquance important : 13,13 (1) qui place Roubaix dans une situation alarmante (2).

Ce taux est particulièrement élevé si on le compare à d'autres. Avec 4 délits de plus pour 100 habitants que la ville de Lille, Roubaix se détache de l'ensemble : en 1983, son taux était de 12,68 alors que celui du département était de 5,76 et celui de l'ensemble de la France de 6,58 (3). Sa situation est particulière, même par rapport à sa circonscription (4) dont le taux de délinquance calculé en 1985 atteignait 9,56.

Donc, un taux de délinquance important et en évolution au cours des dernières années.

Le taux de délinquance sur cinq années laisse, en effet, apparaître une augmentation :

1981	:	8,32	
1982	:	11,14	
1983	:	12,68	pour 100 habitants
1984	:	12,33	
1985	:	13,13	

(1) Lire 13,13 délits constatés pour 100 habitants en 1985. Ces chiffres, rappelons le doivent être maniés avec prudence. Ils indiquent surtout des grandes tendances.

(2) Voir, en annexe, le tableau du taux de délinquance de certaines grandes villes.

(3) Ces chiffres sont tirés du Rapport TEN, "Procédures et Moyens de Prévention de la Délinquance", Département du Nord, Janvier 1986.

(4) La circonscription compte 228 763 habitants.

La croissance des taux de délinquance à Roubaix est donc continue mais en dehors du passage de 81 à 82(1), son rythme n'a rien de particulier par rapport à des villes comparables. Par ailleurs, l'augmentation d'un tel taux statistique ne signifie pas automatiquement une croissance de la délinquance réelle. Elle peut cacher des progrès dans les méthodes utilisées par la police. L'information, en facilitant et en systématisant la prise en compte des faits, peut contribuer à améliorer l'enregistrement. L'augmentation des effectifs du corps policier, l'amélioration de sa formation, ont pu contribuer à améliorer son efficacité. La création d'une police municipale en 1983, avec une vocation sécuritaire affichée, systématisant l'îlotage avec la présence de chiens policiers, a pu également contribuer à cette croissance. La prudence méthodologique conduit donc à ne pas voir derrière ces indications statistiques, une mesure non contestable de la délinquance réelle.

Le sentiment de beaucoup de policiers roubaisiens est qu'il y a plutôt une acalmie au moins sur certains quartiers. On remarquera simplement que Roubaix démarre haut en matière de taux de délinquance sur 100 habitants et qu'elle le demeure ces dernières années. Nous verrons plus loin que ce n'est pas un phénomène nouveau puisque dès le XIXème siècle, la ville a déjà une réputation solidement établie en la matière.

Alors que Roubaix a connu une augmentation très nette des faits constatés entre 1981 et 1982, la progression a eu, ensuite, tendance à diminuer de façon sensible. Puis, après une régression, on assiste aujourd'hui à une légère croissance.

Tableau 3

Progression des faits délictueux constatés à Roubaix	
1981-1982	+ 33,87%
1982-1983	+ 13,75%
1983-1984	- 2,69%
1984-1985	+ 6,47%

Les types de délit :

Les faits constatés sont, 9 fois sur 10, des vols ou des atteintes aux biens. En effet, les vols forment 81,6% des délits et sont en légère augmentation ; quant aux atteintes aux biens, elles participent pour 9,7% à la délinquance repérée et sont en diminution sensible.

Les faits qui viennent ensuite (3,6%) constituent la délinquance en "col blanc" et comprennent surtout les chèques sans provision et les chèques volés(1).

(1) Parmi les délits "col blanc", on trouve, en particulier,
44,8% des chèques sans provision
40% des chèques volés
2,04% de faux

**Tableau n° 4 : Répartition des délits constatés dans la ville de
Roubaix**

	Roubaix 1982	Roubaix 1983	Roubaix 1984	Roubaix 1985	Circons- cription 1985
Atteintes aux personnes	2,67	2,37	2,49	2,35	2,26
Vols	77,86	76,87	80,55	81,61	80,96
Moeurs	1,28	1,18	1,41	1,05	0,01
Atteintes aux biens	13,04	12,33	9,01	9,75	10,11
Refus d'autorité	0,75	0,92	0,69	0,59	0,57
"Col blanc"	4,30	6,18	5,59	3,61	3,97
Autres	0,07	0,12	0,23	1,01	0,96

Si l'on procède à un nouveau calcul en éliminant la rubrique "Col blanc" qui pose un problème général d'enregistrement(1) on peut constater que 68,22% des faits constatés sont des vols sans violence et que la délinquance roubaisienne est surtout composée de petits faits. Ce sont ces derniers, répétitifs, nombreux, et dont les auteurs sont difficiles à repérer qui alimentent le sentiment d'insécurité et qui, paradoxalement, développent le discours sur la montée de la violence.

Tableau n° 5 : PROPORTION DES FAITS CONSTATES

% par rapport au total des
faits constatés (sauf chèques,
faux, "col blanc")

Vols sans violence	68,22
Cambriolage	14,38
Dégradations	10,23
Atteintes aux personnes + Vols avec violence	4,95
Délits à la police	0,62
Délinquance familiale	0,60
Recels	0,43
Viols et attentats à la pudeur	0,37
Stupéfiants	0,13
Vols à main armée	0,07

En entrant dans le détail de la rubrique des vols, on peut vérifier l'importance des vols à la roulotte (47,2%), de même que leur progression au cours des dernières années :

Tableau n° 6: TYPE DE VOLS CONSTATES

	Roubaix 1982	Roubaix 1983	Roubaix 1984	Roubaix 1985	Circons- cription 1985
Vols à main armée	0,03	0,08	0,03	0,08	0,08
Vols avec violence	2,88	4,42	3,26	2,89	2,43
Cambriolages	15,07	19,63	20,79	16,80	21,29
Vols dans magasins lieux publics	5,53	3,98	6,92	4,98	8,64
Vols à la roulotte	40,57	38,38	43,28	47,19	41,80
Vols d'automobiles	16,94	16,08	12,41	12,82	13,99
Vols de 2 roues	9,03	7,87	5,48	3,91	4,96
Divers et recels	9,66	9,18	7,37	10,93	6,43
Autres Vols sans violence	0,24	0,34	0,40	0,36	0,33
Nombre total de délits constatés	8 868	9 960	10 155	11 044	17 710

Les cambriolages, qui restent importants (16,8%); sont en diminution.

On note également une baisse des vols dans les magasins et les locaux publics, des vols avec violence et des vols d'automobiles et de 2 roues.

Le taux d'élucidation

Sur 13 423 faits constatés en 1985, 1 947 ont été élucidés, soit 14,5%. L'analyse des différentes rubriques montre que le taux d'élucidation est très variable selon la nature du délit.

Tableau n° 7 : TAUX D'ELUCIDATION SELON LES TYPES DE DELIT

Vols	8,76%
Atteintes aux biens	12,42
Autre (1)	37,96
Col blanc	61,15
Moeurs	76,22
Atteintes aux personnes	85,27
Délits à la police (outrages...)	105

On observe, pour certains délits, des taux qui paraissent aberrants. C'est le cas, à Roubaix comme ailleurs, pour des faits élucidés par les services de la ville mais constatés -et transmis- par des services d'autres circonscriptions ou de faits qui ne peuvent être constatés que s'ils sont élucidés. Ainsi, les recels ont un taux d'élucidation de 107,3%, les filouteries de 111,7% etc...

Le tableau n° 4 indique que les délits les plus nombreux ont le taux d'élucidation la plus faible.

(1) Cette rubrique comporte des délits à l'ordonnance 45/1483 du 30.06.45, les banqueroutes, les délits des sociétés, les délits économiques et financiers...

Ce phénomène, en donnant l'impression que la répression est inefficace, n'est probablement pas sans effet sur le sentiment d'insécurité qui sévit dans la ville.

Les personnes mises en cause :

En 1985, pour 100 faits constatés, 16 personnes ont été mises en cause (1).

Ces personnes sont majoritairement :

- des hommes : 79,6%
- des majeurs : 70,4%
- des français : 78,7%

Si on met ces chiffres en rapport avec ceux du recensement de la population roubaisienne, on peut affirmer que le sexe est la seule variable significative. On trouve, en effet, un taux beaucoup plus élevé d'hommes parmi les personnes mises en cause que dans la population roubaisienne (2). Et, contrairement à une série d'idées reçues, les mineurs et les étrangers ne sont pas plus délinquants que les autres.

Si l'on compare les délits reprochés à 100 femmes d'un côté et à 100 hommes de l'autre, on observe des variations selon le sexe :

- les vols et les atteintes aux biens mettent plus souvent des hommes en cause.
- les femmes sont particulièrement mises en cause pour les chèques sans provision (qui constituent plus des 3/4 de la délinquance en "col blanc").

(1) Le nombre de personnes mises en cause est, lui, supérieur au nombre de faits élucidés.

(2) Dans la population roubaisienne, on trouve : 49,3% d'hommes
30,3% de mineurs (-de
18 ans)
20,0% d'étrangers

Tableau n° 8 : TYPE DE DELIT SELON LE SEXE DES PERSONNES
MISES EN CAUSE

	HOMMES	FEMMES
Atteintes aux personnes	11,89	10,31
Vols	61,04	50,31
Moeurs	5,65	3,51
Atteintes aux biens	8,48	2,89
Délits à l'autorité	4,36	1,03
Col blanc	6,65	19,38
Autre	1,94	2,27
	100	100

Parmi les hommes mis en cause, 32,5% ont moins de 18 ans. Parmi les femmes, 18,2%.

L'examen des délits reprochés à 100 jeunes de moins de 18 ans et à 100 personnes majeures montre des différences dans la plupart des rubriques (exceptée celle des atteintes aux biens).

TABLEAU n°9 : TYPE DE DELIT SELON L'AGE DES PERSONNES
MISES EN CAUSE

	- de 18 ans	+ de 18 ans
Atteintes aux personnes	4,43	14,91
Vols	85,60	49,27
Moeurs	0,63	7,26
Atteintes aux biens	7,12	7,52
Délits à l'autorité	1,74	4,53
Col blanc	0,47	13,58
Autres	-	2,93
	100	100

En reprenant la grille du tableau n°2, nous constatons que la violence permet de distinguer mineurs et majeurs, en ce sens qu'elle est plus souvent présente chez les seconds que chez les premiers.

TABLEAU N°10: TYPES DE DELITS SELON L'AGE DE LA PERSONNE

MISE EN CAUSE

	- 18 ans	+ 18 ans
Vols sans violence	67,34	45,90
Cambriolages	13,79	8,77
Dégradations	6,02	8,05
Atteintes aux personnes + Vols avec violence	7,50	18,89
Délits à la police	1,47	4,85
Délinquance familiale	0,54	5,56
Recels	1,74	3,92
Viols et attentats à la pudeur	-	2,21
Stupéfiants	0,54	1,35
Vols à main armée	1,07	0,50

100

100

L'examen des types de délits selon la nationalité ne fait pas apparaître de différences significatives, mises à part les rubriques "atteintes aux biens" qui mettent en cause une proportion plus importante d'étrangers et la "délinquance en col blanc" qui fait interpeler plus de 2 français pour 1 étranger.

TABLEAU N°11: TYPE DE DELITS SELON LA NATIONALITE DES PERSONNES

MISES EN CAUSE

	FRANCAIS	ETRANGERS
Atteintes aux personnes	11,72	12,11
Vols	60,17	59,47
Moeurs	5,70	3,74
Atteintes aux biens	6,78	9,69
Délits à l'autorité	3,33	5,06
Col blanc	11,13	4,40
Autre	1,13	5,50

100

100

La délinquance roubaisienne, vue à travers les types de délits repérés est surtout une petite délinquance, faite majoritairement de vols sans violence, mais fréquents, et anonymes car rarement élucidés.

TABEAU N° 12 : CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DES PERSONNES
MISES EN CAUSE SELON LES SECTEURS GEOGRAPHIQUES

	ROUBAIX	CIRCONSCRIPTION	Dépt. du NORD
Hommes	79,6	79,2	80
Majeurs	70,4	72,6	85
Français	78,7	81,23	91,2

Quant au profil des personnes mises en cause, il reprend bien, pour certains aspects, les caractéristiques de la population roubaisienne. Si l'on compare les grandes caractéristiques des personnes mises en cause à Roubaix et dans le Département du Nord, on voit cependant que les jeunes sont proportionnellement plus souvent mis en cause à Roubaix que dans l'ensemble du Département (1) alors que la différence est moins sensible lorsqu'il s'agit des étrangers (2).

(1) Les jeunes de 13 à 18 ans représentent 10,2% de la population globale à Roubaix et 12% de la population globale du Département du Nord.

(2) Roubaix compte 20,8% d'étrangers et le Département du Nord 6,9%.

IIIc - Les acteurs locaux des institutions de gestion de la délinquance

La délinquance, c'est quelque chose qui se gère. Les acteurs institutionnels de la politique d'ordre public à Roubaix sont donc l'objet de ce chapitre.

Ici, plus qu'ailleurs, la police est au centre du débat, c'est pourquoi elle a particulièrement été l'objet de nos investigations. En effet, elle occupe une place centrale dans les discours, dans le discours politique en premier lieu. Aux dernières élections municipales, le débat s'est polarisé sur la création d'une police municipale que souhaitait l'actuelle majorité municipale. Après les dernières élections législatives, la première action du maire a été d'obtenir l'envoi d'une compagnie de CRS (80 hommes) à Roubaix pour renforcer les effectifs de la police nationale. Dans le discours des médias, la police occupe également une place de choix tant comme locuteur que comme objet des discours (cf. analyse du dossier de presse dans la troisième partie). Commençons donc par situer les moyens et l'intervention de la police nationale à Roubaix

- La police nationale

Le commissariat de Roubaix comprend neuf communes dont Roubaix. Il est découpé en quatre secteurs géographiques :

- n° 1 : Roubaix
- n° 2 : Wattrelos, Leers
- n° 3 : Croix, Wasquehal
- n° 4 : Lys, Hem, Toufflers

En dehors du secteur n° 3 qui peut être considéré comme "tranquille", les autres secteurs comprennent tous une ville où la criminalité peut être considérée comme relativement importante : Wattrelos, Hem, Roubaix. C'est donc un commissariat difficile à gérer, impossible disent certains. A cette difficulté structurelle, il faut ajouter des problèmes de locaux et le rapport des policiers en tenue à la population.

. Des locaux mal adaptés

Intallé dans une ancienne maison de maître, le commissariat central a une capacité insuffisante pour héberger l'ensemble des services. La SOS (1) et d'autres services sont dispersés dans diverses antennes d'arrondissement. En dehors des problèmes d'organisation et de relations entre les services posés par cette dispersion des locaux, la question épineuse à Roubaix est celle des dépôts de plaintes. Les gens sont renvoyés d'un endroit à un autre en fonction du type de plainte. La situation pour le citoyen semble inacceptable au nouveau commissaire central installé dans ses fonctions en juillet 1985. La construction de nouveaux locaux est programmée mais l'achèvement des travaux ne se fera, dans la meilleure des hypothèses, qu'au cours de l'année 88.

. Des hommes réputés difficiles à commander

Il ne faut pas surestimer le problème de la gestion du corps des policiers en tenue à Roubaix. Cependant, le problème a été suffisamment évoqué dans les entretiens pour qu'il ne soit pas passé sous silence. La question générale qui est posée, c'est le problème de l'illégalisme de certaines interventions policières dans le passé. Nous ne traiterons pas cette question sous l'angle des faits divers qui prête toujours le flan à de vaines polémiques.

D'abord, il faut se rappeler le contexte général de Roubaix. Son histoire ancienne fait que les rapports de violence entre habitants ont toujours été plus nombreux qu'ailleurs. Que le policier n'échappe pas toujours à ce contexte général, quoi de surprenant d'autant que dans les sociétés modernes, il a le monopole de la violence légitime.

(1) La SOS s'occupe de la gestion des flagrants délits. Cette section comprend à Roubaix dix fonctionnaires qui sont des civils.

Ensuite, le propre du policier roubaisien est de n'être pas... roubaisien ! Une très forte majorité de gardiens en tenue est originaire et vit dans la région des mines (environ 80 % résident dans le Pas-de-Calais). Au risque de simplifier le contexte des années 60-70, on peut dire que lorsque les mines ont commencé à fermer, les soeurs prenaient le bus pour aller travailler dans les filatures de Roubaix tandis que leurs frères entraient dans la Police. Il y a donc à la fois des phénomènes de solidarité et de convivialité très réels entre policiers en tenue et des rapports de distanciation à la ville de Roubaix d'autant plus forts que la ville a connu une immigration maghrébine. Ce contexte a peut-être produit des illégalismes plus fréquents qu'ailleurs. Un ancien commissaire de police de Roubaix nous disait lors d'un entretien : "le policier roubaisien a trop la mentalité coué il a trop utilisé la force". A l'appui de cette thèse, certains font référence à la suppression du "petit parquet" par le Procureur de la République pour éviter la collusion magistrats-policiers : c'étaient toujours les mêmes magistrats qui étaient en rapport avec les policiers. Maintenant, le policier doit s'adresser au substitut de permanence. L'ancien commissaire central ne cachait pas qu'une partie de son action avait consisté à solutionner ces pratiques illégalistes : "on est dans un état de droit, le policier est un miroir"(1).

Un autre résultat de l'éloignement de la résidence des policiers en tenue de la ville où ils exercent leur métier, est le choix de concentrer le temps de travail fait par la base lors d'un vote qui a été organisé lors du passage à 39 heures de travail. Maintenant, l'organisation de l'emploi du temps du policier est une concentration du temps de travail sur quelques jours. La fatigue produite par le choix d'un cycle de travail très concentré accroît probablement l'absentéisme et a des incidences sur la productivité, c'est du moins l'avis de la hiérarchie policière. La présence moyenne à Roubaix sur la voie publique durant la nuit est de seize policiers. Ceci pose donc le problème de l'effectif disponible sur

(1) Interview de juin 1985.

le terrain qui est une pomme de discorde permanente entre le maire et les représentants de l'Etat.

. La polémique sur les effectifs de policiers à Roubaix

Y-a-t-il un manque de policiers à Roubaix ? C'est l'avis du maire, ce n'était pas l'avis de l'ancien commissaire central. Au 1er avril 1985, le total des effectifs pour la circonscription de police était de 449 fonctionnaires dont 365 policiers en tenue. Comparé à l'effectif de policiers à Lille, le maire estime qu'il manque entre 150 et 200 policiers. L'ancien commissaire central évoquait le problème des charges indues que connaît une ville-centre comme Lille. Un nombre élevé de fonctionnaires est mobilisé d'une manière permanente par la surveillance des bâtiments publics ou d'une manière conjoncturelle pour les services d'ordre lors des manifestations. Dans ces cas là, les policiers sont présents mais ne participent en rien à la lutte contre la délinquance.

L'actuel commissaire central estime qu'il y a un manque de policiers à Roubaix mais il ne se fait pas trop d'illusions : comment recevoir 150 policiers en plus lorsqu'un gouvernement pourtant très marqué par l'idéologie sécuritaire ne prévoit que 500 à 600 créations de poste (1) ? Avec réalisme, l'actuelle hiérarchie policière locale pense qu'il faut améliorer l'efficacité des services. La création d'une police municipale à Roubaix s'est inscrite en 1983 directement dans cette polémique sur les effectifs de la police nationale, sa dimension sécuritaire est donc incontestable.

- La police municipale

La police municipale de Roubaix a été créée le 1er août 83 quelques mois après le changement de municipalité. Le maire, A. Diligent, avait fait de cette création une priorité lors de sa campagne électorale. Le recrutement s'est fait par concours suivant des modalités proches de celles de la police nationale mais essentiellement au sein du personnel communal notamment parmi les jardiniers. Les gardiens sont assermentés auprès du tribunal. En 1985, l'effectif

(1) Il s'agit des mesures prises après le collectif budgétaire du mois d'avril 86.

était de 35 policiers dont 31 gardiens de la paix.

Le directeur de la police municipale est un inspecteur principal de la police nationale mis à la retraite en 83. C'était donc un fonctionnaire expérimenté qui avait passé la fin de sa carrière dans une brigade de mineurs à Wattrelos. Il a mis en place dès le départ une stratégie d'îlotage avec, en permanence, un ou deux policiers et un maître chien. Les équipes travaillent par roulement une semaine sur deux c'est à dire qu'une équipe fait une semaine de jour tandis qu'elle est de nuit la semaine suivante. Les effectifs ne sont cependant pas suffisants pour maintenir une présence sur le terrain 24h/24. Aussi, le service de nuit s'arrête à 2h du matin. La création d'une troisième équipe a été posée mais la municipalité n'a pas pris jusqu'ici de décisions budgétaires pour la mettre en place.

Avec un policier local à la tête de la police municipale, on pouvait penser à l'établissement de bonnes relations entre les deux polices. Ce ne fut pas le cas au moins jusqu'aux changements de commissaires de l'été 85 pour plusieurs raisons.

D'abord, l'orientation stratégique donnée à la police municipale par la mairie. A Lille, par exemple, les relations entre les deux polices sont bonnes. Les policiers municipaux interviennent surtout sur les charges indues des policiers nationaux pour les rendre plus disponibles dans la lutte contre la criminalité.

Ils s'occupent des questions de stationnement, de circulations, des sorties d'écoles, etc... A Roubaix, les policiers municipaux ont comme unique mission de lutter contre la délinquance. Or, cette conception sécuritaire est très mal perçue par les policiers nationaux: tous les syndicats de policiers sont contre. Si le préfet de police avait accepté d'allouer 120 h de commissaires à la formation des policiers municipaux dans le cadre du centre départemental des formations

de personnels communaux, on sentait nettement dans les entretiens que l'exécution de cette demande ne s'est pas faite dans un enthousiasme à toute épreuve. L'encadrement estime que la mairie donne le beau rôle à ses propres fonctionnaires en les visibilisant auprès de la population alors que la police nationale est constamment sollicitée par des élus municipaux pour des problèmes de circulation.

Pour des raisons symboliques, le ressentiment des policiers en tenue est encore plus grand par rapport aux policiers municipaux. Les municipaux ont été dotés bien avant les nationaux d'uniformes modernes. Leurs chiens, le matériel automobile et de transmission sont aussi plus au goût du jour. Enfin, ils sont suspectés de plus intervenir contre les gamins de douze ans dans les entrées d'immeubles que contre les vrais délinquants. Différents faits divers montrent que des policiers municipaux ont plusieurs fois été molestés en 85 lors de flagrants délits avec d'ailleurs des interventions en renfort de la police nationale. Ceci indique donc que dans les limites de leur statut, ils essaient de maintenir une logique sécuritaire.

Faut-il brûler la police municipale ? Il n'est plus certain qu'il y ait beaucoup de personnes pour le souhaiter. Le nouveau commissaire central entretient de bonnes relations avec le directeur de la police municipale et il espère arriver à une meilleure coordination avec les deux polices. Par ailleurs, la mise en oeuvre d'une politique de sécurité dans les grandes agglomérations urbaines passe par l'ilotage. D'ailleurs, les policiers nationaux, tant à la base que dans la hiérarchie le disent.

"L'ilotage c'est vieux comme Rome, c'est une technique de prévention"

Commissaire de police, juin 85

"L'ilotage c'est intéressant du point de vue de la prévention et des informations. Mais, on doit sacrifier à l'urgence"

Brigadier, décembre 85

Si la technique de l'ilotage est jugée intéressante, elle est très peu pratiquée à Roubaix par la police nationale pour

des raisons d'effectifs si on s'en tient à la version officielle. En fait, on peut se demander si la police nationale ne connaît pas en France le phénomène que l'Amérique du Nord avait connu dans les années 70. Avec la modernisation qui passe par l'accroissement sensible du parc automobile, le gardien troque sa mobylette contre une automobile qui est d'ailleurs trop souvent sérigraphiée au goût du policier moyen. La recherche du flagrant délit prime sur le contact avec la population et la recherche d'informations. Il n'est donc pas certain qu'un accroissement des effectifs de la police nationale à Roubaix développerait l'îlotage. D'ailleurs lorsque des brigades de CRS viennent en renfort, elles sont utilisées à accroître les possibilités de procéder à des flagrants délits. En définitive, la police municipale remplit une tâche nécessaire à la mise en oeuvre d'une politique de sécurité efficace. Il ne reste que l'îlotage remplit avant tout une tâche d'information et qu'elle perd de son efficacité dans le cadre d'institutions distinctes. D'autre part, elle ne règle en rien les problèmes des charges indues concernant la circulation et le stationnement.

-La justice

Le tissu judiciaire est éclaté à Roubaix tant pour des raisons géographiques que pour des motifs d'orientations pénales. Si Roubaix possède un Tribunal d'Instance, le Tribunal de Grande Instance est à Lille où se trouve notamment la justice des mineurs. Les services de l'Education Surveillée sont eux implantés à Villeneuve d'Ascq à l'intérieur d'un important Institut Spécial d'Education Surveillée (ISES). Cette dispersion géographique est un enjeu important. C'est l'objet d'échanges de points de vue au sein du Conseil Communal de Prévention de la Délinquance. Lors de la séance du 10 mai 85, le substitut du Procureur de la République est interpellé pour décentraliser à Roubaix certains services du Tribunal de Grande Instance notamment la juridiction des mineurs. Le représentant du parquet est amené à répondre qu'il est très rare de voir en

France décentraliser une juridiction. Une demande similaire est faite concernant le service d'A.E.M.O. de l'ISES de Villeneuve d'Ascq. Mais là, l'Education Surveillée montre plus d'ouverture, la difficulté majeure est de trouver un local adapté.

Sans vouloir donner plus de place qu'il n'en mérite à l'éloignement géographique des services de justice, c'est une variable néanmoins décisive quant au rapport des administrations au local. Il apparaît, par exemple, que les liens entre les magistrats du Tribunal d'Instance et la ville sont d'une toute autre nature que ceux entretenus par celle-ci avec les services de l'Education Surveillée et ceux du Tribunal de Grande Instance. Ainsi, l'association d'aide aux victimes (SIAVIC) a pu conclure un accord avec le Tribunal d'Instance pour pratiquer officiellement la conciliation préjudiciaire préconisée par le Ministère de la Justice. D'ores et déjà, de nombreux litiges familiaux ou de voisinage sont réglés à l'amiable.

A l'inverse, certains magistrats du Tribunal de Grande Instance ont ressenti comme une pression sur le juge telle ou telle intervention du local. Dans les interviews, il est ainsi fait référence à des réunions de quartier d'abord jugées positives par le magistrat mais qui se seraient ensuite transformées en instrument de pression. Certaines innovations dans le traitement des délits contribuent cependant à modifier progressivement le rapport de l'appareil judiciaire au local. C'est le cas des Travaux d'Intérêt Général (TIG). Cette peine de substitution amène "les magistrats à changer leurs activités, à sortir : participation aux Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance, recherche de terrains d'accueil" (Juge d'application des peines, 27 février 1985). L'examen précis de la situation nous amène cependant à relativiser ces propos. En dehors des délégués à la probation qui participent aux réunions du CCPD notamment de la commission assurant la gestion des TIG, et qui sont amenés à multiplier les contacts pour obtenir des terrains d'accueil, les magistrats sont peu impliqués dans le contenu de la mesure. Roubaix a pourtant été la première ville du Nord à s'engager dans la réalisation des TIG. En 1984 et 1985, 54 cas ont été confiés

à la ville de Roubaix (dont 2 femmes). Les peines se sont étalées de 30 à 200 heures avec une concentration entre 40 et 60 heures(1).

En janvier 1985, une seule condamnation à un Travail d'Intérêt Général avait été prononcée en direction d'un mineur, elle n'a pu être mise en oeuvre. Pour l'instant, les magistrats constatent un rejet systématique des éducateurs de l'Education Surveillée car, selon eux, il y aurait suffisamment de mesures pour éviter le TIG. Certains Juges pour Enfants souhaiteraient des TIG pour les mineurs mais se trouvent confrontés au refus des éducateurs pour faire appliquer cette peine. Cette mesure aurait un intérêt tout à fait particulier dans le cas de saccages selon certains magistrats, avis souvent partagé par des élus locaux sensibles à l'idée de réparations.

Les caractéristiques de la population condamnée à des TIG, les types de délits les plus fréquemment commis, indiquent que cette clientèle ne correspond pas tout à fait à la cible du discours sécuritaire. Surtout, la gestion de la délinquance juvénile qui est l'essentiel de l'objet de discussion du CCPD, échappe totalement à cette évolution de l'appareil judiciaire vers une ouverture sur le monde social qui tient compte des effets pervers de l'incarcération.

(1) On connaît les caractéristiques de ces condamnés à des peines de substitution : 66% étaient au chômage au moment du délit qui est le plus souvent un vol, une tentative de vol ou un délit de circulation (conduite illégale de véhicule). Soixante quatre pour cent des condamnés de Roubaix ont entre 18 et 25 ans (contre 57% pour la France) et 57% n'avaient jamais été condamnés auparavant. On notera que seulement 8,5% des condamnés sont des étrangers ce qui montre bien que la surreprésentation des étrangers dans les prisons renvoie peut-être plus au fonctionnement de l'appareil judiciaire qu'à la délinquance réelle.

-Le bureau d'aide aux victimes (SIAVIC)

L'Association Sécurité Information Aide aux Victimes (SIAVIC) a été créée en février 1984 dans la perspective d'apporter une aide juridique, matérielle ou morale à tous ceux ayant subi un préjudice. On remarque ici qu'il faut donc considérer comme "victime quiconque vient frapper à la porte d'une association d'aide aux victimes, c'est-à-dire quelqu'un à qui il est arrivé quelque chose, pourvu que la narration de l'événement fasse apparaître celui qui le raconte comme y ayant subi un tort" (1).

NE

Roubaix

25-XII-84

Avec la Siavic, deux journées d'information sur la sécurité les 16 et 17 mars, salle Watremez

Nous vous avons déjà présenté Siavic, l'association Sécurité-Information-Aide aux Victimes. Ce regroupement créé en février de cette année a tenu samedi sa première assemblée générale sous la présidence de M. Xavier Delerue qui est également adjoint au maire.

Il s'agissait pour l'association d'élire huit membres à son conseil d'administration, de ratifier le rapport financier présenté par M^{me} Connell, la trésorière, le rapport moral et les perspectives d'avenir présentées par la secrétaire générale, M^{me} Thieffry et le rapport d'activités de M. Delerue.

Siavic dispose d'un budget de près de 73.000 F. Sa gestion financière est saine. Des dons et cotisations ont déjà été versés par des victimes reconnaissantes ainsi que par d'autres personnes sensibilisées à l'aide aux victimes. Toutefois, Siavic n'est pas tombé dans le piège qui aurait consisté à devenir simplement



une nouvelle structure d'aide sociale et d'assistance financière.

M. Delerue a rappelé l'importance des objectifs de l'association : informer, aider normalement et matériellement les victimes. Avec cinquante adhérents actifs, Siavic compte en 1985 accroître son audience, augmenter le nombre de ses membres, multiplier toutes les formes d'aide aux victimes, mettre au point et

organiser deux journées consacrées à l'information et à la sécurité qui auront lieu salle Watremez les 16 et 17 mars prochains.

Ce "salon" original - le premier du genre à être organisé dans la région - vise à sensibiliser le grand public sur les problèmes de sécurité. Siavic compte obtenir le concours actif de la police, de la gendarmerie, de la justice mais aussi de groupes d'assurances, des

sapeurs-pompiers et de la protection civile.

M. Delerue a conclu en rappelant que Siavic est une pièce maîtresse des actions menées par la municipalité dans sa lutte pour la sécurité de Roubaix. L'adjoint insiste sur la solidarité, fondement même de l'esprit de l'association et fait appel aux Roubaisiens de bonne volonté, aux professionnels disposant de temps libre d'épauler cette jeune association décidée à aller de l'avant.

(1) DULONG (Fernand), ACKERMANN (Werner), L'aide aux victimes, Maison des Sciences de l'Homme, ronéo, 1984, p. 3.

Tableau n° 13: Le bilan des interventions de la SIAVIC

Période de référence : janvier-juin 1985 ; étude des 320 dossiers
ouverts durant cette période

	Nombre	%
- Problèmes familiaux	106	33,12
- Problèmes de droit (à l'exception des problèmes familiaux)	60 (1)	18,75
- Problèmes sociaux	37	11,56
- Vols et cambriolages	31	9,68
- Agressions corporelles et vols avec violence	21	6,56
- accidents de circulation	18	5,62
- querelles de voisinage	14	4,37
- assurances	13	4,06
- indemnisation des victimes	2	0,62
- divers	18	5,62

L'évaluation interne à l'association donne une image de la clientèle du bureau d'aide aux victimes. Il s'agit essentiellement d'une représentation puisque la catégorisation est préformée institutionnellement. Ainsi la catégorie "problèmes de droit" correspond à un type de réponse que le service est en mesure d'apporter grâce à l'appui de ses juristes bénévoles. Un cas identique pris en charge par un service social de circonscription pourrait être classé dans la rubrique "relation d'aide". Le bilan des interventions de l'institution au premier semestre 1985 donne cependant une indication intéressante : les femmes battues, les demandes de divorce, le non versement des pensions alimentaires, les conflits familiaux constituent une part importante des demandes, nettement supérieure à la part des demandes des victimes de la délinquance au sens strict du terme.

(1) On note qu'il y a 45 dossiers désignés dans cette rubrique au second trimestre contre 15 pour le premier. Le fonctionnement de l'institution, notamment l'amélioration des services pré-judiciaires durant cette période, a un effet important, sinon déterminant, sur la représentation des victimes que produit ce type de catégorisation.

Le bureau d'aide aux victimes est au départ une initiative de l'ancienne municipalité. Il est créé simultanément au Conseil Communal de Prévention de la Délinquance. Il est installé en mairie, son animatrice est chargée du secrétariat des deux instances.

Dans un second temps, l'aide aux victimes s'autonomise de la cellule de direction du Conseil Communal de Prévention de la Délinquance; elle quitte la mairie pour rejoindre des locaux contigus à ceux du Centre d'Action Sociale. Ils s'avèrent vite être trop exigus.

L'aboutissement est donc la création d'une association loi 1901 qui est hébergée dans un local qui abrite également la police municipale. En fait l'autonomisation de la cellule d'aide aux victimes est relative, il s'agissait avant tout de lui donner une souplesse de gestion. Les liens avec la municipalité restent très étroits. Le président de la SIAVIC est l'adjoint à la sécurité tandis que les autres postes-clefs du bureau sont occupés par des conseillères municipales. Les deux permanentes de l'association appartiennent au personnel de la mairie.

Le caractère associatif a pourtant permis à la structure de s'appuyer sur des bénévoles qui jouent un rôle important dans le fonctionnement de l'association. L'équipe de bénévoles est constituée en grande majorité de retraités et de femmes au foyer. Un programme de formation a été proposé afin d'aider les bénévoles à résoudre les questions rencontrées : conférences sur l'organisation de la police, l'organisation sociale, le système judiciaire, complétées par un stage de formation à l'écoute. Les bénévoles et les permanents se réunissent une fois par mois pour faire un bilan de leurs interventions et résoudre ensemble, si nécessaire, les affaires plus complexes. L'atout majeur de la SIAVIC reste cependant la collaboration de plusieurs juristes spécialisés qui contribuent fortement à l'efficacité de la structure.

Enfin, ce qui marque le service d'aide aux victimes de Roubaix c'est la pluralité des filières qui conduisent la "victime" à l'association : la police nationale, les services sociaux, la mairie, le centre d'action sociale et, même, les Chevaliers de Roubaix. Si les filières institutionnelles sont multiples, les motifs le sont aussi. Il semble que les services sociaux conduisent leurs clients à la SIAVIC pour des questions d'assurance, de droit, de pension alimentaire; la police dirigerait vers la SIAVIC plutôt les femmes battues et les victimes de chèques volés; le centre d'action sociale privilégierait les problèmes de droit... C'est un peu comme si la perception des compétences de la SIAVIC variait en fonction des institutions. Dans ce contexte, les permanentes n'ont d'autre méthode que de s'adapter au cas "ce qui définit non une modalité d'intervention mais une posture de totale disponibilité à quelque chose qui sera construit dans l'interaction avec la victime"(1). La place de la SIAVIC est d'un certain point de vue résiduelle dans le dispositif d'action sociale : aboutissent au service les cas difficiles ou ceux qui apparaissent demander une compétence juridique. Mais le bureau d'aide aux victimes a également des rapports privilégiés avec certaines institutions comme la police (2). On voit donc qu'à côté d'un rôle résiduel, la SIAVIC sera peut-être amenée à jouer dans l'avenir un rôle central dans le dispositif local d'action sociale. On peut se demander si le recours massif au bénévolat ne fragilise pas la structure dans la durée.

-Les Chevaliers de Roubaix

Il n'est pas possible de produire un panorama des institutions qui interviennent dans le champ de la gestion de la délinquance à Roubaix sans évoquer l'association des Chevaliers de Roubaix. Mise sur pied en avril 1981 à l'initiative d'une cinquantaine de commerçants du quartier du Pile, elle a souvent été présentée par la presse nationale comme une milice d'auto-défense. Il est vrai

(1) DULONG (Renaud), ACKERMANN (Werner), op. cit. p. 115.

(2) Nous avons noté dans le chapitre précédent les collaborations naissantes entre la SIAVIC et le commissariat de police sur les suites à donner aux affaires non pénales.

qu'encouragés par des commerçants, les "chevaliers" ont organisé de 81 à 83 des patrouilles de nuit dans la ville. Mais devant l'inefficacité de ces patrouilles, l'association a préféré servir de relais entre la population et la police. Alertés sur des faits délictueux ou suspects par une série d'informateurs, les militants des Chevaliers de Roubaix font une enquête et rédigent un rapport adressé au maire et à la police. Cette action est prolongée depuis quelques mois par la formation d'une équipe de détectives privés.

En fait depuis 1983, l'association des Chevaliers de Roubaix développe deux axes d'intervention prioritaire. Le premier consiste à intervenir comme groupe de pression auprès des pouvoirs publics. Ainsi la lutte contre l'absentéisme scolaire fait partie de ses priorités : l'association "déposera plainte contre les parents et demandera une enquête pour le placement des enfants et des peines suivies d'amendes comme le prévoient les articles du code pénal"(1). Dans cette optique, l'association propose également aux particuliers un système de télé-alarme. Mais paradoxalement, les activités "conviviales" sont certainement celles qui mobilisent le plus l'association: création de "SOS-Déprime", voyages d'été à la mer, excursions diverses, soirées, etc. C'est certainement ces activités qui permettent à l'association d'annoncer 1600 adhérents, alors que les militants effectifs semblent être une douzaine.

En définitive la présence de l'association des "Chevaliers de Roubaix" ne semble pas jouer un rôle déterminant dans les conflits sécuritaires locaux car l'interconnexion avec l'extrême-droite ne s'est pas faite pour diverses raisons. Il faut donc considérer l'association comme un groupe de pression mais dont le caractère sécuritaire est ambigu. Leur badge autocollant ne proclame-t-il pas : "moi, je protège les papys mamies" ? La découverte de l'existence d'un marché de l'assistance explique peut-être plus que des raisons politiques la perdurance de l'association; la multiplication

(1) Journal Nord-Eclair, 4 février 1986.

des services marchands proposés à la population en témoigne.

IV - LE DISPOSITIF DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE

IV a) - Historique et composition du dispositif

L'ancien maire de Roubaix, Pierre Prouvost, avait appartenu à la commission des maires de France présidée par Gilbert Bonnemaïson qui a produit en 1982 le rapport "Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité". Il avait également chargé un avocat de la ville d'établir un rapport sur l'état de la délinquance dans la cité. Peu de temps avant les élections de mars 83, P. Prouvost avait installé le Conseil Communal de Prévention de la Délinquance qui fut vite caduc en raison du changement de municipalité.

Il fallut attendre le 13 janvier 1984 pour voir le nouveau Conseil Communal de Prévention de la Délinquance se réunir sous la présidence de nouveau maire, André Diligent.

Le conseil comprend six élus de la majorité municipale et deux de l'opposition : un conseiller socialiste et un autre classé "divers-droite". La minorité communiste n'est pas représentée.

On retrouve ensuite les représentants de l'Etat (substitut, inspecteur DDASS, IDEN, Jeunesse et Sports, Direction de l'Education Surveillée, Commissaire Central), deux représentants du Tribunal de Grande Instance (juge des enfants et juge d'application des peines).

Parmi les personnes qualifiées désignées par la municipalité on note le directeur de la police municipale, un directeur de foyer, un représentant de la régie technique de l'Alma-Gare et un directeur de Centre Social.

Le préfet a, quant à lui, désigné un représentant de la DDE, le responsable de l'Union des Clubs de prévention et un

représentant du secteur de l'enfance inadaptée.

En outre, plusieurs techniciens municipaux, assistent au conseil. Les représentants de la justice et de la police sont très présents, les autres administrations de l'Etat le sont moins.

IV b) Le fonctionnement du C.C.P.D.

Il faut d'abord noter que le Conseil Communal de Prévention de la Délinquance s'est peu réuni en séances plénières (deux fois en 84, trois fois en 85). Ces assemblées sont surtout consacrées à des informations municipales sur les actions menées, parfois une communication est faite, par exemple le commissaire de police informe le CCPD de l'évolution statistique de la délinquance. Elles sont donc avant tout l'occasion d'échanges de points de vue plus que d'élaboration collective. Dans le cadre du projet CAP "Sécurité dans la ville", le CCPD a surtout pris connaissance du document élaboré par les techniciens municipaux dont le rôle reste majeur.

En dehors de ces séances plénières cinq groupes de travail avaient été mis en place à l'issue de la réunion du 20 juin 1984 :

- étude des statistiques par délit au niveau local
- tableau de bord sur la réinsertion
- analyse du fonctionnement des structures qui concourent à la prévention et à la réparation des actes de délinquance
- analyse de la prévention éducative de la délinquance
- groupe sur le travail d'intérêt général (TIG)

Le premier groupe a travaillé sur l'exploitation des statistiques et a remis ses résultats. En fait, c'est surtout la police qui a assuré ce travail facilité par l'informatisation du commissariat.

Les groupes 2 et 3 ne se sont pas réunis.

Le groupe sur la prévention éducative s'est réuni mais a débouché sur un conflit entre le conseiller chargé de ce groupe (extrême droite) et les tenants d'une position éducative. Ce conseiller avait en effet organisé une marche sur la sécurité à Roubaix (7/10/84) autour de thèmes très répressifs. Après une seconde réunion, le groupe décide de ne plus se réunir.

En définitive, le seul groupe qui a véritablement fonctionné est celui sur les TIG, animé par un conseiller... socialiste. Avec la participation de techniciens municipaux et de représentants de la justice, les réunions ont surtout pour but de sélectionner les candidats à un TIG. Une réflexion est également développée notamment dans une optique de formation complémentaire et d'insertion.

Les difficultés de fonctionnement du CCPD peuvent être reliées au fait que toute une série d'initiatives locales relatives à la prévention de la délinquance et à la lutte contre l'insécurité, se sont développées en marge du C.C.P.D.. Il en est ainsi pour les neuf tables rondes sur la sécurité organisées par la municipalité de juillet à novembre 84 auprès de différents groupes socio-professionnels. La municipalité note qu'il en ressort un vide juridique vis-à-vis de la délinquance des mineurs et qu'il faudrait créer un régime de semi-liberté.

L'observateur extérieur peut constater que les principaux discours du maire concernant les problèmes de sécurité ont été tenus en dehors du conseil : à l'occasion du départ d'un commissaire de police, dans une conférence de presse, etc... On peut penser que la municipalité adopte cette stratégie pour maintenir un consensus au sein du CCPD. En contre partie, le sentiment éprouvé par de nombreux participants est que le conseil est une instance formelle de concertation : pour l'essentiel, la mairie informe les institutions de ses initiatives. On a déjà évoqué la création de la police municipale, on pourrait également ajouter les "journées portes ouvertes sur la sécurité" qui se sont tenues les 20 et 21 avril 1985. Certes

le CCPD a été informé de cette initiative de la SIAVIC mais aucune référence au conseil n'a été faite à cette occasion y compris dans les discours prononcés par les élus.

De notoriété publique, les rapports entre les responsables municipaux et la police nationale étaient tendus. Le commissariat central a vu son encadrement très largement renouvelé durant l'été 85 et, semble-t-il, à la satisfaction de la collectivité locale. Pourtant, aucun débat au sein du CCPD n'a permis d'élucider les différents entre les deux partenaires d'où le sentiment général que les questions essentielles n'étaient pas débattues dans cette instance.

Pour redynamiser le C.C.P.D., lors de la réunion tenue le 10 mai 85, les responsables municipaux ont proposé d'appliquer une proposition du rapport TEN et de tenter sur un quartier test (l'Epeule) une expérience de décentralisation en renforçant les dispositifs de concertation. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre portant sur les politiques de la jeunesse, la mise en oeuvre de cette proposition ne concerna que quelques partenaires du quartier relevant du champ de l'animation et de la prévention spécialisée. Dans la dernière période (début de l'année 1980), la municipalité semble tenter une nouvelle formule : le CCPD se réunirait dans les quartiers pour discuter avec divers partenaires sociaux des problèmes spécifiques. La première réunion de ce type fut tenue à l'Alma-Gare. Chacun connaît la spécificité de ce quartier, haut lieu du militantisme lié au cadre de vie depuis le début des années 70. Trouvera-t-on également des interlocuteurs motivés par les questions de sécurité et de prévention dans d'autres quartiers et acceptant d'en discuter sur ce registre institutionnel, ce n'est pas certain. L'expérience mérite d'être tentée. Elle suppose cependant que les opérateurs tirent après les réunions les conséquences pratiques de ces discussions, ce qui suppose un type d'investissement dans le dispositif de prévention nettement plus intensif que ce fut le cas pour la plupart des acteurs institutionnels jusqu'ici.

IV c) Bilan, enjeux et perspectives

On a pu dire que le conseil communal est avant tout un lieu de concertation. En fait, l'observation du cas roubaisien indique qu'il traduit d'abord l'engagement de la municipalité dans le champ de la gestion de la délinquance. L'interlocuteur municipal non seulement donne le ton en fixant notamment les ordres du jour mais il détermine assez strictement le champ de compétence du CCPD. Son fonctionnement traduit aussi le mode de gestion traditionnel des rapports inter- institutionnels à Roubaix. Un traitement technicien des problèmes s'impose à cet échelon, le débat politique ayant lieu dans d'autres instances. Ceci explique en partie la très faible visibilité donnée au CCPD dans les media locaux mais également dans les discours publics.

L'atout traditionnel d'un CCPD est qu'il permet de mettre en rapport des interlocuteurs institutionnels qui, le plus souvent, s'ignoraient. C'est le cas du CCPD d'Aulnoye-Aymeries. A Roubaix, il existe une tradition ancienne de participation des institutions à des dispositifs locaux. Aussi, en dehors des contacts qui se sont noués à l'occasion d'un CCPD entre la SIAVIC et la police nationale, les réunions ont rarement conduit à des nouvelles interactions entre institutions. A Roubaix, chacun se connaît et garde, en général, jalousement son territoire.

La recherche explicite d'un consensus par l'élue responsable du dispositif de concertation, n'évite pas toujours le débat. C'est ainsi que lors du CCPD de décembre 1985, une vive discussion a opposé plusieurs interlocuteurs sur le problème de la drogue à Roubaix. Les tenants d'une position éducative se sont retrouvés confrontés à un point de vue nettement répressif. Paradoxalement, le clivage ne se trouvait pas entre les policiers et les travailleurs sociaux mais à l'intérieur du champ de l'action sociale. Remarquons cependant que le débat n'est pas suscité le plus souvent, il intervient à la marge c'est-à-dire sur des problèmes généraux et ne vise pas directement les interventions des institutions.

Enfin, on ne peut conclure que sur le "codage" donné par l'acteur municipal aux contrats d'Action de Prévention avec le CNPD. En dehors d'un affichage systématique de demandes pour la police municipale, affichage qui a essentiellement une signification politique, on constate que l'essentiel des demandes et des moyens concerne le champ de l'animation. Elles visent donc à soutenir des pratiques qui peuvent sans nul doute contribuer à prévenir la délinquance mais qui peuvent être portées par des acteurs locaux étrangers à toute prise en compte spécifique de cette lecture des problèmes sociaux. Ces acteurs le plus souvent sont d'ailleurs extérieurs au CCPD. L'orientation d'une demande vers le CNPD plutôt que vers la Commission Locale de Développement Social des quartiers répond plus à des choix techniques, à ce qui apparaît être une opportunité plutôt qu'à un résultat de priorités définies par le CCPD. C'est ainsi que les projets locaux de lutte contre les toxicomanie pourtant directement liés aux réflexions du conseil n'avaient pas été présentés dans le CAP "Sécurité dans la ville" pour 1985 mais budgétisés autrement. De même, un projet d'entreprise intermédiaire pourtant porté par les représentants de la prévention spécialisée n'avait pas été retenu par l'interlocuteur municipal.

Les contrats d'action de prévention avec le CNPD sont donc à resituer dans l'ensemble des politiques sociales locales. L'organisation générale répond plus à une logique de "coups" qu'à celle d'une étude très ciblée des problèmes de sécurité et de prévention de la délinquance. Elle est peut-être le prix à payer pour le maintien d'un consensus qui permette à l'institution de perdurer.

B - GRANDE-SYNTHE

I). - LA VILLE

I,a). - Situation géographique et histoire de l'agglomération dunkerquoise

A partir du Premier Empire, le développement du port de Dunkerque se révèle fortement déterminé par l'expansion de l'industrie du Nord (houille, sidérurgie, industrie mécanique, textile). Néanmoins son extension demeure relativement limitée; les raisons sont très liées à la nature du contexte politique régional : "Dunkerque a toujours été un outil passif aux mains de sa région dont elle ne constitue qu'un appendice" (1). En effet, malgré les efforts qu'elle déploie pour avoir la maîtrise de son développement, la ville ne peut contre-carrer les positions de la capitale régionale qui tient à garder sa position hégémonique ou celle des industriels de Roubaix qui achètent directement leur laine à Buenos-Ayres. En même temps que le développement portuaire demeure subordonné à l'industrie de l'intérieur, celui industriel se révèle limité puisque Dunkerque n'est dotée d'aucune base industrielle. Comparativement aux autres pôles de la région, la Flandre Maritime stagne depuis cent ans et la croissance de la région urbaine de Dunkerque demeure très lente.

L'atout que constitue nationalement Dunkerque ne se situe pas dans son passé, mais dans l'implantation d'un complexe industriel qui, à partir des années 1960, entraîne une mutation et un changement de la fonction de la ville, ainsi qu'une transformation de la logique de son fonctionnement socio-économique : dans le cadre du VIème plan, l'Etat français entreprend la structuration de deux grands sites industriels centrés sur la sidérurgie et

(1) BERCOFF-FERRY Ruthy et COING Henri : "La planification urbaine à Dunkerque" B.E.T.U.R.E. 1973 p. 2.

sur le pétrole, avec l'implantation d'unités productives en bord de mer et la construction d'immenses ports industriels. Il s'agit de Fos-sur-Mer près de Marseille, relié à la région Rhône-Alpes et à l'Italie du Nord, et de Dunkerque, géographiquement relié au triangle de l'Europe du Nord-Ouest (1). Le complexe industrialo-portuaire de Dunkerque dans les années 60 se situe dans le prolongement d'une initiative du plus grand trust français de l'acier, Usinor, qui a implanté une unité productive très moderne à Dunkerque et qui y transfère progressivement la plupart de sa fabrication, en réduisant la production des usines de Valenciennes et de Denain, pourtant distantes d'à peine 150 kilomètres. Pendant plus de dix ans, Usinor connaît une croissance très importante : sa production débute avec un volume de 1,8 million de tonnes d'acier en 1964, passe en 1972 à 4 millions de tonnes, pour atteindre 8 millions de tonnes, en 1975.

L'évolution ne se situe pas au seul niveau de l'expansion quantitative ; au contraire, on assiste à la naissance d'un nouveau mode d'industrialisation qui entraîne la fermeture de nombreuses petites et moyennes entreprises, et à la domination d'Usinor sur l'appareil de production, correspond une réorganisation des infrastructures en faveur de la nouvelle usine : "C'est pour Usinor que furent réalisés un nouveau bassin maritime, plusieurs quais, des parcs de stock, deux zones industrielles, un nouveau triage SNCF, une centrale EDF"(2). De nouvelles entreprises industrielles s'implantent (Vallourec, Total, Ciments Lafarge etc...) ; d'autres, déjà en place (Les chantiers navals de France, Creusot-Loire, Lesieur, BP) étendent leurs installations et leurs activités.

(1) Dans un rayon d'environ 300 km autour de Dunkerque, on compte la région parisienne, Lille-Roubaix-Tourcoing, la région londonienne, Anvers, Rotterdam.

(2) BERCOFF-FERRY et COING, op. cit., p. 9.

Une telle croissance de l'industrie dans un laps de temps aussi court et une telle transformation des activités portuaires traditionnelles amènent une masse nouvelle de travailleurs : en 1970, à Usinor, 66 % du personnel est extérieur à la ville et l'agglomération dunkerquoise qui comptait 101 047 habitants en 1936, 98 454 en 1954 passe à 125 006 en 1962 et à 143 425 en 1968. Par contre-coup, les structures urbaines et les formes de vie de la petite ville provinciale (21 136 habitants en 1954) éclatent. L'espace rural se voit absorbé et transformé par l'industrie et par la ville. Les exigences en logement, en équipement, en urbanisme deviennent très fortes et très pressantes. On assiste très vite à l'apparition de phénomènes de crise, de pénurie et de contradictions sociales :

"Le nouveau Dunkerque qui émerge n'est donc plus un simple site historique. Disons plutôt qu'il est le lieu de déploiement d'une nouvelle histoire, dominée par les grandes entreprises et par l'initiative économiques de l'Etat, mais aussi traversée et renouvelée par de puissantes luttes sociales et des mouvements qui secouent en profondeur le système politique" (1).

Avec l'arrivée du complexe industriel, ce sont notamment les problèmes liés à l'urbanisme qui prennent une forte acuité : "Le logement devient à Dunkerque le problème numéro un, et c'est une atmosphère de crise qui se développe parmi les responsables"(2)

(1) CASTELLS Manuel et GODARD Francis : "Monopoville-L'entreprise, L'Etat, l'urbain" Mouton 1974 p. 10.

(2) BERCOFF-FERRY et COING, op. cit., p. 32

I ,b). - L'histoire locale de Grande-Synthe

Si on admet que l'histoire de Dunkerque et de son agglomération se révèle très déterminée par l'arrivée d'Usinor, les nouvelles zones de résidence de son personnel constitueront le point de focalisation des problèmes et des contradictions qu' a entraînés l'implantation du complexe industriel. Selon différentes analyses, une présentation de Grande-Synthe doit prioritairement s'inscrire dans le cadre des problèmes urbains et de planification urbaine. En effet, "La ZUP des Nouvelles Synthés, créée par Arrêté Préfectoral du 2 mars 1961, a été utilisée par la Société Usinor, comme espace assigné au seul rôle de répondre aux besoins de la croissance, c'est à dire, en termes de logements d'accueil, aux "à coups" de ses besoins de main d'oeuvre".(1)

Ruthy BERCOFF-FERRY et Henri COING distinguent deux phases dans la planification urbaine de l'agglomération :

- La première se joue autour des années 1958 à 1960. L'urbanisme a alors pour objet la gestion de la croissance et le maintien du contrôle de la société locale ; il s'agit, pour cette dernière, de chercher à contre-balancer le pouvoir des industries, du port, de l'Etat et de s'imposer en tant que partenaire. Auparavant, la planification urbaine était "l'expression et le terrain privilégié d'une alliance entre les couches moyennes et la petite et moyenne bourgeoisie"(2), mais différents facteurs directement liés à l'accélération de l'expansion industrielle remettent vite en cause ce modèle parce que les différents responsables politiques craignent, pour un avenir proche, l'irruption de graves phénomènes de tensions sociales liées aux mauvaises conditions de logement et à l'insuffisance d'équipements.

(1) "1960-1980 : ZUP d'usine - ZAC d'agglomération" Document de la SAEN (Société d'Aménagement et d'Equipe du Nord) Equipe opérationnelle de la ZUP de grande-Synthe, p.1.

(2) BERCOFF-FERRY et COING, op cit., p. 68.

- La deuxième phase débute à la fin des années 60. Elle doit être interprétée comme exprimant une nécessité directement liée au maintien de l'ordre social, sans lequel même la rentabilité de l'investissement industriel pouvait être remise en cause.(1) Ce sont notamment des actions en direction des travailleurs étrangers, qui se mettent en place. L'action du Préfet vise à contraindre chaque commune de l'agglomération, à accepter, sur son territoire, au moins un foyer pour les travailleurs migrants, autrement dit, à disperser le plus possible, dans l'espace urbain, ce type de structure pour éviter les phénomènes de concentration. Mais une contradiction apparaît très vite, malgré les exigences en matière de planification, entre, d'une part, la priorité accordée à l'accumulation et aux investissements productifs et d'autre part, la nécessité du contrôle social. Le Préfet se heurte particulièrement à l'insuffisance générale de crédits.

Dans ce contexte, Grande-Synthe apparaît comme l'illustration typique d'une contradiction où la priorité donnée à l'aide aux industriels, contredit la nécessité politique de faire face aux conflits sociaux qui, selon les autorités de l'époque, se produiront inéluctablement :

"La ZUP des Nouvelles Synthés, grand-ensemble construit à la va-vite au début des années 60, est unanimement considérée comme un échec technique et financier, un ratage architectural et urbanistique, une erreur sociale et politique"(2).

(1) BERCOFF-FERRY et COING citent le Préfet qui, en 71 et 72, répétait : "Il faut, à tout prix, définir un équilibre de ce développement dans le temps et dans l'espace, en vue d'éviter les conséquences qui ont découlé de l'industrialisation du 19ème siècle "et des conditions de vie" qui ne peuvent qu'engendrer un mécontentement qui, à terme, est explosif" (p. 70).

(2) . BERCOFF-FERRY et COING, op cit, pp. 71 et 72 .

Lorsque CASTELLS et GODARD étudient la manière avec laquelle, les firmes industrielles, à partir des années 1970, ont élaboré leurs stratégies en matière de main d'oeuvre, ils démontrent que le site Grande- synthois accumule toutes les caractéristiques d'un contre-exemple à ne pas reproduire. Les différents responsables préconisent la dispersion des constructions autour de la couronne des bourgs ruraux (dans un rayon d'environ 10 à 20 km autour de Dunkerque) :

"Lors des grèves de mai 1968, la cité des Grandes-Synthes était apparue comme un lieu de regroupements, le centre social et l'esplanade qui l'entoure étant utilisés comme forum. De plus, le patronat ne peut que difficilement s'implanter dans le centre social par le biais d'organisations diverses, vu les réactions vives que suscite toute tentative d'infiltration"(1).

C'est également en référence à Grande-Synthe que la formation d'une banlieue ouvrière autour de Dunkerque est ressentie comme électoralement dangereuse :

"Le cas de la municipalité de Grande-Synthe qui, après avoir accueilli le gros des contingents de nouveaux travailleurs de 1962 à 1970, a changé d'orientation politique aux élections de mars 1971, avec le succès d'une liste d'Union de la Gauche, ne peut que renforcer la Préfecture dans l'idée qu'il faut éviter ce genre de cité"(2).

(1) CASTELLS et GODARD, op cit, p. 187

(2) CASTELLS et GODARD, op cit., p. 187

Ces images se révèlent plus prégnantes encore lorsqu'on précise que, dans la période qui a directement suivi l'implantation d'Usinor, la ZUP des Nouvelles Synthèses a accueilli les contingents les plus importants de travailleurs immigrés.

Après avoir montré qu'au fur et à mesure de son très récent développement, Grande-Synthe a acquis des spécificités par rapport au reste de l'agglomération, il nous faut voir comment celles-ci se sont traduites au niveau de l'organisation spatiale.

Selon BERCOFF-FERRY et COING, le Dunkerque portuaire a légué au présent un héritage spatial bien déterminé. L'agglomération est constituée d'une multiplicité de communes de petite taille (1) juxtaposées les unes aux autres et séparées par un réseau très dense de canaux et de voies ferrées. L'Est et le Centre de l'agglomération s'opposent à l'Ouest qui est nettement plus ouvrier et qui, toujours bloqué par cette sorte de barrières, s'est vu fortement handicapé en raison des difficultés de circulation. On comprend d'autant mieux cette situation quand on sait que l'ensemble formé par Grande-Synthe, Petite-Synthe, Mardyck et St Pol sur Mer est enclavé entre le port, Usinor, le canal à grand gabarit, la zone industrielle sud et la gare de triage. Ce fractionnement de l'espace est encore plus sensible parce que l'agglomération est très étendue (2) et que les espaces fractionnés sont, en outre, spécialisés. En effet, chaque grosse entreprise s'est implantée sur une commune ou sur deux ou trois communes voisines l'une de l'autre et elle y a constitué son fief en terme de marché de l'emploi et quelquefois, en terme de logement. C'est ainsi que Coudekerque-Branche et Capelle forment la zone de Lesieur et sur un rayon de trois kilomètres, "fournissent" 80% des employés. De la même manière, sur les communes de Saint-Pol, Petite-Synthe et Mardyck s'est implantée l'usine BP ; ces trois sites

(1) Les deux auteurs rappellent qu'en 1968, la ville de Dunkerque n'a pas 30 000 habitants, mais que six autres communes dépassent les 10 000 habitants.

(2) 15 kilomètres de long, 78 kilomètres carrés, soit la moitié de l'agglomération lilloise.

regroupent à eux seuls, 80% du personnel ouvrier de la firme.

L'opposition entre d'une part, l'Est et le Centre et d'autre part l'Ouest a été plus vive encore avec l'installation d'Usinor et elle a structuré le champ politique. Dans les années 70, alors que la majorité de droite misait à la fois sur le développement touristique de l'Est, sur la densification et l'animation économique du centre de Dunkerque, les fractions de gauche, implantées pour l'essentiel à l'Ouest, mettaient l'accent sur le déséquilibre croissant entre l'aile industrielle et ouvrière de l'agglomération Ouest et son aile résidentielle et bourgeoise à l'Est : ségrégation sociale, inégalité dans le traitement fiscal, déséquilibre dans les niveaux d'équipement.

Les formes prises par l'urbanisme ont, elles-mêmes, été marquées par cette opposition dénoncée comme concentrant à l'Est, les infrastructures commerciales sanitaires, scolaires, culturelles, de loisir et équipant l'Ouest en logements-dortoirs. Le Bulletin Municipal de Saint-Pol, réalisé pour les élections de 1971, affirmait :

"Ce que nous ne voulons pas : une cité morne et triste... le coron des usines périphériques, simple dortoir des travailleurs qu'elles emploient, une basse ville du Grand Dunkerque"(1).

Dans ce contexte, le ZUP des Nouvelles-Synthes a accumulé les handicaps. Selon BERCOFF-FERRY et COING, cette ZUP qu'on a également appelée "la ZUP-Usinor" a reproduit le modèle d'urbanisation du XIXème siècle qui avait très fortement marqué le Nord : la liaison entre l'habitat et le travail y est directe et suit le schéma de la sidérurgie, du textile et des Houillères, même si la mise sur pied d'un réseau de ramassage par l'entreprise a quelque peu modifié l'organisation traditionnelle d'implantation

(1) BERCOFF-FERRY et COING, op cit, p. 88

des maisons autour de l'usine.

Après avoir présenté le site de Grande-Synthe par rapport à l'ensemble de l'agglomération dunkerquoise, il convient, dans un deuxième temps d'être plus précis sur ses spécificités. La description géographique qui sera faite, s'appuiera essentiellement sur des documents produits en 1983, par l'équipe opérationnelle qui a travaillé dans le cadre de la Commission Locale pour le Développement Social des Quartiers(1) à Grande-Synthe.

I ,c). - Description géographique de Grande-Synthe

Le marché de l'habitat à Grande-Synthe est quasi exclusivement du ressort du logement social avec une prédominance de l'Office Départemental d'HLM situé à Lille. Les problèmes rencontrés et notamment l'extension très forte des logements vacants à la fin des années 1970 tiennent à la stratégie d'Usinor mais aussi à une gestion lointaine et inadaptée de l'Office d'HLM. Le marché de l'habitat à Grande-Synthe repose sur l'existence de deux espaces bien distincts : une ZUP, d'un côté et une ZAC, de l'autre. Ces deux zones d'intervention ont une histoire, un profil et une vocation différents. Nous ferons d'abord la présentation de la ZUP, intrinséquement associées à l'existence d'Usinor, puis celle de la ZAC, plus récente, plus résidentielle et plus vouée au développement de la ville.

LA ZUP

En 1959, la Société Usinor pour assurer son développement, doit répondre à trois impératifs, en direction de la main d'oeuvre :

(1) "Rendu annuel 1983" Equipe opérationnelle de la ZUP de Grande-Synthe - SAEN - Société d'Aménagement et d'Equipement du Nord.

d'abord la mobiliser rapidement et massivement en fonction des besoins de sa croissance, ensuite la stabiliser et enfin en assurer la gestion sociale. Dans la mesure où la région dunkerquoise n'est pas, à cette date, en mesure de répondre aux besoins en main d'oeuvre, Usinor doit chercher à attirer d'abord celle qui est disponible sur le bassin d'emploi, puis celle qui provient de l'extérieur, notamment celle qualifiée, originaire des autres sites de production d'Usinor notamment l'Est Lorrain. Les premiers arrivants de régions extérieures forment un personnel qualifié qui vient à Grande-Synthe, avec un contrat de travail et avec un contrat-bail location-vente d'une maison individuelle en trente années (1). Ces logements en individuel-accession constituent un des trois quartiers de la ZUP-Usinor, le quartier St Jacques qui, parce qu'il est destiné à une main d'oeuvre qualifiée, représente dans les années 60, une première discrimination sociale dans l'espace de la ZUP. Entre les années 1962 et 1967, Usinor n'éprouve pas de grosses difficultés pour trouver de la main d'oeuvre et la réalisation de la ZUP poursuit facilement son évolution.

En 1969, l'Etat décide de faire redémarrer la deuxième tranche de l'unité sidérurgique et Usinor se voit, à nouveau, confrontée à la nécessité de mobiliser rapidement une importante frange de main d'oeuvre. L'usine ne peut plus compter sur l'embauche de la main d'oeuvre locale, frontalière et lorraine ; elle fait donc appel d'une part, aux ressources du Bassin Minier du Pas de Calais et du Valenciennois, d'autre part, aux contingents originaires de pays étrangers. La conjoncture permet beaucoup moins que dans la période précédente, de fournir un logement à la main d'oeuvre immobilisée. Deux facteurs l'expliquent : d'abord, se développe, sur l'agglomération, une crise du logement que personne n'avait prévue, ensuite, Usinor est amenée à remettre

(1) Les transferts de population qualifiée ne se font pas sur la base d'une politique de rémunération élevée, mais sur la mise en place d'une politique d'avantages : perspective de carrière et logement.

en cause sa précédente politique de gestion de la main d'oeuvre. Elle ne veut plus, en effet, réitérer l'expérience de 1968 lorsque la ville de Grande-Synthe s'était mise en grève aux portes de l'usine et avait investi les Centres Sociaux pour en faire des lieux de réunions syndicales.

Les stratégies d'Usinor, en matière de main d'oeuvre, sont explicitement formulées à partir de 1970 : il faut éviter à la fois, les concentrations de personnel ouvrier sur un même secteur et la réalisation de programmes d'habitat aux portes de l'usine. Ces impératifs apparaissent comme contradictoires avec la nécessité de construire vite pour loger la main d'oeuvre et la politique d'Usinor est obligée de s'orienter selon deux axes :

- d'un côté, l'usine met en place un dispositif de redistribution de sa population qualifiée dans le péri-urbain, à travers une stratégie d'aide à l'accession à la propriété ;

- d'un autre côté, Usinor obtient que le secteur de l'Albeck, alors rattaché à la commune de Dunkerque et prévu en logements individuels devienne un quartier de logements collectifs-locatifs.

Ce deuxième quartier de la ZUP de Grande-Synthe est destiné aux travailleurs peu qualifiés et/ou étrangers et, par deux effets indirects, la fonction assignée à cette nouvelle zone se voit renforcée :

- d'une part, la politique de stabilisation des franges de personnel qualifié, contribue à dégager un volant de logements locatifs existants sur la ZUP, pour les nouvelles populations à venir.

- d'autre part, Usinor se voit, à cette époque, confrontée à un problème de gestion de la main d'oeuvre étrangère déjà en place. En effet, jusqu'alors, la firme logeait cette catégorie de population dans des foyers -un par commune- volontairement conçus de taille réduite et en nombre limité, afin d'éviter les problèmes éventuels de cohabitation avec la population étrangère. Or leur gestion commence à poser de gros problèmes financiers au regard de leur faible capacité d'accueil. En conséquence, la société Usinor décide de mettre en place, un programme d'accueil à destination de ces catégories de population étrangère précisément dans le quartier de l'Albeck qui appartient encore à la ville de Dunkerque et qui sera rattaché à Grande-Synthe, le 1er janvier 1981 .

Les politiques déterminent trois effets:

- La fonction de transit de la ZUP est accrue : accueil de jeunes couples qui viennent en attendant de pouvoir accéder à la propriété.

- Un phénomène de paupérisation de la ZUP est engendré :

l'Albeck devient l'espace des salariés non qualifiés de la Société d'Usinor ; peu à peu, la population qualifiée quitte la ville en accédant à la propriété et elle est remplacée par les ouvriers non-qualifiés.

- une concentration importante d'immigrés constitue un marquage social d'une partie de la ZUP.

Dans les années 1980, au fur et à mesure de la spirale descendante d'Usinor et de l'arrêt des embauches, la ZUP se vide et un phénomène de vacance de logements se développe. Restent, dans les logements locatifs, les populations dernièrement arrivées qui ont plus de difficultés que d'autres, à s'insérer dans les circuits traditionnels du marché des logements de l'agglomération.

Depuis les années 83, l'Office Départemental d'HLM cherche à intervenir sur le quartier de l'Albeck en commençant



une opération de réhabilitation, à la fois pour résorber les taux importants de vacance et pour mettre un frein à la dégradation sociale qui renforce l'image négative de cette zone d'habitat. Par ce biais, il vise également à accueillir une demande de catégories nouvelles de population.

Pour ce qui concerne le quartier du Courghain, à caractère plus résidentiel et composé d'une population plus stable, la mise en vente d'une partie du parc s'inscrit dans une logique de développement social du quartier : il s'agit de mettre en oeuvre des moyens qui éviteront la destabilisation d'une population ouvrière, dans ses conditions d'habitat et dans ses relations avec l'image d'un quartier qu'elle a structuré physiquement et socialement depuis plus d'une vingtaine d'années. L'enjeu est de produire une dynamique de peuplement ; c'est dans cette optique que les immeubles les plus anciens ont été démolis et qu'ont été reconstruits de petits immeubles et des maisons individuelles.

LA ZAC DU COURGHAIN

A la fin des années 60, alors que le Dunkerquois connaît une crise importante du logement, le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU) s'élabore. Deux politiques d'urbanisme s'affrontent :

- la première cherche à renforcer l'agglomération en urbanisant le péri-urbain immédiat. Elle vise à permettre la promotion de l'équipement de l'agglomération et à créer un pouvoir politique local capable d'être un interlocuteur du monde économique. Elle est défendue par la quasi-totalité des forces politiques de l'agglomération.

- la seconde correspond aux options définies par la Société Usinor, à savoir, limiter les tensions sociales par une gestion de la main d'oeuvre, basée sur la réalisation d'opérations

de logements de petite taille, dans l'arrière pays, afin d'éviter les conflits sociaux que représente une concentration des populations ouvrières. Le schéma est techniciste et renvoie par trop aux intérêts industriels.

Le SDAU, approuvé le 18 juin 1974, retient la première politique et prévoit notamment le doublement de la ville de Grande-Synthe, par la création d'une ZAC. La ZAC du Courghain est créée par arrêté préfectoral le 19.10.1971 et les premiers logements sont commercialisés en 1977. Le souci de la municipalité a été d'éviter la reproduction d'un urbanisme de tours et de barres identiques à celui de la ZUP ; en conséquence, le quartier est essentiellement composé de maisons individuelles. Cette ZAC a été conçue pour avoir une vocation différente de celle de la ZUP. Les résultats sont que d'une part, aucun des logements n'a fait une demande de réservation de la part d'Usinor, et que d'autre part, les renseignements pris par la SAEN auprès des promoteurs permettent d'évaluer à moins de 10 %, le nombre de salariés d'Usinor y habitant. La vocation de la ZAC a été de répondre aux besoins de croissance de l'agglomération, tout en stabilisant une partie de la population transitant par la ZUP.

La volonté municipale est de faire éclater les différences entre les deux entités que constituent la ZUP réalisée à partir du début des années 60 et la ZAC du Courghain des années 70. Cette stratégie passe par la réalisation d'un centre ville.

Si les problèmes rencontrés pendant les années 70 étaient relatifs à des phénomènes d'expansion urbaine trop brutale, la résolution de ceux des années 80 passe par une nécessaire gestion des déséquilibres au niveau certes de l'habitat, mais aussi au niveau de l'économie et du social. Dans les deux parties qui suivent nous étudierons donc chacun de ces axes, en présentant d'abord l'état de la vie économique à Grande-Synthe, puis en dressant un tableau de sa population.

I ,d). - Les activités économiques de Grande-Synthe (1)

Un pôle de conversion Dunkerque-Calais a été créé officiellement en février 1984. Il est l'un des quinze à avoir été mis en place par le gouvernement Mauroy dans des secteurs réputés en perte de vitesse et confrontés à des difficultés résultant du déclin de leurs activités économiques traditionnelles (charbonnage, sidérurgie, industrie navale). Bien que possédant des outils portuaires performants, le littoral est frappé par une crise affectant des activités qui, il y a dix ans, faisaient sa prospérité. Le classement de la région en pôle de conversion signifie qu'elle reçoit une série de concours financiers, sous forme de primes, de contributions et d'aides exceptionnelles. La question à se poser est de savoir si ces mesures peuvent suffire pour résorber les difficultés économiques, notamment, celles posées, au début de l'année 1984, par l'élaboration d'un plan de redressement qui prévoyait une très forte réduction d'effectifs pour le groupe Normed et qui a fait l'objet, durant l'année 1985, de violentes luttes syndicales.

Grande-Synthe a toujours entretenu des relations de dualité très fortes et à son désavantage avec le reste de l'agglomération. Elle profite peu des retombées industrielles du complexe sidérurgique : seules les entreprises de l'industrie du travail des métaux et de la production d'équipements industriels (chaudronneries implantées dans la ville. Elles employaient en 1983, 175 personnes). Parallèlement, l'impact des activités portuaires dunkerquoises est très faible sur l'activité de la ville . Une seule entreprise liée à la construction navale employant en 1983, 160 personnes, existe sur le territoire communal et les activités

(1) La rédaction de cette partie est directement inspirée d'un document de la SAEN : "Le développement économique". Le rapport a été constitué à partir d'enquêtes sur le terrain, qui ont permis de constituer une liste exhaustive des activités économiques marchandes sur la ville au 1er août 1983.

de transports liées à l'activité portuaire (effectif de 250 personnes en 1983) sont les premières touchées par la récession du port. Au niveau des commerces et des services, la ville est handicapée dans ses potentialités de développement par la proximité de Dunkerque.

A côté du complexe sidérurgique et de transformation de l'acier (12 581 personnes en 1983, soit 83 % des emplois) 2 617 personnes travaillaient à Grande-Synthe, soit :

730 dans les activités de commerces,
927 dans les activités de services,
960 dans les activités industrielles.

Selon l'analyse menée par la SAEN, cet effectif est faible mais important pour le développement économique de Grande-Synthe parce qu'il apparaît irréaliste d'escompter une croissance du complexe sidérurgique et portuaire, les politiques développées doivent s'orienter vers l'implantation d'autres secteurs : commerces, services, la diversification des activités des entreprises non liées à la sidérurgie.

Parallèlement, la municipalité tente des formules de relance. Il y a bien sûr l'embauche d'une centaine de tucistes dont cinquante dans les services communaux, mais aussi l'implantation de locaux d'accueil pour les entreprises. Cette formule présentée comme unique à l'échelon régional cherche à fixer les entreprises sur le territoire local, en les libérant du souci d'installation. La municipalité développe une hypothèse selon laquelle "la lourdeur des investissements initiaux a un effet dissuasif (...) préjudiciable au postulant comme à la collectivité territoriale susceptible de l'accueillir". Des locaux ou relais industriels sont ainsi créés et aménagés, à la demande des entreprises, par la municipalité et sont installés au coeur de la cité. Par ce biais, la collectivité cherche également à "réinjecter l'économie dans l'urbain"(1)

(1) La Voix du Nord 18 juin 1985.

Ie) - La population.

Grande-Synthe comptait en 1982, 25 689 habitants. En l'espace de vingt ans, la population a presque décuplé puisqu'en 1962, il n'y avait que 3 003 habitants. Si de 1962 à 1975, l'augmentation de la population est due à l'installation de la zone sidérurgique, de 1975 à 1982, l'augmentation considérable de population résulte de la construction de la ZAC du Courghain et du rattachement d'une partie de la ZUP, auparavant dunkerquoise, le quartier de l'Albeck.

On dénombre dans la ville cinq grands quartiers ; dans chacun d'eux, la population a acquis des caractéristiques spécifiques :

- le quartier St Jacques, constitué principalement de maisons individuelles. Sa population y marque une grande stabilité dans son logement (76% des personnes sont dans le même logement depuis 1975).

- le quartier Europe. L'habitant de ce quartier qui est en rénovation est souvent de passage (58 % des habitants ont changé de logement entre 1975 et 1982).

- Le quartier de l'Albeck, rattaché à la ville de Grande-Synthe en 1981, compte la plus grosse densité de familles étrangères (près de 30%) dont la moitié de maghrébins.

- le quartier du Courghain. Ce quartier d'implantation récente comporte une population essentiellement composée de jeunes couples, ouvriers ou employés, travaillant à deux.

- le quartier du Moulin se situe dans la prolongation sociologique du précédent.

Trois traits semblent caractériser la population grande-synthoise : sa jeunesse, son taux important d'étrangers et la part élevée que représente la population en inactivité professionnelle.

L'âge

La répartition de la population par tranche d'âge indique que :

46,4% a entre 0 et 19 ans
51,9% a entre 20 et 64 ans
1,8% a plus de 65 ans (1)

Les moins de 20 ans représentent un effectif de 11 908 personnes alors que les plus de 65 ans sont seulement au nombre de 452 personnes. Cette jeunesse avait surpris l'actuel maire de Grande-Synthe lorsqu'il était arrivé à Usinor :

"La moyenne d'âge tournait ici autour de vingt neuf-trente ans(...).Une usine nouvelle comme le fut Usinor, cela veut dire forcément une majorité de jeunes, et cela, pour tous les postes de travail. D'abord il y avait les jeunes de la région dunkerquoise, à la recherche d'un boulot... Pour les autres, ceux qui venaient du Valenciennois, de l'Est de la France, du pays minier ou d'ailleurs, il s'agissait encore une fois, de jeunes, puisque ce sont eux qui se déplacent le plus volontiers"(3).

(1) Nord-Pas-de-Calais : 0-19 ans : 32,6%
sources recensement 1982 20-64 ans : 55,8%
65 ans et + : 11,6%

(2) "René Carême, ouvrier, syndicaliste, maire : Combats d'un militant". Une intervention de Ch. Aguerre et Ph. Nouveau. Les éditions Ouvrières-1977.

Cette composante jeune de la population apparait comme très peu formée : il apparait, en effet, qu'en 1984 :

- plus de 60% des jeunes âgés de 14 à 25 ans ne sont plus scolarisés (et cela, au moment même où Usinor annonce que les ouvriers de demain seront bacheliers).

- parmi la population non scolaire âgée de 14 à 25 ans :

- 53,8% n'ont aucun diplôme.
- 30,2% sont titulaires d'un CEP ou d'un BEP.
- et 2,6% seulement ont obtenu un baccalauréat.

.La situation socio-professionnelle

Les actifs représentent seulement 36% de la population. Comme à Roubaix, plus de la moitié sont des ouvriers (4 880 sur 9 256). Plus de 60% des ménages dont la personne de référence est active, sont des ménages ouvriers (3 688 sur 5 648, soit 63%) et ces ménages ouvriers représentent à eux seuls plus de 15 000 personnes, soit environ 62% de la population totale grande-synthoise (ce qui est supérieur encore aux résultats obtenus sur Roubaix).

Selon le maire de la ville, l'absence de travail, pour les femmes a un impact considérable sur à la fois le niveau de vie et sur le mode de vie des habitants :

"Les familles ont ici les conditions de la sidérurgie, mais elles n'en ont pas les compensations financières(...).

Les industries dunkerquoises n'offrent du travail que pour les hommes, c'est-à-dire un seul salaire, c'est-à-dire des ressources limitées. Quant aux horaires, ceux des postes ou des feux continus, ils constituent un élément supplémentaire pour river la femme au foyer en la rendant esclave du rythme de travail continuellement changeant du mari"(1).

Tableau1: répartition des actifs selon la CSP

	Grande Synthe	France
agriculteurs	-	6,3
artisans, commerçants, chefs d'entreprise	1,2	7,8
cadres, professions intellectuelles su- périeures	2,3	8,1
professions inter- médiaires	17,2	16,3
employés	22,3	26,6
ouvriers	52,7	33,9

Em même temps que le tableau atteste de la forte présence des ouvriers et au contraire du poids très faible des cadres et professions intellectuelles supérieures, il met en avant l'impact sur Grande-Synthe des "professions intermédiaires" (techniciens, contremaîtres, agents de maîtrise mais aussi instituteurs et professions intermédiaires de la santé et du travail social).

(1) René Carème, op cit, p. 91.

Comme Roubaix, Grande-Synthe connaît un chômage important. Selon les statistiques de l'Agence Nationale pour l'Emploi, on dénombrait, en janvier 1985, 1 690 chercheurs d'emploi (demandeurs à temps complet), soit 18,7% de la population active(1). De janvier 1984 à janvier 1985, le chômage a connu une augmentation globale de 10,1%. Les demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans sont particulièrement touchés. Ils représentaient en janvier 1984, 57% des demandeurs d'emploi.

.La nationalité

Grande-Synthe comptait, au dernier recensement de 1982, une population très importante d'étrangers : 16,8% et les ressortissants d'origine maghrébine représentaient près des 3/4 de cette population (3 232 sur 4 320, soit 74,8%).

Les taux de concentration de population étrangère varient considérablement d'un quartier à l'autre (5,9% sur le Courghain, 11% sur St Jacques, 24% sur Europe, 28% sur l'Albeck) et l'appartenance à des flux différents d'immigration est assez tranchée : on peut considérer qu'une très forte proportion des habitants de Saint-Jacques sont issus de la première immigration de Grande-Synthe, dans le début des années 60, tandis qu'Europe et surtout l'Albeck sont issus de couches de peuplement de 1975 à 1980. Enfin le Courghain est peuplé fortement d'habitants localisés à Grande-Synthe, depuis 2 à 7 ans seulement.

II). - LA POLITIQUE LOCALE

L'opposition sociale de l'agglomération entre, d'un côté l'Est et le Centre et, d'un autre côté, L'Ouest, se reflète directement dans la structure des appareils politiques. Ce sont

(1) agglomération dunkerquoise : 14,8%
Région Nord Pas de Calais : 13,7%
France : 10,8%

les élections municipales de 1971 qui ont très fortement cristallisé la dichotomie, notamment avec, à l'Ouest, l'arrivée des listes d'unions de la Gauche. Au moment où le PS était en pleine mutation, c'était la SFIO qui perdait des voix : à droite, lorsqu'elle jouait l'alliance avec le centre et la droite, elle se voyait supplantée par l'UDR et à Gauche, l'accroissement d'audience du PS se faisait largement au profit de nouveaux venus.

C'est à l'occasion des élections municipales de 1971 qu'à Grande-Synthe, une "liste d'action sociale" est remplacée par une liste d'union de la gauche, conduite par un ancien syndicaliste d'Usinor, dont le style tranche avec celui de la tradition socialiste et laïque du Nord. René Carême est toujours maire en titre. Il se révèle certainement intéressant de retracer, à grands traits, l'itinéraire de cet "immigré de Lorraine" pour mieux comprendre les orientations et les enjeux politiques de la municipalité.

On peut penser, en effet, que dans un contexte sans histoire ni traditions locales, la définition d'une politique passe encore plus que dans une autre commune, à travers d'une part, la personnalité de son maire et d'autre part, certainement, la symbolique qui est faite autour de son parcours.

II,a). - Ouvrier, syndicaliste, maire : "la trajectoire d'un élu"

Dans le livre "Combat d'un militant", René Carême, maire de Grande-Synthe, donne une interview où il retrace son parcours. Son histoire est valorisée comme se situant dans celle du mouvement ouvrier : sidérurgiste lorrain, René Carême a créé, après la guerre, des groupes de la JOC, puis il a animé des sections CFTC dans le Bassin de Briey. Permanent régional, il participe, ensuite, au sein de la minorité de la CFTC à l'évolution de la centrale chrétienne et à la naissance de la CFDT dont il devient permanent national. Après les événements de 68, il décide de refaire du travail de base ("J'ai tout simplement envie de travailler dans une boîte") à Usinor-Dunkerque et il réussit à se faire

embaucher en tant qu'électricien P2, par la CFDT, malgré l'avis du patron. C'est à cette date, déclare-t-il, qu'il franchit le pas du syndicalisme à la politique : il adhère au PS, en 1970, sur d'autres bases que celles de la SFIO traditionnelle et en 1971, il se porte sur une liste commune d'Union de la Gauche.

IIb- Situation politique

Grande-Synthe est aujourd'hui dirigée par une équipe socialiste homogène ; au sein du Conseil Municipal, siègent trois élus de l'opposition et trois élus PC. Il est notoire de constater que dans les votes de budget , ce sont de plus en plus les élus PC qui font figure d'opposants alors que ceux de l'opposition se rallient aux socialistes. Les élus PC reprochent essentiellement à ceux du PS de privilégier une politique d'équipements par rapport à une d'autre d'aide sociale. Ils ont déclaré, par exemple, pour le vote du budget 85, que c'était à l'Etat et non à la ville, de construire une poste, un commissariat de police et de donner à ces derniers les moyens de fonctionner. C'est en défendant ces positions qu'ils ont, à la différence des élus de l'opposition, refusé d'approuver les budgets communaux 84 et 85. Il est vrai, nous allons le voir et en expliquer les raisons, qu'une des priorités de la politique municipale, a été et reste encore l'équipement de Grande-Synthe.

IIc- Les politiques en direction de la jeunesse

Dans leur livre, Castells et Godard insistent sur un phénomène qui, à leurs yeux, aurait caractérisé la région dunkerquoise, au début des années 70, à savoir l'intensité des luttes ouvrières et au contraire, l'absence de luttes urbaines. Mais dans un mouvement où ni la CFDT , ni la CGT n'ont mené d'actions revendicatives importantes sur les problèmes urbains, une rupture

s'est produite à partir de l'élection de René Carème, aux élections municipales de 1971, à Grande-Synthe :

"Il semble que le renforcement de l'aile socialiste du syndicat avec l'élection d'un syndiqué CFDT d'Usinor, à la tête de la municipalité de Grande-Synthe joua un rôle déterminant pour l'audience et la visibilité de cette initiative, plus globalisante, intégrant les revendications qui portent sur l'urbanisme et les divers problèmes urbains tels que les transports et équipements (CFDT - Usinor)"(1)

A la question posée : "Quels ont été les principaux thèmes de votre campagne de 1971 ?", René Carème répond que la politique d'équipement a été prioritaire :

"Nous constatons, comme tout le monde, que Grande-Synthe était une ville morte, une cité dortoir, nous avons affirmé notre volonté d'en faire une ville vivante. Pour cela, nous avons proposé de réaliser les équipements collectifs qui faisaient défaut, d'améliorer le cadre de vie et de favoriser le développement de la vie associative"(2)

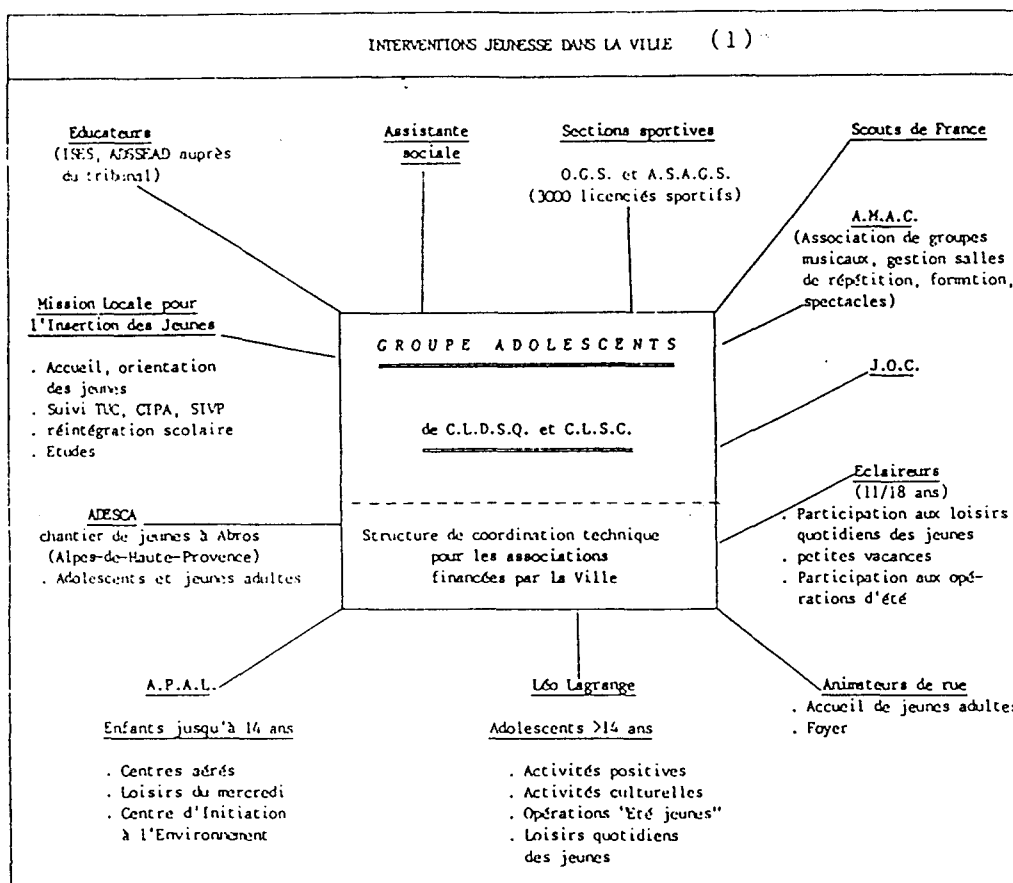
La politique de la municipalité, depuis 1971, a été de vouloir faire de Grande-Synthe, une véritable ville, ce que l'importance de la population devait théoriquement permettre. Les premières actions ont consisté à rattraper le retard par une implantation massive d'équipements sportifs et/ou socio-culturels, ce qui a permis l'émergence d'une vie associative"(3).

(1) CASTELLS, GODARD, op cit, p. 426.

(2) René Carème, op cit, pp. 111-112.

(3) En 1982, 105 associations ou comités avaient leur siège à Grande-Synthe, dont 13 étrangères, 25 sportives et 67 diverses. La plupart d'entre elles a été créée depuis 1971.

1) - Les équipements



Le schéma ci-joint indique à partir de quels équipements sont distribuées, dans la ville, les principales interventions en direction de la jeunesse ; nous présentons ci-dessous les plus caractéristiques ; la Mission Locale sera présentée ultérieurement lorsque nous ferons la présentation du dispositif de développement social des quartiers.

a) - Les équipements sportifs et de plein air

Ils peuvent être décomposés en deux catégories :

(1) Source : document municipal. Il faut noter que le C.A.J. (Police-Club Léo Lagrange) s'ajoute à cet organigramme même si ses activités sont conjoncturelles.

- les équipements sportifs qui comprennent les installations couvertes, polyvalentes et celles spécifiques (piscines, salles de tennis, d'haltérophilie, de judo, de boxe, etc...) ;

- les équipements de plein air qui sont répartis autour de la ville (base de loisirs) et dans la ville (jardins publics, squares, stades, terrains de football, de handball, de volley-ball etc...).

Avec plus de vingt hectares d'équipement, la ville n'apparaît pas sous-équipée sur un plan quantitatif. La question à se poser est plus relative à leur mode de fonctionnement qui peut apparaître comme relativement traditionnel ou classique. En effet, les équipements sportifs apparaissent comme coupés du reste de la vie associative et notamment des secteurs de l'animation et/ou de la prévention ; en ce sens ils tendent plutôt à être destinés à la réalisation d'activités très spécialisées plutôt qu'à être considérés comme une activité parmi d'autres.

b) - Léo-Lagrange

La structure est fortement valorisée par les instances municipales. Créée à la fin de l'année 1978, elle est financée à 60% par la municipalité et à 40% par Jeunesse et Sports et par le Ministère du Travail. Le personnel comprenait en 1982, deux animateurs, un secrétaire, une équipe de bénévoles et deux jeunes volontaires et en 1984, à la tête du Club, on trouvait quatre permanents. A cette date la structure comptait 200 adhérents environ, dont une trentaine fréquentant l'établissement de manière régulière. Elle fonctionne en tant que structure dispensant des activités d'animation ; elle est également responsable de la gestion de toute l'animation adolescents sur la ville. C'est elle notamment qui est promotrice des opérations d'été.

Le Club Léo-Lagrange a d'abord été situé dans le quartier St Jacques et il avait surtout un rayonnement de quartier (activités de sports, de loisirs, de détente , tourisme social, foyer d'accueil). En 1982, il a été transféré au centre ville (quartier Europe) dans les locaux d'une MJC dont la convention n'avait pas été renouvelée par la municipalité (celle-ci considérait que la MJC ne remplissait pas la mission qui lui avait été confiée). Le problème de réappropriation du local de la MJC par les responsables de Léo-Lagrange a été aigu parce que des problèmes de délinquance se posaient alors : d'une part, une partie de locaux avait été incendiée lorsque le centre Europe avait brûlé en 1982, sans que l'on n'ait jamais pu réellement déterminer s'il s'agissait d'un accident ou d'un acte de délinquant ; d'autre part, le local nouvellement investi a fait l'objet de dégradations et d'actes de petit vandalisme.

Le Club Léo-Lagrange a arrêté l'accueil de jeunes et a été transféré en 1985 dans un nouveau local du quartier de l'Albeck. En sus de cette structure, existent des maisons de quartiers.

c) - L'action des animateurs de rue

Suite à un constat mesurant l'importance des dégradations et des vols sur le territoire grande-synthois, la municipalité a entrepris en 1982, de mener une action auprès des jeunes, par la mise en place de deux animateurs de rue, qui sont, à l'origine, des employés municipaux. L'objectif est de diriger certains efforts vers le public "de nuit" et de prévoir des actions plus spécifiques

pendant certaines périodes de l'année réputées comme plus "chaudes" que d'autres : le Ramadan, les mois de vacances scolaires.

Les deux animateurs de rue sont dans un local provisoire, situé dans le quartier du Courghain. Le nombre de jeunes qui fréquentent ce foyer est de 30 à 50 et ils ont de 16 à 25 ans ; mais on peut considérer que 50 à 60 jeunes de moins de 16 ans sont actuellement demandeurs de local et d'activités. Dans l'ensemble, le public touché est à 80% d'origine maghrébine et à 50% de jeunes suivis par les services spécialisés.

Depuis octobre 84, une réflexion est engagée sur la signification et sur les résultats du travail effectué par les animateurs de rue. Ressort des débats, une constatation selon laquelle ce type d'intervention sans mandat particulier est fragile et une proposition a été faite pour que ce type d'acteur garde sa spécificité mais entretienne des contacts étroits avec les organismes spécialisés.

Le bilan de l'animation de rue est considéré par la municipalité comme positif, dans la mesure où le taux de délinquance a diminué. Des problèmes se posent néanmoins face à une marginalisation des deux animateurs par rapport aux autres travailleurs sociaux et à des modes d'intervention trop spontanés ou trop sauvages qui ont été contestés par des magistrats et par des policiers.

2) - Les dispositifs

Bien avant que le Dispositif de Développement Social des quartiers n'institutionnalise certaines pratiques de coordination entre différents partenaires, ont été mises en place par la municipalité de Grande-Synthe, des structures permanentes de concertation et des équipes pluri-disciplinaires :

- en 1978, est créé le "Centre de Santé des Grands-Synthois" défini comme lieu de concertation et d'informations réciproques entre toutes les personnes et tous les organismes de Grande-Synthe, afin d'élaborer en commun les actions socio-sanitaires qui doivent être entreprises. Son intérêt réside dans le fait qu'il est une structure locale de coordination des soins préventifs existants (PMI, médecine scolaire, planification familiale, médecine du travail, médecine sportive etc...).

- pour parer aux problèmes posés par le faible niveau de formation scolaire de la population adulte et jeune de Grande-Synthe, a été créée, à l'initiative de la municipalité, au début de l'année 1979, une association d'Education Permanente : le groupement d'Education Permanente et d'Animation de Grande-Synthe (GEPAG). L'association n'a pas été conçue pour seulement étudier et programmer des stages de formation pratique, culturelle et d'expression, mais aussi pour conduire une réflexion à propos de la formation des Grands-Synthois : travail en lien avec les institutions de la région, en contact étroit avec les équipements de quartier de la ville.

a) - Le "Centre Local de Services à la Collectivité "(CLSC)

Il apparaît comme un mode d'organisation particulier. Il est présenté dans les documents municipaux comme visant à associer tous les partenaires à la définition de politiques communales d'intérêt général. Il a été créé par la municipalité, en 1981, dans un souci de cohérence. La multiplication des équipements d'Education Populaire l'a incitée à proposer aux administrateurs des diverses associations gestionnaires, une structure susceptible de spécialiser les interventions sur la ville, de les rendre complémentaires les uns des autres et de les adapter au maximum, aux réalités locales. Le CLSC est une structure souple, voire

même informelle, inspirée d'un modèle québécois (1) : il se définit essentiellement comme lieu de concertation entre les élus et les administrateurs des associations et comme lieu de coordination entre les responsables salariés des équipements et services :

- étudier, concevoir, mettre en place des projets aux dimensions de la commune ;
- organiser le travail pluri-disciplinaire ;
- susciter la prise en compte des intérêts des usagers ;
- établir les relations entre la mairie et les associations par voie de négociation de conventions, de projets de budget ou de rapports d'orientation.

(1) L'expression vient du Québec où les CLSC constituent les structures de base de l'action sanitaire et sociale :

" Chez nos cousins québécois, la politique de santé est très organisée et poussée à un degré conséquent(...). Chacun s'accorde à reconnaître que la santé, c'est aussi l'équilibre d'un corps ou d'un esprit dans un contexte social, culturel ou économique(...). Dès lors, on entrevoit bien que l'action sanitaire au Québec déborde de beaucoup celle de la stricte intervention préventive ou médicale(...). Le domaine " péri -médical" s'impose et prend même une part prépondérante en matière de politique de santé. Autour et à partir des centres de santé se sont organisés les Centres Locaux de Services Communautaires. Au Québec, un CLSC emploie environ 60 personnes pour 30 000 habitants : 60 salariés intervenant dans les domaines sanitaires, sociaux, culturels, de loisirs etc..., 60 intervenants groupés au sein d'une même structure. Il est bien évident qu'à Grande-Synthe, il en va différemment et qu'il est vain de vouloir transposer trait pour trait. Mais il n'est pas interdit de "digérer" cette expérience pour composer quelque chose qui nous est propre. (Extrait du Bulletin d'Information municipal février 1981).

Etaient déclarées à son actif, par la mairie, les actions suivantes, en 1983 :

- la définition des rôles et des rapports de pouvoir des administrateurs et des directeurs d'équipement ;
- la négociation de conventions pour une meilleure coordination de certaines missions ;
- l'émergence de projets : la Mission Locale pour l'insertion des Jeunes, des projets SCOP, des animations vacances d'été ;
- la réflexion sur la finalité des Maisons de Quartier et de la politique de quartiers qu'elles ont à mettre en oeuvre et sur le profil des salariés (éducateurs de rue, agents de développement communautaire).

En tant que structure, le CLSC est composé d'un collectif politique constitué des élus municipaux et des présidents d'associations gestionnaires d'équipements, présidé par le Maire, et d'un collectif technique regroupant les responsables salariés, animé par un chargé de mission.

b) - La Commission Adolescents de la CLDSQ

Nous verrons dans la partie suivante comment s'est constituée cette structure et quel rôle elle joue au sein de la Commission Locale pour le Développement Social des Quartiers. Le schéma annexé(1) indique que la Commission Ados est un outil de gestion des interventions jeunesse dans la ville, au même titre que le CLSC.

Il apparaît que la définition des fonctions que chacune de ces deux structures est amenée à exercer, reste peu claire ; du même coup, il s'ensuit une sorte de tiraillement entre elles ; c'est tantôt le CLSC qui est "visibilisé" par la municipalité, tantôt la Commission Ados. Lorsque le dispositif de la CLDSQ

(1) Schéma p. 31

s'est mis en place et que la fréquence des réunions a été intense, on a pu assister à une mise en retrait du CLSC dont l'existence, en tant que structure formelle, a subsisté mais dont le rôle de gestion des interventions jeunesse a été supplanté par la Commission Ados.

3) - Les interventions en direction de la jeunesse

a) - Les opérations d'Eté

Le Nord fait partie des onze, puis des quatorze départements qui ont été classés par le gouvernement comme sites prioritaires pour les opérations "Prévention Eté". Nos travaux antérieurs nous ont montré que les politiques d'été n'ont pas toujours été comprises par les responsables locaux institutionnels et associatifs, dans leurs spécificités d'opérations préventives. A Grande-Synthe, paradoxalement, alors que les politiques ont toujours privilégié le secteur de l'animation par rapport à celui de la prévention, la première opération menée en 1983, s'inscrit parfaitement dans les nouvelles stratégies en matière d'action sociale. D'ailleurs, il faut noter l'analogie entre la situation de la ZUP des Minguettes et celle de Grande-Synthe. En effet, il y a beaucoup de similitudes concernant tant la structure sociale, notamment par une concentration d'immigrés, que le cadre urbain. Plus encore, l'incendie du centre commercial de Grande-Synthe par des jeunes lors de l'été 82, a rappelé étrangement les incendies et les rodéos des Minguettes l'année précédente.

Les opérations d'Eté sont coordonnées par le club Léo-Lagrange, en tant que promoteur sur la ville. La plupart des structures ayant une action en direction des jeunes, s'inscrivent dans le dispositif qui est géré en dehors de la CLDSQ. Contrairement à 83, une présentation et un bilan sont faits à la commission adolescents de la CLDSQ, en 1984.

b) - L'action des CAJ

S'articule à ces opérations, l'action des Centres Animation Jeunesse (CAJ) menée depuis juillet 1983. Ce type d'articulation entre les services de la police nationale et ceux des secteurs de l'animation et/ou de la prévention est considéré, maintenant, au niveau national, comme classique. La particularité de Grande-Synthe est de faire fonctionner son CAJ, en dehors de la seule période d'été, mais aussi à Pâques : "le mini- CAJ". Le directeur du CAJ de Grande-Synthe, durant l'été 1985 (et aussi durant les autres étés) n'est pas un policier, mais un animateur social.

En juillet 1985, l'équipe a été composée des membres suivants :

- un directeur détaché de Léo-Lagrange ;
- un animateur sportif municipal ;
- un animateur vacataire de la Direction Départementale de Jeunesse et Sports ;
- un animateur saisonnier de cette dernière structure ;
- trois moniteurs de la Police Nationale ;
- deux animateurs de Léo-Lagrange.

En août, un animateur sportif municipal s'est adjoint à cette équipe.

Durant le même été 85, d'après le bilan tiré par le CAJ, 81 garçons et 21 filles ont fréquenté la structure. Les maghrébins ont été au nombre de 32. C'est un public jeune (12-16 ans) où les enfants d'ouvriers qualifiés et d'ouvriers spécialisés représentent plus de la moitié des effectifs, les cadres moyens et les employés 15% et les professions libérales, cadres supérieurs 3%. Bien que le bilan du CAJ soit jugé quasi-unanimement comme positif, on peut se demander si la clientèle correspond bien au public visé.

III) - DELINQUANCE ET SECURITE DANS LA VILLE

III a) - La délinquance

Le taux de délinquance

L'agglomération dunkerquoise(1) se situe, en 1984 et en 1985, dans les taux les plus faibles de délinquance par rapport à des agglomérations comparables :

1984 : 5,03

1985 : 5,74

Nous avons vu, plus haut qu'en 1983, ce taux était dans le Département du Nord, de 5,76. Les taux indiqués en 84 et 85 pour l'agglomération situent l'agglomération dunkerquoise dans la moyenne départementale.

Avec le taux de délinquance, en 1985, de 5,93, Grande-Synthe ne se distingue particulièrement ni de l'ensemble du département, ni de l'agglomération dunkerquoise. Il apparaît seulement que le taux est légèrement supérieur.

Pour l'agglomération dunkerquoise, on constate, de 1984 à 1985, une augmentation du nombre de faits constatés : 14,05%

Les types de délit

En 1985, à Grande-Synthe, plus de 9 fois sur 10, les faits constatés sont des vols ou des atteintes aux biens : les vols représentent près des 3/4 des délits et les atteintes aux biens participent pour 19,13 à la délinquance repérée. Si les proportions sont sensiblement les mêmes pour l'agglomération dunkerquoise, les vols sont néanmoins un peu plus nombreux sur le territoire Grande-Synthois : 74,4% contre 71,5%.

(1) L'agglomération dunkerquoise compte en 1985, 171 735 habitants et la ville de Grande-Synthe 26 232 habitants.

On constate, sur l'ensemble de la circonscription, une nette augmentation de 1984 à 1985, des phénomènes de vols (+ 38,3%).

Tableau 2 : Répartition des délits constatés dans la ville de Grande-Synthe

	Grande-Synthe 1985	Circonscription DK 1985	Circonscription DK 1984
Atteintes aux personnes	3,29	2,30	1,42
Vols	74,46	71,56	59,01
Moeurs	1,55	1,77	2,06
Atteintes aux biens	19,13	19,33	18,25
Refus d'autorité	0,06	0,53	0,87
"Col blanc"	0,77	2,62	9,14
Autres	0,71	1,86	9,22

Si, comme il l'a été fait précédemment pour le site de Roubaix, on élimine la rubrique "Col blanc" en raison du problème d'enregistrement, on constate que la délinquance grande-synthoise est essentiellement constituée, comme à Roubaix, de vols sans violence (72,63%). Il apparaît également que les phénomènes liés au vandalisme (dégradation de bâtiments et autres) sont importants (21,20%). Ce taux peut être comparé à celui de Roubaix, deux fois moindre.

Tableau 3 : proportion des faits constatés (1).

	% par rapport au total des faits constatés
Vols sans violence	72,63
Cambriolages	9,16
Dégradations	21,20
Atteintes aux personnes et vols avec violence	4,15
délits à la police	0,07
délinquance familiale	1,50
recels	0,14
viols et attentats à la pudeur	0,21
stupéfiants	-
vols à main armée	0,07

Si on prend en détail la rubrique des vols, on constate l'importance du poste "recel" et divers (près de 32 %). Viennent ensuite les vols à la roulotte (28,6 %), représentés dans une proportion nettement moins importante qu'à Roubaix (47,2 %).

Il faut remarquer l'importance des vols de deux roues (14,9%) par rapport à la circonscription (9,65).

(1) Desquels on a retiré la délinquance dite "col blanc".

Tableau 4 : type de vols constatés

	Grande -Synthe 1985	Circonscription 85	Circonscription 84
vols à main armée	0,08	0,11	0,09
vols avec violence	0,60	0,96	1,78
recels et divers	31,85	31,81	25,08
cambriolages	11,11	11,73	16,78
vols dans magasins et locaux publics	4,68	8,08	11,37
vols à la roulotte	28,64	27,07	24,44
vols d'automobiles	7,37	9,34	7,44
vols de 2 roues	14,93	9,65	9,36
autres types de vols sans violence	0,69	1,20	3,62
nombre total de délits constatés	1 152	7 062	5 106

Le taux d'élucidation

Sur 1 547 faits constatés en 1985, à Grande-Synthe, 256 ont été élucidés, soit 16,5%. Comme dans le cas roubaisien, on peut constater que les délits les plus nombreux (vols-atteintes aux biens) ont les taux d'élucidation les plus faibles (respectivement, 13,5% (1) et 3,7%).

(1) Ce taux apparaît comme nettement supérieur à celui de Roubaix (8,8%).

Tableau 5 : Taux d'élucidation selon les types de délit

Vols	13,45%
Atteintes aux biens	3,71%
Autres	418,18%(1)
Côl blanc	91,66%
Moeurs	45,83%
Atteintes aux personnes	45,09%
Délits à la police (outrages...)	300%(1)

Les personnes mises en cause

En 1985, à Grande-Synthe, pour 100 faits constatés, 14 personnes ont été mises en cause. Celles-ci sont majoritairement (2) :

- des hommes : 82,5%
- des majeurs : 69,8%
- des français : 73,8%

. Si on compare les délits reprochés à 100 femmes d'un côté et à 100 hommes de l'autre, on observe, à une variante près, les mêmes variations selon le sexe, qu'à Roubaix.

- les vols mettent plus souvent des hommes en cause. A Grande-Synthe, à la différence de Roubaix, les femmes sont nettement plus souvent responsables d'atteintes aux biens. Il faut remarquer également leur présence importante dans les phénomènes d'atteintes aux personnes.

- Plus qu'à Roubaix encore, les femmes de Grande-Synthe sont particulièrement mises en cause pour les chèques sans provision.

(1) On constate pour ces deux postes, l'apparition de taux supérieurs à 100% déjà remarqués pour Roubaix quand, en fait, l'élucidation ne passe pas nécessairement par la constatation.

(2) On peut constater que la répartition de la population selon trois variables est très proche de celle roubaisienne.

Tableau 6 : Type de délit selon le sexe des personnes mises en cause

	hommes	femmes
Atteintes aux personnes	9,60	12,82
Vols	76,83	51,28
Moeurs	5,64	-
Atteintes aux biens	0,56	5,12
Délits à l'autorité	1,69	1,69
Col blanc	1,69	15,38
Autres	3,99	13,71
	100	100

.Parmi les hommes mis en cause, 33,3% ont moins de 18 ans ; parmi les femmes, 15,4%. Cette répartition est très proche de celle roubaisienne ; de la même manière, l'examen des délits reprochés à 100 jeunes de moins de 18 ans et à 100 personnes majeures laisse apparaître les mêmes différences à Grande-Synthe qu'à Roubaix, dans la plupart des rubriques (y compris les atteintes aux biens).

Tableau 7: Type de délit selon l'âge des personnes mises en cause

	-18 ans	+18 ans
Atteintes aux personnes	1,49	13,46
Vols	97,01	58,33
Moeurs	-	6,41
Atteintes aux biens	1,50	6,41
Délits à l'autorité	-	1,92
Col blanc	-	5,12
Autres	-	8,35
	100	100

Comme pour Roubaix, on constate que les mineurs sont surtout présents dans les méfaits liés aux vols.

L'examen des types de délits selon la nationalité fait apparaître une proportion légèrement supérieure d'étrangers dans les méfaits liés aux atteintes aux personnes et aux vols. A cette première différence d'avec la situation roubaisienne, s'en ajoute une supplémentaire : alors que dans le premier cas, la rubrique "atteintes aux biens" met en cause une proportion plus importante d'étrangers que de français, à Grande-Synthe la situation est inverse.

Tableaux 8 : Type de délit selon la nationalité

	Français	Etrangers
Atteintes aux personnes	9,14	11,66
Vols	68,29	73,33
Moeurs	4,26	5,00
Atteintes aux biens	5,48	3,33
Délits à l'autorité	0,60	3,33
Col blanc	4,87	1,66
Autres	7,36	1,69
	100	100

La délinquance grande-synthoise apparaît comme très proche de celle roubaisienne, à savoir que c'est surtout une petite délinquance, faite majoritairement de vols sans violence, mais fréquents et anonymes car rarement élucidés. La différence qui peut être introduite est relative à la nationalité des délinquants, puisque nous l'avons vu, à Grande-Synthe, les étrangers, semblent plus présents dans la délinquance qu'à Roubaix.

III b) - La sécurité

De nombreux travaux⁽¹⁾ mettent en avant l'idée selon laquelle il existe un décalage entre la réalité de la délinquance et ses représentations, autrement dit selon laquelle les faits réels d'agression ou de violence qui légitiment des mesures de sécurisation, engendrent des constructions imaginaires du fonctionnement de la société, des discours de la peur censés parler la réalité. A Grande-Synthe, les représentations politiques semblent se situer dans une relation inverse, dans la mesure où les faits délinquants peuvent apparaître comme plus ou moins volontairement minorisés ou atténués. Ils sont situés dans la prolongation directe des conceptions des années 1960-1970 où l'essentiel des énergies devait être consacré à l'équipement et à l'animation de la ville, ou plus concrètement à la mise en place de structures d'encadrement qui soient susceptibles de prévenir les problèmes liés à une délinquance éventuelle. D'une manière plus extensive, il apparaît que sur la commune de Grande-Synthe comme sur l'ensemble de la communauté dunkerquoise, les stratégies politiques ont toujours contre-carré l'implantation de clubs de prévention : l'élus qui l'autoriserait ou la favoriserait, admettrait implicitement qu'il existe de la délinquance sur son territoire et ferait le premier pas dans une course à la surenchère sécuritaire.

Ce système de représentation imprègne l'appareil politique municipal grande-synthois et les différentes institutions de l'agglomération, y compris, mais dans une moindre mesure, la police. A la différence d'une période précédente, les phénomènes de délinquance sont reconnus dans les discours et ils sont présentés comme devant faire l'objet d'un traitement spécifique. Mais immédiatement après, il est très souvent précisé que, pour autant préoccupante qu'elle soit, la délinquance n'est pas plus grave, au contraire, à Grande-Synthe que dans l'ensemble de l'agglomération de la métropole lilloise ou des villes du même type.

(1) Citons ACKERMANN W., DULONG R., JEUDY HR. : "Les Imaginaires de l'insécurité" Librairie des Méridiens - 1983.

Cette tendance à une minorisation des problèmes détermine des comportements.

L'incendie du centre commercial "Europe" en 1982 donne lieu aujourd'hui à des présentations divergentes. D'un côté, la municipalité énonce les faits en termes d'accident et explique qu'elle a développé depuis une stratégie éducative pour que de tels événements ne se reproduisent plus. D'un autre côté, certains policiers locaux relient l'incendie à d'autres actes délinquants commis ultérieurement par les mêmes auteurs. Or, l'examen des dossiers individuels montre que les inculpés n'avaient pas commis de délits antérieurs. On pourrait donc émettre l'hypothèse que c'est l'étiquetage et les condamnations qui ont conduit ces jeunes dans une "carrière délinquante" (1).

La police locale Grande-Synthoise, très souvent, se décrit comme luttant seule, dans une insuffisance de moyens matériels et humains, sur le terrain concret de la délinquance et comme devant quelquefois subir les effets indirects d'une politique municipale sinon trop laxiste en tout cas trop inconséquente. Pourtant, la municipalité qui est la cible des critiques, en même temps qu'elle continue à fortement privilégier l'aspect éducatif de ses initiatives, sur celui répressif, a élargi son action à d'autres interventions qui se situent au niveau de la dissuasion. En effet, elle a procédé à la mise sous surveillance électronique des bâtiments publics, elle a créé un corps de surveillants et, à un niveau plus symbolique, elle a rendu publics, dans un numéro du Journal Municipal, en septembre 1984, des projets de courriers adressés au Premier Ministre, au Garde des Sceaux, au Ministre de l'Intérieur et au Préfet de Police pour "mettre en place des conditions adaptées de justice et de police".

(1) En disant cela, nous ne reprenons pas à notre compte les thèses de certains sociologues américains (Becker, Matza, etc) mais la reconstitution inversée de la trajectoire des jeunes par certains policiers n'est pas plus légitime.

- Les différents acteurs locaux du maintien de l'ordre public

*La police

La circonscription de police dunkerquoise est à la tête de plusieurs antennes de police dont celle de Grande-Synthe composée d'une vingtaine de personnes :

- 4 civils (un inspecteur principal, un inspecteur de la police judiciaire, 2 enquêteurs) ;
- 15 gardiens en tenue.

Les policiers locaux tendent à se présenter comme isolés par rapport au personnel des autres commissariats ou antennes de police de l'agglomération : leurs effectifs sont numériquement insuffisants pour pouvoir assumer toutes les tâches liées à la sécurité du territoire communal et ce d'autant plus que pour ces policiers, les taux de délinquance sont plus élevés dans la commune de Grande-Synthe que dans les autres de l'agglomération et que la violence inter-ethnique y est plus forte, notamment pendant la difficile période du Ramadan. Les difficultés, sont selon eux, d'autant plus grandes que la configuration urbanistique y rend certaines tâches particulièrement difficiles (par exemple, lorsqu'une patrouille d'îlotage nocturne poursuit, en voiture, un délinquant et qu'elle ne peut le suivre, lorsqu'il s'engouffre dans un des nombreux immeubles). Certaines actions ont été mises en place afin de savoir répondre directement aux problèmes de délinquance :

*L'îlotage de jour

Pour compléter l'action de la Sécurité Générale, la hiérarchie policière dunkerquoise a mis en place sur l'ensemble de l'agglomération, un service d'îlotage qui a une mission essentiellement préventive. Les îlotiers agissent principalement dans

le ressort territorial des Commissariats Subdivisionnaires de Dunkerque Ouest (Bureaux de Police de St Pol sur Mer et de Grande-Synthe) de Dunkerque Sud (Coudeskerque-Branche) et des Bureaux de Police de Dunkerque Rosendael/Malo et de Petite-Synthe. Ils ont une mission essentiellement préventive.

- présence dans les quartiers afin d'y avoir une bonne connaissance du milieu social ;

- surveillance de la voie publique et des lieux publics.

En outre, ils sont chargés de certaines enquêtes administratives, et de ports de plis.

Ce sont les quinze policiers en tenue qui sont chargés, à Grande-Synthe, des fonctions d'îlotage ; selon ceux que nous avons rencontrés durant le travail d'enquête, les tâches administratives sont trop importantes -notamment les recouvrements du Trésor Public- et accaparent l'essentiel de leur énergie .

*La fonction d'îlotage de nuit (la FIN)

En octobre 1982, une expérience a été menée, sur le territoire de Grande-Synthe, pour patrouiller la nuit, aux heures où la délinquance se manifeste le plus. Après ce premier essai, ont été mises en place, en octobre 1983, dans différents commissariats de l'agglomération, quatre patrouilles d'îlotage nocturne. Il y a maintenant cinq patrouilles de FIN en tout. Les patrouilles d'îlotage nocturne sont généralement composées de trois fonctionnaires en tenue ; elles fonctionnent simultanément ou à tour de rôle du lundi au samedi de 18 heures à 2 heures du matin. Leur mission est triple :

- occuper le terrain tard la nuit ;
- prévenir par une présence constante sur la voie publique toute forme de délinquance ou toute constitution de bande ;
- interpeler les délinquants surpris en flagrant délit.

A Grande-Synthe deux brigades assurent l'îlotage nocturne : les trois gardiens qui composent chacune d'elles sont des volontaires.

L'action des FIN est complétée par celle de la Brigade de Surveillance nocturne (BSN) dont la fonction est dite nettement plus répressive que celle des ilotiers. En effet la BSN a été conçue essentiellement pour faire du flagrant délit. Trois équipes de trois hommes tournent et couvrent différents secteurs de l'agglomération, au contraire des FIN qui restent chacune dans leur secteur d'îlotage habituel.

Parallèlement aux rondes policières, tournent en voiture, sur le territoire de Grande-Synthe, des agents municipaux (3 gardiens) qui ont essentiellement une mission de surveillance et qui ne sont pas assermentés pour intervenir lors d'un repérage de sujets délinquants.

-Les actions éducatives et la prise en charge judiciaire

Ont leur siège à Dunkerque trois structures qui font des suivis de jeunes mineurs grands-synthois :

- Deux éducateurs de la Liberté Surveillée ont leur permanence au Tribunal de Dunkerque. Délégués auprès des Juges des Enfants, ils interviennent auprès des jeunes âgés de moins de 18 ans qui ont commis des délits. Ils suivaient en 1982 17 mineurs Grande-Synthois répartis en trois types de profil :

- ceux suivis en action éducative,
- ceux éprouvant des difficultés au sein de leur cellule familiale,
- ceux ayant des problèmes par rapport à des délits.

- l'AAE (Association d'Action Educative et Sociale de la Flandre Intérieure et Maritime) s'est substituée en 1964 au Comité de Patronnage de la Liberté Surveillée, dans le but de renforcer et de prolonger l'action éducative du Juge des Enfants et des Délégués Permanents à la Liberté Surveillée.

Cette association s'est mise en place d'abord de manière modeste par des actions en milieu ouvert, menées en faveur des jeunes en difficulté. Des unités éclatées d'accueil, d'hébergement et d'action éducative et sociale ont progressivement vu le jour. En 1971, l'association avait 40 jeunes pris en charge, 18 salariés, et elle gérait un seul immeuble ; en 1986, elle prend en charge 450 jeunes, elle emploie 146 salariés et elle a la gestion de 18 structures éclatées ainsi que 34 appartements.

L'évolution ne se mesure pas sur un seul plan quantitatif; en effet l'AAE a fortement élargi ses premières préoccupations qui étaient centrées sur l'accueil et l'hébergement pour se préoccuper également des problèmes liés à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. C'est dans cette logique qu'a été créée, l'année dernière, l'association de la "Courte Echelle", structure qui vise à multiplier les initiatives d'entraide pour favoriser le démarrage de jeunes dans la vie professionnelle. Parallèlement, l'AAE cherche à mettre en place dans le quartier de la Vieille à Dunkerque, avec le concours de la DDASS, un club de prévention spécialisée. Ce serait là le début d'une nouvelle forme d'intervention qui n'a jusqu'alors jamais été privilégiée sur l'agglomération.

L'AAE est peu présente sur la commune de Grande-Synthe mise à part sa structure "Le Relais" qui gère des appartements éclatés ; ceci ne signifie pas pour autant qu'elle ne s'y investisse pas, au contraire : d'une part, son directeur est secrétaire de l'"Association pour l'avenir des jeunes grande-synthois" dont la Mission locale est l'organe opérationnel, d'autre part, l'AAE semble actuellement chercher à monter, sur Grande-Synthe, un club de prévention.

-L'ISES

Cette institution a comme base le Service d'Action Educative en milieu ouvert, auquel sont confiés des mineurs ou des jeunes majeurs délinquants (Ordonnance 1965) ou en danger (loi de 1970). L'ISES occupe une équipe pluri-disciplinaire d'une vingtaine de personnes affectées notamment aux fonctions suivantes :

- Action Educative en Milieu ouvert
- Hébergement de jeunes autonomes ou en voie d'autonomisation, en chambre, à l'extérieur,
- formation professionnelle et scolaire ; insertion sociale et professionnelle ;
- placement.

Elle cherche à privilégier le maintien du jeune dans son milieu naturel. Si son action vise principalement à prendre en charge, de manière individuelle, le jeune en difficulté, l'ISES cherche également à intervenir sur son environnement social. Pour cette raison, elle a participé, de manière très suivie, aux réunions de la CLDSQ à Grande-Synthe ; dans une même logique, certains de ses membres sont présents au Conseil d'Administration du Club Léo-Lagrange.

IV) - LE DISPOSITIF DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE

IVa)-Historique et composition du dispositif

En mars 1982, la municipalité déposé, auprès de la Commission Nationale pour le Développement des Quartiers, un dossier "40 mesures pour mieux vivre à Grande-Synthe", qui constitue un certain nombre de dispositions prêtes à trouver leur opérationnalité à court-terme. Y sont mises en avant les

interventions nécessaires sur la ZUP où se posent de lourds problèmes. En effet le bâti se révèle inadapté, tel qu'il a été conçu, aux rythmes de vie spécifiques d'une population à dominante ouvrière, où le travail posté en 3 x 8 est prépondérant : bruit, relations de voisinages, rotation rapide, difficultés de cohabitation. En outre, la ZUP n'arrive pas à remplir des fonctions nouvelles : elle est déclassée par la meilleure qualité de logements neufs qui arrivent sur le marché et elle est peu concurrentielle du point de vue du niveau des loyers par rapport aux groupes plus récents qui sont conventionnés en APL. La vacance y est très importante (un logement sur quatre) : d'une part, le nombre de logements collectifs est trop important pour satisfaire une demande réduite en raison de l'arrêt des migrations en provenance de l'extérieur et d'autre part, ce sont de grands appartements qui ne correspondent pas aux caractéristiques des jeunes ménages demandeurs.

Mais l'intervention sur la ZUP n'est pas destinée au seul bâti, les divers dysfonctionnements interrogent un ensemble de phénomènes urbains. Autrement dit, la restructuration de la ZUP doit viser une restructuration de la gestion urbaine dans son ensemble où les élus définissent les principes de plusieurs axes d'action dans des domaines qui ont souvent été trop sectorialisés :

- une action en direction des jeunes et notamment de leur emploi ;
- une action en direction des enfants et des adolescents scolarisés ;
- une action en direction des familles en difficulté ;
- une action en direction de la Ville elle-même (cadre de vie, équipements, logements et fonction Centre-Ville) ;
- une action en direction de la gestion du parc HLM.

Le dossier comporte donc, en mars 1982, 40 fiches programmes, centrées autour des problèmes de rénovation et de réhabilitation du bâtiment, mais aussi autour de la pauvreté, la santé, l'action culturelle et la formation.

La toute première réunion de la Commission Locale pour le Développement Social des Quartiers (CLDSQ) est ouverte, le 20 avril 1982, sous la présidence officielle de H. Dubedout. Le compte-rendu officiel de la réunion indique qu'une partie du débat général a porté sur les problèmes de sécurité et de délinquance. La tonalité du débat est donnée par H. Dubedout, en personne qui déclare que, si l'image de marque de la ZUP doit être redressée, il ne faut pas, pour autant, surestimer les problèmes. Le compte-rendu indique que les différents intervenants (y compris le Commissaire de Police d'Arrondissement et le Procureur de la République) tendent également à atténuer les difficultés liées à d'éventuelles revendications d'ordre sécuritaire. Ils énoncent trois constats :

- la "délinquance agressive" n'est pas plus importante à Grande-Synthe qu'ailleurs dans l'agglomération.

- lorsque Grande-Synthe a connu, en 1980, un exemple de violence caractérisée, il s'agissait de "ratonades menées par des bandes extérieures à Grande-Synthe. Une intervention préventive et systématique des services de police a mis fin à ces événements qui durèrent en tout et pour tout, une semaine":

- la délinquance est isolée et potentiellement enrayable : elle "se situe dans certains lieux, de préférence hyper-marchés, centres commerciaux, équipements publics, tous lieux propices en raison du manque de présence nocturne".

Une commission locale regroupant tous les partenaires concernés (administrations, associations d'habitants, partenaires sociaux et institutionnels) est mise en place. Dans le cadre

de cette commission, sont créés quatre groupes de travail :

- Habitat, cadre de vie ;
- Adolescents ;
- Enfance ;
- Action Sociale et Sanitaire auprès des familles.

Ces groupes sont conçus pour être ouverts et de composition informelle ; ils ont pour objet essentiel de faire progresser une réflexion collective, en permettant l'expression de tous les intervenants sur les problèmes qui les concernent.

La Commission Locale (ou niveau décisionnel) est constituée de deux groupes distincts :

- l'ensemble des organismes décideurs (Municipalité, Sous-Préfecture, direction des administrations locales etc...);
- à titre consultatif, l'ensemble des partenaires locaux (population, associations...).

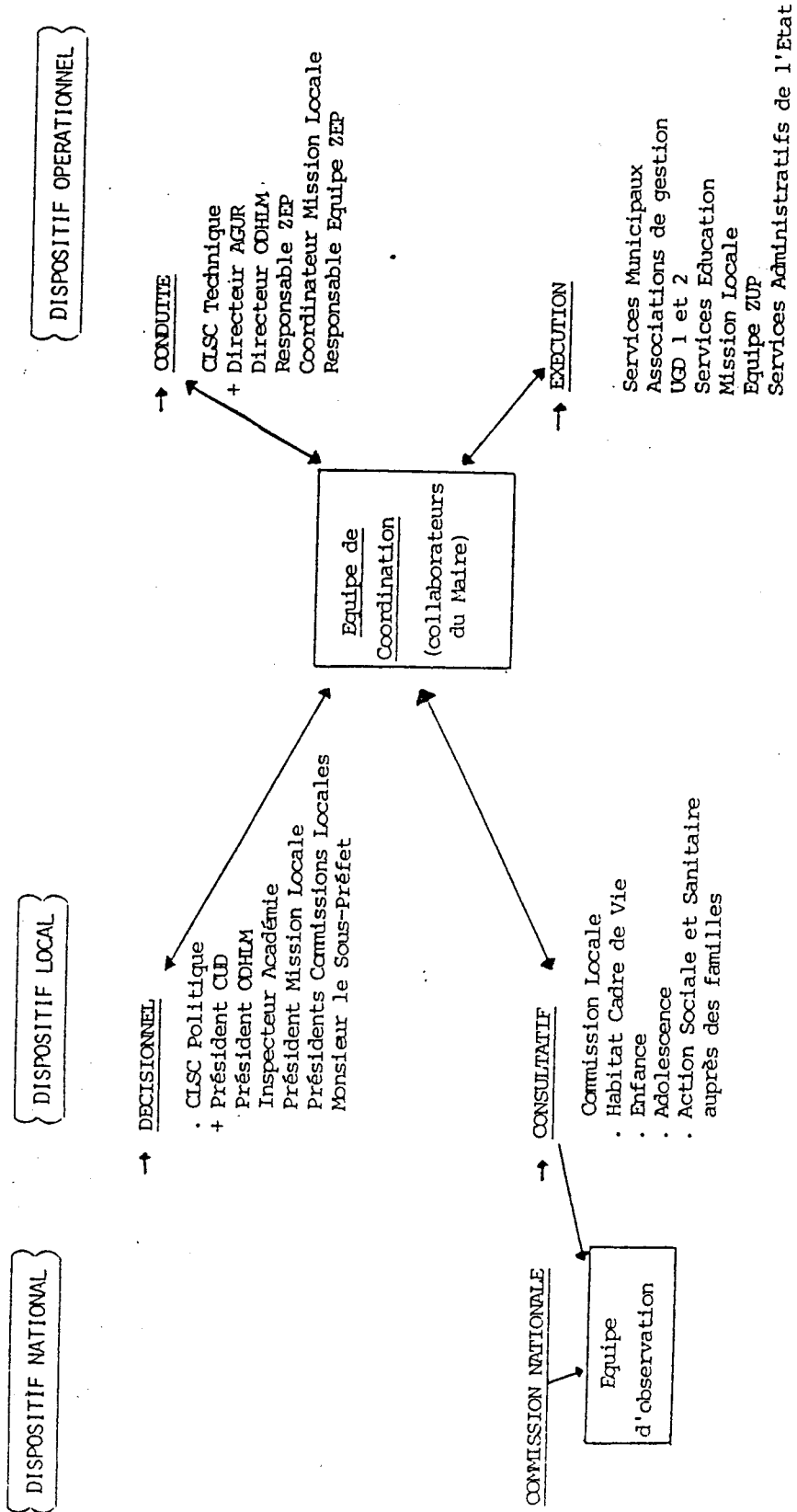
Le niveau opérationnel exécutif est constitué des partenaires suivants :

- les collaborateurs du maire ;
- un groupe de coordination élargie comportant les différents services ou organismes responsables des actions en cours. Le groupe prépare les dossiers pour le niveau décisionnel et assure le suivi de l'exécution des opérations décidées.

IV, b) - Fonctionnement

Le secteur de la prévention est tenu par la Commission Adolescents qui jusqu'à l'hiver 1984, tient des réunions au rythme d'environ une par mois. 40 à 80 personnes sont, à chaque fois, présentes.

LE DISPOSITIF



La première réunion du groupe "Ados" qui se tient est animée le 24 mai 1982, par M. Bertrand Schwartz qui préconise la mise en place d'une politique globale de la jeunesse, à partir d'une dynamique d'insertion sociale et professionnelle. Sa présence est symboliquement importante : en même temps que les élus mettent la tonalité sur le projet immédiat, à Grande-Synthe, d'une Mission Locale, ils ajoutent un nouvel axe à leur politique d'animation et de développement de la vie associative. C'est dans cette logique, qu'ils annoncent à la Commission Ados, le 6 mai 1983, la tenue prochaine des Assises Locales pour l'Emploi, organisées par la Mission Locale.

Les réunions suivantes font, à chaque fois, l'objet d'une présentation de structure ou d'association :

- Léo-Lagrange, Association d'aide aux jeunes immigrés (A.J.I.) ; JOC, Liberté Surveillée, ISES.

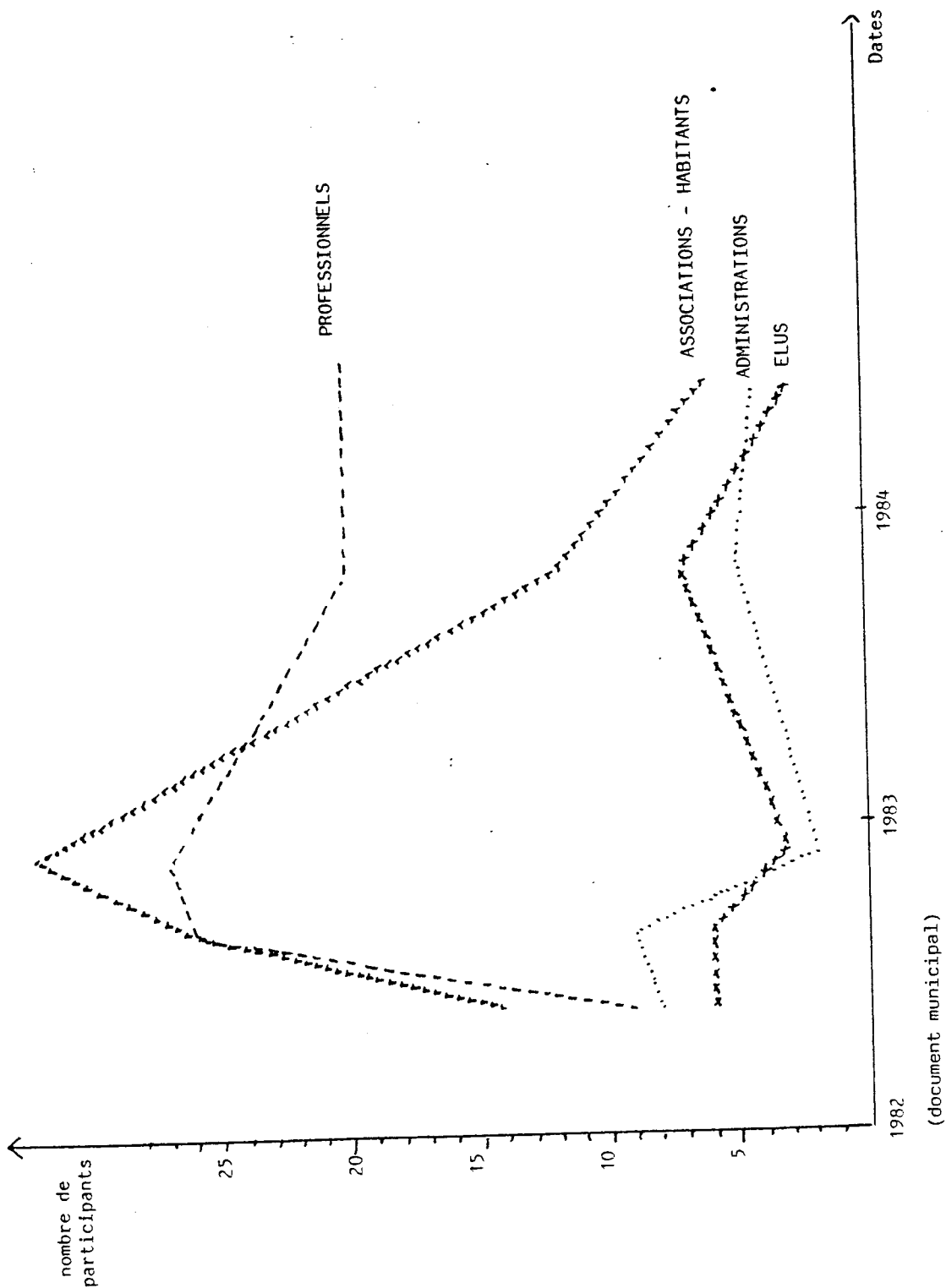
Au début de l'année 1985, la Commission Locale s'arrête de fonctionner ; autrement dit, et de manière concrète, les différents participants ne reçoivent plus de convocation aux réunions des groupes de travail. Le trimestre précédent (octobre 1984), la municipalité leur avait envoyé quatre courts documents d'étude sur le fonctionnement de la CLDSQ depuis 1982, l'un d'eux faisant apparaître une très nette diminution des taux de fréquentation depuis 1983.

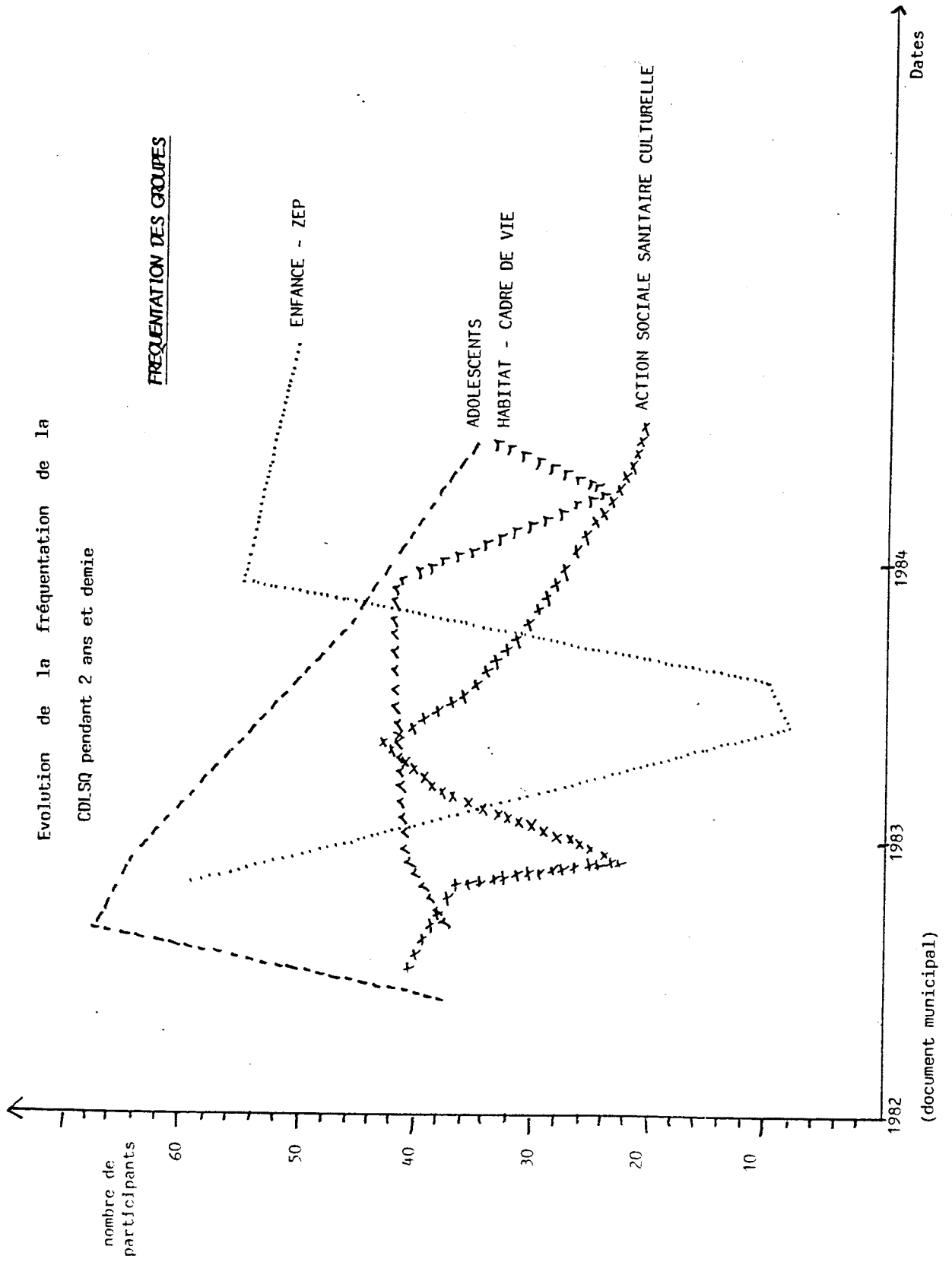
Parallèlement, en décembre 1984, les deux collectifs du CLSC tenaient une réunion dont l'objet était "de prendre les décisions concernant l'organisation de l'animation de quartier et de la gestion des services dans la ville" (1).

Une réorganisation est, selon la municipalité, nécessaire dans la mesure où la diminution des taux de fréquentation aux

(1) Extrait d'un compte-rendu municipal : "Décisions prises en réunion du Collectif Politique et Technique du CLSC, le 3 décembre 1984".

Evolution de la fréquentation du groupe adolescents
pendant 2 ans et demie





réunions de la CLDSQ résulte d'un mauvais fonctionnement des Maisons de Quartier : trop refermées sur elles-mêmes, elles ne permettent pas aux participants de la CLDSQ d'être en contact avec la population des quartiers et elles ne font pas remonter l'information à la Commission Locale.

L'objectif municipal est double : il faut à la fois centraliser la gestion et décentraliser les actions d'animation, au niveau des sous-quartiers. Un modèle d'organisation se constitue, son schéma peut être décrit en trois temps :

- organisation d'une association de gestion et de services pour gérer trois types de services différents :

- . les personnels chargés de l'animation de quartier, avec à leur tête et par quartier, un agent de développement et un agent d'accueil ;
- . les personnels chargés de l'entretien des équipements de quartier ;
- . les personnels chargés de l'accueil et de l'animation dans les halte-garderies.

- cette association reprend tout le personnel ayant un contrat de travail à durée indéterminée dans les maisons de quartier, dans une même convention et un même salaire.

- l'association a pour fonction essentielle de décharger les conseils d'administration d'associations de quartier et les personnels de quartier, des problèmes de gestion et d'administration, pour qu'ils puissent mettre en oeuvre de véritables actions d'animation et de développement des quartiers, en ayant le contact le plus proche possible avec la population. Les équipements de quartier doivent viser à rassembler en leur sein, tous les acteurs de quartier.

De la formulation du projet municipal à sa réalisation effective, le parcours n'a pas été linéaire ; il apparaît, au contraire, que des réactions de mécontentements, voire même d'hostilité sont apparues sur le terrain. Pour les comprendre, il faut savoir comment s'est opéré le reclassement statutaire du personnel des maisons de quartier en distinguant les diplômés des non-diplômés.

Aux bénévoles et vacataires, la municipalité a demandé de démissionner de leurs anciennes fonctions pour être reclassés au titre d'agent municipal. Ce reclassement ne laissait pas la possibilité de garder l'ancienneté :

"Ils étaient sous la convention nationale des centres sociaux et on leur demandait de démissionner pour être repris au niveau de la mairie, mais comme stagiaire, au plus bas de l'échelle" (animateur socio-culturel).

Parallèlement, la municipalité a proposé au personnel qualifié de continuer à être rémunéré en référence à la convention nationale des centres sociaux. En conséquence, cette catégorie ne perdait pas d'avantages au niveau de son salaire, par contre, la fonction qu'elle exerçait se transformait : d'une tâche de responsable, l'animateur se voyait dépendre d'un comité de quartier où, de surcroît, la municipalité serait fortement impliquée :

"J'avais été embauché comme directeur avec un certain nombre de tâches : de gestion du personnel, gestion administrative, d'animation. Là on nous faisait un genre de contrat... c'est à dire qu'il devait y avoir un comité de quartier avec des représentants de la municipalité(...). La comité de quartier et la municipalité devaient donner les objectifs aux chefs de projet et, au bout de six mois, un an, on faisait un bilan des objectifs et, suite à cela,

si nos objectifs n'avaient pas été atteints, c'est que le chef de projet était incapable" (animateur socio-culturel).

De fait, sur 35 salariés environ embauchés dans les trois maisons de quartier, une petite vingtaine a préféré être licenciée. D'une manière tendancielle, les personnes qui étaient diplômées ont refusé leur nouveau statut et les non-diplômés l'ont accepté, parce qu'elles y voient la perspective d'un nouveau reclassement, du moins sur le plan symbolique. Les éducateurs diplômés, à travers leur refus, remettent en cause les stratégies municipales qui ne prennent pas en compte les qualifications et attitudes acquises par le diplôme. Pour eux, les non-diplômés qui entrent dans leur nouveau statut d'agent municipal ont le même profil que les animateurs de rue jugés comme manquant de pédagogie et d'expérience.

IV,c) - Bilan, enjeux, perspectives

La mise en place du dispositif de développement social de quartier (CLDSQ) s'inscrit dans une forte volonté municipale de réduire ses handicaps et il semble bien qu'en matière d'urbanisme, d'habitat mais aussi de formation des jeunes, la commission constitue un réel outil de relance.

L'orientation municipale de se doter d'une CLDSQ et non d'un CCPD s'est faite en fonction d'une double logique:

- ne pas stigmatiser le territoire local par la mise en place de politiques qui pourraient être repérées comme préventives ;
- ne pas multiplier les dispositifs d'intervention.

En conclusion de cette présentation de site, il faut se demander si une CLDSQ permet d'apporter des réponses réelles aux problèmes de prévention et de sécurité. Certes ceux-ci, au sein de la CLDSQ, ont été posés, abordés, mais l'analyse des compte-rendus de réunions le démontre, ils l'ont été sans que les administrations centrales (police, justice, services para-judiciaires) ne s'impliquent réellement. La Commission Ados a été l'occasion pour les différents partenaires de se rencontrer et de se reconnaître, d'aborder les problèmes de sécurité, mais elle n'a pas constitué un outil de gestion de ces problèmes.

C - AULNOYE-AYMERIES

I). - LA VILLE

Lorsqu'il visite Aulnoye-Aymeries pour la première fois, ce qui frappe l'observateur, c'est l'importance de l'habitat individuel. Il n'y a, en effet, pratiquement pas de grands ensembles à Aulnoye. La ville est éclatée en plusieurs quartiers (du côté de la Gare un vieux quartier commerçant, le centre administratif, le quartier Vallourec, le quartier SNCF, le nouveau quartier autour du centre social, etc.)... tous construits selon une apparente logique commune.

Mais avant d'aller plus loin dans la réflexion sur cette première impression, tentons de présenter de façon méthodique cette cité.

I,a). - Histoire-Géographie

L'histoire d'Aulnoye est courte (136 habitants en 1829, 10 000 en 1969) difficile à retracer (dans la mesure où cette cité n'a jamais été visitée par les rois ou les grands, et n'a jamais fait l'objet dans les époques plus récentes d'études sociologiques). Cette histoire est très liée à la "révolution industrielle" du XIX^e et du début du XX^e siècle. Le seul document récent et bien présenté disponible sur l'histoire d'Aulnoye est un mémoire pour l'obtention du titre d'architecte rédigé par Michel Gamblin (UP 6, juin 1983, sous la direction de Z. Natchev). Ce travail de reconstitution de l'histoire d'Aulnoye s'est fait à partir d'une enquête auprès des habitants (mémoire orale locale) et à partir d'une analyse des archives. C'est principalement à travers cette étude que nous allons présenter l'histoire et la géographie la cité.

Où se trouve Aulnoye-Aymeries ? Dans le département du Nord, et plus particulièrement dans l'Avesnois. Avesnes est la 5^e sous-préfecture du Nord, la plus éloigné de Lille, la préfecture.

Au sud-est du département, l'Avesnois est situé au Nord des Ardennes. C'est une région accidentée. Coteaux, vallons avec de beaux paturages, des collines boisées, les belles forêts de Mormal et de Trélon. C'est dans l'Avesnois que se trouve le point culminant du Nord (266 m.).

On peut diviser l'Avesnois en 4 sous-régions : les Fagnes, la Thiérache, le Hainaut-Cambrésis (trois sous-régions-rurales) et le Hainaut-Wallon, sorte de plateau fendu de la vallée de la Sambre où s'est installée l'industrie entre Hautmont et Jeumont ainsi qu'à Aulnoye-Aymeries, profitant des facilités de communication par fer et par eau.

L'histoire. La région semble avoir été habitée dès le "Préboréal" (80000 avant notre ère) : c'est ce qu'attestent des fouilles récentes (1981) à Maroilles... Au Boréal, la végétation s'épaissit. Des forêts de hêtres et de chênes se forment. Des tribus celtes pénètrent ce territoire et s'installent sur les herbages du Val de Sambre... Les Romains qui décrivent cette région comme "sauvage, inculte, désagréable à la vue, ayant un air rude et un ciel pesant, partout noyée de marécages et de forêts si épaisses que les branchages faisaient un couvert impénétrable aux rayons du soleil" (1) défrichent les versants des vallées et cultivent le blé et l'orge.

Au VII^e et VIII^e siècle, le pays accueille des moines. Les abbayes réalisent des travaux d'ensemble que des individus n'auraient pas pu entreprendre. La forêt est défrichée, essartée. Les moines régulent également les cours d'eau en constituant des plans d'eau, utilisés pour la pêche et la défense. Ils construisent également de grandes fermes.

(1) GAMBLIN Michel, ouv. cit.

Au XIII^e siècle, l'élevage s'intensifie, mais le pays reste pauvre parce qu'il est enclavé. Pas de communication vers Reims ou les villes des Flandres. Sous Louis XV, les terres sont cloturées et donc ne sont plus piétinées. A la fin du XVIII^e, on commence la route Landrecies-Avesnes et l'on améliore la canalisation de la Sambre. Le pays devient disponible au développement industriel. Des usines se créent au XIX^e siècle et drainent autour d'elles d'importants apports de population.

Du sol, on extrait de l'argile qui sert depuis toujours à fabriquer des briques, tuiles et carreaux, du silex, de la silice, des agaises, une pierre grise, une pierre bleue. Tous ces éléments géologiques rentrent dans la composition du paysage (habitations, chemins, routes...).

A partir de 1870, l'industrialisation favorise le développement des murs de briques et la couverture d'ardoises des Ardennes.

L'aspect de la cité. Contrairement à la plupart des autres villes du Nord l'urbanisation fut rapide, Aulnoye a su préserver la présence de nombreux arbres que l'on retrouve (en dehors de trois espaces verts institués) dans le bocage (limite de propriété et coupe-vent) et dans le parc (qui correspond aux grandes propriétés - brasserie, centre de loisirs, bureaux, centre médical, banque-) qui offrent des espaces verts semi-privés ou privés correctement entretenus auxquels s'ajoutent les friches -espaces possédés par les entreprises (Vallourec et SNCF). On trouve aussi des arbres en fond de jardin. Dans la plupart des quartiers (en fait toutes les rues construites après 1914), il y a même des arbres devant les maisons. Ces arbres, souvent peuplés d'oiseaux, façonnent un paysage urbain calme... qui contraste avec la réalité industrielle de la ville et réinscrit la cité dans son "environnement rural naturel".

En 1953, les habitants d'Aymeries demandent leur rattachement à la commune d'Aulnoye afin de partager avec les Aulnésiens les avantages dûs à la présence d'industries florissantes.

I,b). - Le développement économique et urbain

Avant la Révolution, longtemps petit rassemblement de masures qui ne justifie même pas l'installation d'un prêtre, Aulnoye voit son activité économique débiter avec l'installation au bord du canal de la Sambre de chantiers navals (fabrication et réparation de nombreuses péniches et bateaux). Ensuite, naît une autre activité : l'exploitation de mines de houille qui commence en 1733, atteint un maximum de production en 1826, pour disparaître complètement en 1883. Une menuiserie fonctionne à la place de la mine de la fin du XX^e siècle jusqu'en 1930.

Les Hauts-Fourneaux. Dès le début du XIX^e siècle, des hauts-fourneaux s'installent dans l'Avesnois. C'est en 1839 qu'à Aulnoye s'implantèrent deux hauts-fourneaux fonctionnant au coke créés par Urbain qui trouve l'endroit intéressant dans la mesure où au canal s'ajoute la proximité de la main d'oeuvre belge (formée et peu coûteuse). La première coulée a lieu en 1842. En 1855, l'exploitation est reliée par chemin de fer à Paris. Plusieurs fois rachetée, l'entreprise est médaillée pour l'intérêt moral porté à l'ouvrier aux Expositions de Paris (1885) et Bruxelles (1897). Le journal belge L'Indépendance note en 1894 que "Vézin-Aulnoye n'oblige aucun ouvrier à travailler le dimanche dans ses laminoirs. Seuls quelques ouvriers maintiennent la marche du feu continu à Aulnoye"... La production s'arrête en 1914 lors de l'offensive allemande. En 1919, la Société du Nord et de l'Est, future Usinor, rachète les ruines des Hauts-Fourneaux détruits par des bombes en 1917. La disparition des hauts-

fourneaux depuis plus d'un demi-siècle a laissé des traces : la présence d'une population et d'un développement urbain "à plusieurs centres".

Le Chemin de fer. Autre grand secteur de développement économique, le rail. Le 1^{er} janvier 1858, la ligne Paris-Bruxelles est ouverte. On choisit Aulnoye (qui a accepté dès le départ le passage du tracé de la voie de chemin de fer que refusait Cambrai) comme entrepôt des locomotives belges. En 1869, la voie Aulnoye-Anor qui se prolongera vers l'Italie est ouverte. Ces deux décisions fondent la vocation "cheminote" d'Aulnoye. En 1880, le train relie Aulnoye à Lille. A cette époque, de nombreuses petites entreprises suivent le développement du chemin de fer. On crée la première cité pour loger les cheminots (quarante logements). Deux ans plus tard, c'est la construction d'une nouvelle mairie, des premières écoles. Au début du XX^e siècle, des entreprises de fabrication d'essieux se créent. Les lotissements de terrains se multiplient.

En 1907, Montbard-Aulnoye, qui fabrique des tubes et emploie plus de monde que les hauts-fourneaux achète onze hectares pour construire des habitations. En 1913, cette entreprise crée une société d'habitation à bon marché... Le principe est repris par les chemins de fer. Une société coopérative "La Fraternelle" achète des terrains vierges et y construit des maisons pour les employés de la "Compagnie des Chemins de fer du Nord" en prenant en compte les goûts des gens qui habiteront les maisons... Si nous insistons sur cette naissance de l'urbanisme d'Aulnoye, c'est qu'il semble -comme nous l'avons dit en introduction- très caractéristique de cette cité... Les Docks Rémois, première maison à succursales multiples à s'installer à Aulnoye avant 1914, seront suivis après la Guerre par les Familistères. Avec les dommages de guerre, Aulnoye construit un nouveau dépôt, un grand triage...

En 1928, Montbard-Aulnoye crée une nouvelle usine (10 halls sur 10 hectares). En 1934, la société rachète ce qui va devenir "La Maison familiale". En 1937, cette société aura à Aulnoye 5 bancs d'étirage, 2 laminoirs de tubes soudés, 3 sans soudure et des ateliers de parachèvement. En 1939, l'usine est reconvertie en fabrique de bombes...

En 1944, les bombardements alliés font 100 morts et détruisent la moitié du patrimoine immobilier de la ville (sur 1400 immeubles en 1939, une centaine sera détruite, 600 abimés).

La reconstruction est assurée par la Commune et surtout par l'usine Louvroil-Montbard-Aulnoye qui deviendra Vallourec. La ville et l'usine qui emploie alors 3000 ouvriers s'entendent pour se répartir les terrains. Ainsi naissent 7 nouveaux lotissements entre 1945 et 1959.

Aujourd'hui, Aulnoye-Aymeries est le centre vital d'une agglomération de 30 000 habitants. La population est passée de 5000 habitants en 1950 à 11 000 en 1970. Centre d'un réseau ferroviaire important, Aulnoye-Aymeries est à 1 heure 50 de Paris, 40 mn de Bruxelles et de sa gare, on peut, sans changer de train, gagner toutes les capitales européennes... Il est important de dire que récemment la vocation "SNCF" de la ville a été renforcée puisque plutôt que Tergnier, c'est Aulnoye que la SNCF choisie (on dit que l'intervention du maire d'Aulnoye n'y a pas été pour rien) pour restructurer ses activités dans le Nord-Est. Au niveau routier, la cité est à 80 kms de Bruxelles et Lille, 120 kms de Reims, 140 kms d'Anvers et 200 kms de Paris.

Les ressources en énergie et en fluide sont extrêmement importantes : Centrale électrique de Pont-sur-Sambre de 500 000 KVA, gaz de Hollande, eau en abondance. La population locale a une forte vocation industrielle. Trois mille ouvriers sont

employés à Vallourec (fabrication de tubes d'acier et centre d'étude de groupe) ; cinq cents personnes sont employées par la SNCF (exploitation du réseau et entretien du matériel de traction et des wagons) ; deux cents ouvriers sont employés dans quatre autres entreprises : Société Gaudier-Rembaux (marbrerie, construction de monuments funéraires), SAMP (constructions métalliques), Etablissements Levy (négoce du fer) et Tomasini (entreprise en bâtiment). La municipalité a une stratégie offensive dans le domaine économique : elle assure aux entreprises qui souhaitent s'installer dans la zone industrielle d'Aymeries une viabilité complète et propose le logement du personnel à proximité.

I,c). - Population

Comme le laisse supposer la présentation économique de la ville, la population d'Aulnoye est essentiellement ouvrière.

De 5000 habitants en 1940-50, la ville est passée à 10 000 en 1970. Ces dix dernières années, la population d'Aulnoye n'est passée que de 10 000 habitants à 10 500 (il y a 3500 jeunes en âge scolaire).

Dans le même temps, la ville a beaucoup construit. Comment s'explique cet apparent paradoxe d'une population stable malgré une progression sensible du nombre de logements ? En fait, suite à la fermeture durant quelques années de la société d'HLM locale, peu de logements sociaux avaient été construits et la demande était très forte. Beaucoup de familles étaient logées très à l'étroit. Aujourd'hui, les conditions de logement se sont améliorées bien qu'il reste 300 demandes de logement non satisfaites. Dans une enquête sur le logement datant de 1983, l'agence d'urbanisme du Syndicat Intercommunal du Bassin de la Sambre (SIBS) montrait qu'à Aulnoye, 30 % des logements sont antérieurs à 1948, 35 %

ont été construits entre 1948 et 1968 et 35 % depuis 1968. 10 % des logements sont surpeuplés (critère INSEE). Dans 38 % de résidences, on compte moins de 25 m² par personne. 28 % des habitants sont encore mécontents quant à la qualité de leur logement. Depuis 10 ans, 43 % des habitants ont déménagé...

Si on divise Aulnoye en 5 zones : une centrale de la gare (1), le quartier SNCF (2), Vallourec (3), le quartier administratif (4), les extensions périphériques (5), on constate que :

- en zone 1 (centre ville), les logements essentiellement locatifs étaient peu entretenus par leurs propriétaires à l'exception des commerces correctement rénovés par les gérants (1). La municipalité a entrepris une opération de rénovation portant sur une centaine de logements particulièrement dégradés.

- le quartier SNCF(2)est celui où la mobilité est la plus grande. 63 % des habitants de ce quartier ont aménagé depuis peu. La population de ce quartier se sent mal intégrée à la ville (éloignement des centres). Les logements surpeuplés (16%) sont plus nombreux qu'ailleurs.

- Le quartier Vallourec(3) rencontre le même type de problème (excepté la mobilité). Mais ce quartier est en cours de rénovation.

- La zone 4 est la plus ancienne. 19% des logements n'ont pas de WC intérieurs, 35% n'ont pas de salle de bain et 69% pas de chauffage central... Les habitants sont plus âgés qu'ailleurs. 31% sont mécontents de leur logement.

- La zone 5 est constituée de logements type HLM (13% sont surpeuplés).

(1) GAMBLIN Michel, ouv. cit. p. 54

Sur l'ensemble d'Aulnoye, 42% des habitants vivent dans des constructions récentes de moins de dix ans).

La politique urbaine donne la priorité au logement social (type HLM) en favorisant l'accession à la propriété.

II). - LA POLITIQUE LOCALE

II,a). - Situation politique générale

L'histoire politique d'Aulnoye-Aymeries commence au XIX^e siècle quand la commune -contrairement aux autres cités voisines plus développées- s'intéresse au chemin de fer et accepte que le tracé de la ligne Paris-Bruxelles passe par Aulnoye. Ensuite, le développement de la cité est lié aux initiatives des entreprises qui viennent s'installer sur le site d'Aulnoye jusqu'en 1921.

C'est à ce moment qu'une politique municipale apparaît au niveau de l'urbanisme : la ville achète des terrains en juin 1921. C'est la première initiative politique importante (premier acte d'urbanisme sur le territoire de la ville). Elle construit une nouvelle mairie en 1928 en face de la nouvelle église ; doucement, la ville rompt avec ses origines.

A ce moment-là, la mairie prend en charge ce que l'on pourrait appeler aujourd'hui une politique d'aménagement. Elle autorise l'installation d'une station d'épuration. En 1932, la commune achète des terrains situés derrière la mairie pour y construire des écoles, une salle des fêtes, un terrain de sport. Un dispensaire projeté ne sera jamais construit. On crée un nouveau cimetière... Aulnoye construit un château d'eau qui dessert les communes avoisinantes. Parallèlement à ce développement municipal

d'Aulnoye, Aymeries décide d'installer une nouvelle mairie... Le service de navigation intérieure décide en 1934 de couper le méandre d'Aymeries afin d'améliorer le trafic fluvial... La guerre de 1940 et les nombreuses destructions de 1944 amènent les deux communes à repenser leurs rapports à leur environnement et leur union. La fusion des deux villes en 1953 s'inscrit dans cet après-guerre qui est marqué par l'élection à la tête de la cité d'une équipe communiste qui dirige encore aujourd'hui la cité avec une marge de sécurité électorale non négligeable. Depuis les dernières élections municipales, l'opposition est représentée au conseil municipal, mais c'est la liste d'"Union de la gauche" -à forte dominance communiste- qui a la majorité absolue.

Le maire, M. Briatte, est depuis longtemps élu au Conseil général. C'est donc lui, tout naturellement, qui assure la médiation entre la ville (isolée naturellement comme tout le bassin de la Sambre) et le département. Cette appartenance du maire au Conseil général explique certainement l'avance qu'a souvent Aulnoye par rapport à d'autres communes voisines pour reprendre des initiatives départementales, régionales ou nationales.

II,b). - Politique en direction de la jeunesse

Depuis l'arrivée des communistes à la tête de la municipalité (1953), une politique de la Jeunesse s'est développée de façon systématique notamment sur le terrain du sport et de la culture, puis des loisirs.

Sur le terrain du sport, l'accélération du processus d'équipement est très net depuis 1974. Citons quelques chiffres: en 1974, il y avait à Aulnoye onze clubs de sport (600 licenciés) aujourd'hui, il y a 32 clubs (2200 licenciés). Au niveau des

équipements, on compte aujourd'hui 5 salles de sport, 3 terrains de tennis, une piscine, une salle polyvalente ; ces équipements sont très utilisés. L'Office municipal des sports est très actif.

Même politique sur le terrain socio-culturel. Parmi les équipements, notons : une salle des fêtes, un centre socio-culturel, une bibliothèque, un foyer de personnes âgées. L'Office municipal de la culture est très actif et développe des activités dans de nombreuses directions (musique et théâtre, notamment).

Cet effort d'équipement systématique de la ville s'inscrit dans une démarche politique empirique mais clairement définie : il faut proposer aux jeunes des lieux d'ancrage et de vie hors de la famille. C'est la seule façon de montrer aux jeunes d'autres valeurs que celles de la famille (qui trop souvent sont pauvres et ne représentent pas, pour les jeunes, des modèles d'identification positive). Cette perspective politique municipale nous a été exposée et expliquée par le Maire lui-même. La Ville veut donc constituer un pôle d'identification à la jeunesse en proposant de multiples activités, de multiples lieux, de multiples initiatives. La dernière actualité confirme et illustre cette politique. Alors que dans de nombreuses municipalités, le fonctionnement du système TUC a été utilisé sans réflexion politique particulière, à Aulnoye-Aymeries, bien que politiquement les élus (communistes) critiquent ce système, ils ont essayé de mettre sur pied un véritable accueil en les installant (et en les encadrant) dans les différents services municipaux, mais en plus en leur donnant une réelle formation (qui trop souvent n'existe pas dans d'autres lieux)...

Pour le maire, il s'agit d'un effort de socialisation de ces jeunes sans emploi, d'un effort d'intégration sociale (plus qu'économique). Cette politique a été clairement et publiquement présentée lors d'une rencontre franco-allemande (subventionnée par l'OFAJ) qui s'est déroulée dans l'Avesnois le 20 novembre 1985 :

- "A Aulnoye, expliquait le Maire, les familles sont contentes de voir rentrer 1200 frs dans les ménages... On a voulu donner une formation solide aux jeunes. Mais le problème qui se pose pour nous, c'est tout de même l'après-tuc. Que vont-ils faire en février 86 quand la convention arrivera à expiration ? 85 % des jeunes d'Aulnoye n'ont pas trouvé d'emploi durant cette année. C'est beaucoup..."

Expliquant sa perspective politique, M. Briatte a donné l'exemple concret d'un jeune qu'il connaissait et qui était en rupture scolaire et familiale. Son statut de TUC lui a permis par le biais d'une insertion à la troupe du Ballet installé à Aulnoye-Aymeries d'avoir une voie d'accès à un métier. Il enregistre les danses. Sur le plan social, "de délinquant potentiel il est devenu passionné par son boulot... Ce n'est pas 20, mais 60 heures de présence qu'il peut faire chaque semaine au Centre social et culturel". Lors de cette rencontre, le maire a aussi donné des chiffres sur l'argent que le gouvernement donnait aux entreprises : "Avec cet argent, il y aurait eu de quoi embaucher 120 000 jeunes dans les municipalités. Les emplois existent. La présence des TUC l'a démontré. Leur départ va provoquer un vide très grave..."

Même si les discours des élus socialistes marquent quelques nuances avec ceux des communistes, ce qui nous a frappé, c'est un accord de fond sur la politique en direction de la Jeunesse qui se caractérise donc par une volonté de proposer aux jeunes des ouvertures par le biais d'initiatives municipales. Par l'organisation de séjours, d'activités..., la municipalité cherche à toucher plus particulièrement les jeunes des milieux les plus défavorisés. Le repérage se fait en collaboration avec les services sociaux (BAS et DDASS). L'objectif est "de faire connaître autre chose que ce qu'il connaît dans son milieu familial" (1). Pour le maire, "le danger c'est qu'un gosse soit toujours soumis au même milieu.

(1) Entretien avec le maire d'Aulnoye-Aymeries, mars 1985.

Ces gosses deviennent révoltés. Si on les fait voyager, ils rencontrent des autres façons de vivre". Ce qui caractérise la stratégie municipale en direction des jeunes c'est la prise en compte d'un milieu naturel associé à une volonté d'ouverture culturelle et sociale. L'organisation des séjours de vacances par exemple, se fait en impliquant directement les jeunes et en suscitant la collaboration d'organismes de solidarité (1).

Cette politique de la jeunesse qui est très caractéristique à Aulnoye et qui se développe depuis de nombreuses années pourrait être mal comprise et même apparaître comme contraire aux orientations actuelles de l'action éducative, à savoir laisser les enfants dans leur famille et dans leur milieu d'origine. D'un point de vue sociologique, il nous apparaît important de bien montrer que les initiatives municipales en direction des jeunes d'Aulnoye ne visent pas vraiment à "extirper" les enfants de leurs familles (pour les mettre en internat par exemple), mais à les sortir de chez eux pour leur proposer, à côté du modèle parental d'identification, d'autres modèles plus collectifs (sportifs, de loisirs culturels, bref municipaux). Cela permet donc à l'enfant de se situer entre plusieurs modèles (dont le modèle parental). Ce que propose l'équipe municipale, c'est de construire des liens sociaux structurants.

II,c). - Délinquance et sécurité dans la ville

Le sentiment d'insécurité dans la ville est disproportionné par rapport à la réalité. On nous a raconté un mouvement de panique dans une rue d'Aulnoye parce qu'un enfant avait dérobé une petite somme (10 frs) dans une maison. Cet "acte" avait entraîné une réaction de mobilisation " contre la délinquance". Certains pensent

(1) Secours populaire, secours catholique.

que la police, elle-même, a joué un rôle dans le développement du sentiment d'insécurité en 1982, en distribuant un tract pour appeler la population à se préserver contre les vols à l'arraché. Le tract expliquait qu'il fallait répartir son argent sur soi, etc...

Un des grands problèmes sur Aulnoye, c'est l'alcoolisme. Il n'apparaît pas dans les chiffres. Mais c'est une forme de déviance qui pose de réels problèmes à la police et aux autres partenaires du CCPD. Pour donner une idée du phénomène, rappelons tout de même que le département du Nord est le troisième département français pour la consommation d'alcool. Plus précisément, le Bassin de la Sambre semble détenir un record. On y boit par habitant quatre fois la quantité moyenne de bière consommée en France et deux fois la quantité moyenne d'alcool pur. Un fonctionnaire extérieur au département nous racontait :

- "Quand nous sommes arrivés à Aulnoye, nous nous sommes très vite aperçus du problème avec mon épouse. Aux caisses des super-marchés, nous voyions des mères de famille accompagnés d'enfants mal habillés, mal torchés sortir avec des caddies pleins de bouteilles d'alcool. Cela nous a énormément frappés"...

L'alcoolisme ne débouche que très rarement sur des plaintes. Pourtant, les situations d'ivresse publique et manifeste sont très fréquentes. Nous y reviendrons.

Faits

On ne peut pas dire que l'on trouve à Aulnoye-Aymeries un réel sentiment d'insécurité. Par rapport aux villes comparables de l'arrondissement, il y a peu de délinquance à Aulnoye. Comment tenter de la chiffrer avec précision ? Une difficulté technique se présente à Aulnoye. Contrairement à Roubaix et à Grande Synthe,

nous n'avons pu construire une analyse à partir de l'état 4001 de la police. En effet, les statistiques disponibles ne portent pas spécifiquement sur Aulnoye mais sur la circonscription qui compte Aulnoye, Aymeries, Bachant, Leval, Pont sur Sambre. Il y a donc un problème réel. La police ne distingue pas les délits commis à Aulnoye de ceux commis à Bachant ou Leval. Or, le rythme de délinquance est différent dans les différentes communes. Si l'on prend l'état 4001 de janvier 1985, on y relève 66 faits constatés. Il n'y en a que 10 qui concernent Aulnoye... Par contre, en février de la même année, 26 faits au total dont 19 concernant Aulnoye (53 en mars, 43 en avril, etc).

Concernant la délinquance enregistrée, la police d'Aulnoye constate que très fréquemment les plaintes déposées concernaient des délits commis à Aulnoye mais par des bandes extérieures à la ville (venant notamment de Tourcoing, Roubaix et Valenciennes). Ce qu'il est important de noter, c'est que la délinquance, à travers les chiffres, apparaît comme très basse dans la circonscription d'Aulnoye. Sur une année, on constate qu'il n'y a seulement que 40 gardes à vue et 4 personnes écrouées.

On peut se pencher sur les chiffres de la circonscription, puis tenter de voir plus précisément ce qui se passe à Aulnoye.

Bien que les chiffres ne soient pas alarmants, l'important est de remarquer qu'entre 1980 et 1984, les faits constatés sont passés de 284 à 486 pour la circonscription (1983 : 451 infractions ; 1984 : 486). Cela signifie tout de même une augmentation de 65 % qu'il convient de relativiser car pour des petits commissariats l'enregistrement des faits peut être perturbé par des nécessités internes.

Pour l'année 1984, les infractions qui ont le plus

tendance à alimenter le sentiment d'insécurité, à savoir les vols par effraction, les vols de cyclomoteurs, les vols de véhicules... constituaient plus de 75 % des faits constatés. Cela signifie une infraction de ce type par jour dans la circonscription...

Principaux délits constatés en 1980 et 1984

INFRACTIONS	1980	1984
Cambriolages	34	83
Vols à la roulotte	32	75
Vols de véhicules	17	33
Destructions ou dégradation de biens publics ou privés	19	100

En 1985, sur les dix premiers mois, 360 faits ont été constatés. On peut donc penser qu'il y a un infléchissement de la progression des faits constatés. Cela est probablement dû à une politique de présence de la police mise en place par le commissaire de police.

Pour tenter d'établir une analyse spécifique à Aulnoye, nous nous sommes appuyés sur un relevé des rapports journaliers des faits constatés à Aulnoye. Durant les cinq premiers mois de 1985 (5 mois pleins), 100 faits ont été enregistrés. Si l'on rentre dans le détail de ces faits, on relève :

Vol dans véhicule	28%
Vol de cycle ou cyclomoteur	13%
Vol de véhicule	5%
Tentative de vol d'un véhicule	2%
Vol d'accessoires sur un véhicule	4%
<u>Total de vols concernant des moyens de transport</u>	52%

Vol de numéraires	2%
Vol de papiers	1%
Vol à l'étalage	1%
Vol à l'arraché	2%
Vol à la roulotte	1%
Chèques volés	3%
Vol (sans précision)	8%
Tentative de vol	1%
Tentative de vol avec effraction	2%
Vol avec effraction	14%
<u>Total des vols ne concernant pas les véhicules</u>	35%

Dégradation volontaire d'un véhicule	1%
Escroquerie (art 66 du décret loi du 30-10-1935)	1%
Chèque sans provision	2%
Outrage à magistrat	1%
Voies de fait avec arme et dégradation vol.	1%
Infractions à la police des chemins de fer	3%
Accident matériel avec délit de fuite	2%
Suppression de correspondance et voies de fait téléphonique	1%
Trafic et usage de stupéfiants (1)	1%

Sur ces 100 faits constatés durant ces 5 premiers mois de 1985, on note que 87 concernent des vols (dont 52 de véhicules), ce qui renforce les constatations générales faites pour la circonscription entre 1980 et 1984. Rapportés sur l'année, ces 100 faits sur cinq mois amènent à un chiffre de 240 faits

(1) Dans cette dernière affaire dont la presse s'est faite l'écho, 11 personnes ont été gardées à vue et deux d'entre elles ont été écrouées ; toutes les personnes concernées par cette affaire n'étaient pas originaires d'Aulnoye.

constatés, ce qui correspond à une moyenne vraisemblable si on la compare aux chiffres des 4 dernières années. Cela nous donne sur Aulnoye un taux annuel de délinquance de 2,29 faits constatés pour 100 habitants. Ce chiffre est très éloigné des chiffres établis pour Roubaix (plus de 13%) et même de la moyenne régionale. Mais compte-tenu des chiffres de la circonscription, on peut penser qu'en 1980, ce taux était inférieur à 1,5 faits constatés pour 100 habitants.

En ce qui concerne la drogue, il faut se rappeler qu'Aulnoye est une gare importante sur la ligne Amsterdam-Paris. Un certain nombre d'affaires qui relèvent du tribunal d'Avesnes sont des affaires échappant essentiellement au local (trafic international).

Paysage institutionnel

La Ville. Nous avons déjà présenté au niveau des institutions en présence le pouvoir municipal et les structures mises en place par la ville (OMJ, OMS, OMC)... Nous avons vu que l'intervention du pouvoir municipal sur le terrain de la prévention de la délinquance consiste à faire une politique qui repose sur le développement des équipements collectifs et sur la constitution d'équipes d'animation multiples. Souvent, la municipalité a peut-être eu tendance à développer une action sans toujours tenir compte d'autres intervenants existants, les vivant parfois comme concurrents. Ce fut le cas sur le terrain de l'animation sociale et culturelle où les tensions entre la Ville et la Maison familiale, par exemple, n'étaient pas négligeables lorsque nous avons découvert Aulnoye. Certes, il y a un effort d'harmonisation pour les centres de loisirs (l'été) entre les deux structures, mais dans certaines activités, on peut parler de concurrence... Dans le secteur socio-culturel, Vallourec a financé pendant de nombreuses années la "Maison familiale" (que l'entreprise semble d'ailleurs "désinvestir" actuellement demandant à la directrice d'autofinancer ses activités)... Sur

ce terrain, il y a aussi un pôle SNCF... mais moins vécu comme concurrentiel dans la mesure où il est excentré géographiquement.

On a constaté au début de notre recherche une certaine distance du pouvoir municipal avec les autres institutions (police, justice, travail social). Quelles sont ces institutions ?

La police. Il existe à Aulnoye un commissariat de circonscription dirigé par un commissaire (1) secondé par 5 inspecteurs-enquêteurs, un brigadier-chef, 3 brigadiers et 24 gardiens. La police est organisée en 5 brigades, ce qui lui permet d'être présente 24 heures sur 24. La circonscription qui compte 21 600 habitants est trop petite pour justifier une spécificité des interventions. Personne n'est donc spécialisé sur le problème des mineurs par exemple. Tout le monde doit être sensible à tous les problèmes. Le district est installé à Maubeuge ce qui limite l'autonomie de la police locale.

Il est difficile pour la police d'Aulnoye de quantifier le temps qu'elle passe en tâches administratives, de répression ou de prévention. Le délai de réponse au courrier (demandant donc parfois des enquêtes) est compris entre 15 et 30 jours, ce qui est un signe que le commissariat n'est pas submergé. Au niveau administratif, le commissariat ne s'occupe plus des cartes d'identité (ce sont les municipalités de la circonscription qui s'en chargent).

Les relations avec le Parquet sont étroites. En cas d'interpellation et d'arrestation, le parquet est informé. C'est lui qui décide de ce qu'il est opportun de faire. Mais il arrive souvent qu'en une semaine, aucune situation ne justifie un contact avec le procureur ou son substitut.

(1) Le dernier commissaire a obtenu sa mutation en janvier 1986.

L'effort que le commissaire a tenté pour réduire l'insécurité ces deux premières années, c'est de "porter l'insécurité dans le camp de la délinquance". Pour cela, il a tenté de rendre son service présent et actif dans la circonscription. Pour tendre à une baisse de la délinquance, le commissaire a demandé à ses collaborateurs d'accroître les patrouilles pédestres qui sont une source de contact avec la population lorsqu'elles sont faites dans un esprit d'ouverture au public... Dans les points où se répètent des infractions (par exemple vols de voiture le vendredi soir dans tel quartier), le commissaire organise des patrouilles régulières. La circonscription est jugée trop petite par le commissaire pour mettre en place un îlotage.

La justice et les institutions qui en dépendent.

Installé à Avesnes, le tribunal apparaît comme lointain. Les juges ont peu de rapports institutionnels avec la municipalité.

Le tribunal manque de place. La justice des mineurs ainsi que le service de l'application des peines sont installés dans des locaux HLM ce qui marginalise ces services par rapport aux autres instances judiciaires.

Il existe une coupure entre le service de la COAE, (1) à Maubeuge, et le service de la Liberté Surveillée installé à Avesnes. L'équipe de la Liberté Surveillée résiste à une fusion bien que la direction de l'éducation surveillée projette de rassembler les deux services et de faire un service unifié dans le cadre de la régionalisation. A Maubeuge, le service de l'Education Surveillée gère une structure d'hébergement et intervient en milieu ouvert.

(1) COAE : consultation d'orientation et d'action éducative.

A ces services publics, il faut ajouter les structures associatives : l'UDAF à Hautmont gère des mesures d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) pour les enfants et les adolescents ainsi que les tutelles aux prestations sociales qui sont nombreuses dans la région.

Le juge des enfants attribue les mesures. L'UDAF peut intervenir en urgence ce qui n'est pas le cas de la COAE. La justice utilise alternativement tous les services... Au niveau de la répartition, les mesures sont attribuées aux services. Les éducateurs se répartissent ensuite les mesures comme ils l'entendent. Les éducateurs ne sont donc pas rattachés au Tribunal, ils relèvent du département. Deux établissements, le Château de l'Hadua (Trélong) et le Foyer des Rouets à Fourmies sont gérés par une association unique. En outre, Monceau-St Vaast est une maison d'enfants dépendant de la DDASS qui a été reprise en main récemment par une nouvelle équipe. Auparavant, la plupart des jeunes étaient placés à Lille. La réouverture de Monceau a été utile. Mais ils ont dépassé leur effectif : 70/60 ce qui a entraîné une réduction de leur prix de journée. Cette contradiction administrative les amène à vouloir diminuer leurs effectifs...

La justice constate aussi qu'il n'y a pas beaucoup de délinquance dans l'arrondissement. L'intervention du juge des mineurs a été marquée par deux incarcérations de mineur en 1984. L'année d'avant, il y en a eu aucune.

Ce qui caractérise le tribunal d'Avesnes, c'est l'effet d'accumulation de dossiers sur plusieurs années. Il reste en 1985 des dossiers de 1981. Les jeunes impliqués sont devenus majeurs depuis longtemps. Ils se sont donc "rangés" ou ils ont déjà été jugés comme délinquants majeurs. Il restait en juin 1985, 283 mineurs à juger. Il manque un juge. De plus, les juges en poste, presque toujours des sortants de l'école de la magistrature,

demandent très rapidement leur mutation... Mais plus que la mobilité des juges, le problème, c'est l'absence d'un juge sur deux comme en 1985, ce qui conduit bien souvent le magistrat à devoir faire des choix.

Lorsque les juges tentent de comparer la région avec d'autres régions, Avesnes apparaît comme un arrondissement très rural. En dehors du bal de la commune, les jeunes ne voient pas grand chose. Les villes ouvrières (Fourmies, Aulnoye) sont plus "délinquantes" que les communes rurales. Le substitut des mineurs maîtrise bien les poursuites. Avant, le substitut poursuivait tout. C'est le signe d'un parquet où il n'y a pas beaucoup d'affaires.

Au niveau des adultes, le Tribunal correctionnel est très sévère. C'est un inconvénient pour les dossiers de jeunes qui ne sont pas résolus par la juridiction des mineurs alors qu'ils ont avantage à se présenter au Tribunal correctionnel avec un casier judiciaire vierge. Sur la question de la drogue, les juges confirment qu'il y a peu d'ancrage avec le local. Dans la bande qui a été arrêtée dans le premier semestre de 1985, il n'y avait pas de mineur. Dans les affaires où il y a des majeurs et des mineurs, le juge d'instruction transmet les dossiers de mineurs au juge des mineurs. Peu d'affaires sont classées chez les mineurs, la plupart sont poursuivies.

Pour résumer, ce que l'on peut dire, c'est que par rapport à Aulnoye, la justice et les institutions de travail social en dépendant sont très loin. Le tribunal et la Liberté surveillée sont à Avesnes, le COAE à Maubeuge, l'UDAF à Haumont... A chaque fois, il y a une vingtaine de kilomètres de routes sinueuses. La distance géographique réelle se double d'une distance institutionnelle symbolique. Cela explique peut-être le rôle du dispendaire d'Aulnoye.

Le dispensaire d'Aulnoye. La circonscription de service social, dans le cadre de la régionalisation, dépend du Conseil général. Elle a été classée (parmi les 42 circonscriptions du Nord) comme une circonscription rurale. La structure est récente. Elle date de janvier 1984. Depuis un an, le service a fait un gros travail de relations publiques pour se faire connaître des municipalités. La grande priorité du service, c'est la PMI. Sur Aulnoye, il occupe deux assistantes sociales (les textes prévoient 1 assistante pour 6000 habitants, il y a donc à Aulnoye deux secteurs), et une puéricultrice. De plus, le service est conventionné avec la CAF de Maubeuge. Il attribue donc les aides individuelles et les aides "vacances". L'aide sociale à l'enfance compte deux assistantes sociales et deux éducateurs.

Aulnoye a toujours été une terre d'accueil pour les placements familiaux (Oeuvre Granchet, comptant un sana + le placement familial DDASS, mais aussi sanitaire)... ce qui explique le fait que le quota d'assistantes maternelles soit resté important. Le dispensaire assure le suivi des 180 enfants placés en famille (3/4 sont originaires de l'arrondissement). Certains sont des "recueillis temporaires majeurs", ce qui veut dire qu'ayant entre 18 et 21 ans, ils ont demandé à rester sous la responsabilité d'une famille d'accueil. Un certain nombre d'assistantes maternelles ont plus de 50 ans. Ces enfants n'ont plus aucun contact avec leur famille naturelle. Sur le terrain des familles, le service social SNCF et la mutualité sociale agricole font le même travail que le dispensaire.

La prise en charge est faite au moment de la déclaration de grossesse. A cette occasion, une assistante sociale présente le service aux familles. La grossesse n'est pas toujours une chose évidente. Il y a beaucoup de jeunes femmes seules (certaines âgées de 15 ans). Lorsqu'il y a une déclaration tardive, le service essaye de savoir pourquoi. Est-ce une raison médicale ? Une grossesse

cachée ? l'assistance sociale fixe un rendez-vous ou indique les heures de permanence. Le dispensaire va se décentraliser place du 8 Mai (à côté du Centre Social)... La visite systématique n'est pas pratiquée. Le service ne retient que les familles connues, les femmes seules, les femmes qui ont déjà sept ou huit enfants ou au contraire les très jeunes mères. Si après sa visite l'assistance sociale s'aperçoit qu'il n'y a pas de gros problèmes, elle se contente de laisser ses coordonnées. En cas de problème, le service surveille la famille sans en avoir officiellement la mission.

Il existe un autre type de situation qui offre l'occasion d'un contact, ce sont les demandes de prêts. A cette occasion, le service peut s'apercevoir qu'il y a des problèmes et il profite alors pour se faire connaître. A long terme, c'est payant :

- "Pour remplacer une machine à laver, par exemple, on y va. Les gens savent ainsi que l'on existe. Très souvent, on est encore perçu comme des enquêteurs de la CAF. Nous avons à nous faire connaître," nous déclare une assistante sociale. Elle ajoute :

- "Les problèmes que nous rencontrons sont de deux types : ou des problèmes financiers ou des problèmes de couple, de divorce, de garde d'enfants. On travaille beaucoup avec les hopitaux. Notre service social doit créer son réseau. Dès qu'un enfant naît en service de prématurés, il nous est signalé. Ce peut être un enfant d'alcoolique..."

Avant 1984, le dispensaire ne faisait pas de service familial total comme aujourd'hui. Il se limitait à la PMI (enfants de 0 à 6 ans) et à la prévention anti-tuberlucuse. A ce moment-là, la famille était prise en charge totalement. Dès cette époque, le réseau existait. Mais l'élargissement de 1984 a enrichi les possibilités d'intervention, l'équipe est aujourd'hui plus hétérogène. Les moyens sont mis en commun. Avant, c'était plus local. Maintenant, en tant que circonscription, le réseau est plus puissant. Le service est reconnu par les interlocuteurs institutionnels.

Le dispensaire est l'interlocuteur privilégié de la famille sur tous les problèmes qu'elle peut rencontrer. Les familles sont classées par ordre alphabétique pour les affaires banales (visites régulières : enquêtes pour obtenir l'aide d'une travailleuse familiale ; par exemple si dans ce cas, une mère vivant seule doit être hospitalisée. Mais si de gros problèmes relationnels se posent au sein d'une famille, cela relève de la prévention). Dès qu'un dossier familial ressort plus de sept fois, il est suivi plus spécialement... Les deux éducatrices s'intéressent davantage aux jeunes.

Il y a plusieurs sortes de signalement : par lettres anonymes, le plus souvent, mais aussi par l'intermédiaire de l'Aide à l'enfance, du tribunal, des écoles (l'assistante scolaire signale de nombreux cas). Un cas, c'est un enfant battu, un enfant qui n'a pas à manger, un enfant sur lequel les parents exercent des sévices psychologiques ou moraux. Mais dans ce dernier cas, le magistrat a besoin de preuves. Si l'assistante sociale dit :

- "Cet enfant là n'est pas heureux, n'est pas aimé", même s'il passe toutes ses soirées dans un placard, comment le prouver ? Alors, le service fait des visites, va chez les gens, improvise. La seule ressource technique, c'est l'entretien... Lorsque l'enfant n'a pas le droit de regarder la TV ou n'a pas le droit d'aller uriner la nuit... le service demande parfois un placement. La juge ne suit pas toujours. On ne place plus comme avant. On place les enfants perturbés qui ont un passé assez lourd : - "C'est souvent trop tard...", disent les assistantes sociales.

Il y a une autre institution à signaler, c'est l'hygiène mentale. Un médecin psychiatre de Maubeuge a une antenne (un assistant social) au dispensaire. Ils vont créer prochainement un centre de prévention (alcool, drogue) qui fonctionnera à titre bénévole dans un local mis à la disposition en centre ville par la municipalité.

Nous avons présenté longuement le travail du dispensaire. Dans le paysage institutionnel d'Aulnoye, il est en effet important. La ville travaille en relation avec lui dans son action d'intervention et de prévention (constitution des listes d'enfants à prendre en charge l'été, par exemple).

III). - LE DISPOSITIF DE PREVENTION

III,a). - Historique et composition

On a vu l'isolement géographique et institutionnel d'Aulnoye. On a vu que par rapport à ce manque de transversalité locale, la ville a été amenée, à partir de 1953 mais encore davantage dans les années récentes, à développer une politique d'initiatives en direction des jeunes, se caractérisant par une volonté de proposer aux jeunes en difficultés de multiples possibilités d'activités (sportives, culturelles)... Les chiffres concernant les licenciés dans les clubs sont d'autant plus parlants qu'ils ne représentent pas toute l'action municipale. Sur le plan sportif en effet, la municipalité a créé des espaces de jeux ouverts à des jeunes qui désirent avoir une pratique sportive mais qui ne sont pas assez structurés pour s'inscrire et payer une cotisation dans un club... Un autre indice, le nombre de salariés municipaux dans le secteur socio-culturel qui est passé de 1979 à 1986 de 1 à 15. Historiquement, la création de l'Office municipal de la jeunesse (OMJ) en 1984 qui se fait connaître par l'organisation de concerts de rock, par le soutien à l'auto-organisation des jeunes (subventionnés dès le moment où ils prennent l'initiative de créer un groupe ayant des objectifs et acceptant de rendre des comptes à l'OMJ) a été l'aboutissement de cette politique.

Lorsque le CNPD s'est créé et a suscité la création

de CDPD et de CCPD, il semble que la municipalité d'Aulnoye ait eu assez vite connaissance de ce dispositif et en ait vu aussitôt l'intérêt pour la commune. Mais comme nous l'ont expliqué plus tard les responsables, la mise sur pied de l'OMJ semblait prioritaire, et ce d'autant plus que la ville était en train de voir surgir de terre un nouveau Centre social et culturel (Place du 8 mai) qui devait être inauguré le 8 mai 1985... Au niveau de la ville, les personnes mobilisées par l'organisation du Centre social et culturel et de l'OMJ étaient les mêmes qui pouvaient éventuellement s'investir dans l'organisation du Conseil Communal de prévention de la délinquance.

Au moment où notre équipe a répondu à l'appel d'offre de recherche du CNRS et de CNPD, nous avons choisi Aulnoye parce qu'il n'existait pas dans cette ville de dispositif institué de prévention de la délinquance. Parmi les trois sites d'étude, nous voulions en avoir un qui soit extérieur à une logique de dispositif national. Lorsque nous nous sommes présentés à Aulnoye en annonçant notre projet d'étudier la politique locale de la jeunesse et de prévention de la délinquance, il semble que les choses se soient précipitées. La ville a obtenu très rapidement la création à Aulnoye d'un CCPD... Nous ne pouvons pas écarter l'hypothèse que notre présence à Aulnoye ait donc accéléré la décision municipale. Mais ce n'est pas l'essentiel. Entre janvier et mai 1985, le dispositif était créé sur le papier mais il n'a pas commencé à fonctionner.

Au niveau du fonctionnement, la mise sur pied du dispositif a donc demandé du temps. De plus, la gestion purement administrative de la mise en place du conseil communal de prévention de la délinquance a été assez laborieuse.

La Ville a oublié d'inviter les juges du Tribunal d'Avesnes et notamment le juge pour enfants à la première réunion.

Celui-ci commence cet oubli quelques temps après :

- "Le CCPD est un contrat avec l'Etat. Nous, au tribunal, nous sommes surpris des rapports avec la Mairie. Le préfet a accordé l'autorisation d'ouvrir un CCPD à Aulnoye, mais le Maire ne l'a réuni que très tardivement (fin mai). Je n'ai pas été invitée Par rapport au secteur dont je m'occupe, je n'ai que peu de rapports avec les municipalités. Un seul Conseil municipal m'a invité dans une réunion pour la gestion des TUC... J'ai quelques contacts à Fourmies parce que la Mairie met à ma disposition un local pour mes audiences. C'est tout. Sur Aulnoye ou Le Quesnoy, on est peu saisi. Nous n'avons pas beaucoup de contact avec les travailleurs sociaux. Cela se débloquera peut-être. Pour le moment, c'est comme cela... Il y a une manière de gérer les problèmes de délinquance par le local. Je constate l'intervention directe de la municipalité. Une fois, un mineur a été placé à Monceau directement par le commissaire de police. Il a fait une réquisition à la Maison d'enfants. C'est illégal. Ils en ont été pour leurs frais. Le parquet a réglé ses relations hiérarchiques avec le commissaire. Pour ma part, j'ai remis en place toute la procédure...".

S'il nous a semblé intéressant de citer longuement cette interview (juillet 1985), c'est qu'elle révèle bien l'isolement (voire la solitude) des personnes ayant vocation à participer au CCPD. Avant la création du CCPD, on constate dans cette déclaration que les relations entre la justice et la ville d'Aulnoye sont pratiquement inexistantes... Le peu de relations entre partenaires serait confirmé par le commissaire de police qui nous confiait que lors de son arrivée il avait fait le tour des différents services pour se présenter mais que la réciproque n'était pas vrai. Les nouveaux arrivés (éducateurs, proviseurs, etc.) prennent leurs fonctions sans prendre contact avec lui. Avec la municipalité, les rapports sont mitigés : courtois avec le maire, ils sont tendus avec un certain nombre de responsables de service (OMJ, Centre social et culturel)...

Bref, il semblait important de dire qu'avant la mise en place du CCPD les acteurs qui interviennent sur la prévention se connaissent rarement, voire même se méfient les uns des autres.

III,b). - Fonctionnement

Le 10 mai 1985, Monsieur Briatte, Maire d'Aulnoye installe le CCPD. Il nous semble intéressant de rendre compte de ce moment fondateur dans la mesure où l'on peut y lire une nouvelle dynamique de la politique qui se développera ensuite. Mis à part, les juges du tribunal d'Avesnes qui ne sont pas là lors des premières réunions (ils diront ne pas avoir été invités, comme nous l'avons dit), la plupart des membres du CCPD sont présents (différents élus et responsables de services municipaux, police, jeunesse et sports, éducation surveillée, dispensaire, radio locale). Il faut noter l'absence des représentants de l'éducation nationale à la première réunion mais une participation active aux suivantes.

Le maire dit à l'occasion de la séance inaugurale que le CCPD "veillera à ce qu'un certain nombre d'organismes qui n'ont pas l'occasion de se rencontrer jusqu'à maintenant puissent échanger leurs informations, leurs expériences".

Il explique ensuite que le CCPD doit être l'occasion pour un certain nombre d'organismes qui, jusqu'à maintenant, n'ont pu le faire, d'échanger, entre eux, leurs informations et leurs expériences. Il propose également que les différents partenaires se présentent les uns aux autres afin que chacun sache qui fait quoi sur le terrain de la prévention de la délinquance. Sont données par le maire, deux informations. La première porte sur la question des CAP qui en cette année 1985, n'a pu être traitée et est reportée à l'année 1986 ; la deuxième est relative

au récent démantèlement d'un réseau de drogue où "la plupart des jeunes impliqués n'étaient pas des aulnaysiens mais des jeunes de Maubeuge".

Pour le Maire, c'est parce qu'il n'y a pas de réels problèmes de délinquance, dans la commune, que la mise en place du CCPD s'est faite tardivement ; deux facteurs sont à l'origine de cette situation, d'une part le type d'habitat qui n'est pas concentré (on sait que l'habitat concentré est un facteur qui favorise la délinquance), d'autre part, l'orientation même de la politique municipale qui vise à proposer de nombreuses activités aux jeunes.

Lors de cette même réunion, le commissaire de police indique :

- "La circonscription de police d'Aulnoye est très calme : "nous avons 400 à 450 délits recensés chaque année alors que dans les circonscriptions analogues des villes voisines, on en compte 750 à 800. La politique municipale explique sûrement ces statistiques. Malgré tout, il y a une époque où il n'y en avait que 300. Il y a une petite aggravation."

Par rapport à la question de la délinquance, la présence assurée sur la voie publique par le service de police est une bonne chose :

- "C'est pourquoi, depuis mon arrivée, j'ai mis sur pied des rondes pédestres. J'essaye de rapprocher le policier de la population. Il faut savoir que le sentiment d'insécurité est irrationnel."

Il conclut en disant qu'il est prêt à faire des suggestions si la Ville signe un Contrat d'Action de Prévention (CAP).

Le représentant de la Direction départementale de l'Education surveillée (Maubeuge/Avesnes) se réjouit de la création de ce CCPD ici à Aulnoye même s'il n'y a que 400 délits annuels :

- "Ce sont 400 de trop !"

Il se demande ce que l'on pourrait imaginer de faire pour ces gens en difficulté. D'autres villes ont créé des Comités d'aide aux victimes, des TIG, d'autres ont réfléchi à l'insertion des jeunes (au niveau travail ou habitat)... Même si Aulnoye, il n'y a pas un réel sentiment d'insécurité, les jeunes ont tout de même des problèmes."

Le représentant de l'Office municipal de la Jeunesse explique ce qui se fait déjà. En ce qui concerne l'opération Eté-jeunes 85, l'OMJ travaille avec la circonscription de service social pour déterminer quels sont les publics les plus défavorisés. Il rappelle que sur Aulnoye, des associations se montent (Développement et santé, par exemple) pour étudier ce qu'il est possible de faire au niveau de la jeunesse. Pour lui mettre en place un groupe qui rassemble différents intervenants, c'est faire de la prévention. Pour le représentant de l'OMJ, les délits commis sont à confronter aux problèmes économiques et sociaux des jeunes. Certaines situations récentes sont préoccupantes. On ne peut pas ignorer le lien qui existe entre l'économie et les difficultés des jeunes.

- "Que pouvons-nous proposer au niveau insertion professionnelle et habitat des jeunes couples, par exemple", demande-t-il.

La réunion se poursuit par une analyse du problème des réseaux de téléalarme. Sur ce point, il y a eu un problème entre la police et la municipalité. Le commissaire explique que du point de vue de la police, il ne peut y avoir intervention que lorsque le propriétaire est sur place ou s'il est représenté. Le directeur du Centre social et culturel est concerné par le problème. A son sens, il faut que les services de police puissent intervenir. Il peut y avoir toujours quelqu'un qui représente la ville sur place. La suggestion est retenue. Elle va être étudiée

avec les techniciens. Il est possible de disposer d'un système qui appelle plusieurs numéros en série.

Le représentant du ministère de l'intérieur aborde ensuite le problème des cartes nationales d'identité. Il remercie les municipalités de l'avoir pris en charge. Il y aurait un autre service à voir prendre en charge par les municipalités, c'est celui des objets trouvés. C'est un service lourd car il faut tenir des registres. Cela occupe un fonctionnaire à temps partiel. Ce n'est pas une question prioritaire, mais c'est tout de même un problème. Le maire accepte d'étudier la question, le commissaire fera donc un courrier sur ce point.

Ce dernier parle ensuite de la bureautique dont il n'est pas spécialiste. Puis des problèmes de transmission. Il y aurait pas mal de choses à faire à Aulnoye à ce niveau. Pour 36 personnes que compte son service, il ne dispose que de 4 appareils portatifs. C'est trop peu. Comment transmettre les consignes dans les manifestations sportives par exemple ? Il faudrait 4 portatifs en plus.

On parle ensuite de l'insécurité. Un technicien municipal raconte une anecdote montrant que certaines mesures préconisées par la police il y a trois ans avaient eu plutôt un effet négatif en inquiétant les gens. Le commissaire dit que l'insécurité est aussi bien un problème réel que phantasmatique. Il lui semble cependant important d'éduquer les gens. Il faut lui expliquer qu'il y a des attitudes qui appellent les délits. C'est surtout utile quand les gens vont à Lille ou à Paris. On ne peut pas nier qu'il y ait quand même des cambriolages ou des vols à la roulotte.

Enfin, le directeur de la Radio locale constate que le Tribunal d'Avesnes ne prononce jamais de peine de substitution. Il est préoccupé par la réinsertion des délinquants. Le maire

dit qu'il a proposé au Tribunal de prendre des TIG. On est l'une des seules municipalités à l'avoir proposé. Mais le Tribunal n'a pas donné suite...

Une assistante sociale parle des expulsions du train. On n'en a jamais causé. C'est un problème à examiner. C'est la Police des Frontières qui s'occupe de cela... Plusieurs intervenants donnent leur position sur ce problème...

S'il nous a semblé important de rapporter longuement cette première réunion, c'est qu'elle inaugure, nous semble-t-il une nouvelle politique. Jusqu'en mai 1985, la ville d'Aulnoye est très active. Mais elle ne compte que sur ses propres forces pour intervenir sur le terrain de la délinquance. En dehors de son seul vrai partenaire qu'est le dispensaire, elle est repliée sur elle. Avec cette première réunion, on voit se dessiner de nouveaux rapports entre la ville (l'OMJ, le Centre social...) et la police notamment (à la fin de la réunion, on voit émerger la question des relations avec la justice). Les deux institutions s'informent de leurs problèmes. La connaissance, la reconnaissance réciproque, c'est une première étape nécessaire à un travail en commun. Cette rencontre nécessaire ne supprime pas toutes les difficultés... L'anecdote racontée par le représentant de l'OMJ est tout de même le prétexte pour les différents partenaires d'expliquer, voire d'analyser leurs implications dans le dispositif de prévention de la délinquance.

III,c). - Bilan, enjeux et perspectives

La première réunion du CCPD est intéressante comme amorce d'une dynamique avons-nous dit. Effectivement, même si les réunions suivantes ne sont plus présidées par le maire mais par l'adjointe à la jeunesse, on constate que progressivement

tous les partenaires souhaités prennent place dans le dispositif.

Lors de la réunion du 17 juin 1985, la justice est représentée par le substitut du procureur d'Avesnes ; l'éducation nationale est représentée par une conseillère d'éducation au LEP. Bureau d'Aide sociale et inspection du travail s'ajoutent aux partenaires déjà présents. Est abordée la question de l'élargissement du dispositif aux représentants des collèges, aux juges des mineurs et d'application des peines ainsi qu'à la Mission locale. On voit donc que l'objectif initial que s'était fixé le maire (créer une structure de concertation) prend tout doucement forme.

Les thèmes abordés touchent aux problèmes posés par les expulsions du train, des TIG, de la désertion scolaire et des problèmes d'articulation travail scolaire/loisirs au LEP, au projet relatif à l'"opération été-jeunes". Prennent la parole les représentants de la justice, de la police, de la ville, du LEP, du dispensaire. Les relations inter-institutionnelles continuent à s'analyser (notamment sur le problème du train qui amène la confrontation de la ville à la justice et au dispensaire)... Pour le sociologue, il apparaît que certains parlent davantage que d'autres, que les questions soulevées ne débouchent pas lorsqu'elles ne font pas l'objet d'une préparation concrète de dossier (cas de la structure d'accueil provisoire que voulait demander la responsable du Dispensaire et qu'elle n'a pas su défendre face au représentant du Parquet qui s'est retranché derrière des règles judiciaires très strictes).

En novembre, le CCPD centre son ordre du jour sur la rédaction du projet de CAP qui prendra forme et qui sera envoyé le 10 décembre 1985 au préfet. Le document comporte d'abord une présentation de la ville et de la politique de prévention de la délinquance qu'elle a mise en place. Ensuite, sont présentés

seize projets d'action dans six dossiers :

- Animation, organisation et gestion d'activités, création d'équipements (ouverture d'un point-rencontre en centre ville ; aménagement d'un terrain bicross ; développement des activités du Centre social et culturel ; programme de loisirs et été-jeunes 1986).

- formation. Il s'agit de lutter contre l'échec scolaire et l'illétrisme, de développer des activités périscolaires et des ateliers informatique pour les jeunes.

- Insertion économique et sociale (stage de formation d'animateurs de centres de vacances, accompagnement de jeunes sans emploi qui veulent créer leur emploi, amélioration de l'environnement, recrutement d'un animateur pour le point-rencontre, formation de jeunes en stage-tuc).

- Modernisation de la police d'état (informatisation du réseau de transmission au commissariat d'Aulnoye).

- Prévention de la récidive (accueil de deux jeunes TIG).

- plans locaux de communication (radio locale, réalisation d'un journal par des jeunes).

On ne sera pas étonné que la réunion du 6 novembre ait été efficace, chacun souhaitant présenter ses projets de CAP. Pourtant, cette réunion a été l'objet de deux affrontements qu'il paraît intéressant de restituer afin de montrer les enjeux locaux du CCPD.

L'un a opposé le responsable du Centre social et culturel

au commissaire. Le premier regrettait qu'un car de la police stationne devant le Centre social, le second expliquait qu'il ne pouvait pas y avoir de zone protégée où la police ne puisse aller... Cette confrontation (qui faisait suite à une lettre envoyée au commissaire par la présidente du Centre social et culturel) fut assez violente, un animateur allant jusqu'à dire que la police créait l'insécurité dans la ville... Cet incident amena le CCPD à servir de lieu d'analyse sur la question : quelle doit être la place de la police dans la cité... Après cet échange, il fut décidé que le commissaire viendrait expliquer sa position au Centre social.

Le second incident opposa le représentant de la COAE (éducation surveillée) à Maubeuge à la présidente de séance. Pour le premier, le CCPD d'Aulnoye ne débouche pas suffisamment sur des actions communes entre partenaires. Il ne fut guère compris dans l'instant par l'adjointe municipale qui reçut l'intervention comme une agression. Ce que le sociologue dégage de cette confrontation, c'est la difficulté réelle qu'il y a à passer d'une politique centrée sur soi à une politique d'ouverture dans laquelle chaque partenaire a un statut d'égalité... Toutes les interventions du responsable de l'éducation surveillée depuis mai 1985 vont dans le même sens : -"Je me sens exclu (ainsi que mon service) de tout ce que la ville d'Aulnoye met en place". Mais il faut relativiser ces propos car cette personne reconnaît le rôle pilote et exemplaire joué par Aulnoye dans l'arrondissement.

L'analyse concrète du dispositif montre que la ville d'Aulnoye porte seule beaucoup d'initiatives. Nous avons montré que cette situation s'explique par des raisons objectives (éloignement géographique de certains services, etc.). Nous avons aussi montré que ces mêmes services ressentent souvent cette situation sur le mode de la frustration. L'enjeu central du CCPD nous semble être aujourd'hui cet effort des uns et des autres pour rompre l'isolement

institutionnel d'Aulnoye. La politique du maire concernant les jeunes repose sur l'idée qu'il faut leur constituer une transversalité, c'est à dire une pluralité d'appartenances qui les sortent de l'unidimensionalité familiale... L'enjeu du CCPD, c'est de construire une transversalité à Aulnoye au niveau de toutes les institutions qui ont vocation à intervenir sur le terrain de la prévention de la délinquance.

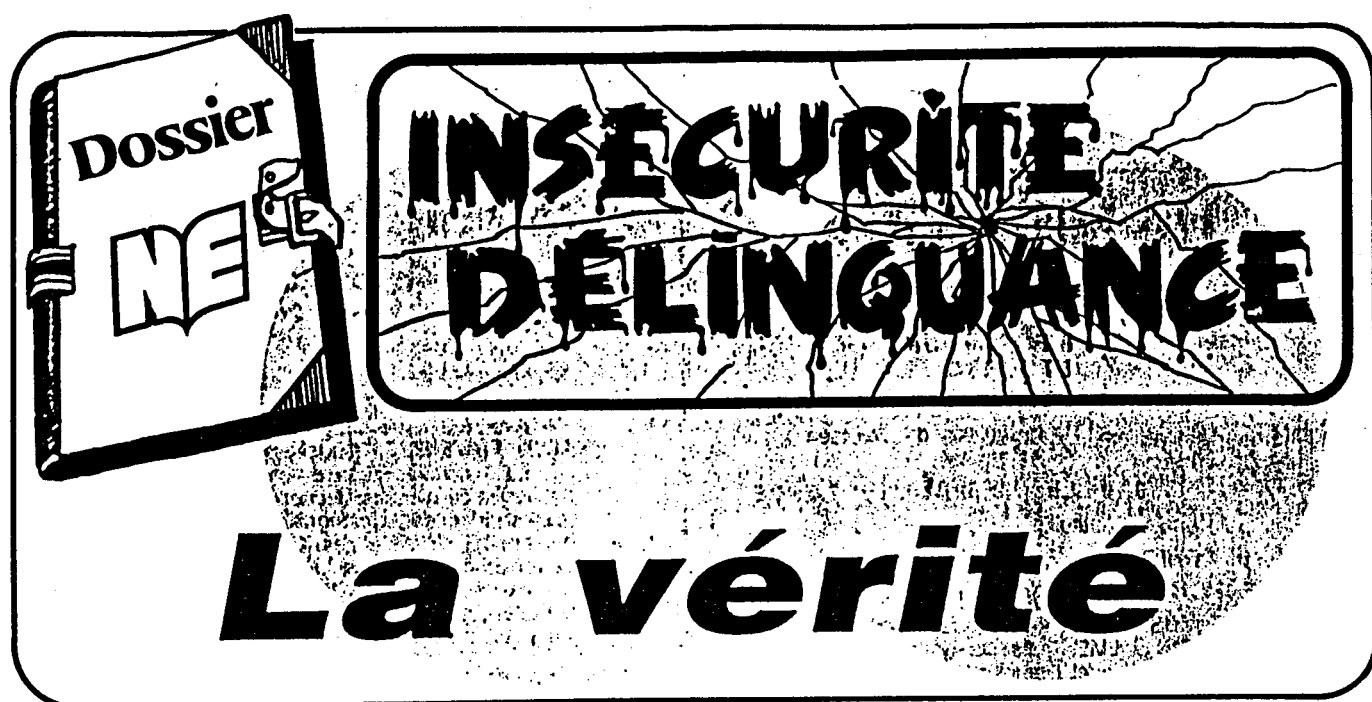
Un certain chemin a été parcouru notamment entre la municipalité et la police. Cela n'est pas simple. L'affrontement entre le responsable du centre social et culturel et le commissaire est un analyseur des représentations divergentes qui existent dans le domaine de la sécurité. Si l'on considère qu'il n'y avait pratiquement pas de relations instituées entre ces différentes institutions en janvier 1985, on peut dire que des choses ont changé à l'occasion de la première année d'existence du CCPD. Pourtant, il faut être conscient que le dispositif n'implique que les responsables de services, les responsables d'institution... Les 24 gardiens de la paix ne sont absolument pas impliqués dans ce mouvement qui se dessine à Aulnoye. La route est donc encore assez longue.

Mais le fait que des affrontements comportant des dimensions idéologiques, affectives ou organisationnelles puissent se développer en présence de partenaires neutres jouant une position de tiers par rapport à ces affrontements dans le cadre du CCPD est à soi seul une justification du dispositif. Progressivement, on peut penser qu'une analyse de la place à attribuer à chacun va se faire. L'intérêt pour Aulnoye sera de sortir d'un certain repli sur soi et de peut-être jouer un rôle et d'avoir une influence sur l'arrondissement dans la mesure où les partenaires institutionnels extérieurs à Aulnoye (juges, les éducateurs, le secteur santé,

etc) pourraient relayer d'une manière ou d'une autre les initiatives originales qui se développent dans cette ville. Pour rester réaliste, ce que l'on peut dire, c'est qu'aujourd'hui un processus est amorcé. Il sera long. Car le départ du commissaire -par exemple- (muté à Strasbourg) va freiner la dynamique. Or, on est dans une région où très souvent les fonctionnaires, même les plus dynamiques, obtiennent leur mutation pour d'autres horizons... Aulnoye est une ville qui restera "périphérique". C'est une ville de "passage"... Peut-être que sa perspective de ne compter que sur ses propres forces prend racine dans ce savoir profond que quelque'ils soient, les partenaires institutionnels ne restent pas longtemps. Ils passent mais ne s'arrêtent pas.

DEUXIEME PARTIE

LE POIDS DES IMAGES



S'interroger sur la délinquance et sur les dispositifs mis en place, c'est s'interroger sur les faits, mais aussi sur les représentations et les discours. Et à ce propos, le support de la presse est tout à fait intéressant.

Tout en étant une sorte de miroir plus ou moins fidèle de la réalité sociale, la presse peut aussi être considérée comme un partenaire à part entière, en ce sens qu'elle intervient dans la réalité sociale de par les conditions de production de son discours et les effets qu'elle peut avoir sur ses lecteurs.

A côté de l'ensemble des articles parus dans la presse locale concernant la délinquance, notre attention s'est portée plus particulièrement sur un dossier intitulé : "Insécurité et délinquance : La vérité" publié dans les pages régionales du journal Nord Eclair(1) du 25 novembre au 18 décembre 1984.

Mise à part l'opportunité qui fait paraître un tel document au moment même où nous menons une recherche sur ce thème, d'autres raisons expliquent notre choix :

- le corpus ainsi constitué est bien délimité et assez homogène.

- le terme même de dossier implique une volonté de décrire un phénomène dans sa globalité tout en rendant compte de la place et de la position des différents agents.

Alors que les informations quotidiennes "s'imposent" davantage, le dossier constitue, pour le journal qui le conçoit et le publie,

(1) Avec un tirage de 104 120 exemplaires en 1982, Nord Eclair est l'un des trois quotidiens régionaux (La Voix du Nord : 409 075
Liberté : 28 000)

Il appartient au groupe Hersant et sa diffusion est particulièrement importante dans l'agglomération de Roubaix-Tourcoing.

un bon indicateur de ses préoccupations et de ses positions. Les choix (1) ici, ne sont pas "dictés par l'actualité" mais relèvent bien d'une conception du sujet traité.

- le dossier transmet des informations sur des faits, mais il est aussi porteur des échos, c'est à dire des prises de positions et déclarations de toutes sortes, et de la résonance dans l'opinion publique. Il donne, à travers le filtre de la presse, des indications sur la proximité entre les faits et la population.

Pour analyser ce dossier "Insécurité Délinquance" comprenant 81 articles, il convenait de choisir une méthode à la fois fiable et "légère". Nous souhaitions, en effet, recourir à l'analyse de la presse mais celle-ci n'étant que l'une des parties de notre travail, nous ne pouvions lui consacrer qu'une approche succincte. Il nous semblait cependant important de maîtriser notre subjectivité en mettant en place une démarche systématique : l'analyse de contenu.

"En tant qu'effort d'interprétation, l'analyse de contenu se balance entre les deux pôles de la rigueur de l'objectivité et de la fécondité de la subjectivité. Elle absout et cautionne chez le chercheur cette attirance vers le caché, le latent, le non-apparent, le potentiel d'inédit (du non dit), détenu par tout message. Entreprise patiente de "dès-occultation", elle répond à cette attitude de "voyeur" que l'analyste n'ose pas s'avouer et justifie son souci, honnête, de rigueur scientifique. Analyser des messages par cette double lecture où une lecture seconde se substitue à la lecture "normale" du profane, c'est se faire agent double, détective, espion... De là à investir pour lui même l'instrument technique, à l'adorer comme une idole capable de toutes les magies, à en faire le prétexte ou l'alibi

(1) Choix de la taille du dossier, des locuteurs, des photos, etc...

cautionnant des procédures vaines, à le transformer en gadget inexpugnable de son piedestal, il n'y a qu'un pas... qu'il semble préférable de ne pas franchir.

L'intérêt majeur de cet outil polymorphe et polyfonctionnel qu'est l'analyse de contenu réside -outre ses fonctions heuristiques et vérificatrices- dans la contrainte qu'elle impose d'allonger le temps de latence entre les intuitions ou hypothèses de départ et les interprétations définitives. Jouant le rôle de "techniques de rupture." face à l'intuition facile et hasardeuse, les procédures d'analyse de contenu obligent à marquer un temps entre le stimulus-message et la réaction interprétative. Et si ce temps est riche et fertile, alors, il faut faire usage de l'analyse de contenu."(1)

Convaincus par les arguments de Laurence Bardin, il restait à affiner la méthode.

Nous avons choisi de mener une analyse de contenu de type classique, ne mettant pas en oeuvre des procédures linguistiques mais prenant en compte les dimensions du discours de presse (2). Ainsi, les unités de sens prennent appui sur les caractéristiques du support lui-même et recensent les lieux, les locuteurs, et l'objet du discours. Ce qui importe ici, c'est de mettre en relief quelques dimensions significatives du discours de presse et non d'étudier son organisation. Par là, notre analyse reste succincte. Nous avons cependant mené une analyse thématique au sens plein du terme pour une partie du dossier qui nous paraissait susceptible d'apporter un éclairage nouveau. Il s'agit de l'étude de toutes les propositions pour remédier à la délinquance et à l'insécurité relevées dans le dossier.

Notre objectif, dans ce travail, est double : saisir le sens du message et aussi entrevoir un autre message, mettre à jour un "sens au second degré".

(1) BARDIN (Laurence), L'analyse de Contenu, Paris, PUF, Coll. le psychologue, 1977, pp. 9-10.

(2) Nous sommes particulièrement redevables à Annie Barthelemy Descamps* des conseils qu'elle nous a donné pour mener à bien ce travail.

(* Maître de Conférence à l'Université de Lille III - Sciences de l'Education).

"Toute analyse de contenu vise, non l'étude de la langue ou du langage, mais la détermination, plus ou moins partielle, de ce que nous appelons les conditions de production des textes qui en sont l'objet. Ce qu'on cherche à caractériser, ce sont ces conditions de production et non les textes eux-mêmes" (1).

Par cette tentative, même partielle, d'analyse de contenu, nous affirmons la nécessité d'un outil qui permette de rendre compte des différents éléments du discours sans pour autant rechercher des significations trop éloignées de l'énoncé.

L'analyse de la titraille, des articles, et des photos, constituent les trois principaux moments de notre étude.

-La "Titraille" : elle comprend généralement le titre proprement dit, les sous-titres et les inter-titres (2). Son étude est intéressante en ce sens qu'elle peut être considérée comme une "écriture seconde" de l'article, donnant des indications sur le sujet traité, ainsi que des orientations de lecture par l'accentuation de certaines idées de l'article, la mise en valeur de certains acteurs. De plus, au delà de son contenu, le titre s'adresse aux lecteurs et il n'est pas inutile de s'interroger sur "l'impact qu'il cherche à avoir sur le lecteur, le type de réaction qu'il se propose de déclencher" (3).

Par cette approche, nous cherchons à mesurer l'orientation générale de l'ensemble du dossier, à évaluer l'importance attribuée aux différents acteurs, à connaître l'image que la presse se fait et véhicule de la délinquance et de l'insécurité dans différentes villes à travers une éventuelle localisation.

(1) HENRY (P) et MOSCOVICI (S), "Problème de l'analyse de contenu", Langage, sept 1968, n° 11.

(2) Nous ne retiendrons pour notre part que les deux premiers éléments. Une étude plus systématique aurait pu, par exemple, étudier utilement le rapport entre les propos des locuteurs et les inter-titres retenus.

(3) CIPRA(Annie) et HERMELIN (Christian), La presse, outil pédagogique, Paris, Retz, 1981, p. 81.

- Les articles : la formule du dossier autorise le recours à différents types d'écriture. On y trouve l'orientation institutionnelle, l'expression des journalistes impliqués, le discours des personnalités compétentes, les propos de lecteurs, etc.. Le recensement des différents locuteurs et de l'objet de leur discours -qui parle de qui- ainsi qu'une analyse des propos tenus concernant les constats, les diagnostics et les propositions formulées par rapport à la délinquance et à l'insécurité constituent les éléments essentiels de cette étape.

- Les photos : à côté des titres qui soulignent et des articles qui développent, nous ne pouvons pas négliger l'apport éventuel des photos, leur place, leur contenu.

Une analyse succincte nous amènera à interroger leur fonction -illustration, dossier dans le dossier- et le poids des images.

Avec les seize pleines pages qu'il lui consacre, on peut dire que le journal Nord Eclair considère le sujet "Insécurité et Délinquance" avec sérieux. Anxiété ou même angoisse sont d'ailleurs des termes mieux adaptés si l'on remarque la typographie: le titre se répète tous les jours en caractères gras, dégouttant de sang, sur un fond craquelé rappelant une vitre brisée. L'ambition de la rédaction, comme l'indique le sous-titre est claire : "La vérité".

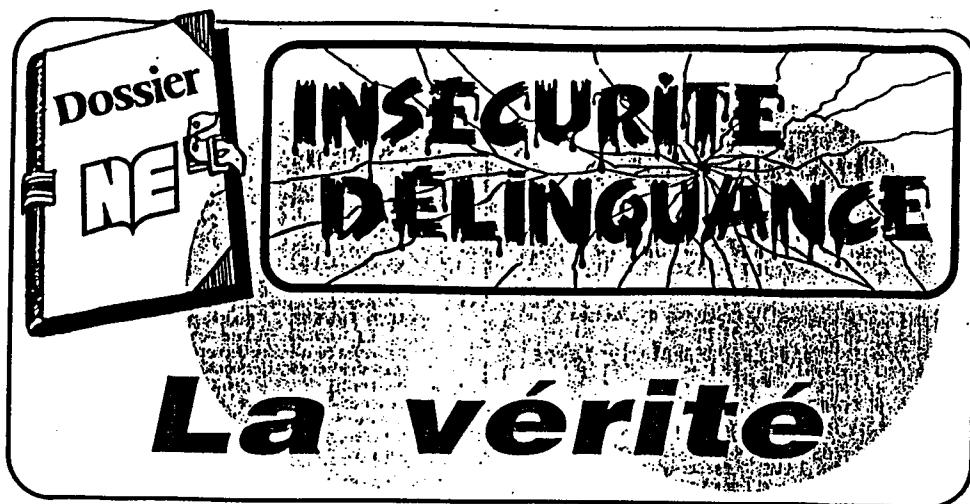
Il s'agit donc bien là d'un dossier visant l'objectivité et l'exhaustivité. On ne s'étonnera pas si le lecteur-et le chercheur- considère(nt) ces pages comme un tout reflétant La vérité, du journal tout au moins.

Ce titre, qui revient quotidiennement, n'a pourtant pas toujours strictement la même présentation. Hasard ou volonté délibérée ? L'image s'assombrit de jour en jour. En effet, l'image qui ne présente, le 25 Novembre 84, que deux légères tâches rondes se remplit progressivement pour se noircir totalement.

Une seule exception : la journée du 14 Décembre. Le cadre est blanc. Ce jour là, les jeunes sont à l'honneur, "des jeunes sympathiques en diable" (1). Et la délinquance est en régression...

(1) Extrait de l'article de Y.L.H. "Sans cette baraque, ce serait de nouveau la rue !" (14.12.84).

Dans cette même page, on trouve deux autres articles : "Contre vents et marées, elle a rencontré les jeunes" ; et "Délinquance : forte régression des délits en novembre".



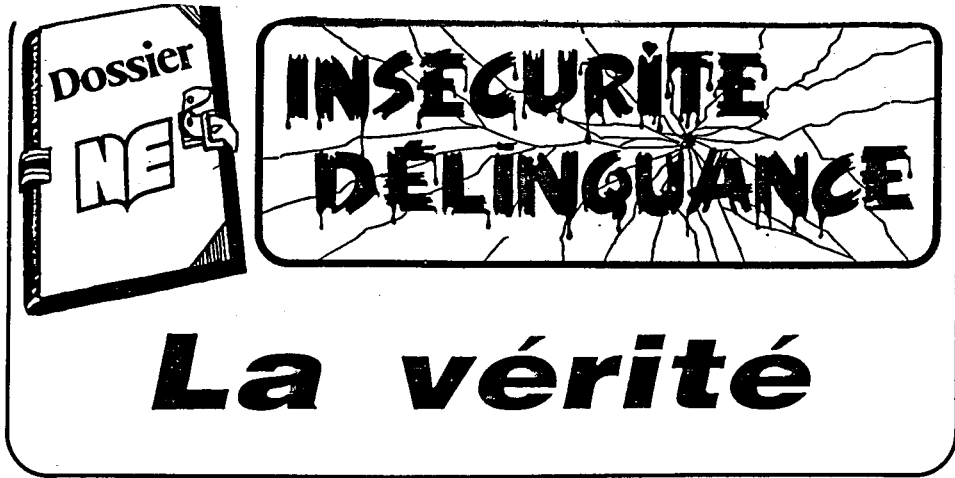
25.11.84



28.11.84



11.12.84



Le 14.12.84

Quelle vérité sur l'insécurité et la délinquance ?

A la lecture de la presse régionale -du journal Nord-Eclair comme d'autres-, on n'est pas étonné de l'existence, et même du développement, du sentiment d'insécurité. Les faits divers ou, pour utiliser un langage plus noble, les "informations générales" s'étalent quotidiennement sur plusieurs colonnes, faisant écho à des actions, des exploits ou des crimes et les dramatisant. Les actes délictueux ont, dans cette rubrique, un statut particulier. Les vols sans violence impressionnent par leur nombre, leur aspect répétitif et leur anonymat ; les actes violents choquent et évacuent de l'esprit des lecteurs toute idée de calcul probabiliste. "On enseignait jadis en philosophie que le hasard était le croisement de deux séries de causes, de deux trajectoires. Trajectoire d'un homme sur la route et trajectoire de la foudre ? Choc ! Un homme foudroyé. Tel est le hasard, tel est le fait divers. Le lecteur se trouve en présence de chocs, de télescopages du hasard entre deux ou plusieurs parcours : aller à la banque et s'y trouver otage ; aller à la chasse et s'y trouver gibier !" (1).

Pour un fait, des milliers de gens se sentent impliqués ou pensent qu'il auraient pu l'être. Ce "coup du sort", que craignent tant les lecteurs assidus des faits divers, est pourtant peu fréquent. Comme le montrent les études récentes (2), la violence "anonyme" est rare : "on risque beaucoup plus d'être assassiné par des gens que l'on connaît que par des inconnus. Dans plus des trois quart des cas, il y a un lien de parenté ou un lien de connaissance entre l'assassin et sa victime" (3).

Par ailleurs, "les violences directes contre les personnes -c'est à dire, finalement, la violence véritable, dans sa dimension physique, tragique, brutale- sont en franche diminution par rapport au passé" (4).

Mais la violence se vend bien. Elle fascine. Le public sembler aimer les frissons.

(1) GRITTI (Jules), "Plaidoyer pour les faits divers", La Croix, 4 avril 1973.

(2) Celles de Jean Claude CHESNAIS, en particulier.

(3) AUTES (Michel), "La délinquance ou la parole manquée", Contradictions, Colloque Jeunes et Sociétés, n° 40-41, 1984, p.111.

(4) CHESNAIS (Jean-Claude) Histoire de la violence, p.441.

NOUVEAU HOLD-UP A ROUBAIX
Le gangster blesse le directeur de l'agence de la
Caisse d'Epargne avant de s'enfuir bredouille à
moto

ARRESTATION MOUVEMENTÉE EN GARE DE LILLE
Ne pouvant, à cause de la foule, se servir de leurs armes, les policiers
se jettent sur les deux gangsters qui arrivaient en métro à la gare de
Lille. Ceux-ci venaient de dévaliser une bijouterie rue de l'Hôpital
Militaire.

Les voleurs du magasin « Le Comte »
avaient commis sept autres cambriolages



RODÉO DE GANGSTERS DANS LES RUES DE L'AGGLOMÉRATION
Utilisant une voiture étrangère volée, ils volent ou tentent de voler
entre 17 h 30 et 19 h cinq tiroirs-caisses à Hem, Roubaix et
Tourcoing. Malgré une chasse intensive, les policiers ne peuvent les
intercepter. Hier soir ils n'avaient toujours pas été arrêtés.

Evoquant la presse, J.C. Chesnais explique que certains actes attirent plus que d'autres. Ainsi, par exemple, les vulgaires bagarres meurtrières entre ivrognes sont moins spectaculaires et donc moins prisées que les actes de piraterie aérienne. "Mais ces faits divers, horribles et sanglants à souhait, n'attirent l'attention que sur des cas particuliers, atypiques. Ce sont les cinq à dix pour cent de cas aberrants qui sont l'exception et non la règle. Mais ce sont ceux qui font trembler les foules et réveillent les réflexes de peur. L'information n'est pas inexacte, elle est tronquée. Tout journaliste un tant soit peu expérimenté sait combien il est aisé, par quelques messages appuyés à grand renfort de publicité, de créer l'illusion d'une vague de criminalité (1). Et à ce propos, R. GICQUEL évoque le "jeu de la comptabilité des faits divers montés en brochettes terrifiantes et qui permet aux journalistes d'affirmer, en gros titres, que c'est "le temps des voyous".(2)

La presse, et plus généralement les médias, jouent un rôle non négligeable quant à l'existence de ce "marché de la peur". On se trouve ici en présence d'un phénomène de résonance dont l'efficacité dépend autant du volume de la caisse que de la sensibilité des orielles qu'elle touche.

Les moyens de diffusion collective doivent-ils publier les faits, un maximum de faits, sous prétexte d'information exhaustive, au risque d'attiser le sentiment d'insécurité ? Quels sont les effets du double filtre de la police puis de la presse sur les faits délictueux constatés et diffusés ?

Quelle est l'image donnée au public et quel est son rapport avec la délinquance réelle ? Ces questions restent d'actualité et les

(1) CHESNAIS (J.C.), p. 445.

(2) GICQUEL (Roger), La violence et la peur, Paris Presses Pocket, 1979, p. 218 (cité par J.C. Chesnais p. 445).

récentes polémiques entre l'ancien et l'actuel maire de Roubaix tendent à le montrer (1).

Toutes ces interrogations portent sur la rubrique locale et, en particulier sur celle des faits divers ? Car, comme nous l'avons vu, un dossier n'est pas conçu de la même manière et ne se réfère pas à la même logique. Le spectaculaire laisse la place au "sérieux", au méthodique".

I - UN LIEU POSSIBLE DE DEDRAMATISATION

C'est ainsi que le dossier "insécurité et délinquance" va avoir surtout une orientation informative (2). En effet, l'analyse des titres permet de constater que dans sept cas sur dix, l'information est mise en avant à travers des citations, des faits, des chiffres, etc...(3).

Les titres partisans ne sont cependant pas absents. Ils reviennent en deuxième position (16%) et reflètent, majoritairement, des propos

(1) Ayant constaté que les faits divers publiés dans la presse locale étaient toujours plus nombreux lorsqu'il s'agissait de Roubaix, A. Diligent avait fait certaines déclarations sur les rapports entre la Police et la Presse. Ses propos lui avaient valu d'être accusé de vouloir censurer l'information sur l'insécurité. Le Commissaire de la République intervint même dans cette affaire par une lettre du 6 Déc. 84 adressée à A. Diligent, reprise dans un article de Nord-Eclair le 6.4.85 (cf. en annexe la reproduction de l'article de presse). Cette polémique fit, entre autres, l'objet de l'article du 6.4.85 intitulé : "M. Diligent se défend d'être un "secateur-maire".
Détail comique : une coquille tout à fait singulière a transformé la formule imagée pour imprimer : M. Diligent se défend d'être un "sénateur-maire".

(2) La classification en titres "informatifs", "explicatifs" et "partisans" nous a été suggérée par la lecture du livre de CIPRA (A) et HERMELIN (C), La presse, outil pédagogique, p. 81. Les sous-catégories ont été établies en fonction de notre matériel.

(3) Voir, en annexe, le tableau n° 1 : Le contenu des titres.

des journalistes (1).

On verra plus loin comment la volonté d'information, qui transparaît dans l'analyse de la titraille, se concrétise dans le contenu des articles, et, en particulier, comment se fait la répartition de la parole entre les différents acteurs "intervenant" dans le champ de la délinquance.

Les titres, quant à eux, lorsqu'ils mentionnent des acteurs (61,6% des cas), mettent trois catégories en avant : les acteurs institutionnels (police, justice, élus...), les délinquants (qu'ils soient "jeunes", "petits", "récidivistes", ou, version la plus fréquente, sans qualificatif) et les victimes (2).

Les repères sont bien posés. Les acteurs sont en place. Reste à préciser le lieu.

Dans la majorité des cas (3), les titres ne font pas mention d'une localisation.

Une ville, pourtant, se détache la masse : dans plus d'un tiers des cas, lorsqu'un nom est cité, il s'agit de Roubaix.

Que ce soit pour mettre en avant l'idée d'une forte délinquance - "Roubaix au point critique" (4) - ou pour la discuter - "Des chiffres contestés : Cambriolages à Roubaix : 383 et non 3 832" (5) -, on peut légitimement se demander quelles associations et quels effets peut entraîner, chez les lecteurs, une telle répétition dans un dossier sur l'insécurité et la délinquance.

Cette question se justifie d'autant plus que même dans le corps des articles, Roubaix tient la première place : 26 articles font mention de cette seule ville (6) et 6 évoquent Lille-Roubaix-Tourcoing. Le dossier comme lieu de dédramatisation ? l'idée est généreuse. Mais il est, semble-t-il, difficile de se passer de vedette !

(1) Dans 7 cas sur 10, les titres partisans sont des articles dont le locuteur est un journaliste.

(2) Voir, à ce propos, le tableau n° 2 en annexe : Répartition des acteurs mentionnés dans la titraille.

(3) 55 sur 81.

(4) Article du 11 Décembre 1984.

(5) Article du 28 Novembre 1984.

(6) Notons que sur les 18 articles mentionnant la Communauté Urbaine de Lille, 8 parlent de Hem.

Voir tableau n° 3 en annexe : Localisation des titres et des articles.

Afin de mettre en lumière la vérité, le journal a choisi ici de donner largement la parole à des personnes qualifiées et à des témoins.

Etalée sur 2 749 cm/colonne (1), la parole n'est pas répartie équitablement entre les différentes catégories de locuteurs. Ce sont les bénévoles qui interviennent le plus, suivis des victimes, puis des élus, des policiers, des magistrats, etc... (2).

La catégorie qui arrive en tête se distingue par sa diversité. Elle regroupe en effet des particuliers, des associations de types différents (allant des associations d'aide aux victimes aux associations d'immigrés...), des prêtres et des animateurs de CAJ. Ceux dont les propos se retrouvent le plus dans le dossier sont les représentants d'associations d'aide aux victimes -SIAVIC-, puis les bénévoles à titre individuel -telle concierge, tel ouvrier, etc... .

D'autres catégories de locuteurs, qui semblent plus homogènes, méritent aussi qu'on s'y arrête.

Il s'agit, en particulier, des policiers et des magistrats.

Pour les premiers, il ne semble pas dépourvu de sens de faire la distinction entre policiers en civil et policiers en tenue. Il existe, en effet, entre ces deux catégories, des différences sensibles qui se manifestent aussi bien à travers les tâches réelles, la position dans la hiérarchie, le rapport à la population, qu'à travers l'idéologie. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur les effets de la répartition de la parole à l'intérieur du dossier de presse : dans les trois quarts des cas, ce sont des policiers en civil qui s'expriment.

Pour les seconds, une remarque s'impose également : parmi les magistrats, aucun juge pour enfant ne figure, ce qui peut paraître étonnant pour un dossier sur l'insécurité et la délinquance (juvénile ?).

(1) Cette unité de mesure permet de calculer des pourcentages, c'est à dire de donner des idées de grandeurs, de situer l'importance ou la faiblesse des différentes catégories.

Dans ce calcul, nous n'avons pas tenu compte des titres, des blancs, des chiffres, ni des propos des journalistes.

La parole comptabilisée pour chaque type de locuteur est aussi bien la parole "réelle" que la parole "réécrite".

(2) Voir le tableau n°4 en annexe : Répartition de la parole selon les types de locuteurs.

En présentant le dossier comme lieu possible de dédramatisation, nous souhaitons noter la distance que cette formule permet d'entretenir avec les rubriques quotidiennes d'information.

Dans un premier temps, la capacité de donner la parole à tous doit permettre de relativiser le problème posé. Nous venons de voir que, si l'ouverture existe réellement en ce qui concerne les types de locuteurs, elle n'est pas suffisante pour mener le débat dans des termes nouveaux. Par ailleurs, à travers l'objet du discours des différents locuteurs, le journal participe, même involontairement, à la construction d'une représentation sociale. Ainsi, les acteurs dont il est fait mention dans un dossier sur l'insécurité et la délinquance, les termes utilisés pour les nommer, concourent à forger et à imposer une image. Quand dans un tel dossier, les jeunes sont beaucoup plus souvent l'objet du discours que les délinquants, on peut s'interroger sur les risques d'amalgame et sur les glissements que les lecteurs sont susceptibles d'opérer.

Mais avant de parler de l'image globale que le journal donne à voir, il convient de recenser les différents types de locuteurs (journalistes compris) et l'objet de leur discours afin de savoir "qui parle de qui ?" et en quels termes.

Le tableau n. 1 indique quel est l'objet du discours des différents locuteurs en tenant compte du nombre de citations.

Afin de faciliter la présentation, certaines catégories de locuteurs ont parfois été regroupées (1).

En ce qui concerne l'objet du discours, nous avons délibérément choisi de conserver les termes employés ; classer ensemble "Délinquant", "Malfaiteur" et "Loubard", par exemple, aurait pour effet de vider nombre de citations de leurs sens.

-
- (1) C'est le cas, en particulier, de la police et de la justice ; des travailleurs sociaux, enseignants et médecins. Par contre, le traitement a été fait catégorie par catégorie afin de mettre en lumière toute spécificité éventuelle.

TABLEAU N°1 : QUI PARLE DE QUI ?

DE QUI ON PARLE

QUI PARLE	Objet du discours Locuteurs	Police Justice	Elus	T.S.M. Enseign	Béné- voles	Groupes Pression	Victimes	Délin- quants	Malfai- teurs	Loubards	Bandes	Jeunes	Mère	Autres (groupes visés)	TOTAL
	Journaliste	14	7	2	5		22	11	2	4	4	11 5			87
	Police-Justice	36		5		1	1	24	9	2	5	4 2		1	90
	Elus	13	5	1	1	2	9	11			1	16 2		3	64
	Travailleurs sociaux-médecins enseignants	3	1	1			2	6			1	8	3		25
	Bénévoles	6		6	1		5	15				41 6	1		81
	Victimes	4					1	2	2		2	8 5		1	25
	Groupes Pression (Chevalier de Roubaix)	6						4				1 1		4	16
	Délinquants	1									1				2
	Jeunes Maghré- biens						1	2				2 3			8
	TOTAL	83	13	15	7	3	41	75	13	6	14	91 24	4	9	398

On peut dire que les jeunes en général sont le plus fréquemment l'objet du discours. Mais si l'on parle beaucoup d'eux, eux-mêmes n'évoquent personne et on ne les retrouve même pas ici parmi les locuteurs. En évoquant plus en détail les propos concernant les jeunes, on distingue assez nettement deux groupes de locuteurs. Le premier assimile jeunes à délinquants ; il est essentiellement constitué par les victimes.

Le second ne stigmatise pas et établit une différence nette entre jeunes et délinquants ; il s'agit surtout des bénévoles, des magistrats et des policiers.

Pour d'autres types de locuteurs, la frontière n'apparaît pas toujours avec précision.

Alors que les jeunes font souvent l'objet du discours et ne sont pas locuteurs, c'est l'effet inverse qui peut être observé pour d'autres catégories. C'est le cas, en particulier, des groupes de pression qui citent mais sont rarement cités, et des bénévoles qui sont souvent locuteurs et dont on parle peu(1).

Dans leur discours, les élus parcourent assez largement le champ en s'intéressant aux jeunes, en évoquant les policiers(2), en s'inquiétant des délinquants et en se préoccupant des victimes. Eux mêmes ne sont cités que par trois types de locuteurs : les journalistes, eux mêmes et les travailleurs sociaux. Il semble donc que l'intérêt des élus pour la prévention de la délinquance et la lutte contre l'insécurité ne soit pas clairement perçu par l'ensemble des acteurs, à la fin de l'année 84, tout au moins.

(1) Les groupes de pression sont 16 fois locuteurs et 3 fois objet du discours.

Les bénévoles sont 81 fois locuteurs et 7 fois objet du discours.

(2) Nous ne retenons ici que les policiers car si les élus en parlent, ils n'évoquent, par contre, jamais les magistrats.

Les journalistes évoquent presque toutes les catégories, tout en mettant plus particulièrement l'accent sur les victimes.

Une catégorie se distingue des autres : elle totalise le plus grand nombre de citations et parle, avant tout, d'elle même : il s'agit de celle regroupant police et justice. A la suite d'un traitement séparé, on constate que la tendance à parler de sa propre corporation est plus forte chez les policiers que chez les magistrats. On remarque aussi que les policiers parlent très peu des magistrats et que la réciproque est également vraie. (1).

Partant de l'insécurité et de la délinquance, le journal, par le biais des propos des différents locuteurs, met l'accent sur les jeunes, sur les policiers et les magistrats, puis sur les délinquants. Alors que l'une des fonctions positives du dossier est d'élargir le débat en allant du particulier au général, on peut se demander si l'un des effets pervers n'est pas de favoriser une assimilation entre les jeunes et les délinquants et contribuer au renforcement des préjugés plutôt qu'à leur remise en cause.

II - UNE MISE EN PERSPECTIVE

Alors que les informations quotidiennes privilègent les faits, un dossier peut introduire une dimension supplémentaire en donnant une idée d'évolution, en liant les faits aux causes et aux actions possibles, en historicisant.

Nous nous sommes donc penchés sur le contenu des articles pour relever l'existence de constats, de diagnostics ou de propositions relatifs à l'insécurité et à la délinquance.

Sur 81 articles, 9 ne font ni constat, ni diagnostic, ni proposition.

(1) Trois policiers citent les magistrats et deux magistrats parlent des policiers.

En établissant deux catégories parmi les magistrats, la première regroupant Procureur de la République, Substitut, Juge d'Application des peines et Juge d'instruction, et la seconde les Juges pour enfants et le syndicat de la magistrature, on voit que la première est la seule à être locuteur et que la seconde apparaît deux fois dans les propos d'autres locuteurs.

Par contre, 36 font des constats
29 font des diagnostics
43 font des propositions (1).

Curieusement, on trouve davantage de propositions, que de constats ou de diagnostics.

Parmi les personnes qui font des propositions,

16, ne font ni constat ni diagnostic préalables,
7 font des constats
13 font des diagnostics
7 font, à la fois, constats, diagnostics et propositions.

Face à l'ensemble des propositions formulées, nous avons tenté un regroupement par catégories. Nous sommes finalement parvenus à élaborer cinq types de propositions allant des plus répressives aux plus humanistes.

Tableau n°2 : Recensement des propositions

On constate l'importance accordée à la fois à la répression et à la prévention avec pour cette dernière, une préférence (ou une meilleure connaissance) pour les actions traditionnelles (Les CCPD, par exemple, ne sont évoqués que trois fois).
Des différences existent cependant selon les types de locuteurs.

Tableau n°3 : types de propositions selon les catégories de locuteurs

Les propositions de type hyper-répressif émanent le plus souvent des victimes.

Les policiers et les magistrats -mais aussi les élus dans une moindre proposition- préconisent des mesures répressives.

(1) Le total de 108 s'explique par les cumuls.

Le tableau n°5 situé en annexe recense le nombre de constats, de diagnostics et de propositions par article.

Tableau n°2 : Recensement des propositions

	Contenu	Exemples	Nombre de propositions
Type A	Hyper-répressif	Expulsion Exemplarité de la peine	5
Type B	Répressif	Répression Discipline Efficacité de la police	23
Type C	Prévention "Classique"	Animation Sport	18
Type D	Prévention Moderniste	été jeunes C.A.J. CCPD TUC - TIG	11
Type E	Humanisme	Amitié Assistance Action spirituelle	5
Type F	Autre	Prudence information	2

**Tableau n°3 : Types de propositions selon
les catégories de locuteurs**

	Type A	Type B	Type C	Type D	Type E	Type F
Journaliste		2		1		1
Police-Justice		7	1	3		
Elus	1	6	8	3	2	
Travailleurs sociaux Enseignants-Médecins		2	5	1		
Bénévoles		3	1	2	3	
Victimes	3	1	2	1		
Groupes de Pression		2	1			
Jeunes						1
Lecteurs	1					

Les élus -et les travailleurs sociaux- semblent convaincus par la prévention classique. La prévention "moderniste" est moins souvent mise en avant. Mais, lorsqu'elle est proposée, c'est par les policiers et les élus -plus rarement par les magistrats qui avancent surtout les TIG- et quasiment pas par les travailleurs sociaux. Rappelons ici que les policiers qui ont la parole dans le dossier sont le plus souvent des policiers en civil, généralement plus favorables aux nouvelles mesures que les policiers en tenue.

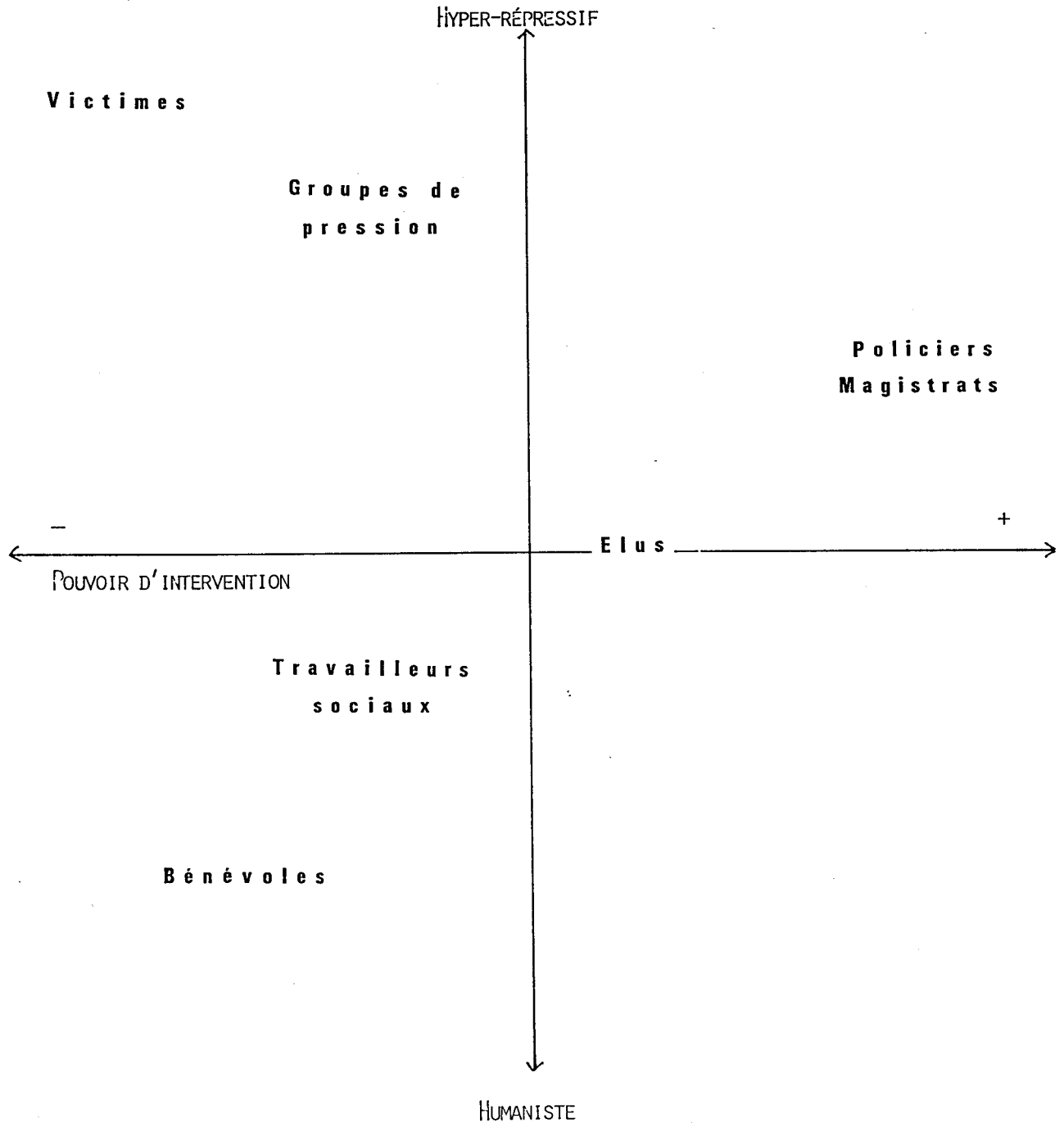
Enfin, le type humaniste se trouve surtout chez les bénévoles.

Si on ne garde que les catégories de locuteurs les plus significatives pour les situer sur un schéma, on peut constater que les catégories qui s'opposent le plus, à travers leurs propositions, sont les victimes d'une part et les bénévoles d'autre part (1).

Nous pouvons alors tenter l'élaboration d'une représentation graphique mettant en relation, pour les différentes catégories de locuteurs, les types de propositions et les possibilités réelles d'intervention. On peut alors remarquer que les propositions extrêmes émanent des locuteurs ayant le moins de possibilités d'intervention.

(1) Voir graphique n°1 en annexe.

Schéma n° 1 : Types de propositions selon la position du locuteur et son pouvoir
d'intervention face à la délinquance et à l'insécurité



III - LE POIDS DES IMAGES

Lieu de dédramatisation, de mise en perspective, d'ouverture, le dossier peut constituer un apport neuf et enrichissant pour le lecteur. Par la variété des locuteurs et des propos susceptibles d'être tenus, par les possibilités de recul et d'analyse, on peut légitimement attendre de la nouveauté.

Pourtant, tout en feuilletant les pages, on est vite tenté d'oublier les quelques articles qui annoncent, chiffres à l'appui, que la délinquance stagne ou régresse. Les témoignages des victimes et surtout les photos soigneusement choisies montrent au lecteur qu'il aurait tort de se rassurer trop vite.

Qui ne serait pas frappé par ces images de vandalisme qui occupent un tiers de la surface des photos ? (1).

Certes, les policiers sont très présents (2). Mais, plutôt que de tranquiliser le lecteur en lui montrant qu'il est bien protégé, cette profusion d'uniformes ne risque-t-elle pas d'aboutir à l'effet inverse en sous-entendant tout d'abord qu'un tel déploiement de forces ne se fait pas sans raison et ensuite que cela n'empêche rien -la preuve étant apportée par les photos de vandalisme-?

Et quel curieux moyen de calmer les esprits que de terminer le dossier par un article sur les armes, intitulé : "Le marché de la gachette . Les restrictions sur la vente de certaines armes n'empêchent guère les amateurs, bien ou mal intentionnés, de se constituer un dangereux arsenal". On y développe largement l'idée que "l'usage des armes à feu se banalise. Du grand banditisme au petit loubard"(3). Et pour bien informer/effrayer le lecteur, une collection de revolvers des plus simples aux plus sophistiqués s'étale sur deux photos.

Nous avons évoqué plus haut les risques d'assimilation des jeunes et des délinquants Ici, c'est de l'amalgame entre grande et petite délinquance qu'il est question.

Que va retenir le lecteur dans tout ça ?

(1) Tableau n° 6 : Répartition des images

(2) Près de 25% des photos représente des policiers.

(3) Article du 18.12.1984.

On peut se demander si certaines pièces de la mosaïque n'ont pas plus d'éclat que d'autres et si, par les associations qu'il permet, le dossier "insécurité - délinquance" ne vient pas renforcer les opinions préexistantes et contribuer à la pérennité du sentiment d'insécurité.

TROISIEME PARTIE

LES POLITIQUES D'ORDRE DE LA CITE

Classiquement, l'ordre de la cité passe par la mise en oeuvre d'une "politique criminelle" qui désigne tous les moyens déployés pour lutter contre la délinquance. On peut considérer aujourd'hui que cette optique privilégie trop la solution judiciaire et répressive au détriment d'autres types d'interventions plus sociales dont les effets sont peut-être moins directs mais peut-être pas négligeables dans la résolution des pratiques désignées en termes de délinquance. Nous préférons donc parler de politiques d'ordre public en désignant par là l'ensemble des interventions qui concourent à assurer le respect des règles sociales par le citoyen. Ceci indique, par exemple, qu'une politique d'animation qui favorise l'insertion sociale des jeunes dans leur quartier contribue tout autant à la mise en oeuvre d'une politique d'ordre public qu'une stratégie d'îlotage menée par une section de police urbaine.

I - LA CIBLE SOCIALE DES POLITIQUES D'ORDRE PUBLIC ET DE SECURITE

Toute politique publique se fixe une cible et un objet. En commençant par se poser la question : "qui est interpellé par les politiques d'ordre public et de sécurité", on est amené à se poser la question de la constitution d'un champ qui s'est construit progressivement autour de problèmes sociaux et d'interventions institutionnelles. Or, depuis quelques années, la cible des politiques d'ordre public est identifiée pour une bonne part à travers les prismes du discours sécuritaire. La force de ce discours est d'avoir réussi à imposer l'idée de l'association entre désordre et immigration. C'est devenu banal de penser que la présence de communautés étrangères dans la cité apparaît comme un facteur de désordre, mettant en cause les équilibres sociaux et l'harmonie des relations sociales. D'une manière générale, la représentation sécuritaire a renforcé l'idée que le désordre est le fait d'individus ou de groupes nettement circonscrits. L'objet de notre propos ne nous permet pas de nous étendre sur les liaisons entre délinquance et immigration .

Rappelons que l'argumentation décisive du discours sécuritaire s'appuie sur la sur-représentation des immigrés parmi les personnes incarcérées. La difficulté est que ce constat renvoie aux procédures judiciaires et aux inégalités de traitement devant la loi selon l'appartenance sociale et ethnique. Ce n'est donc pas un indicateur fiable ni dans un sens, ni dans un autre. Dans les statistiques de police, l'analyse de la rubrique des personnes mises en cause indique que la sur-représentation des immigrés n'est pas une constante : elle existe dans certaines communes, pas dans d'autres. Ce constat renvoie donc à des cas de figure particuliers : parmi les personnes mises en cause, la part des immigrés peut-être supérieure à celle des français dans certaines communes moins pour des raisons ethniques que pour des raisons sociales, économiques et culturelles.

L'autre élément du discours sécuritaire est le désordre juvénile. Les sondages d'opinion indiquent que le chômage des jeunes est identifié comme la cause première de la délinquance. C'est donc en définitive l'apparente oisiveté des jeunes qui alimente le sentiment d'insécurité. Parmi les propositions souvent émises dans les dispositifs de prévention, figurent en bonne place la lutte contre l'absentéisme scolaire (en retirant les allocations familiales), l'effrondement des valeurs morales (réintroduire l'instruction civique) et le contrôle des jeunes le soir (par les services de police). Le "désoeuvrement" de la jeunesse est donc perçu comme fondamentalement porteur de désordre.

Autant dire que le jeune d'origine immigrée est donc devenu la cible privilégiée du discours sécuritaire. On peut s'interroger sur les effets du processus d'étiquetage et de stigmatisation ainsi mis en oeuvre. Il joue certainement une fonction-miroir (1) :

(1) Michel MARIE et alii, Situations migratoires, Paris, Edts. Galilée, 1977. Dire que l'immigré sert en partie de miroir à la société signifie que ce qui se voit dans ce miroir n'est pas pour une part l'immigré lui-même mais la société dans son rapport à l'immigré.

il contribue à la constitution d'une identité pour des générations d'adultes qui doutent de leurs valeurs et de leur passé. Mais ce processus de stigmatisation renforce aussi les liens internes à la communauté maghrébine favorisant ainsi l'isolement culturel et le renforcement de pratiques de résistance dont la délinquance est une forme particulière. Mais le social est souvent fait de paradoxes. Des mouvements tels que SOS Racisme au niveau national, des associations locales comme Les Craignos à Lille montrent aussi que de cette situation émergent de nouvelles formes de socialité, des pratiques émancipatrices et de nouveaux mécanismes de gestion du social.

II- LES REPONSES ACCORDEES AUX DESORDRES DANS LA CITE

Les modes de traitement de la délinquance sont éclatés. Malgré l'existence d'un droit national et de pratiques judiciaires codifiées, la non-décentralisation de la police et de la justice, un constat s'impose à travers l'ensemble des recherches : il n'y a pas un mode de gestion de l'ordre dans la cité mais plusieurs types de configurations qui répondent aux rapports des institutions au local et des stratégies municipales par rapport au couple prévention/sécurité.

Traditionnellement, deux ensembles institutionnels ont en charge la question de l'ordre public : d'abord, celui de l'action sociale et de la prévention, ensuite, celui des instances de répression et de jugement. Chaque ensemble, avait, et garde pour l'essentiel, ses règles propres de fonctionnement et de financement. Pour le secteur de l'action sociale, les financements constituent l'un des enjeux qui sont au principe de la formation d'un champ relativement autonome d'agents en concurrence pour leur contrôle et leur gestion tandis que le fonctionnement de la police et de la justice répond aux règles habituelles des administrations centralisées. De ce point de vue, les nouveaux dispositifs de prévention (1)

(1) L'utilisation de cette formule indique qu'il ne faut pas restreindre l'analyse à la seule action du CNPD. Il y a un effet d'entraînement avec d'autres dispositifs : été-jeunes, développement social des quartiers, ZEP, etc.

tendent à perturber les règles traditionnelles d'octroi des subventions. Le champ de la prévention est de plus en plus dans la situation de négocier une part de ses financements sur programme. Quant à la police et à certains secteurs de la justice, leur modernisation et leurs marges d'autonomie passent aussi par des lignes budgétaires qui échappent à leur hiérarchie de tutelle. C'est ainsi qu'un petit commissariat peut espérer obtenir son informatisation ou des moyens modernes de transmission par le biais de son implication dans un CAP "Sécurité dans la ville" pour le CNPD alors qu'il aurait du attendre plusieurs années par la voie normale. Mais les procédures de financement ne sont pas les seules qui contribuent à recomposer le champ de la gestion de l'ordre public dans la cité. Le transfert de certaines compétences et de charges sur d'autres agents constituent un autre enjeu décisif dans la motivation des institutions à redéfinir leurs positions par rapport à d'autres types d'agents.

En effet, à titre d'exemple, l'implication de la police dans tel ou tel dispositif de concertation, est liée en partie aux avantages que d'institution peut tirer de celle-ci. On sait que les charges indues constituent une part importante des demandes faites à la police (1). A travers sa participation à un conseil communal de prévention de la délinquance, un commissaire de police peut demander à une municipalité de prendre en charge les objets trouvés ou la délivrance des cartes d'identité. Il peut également tenter de mettre en place des procédures de renvoi sur les travailleurs sociaux de certains appels concernant les femmes battues, les querelles de voisinage, les tentatives de suicide, etc. D'ores et déjà, on assiste à des transferts de charges (2).

(1) Une enquête de l'inspection générale de l'administration en 1985 fait apparaître un aspect essentiel du travail policier : la réception et ce traitement des appels non pénaux représentant environ 60 % des appels.

(2) Dans de nombreuses villes, les commissariats ont réussi à obtenir que la délivrance des cartes d'identité soit prise en charge par les mairies. Dans certains cas, des procédures de renvois sont progressivement mises en place. C'est le cas à Roubaix entre la police nationale et le bureau d'aide aux victimes.

A l'inverse, une régie technique de quartier, est amenée à interpellier la police municipale pour qu'elle ouvre une antenne sur le quartier afin d'améliorer la sécurité et interpellier la police nationale pour qu'elle s'implique dans un dispositif de quartier afin de lutter contre les méfaits de la drogue (1).

Il ne faut cependant pas sous-estimer les cohérences internes aux actions de police, de justice et d'action sociale qui sont régies par des frontières traditionnellement bien établies. L'étude du fonctionnement des conseils communaux de prévention de la délinquance laisse ressortir quelques observations principales.

II a-La Police

A la fin des années 70, on a beaucoup parlé de la guerre des polices en entendant par là les querelles entre différents services de la police nationale ou les rapports souvent difficiles entre policiers en tenue et policiers en civil. Aujourd'hui, si certaines rivalités semblent s'être estompées, les différences de statuts et de mentalités continuent à régir des rapports parfois difficiles entre policiers en tenue, civils, gendarmes et policiers municipaux.

Après que les policiers "déshabillés" (2) aient pratiquement quitté la scène des commissariats en raison des directives des polices urbaines, les conflits entre gardiens en tenue et civils ont considérablement diminué même si les nouvelles prérogatives judiciaires des gardiens depuis janvier 86 ont été parfois mal perçues par certains inspecteurs de police. Par contre, la multiplication des polices municipales depuis 83, dans le contexte du développement du sentiment d'insécurité, ont souvent été une pomme de discorde

(1) C'est le cas du quartier Alma-Gare à Roubaix.

(2) Cette expression fait référence à des policiers en tenue qui ne portaient pas l'uniforme. C'était le cas des brigades de surveillance nocturne (BSN) chargées de faire du flagrant délit.

au niveau local. On distingue en fait deux cas de figure.

Dans le premier cas, la police municipale prend en charge des aspects du travail policier considérés comme peu valorisants : la circulation, le stationnement illicite, les sorties d'école, la surveillance de bâtiments municipaux, etc. En théorie, le commissaire de police a donc des effectifs supplémentaires à mobiliser dans la lutte contre la délinquance. La perception des policiers municipaux par leurs homologues nationaux est alors plutôt bonne : ils sont reconnus comme utiles et ne représentent pas une menace même dans le cas d'effectifs importants comme à Lille. Il arrive cependant que cette situation entraîne un malaise chez les policiers municipaux qui sont alors objectivement considérés comme des sous-policiers. C'est alors que l'on voit apparaître des revendications sur les uniformes ou sur l'armement.

Dans le second cas de figure, la police municipale a une visée sécuritaire explicite. Elle constitue alors un enjeu politique. La création de ces polices municipales a souvent été l'oeuvre de municipalités de droite conquises sur la gauche en 83. Dans certains cas, la création est aussi liée à de mauvais rapports entre la police nationale et la municipalité (cas de villes à direction socialiste). Dans ces situations, la police municipale est mise en place pour compenser l'inefficacité ou les manques du commissariat local d'où des rapports presque toujours conflictuels entre les deux polices. On constate d'ailleurs que ce sont plus souvent les aspects symboliques qui constituent la trame du discours du policier de base (l'uniforme, le revolver, le véhicule, les transmissions) que les aspects structurels (la compétence, l'autonomie, la formation, etc). Dans la hiérarchie policière, on constate alors que le maire demande aux policiers nationaux de s'occuper de la circulation alors que les policiers municipaux ont le beau rôle en faisant de l'ilotage avec des chiens. Mais avec le temps, un compromis s'installe le plus souvent entre les deux polices au moins dans les rapports hiérarchiques. A Nîmes, par exemple, un protocole d'accord est signé en 85 malgré les consignes nationales

qui déterminent les terrains respectifs d'intervention. A Roubaix, les commissaires de police assurent la formation des policiers municipaux. Ceci étant, il ne faut pas sous-estimer les réticences de la base policière : chacun développe la logique de son institution, les transmissions d'informations sont rares en dehors du rapport journalier. N'oublions cependant pas que dans certains secteurs de l'activité économique la concurrence peut-être aussi un élément d'émulation et de dynamisme. Concernant le travail de police, il reste à savoir si cette concurrence ne favorise pas le développement d'une logique sécuritaire au détriment des actions préventives. Ce qui est certain, c'est que les rapports entre police municipale et police nationale ne se jouent jamais dans les instances de concertation et au sein des CCPD. C'est dans le quotidien, dans les rapports personnels que sont surmontées les difficultés le plus souvent à l'occasion d'un changement de commissaire (1).

II b-La justice : des magistrats à l'éducation surveillée

La justice est, par définition, le garant de l'ordre public. Pourtant, l'action des magistrats en particulier, échappe le plus souvent au local. A l'échelle de la cité, le rôle de la justice reste très circonscrit à des procédures individuelles qui tiennent peu compte du climat d'insécurité que peuvent entretenir quelques individus. Dans une ville de 100 000 habitants particulièrement réputée pour sa dangerosité, le directeur de la police municipale estime à une centaine le nombre de jeunes perturbateurs de l'ordre public. La justice est souvent la cible des autres acteurs institutionnels : police, mairie, travailleurs sociaux, victimes, etc. Elle prête d'autant plus le flan à la critique que son fonctionnement reste un mystère pour les non-initiés et qu'elle n'était pas armée pour affronter les nouveaux dispositifs de prévention. Dans les conseils communaux de prévention par exemple, non seulement les magistrats sont ceux qui participent le moins aux réunions d'une

(1) Dans les instances de concertation, le seul discours légitime est celui du commissaire central y compris auprès des travailleurs sociaux. Les directeurs des polices municipales sont généralement très discrets dans les CCPD face à des interlocuteurs, dont ils présupposent le plus souvent une hostilité à leur égard.

manière générale, mais ils y vont en ordre dispersé. Face à l'unité de la police, la justice étale bien souvent ses oppositions au grand jour : juges pour enfants, délégués à la probation, services de l'éducation surveillée, représentants du parquet sont loin de toujours défendre le même point de vue. Comme ils sont rarement présents au même moment, le rapport au local des services de justice paraît sinon anarchique du moins flou.

Dans le contexte de la décentralisation, les municipalités, des groupes de pression voire des intervenants sociaux tendent à promouvoir des modes locaux d'interventions pour répondre à un certain nombre de situations individuelles. En provenance des mairies, les juges pour enfants reçoivent de plus en plus fréquemment des listes nominatives indiquant que des mesures répressives accrues doivent être prises vis à vis de jeunes qui créent un climat d'insécurité. Dans certains cas, les maires vont jusqu'à faire des propositions éducativo-répressives. Ainsi à Roubaix, l'ouverture d'une ferme à cinquante kilomètres de la ville est préconisée pour accueillir les jeunes délinquants.

Comme le note Vincent Peyre, "ce genre de propositions soulève en général des réactions très négatives de la part des spécialistes et en particulier des magistrats qui y voient en effet un empiètement et une dépossession de leurs prérogatives. On peut se demander s'il n'y a pas dans ces propositions une logique convergente avec celle qui sous-tend la mise en place de procédures de conciliation et de médiation et donc un conflit latent entre justice prérogative de l'Etat et ce qu'on pourrait appeler une justice échevinale". A cette problématique de la dépossession des prérogatives de l'Etat, on peut cependant opposer la déjudiciarisation de certaines interventions comme élément de progrès favorisant le règlement à l'amiable de certains conflits ou de petits délits. Comme de toute manière

la justice néglige des interventions considérées comme mineures, cela pourrait éviter parfois des évolutions vers des délits plus importants (1).

Paradoxalement, il semble que ce sont les services de l'Education Surveillée qui, dans le secteur judiciaire, profitent le mieux d'une mutation que les nouvelles orientations préventives ont probablement accélérée. A côté de la prévention spécialisée qui apparaît parfois timorée dans ses initiatives en raison de la décentralisation, l'éducation surveillée est souvent considérée comme l'interlocuteur légitime par les mairies. Ainsi, sur la ville de Montpellier, l'équipe de recherche sur la politique criminelle (C. Lazerges), parle "d'une participation effrénée de l'éducation surveillée aux travaux des commissions du CCPD (minimum quatre représentants aux onze réunions effectuées depuis fin sept. 85), avec une volonté affirmée de réunifier tous les travailleurs sociaux (secteurs privés et public)". Dans cette ville, l'Education Surveillée joue un rôle majeur dans la mise en place et dans la gestion d'un projet "Points-Jeunes". Des constatations similaires ont été faites par l'équipe du CLERSE pour le département du Nord (Grande-Synthe, Aulnoye-Aymeries).

On peut cependant se demander si l'éducation surveillée a les moyens de sa nouvelle politique ? Les effectifs semblent bien souvent insuffisants pour mener de front une action institutionnelle, globale - communautaire dirait-on en Amérique du Nord- et les prises en charge individuelles telles qu'elles sont menées classiquement. On peut même se demander si les schémas pédagogiques à la mode dans l'institution (thérapie familiale, analyse systémique) qui privilégient toujours l'intervention sur le noyau familial, ne deviennent pas caduques et contradictoires avec les nouvelles orientations. L'observation empirique de certaines situations (faites par le CRIV et le CLERSE notamment), laisse apparaître que cette mutation risque d'être accompagnée de crises et de conflits à l'inté-

(1) Cela semble être le point de vue que défend Gilbert Bonnemaïson dans le journal "Le Monde" du 22 avril 1986 : "imaginer les expériences de médiation dans les quartiers, n'est-ce pas renouveler le débat sur des petits litiges mal traités par la justice ?".

rieur de l'institution (1).

II c-LE TRAVAIL SOCIAL DE PREVENTION

Le champ de l'animation et de l'action sociale est sans nul doute celui qui est le plus éclaté. D'abord parce que l'Etat a abandonné l'essentiel de ses prérogatives en matière d'action sociale, ensuite parce qu'une large part de l'aide publique est distribuée au secteur associatif. En outre, l'ensemble du secteur de l'action sociale ne concourt pas à une politique d'ordre public tout comme les politiques d'animation peuvent être analysées de façon contradictoire suivant le point de vue d'où on se place. Pour un élu, un festival de rock, un équipement de quartier doivent permettre de satisfaire les besoins des jeunes et donc éviter des actes de délinquance. Des habitants, des policiers peuvent tout aussi légitimement évoquer le rôle perturbateur pour l'ordre public d'une présence massive de jeunes. Toute intervention éducative peut être contestée suivant le système de représentations et de valeurs dans lequel se place le locuteur. On sait aussi que les actions répressives (cf. l'intervention des CRS aux Minguettes en 1982) peuvent engendrer des formes de violence tout à fait exceptionnelles lorsque la prévention disparaît de la scène locale.

L'événement marquant des dernières années est sans nul doute le phénomène des jeunes leaders, les "fixateurs de bande" pour reprendre un terme provenant de la taxinomie administrative. C'est le dispositif Eté-jeunes qui encourage à partir de 1983 ces processus d'auto-organisation de jeunes dans les cités populaires. Ces jeunes ont souvent été responsables sur leur quartier de la conception et de la réalisation des animations. Ces expériences ont, semble-t-il, joué un rôle prédominant dans la pacification et la stabilisation des quartiers dont certains avaient connu une

(1) Cette crise est ancienne. En témoigne la survivance des antennes de Liberté Surveillée dans beaucoup de tribunaux. Elle risque de s'élargir mais le conflit n'est-il pas souvent un facteur de progrès ?

flambée de violence lors de l'été 82. Elles font appel à deux mécanismes complémentaires. L'un se situe au niveau de la gestion du pouvoir politique local ; l'autre au niveau d'une territorialisation de la prévention.

En ce qui concerne le pouvoir politique local, l'objectif est d'établir un consensus social en rapprochant les dominés eux-mêmes de l'exercice du pouvoir. Implicitement on pense que le clivage entre les dominants et les dominés serait atténué par une valorisation des idées de citoyenneté et de participation à la vie locale.

La territorialisation de la prévention vise à circonscrire des vagues de violence potentielles telles que celle de Vénissieux en 81. Si elles parviennent à être rattachées à l'unité géographique, sociale et économique que représente le quartier, elles ne se propagent pas dans un ensemble plus grand, ne contaminent pas d'autres sphères locales et ne prennent pas l'apparence d'un affrontement direct contre l'Etat. Le jeune leader qui devient animateur joue alors la fonction de "garde-champêtre" au même titre que les îlotiers de quartiers (1).

A partir des rôles qu'ils tiennent dans la vie sociale de leurs quartiers et qu'ils sont appelés à tenir comme agents de prévention, on peut s'interroger sur ce qui se joue dans la constitution d'une gestion du local s'appuyant sur des animateurs issus de milieu populaire.

En tout état de cause, ce phénomène a servi de révélateur et a pu être interprété comme un symbole des dysfonctionnements du travail social de prévention traditionnel. En fait, une double conjonction d'éléments a produit une rupture autour des années 80.

(1) Ces idées ont déjà été développées par Dominique DUPREZ in "Stratégies préventives des années 80 : les opérations anti "été-chaud", Les Cahiers de l'animation, n° 48, 1984.

D'abord, les orientations générales de la prévention spécialisée ont amené progressivement les éducateurs à désertier le champ de l'animation de quartier. Une observation sur dix ans (75-85) de la situation à Lille et à Roubaix permet de dégager trois phases dans les orientations dominantes des clubs de prévention :

- dans la conjoncture des années 75, la mode est à l'implication dans la vie associative. On voit les éducateurs quitter les adolescents au profit d'une action globale sur le milieu qui se traduit par une participation effrénée à des comités de quartiers ou à des associations d'habitants. Le plus souvent, l'éducateur se représente comme médiateur des "populations défavorisées" auprès des institutions, notamment des mairies. Mais il n'y va pas à visage découvert.

- au début des années 80, la mode dans la prévention spécialisée passe à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. L'éducateur devient un cadre. Aidé de son attaché-case, il fait du démarchage auprès des institutions pour arriver parfois à la réalisation de montages financiers fort complexes. On entre dans la période de "l'interpartenariat". Devant les difficultés des sorties de stage, une nouvelle période s'ouvre pour la prévention spécialisée.

- les années récentes connaissent un développement des entreprises intermédiaires. L'éducateur troque son blouson de cuir contre la veste en tweed du manager. L'éducateur arpente les couloirs du conseil régional et des ministères pour décrocher les subventions qui vont permettre ici une création d'entreprise de recyclage du verre, là une menuiserie ou, plus souvent, une entreprise de réhabilitation dans le bâtiment qui va contracter avec des organismes HLM.

Ces phases des orientations dominantes de la prévention spécialisée ne sont données qu'à titre indicatif. Dans ce secteur, l'initiative est suffisamment décentralisée pour trouver d'autres orientations pédagogiques qui varient suivant les données locales. La tendance générale a cependant été pour le travail social de prévention de désertier le champ de l'animation à un moment où différents événements dans les "quartiers sensibles" amenaient nombre d'élus locaux à s'intéresser plus sérieusement à cet enjeu.

Ceci a parfois entraîné des attitudes hostiles voire irraisonnées des élus vis à vis de la prévention spécialisée. Ceux-ci ont souvent fait valoir le coût élevé du fonctionnement d'un club de prévention par rapport à des résultats peu visibles. Dans certains départements, on a constaté des ruptures de contrat entre des équipes de prévention et le département. Mais, paradoxalement, si le secteur de la prévention a été celui qui a été le plus exposé aux critiques des pouvoirs publics et celui qui a fait le premier les frais de la décentralisation, il constitue dans le champ du travail social, le ferment d'une nouvelle conception des politiques d'ordre public. En regard du secteur de l'animation socio-culturelle structuré autour d'équipements de type MJC et des centres sociaux, qui a montré très peu d'adaptabilité aux évolutions sociales et institutionnelles des dernières années, la prévention spécialisée reste traversée par un esprit d'innovation qui en fait avec l'éducation surveillée, un interlocuteur privilégié pour ceux qui, dans les municipalités, ont en charge l'ordre de la cité.

A l'occasion d'une analyse des opérations été-jeunes en 83 et 84 sur le département du Nord, une analyse très fine de la constitution des "associations de jeunes leaders", montre clairement les relations étroites entre ces associations et les clubs de prévention. Bien souvent, les jeunes organisés sur un quartier, deviennent un relais des éducateurs de prévention auprès des plus jeunes. En ce sens, on ne peut pas parler de l'émergence d'un néo-travail social. Il s'agit plutôt d'un processus de recomposition du travail social de prévention qui s'appuie, de plus en plus, pour l'exécution des tâches d'animation, sur un sous-secteur semi-professionnalisé. Cette situation permet aussi aux éducateurs de s'investir plus fortement dans divers montages institutionnels concernant notamment les politiques d'ordre public. Ici et là, éducateurs et policiers ne sont plus seulement les protagonistes d'idéologies opposées. Leurs points de vue peuvent se rapprocher notamment par la participation à des réunions de quartier et parfois à des actions communes.

Ne cédonc cependant pas aux illusions. Le repli sécuritaire des instances chargées de la répression risque d'annihiler l'évolution des positions des uns et des autres.

III - L'INVISIBILISATION DES FRONTIERES ET LA CONTAMINATION DES DISCOURS

L'invisibilisation des frontières entre les institutions sociales d'une part, de la justice et de la police d'autre part, s'est assurément produite -même si c'est de manière très partielle- au cours des dernières années. Un premier exemple significatif est celui des rapports de la police à la prévention. Cette invisibilisation peut être entendue de façons diverses.

Dans l'optique la plus sécuritaire, la présence de voitures banalisées ou de patrouilles pédestres constitue une forme de prévention. Dans ce cas, il faut certainement plutôt parler d'une stratégie de dissuasion que de prévention.

L'optique dissuasive est cependant le minimum que l'on trouve dans le discours du policier ; en soi, c'est déjà une évolution par rapport à une conception strictement judiciaire et répressive du métier.

Dans l'optique moyenne, la plus courante, le recours à l'ilotage est considéré comme une forme exemplaire du caractère préventif, moderne, de la police. Il s'agit d'une résurgence du rôle dévolu dans le passé au garde champêtre (1).

(1) "L'ilotier devra être affecté durablement sur un même ilot afin d'établir des relations confiantes avec ses habitants ainsi qu'avec ceux qui, par leurs fonctions, connaissent bien sa population (concierges, syndics d'immeubles, commerçants, animateurs socio-culturels, éducateurs, élus, etc.)(...). Extrait d'une note de service du directeur central de la sécurité publique, 23 juin 1983.

Dans l'optique maximaliste, la police se situe complètement dans une optique préventive voire éducative. L'action des Centres Animation Jeunesse (CAJ) entre dans cette perspective. L'optique de ces centres est de proposer aux jeunes des activités d'animation, notamment sportives, durant les périodes de vacances. Les animateurs sont pour une part des civils, pour une autre part des policiers. Le directeur est suivant les cas un policier ou un animateur civil (par exemple un enseignant). L'idée générale de ces centres est qu'en occupant des jeunes réputés "difficiles", on les dissuade de commettre des délits durant les périodes de vacances où ils sont souvent désœuvrés. L'efficacité de ces centres n'est pas mise en doute mais deux critiques leur sont portées.

Une première objection vise leur clientèle. Il semble qu'elle ne correspond pas toujours au public visé. Dans les interviews, les policiers déclarent parfois que ce ne sont pas les vrais délinquants qui fréquentent les CAJ.

Une seconde critique fait référence au temps: l'efficacité d'une action éducative se mesure dans la durée. Les éducateurs de prévention critiquent souvent les CAJ parce qu'ils suscitent des besoins chez les jeunes en activités souvent élitistes (parachutisme ascensionnel, trial,...) tout en n'y répondant que pour une période très limitée (les vacances). Les éducateurs doivent ensuite gérer les restes pour reprendre leur expression.

Mais ce qui surprend le plus dans les observations empiriques, c'est l'hostilité d'une large majorité de policiers aux CAJ (1). Pour le policier de base moyen, la notion de policier-animateur est un dévoiement du métier. Alors que pour la hiérarchie, les CAJ doivent permettre d'améliorer l'image de la police dans la population, pour les gardiens de la paix et les inspecteurs

(1) Dominique DUPREZ a mené une enquête fine par interviews et observations participantes sur le travail policier à partir de deux commissariats centraux : Roubaix et Dunkerque.

ils peuvent contribuer à une perte d'autorité de la police sur les jeunes.

Cette appréciation se traduit dans les motivations des policiers à s'engager dans un CAJ. Il s'agit bien souvent de moniteurs de sport, ce sont donc des policiers en marge de l'institution. Ils sont alors motivés par la pratique d'une activité qu'ils maîtrisent mais qui ne rentre pas habituellement dans leurs missions professionnelles. Dans les autres cas, les motivations sont toujours matérielles (prime) ce qui fait que les policiers de Nanterre viennent au CAJ de Roubaix, ceux de Roubaix au CAJ de Dunkerque, etc. Il y a très peu de policiers qui acceptent de travailler dans le CAJ de leur circonscription ou d'une circonscription voisine. On est donc assez loin des idées initiales de la hiérarchie.

Ceci n'enlève rien aux mérites du dispositif et, notamment, des appréciations souvent enthousiastes des jeunes face au savoir-faire des policiers opposé au savoir-dire des éducateurs.

On voit cependant ici les limites de l'ouverture de l'institution policière à la prévention. Elle est souvent portée à bout de bras par la hiérarchie et il ne faut donc pas sous-estimer la représentation traditionnelle du métier qui est profondément ancrée chez les gardiens de la paix et dans le corps des inspecteurs. Pour la même raison, la place de l'îlotage est reconnue par le policier moyen mais c'est une place dévalorisée, résiduelle par rapport à l'action répressive qui est considérée comme l'activité typique et principale dans l'exercice du métier.

D'autres aspects de l'invisibilisation des frontières concernent la mise en place de processus de renvoi d'une institution sur une autre. Si on garde l'exemple de la police, on peut constater dans certaines villes des interactions nouvelles entre des institutions sociales et le commissariat. C'est le cas à Roubaix. A partir d'un exposé au conseil communal de prévention de la délinquance, un

inspecteur de police rendit compte d'une enquête locale qui montrait que 60% des appels enregistrés par la police ne présentaient aucun caractère pénal (1). C'est à cette occasion que s'est établi un premier contact entre le commissariat et le bureau d'aide aux victimes (la SIAVIC).

Une expérience de trois jours entre la police et la SIAVIC fut tentée avec succès. L'idée générale est qu'un accompagnement social suive l'intervention policière. "Le lendemain de l'intervention de la police, alertés par celle-ci, nous nous rendons sur les lieux, explique une des permanentes, rencontrons les gens, leur proposons notre aide". Ce type d'expérience n'est pas isolé même si elle est encore peu fréquente. Mais les risques de dérapage ne sont pas nuls. Un problème majeur est posé en effet par l'existence de frontières rigides entre les institutions de répression et ceux d'action sociale. Il est certainement anormal que la police doive régler des problèmes d'hébergement suite à un différent familial après dix-huit heures parce qu'il n'y a pas de service social d'urgence. Ces demandes sociales non seulement détournent la police de ses missions essentielles mais le plus souvent ses agents ne sont pas capables d'y apporter des réponses satisfaisantes. En même temps, les processus de renvoi qui se mettent en place, comme dans le cas de la SIAVIC à Roubaix, relèvent essentiellement des initiatives municipales et s'appuient, pour une part, sur des bénévoles. Or, le recours au bénévolat n'est pas sans danger. Il peut conduire à des actions de stigmatisation de certains groupes sociaux par d'autres.

(1) Le Journal Nord-Eclair dans son édition du 8 mars 86 fait également état de ce problème : "Fausses alertes, différents familiaux, querelles de voisinage, "personne désespérée" selon le terme des rapports de police, autant de cas certes parfois dramatiques, mais qui viennent s'ajouter pour les policiers à ce qui devrait être leur tâche prioritaire : la lutte contre la délinquance. "Et puis surtout on ne peut souvent rien faire, avoue un inspecteur. Car même si on arrive à calmer la dispute, on n'en supprime pas la cause et elle peut recommencer, plus gravement, dès que nous sommes remontés dans le car".

Dans les expériences en cours, on ne voit jamais d'implication des services sociaux (1). Si les services publics et les associations financées par l'argent public restent sur leurs positions traditionnelles, on risque de voir se renforcer la segmentation déjà trop forte de l'assistance sociale.

La contamination des discours est un autre constat qu'on peut dégager des évolutions en cours concernant les politiques d'ordre dans la cité. On assiste à des inflexions sensibles dans les propos tenus par certains travailleurs sociaux. Confrontés à des difficultés relationnelles avec les jeunes, certains intervenants sont amenés progressivement vers des positions sécuritaires. Ici aussi le recours à l'exemple peut permettre d'éclairer notre propos.

Une situation typique concerne le cas d'une municipalité du Nord dirigée par des socialistes et dont la politique pouvait être considérée comme permissive au point où elle avait refusé de mettre en place un CCPD pour ne pas procéder à un étiquetage de certaines couches sociales. L'observateur fut donc surpris de voir la mairie interpellier le Procureur de la République pour l'inciter à prendre des mesures répressives vis à vis de trois jeunes filles d'origine maghrébine qui importunaient régulièrement des animatrices d'une maison de quartier. Du lait versé sur l'automobile de l'une d'entre elles avait entraîné cette mesure de rétorsion nonobstant de longues années d'efforts en direction des jeunes et la défense d'une ligne préventive. L'éducation surveillée qui assurait le suivi éducatif de deux de ces filles n'a été mise au courant que par le juge pour enfants lui-même saisi par le Procureur de la République. Le service concerné est pourtant en liaison constante avec le secteur animation de la municipalité.

(1) Dans les dispositifs de prévention, la présence des DDASS est une des plus faibles qu'il soit.

On voit là un exemple de glissement de plus en plus fréquent d'instances chargées plus particulièrement des tâches préventives vers des positions autoritaires qui servent d'exutoire à des stratégies d'animation peu efficaces. Le processus de "contamination des discours" semble être assez unilatéral. Il touche plus ceux qui sont dans le champ de l'éducatif et de l'action sociale que ceux qui ont principalement en charge les problèmes de sécurité. Si un point de vue pragmatique concernant la question du couple répression - prévention prévaut au sein du CNPD, à l'échelon des municipalités il risque de ne pas toujours être tenu. L'observation montre que le risque n'est pas mince de voir les instances chargées de la sécurité donner le ton dans les conseils communaux de prévention de la délinquance. L'inégalité des positions statutaires entre ceux qui appartiennent à une administration (police - justice) et ceux qui relèvent du secteur associatif (travailleurs sociaux), contribue à renforcer la prééminence d'un discours sur l'autre.

IV-VAINCRE LE SENTIMENT D'INSECURITE ?

Le succès d'une politique d'ordre de la cité ne se mesure pas seulement à l'aune de la résolution de problèmes réels. Elle a aussi à voir avec l'imaginaire qui, en l'occurrence, a un nom : le sentiment d'insécurité.

Délinquance et insécurité sont, aujourd'hui, le sujet de nombreux discours, d'interrogations diverses. On évoque les statistiques, on cite tel fait relaté par les media ou le voisin, et l'insécurité devient préoccupation quotidienne et danger pour tous.

A propos de la ville de Paris, le Vicomte de LAUNAY écrivait, en 1843 : "Nous voilà donc revenus aux jours heureux du Moyen Age, alors que les rues étaient désertes et sombres. On n'entend parler depuis un mois que d'attaques nocturnes, de guet-apens, de vols audacieux... Ce qu'il y a d'effrayant, c'est la noble impar-

tialité des assaillants : ils frappent également le riche et le pauvre (...). Autrefois, la misère avait au moins ce privilège, la sécurité ; elle ne le possède plus" (1).

Le sujet n'est donc pas nouveau. Ce qui a changé, c'est surtout sa résonnance et son utilisation.

C'est très souvent à la suite de campagnes de presse sur tel crime particulièrement spectaculaire ou plus généralement par l'accumulation quotidienne, régulière et lancinante, de petits faits que le sentiment d'insécurité s'éveille. Son lien avec la violence objective est généralement très faible : il n'y a que très rarement de relation directe entre cette peur de l'agression, cette angoisse diffuse, et la violence vécue par soi-même ou ses proches.

Dans la préface de son ouvrage, J.C. CHESNAIS (2) s'interroge sur les raisons de l'apparente montée du sentiment d'insécurité et évoque cinq facteurs :

- Les actes de délinquance qui sont en augmentation (petits cambriolages, vols de voiture) sont parmi les plus générateurs d'insécurité car ils sont perçus comme une atteinte à l'intimité personnelle .

- L'importance des média avec leurs informations redoutables, sanglantes, qui contribuent à accréditer l'idée d'insécurité, surtout auprès des personnes fragiles, âgées, isolées.

- La prolifération des dispositifs de sécurité et l'information sur ces dispositifs qui ont pour résultat de créer de nouveaux

(1) Lettres parisiennes citées dans CHEVALIER (Louis), Classes laborieuses et Classes dangereuses, Paris, Coll. le livre de Poche, 1978, p. 36.

(2) CHESNAIS, (Jean-Claude), Histoire de la violence, Paris, Robert Laffont, Coll. Pluriel, 1981, pp. 17-18.

réflexes de peur. (il faudrait, par exemple, s'interroger sur les effets des dossiers de presse sur l'insécurité, des tracts à l'usage des automobilistes pour éviter le vol de leur voiture, etc...).

- L'abaissement du seuil de tolérance à la violence lié aux progrès de l'esprit démocratique.

- Le mouvement antagoniste entre violence réelle et insécurité : la diminution de la violence qui augmente la sécurité objective rend plus insupportable ce qui reste d'insécurité.

La prévention de la délinquance pose donc aussi un épineux problème de communication. Paradoxalement, un dispositif de type conseil communal de prévention de la délinquance peut contribuer à nourrir un sentiment d'insécurité. Une campagne publicitaire menée par la police pour amener les automobilistes à mieux se protéger du vol, n'a pas toujours des effets visibles. Ils peuvent même devenir pervers dans des communes peu touchées par la délinquance.

Le sentiment d'insécurité produit des désignations sociales. En ce sens il est dangereux parce qu'il met à l'index certaines catégories de population : les jeunes, les immigrés, les marginaux. En s'appuyant sur la notion de fonction - miroir(1) forgée par Michel MARIE, il apparaît que cette production imaginaire a un sens. Elle contribue à construire un consensus social autour des valeurs dominantes de notre société. Certains diraient que ce consensus contribue à renforcer l'idéal-démocratique. A l'état latent il ne fait peut-être qu'introduire la nécessaire normalisation du tissu social dans une société en changement. Dans certaines

(1) Dans un autre cadre théorique, René Girard utilise le phénomène du bouc émissaire cf. René Girard, La violence et le sacré, Paris, Grasset, 1972. C'est cette optique que reprend M. Autès, La délinquance ou la parole marquée, Contradictions, n° 40-41, 1984. Ces différentes approches se rejoignent quant à l'interprétation de ce phénomène.

situations locales, le sentiment d'insécurité est relayé par les instances du pouvoir officiel, notamment celles qui ont le monopole de la violence légitime. Dans ces cas là, le jeu social est perturbé, le rapport des forces devient inégal. Au lieu de contribuer à euphémiser les rapports de classes, le sentiment d'insécurité devient une arme pour accentuer les fractures du social, pour marginaliser durablement certaines catégories de population.

QUATRIEME PARTIE

REDEFINITION DES POLITIQUES LOCALES FACE A LA DELINQUANCE ET A L'INSECURITE

Au cours des dernières années, les problèmes liés à la délinquance juvénile et la marginalisation que peuvent vivre certains jeunes ont donné lieu à bien des discours, textes et interventions(1).

Les années 80, constituent, à ce propos, un tournant important.

Si les premières expériences marquantes dans la prévention de la délinquance datent de l'après-guerre, il a fallu attendre les années 60 pour voir une institutionnalisation : on assiste, en 1959, à la création de la Fédération Nationale des clubs et équipes de Prévention et, en 1963, à celle du Comité National des clubs et équipes de Prévention.

Les années 70, se caractérisent surtout par des questionnements, qu'ils soient "de gauche" ou "de droite".

C'est ainsi que les fonctions du travail social sont largement remises en cause à cette époque et que le contrôle social arrive au centre des discours (2). Dans le même temps, le problème de l'efficacité de la prévention est posé avec beaucoup de force(3).

Ce deuxième point verra un prolongement avec le rapport Bonnemaison qui, analysant les réponses à la délinquance, met en avant à la fois les limites de la répression et les insuffisances de la prévention. Selon les auteurs du rapport, les collectivités locales ont un rôle primordial à jouer car l'efficacité de l'action ne peut passer que par une appréhension des problèmes du terrain pour une adaptation du dispositif. Les politiques et les institutions, fussent-elles répressives, n'ayant pas pu faire reculer l'insécurité, d'autres acteurs doivent être mobilisés, confrontés, associés, pour

(1) Pour éviter de trop longs développements, un tableau situé en annexe, récapitule les principales dates-clés.

(2) Entre autres dans les travaux de M. Foucault, R. Castel et J. Donzelot.

(3) Avec, en particulier, le Rapport Peyrefitte, Réponse à la Violence, 1976.

inventer de nouvelles stratégies en s'appuyant sur la vie associative et en tenant compte des capacités d'action de la population.

"Aussi, les communes doivent-elles accepter de collaborer avec l'Etat dans l'oeuvre nationale de prévention de la délinquance. Observatoires privilégiés, elles doivent être aussi les outils principaux de l'animation et de la coordination des différents services extérieurs de l'Etat en matière de prévention"(1). Il s'agit de mettre sur pied une intervention concertée, une action conjointe des services de l'Etat, des collectivités locales et des associations concernées par le problème de la délinquance.

Depuis 1982, la décentralisation aidant, les élus locaux ont fait une entrée en force dans le champ de la prévention de la délinquance, lequel était traditionnellement occupé par les acteurs du travail social. Ces derniers, sans être mis aucunement à l'écart, voient leurs compétences remises en cause dans une mise en concurrence avec des non professionnels et dans une collaboration jusque-là presque impensable avec des instances répressives. Leur crainte : une mise en tutelle, la transformation de certaines initiatives en enjeux politiques et la destabilisation de la prévention au profit de la répression.

Quant aux élus, ils sont appelés à jouer un rôle plus actif, dépassant largement le modèle administratif classique et à intervenir comme acteurs véritables, se mêlant de pratiques toutes nouvelles pour eux sans être pour autant déchargés d'autres tâches.

Confrontés à de nouveaux enjeux, les différents intervenants ont à se répartir des territoires et à édifier de nouvelles stratégies :

- négociation de sphères d'influence entre élus locaux et professionnels de l'Action Sociale
- au sein même du travail social, intervention des professionnels dans des domaines d'activité plus étendus (santé,

(1) Rapport Bonnemaison, Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité, Paris, Documentation française, 1982, p.32.

urbanisme, école) où, sur un même terrain, se rencontrent des travailleurs sociaux relevant de différents organismes, ayant suivi des formations différentes et ayant un profil différent. En effet, de plus en plus, par la médiation d'activités de loisirs, les animateurs socio-culturels sont amenés à intervenir dans les mêmes secteurs que les éducateurs spécialisés, y compris et surtout sur le terrain de la prévention de la délinquance.

On peut alors se demander si les deux faces jusqu'alors très distinctes, voire dichotomisées, du traitement de la délinquance, à savoir la répression (traitement d'ordre sécuritaire) et la prévention (action dans un milieu où les phénomènes d'inadaptation sociale sont particulièrement développés) ne vont pas tendre à être gérés de manière moins différenciée, puisque les stratégies mises en place requièrent un travail en partenariat. De plus, au sein même du champ de l'Action Sociale, qu'advient-il de la frontière entre la prévention et l'animation ?

Suite à une implication dans les nouveaux dispositifs, y-a-t-il, chez chacun des intervenants du travail social, de nouvelles définitions de rôles ? Plus particulièrement, chacun d'eux contribue-t-il à une action préventive ou, d'une manière tendancielle, certains sont-ils amenés, en quelque sorte, à effectuer un glissement de rôle vers la répression qu'auparavant seuls les agents de l'ordre public géraient ?

Il semble en fait, que l'objectif des nouveaux dispositifs vise une interpénétration des stratégies sécuritaires et des politiques de prévention, le tout orchestré par le pouvoir local.

La répression présente un avantage fondamental : sa visibilité.

Même si son efficacité n'est pas toujours évidente, en ce qui concerne en particulier la baisse de la délinquance, elle a l'avantage d'être spectaculaire et de convaincre l'opinion que quelque chose se fait.

"La visibilité est au coeur de la fonction du chatiment et les modes d'intervention qui ne se voient "pas" n'atteignent pas le sentiment d'insécurité. C'est pour cette raison que les gens préfèrent des flotiers à des éducateurs, car même si les seconds sont plus efficaces que les premiers, ils se voient beaucoup moins" (1).

(1) DUBET (François), JAZOULI (Adil) et LAPEYRONNIE (Didier), l'état et les jeunes, Paris, Ed. Ouvrières, 1985, pp. 38-39.

Quant à la prévention, sa nécessité apparaît aujourd'hui indéniable, même si le contenu pose encore problème. Dans le rapport Bonnemaïson, par exemple, on distingue deux types de prévention :

- le premier concerne " la définition des politiques globales en matière de logement, d'éducation, de famille, de répartition du revenu national".

- le second "est destiné plus particulièrement à empêcher un individu à passer à la délinquance" (1).

Il ne s'agit pas, dans les nouveaux dispositifs, de mettre en avant ou de choisir une voie ou une autre. Par contre, il s'agit de mettre en concordance des politiques répressives et préventives, d'apporter aux instances de répression une légitimité plus grande et de montrer comment la prévention participe aussi d'une politique sécuritaire.

Cette redéfinition des politiques locales face à la délinquance et à l'insécurité ne se fait pas de façon uniforme. En fonction de leurs stratégies, des dispositifs qu'elles privilégient, des acteurs qu'elles sollicitent les collectivités locales en arrivent à une redéfinition de leur politique face à la délinquance et à l'insécurité, même si celle-ci n'est pas toujours, dès le départ, pensée dans sa globalité.

(1) Rapport Bonnemaïson, op cit. p. 30.

I - L'IMPACT DES NOUVEAUX DISPOSITIFS

Ce qui caractérise essentiellement les nouveaux dispositifs, c'est le renforcement d'une gestion décentralisée et l'appel à l'initiative locale.

Il s'agit, en effet, en prenant appui sur le secteur associatif et sur les populations concernées, de mobiliser et de responsabiliser des forces nouvelles ; par ailleurs, en suscitant une collaboration interministérielle et un engagement des instances locales, on vise un auto-contrôle et une rationalisation des moyens. On retrouve ces préoccupations aussi bien dans les dispositifs de développement social des quartiers que dans les Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance, pour ne prendre que ces deux exemples. Les uns comme les autres prônent la participation de tous les partenaires concernés, mais la mise en oeuvre peut faire apparaître un certain nombre de différences.

- la conception même des deux dispositifs amène des distinctions non négligeables. Cela tient à la fois à l'objet et aux moyens mis en oeuvre. Ainsi, alors que les dispositifs de DSQ sont surtout centrés sur une rénovation globale des quartiers et ne répondent qu'accessoirement aux problèmes de la délinquance, les CCPD sont, eux, prioritairement conçus pour traiter de la sécurité. Certes, pour les premiers, la rénovation du bâti n'est pas suffisante et l'action doit passer aussi par la prise en compte des problèmes sociaux et culturels. De même, pour les seconds, s'il est nécessaire de privilégier la réponse à l'insécurité en proposant des formes de prévention de la délinquance, celle-ci ne peut pas se faire indépendamment d'une politique globale concernant la famille, l'éducation, le travail, le logement, etc...

Cependant, les priorités existent bien, créant à la fois une distance par rapport à l'objet et une conception politique qui peut s'avérer très différente. Si les DSQ ne répondent que partiellement à la prévention de la délinquance, privilégiant par contre des actions en direction des jeunes par exemple, le dispositif des CCPD est, quant à lui, transversal par rapport aux questions d'animation et de jeunesse et risque parfois de dériver vers une orientation sécuritaire. Lequel des deux participe alors le plus à la prévention ? La question peut se poser.

Ce qui rapproche les deux dispositifs, c'est le décroisement des actions et la prise en compte de phénomènes et d'acteurs nouveaux. De ce décalage de l'objet central, vont découler des distinctions dans les moyens et l'organisation concrète.

Pour traiter de l'insécurité et de la délinquance, on va faire essentiellement appel à des partenaires institutionnels, alors que le développement social des quartiers sollicite la participation des comités de quartiers, des jeunes, etc...

Police et justice, par exemple, ne participent que marginalement (voire pas du tout) aux différentes opérations de développement social des quartiers. Et lorsqu'elles participent, comme à Grande-Synthe, c'est sans mandat réel.

Le type de dispositif choisi entraîne la délimitation d'un champ d'action. Ainsi, la localisation - que ce soit autour d'un quartier ou d'une commune - n'est pas sans effet. Lorsque les acteurs, la représentation et l'engagement institutionnels ou les enjeux diffèrent, l'action entreprise ne peut être invariable.

La multiplicité des dispositifs contribue à renforcer la segmentation des politiques sociales. L'insertion sociale et professionnelle des jeunes, par exemple, transcende aussi bien les opérations Eté-jeunes, les dispositifs DSQ que les CCPD. Cela veut dire aussi que le problème n'est pas géré globalement, y compris par l'acteur municipal. Un organisme qui se place sur le marché et qui n'a pas satisfaction auprès d'un dispositif finit bien souvent par obtenir le financement désiré, même si le projet est peu crédible. D'autres organismes, situés en position de force sur les marchés, émergent sur toutes les lignes budgétaires. C'est aussi vrai de certains quartiers par rapport à d'autres. Des groupes de pression existent et sont souvent fort efficaces.

Cette segmentation des politiques sociales locales contribue à provoquer des trous dans le système de protection sociale.

- A partir d'un même dispositif, on peut aussi repérer des variations sensibles. Ainsi, les Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance d'Aulnoye-Aymeries et de Roubaix, ou encore les dispositifs de Développement social des Quartiers de Roubaix et

de Grande-Synthe n'ont pas le même fonctionnement ni, probablement les mêmes implications. Par exemple, dans le cas de ces derniers la politique de rénovation des quartiers dégradés s'inscrit bien dans un cadre de référence général. Ainsi, dans la procédure de la Commission Nationale pour le D.S.Q., ce qui compte, c'est l'insalubrité des différents secteurs d'une commune, c'est à dire une évaluation chiffrée de l'état de dégradation des quartiers. A partir du bilan des dysfonctionnements concernant aussi bien des logements que la population sur l'ensemble de la ville, certains quartiers sont plus particulièrement ciblés. En 1983, cinq quartiers de Roubaix étaient concernés (1). Deux autres(2) étaient proposés pour les années à venir.

A Grande-Synthe, la Commission nationale acceptait de retenir l'ensemble de la ville comme site de développement social. On voit ici d'un côté la profusion de dispositifs ou encore la multiplication des secteurs d'intervention, et de l'autre côté, une focalisation sur une aire géographique bien délimitée.

Ceci entraîne deux types d'organisation distincts : l'un à l'échelon des quartiers et l'autre à l'échelon communal.

Ainsi, si l'échelon communal existe bien à Roubaix, les dispositifs sont fortement ancrés sur les quartiers et sollicitent, par là même, une participation active des populations concernées et des acteurs du terrain. Ce fonctionnement amène la ville à considérer avec attention la spécificité des quartiers et, réciproquement, exige de ces derniers de prendre en compte les réalités de la commune dans son ensemble.

Ici, "le quartier est la dimension géographique majeure des opérations de restructuration urbaine, le lieu de concertation ville/habitants, le lieu de gestion de la vie sociale, ce qui renvoie à des moyens opérationnels (équipes opérationnelles) et un dispositif de concertation propre à chaque quartier, qui est le groupe de travail" (3).

(1) Alma-Gare

Cul de Four

Fresnoy Mackellerie

Pile

Nouveau Roubaix

(2) Moulin-Potennerie

L'Hommelet

(3) Roubaix, site National, Ronéo, sq, p 9.

Il en est autrement à Grande Synthe où le dispositif fonctionne essentiellement à l'échelon municipal. Les discussions ont, dans ce cas, une portée générale ; on vise à la définition de gros projets.

Quant à la mise en oeuvre, elle se fait également au niveau communal et tout fonctionne comme s'il y avait assimilation entre Commission Locale de Développement social des quartiers et municipalité. Ceci explique que la municipalité se soit engagée dans une stratégie de territorialisation du fonctionnement de la Commission Locale, mais, comme nous l'avons vu dans la présentation du site, le projet en est encore à ses balbutiements. Il n'est pas du tout évident que les institutions impliquées à l'échelon municipal suivent l'échelon du quartier.

A travers les différentes opérations, que ce soit autour des jeunes, des problèmes urbains, de la délinquance, etc..., l'effort qui est consenti au bénéfice du local a pour but de responsabiliser les instances à leurs différents niveaux, de mobiliser de nouveaux acteurs, d'amorcer un décloisement, le tout pour rationaliser les actions et les moyens. A côté de la philosophie générale de ces dispositifs, nous voyons comment, d'une conception à l'autre ou d'un ancrage à l'autre, l'impact peut varier. Et l'histoire locale n'est, là encore, pas sans effet.

II - LES STRATEGIES MUNICIPALES

La gestion, par le local, des problèmes de délinquance, marque un tournant important de la politique sociale. Avec la nouvelle légitimité conférée aux élus locaux, on semble entrer dans une autre ère. Les anciennes représentations de l'intervention de l'Etat doivent disparaître. La municipalisation veut introduire tout d'abord une plus grande souplesse de l'action grâce à une meilleure connaissance des besoins réels. En effet, en réduisant la distance entre le terrain et les instances de décision, on peut prétendre à des actions adaptées, en prise avec la réalité,

surtout si les personnes concernées sont à la fois intéressées et à même de participer.

Mais la démocratisation ne va pas forcément de soi et plusieurs orientations peuvent s'affirmer. Dans les opérations anti-été chaud, F. DUBET voit, par exemple, un espace d'expérimentation et plusieurs logiques. "L'une est celle de l'offre de services qui vise à augmenter la quantité et la qualité des prestations offertes aux populations les plus démunies. Les opérations anti-été chaud sont alors comprises comme un assouplissement et un renforcement des politiques sociales classiques. Un assouplissement dans la mesure où elles ont consisté à développer des services au plus près du public, un renforcement dans la mesure où elles se caractérisent par une augmentation des moyens.

La seconde logique est principalement orientée vers une capacité de mobilisation du public touché. Le but est ici de rompre le processus d'assistance et de dépendance en suscitant des activités autonomes des jeunes et des quartiers visés. Il s'agit moins de répondre à des besoins que de créer une action"(1).

On peut dire que la décentralisation de la gestion des problèmes de la jeunesse introduit des possibilités de souplesse. Elle a aussi l'avantage d'élever ces sujets au rang de préoccupations dignes d'intérêt pour tous. Mais dans le même temps, ne risque-t-elle pas de provoquer quelques dérapages ?

La transformation éventuelle de certaines opérations en enjeux politiques ne fait pas l'effet d'un simple épouvantail. Le danger existe bien qui subordonne toute décision à la volonté de tel ou tel élu ou à la politique et aux priorités du moment.

Quant à la mobilisation autour d'un sujet d'intérêt général, elle n'est pas non plus dépourvue d'ambiguïté.

Sensibiliser les habitants aux problèmes de leur quartier est un objectif tout à fait louable. Mais jusqu'où peut-on aller dans la demande d'investissement, surtout lorsqu'il s'agit de "contrôler" des dysfonctionnements ?

(1) DUBET (François), JAZOULI (Adil) et LAPEYRONNIE (Didier) op. cit., p. 86.

Par ailleurs, pour prendre un exemple, si la mise en avant de jeunes animateurs issus de quartiers dégradés apparaît aussi comme une ouverture et une reconnaissance, n'opère-t-on pas, dans le même temps, un retour à une idéologie d'après guerre valorisant, dans le travail social, le vécu par rapport au savoir, la vocation par rapport à la formation ? En effet, considérer ces jeunes comme des professionnels potentiels, c'est à la fois reconnaître leur action et leurs compétences, mais aussi souhaiter pour eux une formation et donc une promotion signifiant, à terme, un renoncement à cette fonction de leader, de porte-parole des jeunes du quartier. Parallèlement, voir dans ces bénévoles l'avenir du travail social, n'est-ce pas, en quelque sorte, placer la bonne volonté en tête de toutes les disciplines et amorcer un processus de déprofessionnalisation du travail social ?

Entre les deux, il y a, bien sûr, la croyance que la bonne volonté est suffisante pour se former et obtenir un diplôme professionnel.

A côté de ces ambiguïtés liées au contrôle de la population par certains de ses membres, il est un phénomène non négligeable : la "gestion au plus près" se voit.

Faire participer les habitants, monter des opérations avec les jeunes, oeuvrer dans un quartier..., c'est faire quelque chose et c'est donc agir, mais c'est aussi donner à voir que l'on fait quelque chose, c'est rendre visible. Et même s'il ne s'agissait que de déplacer la délinquance, de désamorcer, même ponctuellement, des situations conflictuelles, de détendre l'atmosphère d'un quartier, n'aurait-on pas agi sur un élément essentiel : le sentiment d'insécurité ? Certes, les conditions de vie sont probablement les mêmes, la délinquance n'est pas atteinte dans son fond mais le jalon posé est déjà important.

Tout en conservant l'esprit des textes, les stratégies municipales peuvent s'avérer relativement diverses.

Aulnoye-Aymerie, par exemple, se caractérise par une municipalisation forte et déjà ancienne. La mise en place des nouveaux dispositifs (ici, le Conseil Communal de Prévention de la Délinquance) va entraîner une extension de la municipalisation au champ social et son ouverture vers la police et la justice. Mais le processus engagé ici est assez particulier. Depuis longtemps déjà, la politique

municipale en direction de la jeunesse vise à extraire les jeunes de leur milieu dans une stratégie de promotion sociale.

Jusque là, le travail d'intervention passait par le Bureau d'aide sociale. En été, par exemple, la Mairie proposait aux jeunes issus des milieux les plus défavorisés un séjour entièrement pris en charge. Ainsi, en 1985, 21 jeunes sont partis en Bretagne. Cent jeunes vont en classe de neige chaque année.

Si ces initiatives ne sont pas remises en question et restent portées et défendues par la municipalité, on assiste actuellement à une recomposition des modes d'action avec l'ouverture à de nouvelles collaborations. Alors que le Bureau d'Aide Sociale était pratiquement le seul à être impliqué, d'autres travailleurs sociaux contribuent aujourd'hui à cerner les jeunes ou les familles nécessitant une aide ou une intervention. La prise en compte de la circonscription et du dialogue possible est un phénomène nouveau. Certes, il ne s'agit pas, pour la municipalité, de se désaisir d'une initiative qui lui est propre, mais l'ouverture est intéressante à souligner. La municipalisation d'un secteur d'intervention n'entraînerait pas forcément une mise en tutelle mais pourrait favoriser une ouverture et provoquer une coopération entre les différentes instances. Cette collaboration entre la mairie et les services compétents se retrouve à d'autres niveaux comme la lutte contre l'alcoolisme. Ici, on fait du neuf. La municipalité propose un local et, après un travail conjoint avec les secteurs médical et social, c'est l'ouverture d'un centre qui est à l'ordre du jour.

Quant à la mobilisation de la population, elle s'inscrit totalement dans la stratégie municipale. Par exemple, les modalités de mise en place du Centre Culturel inauguré le 8 mai 1985 témoignent de la volonté d'intégration et de responsabilisation de la population. Les jeunes sont, eux aussi, largement sollicités, que ce soit dans le cadre des stages jeunes volontaires, de la commission extra-municipale de la jeunesse, des animations, etc...

La situation observée à Grande-Synthe semble différente. Il y a là, en effet, une stratégie de concentration du pouvoir et une refonte de la politique municipale.

L'objectif est double : centraliser la gestion et décentraliser les actions d'animation au niveau des sous-quartiers.

Après avoir mis en cause le fonctionnement et l'action des maisons

de quartiers, la municipalité propose la mise en place de comités de quartiers regroupant population, élus et représentants d'associations. Dans le même temps, elle préfère faire appel à des agents de développement social des quartiers, ayant donc un statut municipal, qu'à des travailleurs sociaux relevant de conventions collectives nationales.

Ceci témoigne tout d'abord d'une volonté de gestion municipale du social et d'un meilleur contrôle des actions entreprises. Mais l'enjeu véritable n'est-il pas ici plus politique que social ? En effet, évoquer l'efficacité d'une action et mettre en oeuvre les moyens les plus adaptés : voilà qui va dans le sens de l'intérêt collectif. Il est légitime qu'une municipalité ne puisse se satisfaire du fonctionnement d'institutions qu'elle finance et qui s'impliquent peu dans le processus de concertation qu'elle coordonne. C'est là le résultat des clivages traditionnels qui existaient entre l'action sociale et l'action municipale. Ceci étant, le risque n'est pas mineur de s'appuyer sur des professionnels peu formés, donc mal adaptés à négocier avec des partenaires institutionnels. Dans la gestion du social, la bonne volonté est certes un atout mais n'est pas suffisante pour analyser des situations souvent fort complexes et des enjeux institutionnels qui le sont tout autant.

A Roubaix, le cas est encore différent. Le changement de municipalité en 1983 aurait pu entraîner une refonte complète de la politique en matière de prévention de la délinquance. Or, malgré les discours essentiellement sécuritaires des nouveaux élus, on ne constate pas de modification sensible. Les dispositifs mis en place continuent à fonctionner et le système ne semble pas remis en cause.

L'action municipale à Roubaix a surtout un caractère incitatif mais ses effets sont réduits. Les demandes formulées auprès des partenaires ne sont pas réellement prises en compte et on peut surtout retenir l'image d'une politique des "coups" où la globalisation de lignes budgétaires autour de projets précis est priorisée sur l'interrelation des actions au sein d'un même dispositif.

A côté des différentes stratégies municipales, on peut observer certains effets de la décentralisation.

En conférant aux élus locaux une nouvelle légitimité, on reconnaît leurs compétences par rapport au local et leur capacité à mobiliser à la fois la population et les institutions.

L'extension de leurs prérogatives dans les nouveaux dispositifs amène donc une concertation avec les structures décentralisées mais aussi une action avec et sur les instances centralisées. Ainsi, par exemple, il n'est plus impensable qu'un maire donne des consignes à un magistrat. Or, la conjonction d'un discours sécuritaire au niveau national et de telles initiatives au niveau local risque de rendre caduque la volonté d'équilibre entre les différentes logiques d'intervention.

Sachant que les élus interviennent maintenant sur des aspects sécuritaires auprès des magistrats ou des policiers, on peut se demander si, paradoxalement, les nouvelles dispositions ne vont pas aboutir à un renforcement du système sécuritaire.

C'est donc en des termes nouveaux que l'on pense aujourd'hui le problème de la lutte contre la délinquance. Les procédures d'action sont révisées et de nouvelles stratégies sont mises en oeuvre. La municipalisation en cours dans ce secteur vise un rassemblement des différents acteurs pour penser et élaborer une politique adaptée.

Plusieurs dispositifs passent, d'une part par l'implication du plus grand nombre d'instances possible dans un objectif d'interpartenariat et d'autre part par une mobilisation de la population par l'intermédiaire d'agents du terrain, susceptibles de devenir des leaders et des porteurs de projets.

La prise en compte des réalités du terrain, l'identification des problèmes, l'évaluation des moyens entraînent la délimitation de secteurs géographiques plus restreints et une gestion plus locale avec, dans le même temps, la collaboration effective d'un plus grand nombre de partenaires.

Il s'agit là d'un pas vers une réarticulation de l'action sociale qui, en déplaçant et en rapprochant les lieux de décision, modifie

sensiblement les enjeux et, de ce fait, ne s'opère pas sans résistance. Remettant en cause les pratiques, les idées, les fonctionnements institutionnels, les pouvoirs et les statuts des différents agents, on n'imagine d'ailleurs pas que cela puisse se passer autrement.

Cependant, une telle réunion ne peut aboutir à la mise sur pied d'actions organisées à court terme. Pour pouvoir fonctionner, elle est amenée à mettre surtout l'accent sur les aspects consensuels, généraux, et à éviter les sujets problématiques. C'est ainsi que les décisions prises par les Conseils Communaux de prévention de la délinquance n'induisent généralement pas de réorganisation fondamentale mais portent plutôt sur des améliorations telles que l'informatisation d'un commissariat, l'achat de matériel de transmission, l'éclairage public, etc. Il s'agit bien là d'une logique des "coups" et non d'une refonte des politiques d'action sociale et de sécurité.

De plus, les acteurs mis en présence sont rarement représentatifs de l'ensemble du champ. Pour certaines instances en particulier, ce ne sont pas les agents les plus proches du terrain qui sont sollicités mais plutôt les membres de la hiérarchie. On peut alors se demander quelles applications concrètes pourraient avoir ces "réunions au sommet" si elles en venaient à infléchir les politiques en matière d'intervention. Ce qui marque le plus les nouveaux dispositifs, c'est la rencontre d'acteurs qui, travaillant sur un même secteur et traitant de problèmes voisins voire identiques, n'avaient jusque là quasiment aucun contact les uns avec les autres. On a souvent évoqué le cas de travailleurs sociaux qui, intervenant auprès d'une même famille, n'avaient aucune relation de travail et ignoraient même parfois la présence de leurs collègues. Ce cloisonnement des services et des tutelles n'a rien d'exceptionnel. Les contacts et, a fortiori, les collaborations étaient rares et souvent problématiques.

Le rassemblement d'un grand nombre d'agents peut donc être perçu comme un élément de progrès. En souhaitant décloisonner les interventions, en cherchant à les coordonner, en amenant les uns et les autres à préciser les objectifs et les moyens, on peut légitimement prétendre à une meilleure efficacité. Encore faut-il que le malaise introduit chez les professionnels par la volonté de rationalisation et donc d'évaluation n'entraîne pas une simple justification de

leurs actions et la présentation d'une vitrine.

On peut aussi se demander si les différents dispositifs ne contribuent pas, dans certains cas, à renforcer ou à créer des légitimités pouvant aboutir, à terme, à une rupture des instances avec le terrain et donc à inverser l'effet souhaité. Alors que le cloisonnement des interventions dans le champ de l'animation et de l'action sociale avait été mis en cause lors du développement des opérations Eté-Jeunes, il semblait qu'on allait se diriger vers des procédures de travail plus collectives à la base. Sans parler d'action sociale globale, la psychologisation et la médicalisation du social semblaient être compromises et, avec elles, le primat du "case-work". Or, le paradoxe des processus de concertation à l'échelon municipal est qu'ils permettent à chacun de légitimer son style d'intervention, condition nécessaire à l'établissement d'un consensus.

De même, la police risque de privilégier son rôle sécuritaire au détriment des missions plus préventives qu'elle s'était données ces dernières années. L'observation de plusieurs CCPD montre que l'institution est à même de se trouver une légitimité uniquement dans des tâches répressives (le flagrant délit, la patrouille motorisée), appuyées par un discours savant (la présentation de statistiques). Or, ces uniques priorités conduisent naturellement à isoler le policier du corps social, à négliger la recherche d'information qui constitue l'élément essentiel de l'efficacité du métier et à évacuer l'aspect "pédagogique" de la fonction (1).

Enfin, à travers la présidence et la coordination des dispositifs de prévention de la délinquance, les élus locaux ont une légitimité assurée. Or, à côté des avantages de la décentralisation de la gestion de l'action sociale, il y a aussi des risques : celui de l'assimilation de l'élus aux réalités locales qui pourrait amener à faire l'économie du détour par le terrain ; et celui de la transformation de l'élus en nouvel expert du social avec toutes les possibilités de dérives technocratiques.

(1) L'ilotier, par exemple, en "sermonant" la famille d'un jeune qui perturbe un quartier, peut amener des parents à se rappeler leurs devoirs. Or, ce type d'intervention informelle est souvent plus efficace qu'un étiquetage du jeune à travers une garde à vue où il risque de cotoyer des professionnels de la délinquance.

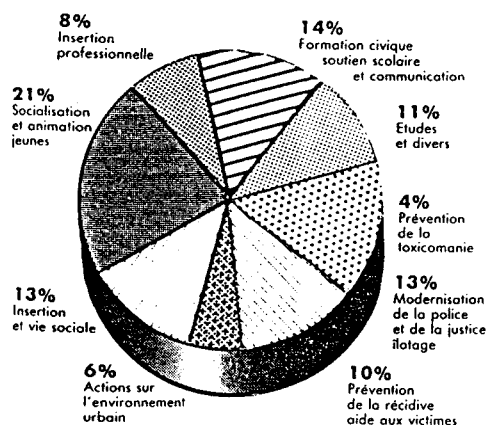
Il ne convient cependant pas de surestimer les dangers inhérents à la municipalisation. Comme nous l'avons vu, l'édifice repose sur l'élaboration s'un consensus autour de l'équilibre entre les aspects sécuritaires et préventifs. Or ce consensus risque d'être fragilisé par les nouvelles préoccupations essentiellement sécuritaires du pouvoir central là où elles rejoignent des stratégies locales basées surtout sur la répression.

CONCLUSION

En privilégiant l'examen des politiques et des stratégies institutionnelles, cette recherche porte les marques de son époque. Si le terme prévention est une notion à géométrie variable, les orientations du CNPD ont contribué à lui donner un sens : la prise en charge de la délinquance s'inscrit dans une politique de développement social et de solidarité. L'étude des programmes établis dans le cadre des Contrats d'Action Prévention indique qu'une part importante des crédits finance des actions d'animation ou d'insertion sociale et professionnelle des jeunes c'est-à-dire des actions qui sont souvent portées par des agents extérieurs au domaine stricto sensu de la gestion de la délinquance(1).

Au moment où nous écrivons les dernières lignes de ce rapport, le contexte institutionnel est en train de subir de sensibles modifications au niveau national. Les dispositions du projet de loi relatif à la lutte contre la criminalité et la délinquance présenté en mai 1986 devraient faire évoluer le fonctionnement des institutions judiciaire et pénitentiaire dans un sens plus répressif. Certes, ce texte n'apporte pas de modifications sensibles concernant la prise en charge judiciaire des mineurs mais il succède à des instructions données par le ministère de l'intérieur aux policiers pour qu'ils privilégient des modes d'interventions sécuritaires notamment la recherche du flagrant délit.

(1) Répartition des actions de prévention en pourcentage de l'effectif total dans le bilan des contrats financés par le CNPD en 1985:



L'équilibre déjà difficile entre la prévention et la répression risque de ne plus pouvoir être tenu globalement. En même temps, les résultats de cette recherche montrent la force du local comme élément de régulation des rapports entre institutions. La stratégie d'un Conseil Communal de Prévention de la Délinquance ne fait souvent que renforcer la politique municipale antérieure tant dans les modalités de concertation que dans la manière d'organiser une politique sociale locale.

Il est donc probable que le type de concertation mis en place perdurera aux aléas des stratégies étatiques. Cependant, nous avons mis en évidence la faible implication de la justice et de certains secteurs de l'action sociale dans les dispositifs locaux de prévention. Mis à l'index par les pouvoirs publics au moins de façon implicite, il est peu probable que ces acteurs développent de nombreuses initiatives vis à vis d'interlocuteurs qui ont reçu des consignes de répression (parquets, police).

Une des conséquences possibles de cette situation est un renforcement des frontières entre institutions, chacun étant amené à une attitude de repli et de défense de son territoire, situation évidemment peu propice à la concertation et au dépassement des clivages traditionnels entre ceux qui sont chargés de la répression et ceux qui ont des missions éducatives.

Une des conséquences possibles des réorientations des stratégies de l'état est le retour à des clivages idéologiques prononcés sur les questions de l'ordre public dans la cité. La résurgence de modèles anciens dans le traitement de la délinquance juvénile risque de ranimer la querelle entre anciens et modernes. L'ouverture préconisée par des maires du versant nord-est de la métropole lilloise (Roubaix, Tourcoing) de centres de rééducation par le travail, appartient à ces représentations anciennes du traitement de la déviance.

En effet ces projets font étrangement penser aux anciennes colonies agricoles du XIXème siècle. Ainsi, profitant d'une ferme sur ses dépendances, la maison centrale de Loos ouvre en 1844 une colonie agricole destinée à ses jeunes détenus (Saint-Bernard). Mais de 1880 à 1914, les mentalités ne saisissent plus la délinquance juvénile sous le même angle. Sa compréhension évolue d'une sphère essentiellement crimino-pénitenciaire à un cadre statutaire et normalisateur.

Concrètement, alors qu'en 1840 le quartier correctionnel pour enfants valorise la prison, en 1888, Saint-Bernard doit fermer ses portes. Le traitement de l'enfance coupable ne doit plus subir l'ombre des prisons.

A partir de 1900 environ, dans le département du Nord, "l'envoi en colonie pénitenciaire constitue un aspect très minoritaire du traitement de la délinquance juvénile" (1).

L'exclusion, justifiée par le droit, dans des quartiers correctionnels ou des colonies agricoles, importe de moins en moins pour le juge. Les mesures éducatives perdent leur crédibilité quand elles sont collectives, en un cadre pénitenciaire et clos. En sens inverse se développent à une grande échelle les actions individuelles en milieu "ouvert". Ainsi "savoir et pouvoir"(2) quittent le monde clos des bagnes d'enfants pour se diffuser en milieu "ouvert" et plus particulièrement en direction des familles.

L'actuel retour à des formes plus coercitives de contrôle des jeunes délinquants souhaité par des élus locaux repose sans nul doute sur le constat que le climat d'insécurité dans certains quartiers est le fait de quelques jeunes multirécidivistes. Mais

(1) DESPRES (Christophe), ouv. cit., p. 144.

(2) FOUCAULT (Michel), Surveiller et punir, Paris, Gallimard,, 1975.

la réouverture de fermes pénitenciaires ou de centres de rééducation par le travail, et recréer des micro-sociétés avec le risque qu'elles deviennent comme les prisons des écoles du crime.

Il est peut être difficile d'inverser le cycle de la déviance comme l'a montré Ray à propos des toxicomanes (1). D'après celui-ci, la motivation sous-jacente aux tentatives fréquentes que font les toxicomanes pour se soigner eux-mêmes est la volonté de montrer aux non-toxicomanes dont le jugement leur importe qu'ils ne sont pas vraiment aussi mauvais qu'on le croit. Quand ils réussissent à venir à bout de leur accoutumance, ils s'aperçoivent avec consternation que les gens -s'inspirant manifestement du principe "qui a bu boira"- continuent de les traiter comme des toxicomanes.

La réouverture de ce qui s'apparente fort à de nouveaux bagnes pour enfants risquerait d'accentuer les conséquences des procédures de désignation et de freiner les possibilités de réinsertion des jeunes déviants. Ceci ne veut pas dire qu'il ne faille pas rechercher des formules de prise en charge des jeunes récidivistes plus efficaces que les mesures de milieu ouvert ou de placement. Les opérations Eté-jeunes avaient amorcé de nouvelles dynamiques de prise en charge plus globales, plus liées à la communauté de vie en utilisant les ressources sociales et les solidarités internes aux quartiers. Certaines actions soutenues par le CNPD ont prolongé ces dynamiques en dehors des périodes estivales. Ces formes d'interventions mobilisant l'ensemble des potentialités qui existent dans un quartier contribuent probablement à définir de nouvelles formes de prise en charge de la délinquance, plus efficaces et moins stigmatisantes. Elles nécessitent cependant un dépassement des clivages institutionnels au niveau de l'action sociale et de nouveaux rapports entre les travailleurs sociaux et les agents des institutions spécialisées dans le traitement de la délinquance.

(1) RAY (Marsh), "The cycle of abstinence and relapse among heroin addicts", Social Problems, 9 (Fall, 1961), pp. 132-140 cité par BECKER (Howard), Outsiders, Paris, A.M. Métailié, 1985.

Certes la prévention de la délinquance ne contribue pas à extirper la violence et encore moins les atteintes aux biens dans une société inégalitaire. Mais on ne peut pas rêver comme le souligne Jean-Claude CHESNAIS (1) d'une société dénuée de toute violence civile sauf à basculer dans la violence d'Etat incarnée dans le totalitarisme.

(1) CHESNAIS (Jean-Claude), Quand l'utopie se fait masque, Le Monde Diplomatique, mai 1986.

. ANNEXES

A PROPOS DES STATISTIQUES

Les statistiques policière présentent un reflet déformé de la délinquance avec à la fois des manques et des excès.

Pour les premiers, notons qu'un certain nombre de faits échappent à l'enregistrement par les services de police :

* Les uns sont d'ailleurs ignorés de tout service public : c'est le cas, en particulier des coups et menaces lors de différents entre proches. Tout fonctionne comme si, dans le signalement qu'il fera ou non, l'individu fait une "appréciation de l'infraction résultant à la fois de l'importance du trouble, du dérangement qu'il occasionne et de la plus ou moins grande capacité dont (il) "croit disposer pour y faire face" (1).

* Les autres relèvent d'autres services administratifs comme les infractions à la législation du travail ou les infractions fiscales.

* D'autres encore sont des faits connus des services de police mais sont enregistrés ailleurs comme les homicides ou blessures par imprudence, les contraventions., certains délits en matière de circulation routière, etc. Ce qui figure dans les registres de main-courante relève de cette catégorie puisqu'il s'agit d'infractions, enregistrées officieusement par la police, mais ne faisant pas l'objet d'un procès-verbal et n'étant pas transmises à la justice. "On y voit figurer pêle-mêle des faits susceptibles de qualification en crime ou délit - fugues de mineurs ou de malades mentaux, tentatives de suicides, malaises sur la voie publique, accidents, déclarations d'abandon ou de réintégration de domicile, etc... - et d'autres qui auraient pu être traités pénalement"(2).

Pour les excès, les raisons en sont variées.

* La généralisation de l'assurance des biens entraîne un dépôt systématique de la victime à des fins d'indemnisation. Sans aller jusqu'à parler de plaintes excessives sur des délits imaginaires, on peut penser que la plus petite infraction aura

(1) ROBERT (Philippe), op cit., p. 43.

(2) ROBERT (Philippe), p. 31.

des chances d'être comptabilisée, faisant ainsi augmenter les statistiques générales de la délinquance. Soulignons cependant que la généralisation et l'augmentation des franchises pourraient bien aussi avoir un effet inverse.

* L'organisation des services de police fait que certains délits sont comptés plusieurs fois. Il en est ainsi d'un "vol que sa victime déclare et qui fait l'objet d'un procès-verbal transmis au parquet par le commissariat de quartier sans découverte de suspect. Plus tard et par ailleurs, un autre service arrête le suspect et, dans l'ignorance de la première procédure, en dresse une autre accompagnée d'un second enregistrement statistique, du même fait"(1).

* La nécessité pour les policiers de rendre compte de leur activité (faire du chiffre), surtout dans les périodes où leur rôle et leur efficacité sont mis en cause, favorise la consignation systématique du moindre fait.

* La décision de compter non seulement les infractions consommées mais aussi les tentatives contribue parfois à grossir les chiffres. Certes, certaines tentatives sont assimilables à des délits effectifs mais ce n'est pas le cas partout. Ainsi, les procès verbaux pour tentatives de cambriolages ne font bien souvent, état que de serrures abimés ou d'éraflures sur les portes (2). Inclues de bon droit dans les comptages, les tentatives donnent au public l'impression d'un nombre impressionnant de meurtres ou de vols effectifs, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'une transposition en unité-temps. "En divisant le nombre d'affaires d'homicide volontaires par une unité de temps, on donne l'impression qu'il y a tant de morts par meurtre au jour et au mois, ce qui est éventuellement faux puisqu'il

(1) ROBERT (Philippe) p. 28.

(2)cf. BARBERGER - DAMAMME (C.) Ou la criminalité apparente thème et observation à partir de 3 années de rapports journaliers des polices urbaines du Rhône, Lyon, Université Lyon III, 1981.

s'agit d'un nombre de procédures. Ajoutons à cette occasion, que cette présentation inspirée des "horloges du crime" du F.B.I. - produit une impression fallacieuse et affolante pour le non averti : comme les unités de temps forment des chiffres en général plus faibles que ceux des infractions enregistrées, les quotients paraissent toujours très impressionnants. Si on lit "Un vol à la minute", le lecteur s'y voit exposé à chaque minute, oubliant que le risque est réparti sur 550 000km² entre quelques 55 000 000 d'habitants ou qu'on pourrait encore le reporter au nombre de logements ou à celui de véhicules" (1). Il convient donc, lorsqu'il s'agit de statistiques de police, de soulever la confusion introduite par l'assimilation tentatives/faits pour ne pas grossir l'enveloppe globale des actes consommés et donner par là, une image par trop déformée de la réalité.

Pour conclure sur les biais introduits par la mesure de la délinquance, reprenons les propos de Ph. Robert :

"En somme, certaines infractions contre l'ordre et l'autorité publics, et celles commises dans des lieux publics ont plus de chances d'être découvertes par la police. Les atteintes aux biens enregistrées et à ceux qui sont assurés sont celles qui ont le plus de chances d'être signalées à la police.

Et ce second cas est bien plus massif que le premier.

Quant aux autres infractions, leurs chances d'enregistrement statistique sont faibles, ainsi d'une bonne partie de la délinquance organisée, de celle des affaires et des atteintes à la personne pourvu qu'elles demeurent bénignes et soient incluses dans un différend plutôt que dans une agression" (2).

L'image globale donnée par la statistique officielle, loin d'être représentative est essentiellement déformée. De plus, les propos visant à noter une évolution sur une longue période

(1) ROBERT (Philippe), p. 29.

(2) ROBERT (Philippe), p. 45.

sont fallacieux car ils ne peuvent pas se prévaloir des mêmes sources. En effet, jusqu'en 1963, il n'y avait pas de regroupement méthodique des actes de délinquance et ce n'est que depuis 1972 que la police recense et exploite systématiquement les informations qu'elle recueille. C'est pourquoi nos comparaisons temporelles ne remontent pas très loin dans l'histoire tentant par là, de comparer le comparable.

ANNEXE

Article de Nord-Eclair du 6 avril 1985

M. DILIGENT SE DÉFEND D'ÊTRE UN « SÉNATEUR-MAIRE »...

Par lettres du préfet interposées, MM. Prouvost et Diligent continuent à croiser le fer. Le premier accuse le second de « censurer » l'information sur l'insécurité.

UN point commun entre la politique et le football. On y joue quelquefois les prolongations et on y procède aussi le cas échéant au tirs au but. On se souvient que le 27 mars MM. Diligent et Prouvost avaient échangé quelques injures, comme on n'en avait pas pratiqué depuis l'après-guerre, au sein du conseil municipal, le maire actuel reprochant à l'ancien de plus se soucier de sa carrière personnelle que des intérêts supérieurs de la cité, l'ancien maire accusant le maire actuel de défigurer tout ce qui a trait à l'insécurité et à l'immigration.

M. Prouvost se faisait fort, en particulier, de produire des documents prouvant que M. Diligent est intervenu en novembre dernier auprès de M. Gauthier, commissaire de la République afin que la police taise aux journaux une partie des faits délictueux recensés dans la ville. En fait, à cette même époque, le directeur départemental des polices urbaines intervenait pour qu'à Roubaix « on réduise plus substantiellement le rapport délivré à la presse ».

À l'époque, nous nous étions élevés vigoureusement contre cette pratique d'autant plus que le préfet de police jurait ses grands dieux qu'il ne saurait y avoir le moindre blocage à l'égard de la presse pour ce qui est des faits que l'on qualifie de divers.

M. Diligent, à l'époque nous avait donné son point de vue, assurant qu'il n'avait pas fait pression sur la préfecture de police : « J'estime que la rétention d'informations est inacceptable parce qu'elle favorise les rumeurs, mais je pense que cette attitude doit être la même pour tous les commissariats, quelle que soient la ville et la couleur politique de la municipalité. Toute méthode discriminatoire est injustifiable. Les habitants de nos cités ont tous le même droit à la connaissance des faits ».

« Une piscine sans eau »

Au delà de la tribune du conseil municipal, M. Pierre Prouvost a récemment publié une circulaire dans le but de « démontrer à l'évidence de quel côté se trouvent les men- songes ». Le député reprend le

texte d'une note de M. Gauthier en date du 29 novembre faisant allusion à une intervention de M. Diligent au sujet du contenu de la rubrique faits-divers des journaux. Cette circulaire est jugée diffamatoire par M. Diligent qui, par ailleurs, n'a pas du tout apprécié un entrefilet paru dans « Contact », le bulletin de M. Prouvost et intitulé « M. Diligent veut censurer la presse ».

M. Diligent fait remarquer que son prédécesseur qui, lors du conseil municipal avait assuré qu'il était en mesure de produire une lettre signée de sa main enjoignant au préfet de police de faire montre de discrétion à l'égard de la presse, n'a pu en définitive produire qu'une simple note interne de la préfecture qui n'établit en rien des allégations.

Le sénateur-maire refuse de porter le chapeau pour ce qui concerne les consignes de rétention d'information : M. Prouvost ne se rend pas compte qu'il est en train de plonger dans une piscine où il n'y a pas d'eau » déclare-t-il. Et de produire une lettre signée à nouveau du préfet de police — M. Gauthier dans cette affaire fait figure d'épistolier particulière-

ment polémique — et datée du 6 décembre 1984.

C'est au sénateur-maire que le commissaire de la République écrit : « Je vous confirme que j'ai parfaitement bien compris votre position dans la question de la diffusion à la presse par la police urbaine des habituelles informations concernant ses activités journalières et les faits-divers. Il n'est pas question pour vous de réclamer une quelconque rétention de ces informations : vous souhaitez simplement que les conditions dans lesquelles est opérée cette diffusion ne soient pas différentes d'une ville par rapport à une autre. J'espère qu'est ainsi définitivement levé le malentendu que vous avez craint voir s'instaurer entre nous à ce sujet ».

Il semble toutefois que ce malentendu ait la vie dure, ou que certains s'entendent à brouiller les cartes. Le sénateur-maire a donc été très bien compris du préfet. D'où vient qu'il ait été si mal interprété ? Décidément, Roubaix n'avait que faire de cette polémique, qui, en définitive risque fort d'échapper à de nombreux Roubaisiens, qui se soucient plus du recul de la délinquance que de la façon dont on en parle dans les gazettes...

Tableau n° 1 : Contenu des titres

TITRES INFORMATIFS 70,4%	dont (en effectifs) : citations 18 faits 17 chiffres 10 Description/ Affirmation 7 prises de positions 4 références 1
TITRES PARTISANS 16,0%	dont : Prend Parti 8 évalue 3 suggère 2
TITRES EXPLICATIFS 13,6%	dont synthèse 5 causes 5 conséquences 1

Tableau n°2 : Répartition des acteurs mentionnés
dans la titraille

Acteurs Institutionnels		38,4
dont Elus	11,5	
Secteur social, médical, éducatif	11,5	
Police	7,7	
Justice	7,7	
Délinquants		19,2
Victimes		13,5
Groupes de pression		7,7
Bénévoles		5,8
Associations, syndicats		5,8
Jeunes		5,8
Etrangers		3,8

Tableau n° 3 : Localisation des titres et des articles (effectifs)

	Titraille	Articles
Pas de localisation	55	15
Roubaix	9	26
Communauté Urbaine (sauf Lille-Roubaix-Tourcoing)	7	18
Tourcoing	1	6
Lille	5	5
Région	1	-
France	-	4
Autres villes	-	3

Tableau n°4 : Répartition de la parole selon les types de locuteurs

	Mesure en cm /colonne	%
Bénévoles	508,7	19,5
Victimes	437,1	16,7
Elus	361	13,8
Policiers	331,9	12,7
Magistrats	200,1	7,7
Travailleurs sociaux	158,8	6,1
Chevaliers de Roubaix	127	4,9
Médecins	125,5	4,8
Enseignants	105,6	4,1
Délinquants	75	2,9
Jeunes	62	2,4
Jeunes immigrés	54,7	2,1
Jeunes Leaders	49,9	1,9
Surveillant de Prison	12,6	0,4

**Tableau n°5 : Nombre de Constats ,
de diagnostics et de propositions par article.**

(lire, par exemple : 3 articles font état de 2 constats,
2 articles font état de 8 propositions).

	Constats	Diagnostics	Propositions
0	45	52	38
1	32	16	19
2	3	6	8
3	-	1	5
4	1	3	5
5	-	1	3
6	-	-	1
7	-	1	-
8	-	1	2
TOTAL	81	81	81

Moyenne

0,5

0,7

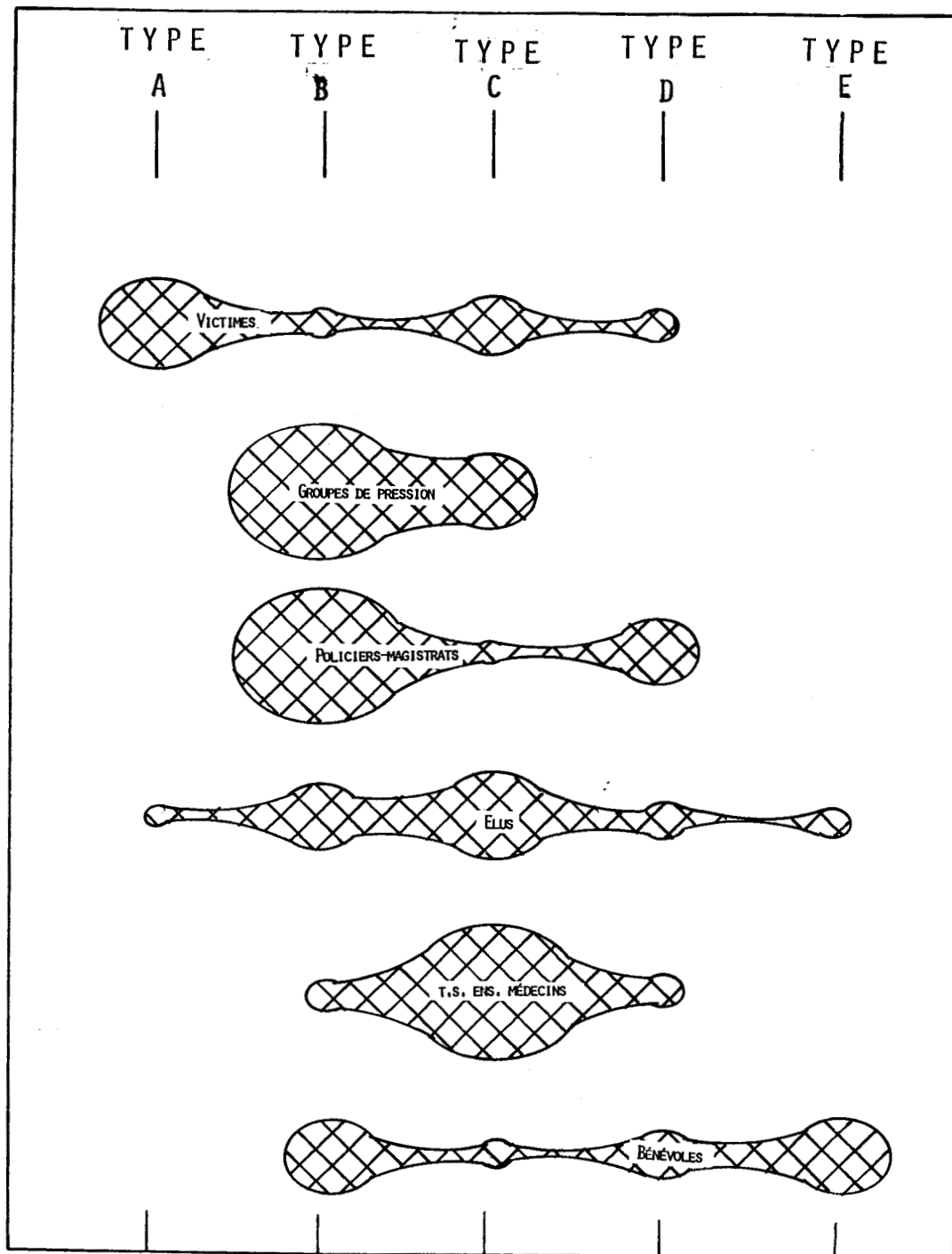
1,3

Tableau n°6 : Les Photos

Vandalisme	29,1
Policiers	24,6
Groupes de jeunes	15,2
Personnalités	8,5
Travailleurs sociaux- bénévoles	6,8
Victimes	6,4
Jeunes délinquants (avec bandeaux)	4,3
Autres	5,1

Surface totale : 4 209,9 cm²

Graphique n° 1: Types de propositions concernant la délinquance (des plus répressives -type A- aux moins répressives) selon les catégories de locuteurs.



Extrait d'un "Tableau synoptique du secteur social (1824...)"

de J. FICHEZ et C. LAMARCHE (d'après F. MUEL-DREYFUS)

Dates	LOIS	DISCOURS-RAPPORTS	DISPOSITIFS
1832	Circ. Argout du 3 Déc. : Les enfants jugés doivent être placés et surveillés par les sociétés de patronage.	Immoralité des parents ouvriers. Ville, Rue = dépravation. Jeunes mendiants et prostituées. Vagabondage.	Sociétés de patronage à Rouen et à Bordeaux
1840		Le salut par le retour à la terre. Les classes dangereuses.	Colonie agricole de Mettray. Entre 1840 et 1860, plus de 50 colonies agricoles dont 12 de jeunes détenus. 2073 jeunes détenus, 2200 pénitentes au Bon Pasteur.
1850	Loi du 5 Aout : création des colonies pénitentiaires et correctionnelles ; éducation religieuse et professionnelle.		Les colonies agricoles doivent être agrées pour devenir colonies pénitentiaires.
1860			Colonies pénitentiaires publiques : St Hilaire (1860), Les Douaires (1862), St Maurice (1872).
1925		Les colonies publiques sont l'écologie du bagne.	734 mineurs délinquants sont confiés aux colonies publiques, 2134 aux colonies privées.
1930	Règlement du 15 Fév. : orientations pour une réorganisation du secteur public.	Rééducation. Choix du terme : maison d'éducation surveillée.	Service social de sauvegarde de l'adolescence (enquêtes sociales).
1934		Campagne de presse contre les bagnes d'enfants	Essor du secteur privé et des services sociaux.

1935	Décrets-lois du 30 oct. réformant la loi de 1889 : suppression du délit de vagabondage.	Préservation et relèvement de l'enfance. Enfance "Coupable", arriérés, anormaux, dévoyés et délinquants.	2 Millions de chomeurs pour 12,5 millions de salariés. Création d'un I.M.P. à l'H.P. d'Armentières.
1936	Lois des 9 et 11 Août : prolongation de l'obligation scolaire (14 ans) et contrôle de l'obligation.	La zone et les affranchis.	Réforme des colonies publiques (méthodes plus libérales ; formations professionnelles).
1940	Circulaire du 25 Fév. : Institutions publiques d'éducation surveillée (IPES).		
1942	Loi du 27 juillet : autonomie accrue du droit pénal de l'enfance.	La délinquance juvénile et la guerre	Premières écoles d'éducateurs (Toulouse, Lyon, Montesson, Montpellier).
1945	Ordonnance du 2 Fév. sur l'enfance délinquance : irresponsabilité pénale jusqu'à 18 ans ; juges d'enfants.	La guerre et la montée de la délinquance : le capital-santé du pays est menacé. Protection médico-sociale de l'enfance. L'enfance victime de la guerre.	Direction de l'Education surveillée au Ministère de la Justice. 5 IPES de garçons, 2 de filles, 1 de jeunes garçons, plus d'une centaine d'établissements de rééducation.
1949			Création des Bureaux d'aide sociale (BAS). Club de loisirs de Nancy créé par un délégué de la Liberté Surveillée.
1958	Ordonnance du 23 Déc. : regroupe l'ensemble des dispositions sur les mineurs en danger non-délinquants ; pouvoirs du juge d'enfants accru (Assistance éducative).	L'enfance en danger : Action dans et sur le milieu naturel. Les blousons noirs.	
1959			Fédération nationale des clubs et équipes de prévention.

1961	Décret du 11 Déc. : relatif à l'hébergement et à la réadaptation des vagabonds.		14 clubs et équipes de prévention.
1963	Loi portant sur l'Allocation d'étude spécialisée.	L'adaptation sociale de la jeunesse.	Comité national des clubs et équipes de prévention.
1970	Loi du 4 juin : contrôle accru des juges d'enfants et extension de la notion d'enfant en danger. Loi du 30 Déc. : relative aux mesures pour la lutte contre la toxicomanie.	Les marginaux, les drogués, les cas-seurs. Le quart-monde.	Développement de l'observation et de l'éducation en milieu ouvert (AEMO).
1972	Arrêté de Juil. sur les clubs de prévention.	Les loubards.	50420 mineurs délinquants devant les tribunaux, dont 14168 condamnés à une mesure pénale. 64081 mineurs jugés en danger, dont 19122 placés en établissement. 200 clubs et équipes de prévention.
1976		Rapport Peyrefitte : "Réponses à la violence".	58 349 mineurs devant les tribunaux dont 18149 condamnés.
1979		Rapport Pecquignot : "La lutte contre la pauvreté".	
1980		Rapport Oheix : "proposition de mesures de lutte contre la pauvreté".	68109 mineurs devant les tribunaux, dont 21983 condamnés.

1981	Loi du 9 octobre : Abolition de la peine de mort.	Rapport Bianco et Lamy : "L'aide à l'enfance demain". Rapport Schwartz sur l'insertion sociale et professionnelle.	Création de formations d'animateurs issus d'un milieu défavorisé (EFAS-Lille). Création des opérations de Développement social des quartiers (Dubedout).
1982	Loi du 2 Mars relative aux droits et libertés des collectivités locales (principes de la décentralisation). Ordonnance du 26 Mars sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes.	Rapport Menga sur la protection judiciaire des mineurs. Rapport Martaguet sur la réforme du droit pénal des mineurs. Rapport Bonnemaïson "Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité.	Création des permanences d'accueil. 1ère opération "été-jeunes" (Deferre-Trigano). 68 536 mineurs devant les tribunaux, dont 21021 condamnés. Création des stages d'insertion sociale et professionnelle (Stages Rigout). Création du CNPD (Conseil National de Prévention de la Délinquance).
1983	7 janv : Principe des transferts de compétence (décentralisation). Décret du 8 Juin : création du conseil national et des conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance. Loi du 10 juin modifiant la loi "Sécurité et liberté" et instituant les peines de substitution. 22 Juil. : Transfert de compétence en matière d'aide sociale. Décret du 23 Déc. : sur les Travaux d'Intérêt Général (TIG).	Rapport Dubedout : "Ensemble, refaire le ville" (le développement social des quartiers). Les jeunes leaders.	
1984	Décret du 16 Octobre : Création des TUC (Travaux d'Utilité Collective).	Jeunes issus de quartiers dégradés. "Touche pas à mon pote".	87 Missions locales. 800 Permanences d'Accueil (PAIO). Points Jeunes.
1985	Circulaire du 24 Avril relative aux entreprises intermédiaires.		310 CCPD. (Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance).

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

ACKERMANN (W.), DULONG (R.) et JEUDY (H.R.), Les imaginaires de l'insécurité, Paris, Librairie des Méridiens, 1983.

AGUERRE (Christian) et NOUVEAU (Philippe) René Carême, ouvrier, syndicaliste, maire : Combats d'un militant, Paris, Ed. Ouvrières, 1977.

BAILLEAU (Francis), LEFAUCHEUR (Nadine), PEYRE (Vincent), Lectures sociologiques du travail social, Paris, Editions Ouvrières, 1985.

BARDIN (Laurence), L'analyse de Contenu, Paris, Puf, Coll. le Psychologue, 1977.

BERCOFF-FERRY (Ruth) et COING (Henri), La planification urbaine à Dunkerque, B.E.T.U.R.E., 1973.

BRUYELLE (Pierre), Lille et sa Communauté Urbaine, Paris, La Documentation Française, Notes et Etudes Documentaires, 1976.

CASTELLS (Manuel) et GODARD (Francis), Monopolville - L'entreprise, L'Etat, l'urbain, Paris, Mouton, 1974.

CHESNAIS, (Jean-Claude), Histoire de la violence, Paris, Robert Laffont, Coll. Pluriel, 1981.

CHEVALIER (Louis), Classes laborieuses et classes dangereuses, Paris, Coll. le livre de Poche, 1978.

CIPRA (Annie) et HERMELIN (Christian), La presse, outil pédagogique, Paris, Retz, 1981.

DELIGNY (Fernand), Graine de crapule, Paris, Ed. du Scarabée, 1960.

DUBET (François), JAZOULI (Adil) et LAPEYRONNIE (Didier), L'Etat et les jeunes, Paris, Ed. Ouvrières, 1985.

DUPREZ (Dominique), AUTES (Michel), PETIT (Alain), L'anomie des grands ensembles, quelle issue ? Rapport de recherche, Ronéo, CLERSE, 1982.

DURIEZ (Bruno) et CORNUEL (Didier) Le Mirage urbain - Histoire du logement à Roubaix, Paris, Anthropos, 1983.

GALLAND (Olivier), Les Jeunes, Paris, Editions La Découverte, 1985.

GICQUEL (Roger), La violence et la peur, Paris, Presses Pocket, 1979.

GIRARD (René), La violence et le sacré, Paris, Grasset, 1972.

HILAIRE (Yves Marie) (sous la direction de) Histoire de Roubaix, Edition des Beffrois, 1984.

ION (Jacques) et TRICART (Jean-Paul), Les Travailleurs sociaux, Paris, Editions La Découverte, 1984.

MAINGUENEAU (Dominique), Initiation aux méthodes de l'analyse du discours, Paris, Hachette Université, 1976.

MARIE (Michel) et alii, Situations migratoires, Paris, Ed. Galilée, 1977.

MARTIN (Jean-Baptiste), La fin des mauvais pauvres : de l'assistance à l'assurance, Paris, Ed. du champ Vallon, Coll. Milieux, 1983.

MICHARD (Henri), La délinquance des jeunes en France, Paris, Notes et études documentaires, n° 3987-3988, 1973.

Ouvrage collectif, Quand les habitants prennent la parole, Paris, Ed. Plan Construction, Coll. Bilan thématique, 1982.

PERROT (Michèle), L'impossible prison, Paris, Seuil, 1980.

PIAT (Jean), Roubaix, Capitale du textile, La Madeleine, Imprimerie Silic, 1968.

PIERRARD (Pierre), Le Nord d'hier et de demain, Paris, Ed. Delarge, 1980.

RINGLET (Gabriel), Le mythe au milieu du village - Comprendre et analyser la presse locale, Bruxelles, Vie ouvrière, 1981.

ROBERT (Philippe), Les Comptes du crime - Les Délinquances en France et leurs mesures, Paris, Le Sycomore, 1985.

SUEUR (Georges), Lille, Roubaix, Tourcoing, Métropole en miettes, Paris, stock, 1971.

Articles

AUTES (Michel), "La Délinquance ou la parole manquée", Contradictions, Colloque Jeunes et Sociétés, n° 40-41, 1984.

BYTTEBIER (Christine), DEGOFFROY (Patrick), Aspects de la vie ouvrière à Roubaix de 1845 à 1974, Université de Lille III, Maîtrise, 1975.

CHAMBOREDON (Jean-Claude), La délinquance juvénile, essai de construction d'objet, Revue Française de Sociologie, Paris, 1971.

DESPRES (Christophe), Traitement de la délinquance juvénile dans le Département du Nord. 1840-1914. Université de Lille III, Maîtrise, 1983.

DUPREZ (Dominique), "Enjeux sur la participation des habitants dans l'espace local", Actes du colloque de l'association Internationale de Sociologie, 1983.

DUPREZ (Dominique), "Stratégies préventives des années 80 : les opérations anti été-chaud", Les Cahiers de l'Animation, Paris, n°48, 1984.

DUPREZ (Dominique) et AUTES (Michel), "Intervention du sociologue dans l'espace local", Cahiers internationaux de Sociologie, 1985.

GAMBLIN (Michel), "Aulnoye-Aymeries. Une ville dans l'Avesnois", Rapport d'Etude, 1983.

HENRY (P.) et MOSCOVICI (S.) "Problème de l'analyse de contenu", Langage, n° 11, sept. 1968.

LE BLAN (Martine), "Notes sur une étape dans la genèse d'un espace industriel : la construction des "forts" roubaisiens dans la première moitié du XIXème siècle", Revue du Nord, 1981.

PROUVOST (Jacques), "Les courées à Roubaix", Revue du Nord, Lille, 1969.

SAMBOURG-ROGER (Annie) "L'évolution de la délinquance dans le département du Nord (1918-1938)", Université de Lille III, Maîtrise, 1974.

Rapports

Rapport Peyrefitte, "Réponses à la violence" - 1976.

Rapport Bonnemaison, "Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité", Paris, La Documentation française, 1982.

Rapport Dubedout, "Ensemble, refaire la ville", 1983.

Rapport TEN, "Propositions pour les Conseils communaux de prévention de la délinquance : perspectives d'actions et moyens méthodologiques", 1985.

Rapport TEN, "Procédures et Moyens de Prévention de la Délinquance", Département du Nord", Janvier 86.

	Pages
INTRODUCTION	
PREMIERE PARTIE : Présentation des sites	8
A - <u>ROUBAIX</u>	
I - La ville	
Ia - Situation géographique et histoire locale	10
Ib - Les activités économiques	17
Ic - La population	21
. l'âge	21
. la situation socio-professionnelle	22
. la nationalité	24
II - La politique locale	26
IIa - Situation politique générale de Roubaix	26
IIb - Les politiques en direction de la jeunesse	35
. des équipements mal adaptés	35
. les rigidités de l'animation	38
. la segmentation de la politique en direction des jeunes	45
III - Délinquance et sécurité dans la ville	51
IIIa - Le sentiment d'insécurité à Roubaix : le chant monocorde des pleureuses	51
IIIb - La délinquance à Roubaix : les faits	55
. Le taux de délinquance	55
. Les types de délits	57
. Le taux d'élucidation	61
. Les personnes mises en cause	62
IIIc - Les acteurs locaux des institutions de gestion de la délinquance	67
. la police nationale	67
. la police municipale	70
. la justice	73
. le bureau d'aide aux victimes (SIAVIC)	76
. les Chevaliers de Roubaix	79

	Pages
IV - Le dispositif de prévention de la délinquance	81
IVa - Historique et composition du dispositif	81
IVb - Le fonctionnement du C.C.P.D.	82
IVc - Bilan, enjeux et perspectives	85
 B - <u>GRANDE-SYNTHE</u>	 87
I - La ville	88
Ia - Situation géographique et histoire de l'agglomération Dunkerquoise	88
Ib - L'histoire locale de Grande-Synthe	91
Ic - Description géographique de Grande-Synthe	96
. La ZUP	96
. La ZAC du Courghain	100
Id - Les activités économiques de Grande-Synthe	102
Ie - La population	104
. l'âge	105
106 . la situation socio-professionnelle	106
. la nationalité	108
 II - La politique locale	 108
IIa - Ouvrier, syndicaliste, maire : "la Trajectoire d'un élu".	109
IIb - Situation politique	110
IIc - Les politiques en direction de la jeunesse	110
1. Les équipements :	112
. Les équipements sportifs et de plein air	112
. Léo Lagrange	113
. L'action des animateurs de rue.	114
2. Les dispositifs	115
. Le centre local des services à la collectivité	116
. la commission adolescents de la CLDSQ	118
3. Les interventions en direction de la jeunesse	119
. les opérations d'été	119
. l'action des CAJ.	120

	Pages
III - Délinquance et sécurité dans la ville	121
IIIa - La Délinquance	121
. le taux de délinquance	121
. les types de délit	121
. le taux d'élucidation	124
. les personnes mises en cause	125
IIIb - Sécurité	121
-Les différents acteurs locaux du maintien de l'ordre public	130
. la police	130
l'îlotage de jour	130
la fonction d'îlotage de nuit	131
-Les actions éducatives et la prise en charge judiciaire	132
. L'AAE	133
. l'ISES	134
IV - Le dispositif de prévention de la délinquance:	134
IVa - Historique et composition du dispositif	134
IVb - Fonctionnement	137
IVc - Bilan, enjeux, perspectives	144
 C - AULNOYE-AYMERIES	 146
I - La ville	147
Ia - Histoire Géographie	147
Ib - Le développement économique et urbain	150
. les hauts fourneaux	150
. le chemin de fer,	151
Ic - La population	153
 II - La politique locale	 155
IIa - Situation politique générale	155
IIb - Politique en direction de la jeunesse	156
IIc - Délinquance et sécurité dans la ville	159
. Faits	160
. Paysage institutionnel	164
- La ville	164
- La police	165
- La justice	166
- Le dispensaire	169

LISTE DES TABLEAUX

ROUBAIX

	Pages
- Tableau 1 : Roubaix : évolution des emplois au lieu de travail	20
- Tableau 2 : Répartition des actifs selon la CSP	23
- Tableau 3 : Progression des faits délictueux constatés à Roubaix	57
- Tableau 4 : Répartition des délits constatés dans la ville de Roubaix	58
- Tableau 5 : Proportion des faits constatés	59
- Tableau 6 : Type de vols constatés	60
- Tableau 7 : Taux d'élucidation selon les types de délit	61
- Tableau 8 : Type de délit selon le sexe des personnes mises en cause	63
- Tableau 9 : Type de délit selon l'âge des personnes mises en cause	63
- Tableau 10 : Type de délits selon l'âge	64
- Tableau 11 : Type de délits selon la nationalité des personnes mises en cause	65
- Tableau 12 : Caractéristiques principales des personnes mises en cause selon les secteurs géographiques	66
- Tableau 13 : Le bilan des interventions de la SIAVIC	77

GRANDE SYNTHÉ

- Tableau 1 : Répartition des actifs selon la CSP	107
- Schéma : interventions jeunesse dans la ville	112
- Tableau 2 : Répartition des délits constatés dans la ville de Grande-Synthe	122
- Tableau 3 : Proportion des faits constatés	123
- Tableau 4 : Type de vols constatés	124
- Tableau 5 : Taux d'élucidation selon les types de délit	125
- Tableau 6 : Type de délit selon le sexe des personnes mises en cause	126
- Tableau 7 : Type de délit selon l'âge des personnes mises en cause	126
- Tableau 8 : Type de délit selon la nationalité	127
- Schéma dispositif	138
- Graphique : évolution de la fréquentation du groupe adolescents	140
- Graphique : évolution de la fréquentation de la CDLSQ	141

AULNOYE-AYMERIES

	Pages
- Tableau : Principaux délits constatés entre 1980 et 1984	162

PRESSE

- Tableau 1 : Qui parle de qui ?	203
- Tableau 2 : Recensement des propositions	207
- Tableau 3 : Types de proposition selon les catégories de locuteurs	208
- Schéma : Types de propositions selon la position du locuteur et son pouvoir d'intervention face à la délinquance et à l'insécurité	210

ANNEXES

- Article de Nord-Eclair du 6 avril 1985	264
- Tableau 1 : Contenu des titres	265
- Tableau 2 : Répartition des acteurs mentionnés dans la titraille	266
- Tableau 3 : Localisation des titres et des articles	267
- Tableau 4 : Répartition de la parole selon les types de locuteurs	268
- Tableau 5 : Nombre de constats, de diagnostics et de propositions par article	269
- Tableau 6 : Les photos	270
- Graphique : Types de propositions concernant la délinquance (des plus répressives aux moins répressives) selon les catégories de locuteurs	271
- Extrait d'un tableau sur le secteur social.	272

[2.3] *La gestion de l'immigration irrégulière : analyse sociologique des identités professionnelles des policiers et des douaniers, Lille, rapport CLERSE pour l'IHESI, 1993.*

I.F.R.E.S.I.

Institut Fédératif de Recherche
sur les Economies et les Sociétés
Industrielles

2, rue des Canonniers
59800 - LILLE

Tel : 20.12.58.64.

Fax : 20.12.58.31.

C.L.E.R.S.E.

Equipe LASTREE
Institut de Sociologie
Faculté de Sciences
Economiques et Sociales
Université de Lille I
59655 - VILLENEUVE. D'ASCQ

**LA GESTION DE L'IMMIGRATION
IRREGULIERE :**
analyse sociologique des identités professionnelles
des policiers et des douaniers

Dominique DUPREZ

- 1993 -

Convention n 12-90 avec l'I.H.E.S.I.
Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure
19, rue Péclet, 75015 - PARIS

Le laboratoire de Sociologie du Travail, de l'Education et de l'Emploi (LASTREE) est une
partie constitutive du Centre Lillois d'Etudes et de Recherches Sociologiques et Economiques
(CLERSE), URA-CNRS n 345

Remerciements

Cette recherche a été pour moi l'occasion de découvrir la fraternité qui existe au sein de ces deux univers professionnels que constituent les douanes et la Police de l'Air et des Frontières. Tant au niveau de la hiérarchie que des agents, l'accueil qui a été offert à mes collaborateurs et à moi-même a été d'une qualité exceptionnelle. Ce n'est pas sans une certaine nostalgie que j'évoque devant des publics étudiants mes souvenirs d'équipées nocturnes dans le train Paris-Amsterdam avec des douaniers ou les contrôles de nuit en plein brouillard d'automne sur les frontières de Moselle et du Nord de la France lors d'un dispositif policier.

Si l'anonymat promis nous interdit de remercier nominativement quiconque, ceux, nombreux, qui ont permis et subi les investigations souvent dérangeantes des sociologues, peuvent trouver ici l'expression la plus sincère de notre gratitude.

Je remercie également mes collaborateurs, ceux qui au départ étaient mes étudiants en maîtrise et en DEA de Sociologie à l'Université de Lille 1, qui ont réalisé et transcrit une partie des entretiens et qui ont largement contribué aux observations de terrain : Anne Bustreel, Fabrice Jacob et Alain Verbeke. Nul doute que leur participation à cette recherche ait éveillé pour les deux premiers une vocation à la recherche puisqu'ils sont aujourd'hui thésards-allocataires de recherche et que nous continuons de travailler ensemble sur les agents de surveillance en douanes dans le cadre d'une opération PIRTTEM-CNRS/Direction générale des Douanes.

Enfin, mes remerciements sont également adressés à Sylvie Bocquet qui a été chargée au quotidien de l'ingénierie de cette recherche et au personnel administratif de l'IFRESI.

Dominique DUPREZ
novembre 1993

Introduction

L'objet de cette recherche s'est progressivement recentré. Au départ, l'ambition était d'analyser l'activité des services qui interviennent dans le contrôle et la prise en charge de l'immigration clandestine. Le propos était moins "de rendre compte du phénomène lui-même que des interventions publiques qui en assurent sa gestion"¹.

Il ne s'agissait donc pas de s'interroger sur le sens des politiques d'immigration qui ont déjà été l'objet de nombreux travaux², mais d'analyser l'ensemble des interventions coercitives qui visent à canaliser l'entrée de nouvelles personnes en situation irrégulière.

Nous avons effectivement enquêté sur plusieurs segments de l'intervention publique : Police de l'Air et des Frontières, Douanes, Service des étrangers de la préfecture, Direction Départementale du Travail et de l'Emploi et pris des contacts avec l'OFPRA. Cette perspective globalisante présentait l'intérêt de mettre l'accent sur les interactions entre ces différentes administrations et la mise en oeuvre d'une politique publique, la régularisation des flux d'étrangers sur le territoire national et le contrôle de l'immigration irrégulière. Elle s'est heurtée cependant à toute une série de difficultés : une convention de recherche avec une durée et des moyens limités, une équipe solide d'enquêteurs mais avec un contrat d'un an.

Nous avons, en définitive, décidé de nous limiter à comparer deux catégories d'acteurs directement impliqués sur le terrain : les policiers d'une part, les douaniers d'autre part en s'attachant à observer l'organisation du travail et leurs pratiques professionnelles en analysant les discours qui les accompagnent.

L'entrée empirique de cette recherche était localisée : la gestion de la frontière avec la Belgique et avec l'Angleterre. Nous avons cependant également enquêté sur un aéroport du Sud-Est de la France et sur un secteur de la Police de l'Air et des Frontières de l'Est de la France (frontière franco-allemande). Cette démarche localisée était liée à des choix méthodologiques : observation in situ de l'exercice des pratiques professionnelles au quotidien, entretiens non directifs auprès d'un échantillon de professionnels, analyse des archives des services étudiés.

Enfin, un cadre théorique et une problématique sous tendent cette démarche. Par certains aspects, cette enquête est ancrée dans la sociologie des organisations.

Nous faisons plusieurs fois référence aux travaux d'E. Friedberg ou de M. Crozier sur les phénomènes bureaucratiques pour analyser tel ou tel point de l'organisation ou de la réorganisation des services. Mais il s'agit avant tout d'un essai de sociologie des professions. Notre objectif majeur est de saisir les transformations des identités professionnelles des agents et l'évolution des systèmes de représentation. Parce qu'elle privilégie l'acte de production cognitive du sujet, la représentation n'est pas seulement une constellation thématique dérivant du discours mais une interprétation du monde. Comme le souligne P. Vergès "les représentations sociales sont fondamentalement une forme de connaissance constituée de savoirs, croyances, idées plus ou moins structurées qui informent les comportements, organisent les discours et inversement sont remaniées par des pratiques"³. Cette orientation explique le choix retenu de centrer l'enquête et sa présentation sur la comparaison Douanes/Police de l'Air et des Frontières qui sont les deux acteurs les plus explicitement engagés dans le contrôle des frontières.

Dans ses premiers travaux sur la Police, D. Monjardet⁴ s'efforçait de montrer en quoi une sociologie du travail policier se rapproche parfois et s'écarte souvent d'une sociologie du travail industriel en comparant et en construisant ses analyses par rapport à celles qui ont été validées dans cet autre cadre. Pour l'essentiel, l'exclusion du travail policier du champ de la sociologie du travail industriel est dû au fait que, contrairement aux autres tâches

¹ Projet de recherche proposé et retenu dans le cadre du 1er appel d'offres de l'IHESI, p. 7.

² WEIL (P.), *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration. 1938-1991*. Calman-Lévy, Fondation Saint-Simon, 1991.

³ VERGES (P.), Représentation des nouvelles technologies et détermination idéologique in AEBISCHER (Verena) et alii, *Idéologies et représentations sociales*, Delval, Fribourg, 1991.

⁴ MONJARDET (D.), CHAUVENET (A.), CHAVE (D.), ORLIC (F.), *La Police quotidienne, Eléments de sociologie du travail policier*, Ronéo, GST, 1984.

"industrielles" qui possèdent un contenu propre, autonome, objectivement séparable de son exécutant : "Il (le travail policier) est d'abord, à tout instant, inscrit dans le réseau des relations sociales qui tissent l'ensemble des dimensions de l'unité policière où il s'effectue".

Son objectif était donc d'aboutir à une recomposition des tâches et des activités constituant le travail policier tout en expliquant ce qui régit cette composition. Son objectif se sépare en partie du nôtre en ce qu'il se situe dans une perspective synchronique alors que nous nous situons dans une perspective diachronique. Nous cherchons à saisir son inscription, évolutive, dans une biographie professionnelle.

En ce sens, les biographies ne peuvent être recueillies et analysées comme dans le travail industriel. Dans son enquête sur les anciens travailleurs de l'aéronautique¹, Yvette Lucas ne demande pas à ses interviewés de raconter leur vie : on leur demande de dire comment ils ont appris, pratiqué leur métier et comment ils ont vécu les transformations.

Nous faisons l'hypothèse que le rapport au travail reste, au contraire, étrangement illisible dans le cas des professions de l'ordre public si l'étude n'empiète pas sur le domaine de la vie privée et d'autres champs comme celui de la formation. Deux raisons majeures semblent spécifier les métiers de la sécurité intérieure.

D'abord, des éléments mis en évidence par D. Monjardet et liés à la spécificité du métier. Le travail de terrain résulte d'un processus de sélection dont les mécanismes sont les déterminants majeurs de la définition, de l'organisation et de l'analyse du travail policier². Cette sélection se réalise en fonction des jugements que les policiers portent sur les événements ou plus exactement en fonction des priorités qu'ils établissent entre les événements qui déterminent finalement les tâches considérées comme gratifiantes et donc recherchées. Dans le cas du contrôle des frontières, si la variété des tâches est moins grande qu'en Police urbaine, le poids des systèmes de représentation intervient très fortement dans les priorités que se donnent les agents.

Ensuite, des contraintes statutaires pèsent fortement sur les choix et les stratégies des individus. La règle de la mobilité en cas de promotion -aussi bien pour les policiers que pour les douaniers- nécessite donc que la place de l'agent dans un système familial soit prise en compte pour comprendre les rapports qu'il entretient avec son métier.

C'est pourquoi une perspective proche de l'interactionisme symbolique a guidé notre démarche globale. La comparaison de l'exercice du métier au sein des Douanes et de la PAF a été particulièrement éclairante car elle renvoie bien à la fois à la constitution d'un groupe professionnel qui est bien "celui qui revendique le mandat de sélectionner, former, initier et discipliner ses propres membres et de définir la nature des services qu'il doit accomplir et les termes dans lesquels ils doivent le faire"³. Cette perspective ne s'enferme cependant pas dans une comparaison mécaniste : elle permet de cerner les dynamiques à l'oeuvre dans la transformation des identités professionnelles qui ont des raisons endogènes propres à ces deux administrations mais aussi exogènes : l'intégration européenne, les accords de Schengen et la libéralisation du contrôle des personnes. Elle permet de cerner les enjeux actuels du contrôle de l'immigration irrégulière.

L'enquête

La recherche s'est donc donnée comme terrain privilégié d'observation la gestion des frontières avec la Belgique et l'Angleterre. Si deux autres secteurs, uniquement de la Police de l'Air et des Frontières, ont été retenus dans un second temps, l'un dans l'Est de la France et l'autre dans un aéroport de Sud-Est, c'est dans une perspective de "contre-exemple" à la fin de l'enquête pour préciser certaines observations.

Si la lutte contre l'immigration irrégulière constitue le champ privilégié de l'observation des stratégies professionnelles, celle-ci n'a de sens que resituée dans un ensemble d'interventions. Ceci est d'autant plus vrai, pour les douaniers, que la place de cette mission n'est pas prioritaire et qu'elle occupe une place très variable selon les brigades.

Nous avons commencé par faire un repérage de notre terrain de recherche en nous déplaçant sur les points stratégiques de la lutte contre l'immigration irrégulière mais aussi en observant les différents lieux d'exercice du métier : le poste-frontière, la brigade mobile, le train international, la zone portuaire et aéroportuaire. Dès le départ, nous avons privilégié

¹ LUCAS (Y.) et alii, *Le vol du savoir. Les techniciens de l'aéronautique*, Presses Universitaires de Lille, Col. Mutations, 1989.

² MONJARDET (D.) et alii, *La police quotidienne*, op. cit.

³ HUGHES (E.C.), *Men and Their Work*, Glencoe, The Free Press, 1958.

l'observation in situ en accompagnant les agents dans le cadre de leurs missions habituelles. Ce ne sont pas des propos de circonstance. D'une part notre pratique de recherche a toujours été liée étroitement à l'observation directe des stratégies mises en oeuvre par les acteurs sociaux¹, d'autre part c'est une condition sine qua non, dans l'univers des professions de l'ordre public, de la réussite des procédures plus classiques de la sociologie, notamment l'entretien.

En effet, la qualité de l'entretien est directement corrélée aux liens préalables tissés entre les chercheurs et les interviewés, qui passent par l'univers d'une sociabilité extrêmement dense tant chez les policiers que chez les douaniers.

Il y a d'ailleurs un piège possible à la clef : que le sociologue devienne le porte-parole d'une rhétorique professionnelle². Ceci implique que si les liens avec le groupe professionnel doivent être très étroits, ils ne peuvent être qu'éphémères. Mais l'expérience nous a montré que des entretiens réalisés sans imprégnation préalable de l'ambiance et des problèmes de la brigade, produisent des matériaux relativement pauvres.

La seconde phase d'enquête (1991) a consisté à réaliser des entretiens individualisés auprès d'agents de tous grades, en tenue et en civil.

Naturellement, il s'agit essentiellement de biographies personnelles dont l'objectif est de cerner les identités professionnelles, les représentations du métier et de ses missions mais cela ne pouvait être réalisé sur le mode utilisé pour des anciens travailleurs de l'aéronautique pour reprendre un exemple déjà cité. Dans ces métiers de l'ordre public où il faut déménager à chaque promotion, l'étude des biographies professionnelles n'a de sens que reliée aux liens familiaux -notamment à la profession du conjoint s'il y a lieu- et aux activités extra-professionnelles qui pèsent fortement sur les blocages de carrière et, plus largement, sur le mode d'exercice du métier.

La logique des entretiens était non directive autour de la consigne suivante : "comment êtes-vous devenu policier ?" (ou douanier, suivant le cas). La problématique générale des entretiens était cependant de répondre à toute une série de questions. Comment le policier concilie-t-il sa vie familiale et sa vie professionnelle ? Quelle influence cela a-t-il sur sa carrière ? Comment conçoit-il son travail ? Quelles sont ses relations avec les autres services : police ou douanes, gendarmerie ? Quels sont ses rapports à la formation, aux syndicats ? Comment se projette-t-il dans l'avenir avec l'application des accords de Schengen et l'ouverture des frontières intra-communautaires ? C'est tout cet ensemble de questionnements qui, confronté à l'examen des pratiques professionnelles saisies à travers l'observation in situ, donne sens à notre démarche méthodologique.

Les entretiens n'ont pas été réalisés d'une manière aléatoire car nous voulions garder les contextes spécifiques des brigades. Nous avons opéré une sélection de lieux sur plusieurs critères : la sensibilité du point frontière par rapport à l'immigration irrégulière, la forme de l'exercice du métier et son mode de commandement.

Pour chaque brigade, nous avons interviewé environ le tiers de l'effectif des agents y étant affectés. La sélection des individus s'est opérée à la fois sur des critères sociologiques (âge, niveau d'études, ancienneté dans le corps professionnel, expériences professionnelles antérieures, statut matrimonial) mais également sur des critères professionnels apportés par l'encadrement (rapport au métier, engagement syndical, stratégies de carrière, etc.). La construction de l'échantillon obéit moins à un objectif de représentativité qu'à un objectif de diversification maximale puisque c'est la contextualisation qui prime.

Chaque entretien a été enregistré au magnétophone, sur le lieu de travail habituel dans un bureau qui permet le respect de l'anonymat. La durée moyenne se situe entre 1h30 et 2h. En dehors de quelques cas, le plus souvent des personnes ayant commis des fautes professionnelles connues de la hiérarchie, les entretiens ont été réalisés dans de bonnes conditions et avec des locuteurs très coopératifs. Chaque enregistrement a été transcrit intégralement.

Pour les douanes, nous avons exploité vingt six entretiens approfondis répartis sur quatre brigades (une dans le sud du département du Nord, deux autres dans la région lilloise et la dernière en Flandre).

Trente trois agents de la Police de l'Air et des Frontières ont également été interviewés répartis sur un aéroport, des unités maritimes dont une brigade mobile, deux gros postes autoroutiers (l'un dans le Nord, l'autre dans l'Est), un poste mixte dans une zone plus sensible en matière d'immigration irrégulière.

¹ DUPREZ (D.), AUTES (M.), L'intervention du sociologue dans l'espace local, *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Vol. LXXIX, 1985.

² Voir à ce sujet BLOOR (D.), *Sociologie de la logique*, trad. française, Paris, Pandore, 1983.

A ces entretiens enregistrés, il faut ajouter les nombreux entretiens plus informels réalisés auprès des agents de différents grades lors de l'observation sur le terrain, les nombreux entretiens avec la hiérarchie à tous les niveaux et les dizaines de comptes rendus et prises de notes d'observation ainsi que le dépouillement de nombreuses archives sur les textes réglementaires, sur l'histoire des deux administrations, sur l'activité des services et la prise en compte du regard extérieur produit par des entretiens auprès des partenaires (DDTE, Service des Étrangers en Préfecture, etc.).

Mode de présentation des résultats et limites de la recherche

Les limites de la recherche tiennent d'abord à la représentativité de l'enquête. En privilégiant, une région et des frontières intra-communautaires, on porte un regard marqué par des dimensions géographiques et un contexte d'angoisse pour de nombreux professionnels se demandant de quoi sera fait leur avenir professionnel. Mais les quelques coups de sonde effectués dans d'autres régions ne nous amènent pas à penser que les situations soient radicalement différentes en dehors des grands aéroports de la région parisienne où la place des jeunes est beaucoup plus élevée et où l'organisation du travail -notamment les rythmes¹- sont sensiblement différents. Le contexte de crise peut, par ailleurs, être un révélateur des changements au sein d'une organisation².

D'autres limites à ce travail tiennent à l'absence de littérature grise sur ce domaine. Si depuis le début des années 1980, on a vu se constituer en France un courant de recherche sur les professions de l'ordre public, les deux administrations au centre de notre recherche n'avaient pas été antérieurement l'objet d'une investigation sociologique.

Enfin, l'importance des matériaux à analyser limita le temps consacré à la rédaction du présent rapport, objet d'une procédure contractuelle avec un début et une fin que le chercheur ne maîtrise que partiellement. Nous avons dû faire des choix, ne pas aborder certains aspects qui pourront être repris dans des publications ultérieures.

La gestion de l'immigration irrégulière étant l'objet d'un cadre juridique, c'est à cette question que sera consacrée la première partie du rapport sans autre ambition que de donner au lecteur les clefs de lecture des textes essentiels.

Ensuite, il apparaît nécessaire de présenter individuellement chacune des administrations en essayant de dégager les enjeux dans une période marquée par des changements majeurs.

Enfin, les derniers chapitres sont consacrés à l'analyse de l'enquête en croisant les entretiens de ces deux groupes professionnels pour montrer à la fois les similitudes notamment les revendications à être reconnus comme professionnels mais également la diversité des stratégies et des comportements de ces agents, étroitement liés aux biographies individuelles et aux représentations.

¹ Une équipe du LASTREE (D. DUPREZ, F. JACOB) poursuit en 1993 une enquête sur les conditions de travail des douaniers dans le cadre d'un contrat PIRTEM-CNRS.

² Voir à ce sujet l'étude de C. Giraud sur France Telecom. Cf. GIRAUD (C.), *Bureaucratie et changement. Le cas de l'administration des Télécommunications*, Col. Logiques Sociales, Ed. L'Harmattan, 1987.

PREMIERE PARTIE

LE CADRE JURIDIQUE

Chapitre 1

Les illégalismes et les régularisations

Les illégalismes relatifs à l'immigration irrégulière ont abouti à la constatation d'un besoin de régularisation qui a été constant depuis le début des années 1970. Les moyens pour lutter contre l'immigration clandestine ont été différents, notamment en raison des changements de groupes politiques au pouvoir, cependant les objectifs ont été approximativement identiques. La lutte contre l'immigration clandestine doit être exercée avec le souci d'offrir des garanties juridiques aux étrangers irréguliers et d'assurer aux étrangers réguliers une certaine stabilité. C'est dans cet esprit que le législateur a mis en place les conditions d'entrée et de séjour en France, et a instauré des mesures d'éloignement.

1- L'entrée sur le territoire français

1.1 - Les conditions d'entrée

Depuis l'ordonnance n 45-2658 du 2 novembre 1945 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France, l'accès du territoire français a été soumis à un formalisme qui s'est accru. La loi n 89-548 du 2 août 1989 sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France n'a pas modifié les dispositions existantes. Ainsi l'étranger, selon l'article 5 de l'ordonnance, doit présenter un certain nombre de documents : à l'exception des ressortissants de la CEE, le visa doit être obligatoirement présenté. En outre, l'étranger en visite ou le touriste devra présenter des documents justifiant son temps de séjour (par exemple une attestation d'accueil). Il sera tenu compte de la finalité du séjour, de la qualité de l'étranger et du but du voyage. Enfin, l'étranger devra attester qu'il a des moyens d'existence suffisants pour séjourner en France, c'est-à-dire, notamment les documents nécessaires pour exercer une activité professionnelle. Cette disposition a d'ailleurs été prise afin d'éviter que l'étranger, qui se trouverait alors en France sans aucun moyen d'existence, se livre au travail clandestin ou même à certaines activités plus répréhensibles comme le trafic de drogue.

1.2 - Le refus d'entrée

Selon l'article 5 (alinéa 5) de la loi de 1989, le refus d'entrée peut être opposé à l'étranger dont "la présence constituerait une menace pour l'ordre public ou qui fait l'objet soit d'une interdiction de territoire, soit d'un arrêté d'expulsion". La menace à l'ordre public peut consister au fait que l'étranger pénètre sur le territoire français afin de se livrer à des activités prohibées.

L'étranger qui se voit refuser l'entrée sur le territoire français a la possibilité d'entrer en communication avec des tiers. La loi de 1989 indique que ces tiers pourront être la personne chez qui il doit se rendre, le consulat ou le conseil de son choix. Le bénéfice de communication devra par ailleurs être assuré par le service qui a prononcé le refus d'entrée, la circulaire du 2 août 1989 relative à l'application de la loi du 2 août 1989 précisant cependant que l'étranger devra assurer les frais de communication et que celle-ci ne pourrait avoir lieu que dans la mesure où les installations du service le permettent.

La possibilité de communication est consentie que l'étranger ait ou non renoncé au bénéfice du délai d'un jour franc, disposition instituée par la loi de 1989 qui a considérablement accru les garanties de l'étranger qui se voit apposé un refus d'entrée.

1.3 - Le délai d'un jour franc

L'étranger qui refuse d'être rapatrié dispose d'un délai d'un jour franc durant lequel il peut exercer ses droits de communication. Cette disposition montre le souci de protéger les étrangers qui ainsi pourront exercer leurs droits de manière plus effective. La mesure de rapatriement ne peut se faire contre le gré de l'intéressé jusqu'à l'expiration d'un délai du jour franc, délai au bout duquel l'étranger sera reconduit dans le pays de provenance.

Ce délai consiste en un délai de 24 heures qui commence à compter du lendemain de la décision de refus d'entrée à zéro heure. Par ailleurs la circulaire d'application de la loi de 1989 précise que l'étranger doit être informé de ses droits et doit signer un formulaire à cet effet. Ce délai pourra être notamment utilisé pour demander l'asile politique ou procéder à un recours contre la décision administrative. Les demandeurs d'asile seront acheminés dans le pays qui sera désigné par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques si leur demande n'a pas eu de suite favorable.

1.4 - La rétention administrative

A l'expiration du délai d'un jour franc, la rétention administrative, c'est-à-dire la prolongation du maintien sur le territoire français, ne peut être décidée que s'il y a nécessité absolue.

C'est l'officier de la police judiciaire qui devra saisir le président du tribunal de grande instance qui décidera ou non s'il y a nécessité de procéder au placement en rétention administrative, par ailleurs la saisine doit se faire à l'expiration d'un délai de vingt-quatre heures. Le président du tribunal de grande instance statue après avoir entendu l'intéressé en présence de son conseil, et ce n'est qu'à titre exceptionnel que la prolongation du maintien sur le territoire français devra être ordonnée.

2- Le séjour des étrangers

2.1 - L'attribution de la carte de résident

La carte de résident est délivrée de plein droit aux catégories d'étrangers mentionnées dans la liste limitative de l'article 15 de la loi de 1989. Par exemple, la délivrance de plein droit s'applique au conjoint étranger d'un ressortissant de nationalité française, à l'enfant d'un ressortissant français ou d'un ascendant, lorsque ceux-ci ont moins de 21 ans.

L'article 6 ne peut leur être opposé, ainsi à l'expiration du délai de 3 mois pour l'obtention du titre de séjour l'étranger ne se trouvera donc pas en situation irrégulière, et la carte de résident ne pourra lui être refusé par la suite. De même, en application de l'article 9, le mineur devenu majeur ne pourra se voir refuser la carte de résident.

Ces dispositions sont en fait un moyen de régularisation permanente des étrangers qui se trouveraient en situation irrégulière. Ainsi le 12 de l'article 15 prévoit le cas de "l'étranger qui justifie par tous moyens avoir sa résidence habituelle en France depuis plus de quinze ans ou depuis qu'il a atteint l'âge de dix ans ou qui est en situation régulière depuis plus de dix ans".

2.2 - L'admission des jeunes étrangers

Le nouvel article 9 de l'ordonnance de 1945 impose la détention de la carte de séjour à l'étranger à partir de l'âge de 18 ans. Cette mesure a été prise afin de favoriser le regroupement familial et d'harmoniser l'âge obligatoire de détention de la carte avec l'âge légal de la majorité.

L'étranger qui a entre 16 et 18 ans et qui veut exercer une activité professionnelle en France doit quant à lui posséder une carte de séjour temporaire ou une carte de résident. Ces dispositions sont applicables au mineur qui remplit les conditions d'attribution d'un titre de séjour, et le mineur venant faire ses études en France et qui possède un visa d'une durée supérieure à trois mois.

2.3 - Le retrait et le renouvellement des titres de séjour

Selon l'article 18 de l'ordonnance de 1945, le refus de renouvellement de la carte pourra être opposé à l'étranger qui s'est absenté au maximum trois ans du territoire français. Cette période peut être d'ailleurs prolongée à la demande de l'intéressé, demande faite auprès du préfet et des autorités consulaires qui apprécieront si les motifs de prolongation sont valables ou non.

Le retrait de la carte de résident est quant à lui soumis aux dispositions de l'article 11 de l'ordonnance de 1945. Le retrait ne peut s'effectuer que si l'étranger a fait l'objet d'une mesure d'expulsion ou d'une décision judiciaire d'interdiction de territoire.

Les dispositions nouvelles de 1989 instituent une commission de séjour des étrangers qui siège auprès du préfet, et qui est par ailleurs compétente en matière d'expulsion.

La commission doit être saisie par le préfet lorsque celui-ci envisage le refus d'une carte de séjour dans les trois cas suivants :

- le refus de renouvellement d'une carte de séjour temporaire. Ce refus pourra se fonder sur des motifs d'ordre public, sur la présentation d'une demande hors délai, sur l'absence des conditions requises à la délivrance du titre ;

- le refus de délivrance de la carte de résident de plein droit à l'étranger mentionné à l'article 15. Selon les cas, les personnes mentionnées à cet article devront prouver qu'ils entrent bien dans les catégories de l'article 15 ;

- la délivrance du titre de séjour à l'étranger qui ne peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion.

Lorsque la commission est saisie, l'étranger doit être convoqué et entendu quinze jours avant la réunion. Il peut se faire assister et bénéficier de l'aide judiciaire. Cette procédure a un effet suspensif puisque l'étranger se voit attribuer, si c'est nécessaire, une autorisation provisoire de séjour valable jusqu'à ce que le préfet ait pris sa décision, après avis de la commission. Lorsque l'avis est favorable, le préfet se voit dans l'obligation de délivrer le titre de séjour, dans le cas contraire, il n'est pas tenu par l'avis.

Dans les deux cas, le préfet peut saisir le tribunal administratif lorsqu'il estime que l'avis de la commission repose sur une erreur manifeste d'appréciation ; le sursis est possible lorsque des conditions exceptionnelles l'exigent, par exemple la commission donne un avis favorable alors que la présence de l'étranger constitue une menace grave à l'ordre public.

3- L'éloignement du territoire

La sanction de l'éloignement s'effectue soit par la reconduite à la frontière, soit par la mesure d'expulsion.

3.1 - La reconduite à la frontière

Cette sanction s'applique lorsque l'entrée ou le séjour a été constaté comme irrégulier. La reconduite administrative à la frontière est décidée par arrêté préfectoral. Elle est prévue dans quatre hypothèses énumérées à l'article 22 de la loi du 2 août 1989 :

- si l'étranger ne peut justifier être entré régulièrement sur le territoire français, à moins que sa situation n'ait été régularisée postérieurement à son entrée ;

- si l'étranger s'est maintenu sur le territoire à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de son entrée en France sans être titulaire d'un premier titre de séjour régulièrement délivré ;

- si l'étranger auquel la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour temporaire a été refusé s'est maintenu sur le territoire au-delà d'un délai d'un mois à compter de la date de notification du refus ;

- si l'étranger a fait l'objet d'une condamnation définitive pour contrefaçon, falsification, établissement sous un autre nom que le sien ou à défaut de titre de séjour.

Le principe du délai d'un jour franc s'applique. Dans ce délai l'intéressé aura ainsi la possibilité de former un recours contre la décision préfectorale devant le tribunal administratif, avec la possibilité d'obtenir un sursis à exécution.

La loi de 1989 modifie les mesures de reconduite à la frontière en ce qui concerne certaines catégories d'étrangers. Ces personnes ne peuvent en effet se voir reconduire à la frontière pour entrée ou séjour irréguliers s'ils ont des attaches familiales en France ou lorsque l'ancienneté de leur séjour en France le permet. Par ailleurs, ces personnes ne peuvent faire



l'objet d'une mesure judiciaire d'interdiction de territoire à l'exception du motif de trafic de drogue.

Le refus de renouvellement peut conduire à la reconduite à la frontière ; un délai d'un mois après notification du refus de séjour devra cependant être respecté, délai durant lequel l'étranger pourra s'il le désire, organiser lui-même son départ.

3.2 - L'expulsion

- Conditions de mise en oeuvre de l'expulsion

L'expulsion est mise en oeuvre lorsque le comportement de l'étranger porte atteinte à l'ordre public. L'article 23 de l'ordonnance de 1945 précise qu'il doit s'agir d'une menace grave à l'ordre public, et l'article 25-7 que l'étranger ait été condamné sans sursis à au moins un an d'emprisonnement définitif. Il n'y a pas possibilité de cumul de peines plus courtes pour aboutir à un an (CE, 20 janvier 1988, ministre de l'intérieur/El Fenzi).

Le cumul de ces deux conditions ne s'appliquent cependant qu'aux étrangers qui résideraient régulièrement en France. Dans l'hypothèse de l'étranger en situation irrégulière, l'exigence d'une condamnation n'est plus nécessaire.

La circulaire du 2 août 1989 précise, au regard de la jurisprudence du Conseil d'Etat dans un arrêt du 21 janvier 1977, ministre de l'intérieur, C. Dridi, que l'expulsion ne pourra être justifiée par la seule constatation de ou des conditions énoncées ci-dessus. En effet, il doit être tenu compte du comportement global de l'étranger. L'emprisonnement d'un an ferme ne peut ainsi justifier de manière absolue l'expulsion ; par ailleurs, la loi de 1989 stipule que certaines personnes ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'expulsion, comme par exemple le mineur, l'étranger marié depuis au moins six mois à un conjoint français.

- La procédure d'expulsion

Le ministre de l'intérieur saisit la commission d'expulsion. L'étranger qui se voit infliger une mesure d'expulsion doit être informé de cette décision quinze jours avant la convocation de la commission. Lors de la réunion, l'étranger bénéficie de l'assistance d'une personne de son choix ou d'un conseil. L'avis motivé de la commission lie la décision administrative du ministre s'il s'agit d'un avis défavorable à l'expulsion. Dans le cas contraire, le ministre de l'intérieur peut prononcer la décision définitive sans tenir compte de l'avis.

La demande de l'abrogation d'un arrêté d'expulsion doit être présentée à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de la date effective de l'expulsion.

- L'urgence absolue

L'urgence absolue constitue en une nécessité impérieuse à la sûreté de l'Etat ou à la sécurité publique. L'expulsion peut alors être prononcée sans qu'il y ait comparution devant la commission d'expulsion, et sans tenir compte des catégories protégées par l'expulsion, énumérées par l'article 25 de l'ordonnance.

L'urgence absolue est applicable dans les quatre cas suivants :

- atteinte à la sûreté de l'Etat (CE, 27 février 1987) ;
- actions ou menaces terroristes (CE, 6 mai 1987, Abdul et CE, 28 décembre 1988, Nabha) ;
- faits considérés particulièrement graves comme les meurtres, viols, trafic de stupéfiants, etc. ;
- violences et infractions répétées et de gravité croissante sur les biens et les personnes qui constituent un trouble grave à la sécurité publique (CE, 23 décembre 1987).

L'appréciation de l'urgence absolue n'échappe cependant pas à la nécessité de résoudre les problèmes au cas par cas. En effet les besoins liés à la pratique conduisent à interpréter certaines mesures, qui peuvent se révéler plus complexes sur le terrain.

Par ailleurs la loi interne doit tenir compte des exigences des normes Européennes, en effet dans l'arrêt Nicolo, du 20 octobre 1989, le Conseil d'Etat avait énoncé la primauté de la norme européenne sur les lois internes postérieures. C'est en application de cette jurisprudence que le Conseil d'Etat s'est prononcé sur le problème de l'expulsion en matière d'immigration irrégulière. Dans l'arrêt du 9 avril 1991 relative à l'application de la convention européenne des droits de l'homme, il a été décidé l'annulation d'un arrêté d'expulsion au motif que le gouvernement "a excédé ce qui était nécessaire à la défense de l'ordre public", "eu égard à la gravité de l'atteinte portée à la vie familiale" de la personne faisant l'objet d'un

arrêté d'expulsion. Le juge refuse donc qu'une mesure d'expulsion soit décidée sans tenir compte du juste équilibre entre l'intérêt général de la collectivité et l'intérêt particulier de l'étranger.

En outre, des mesures plus spécifiques ont aussi été instituées pour lutter contre l'immigration clandestine. Ces mesures sont de la compétence des administrations de l'Etat, qui possèdent directement des moyens d'action pour lutter contre les irrégularités.

Chapitre 2

Les droits des administrations dans la lutte contre les personnes en situation irrégulière

1- Les droits de la police de l'air et des frontières

La P.A.F. bénéficie des pouvoirs conférés à la police administrative qui agit par voie préventive et ceux conférés à la police judiciaire qui agit par voie répressive en recherchant les infractions déjà commises.

Si la distinction théorique est claire, l'exercice concert de ces pouvoirs mêlent souvent indistinctement les deux.

1.1 - Le contrôle des papiers

La P.A.F. peut contrôler l'identité de toute personne se présentant à un poste-frontière (aérien, maritime, terrestre). Si la personne ne satisfait pas les conditions requises par l'ordonnance n 45-2658 du 2.11.1985 modifiée article 5, la décision de refus d'entrée est prise "par le fonctionnaire investi des fonctions de chef de poste ou par le fonctionnaire désigné par lui titulaire du grade d'inspecteur ou d'un grade supérieur" (article 10 du décret n 82-442 du 27 mai 1982). La personne peut alors ou accepter cette décision ce qui mène à la reconduite vers le pays de provenance immédiate (l'étranger sera maintenu dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire pendant le temps nécessaire à son départ) ou la refuser et bénéficier d'un jour franc pour poser une demande d'asile politique. S'il ne le fait pas, il sera refoulé à l'expiration de ce jour franc.

Hors de ces postes frontières et de la zone de 60 kilomètres à partir de la frontière, le contrôle de l'identité n'est possible que dans cinq situations définies par les articles 78-2 al.1 et 79-2 al.2 du code de procédure pénale ; quand un indice laisse supposer que la personne est impliquée dans la préparation ou la commission d'une infraction, lorsqu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit, lorsque pose sur elle une présomption de complicité, lorsqu'elle fait l'objet de recherche ou enfin lorsqu'elle se trouve dans un endroit où l'ordre public est menacé.

Cependant, le contrôle d'identité donne le droit de contrôler la situation administrative de l'étranger : Art. 78-2 du C.P.P. (loi n 83-446 du 10 juin 1986) : "la personne de nationalité étrangère dont l'identité est contrôlée en application des dispositions du présent article doit être en mesure de présenter les pièces ou documents sous le couvert desquels elle est autorisée à séjourner en France". Par contre, si le contrôle d'identité est indissociable du contrôle de situation administrative, cette dernière peut être contrôlée seule dans certaines conditions : toute personne a obligation de présenter ses titres de séjour à toute réquisition si des éléments d'extranéité permettent de la faire apparaître comme étrangère. C'est la Cour de Cassation qui a énoncé ce principe dans 2 arrêts (Bogdan et Vuckovic du 25.04.1985).

L'extranéité recouvre toutes les caractéristiques d'appartenance à une culture étrangère : "Pour que les agents de l'autorité aient la faculté de requérir la présentation des documents sous le couvert desquels les étrangers sont autorisés à séjourner en France, il faut que les éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé soient de nature à faire paraître sa qualité d'étranger ; en l'absence de tels éléments, le contrôle d'identité doit être préalablement effectué dans les conditions et les formes prévues par l'article 78-1 et suivants" (C.P.P.). A titre indicatif, les critères d'extranéité peuvent être par exemple, l'utilisation d'un véhicule immatriculé à l'étranger, la distribution de tracts en langue étrangère, l'expression d'une langue étrangère ou la sortie d'un foyer de travailleurs étrangers.

Par ailleurs, le décret n 75-112 du 20 mai 1975 donne à la P.A.F. les moyens d'obtenir des informations sur les étrangers ayant pénétré sur le territoire : "Les aubergistes hôteliers, logeurs ou loueurs de maisons garnies, les gestionnaires de droit ou de fait de terrains de camping aménagé ou de terrains aménagés destinés au stationnement des caravanes sont tenus de faire remplir et signer par l'étranger dès son arrivée, une fiche individuelle de police

(décret n 84-1078 du 4 décembre 1984). Elle doit mentionner notamment : le nom et les prénoms, la date et le lieu de naissance, la nationalité et le domicile habituel de l'étranger ; les enfants âgés de moins 15 ans peuvent figurer sur la fiche de l'un des parents. Les fiches ainsi établies doivent être remises chaque jour aux autorités de police".

1.2 - Les infractions liées à l'immigration clandestine

La police dispose également de droits de police judiciaire et de police administrative qui, combinés, lui permettent de constater un certain nombre d'infractions liés à l'immigration clandestine comme les mariages blancs et le travail irrégulier.

En effet, l'étranger entré irrégulièrement ou régulièrement mais pour un séjour temporaire peut obtenir l'autorisation administrative de résider en France s'il épouse une personne de nationalité française : "La carte de résident de plein droit est délivrée à l'étranger marié depuis au moins un an, dont le conjoint est de nationalité française, à la condition que la communauté de vie soit effective".

La police procède, sur demandes d'enquêtes des préfetures, à des constatations de vie commune. Si les conjoints n'étaient pas ensemble au cours de 3 visites, l'étranger peut faire l'objet d'une reconduite à la frontière.

Depuis les années 70, les lois et les circulaires portant sur la répression du travail clandestin ont mis l'accent sur le contrôle et les mesures de police administrative. Un étranger employé irrégulièrement et ne disposant pas de titre de séjour ne sera pas régularisé et fera l'objet d'une reconduite à la frontière. La procédure est réalisée par l'O.P.J., le processus final de décision revient à l'administration même s'il est placé sous contrôle judiciaire.

Cependant, ces infractions ne peuvent être relevées qu'en collaboration avec d'autres administrations puisque d'après l'article 76 du C.P.P. "les perquisitions, visites domiciliaires et saisie de pièces à conviction ne peuvent être effectuées sans l'assentiment exprès de la personne chez qui l'opération a lieu".

1.3 - Les droits que n'a pas la P.A.F.

Les visites domiciliaires peuvent être faites avec la collaboration des douanes : "La visite domiciliaire opérée dans le cadre des dispositions spécifiques instaurées par le Code des douanes est régulière dès lors qu'elle a été effectuée par des agents de cette administration, assistés d'officiers de police judiciaire compétents, la procédure utilisée étant destinée à la recherche en tous lieux de marchandises visées à l'article 215-c du code des douanes" (article 56 du C.P.P.).

Par ailleurs, contrairement aux douanes, la P.A.F. n'a pas le droit de fouille à corps, sa compétence se limite à la palpation de sécurité qui est un acte de police administrative : "Assimilable à la perquisition, la fouille à corps est nulle ainsi que les actes qui l'ont suivie si elle a été pratiquée par un officier de police judiciaire sans l'assentiment exprès de la personne chez qui l'opération a eu lieu, alors qu'aucune information n'était ouverte et que l'existence d'un délit imputable à la personne fouillée n'était révélée par aucun indice apparent" (article 53-6 du C.P.P.).

2- Les droits de la douane dans la lutte contre les personnes en situation irrégulière

L'administration des douanes a, de tout temps, exercé la maîtrise des mouvements de marchandises, de capitaux et de personnes.

L'évolution du commerce international vers le libre échangisme et la mise en place du marché commun ont accru le nombre de ses missions. D'autre part, la tension internationale a contraint le Gouvernement à lui confier des missions nouvelles et importantes. Ces deux facteurs soulignent sa nécessaire possibilité d'intervention, non seulement à la frontière, mais aussi à l'intérieur du territoire douanier et ce à tout moment.

Leurs natures sont à la fois diverses et importantes. Il existe des missions propres à la douane, telles que la recherche des marchandises de France et la lutte contre la contrebande, dont le texte fondateur est le code des douanes. Des missions en matière de sécurité ou encore en collaboration avec d'autres administrations dans le domaine des transports, de la protection du consommateur ou en matière de réglementation de police (police du travail clandestin,...).

Ces différentes missions imposent des droits et des pouvoirs bien spécifiques aux agents des douanes, droits qui vont être exercés dans la conduite quotidienne du travail douanier.

Ces diverses missions incluent des fonctions :

- préventives par la surveillance permanente aux frontières (terrestre, maritime, aérienne) et à l'intérieur du territoire.
- répressives par la constatation et sanction des infractions douanières par le code des douanes, ou encore la constatation d'infractions "extra-douanières" tels que l'immigration clandestine (ou le travail clandestin).

- Les principaux droits des agents des douanes en ce qui concerne l'immigration clandestine

Selon l'Article 67 du code des douanes, "les agents des douanes peuvent contrôler l'identité des personnes qui entrent dans le territoire douanier ou qui en sortent, ou qui circulent dans le rayon des douanes".

Rappelons que d'après l'arrêté du 31 juillet 1962, (annexe n 5), relatif à l'extension de la zone terrestre du rayon des douanes sur les frontières maritimes en référence à l'Article 44 du code des douanes paragraphes 3 et 4, on ramenait "la profondeur maximum de la zone terrestre du rayon des douanes sur les frontières maritimes et terrestre" à une distance de 60 kilomètres.

Ainsi, la douane est en mesure de lutter contre l'immigration clandestine en contrôlant les identités : aussi bien à l'extrême frontière (et là, elle est en mesure de "refouler" des non admis) qu'à l'intérieur du territoire. Dans ce cas, après un contrôle douanier, elle remet les personnes en situation irrégulière à la P.A.F. dans la mesure où ceux-ci ne relèvent pas d'une procédure douanière (ce qui n'est pas le cas lors des voyages à but non légitime) ou à un autre service (Police Urbaine, Gendarmerie).

L'Article 60 du code des douanes, instaurant le droit de fouille : "pour l'application des dispositions du présent code et en vue de la recherche de la fraude, les agents des douanes peuvent procéder à la visite des marchandises et des moyens de transport et à celle des personnes", constitue un élément essentiel pour toute l'organisation douanière et notamment aussi pour la lutte contre l'immigration clandestine (les Articles 61-62 et 63 insistent sur les visites dans les navires ou dans les camions là où peuvent se dissimuler les clandestins).

Les principaux droits des agents des douanes semblent donc plus importants que ceux de la P.A.F. dont le principal objectif réside pourtant dans la lutte contre l'immigration clandestine (et ce, surtout pour l'interception des clandestins). Cependant, les agents sont souvent démotivés face à des solutions qu'ils considèrent inefficaces (en raison des procédures de refoulement qui contribuent à retrouver les candidats à l'immigration une heure plus tard à un autre point frontière) et par l'absence de prérogatives judiciaires.

3- Le droit comme enjeu de luttes

Le droit est -presque par définition- relativement stable. Il en est ainsi, par exemple, pour le droit pénal. En matière d'immigration irrégulière et de lutte contre le travail clandestin -qui relèvent d'ailleurs d'arsenaux juridiques très différents- les règles sont, au contraire, très évolutives car des lobbies extrêmement puissants interviennent régulièrement, et de façons totalement contradictoires, auprès des parlementaires pour amender ou réformer tel ou tel aspect de la procédure. C'est, en effet, pour une bonne part un domaine qui échappe aux professionnels du droit notamment parce que les juridictions administratives sont dominantes. Nous prendrons quelques exemples dans l'actualité récente pour illustrer cette thèse.

L'utilisation de circulaires est fréquente. Celle du 23 juillet 1991 portant sur la régularisation des personnes en situation irrégulière s'est révélée décevante pour les organisations humanitaires en raison du faible taux de régularisations (10% des personnes potentiellement concernées en avril 1992 selon le GISTI).

Cette circulaire a cependant permis à l'OFPPA¹ de résorber son "stock" de déboutés en lien avec la réorganisation de cet office. Ainsi, le nombre de demandes déposées passe de 61.422 demandes en 1989 à 46.784 en 1991 tandis que les demandes traitées passe simultanément de 31.170 à 81.926. Le taux de demandes acceptées passant de 28,1% à 19,7% (il était encore de 77,7% en 1988).

La meilleure efficacité de l'OFPPA qui lui permet de traiter les demandes d'asile en moins de 6 mois, a permis au gouvernement de mettre à exécution un projet qui traînait dans les tiroirs depuis plusieurs années : une circulaire du 26 septembre 1991 supprime la délivrance automatique d'une autorisation de travail aux demandeurs d'asile en instance devant l'OFPPA.

¹ OFPPA : Office de protection des réfugiés et apatrides.

C'est encore par circulaire que sont précisées les mesures à prendre contre les "fraudeurs" à l'asile, soit ceux qui auront fait plusieurs demandes sous des identités différentes (circulaire du ministère de l'intérieur du 16 juillet 1991), soit ceux qui auront laissé passer trop de temps entre leur arrivée en France et leur demande d'asile (circulaire du ministère de la Justice sur les demandes d'asile tardives du 23 octobre 1991)¹.

Bien qu'elle ne fasse pas explicitement référence à l'asile politique, l'instauration depuis le 28 juillet 1991, de l'exigence de visas de transit pour les ressortissants de dix pays gros pourvoyeurs de demandeurs d'asile est, de toute évidence, destinée à tarir à la source les flux de ces derniers vers la France et l'Europe même si sous cette étiquette se cachent des immigrants pour raisons économiques.

Certaines disparitions de la loi du 26 février 1992 renforcent les effets de ces circulaires. Ainsi celles qui prévoient des sanctions contre les compagnies de transport. Sous peine de sanction administrative, les compagnies devront vérifier qu'un voyageur étranger présente les documents requis pour être admis en France la loi exonère de l'amende prévue s'il apparaît que l'étranger, arrivé en France, demande l'asile politique et que sa demande n'est pas "manifestement infondée". Ce type de mesure est appliquée depuis plusieurs années par la Grande-Bretagne auprès des compagnies maritimes et, semble-t-il, avec une efficacité certaine. Les associations humanitaires se sont inquiétées d'une disposition qui va transformer les agents des compagnies de transport en contrôleurs des bons et des mauvais étrangers.

D'une manière plus générale, la loi du 26 février 1992 met en accord l'ordonnance du 2 novembre 1945 aux dispositions prévues dans la convention de Schengen.

Dans cet esprit, la création d'un second alinéa à l'article 26 de l'ordonnance de 1945 rendra possible la reconduite d'office d'un étranger signalé aux fins de non-admission en vertu d'une décision exécutoire prise par un Etat signataire de Schengen.

D'autres modifications touchent l'article 22, présentées comme des compléments utiles à la maîtrise des flux migratoires. Ainsi, des articles de reconduite à la frontière peuvent désormais être prononcées, entre autres :

- dès l'expiration du visa sous couvert duquel un étranger sera entré en France (l'ancienne rédaction le protégeait de toute mesure d'éloignement pendant un délai de trois mois) ; cette modification est à mettre en relation avec les pouvoirs conférés aux préfets pour annuler les visas (décret du 1er octobre 1991) lorsque les étrangers qui en sont porteurs exercent une activité lucrative en France troublent l'ordre public ou "s'il existe des indices concordants permettant de présumer que l'intéressé est venu en France pour s'y établir".
- dès lors qu'un récépissé ou une autorisation provisoire de séjour est retiré à son titulaire.

Cette loi ne se réduit donc pas à l'amendement "Marchand" sur les zones de transit dont une première rédaction maladroite avait entraîné une annulation par le Conseil constitutionnel avant adoption quelques mois plus tard d'un nouveau projet de rétention aux frontières des étrangers en situation irrégulière.

Enfin, le duel police-douanes s'est transplanté au dernier trimestre 92 dans les enceintes du Sénat puis de l'Assemblée Nationale à propos de l'attribution de prérogatives judiciaires aux douaniers. Ces derniers réclament depuis longtemps de pouvoir instruire leurs "contentieux douaniers" en "affaires pénales" au lieu de devoir remettre à la police².

Cet amendement des sénateurs dans le cadre de l'examen du projet de loi portant réforme de la procédure pénale a été défendu avec beaucoup de conviction par l'ancien ministre de tutelle des douaniers, Michel Charasse. Cet amendement visait à accorder la qualité d'officier de police judiciaire ou d'agent de police judiciaire aux douaniers dans le déroulement de certaines enquêtes. Précisant qu'il ne s'agissait nullement de leur confier "une compétence générale", M. Charasse a indiqué que le champ d'action de ces douaniers serait limité "aux infractions prévues par les lois spéciales qui sont du ressort du ministère de l'économie et des finances et de celui du budget, ainsi qu'aux délits connexes de droit commun"³.

Cette proposition d'attribuer des prérogatives judiciaires aux douaniers faisaient suite aux événements de 1989 où plusieurs cadres douaniers avaient été inculpés et emprisonnés pour des affaires de "livraisons surveillées" de stupéfiants sans avoir les prérogatives judiciaires pour le faire.

¹ cf. La revue du GISTI, Plein Droit, n 17, Avril 1992.

² Les affaires encombrant comme nous le verrons plus loin les services de Police notamment la PAF car il s'agit pour une bonne part d'usages de stupéfiants donc ayant peu de suites sur la plan pénal. Mais il s'agit d'affaires "élucidées" dans la comptabilité des services de police et, en fin d'année, ces dossiers noyés dans la petite délinquance sont bien utiles pour présenter des statistiques "acceptables"...

³ Journal "Le Monde", 20 novembre 1992.

Cet amendement a provoqué une réaction très vive et publique des ministères de l'intérieur et de la justice et il a été, en définitive, rejeté en dernière lecture par l'assemblée nationale.

DEUXIEME PARTIE

LA POLICE DE L'AIR ET DES FRONTIERES

Chapitre 1

Missions et organisation de la P.A.F.

1- Eléments de repérage historique

La Police de l'Air et des Frontières faisait partie traditionnellement de la direction des Renseignements Généraux au sein de la Police Nationale. Un arrêté ministériel en date du 6 juin 1969 réorganise le service autour de deux principes fondamentaux :

- la P.A.F. fait partie de la direction des Renseignements Généraux ;
- la P.A.F. est "une".

Cependant, une circulaire de la Direction des Renseignements Généraux du 3 novembre 1969 rappelle que la "mission permanente et prioritaire" reste "l'information du gouvernement, aux points de vue politique, social et économique". Il en résulte aussi selon cette circulaire "une subordination, à tous les échelons, des responsables de la P.A.F. aux chefs de services des Renseignements Généraux".

A partir du 1er juin 1969, la Police de l'Air et des Frontières dispose de personnels en tenue qui lui sont affectés. Des commandants aux gradés, ces personnels sont soumis aux mêmes règles statutaires que leurs collègues des Corps Urbains.

Mais pour l'emploi, ces personnels en tenue dépendent des responsables de la "Police de l'Air et des Frontières" (P.A.F.) aux niveaux national, régional, départemental et local.

Une circulaire du 4 mai 1970 de la Direction des Renseignements Généraux rappelle que ces fonctionnaires en tenue ont une mission générale et permanente (NDLR : souligné dans la circulaire) de recherche du renseignement et des missions particulières définies par les chefs de service.

Il est cependant spécifié que les gradés peuvent être appelés, par le responsable du service, à participer à l'exécution de tâches spécifiques en civil. Cet état d'esprit a perduré puisque des gradés ont assisté, ces dernières années, dans le Nord un adjoint du Directeur Régional dans les missions de filature et de démantèlement de réseaux d'immigration clandestine.

C'est dans une circulaire du 10 novembre 1972 que le Ministre de l'Intérieur de l'époque, Raymond Marcellin, informe les préfets et les directeurs de services centraux que la P.A.F. est directement rattachée à la D.G.P.N. et que "l'aspect opérationnel de son action sera très nettement accentué" en "raison des événements". La modification de la politique d'immigration en est certainement la clef de voûte.

Parmi les missions qui doivent être l'objet d'une "attention particulière", arrivent en premier lieu :

- l'exécution des mesures administratives et des directives d'application de la politique d'immigration ;
- la répression des activités illicites concernant l'immigration étrangère.

La lutte contre l'immigration clandestine ne devient cependant une priorité de la P.A.F. que lorsque celle-ci acquiert son autonomie, en 1972.

Une circulaire du 13 novembre 1972 du chef de la P.A.F. insiste pour signifier à tous ses hommes l'arrêt "de la subordination à tous les échelons, des responsables de la P.A.F. à ceux des R.G." et que "les services extérieurs de la P.A.F. exercent désormais leur activité sous l'autorité directe du Préfet dans les départements où ils sont implantés".

On devine que la P.A.F. n'a pu obtenir son autonomie en dehors de luttes d'influence autour du ministre, que les situations ont dû être souvent conflictuelles avec les R.G. et que les missions spécifiques, notamment la lutte contre l'immigration irrégulière, vont devenir prioritaires pour la P.A.F.

La P.A.F. est donc un service jeune mais elle a une longue histoire liée à des années de subordination aux Renseignements Généraux. Beaucoup de ses cadres intermédiaires, notamment parmi les inspecteurs les plus âgés, ont connu les R.G. sachant que ce n'était pas le service le plus noble dans la période de subordination.

Les rythmes et les formes de travail sont donc assez marqués par les R.G. et pendant de longues années cela a, semble-t-il, eu des effets sur l'image du service, l'une déteignant sur l'autre. Encore aujourd'hui, les passages des R.G. à la P.A.F. semble être une mobilité courante.

Non seulement le renseignement continue d'être une mission importante pour l'ensemble du service mais il peut également être une mission prioritaire pour les agents qui proviennent des Renseignements Généraux.

Dans un entretien, un inspecteur divisionnaire de la P.A.F. en aéroport dans le sud de la France définit la spécificité de la P.A.F. par rapport aux douanes sur la question du renseignement : *"nous, l'essentiel, c'est le renseignement, eux cela ne les intéresse pas"*. Il pense que les douaniers ont suffisamment de prérogatives et que si on leur ajoute cette mission, les libertés seront menacées. Il donne l'exemple du Liban où le travail de renseignement a été très important. Sa principale crainte est que les douaniers obtiennent la qualification d'O.P.J. : *"cela serait grave pour les libertés"*.

Un commissaire également en poste dans un aéroport définit la P.A.F. comme *"étant le concierge de la France, on voit les éléments mais on peut rarement rassembler les situations"*. Mais la P.A.F. informe systématiquement tous les autres services notamment les R.G. et la police judiciaire.

L'arrêté du 1er août 1973 du Ministère de l'Intérieur ne fait que confirmer la situation transitoire de 1972. Il crée un Service Central de la Police de l'Air et des Frontières comprenant sept secteurs correspondant aux zones de défense et des circonscriptions départementales. Il est "placé sous l'autorité d'un chef de service directement rattaché au Directeur Général de la Police Nationale". L'article 6 de cet arrêté réaffirme que la mission première de la P.A.F. est le contrôle et la surveillance des personnes en provenance ou à destination de l'étranger par voie terrestre, ferroviaire, maritime ou aérienne ainsi que le contrôle de la librairie étrangère à l'importation.

Une autre circulaire du même ministre en date du 31 octobre 1973 précise que les chefs de ces secteurs dépendent hiérarchiquement du chef du service central de la P.A.F. mais qu'ils sont placés, pour emploi, sous l'autorité du Préfet du département du chef-lieu de la zone de défense. Mais, dans la P.A.F., cette ambiguïté est source de conflits potentiels entre le chef d'un service central et un préfet en raison de la petite taille de cette administration et de la visibilité de son implantation, puisqu'elle assure la tenue des postes frontières.

De fait, on peut constater la transmission de consignes contradictoires : l'autorité centrale essaye d'accroître la mobilité à l'intérieur des frontières pour s'adapter aux échéances européennes de 1992, l'autorité préfectorale privilégie la tenue des aubettes des axes autoroutiers, probablement pour des raisons de visibilité publique. Les chefs de secteur comme les agents de postes autoroutiers se retrouvent confrontés à des ordres contradictoires, se faisant sermonner à chaque passage du Préfet ou de son directeur de cabinet si l'aubette est désertée¹. De fait, le Préfet semble détenir un pouvoir très important même si sa compétence technique ou stratégique peut être limitée en raison de ses multiples attributions.

Par ailleurs, cette circulaire du 31 octobre 1973 oriente la mission de contrôle des étrangers qui ne peut plus "se borner à vérifier seulement la détention des documents permettant l'entrée ou la sortie. Ils ont à examiner tout spécialement la situation des étrangers désireux de pénétrer en France à titre temporaire, en vue de déterminer s'ils ne souhaitent pas s'y maintenir irrégulièrement et s'y établir contrairement aux dispositions légales ou conventionnelles concernant l'introduction de la main-d'oeuvre étrangère. Ils ont ainsi la responsabilité de décider, à la suite de cet examen, de l'admission ou du refoulement du voyageur".

Ce texte précise aussi des missions à caractère nouveau, en premier lieu : "assurer la répression des activités illicites concernant l'immigration étrangère". Peut-on en déduire que cette activité n'était pas assurée antérieurement ? Cela semble probable. S'agit-il de démanteler les réseaux, rechercher des passeurs ? Aucune information n'est apportée à ce sujet ce qui limite les effets pratiques de cette circulaire.

Par contre, elle stipule en dernière position, qu'à l'occasion de l'exercice de ses missions (N.D.L.R. : souligné dans le texte) propres, la P.A.F. doit recueillir les renseignements susceptibles d'intéresser le Gouvernement ou les autres services de police. R. Marcellin fixe aussi dans ce texte ce qui restera la stratégie et le territoire de la P.A.F. qui ne se limite pas à "la ligne frontière mais également dans toute la région voisine de la frontière et s'étendre même à l'ensemble du territoire".

C'est ainsi, ajoute-t-il, que devront progressivement être organisés des contrôles sur les routes et les autoroutes desservant les frontières, en particulier sur une profondeur d'environ soixante kilomètres, afin de vérifier la situation des étrangers pénétrant en France qui n'auraient pas déjà vu leur situation vérifiée lors de leurs passages aux postes frontières ! Il est précisé que ces contrôles pourront être effectués soit par des brigades frontalières mobiles

¹ Il est évident que les fonctionnaires -souvent peu nombreux- peuvent être occupés à contrôler des papiers, faire une procédure voire procéder à un interrogatoire.

(B.F.M.) de la P.A.F., soit par d'autres unités de police mais que les chefs de services extérieurs de la P.A.F. "auront à jouer auprès du Préfet un rôle essentiel dans la coordination de l'action de ces divers services". Les ambitions sont donc élevées et, dès la création de la P.A.F., la mobilité est à l'ordre du jour.

2- L'organisation générale des services

Le chef du service central de la Police de l'Air et des Frontières relève directement de l'autorité du Directeur Général de la Police Nationale. Il est assisté d'un adjoint et de deux sous-directeurs.

Une cellule Evaluation et est directement rattachée à la direction du service central. Elle est chargée de mesurer l'efficacité des services extérieurs, de proposer les mesures susceptibles d'améliorer le fonctionnement et de préparer les projets de modernisation des méthodes et des techniques.

2.1 - L'échelon central

Il comprend deux sous-directions. La Sous-Direction Opérationnelle anime et contrôle les unités techniques centrales qui sont :

- l'Etat major assure le suivi des affaires et l'information de la direction générale de la Police Nationale et des services spécialisés de la police
- la Division sûreté qui met en oeuvre la prévention des actes illicites contre l'Aviation Civile ou dans d'autres modes de transport collectifs
- la Division Chemins de Fer comprend la brigade de sécurité des chemins de fer, le groupe de contrôle transfrontière et le groupe de sécurité dans les trains
- la Division Police de l'Air assure la coordination et le contrôle des sections Air, implantées au siège de chaque zone de défense
- la Division Réglementation a pour mission de veiller à l'application de la réglementation transfrontière par les services extérieurs à laquelle est rattachée la section librairie étrangère et la cellule des affaires européennes qui assure le suivi des négociations auxquelles participe le Ministère de l'Intérieur dans la perspective de la construction de l'Europe. Elle entretient également des liaisons avec les services européens ayant en charge le contrôle de l'immigration
- enfin la Division Immigration irrégulière est chargée de centraliser les informations relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière et de procéder aux enquêtes judiciaires destinées à permettre le démantèlement des filières. La division assure aussi la centralisation et la diffusion des informations permettant la détection des faux documents de voyage.

La Sous Direction Administrative regroupe les divisions personnels, formation, logistique, informatique et statistiques.

2.2 - Les échelons territoriaux

En métropole, les services extérieurs de la P.A.F. sont organisés en sept secteurs correspondant aux zones de défense. Dans le premier secteur de la P.A.F., la coordination des activités de Roissy et d'Orly est assurée directement par le service central.

Outre-mer, il existe un seul secteur dont les limites sont celles de la zone Antilles-Guyanne.

Les chefs de secteurs dépendent hiérarchiquement du service central de la P.A.F. Ils sont placés, pour emploi, sous l'autorité du Préfet du département du chef lieu de la zone de défense. Ils sont également à la disposition de chacun des Préfets des départements de la zone de défense. Des directions et des circonscriptions départementales sont créées dans les départements lorsque les nécessités du service le justifient. Pour le secteur Nord, il y a ainsi une Direction Départementale du Nord et une autre pour le Pas-de-Calais, elles sont plus particulièrement le support empirique de cette recherche.

Les chefs de service sont placés, pour emploi, sous l'autorité du Préfet de département et ils relèvent hiérarchiquement des chefs de secteurs qui coordonnent leur actions. Le fait que les chefs de service soient notés par le Préfet a des incidences importantes notamment lorsque des consignes contradictoires peuvent être émises (cf. le 2.1).

Il semble que l'autonomie des directions départementales soit très variable et, par contre-coup, le rôle joué par les chefs de secteur. Dans le cas d'un secteur important que nous avons visité, un chef de service nous déclarait que "le directeur régional ne connaît pas très bien le terrain, il ne connaît même pas le nom de tous les civils ; le travail principal relève

donc du directeur du département". C'est d'ailleurs probablement pourquoi certains chefs de secteurs ont en charge la direction effective d'un département de leur secteur. Dans le cas du secteur Nord, au moment de l'enquête, il est clair que "le patron" c'est le directeur régional qui réorganise les services, va sur le terrain, fait un travail d'inspection, introduit des innovations alors que les anciens, nous dit un chef de service, "étaient plus administratifs et n'avaient pas de contact avec le terrain". Il est vrai, ajoute-t-il, que "le commandement dual n'est pas toujours une bonne formule, il a fallu trouver un *modus-vivandi*".

3- Les missions

Nous avons déjà vu dans le chapitre sur l'histoire de la P.A.F., la définition progressive des missions de ce service qui n'ont pas été profondément modifiées ces dernières années¹.

En premier lieu, reste privilégiée la lutte contre l'immigration irrégulière à laquelle on a adjoint le travail clandestin. La lutte contre celui-ci doit être intensifiée dit R. Lejeune car "c'est un des supports de l'immigration clandestine". Des liaisons avec les services chargés de la sûreté aéroportuaire à l'étranger sont établies soit par l'échelon central soit par des agents de liaison locaux comme à Calais. On note également des collaborations avec des services d'immigration ou des services de police étrangers pour démanteler les réseaux d'immigration et arrêter les passeurs. Ces collaborations sont plus ou moins efficaces suivant les pays et il s'agit souvent de relations très personnalisées. Mais c'est ici que des progrès notables semblent avoir été effectués au cours de ces dernières années.

Nous ne nous étendrons pas sur le rôle de la police de l'air qui est chargée de la surveillance de l'activité aérienne civile et des affaires aéronautiques faisant l'objet d'une autorisation administrative préalable.

La P.A.F. effectue également le contrôle de la circulation transfrontière à bord des trains internationaux. Il s'agit essentiellement du repérage de personnes en situation irrégulière puisque la lutte contre les stupéfiants relève essentiellement des Douanes qui ont l'avantage d'avoir le droit de fouille. Dans la région parisienne, la P.A.F. est également chargée de missions de sécurité à l'intérieur des trains en liaison avec les services de police territorialement compétents.

Enfin, "dans l'accomplissement de ses diverses missions, la police de l'air et des frontières recueille toutes les informations susceptibles d'intéresser la sécurité intérieure du pays".

Cette "mission essentielle s'effectue en collaboration étroite avec les services spécialisés de la police nationale auxquels sont transmis sans délai tous les éléments qu'ils sont ensuite chargés d'exploiter, dans le strict respect du droit".

A ces missions officiellement définies par la Direction du service central, s'ajoutent des missions de police générale. En cas de désordres aux frontières (grèves, manifestations, etc...), les agents de la P.A.F. peuvent être amenés à faire du maintien de l'ordre. Plus couramment, ils peuvent effectuer des missions de service public : s'occuper de la circulation lors d'un accident, prendre des dépositions,... Ils peuvent s'occuper des voyages officiels notamment dans les aéroports. Ils doivent présenter les prévenus au Parquet et conduire les inculpés en maison d'arrêt. Ils assurent les reconduites aux frontières voire dans le pays d'origine lors d'affaires judiciaires.

Enfin, notamment dans le cas des brigades mobiles, la P.A.F. peut relever des infractions au code de la route, les défauts de vignette ou d'assurance et intervenir en flagrant délit lorsqu'une occasion se présente. Les missions qui relèvent normalement de services de Police Urbaine ne sont pas souvent comptabilisées. Elles peuvent constituer pourtant l'essentiel des activités d'un service surtout si celui-ci n'est pas situé dans un endroit stratégique pour effectuer des affaires d'immigration.

¹ Nous nous appuyons essentiellement sur une circulaire de l'actuel Chef de Service Central de la P.A.F., M. Roger Lejeune.

4- Stratégie d'investigation de la P.A.F.

Parce que nous avons déjà mené antérieurement une enquête sur des services de police urbaine¹, l'approche de la P.A.F. n'a pas posé de difficulté particulière. Nous avons commencé par faire un repérage de notre terrain de recherche en nous déplaçant sur les points stratégiques de la lutte contre l'immigration irrégulière mais aussi en observant les différents lieux d'exercice du métier : le poste-frontière, la brigade mobile, le train international, le bateau². Chaque fois, nous avons commencé par un entretien approfondi avec les responsables de l'unité pour comprendre l'organisation et les caractéristiques de la brigade qui se poursuivait par une observation in situ en accompagnant des agents dans le cadre de leurs missions habituelles. Les observations réalisées étaient l'objet de prises de notes qui étaient ensuite consignées dans des comptes rendus.

A l'issue de cette première phase d'enquête, nous avons sélectionné plusieurs unités pour y mener une observation plus approfondie : deux postes autoroutiers, deux brigades portuaires et un aéroport dans la région du Nord-Pas-de-Calais. Dans un second temps, nous avons mené une enquête plus légère - dans une perspective à dominante sociologie des organisations- sur deux brigades de l'Est de la France et sur un aéroport du Sud-Est.

A chaque fois, nous avons interviewé environ le tiers de l'effectif (un peu moins pour les grosses unités). La sélection des individus s'est opérée à la fois sur des critères sociologiques (âge, niveau d'études, ancienneté dans la P.A.F. et expériences policières antérieures, statut matrimonial) mais également sur des critères professionnels apportés par l'encadrement (rapport au métier, engagement syndical, stratégies de carrière, etc.).

Chaque entretien est enregistré au magnétophone, sur le lieu de travail habituel dans un bureau qui permet le respect de l'anonymat. Parmi les individus retenus dans notre échantillon, un seul agent -un brigadier chef- n'a pas voulu accepter la situation d'entretien malgré plusieurs discussions informelles. Le fait qu'il ait été longtemps permanent syndical, ce qui a facilité sa promotion et son affectation, explique peut-être son attitude. Chaque entretien a été transcrit intégralement et les passages utilisés dans ce rapport, sont très proches de la langue parlée malgré les inconvénients de lecture que ce choix peut parfois représenter.

Trente trois entretiens ont été réalisés qui se décomposent de la manière suivante :

- Inspecteurs divisionnaires : 3
- Inspecteur principal : 1
- Inspecteurs : 2
- Enquêteur : 1
- Officier de paix : 1
- Brigadiers : 5
- Sous-brigadiers : 17
- Gardiens de la paix : 3

Certaines catégories sont absentes, c'est le cas des commissaires de police. Nous avons eu de nombreux entretiens avec des commissaires mais ils étaient de nature essentiellement informatifs. Ils ne rentraient pas dans notre approche des représentations et des pratiques professionnelles qui visaient les agents d'exécution ou -plus exactement- ceux ayant des liens directs avec le terrain.

La moyenne d'âge des personnes interviewées est relativement élevée, un peu plus de 42 ans, eu égard à l'âge normal de la retraite qui est de 50 ans pour la très grande majorité. Cette moyenne cache des différences entre la tenue et les civils. Chez ces derniers, la P.A.F. a plutôt peu de prestige et on y arrive souvent à la sortie de l'école. Certains y restent, bien entendu. Pour la Police en tenue, c'est un service qui est, au contraire, très recherché et on y accède plutôt en fin de carrière. Le chapitre suivant apporte quelques informations sur les dimensions démographiques de la P.A.F. au niveau national.

¹ DUPREZ (Dominique), DUPE (Michèle), HESS (Rémi), LAMARCHE (Colette), *La gestion de la délinquance, représentations de la jeunesse et politiques locales*, rapport CLERSE pour le CNRS et le CNPD, 1986.

² Dans le sens Douvres-Calais, le contrôle d'identité des personnes est effectué sur les bateaux de la Sealink.

Chapitre 2

La construction de l'identité professionnelle

1- Les caractéristiques socio-démographiques des agents de la P.A.F. et leurs trajectoires

Par rapport à la plupart de services de Police, la pyramide des âges des agents de P.A.F. est très typée. La moyenne d'âge de ce service central est élevée puisque plus de 50 % des policiers -tous grades confondus- ont plus de 40 ans alors que le départ à la retraite avoisine les 50 ans pour la tenue (6 % de l'ensemble de l'effectif a plus de 50 ans).

Age	Total tous grades confondus		Service Central, Paris, Roissy, Orly / Total métropole		Civils (métropole)		Tenue (métropole)		Secteur Nord	
	effectif	%	effectif	%	effectif	%	effectif	%	effectif	%
20-25 ans	331	6,35	310	94,8	9	0,90	322	7,63	1	0,2
26-30 ans	487	9,34	357	74,7	36	3,62	451	10,69	14	2,5
31-35 ans	679	13,02	325	49,5	79	7,94	600	14,21	37	6,7
36-40 ans	1103	21,15	265	25,7	290	29,15	813	19,27	157	28,2
41-45 ans	1515	29,05	185	13,4	327	32,87	1188	28,15	218	39,2
46-50 ans	7851	5,05	110	15,7	176	17,69	609	14,43	92	16,6
51-55 ans	310	5,94	42	15,2	77	7,74	233	5,52	35	6,3
56-60 ans	5	0,10	1	33,3	1	0,10	4	0,10	2	0,4
Total PAF	5215	100	1595	32,9 ¹	995	100	4220	100	556	100

Distribution des personnels de la P.A.F. selon les âges
(personnels de Police hors administratifs)²

Contrairement à ce que laissent entendre les discours de l'encadrement, les civils ne sont pas en moyenne plus jeunes que la tenue. L'attrait de ce service de Police, qui se traduit par des difficultés d'accès pour les jeunes, est donc grand tant chez les civils que pour le personnel en tenue. La moyenne ne reflète cependant pas la coupure entre Paris et la Province. Parce que la province est beaucoup plus recherchée que la région parisienne où dominent les deux grands aéroports parisiens (Orly et Roissy) et le service central, on trouve la quasi-totalité des jeunes affectés à Paris (notamment les moins de 30 ans). En province, les plus de 40 ans dominent très largement. Ainsi, dans le secteur Nord de la P.A.F., les moins de 31 ans ne représentent que 2,7 % des effectifs alors que les plus de 40 ans constituent 62,5 % de l'effectif total. En dehors de toute considération liée à son organisation, la P.A.F. est d'abord tributaire des modalités d'affectation des personnels dans les services de police et de la structure démographique qui en résulte.

Ces traits démographiques se retrouvent dans les discours et les motivations des personnels : *"en P.U., l'idée de la P.A.F. qu'on pouvait avoir n'était pas des plus brillantes, la P.A.F., c'était ce qu'on appelait la "pré-retraite", il faut le reconnaître même si les choses ont beaucoup changé. A l'époque, c'est sûr que la P.A.F. ne représentait pas la plus honorable mission de la police nationale"* (inspectrice, 35 ans). Ailleurs, dans l'entretien, elle explique qu'elle a quitté la P.U. pour la P.A.F. parce que les horaires sont *"beaucoup plus réguliers"*. Un sous-brigadier de 48 ans, explique qu'il est arrivé à la P.A.F. pour sa vie de famille. *"On a moins de servitudes en P.A.F. qu'en commissariat, il ne faut pas se cacher que la vie en P.A.F. est un travail spécial mais quand même, notre vie de famille est plus régulière qu'en commissariat. Nos horaires sont presque fixes, c'est très rare qu'on fasse des heures supplémentaires"*. Même dans le cas où l'enquêteur observe un intérêt important de l'individu pour son travail, les moindres servitudes de ce service par rapport au travail en police urbaine ou en CRS, sont toujours

¹ Effectif en métropole = 4850 policiers

² Etat au 06/08/91

évoquées. Le fait d'arriver en P.A.F. est plus la conséquence d'un choix rationnel que du hasard surtout pour le personnel en tenue.

- La nostalgie des CRS pour les uns...

Beaucoup des gardiens et des sous-brigadiers ont commencé leur carrière dans une compagnie de CRS. Ce n'est pas propre à la P.A.F., on observe le même phénomène en police urbaine. L'évocation du début de carrière est généralement accompagné de sentiments de nostalgie : *"je garde le souvenir d'une bonne période parce que chez les CRS, il y a une bonne camaraderie, c'est sûr, du fait qu'on est souvent en déplacements, que l'on a besoin l'un de l'autre ; aux CRS, il y a une camaraderie qui est beaucoup plus forte que dans tous les autres services. Disons, on se dépanne très, très bien. On dit : "tiens, j'ai besoin de ci et toi tu as besoin de ça, tiens j'ai oublié ça. Il le faut bien quand on est parti un mois ou plus. Automatiquement, ça resserre les liens d'amitiés"* (sous-brigadier, 42 ans).

Les formes de sociabilité particulières aux CRS sont un leitmotiv dans les entretiens pour ceux qui ont commencé leur carrière dans ces compagnies très particulières : *"s'il y a quelque chose de spécifique dans le corps des CRS, c'est la camaraderie ; je crois même que c'est le service de police où il y a le plus de camaraderie, peut-être parce que dans les moments difficiles, on a besoin de se rapprocher les uns des autres, ça doit consolider cette camaraderie"*. Ces rapports étroits entre les individus sont encouragés par la hiérarchie : *"quand il y avait un déplacement, il y avait un repas de compagnie comme ils appelaient ça, c'était bien. C'est d'ailleurs la seule chose positive que j'ai retenu chez les CRS, cette camaraderie. Sinon, on leur demande simplement d'obéir. Je pense que c'est vraiment un service de police à part ; enfin, ceux qui veulent faire ça... par contre la P.A.F., je suis fier d'être à la P.A.F., c'est tellement vaste, c'est un peu pour ça que j'ai frappé à la porte, parce que ça m'intéressait"* (sous-brigadier dans une B.F.M., 40 ans). La nostalgie des CRS est d'autant plus grande que la socialisation chez les CRS a été longue et conforme à des aspirations : *"les CRS, c'est bien quand on est jeune, je regrette de ne pas y être resté, j'y serai mieux considéré parce que j'ai réussi à décrocher un petit grade mais si j'étais resté aux CRS, j'aurai certainement décroché quelque chose de meilleur....Tôt ou tard, il faut savoir se fixer. Evidemment, le fait que je sois venu à la P.A.F. m'a fait perdre les stages que je faisais, j'ai beaucoup regretté cela. Peut-être aussi l'état d'esprit, la mentalité parce que vous vivez en collectivité, vous comptez pour un, un pour tous. Ce sont aussi les événements que j'ai fait, l'Algérie en CRS, les événements de mai 68, c'était un pour tous, tous pour un, aussi bien les gradés que les gardiens, c'est souvent dans les problèmes qu'on voit ses vrais amis. Je suis arrivé à la P.A.F. sur un coup de tête, je l'ai regretté après..."* (Brigadier, entré dans la Police en 1959). L'intéressé note cependant le rôle "désocialisant" du travail en CRS qui explique selon lui son divorce. Dans tous les entretiens d'anciens CRS, il y a donc une ambivalence, c'est un "corps intéressant" mais c'est "un métier de célibataire", il n'est pas conforme à une vie familiale "normale".

D. Monjardet dans son étude sur les compagnies républicaine de sécurité insistait sur les exigences de professionnalisme revendiquée par rapport au maintien de l'ordre¹. Dans des entretiens rétrospectifs de policiers ayant quitté les CRS, cette thématique est complètement absente. C'est, au contraire, le travail en P.A.F. qui est valorisé pour la connaissance de législations extrêmement compliquées, l'apprentissage nécessaire de savoirs professionnels spécifiques, l'esprit d'initiative qu'il faut avoir pour ramener des affaires. Mais l'ambiance des services P.A.F. est souvent décriée par rapport à la chaleur humaine qui semble imprégner les compagnies de CRS.

- Les servitudes du "vrai" métier de policier : la police urbaine

Policiers en civil et en tenue se retrouvent pour décrire leurs premières expériences professionnelles en Police Urbaine comme étant le vrai "métier" de policier en ajoutant que ce sont les servitudes qui expliquent leur appartenance actuelle à la P.A.F. : *"je ne dirai pas qu'avant j'étais un champion, un dieu, mais j'étais bien en matière de procédure pénale ; j'ai été responsable d'un commissariat pendant cinq ans, je connaissais le métier de P.U., disons que j'étais quelqu'un d'efficace, j'ai toujours eu les appréciations les plus flatteuses... mais j'étais avec des collègues civils qui n'avaient pas la même vision que moi. Ils pensaient plus aux grossesses, au bistrot, à tel point que j'avais décidé -bien que je sois chef de poste- de faire un peu de plaintes, des dossiers, les affaires les plus emmerdantes. Je suis parti au mois de juillet, avant de venir ici ; alors*

¹ MONJARDET (D.), Le maintien de l'ordre : l'expérience des compagnies républicaines de sécurité, Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Paris, La Documentation Française, n°1, 1990, pp. 171-192.

que, théoriquement, je ne devais pas prendre de plainte, j'en avais fait 440, un collègue une centaine et les deux autres une cinquantaine, les mecs n'étaient jamais là... alors, j'en ai eu marre. Il faut ajouter les problèmes avec la mairie aussi, la mairie qui considère la police nationale comme sa police municipale, un sentiment de ras le bol. J'ai fait ma demande de mutation avec l'esprit qu'elle me soit refusée puis voilà : je me suis retrouvé près de chez moi lors de l'ouverture d'un nouveau poste P.A.F." (inspecteur divisionnaire, 41 ans).

Pour ceux qui sont aujourd'hui en P.A.F. et qui connaissent une crise d'identité professionnelle, leur expérience en police urbaine est toujours décrite comme un "vrai" travail de police même si c'est, comme l'ajoute cet inspecteur ailleurs dans l'entretien, de la "petite police".

Certains expriment même le désir de retourner en Police urbaine surtout quand ils assument des responsabilités hiérarchiques. Un des interviewés rapporte des propos qu'il aurait tenu au chef du service central lors d'une visite : *"on reproche certaines choses à la P.U., mais la P.A.F. ferait pas mal de copier sur la P.U. pour beaucoup de points ; la P.U., c'est clair et net, c'est bien défini, on travaille dans un cadre précis alors qu'à la P.A.F., il n'y a rien de défini, c'est tout du sous-entendu ou du verbal, il n'y a rien d'écrit... Ce que je n'apprécie pas, c'est qu'on utilise le personnel sans nous demander notre avis, je suis quand même responsable du personnel en tenue, j'estime que quand on a besoin de renfort pour telle ou telle opération, la moindre des choses serait que je sois au courant, qu'on demande mon avis ou, au moins, celui du chef de poste. C'est une chose qui n'est pas faite alors qu'en P.U., ça ne se passe pas comme ça, on demande d'abord l'avis du chef de poste. C'est un chose que je n'admets pas au niveau de la P.A.F."* (brigadier, 41 ans).

Le regard porté sur la Police urbaine est cependant beaucoup plus ambigu que par rapport aux CRS. La hiérarchie en tenue de la P.A.F. est souvent frustrée d'être dépossédée du commandement au profit des civils. Les gardiens et les sous-brigadiers critiquent souvent le dualisme hiérarchique et les ordres contradictoires qui peuvent en découler. Mais si les brigadiers regrettent de ne pouvoir se cantonner dans un "rôle d'autorité", les propos laissent aussi entendre que ce rapport civils-tenue a des dimensions positives : *"on est quand même plus proche ici des civils que bien souvent à l'urbaine. On se côtoie beaucoup plus. A l'urbaine, c'est bien défini mais c'est plus cloisonné qu'à la P.A.F. Ici, on travaille ensemble ; tout à l'heure, je suis revenu avec un civil, on était à l'overport, c'est lui qui est venu me remplacer ici"* (brigadier).

La plupart des interviewés ne cachent pas avoir quitté la police urbaine à cause des rappels et des contraintes du métier : *"en police urbaine, il y a beaucoup de contraintes, beaucoup d'interventions pour des différents familiaux à longueur de journée, les tapages, le chien du voisin qui hurle. La plupart du temps, vous ne pouvez rien faire ou il n'y a pas de suite, puis ça continue"*.

De ces expériences de police urbaine, le policier a cependant l'impression d'être utile même si c'est de la "petite police". Son travail est reconnu par la hiérarchie sans avoir besoin de devoir réaliser de grosses affaires. Il en va autrement en P.A.F. où le sérieux et la bonne volonté ne suffisent plus, il faut réaliser de "bonnes affaires" d'immigration d'où un désabusement perceptible chez certains policiers ayant commencé leur carrière en P.U. Mais le regret que le travail quotidien ne soit pas pris en compte par la hiérarchie n'est généralement pas suffisant pour entraîner un retour en police urbaine des intéressés. Il participe cependant à une morosité ambiante souvent présente dans les services.

2- Comment sont-ils devenus policiers ?

Nous voulons aborder dans ce chapitre la construction de l'identité professionnelle. Celle-ci est la résultante de tout un processus de socialisation. L'objectif est d'avoir une approche sociologique de l'identité qui ne soit ni une expression psychologique de personnalités individuelles ni le produit d'une structure économique et sociale mais l'interaction entre des trajectoires individuelles, des systèmes d'emploi, de travail, de formation et des représentations sociales¹.

2.1 - Les civils

L'échantillon de policiers en civil (6 inspecteurs de différents grades, 1 enquêteur) est faible et ne peut donc guère donner lieu à des interprétations statistiques. Les trajectoires sont cependant tellement homogènes que cela mérite d'être noté. Aucun des interviewés n'a exercé un autre métier avant d'être policier. Certains se sont préparés assez tôt à devenir policier : ce sont des enfants de policiers, tous en tenue et de faible grade. Ils ont préparé le concours

¹ En y incluant les idéologies.

d'inspecteur tout de suite après le baccalauréat. Les autres ont passé simultanément d'autres concours : contrôleur des douanes ou des P.T.T. . Le concours d'inspecteur de police a été en général le premier obtenu, à l'issue du baccalauréat ou d'une première année de droit.

"Mon père était sous-brigadier de police, j'ai donc eu l'occasion d'avoir beaucoup de contacts avec le milieu policier. J'ai fait une année de droit, il fallait à l'époque 19 ans au 1er janvier de l'année du concours, ce qui fait que je me suis inscrite en 1ère année parce que je n'avais pas encore 19 ans. Puis ensuite, j'ai eu un déroulement de carrière normal" (Inspectrice).

"Je suis issu d'une famille de militaires, mon père a été gendarme, il a commencé sa carrière dans la gendarmerie et, au moment de la guerre d'Indochine, il s'est engagé dans l'armée, ce qui lui a d'ailleurs été fatal. C'est une famille de fonctionnaires disons, puisque mon grand-père était à la SNCF. Ceci dit, contrairement à mon frère qui voulait être policier, moi, au départ, je voulais être médecin mais j'ai perdu mon père en première et je me suis retrouvé soutien de famille....C'est ainsi que j'ai passé le concours d'inspecteur ; je me suis retrouvé inspecteur de police, enfin OPA à l'époque, trois mois d'école, autrement dit rien, c'est très court. A l'époque, la scolarité débutait en janvier et se terminait en avril. On était ensuite affecté dans les services : étant soutien de famille, ma mère étant malade en plus, bien que je voulais faire un métier de policier, j'ai privilégié l'affectation, le lieu pour me retrouver près de ma mère. C'est ainsi que je me suis retrouvé aux renseignements généraux de C. , un métier qui n'est absolument pas un métier de policier mais qui permettait de me rapprocher" (inspecteur divisionnaire).

Le thème de la vocation est pratiquement absent du discours des inspecteurs, tout au plus c'est la familiarité avec le milieu policier qui les a conduit à se présenter au concours. Il n'y a guère non plus de nostalgie à ne pas avoir entrepris des études supérieures malgré des insatisfactions fréquentes par rapport à leur métier. Un seul d'entre-eux a entrepris de reprendre des études : ne trouvant plus de réelle satisfaction dans le travail, il s'est inscrit en faculté de droit. Il souligne le fait de ne pas suivre les cours dans l'optique d'une promotion (il ne veut pas devenir commissaire) mais bien pour lui-même :

"Je veux m'accrocher, c'est pour rien, c'est pour moi, pour me faire plaisir, c'est mon côté à moi. Je me dis quelque fois : tu es vraiment con, te retrouver avec des petits jeunes de 20-22 ans, toi qui en as vingt de plus, de quoi j'ai l'air... mais il faut toujours avancer, parce que qui n'avance pas, recule. J'ai voulu donner, pas un sens à ma vie, mais il me manquait quelque chose" (inspecteur divisionnaire).

Aucun des interviewés n'envisage de devenir commissaire. Les causes sont multiples : faiblesse et ancienneté du capital scolaire, manque de motivation par rapport à la fonction, remise en cause de l'équilibre familial par le retour en formation dans un lieu éloigné du domicile. L'accès, en fin de carrière, à la position enviée de "chef inspecteur divisionnaire" est plus conforme aux aspirations de ces inspecteurs qui souvent assurent des fonctions de chef de poste et qui donc sont l'objet d'une considération sociale dans leur environnement institutionnel. Ils assurent, de fait, des tâches effectives de commandement même si elles sont souvent contestées par la hiérarchie en tenue.

Comme nous l'avons déjà mentionné dans l'historique de la P.A.F., les plus âgés, notamment les inspecteurs divisionnaires, proviennent assez souvent des renseignements généraux.

"En 70, lorsque je suis sorti de l'école, j'ai été affecté aux renseignements généraux. A l'époque P.A.F. et R.G. étaient confondus, au moins dans les ports. On était treize inspecteurs aux renseignements généraux et, fin 1972, au moment de la scission, sans nous demander notre avis, sept fonctionnaires sont restés aux R.G. et cinq se sont retrouvés comme moi à la P.A.F. En un sens j'étais content mais j'ai déploré le manque de concertation. J'ai fait toute la suite de ma carrière en P.A.F., en attendant 20 ans de carrière pour devenir divisionnaire" (inspecteur divisionnaire).

Le passage par les R.G. marque souvent le style de travail. Beaucoup de ces inspecteurs continuent de donner une place importante au renseignement. Ils surveillent de près les conflits sociaux, ils réalisent un important travail relationnel.

"Je m'occupe beaucoup des problèmes sociaux, souvent en doublette ou en triplé avec d'autres services ce qui, à mon sens, est vraiment un gâchis de personnel. On est 3 ou 4 services à faire la même chose. Notre service est implanté au port, je m'occupe du problème, j'informe tout le monde,

pourquoi venir mettre des gens des R.G., du commissariat, des gendarmes, il y a un gaspillage de personnel" (inspecteur divisionnaire).

Parce qu'ils sont implantés sur place, qu'ils ont des contacts étroits avec les autorités portuaires ou aéroportuaires, qu'ils connaissent les personnels qui travaillent sur ces sites, ils estiment être les mieux à même de traiter le renseignement. Cette question est moins sensible dans les brigades terrestres où les inspecteurs proviennent plus souvent des services de police urbaine, s'ils n'ont pas été affectés directement à la P.A.F. pour les plus jeunes. Deux grands types d'attitudes peuvent être distingués : le refuge dans les procédures comme c'est le cas de beaucoup d'inspecteurs en police urbaine sachant que pour les postes terrestres, il s'agit très majoritairement d'instruire judiciairement les contentieux douaniers, ce qui est source d'insatisfaction ou, alors, tenter d'être des meneurs d'hommes, organiser l'activité de la police en tenue, rôle auquel prétendent plus particulièrement les chefs de postes mais qui rencontre de nombreux obstacles comme nous le verrons dans le chapitre sur les rapports hiérarchiques.

2.2 - La tenue

Les trajectoires du gardien de la paix sont différentes de celles des inspecteurs. Dans notre échantillon (26 cas), seulement 38,5 % n'ont exercé aucun métier avant de devenir policier. Près de la moitié, ont exercé plus ou moins durablement un métier d'ouvrier.

- L'emprise de la culture ouvrière

Certains l'ont exercé relativement longtemps, ce sont souvent des métiers ouvriers traditionnels demandant une qualification : émailleur, souffleur de verre, doreur sur bois, etc., voire une profession plus technicienne encore, activités souvent valorisées mais qu'ils ont quitté pour des raisons économiques ou pour la sécurité du statut de fonctionnaire, souvent sur l'insistance de leurs proches.

"A l'origine, j'étais prothésiste dentaire, j'ai exercé cette profession de 72 à 82 mais effectivement, on était exploité par les chirurgiens-dentistes, j'ai donc décidé de voir autre chose. Dans ma famille, j'avais quelqu'un qui était dans la police, j'ai passé le concours en mars 83 et j'ai été affecté dans le corps des CRS, il valait mieux passer par une CRS pour se rapprocher plus vite de chez moi" (sous-brigadier).

"J'ai eu une jeunesse assez difficile, ayant travaillé à la Cristallerie d'Arques comme souffleur verrier. Je suis parti à l'armée avec un CEP où je suis resté quatre ans. L'armée ne me plaisait plus et je voulais continuer à être fonctionnaire : c'est comme ça que j'ai trouvé une voie de dégagement, j'ai vu une annonce, j'ai passé le concours et je suis entré dans la police" (sous-brigadier).

"On était en réunion de famille, ma soeur voulait entrer dans la police, j'étais chaudronnier-tôlier chez un artisan. Dans la famille, ils ont dit : tu devrais passer le concours. Pour leur faire plaisir, j'ai dit : bon, je le passe. Je l'ai réussi et, du coup, je suis parti à Paris. J'ai demandé mon rapprochement au titre de la loi Roustan, c'est une facilité de mutation pour les époux éloignés, mon épouse travaillait dans le Nord, j'ai fait ma demande et je suis arrivé ici" (sous-brigadier, bécétiste).

Ces policiers entrent dans la police relativement âgés. Leurs possibilités de promotion sont quasi-nulles. En entrant dans la police, ils ont dû souvent quitter leur famille pour plusieurs années et ils ne sont pas prêts à risquer de nouveau une mutation géographique pour prendre de modestes galons. Ils entrent dans la police avec une culture ouvrière. Leurs comportements sont souvent typés. Ainsi, leur rapport aux syndicats est moins instrumental que généralement dans la police et parfois plus idéologique.

"J'ai toujours été syndiqué, je faisais parti de la FASP (Fédération Autonome des Syndicats de Police), maintenant je suis à la CGT. J'ai changé pour des raisons internes au poste de B., pour pouvoir discuter avec la hiérarchie... Je suis de gauche. Mon père a été prisonnier, il est mort à 53 ans à cause de la guerre. Moi, vous savez, je suis du Pas-de-Calais, je suis d'un village qui a toujours été d'une couleur¹, mon père était d'une couleur, je ne change pas" (sous-brigadier).

¹ L'influence du parti communiste reste très forte dans le pays minier surtout dans les petites villes où dominant encore les cités minières.

Un autre interviewé qui a commencé une carrière d'auxiliaire des PTT avant d'entrer dans la police, a été délégué syndical CGT à Paris mais "j'ai arrêté, c'était trop idéologique". Il pense que les syndicats sont "très utiles mais pas en se divisant". Il ne s'est pas "resyndiqué ailleurs". Alors que nous verrons que les policiers sont souvent démotivés, ceux qui ont d'abord été socialisés dans un métier d'ouvrier, se disent tous intéressés par leur fonction. Peut-être parce que le travail tient une place importante dans la vie des ouvriers, qu'il organise même la totalité de leur vie, ces policiers ont un "ethos de classe"¹ qui les amène à devoir valoriser leur activité professionnelle sans avoir, pour autant, des ambitions de carrière.

Cet ancien délégué syndical CGT aimerait bien être nommé dans une salle de commandement radio car *"j'aurai une vue un peu générale de ce qui se passe, même dans le service d'à côté. C'est la possibilité de savoir un peu tout ce qui se passe. Puis s'il y a des responsabilités à prendre, j'aime bien de temps en temps. A Paris, je les prenais ces responsabilités. Notre commissaire nous disait : c'est vous qui parlez pour moi quand vous êtes de nuit. On prenait nos responsabilités comme lui"*.

Ces anciens ouvriers sont souvent porteurs d'un modèle traditionaliste de la police. Ils n'aiment pas beaucoup "les paperasses", ils aiment traiter les problèmes eux-mêmes, ils n'intériorisent jamais totalement la division hiérarchique du travail, ils privilégient la dimension relationnelle dans leur travail quitte à utiliser la force.

"Je préfère donner une gifle, l'ancienne police, que de faire un écrit. Je suis encore d'un caractère assez ancien. J'étais jamais contre que mes enfants aient une gifle par l'instituteur, mon garçon savait que s'il avait des punitions, c'était pas la peine qu'il me le dise... Je préférerais parfois donner un coup de pied au cul ou, à l'occasion, un coup de poing dans la gueule à un individu qui a fait une petite bêtise plutôt que de ruiner sa vie. Par exemple, quelqu'un qui avait bu, ça m'est arrivé de le mettre au trou et de ne pas faire d'écrit. Il s'est dégrisé, il a attrapé une bonne douche, le lendemain matin, il a dit merci et il est parti. Il ne faut pas que cela le suive toute sa vie" (sous-brigadier).

La constante dans les attitudes est frappante. Après avoir été ouvrier, surtout avec une qualification, l'investissement dans le travail semble incontournable. Cela provoque un malaise lorsque l'activité P.A.F. ne permet pas à l'individu de s'exprimer. Il en est ainsi de Monsieur X. Fils de maçon, l'intéressé, titulaire d'un BEPC, a commencé à travailler comme doreur sur bois mais il estimait que le salaire n'était pas suffisant pour subvenir à une vie de famille. C'est en lisant une annonce² dans le journal, qu'il a passé le concours d'entrée dans la Police Nationale.

Après l'école de police, il est affecté pour 6 ans en police urbaine en région parisienne avant de se retrouver, muni de son BCT, dans un commissariat central du Nord de la France. Promu brigadier, il rejoint la P.A.F. à la création d'un nouveau poste-frontière pour se rapprocher de son domicile.

A 41 ans, il espère être rapidement promu brigadier-chef et il est prêt à retourner en police urbaine. Il est assez mécontent de la P.A.F. car, là où il est, il y a peu d'affaires d'immigration. Il a essayé de promouvoir le contrôle routier dont il est un bon spécialiste mais ce travail n'est pas reconnu par sa hiérarchie. Il se décrit plus comme un homme de terrain que de bureau.

Il est critique vis-à-vis de la hiérarchie P.A.F. à la fois parce que "les civils ont toujours le dernier mot" mais aussi parce qu'il est en désaccord avec les stratégies suivies et le manque d'organisation par rapport à ce qu'il a connu en Police Urbaine. Il l'est aussi vis-à-vis de ses subordonnés qu'il décrit comme souvent peu motivés, incapables de venir travailler un jour de repos contrairement aux douaniers.

Il est syndiqué au SNPT "parce qu'on m'a fait comprendre que si je voulais monter dans la hiérarchie, je devais être syndiqué". Il reproche aux syndicats "chez nous, de faire trop de politique, il ne défendent pas assez les fonctionnaires ou alors ils partagent l'opinion du service central, ils n'écourent pas assez les fonctionnaires qui sont sur le terrain". Il est un peu inquiet pour "tout ce qui a rapport avec Le Pen, c'est vraiment l'extrême". Contrairement à beaucoup de policiers, il ne revendique pas trop l'extension des pouvoirs policiers même s'il estime que les policiers devraient avoir le droit de fouille comme les douaniers en extrême

¹ On entend par ethos les éléments acquis et ajustés aux conditions d'existence, éléments qui ne peuvent être assimilés aux seules idéologies politiques mais qui doivent intégrer une dimension proprement culturelle.

² Cela semble être un moyen très fréquent pour se présenter au concours de gardien de la paix.

frontière. "Avoir trop de pouvoirs, c'est pas ça non plus, car on risque d'avoir de gros problèmes". Il est cependant critique vis à vis de la gauche au pouvoir en raison de son attitude par rapport au social : "j'estime quand on parle de fermer les postes, quand on parle de regrouper, quand on parle de déplacer les fonctionnaires dans les grands centres et les éloigner de leurs domiciles, je n'appelle pas ça faire du social".

- Le métier de mon père

Nous changeons totalement de registre lorsque nous sommes confrontés à des policiers fils ou frères de policiers, quelquefois de gendarmes, qui sont entrés jeunes dans la police sans aucune expérience professionnelle préalable. Ils sont nombreux, plus de 30 % de notre échantillon, à être fils ou filles de policiers (ou de gendarmes) et 26 % avaient d'autres parents dans la police (pour ceux dont le père n'appartenait pas à une profession de l'ordre public).

C'est dans cette catégorie qu'intervient le plus le thème de la vocation.

"Par vocation, j'ai fait une demande au président de la République en 1964, pour entrer plus vite. Ça m'a été refusé. J'ai été en Algérie deux ans. Je pensais entrer chez les CRS à 19 ans au lieu de faire mon armée mais ça a été refusé. Mon père est flic, mon grand-père était flic, voilà" (sous-brigadier, 50 ans).

"Je suis devenu policier, un petit peu par vocation et pour la sécurité de l'emploi. Mon père était déjà gendarme, mon grand-père aussi. J'ai passé le concours, j'ai été reçu, je suis parti en CRS, ensuite dans un commissariat, j'ai divorcé, je suis reparti dans les CRS, j'ai fait un stage au Liban, je suis revenu à la CRS. Maintenant, je suis à la P.A.F. et j'espère finir ma carrière ici" (Brigadier).

"Au départ, moi, j'avais la foi. Mon père était policier, mon frère était policier. J'avais 12-13 ans que je voulais déjà entrer dans la police" (Brigadier).

On peut, bien entendu, épiloguer sur la notion de vocation, sur le sens qu'elle a dans les discours. Ce qui est signifiant, c'est que l'on trouve systématiquement le terme utilisé chez les enfants de policiers et presque jamais chez les autres. On a en mémoire les propos de K. Mannheim sur la constitution de l'identité : "les premières impressions ("les expériences de jeunesse") ont tendance à se figer comme une image naturelle du monde. A la suite de quoi, chaque expérience ultérieure s'oriente par rapport à ce groupe d'expériences, qu'elle soit ressentie comme confirmation et saturation de cette première couche d'expériences, ou comme sa négation et son "antithème" ; ainsi "toute expérience concrète reçoit-elle son visage, sa forme déterminée, de cette référence aux expériences primaires"¹. Du caractère dialectique de cette genèse, procède l'importance décisive des "premières impressions", des "expériences de jeunesse", contribution d'une "image naturelle du monde", du "tréfonds inconscient". Ce tréfonds qui s'est simplement incorporé pendant les premiers temps de sa jeunesse par l'action du milieu, écrit Mannheim, est souvent la couche historiquement la plus ancienne de la conscience qui, en tant que telle, a tendance à se fixer comme une image naturelle du monde et à se stabiliser.

Cette perspective nous aide à comprendre, me semble-t-il, les fondements de la notion de "vocation" chez ces enfants de policiers. Il ne s'agit pas de s'appuyer sur une théorie générale de la reproduction sociale mais de cerner les traits spécifiques de ces policiers. Cela renvoie, pour partie, aux formes de sociabilité particulière des professions de l'ordre public. Les policiers, surtout s'ils sont issus d'une lignée policière, fréquentent essentiellement des policiers. Ils constituent donc un milieu spécifique qui contribue souvent à constituer une certaine vision du monde chez leurs enfants.

"Le contact du milieu, j'avais quand même l'occasion d'avoir des contacts avec le milieu, étant enfant de policier, c'est venu comme ça tout doucement...." (inspecteur). Contrairement à ce que l'on pourrait penser, cette influence du milieu ne correspond pas toujours à une incitation directe des parents, surtout s'il s'agit d'une fille : *"je me souviens qu'à l'époque, ça s'est très mal passé avec mes parents parce qu'ils ne voulaient absolument pas que je passe le concours au départ, surtout ma mère ; j'ai tenu bon"*.

Grâce à leur connaissance des "rouages de la maison" comme on dit en jargon policier, ils ont des carrières plus construites rationnellement que la moyenne autour de la promotion. Ils deviennent plus fréquemment brigadiers. Par leur fréquentation de l'institution policière et

¹ MANNHEIM (Karl), *Le problème des générations*, Introduction et postface de Gérard Mauger, Nathan, Col. Essais et Recherches, 1990.

de ses services, leurs affectations relèvent moins du hasard que pour les autres et de la seule logique du rapprochement du domicile.

"Mon père avait été dans la police donc il m'avait déconseillé de venir à C., question d'ambiance. En sortant de l'école, j'avais le choix entre Lille, Marcq-en-Baroeul ou Croix. J'ai choisi Marcq-en-Baroeul...J'ai bon espoir de terminer brigadier-chef. Il y a de fortes chances" (Brigadier).

Sans être de ceux qui sont les plus démotivés par la fonction policière en P.A.F., ces enfants de policiers sont souvent critiques. Ils regrettent parfois l'ancienne police.

"Le travail est intéressant, à condition que l'on puisse travailler autrement qu'on travaille actuellement. Etre à l'aubette, c'est zéro. C'est intéressant à condition qu'on puisse partir en patrouille. En principe, en tant que gardien de la paix, c'est notre travail d'être en patrouille. Ici, on est trop bloqué au poste... Il y a des choses que l'on faisait il y a 15-20 ans, qu'on ne fait plus. C'était pas plus mal ; il y a peut-être eu des exagérations, il y a 15 ans, mais on faisait plus de boulot que maintenant. Il y avait moins de media, il n'y avait pas SOS Racisme. Vous savez que le gars est en situation irrégulière, qu'il a des papiers français et belges, tout de suite c'est les grands mots, plutôt que d'avoir des ennuis, on essaie de freiner" (sous-brigadier).

"J'ai vu mon père travailler, un jeune qui volait un vélo, c'était une paire de claques, tandis que maintenant, même avec un arabe, il faut être très, très gentil, il faut être poli. On n'est pas défendu, non plus. On te convoque au Palais de Justice pour 13h30, tu en as jusque 21-22h, tu passes une après-midi là, à 3-4, cela dépend du nombre de prévenus. Tu passes une après-midi là-bas, dans un trou et pendant ce temps là, tu n'es pas sur le pavé" (sous-brigadier).

Pour simplifier, on dira qu'il y a ensuite les autres. On fera exception des très rares jeunes de notre échantillon. Si nous avions enquêté sur Roissy et Orly, nous aurions certainement pu constater des séries de motivations spécifiques aux jeunes générations, notamment pour les plus diplômés. Mais ils sont absents des terrains retenus pour l'enquête.

- Le choix du hasard (les "autres")

Dans notre échantillon, nous n'avons que trois cas de policiers qui ont le niveau bac ou plus. Parmi ceux-ci, une femme de 28 ans qui a le bac et un an de fac de droit. Paradoxalement, elle évoque aussi la "vocation" malgré l'absence d'attache au milieu policier.

"Je suis devenue policier par vocation. Toute jeune, je voulais entrer dans la police, je voulais être commissaire. Seulement, je n'ai pas pu faire d'études, j'ai donc commencé par la base. Maintenant, je vais essayer de monter dans la hiérarchie... Quand, j'étais petite gamine, je voulais être commissaire, en plus je sens que j'en ai les capacités, j'ai un diplôme... être sur le terrain, être dehors, c'est toujours ce que j'ai voulu. C'est pour ça qu'être inspecteur, ça me rebute un peu, parce que pour me retrouver derrière une machine à écrire, non ! C'est un choix surtout que, quand je suis entrée dans la police, j'avais une place ailleurs, dans un bureau. Pour moi, la police, c'est être dehors, au grand air" (femme, gardien de la paix).

Cet entretien dénote très fortement de l'ensemble. On en est réduit à faire quelques hypothèses autour d'un effet de génération. La "vocation", vu l'absence totale de policiers dans la famille et dans l'entourage de la personne, est certainement le résultat de représentations du métier qui sont transmises par les media. En effet, elles semblent liées à une conception du métier voisin du contenu de séries américaines pour la télévision mais aussi de séries françaises qui mettent en avant des commissaires de police. Le second aspect concerne le désir de promotion. L'itinéraire envisagé est de prendre d'abord des galons dans la tenue (brigadier, brigadier-chef) avant d'atteindre le statut envié pour l'intéressée de commissaire. Il n'est pas irréaliste ; on trouve en effet des trajectoires de ce type dans la police même si elles sont exceptionnelles. Elles sont cependant le résultat de concours de circonstances et sont rarement intériorisées au grade de gardien de la paix en raison de la distance sociale et hiérarchique de plus en plus marquée dans la police. Mais, il est probable que l'on retrouve là un système généré par l'appareil scolaire ; la situation de sur-diplômé conduisant à des stratégies de promotion à l'intérieur de l'administration.

Excepté ce type de profil peu présent dans les secteurs P.A.F. de province, la troisième catégorie d'agents est composée d'individus entrés dans la police peu de temps après le service militaire, n'ayant pas connu une socialisation professionnelle véritablement significative et sans attache avec le milieu policier. C'est souvent le chômage, la situation de

l'emploi ou les faibles salaires qui les ont conduit à se présenter au concours. Il faut savoir que de nombreux policiers exerçant dans la région du Nord, ce n'est pas propre à la P.A.F., sont souvent originaires du pays minier car ce secteur avait connu une crise aiguë avant le reste du pays. En conséquence, dès les années 60, il y a une forte attraction pour les fils de mineurs à entrer dans la police malgré les résistances culturelles.

"J'étais à l'armée car j'avais arrêté le lycée avant le bac. J'ai eu un copain qui voulait entrer dans la police ; il m'a dit : tu gagneras plus d'argent et tu te fatigueras moins. On a passé le concours à deux en 1966 et j'ai commencé dans une compagnie d'intervention en 1968" (sous-brigadier, fils d'ajusteur).

"Au départ, je voulais rester dans l'armée. Je pratiquais le métier de commis-boucher, c'était pas tellement payé. Je suis venu à la police à 27 ans, il était trop tard pour entrer dans l'armée" (sous-brigadier, fils de cheminot).

"Je n'avais pas envie d'être policier. Mais où je travaillais, on gagnait pas beaucoup et, fonctionnaire, on gagne quand même plus. Et, pour l'emploi, c'est plus sûr. Je travaillais dans une usine. Je faisais des ressorts pour des machines agricoles, c'était crevant, c'était du travail à la pièce. J'ai passé le concours pour ça. J'ai d'abord été affecté à la P.A.F. de Roissy" (sous-brigadier, fils de mineur).

"J'étais apprenti mineur pendant 3 ans, je me suis engagé ensuite dans la marine nationale pour 3 ans également. Après mai 68, des copains m'ont dit qu'il y avait de la place dans la police. J'étais au chômage, je ne savais pas trop quoi faire avec mon seul certificat d'études. C'est comme ça que je suis entré dans la police... Je suis le premier de la famille. Ce n'était pas dans la tradition du mineur. Je me suis fait assez engueulé pour ça. Il y avait eu les grèves de 1968 et tout ça...on était plutôt de l'autre côté... J'ai eu du mal à expliquer ça à mon père. Enfin, ça passe" (sous-brigadier, fils de mineur).

Dans cet ensemble, on retrouve beaucoup d'individus entrés dans la police après les événements de 1968, avec un très faible capital scolaire¹ et dont les motivations à entrer dans la police sont très liées à leur position très fragile sur le marché de l'emploi. La plupart de ces individus avouent n'être pas attirés par la police au départ. C'était un contexte par ailleurs difficile pour le recrutement ; l'image de la police était mauvaise, le métier de gardien de la paix, plutôt mal rémunéré à l'époque, n'appelait guère de vocations. Certains font même état de démarchage à leur domicile.

"A l'époque, je travaillais à l'usine, c'était pendant les événements de 68. J'avais, auparavant, fait une demande pour aller dans la police mais, finalement, je n'y avais pas donné suite. J'ai été recontacté pendant les événements de 68, un inspecteur est venu chez moi, il a insisté pour que je rentre dans la police. Vu les événements en 68, les grèves à l'usine et toutes les difficultés, je me suis dit pourquoi pas, et c'est comme ça que je suis rentré" (sous-brigadier, fils de mineur).

Les trajectoires de ces policiers sont toutes similaires : passage plus ou moins prolongé dans des compagnies de CRS, stratégie de retour au pays, le plus souvent avec une première affectation en police urbaine mais ce n'est pas toujours le cas, puis nouvelle affectation en P.A.F. soit parce que le service avait une image "cool" soit parce qu'il permettait un nouveau rapprochement du domicile.

Dans ce contexte, tous ces policiers refusent l'idée de promotion qui les amènerait à "refaire les valises", beaucoup même reconnaissent qu'en raison de leur faible capital scolaire, ils n'ont pas de prétention à "commander" : *"ça ne m'intéresse pas, il faut faire une dizaine d'années pour avoir le galon, il faut aller ailleurs, ça ne m'intéresse pas", "je ne pense pas avoir le degré d'étude, ça ne m'intéresse pas, je n'aime pas le commandement", "j'ai été muté ici comme cas social, ma femme et mes enfants ont une grave maladie".*

C'est dans cette catégorie que nous trouvons le plus de policiers désabusés, peu motivés, certains même assument l'image de la "pré-retraite" mais, le plus souvent, ce sont des conformistes, ils adaptent leurs stratégies et leurs discours à l'ambiance et au dynamisme de leur unité. Il est clair qu'ils n'ont pas de stratégie de contournement de l'institution.

¹ 28 % de notre échantillon a, au plus, le CEP ; 32 % le niveau CAP. Dans cette troisième catégorie de policiers, la grande majorité est de niveau CEP.

Chapitre 3

Missions et stratégies professionnelles

Contrairement à l'univers professionnel des douaniers -pourtant sous le choc de multiples réorganisations, de mutations autoritaires pour certains agents et d'un avenir incertain- les agents de la P.A.F. nous sont apparus dans leur très grande majorité désabusés et peu motivés dans leur travail. Mais derrière cette dominante, nous avons constaté de très grandes variations selon les unités et selon les agents. Nous venons de voir que les motivations à entrer dans la police et les expériences antérieures (une culture professionnelle, la connaissance du milieu policier) contribuent déjà fortement à produire des attitudes. Le choix d'être affecté et de rester dans une unité peu dynamique est, bien entendu, lié aussi à la socialisation professionnelle initiale.

1- Une mission noble : la recherche du clandestin

Douaniers et policiers de l'air et des frontières ont en commun d'être des "chasseurs". C'est l'un des rares termes qui fasse partie de leur vocabulaire commun. Si en police urbaine, les "affaires" ne cessent de tomber et si l'art de l'agent est de les sélectionner, si dans les CRS on répond à la commande et à l'autorité supérieure, en P.A.F. on ne fait des "affaires" que si on les recherche, sauf concours exceptionnel de circonstances. Cette dimension recherche qui dépasse le rôle d'exécutant dévolu habituellement aux gardiens de la paix est assez fréquemment un élément de choix de ce service.

"C'est vraiment un travail que j'ai pris à coeur, aussi bien professionnellement car j'apprends beaucoup de choses qu'humainement car ça apprend aux gens à avoir un peu plus de sagesse. Il y a des problèmes qu'on rencontre ici, c'est incroyable ; le problème des étrangers clandestins qui sont exploités par ces fameux patrons ; parfois, il y a des leçons d'humilité à prendre aussi, c'est un travail très vaste, très divers, très attachant" (sous-brigadier dans une B.F.M.).

"J'aime beaucoup la recherche, j'ai fait quelques affaires de stupéfiants... ce qui est intéressant ici à la B.F.M., c'est la recherche. Je pense que si j'étais resté en poste fixe, j'aurais demandé à repartir à la P.A.F." (Brigadier dans une B.F.M.).

"Lorsqu'on prend une enquête, on nous donne de l'initiative ; tout en rendant compte à nos supérieurs, on a la totale liberté de la mener au bout, et donc ça nous motive tous. Je pense que pour toute personne, c'est motivant la liberté dans le travail. Je crois que c'est le côté liberté qui rend ce travail agréable. La B.F.M., ça motive les gens, ça les responsabilise... L'idée que je me faisais de la police des frontières, c'est déjà parler une langue étrangère, connaître un peu leurs modes de vie chez eux ; c'était pour m'ouvrir sur l'extérieur sachant que la connaissance des pays limitrophes m'apporterait une vision plus globale de la police européenne" (Gardien de la paix en B.F.M.).

On remarquera que tous ces entretiens proviennent de policiers exerçant leurs missions dans le cadre d'une Brigade Frontalière Mobile (B.F.M.). Ce sont des unités très spécifiques, nous n'en avons rencontré que deux intégrant des missions d'enquête et de recherche, l'une sur la côte maritime dans le Pas-de-Calais, l'autre en Moselle. Toutes comme les B.S.N. d'hier, les B.A.C. aujourd'hui¹, elles ne sont pas représentatives du fonctionnement des services de police urbaine.

¹ B.A.C. : Brigades Anti-Criminalité, B.S.N. : Brigades de Surveillance Nocturne

Ces unités diffèrent fortement des brigades traditionnelles sur différents points : la taille, les modes d'organisation, les types de rapports hiérarchiques, nonobstant des missions spécifiques aux B.F.M. notamment en matière de lutte contre le travail clandestin.

L'une de ces brigades était composée d'un inspecteur et de sept sous-brigadiers. Ils nous ont raconté, par exemple, comment ils ont tous participé à une grosse affaire de travail clandestin impliquant des entreprises turques. Ces policiers en tenue travaillent, en fait, en civil. C'est le cas dans beaucoup de B.F.M., ce qui n'est pas sans créer des frictions avec la hiérarchie en tenue qui n'a plus aucune prise sur ses subordonnés en raison de l'éloignement du site de travail, n'étant pas présente sur place.

Dans ce contexte, l'inspecteur est alors "a man in the middle". C'est un meneur d'homme. Il n'est pas le préposé aux procédures comme le sont les inspecteurs dans de nombreux postes P.A.F. mais, également, en police urbaine.

"Tous les huit sous-brigadiers ont participé à une grosse affaire de travail clandestin avec des entreprises turques ; ils ont fait de la surveillance et ils ont établi eux-mêmes les P.V. ; je vais avec eux sur le terrain, on ne peut pas dire du bureau comment il faut faire, il faut laisser l'initiative. Pendant deux mois, ils ont pris leur voiture personnelle. L'un d'entre eux a un appareil photo d'une valeur de 6000 F, il l'a prêté à ses collègues pour qu'ils puissent prendre des photos dans le cadre de l'enquête". (Inspecteur, responsable d'une B.F.M.)

La motivation et l'implication des policiers qui travaillent dans ces brigades mobiles où la part d'enquête est importante, est certaine : elles ne sont d'ailleurs jamais mises en cause tant par l'encadrement que par les collègues d'autres services.

Il en est ainsi par une motivation initiale renforcée par un processus de sélection qui fonctionne, de fait, sur le mode de la cooptation. Ce sont des unités où l'agent n'est pas affecté par hasard. Comme pour les B.S.N. que nous avons étudiées dans une recherche précédente¹, c'est en général le responsable de l'unité qui procède au recrutement en consultant les membres de la brigade même si, formellement, c'est le supérieur hiérarchique qui procède à la désignation.

Les policiers en tenue qui travaillent dans ces unités font, de fait, un travail de civil : ils ont d'ailleurs le privilège de ne pas porter la tenue, sauf occasion exceptionnelle. Leurs activités s'apparentent pour partie au travail des R.G. (recherche d'informations, surveillance, filature, relations avec les hôteliers) et à celui des brigades d'intervention (opérations "coups de poing", contrôle en nombre de péages autoroutiers ou d'ateliers). Ils assument donc essentiellement les missions nobles du travail policier qui en font des "chasseurs" qui amènent des résultats. Ce sont bien souvent aussi des agences de renseignement pour d'autres services (de police, de gendarmerie) mais aussi des interlocuteurs privilégiés de services étrangers.

"Les gens de la tenue ont une position privilégiée de travailler ici. Ils ne trouveraient pas un travail aussi intéressant ailleurs. Ils sont tous APJ 20. Le fait d'être à la B.F.M. a sûrement joué parce que les fonctionnaires qui sont au contrôle n'utiliseront jamais leurs prérogatives judiciaires parce qu'il y aura toujours un OPJ de permanence pour traiter les affaires qui se présenteront. Par contre ici, ils en ont besoin. Quand on a 3 ou 4 personnes à entendre, je ne peux pas tout mettre à mon nom car je ne peux faire 4 auditions en même temps. Ils prennent les auditions à leur nom, c'est plus pratique... Les résultats dépendent de la qualité des individus pas de leur statut. Si j'avais des inspecteurs à la place, ils ne seraient peut-être pas motivés à travailler alors que ceux qui sont ici, ils sont certes gardiens de la paix ou sous-brigadiers mais ils s'en tirent très bien" (inspecteur divisionnaire, responsable d'une B.F.M.)

Ces policiers sont progressivement mis en marge de leur corps d'origine. Lorsqu'ils doivent revêtir l'uniforme lors de circonstances exceptionnelles : plan Vigipirate, renfort pour maintien de l'ordre, etc., ils sont l'objet de vexations ou de remarques perfides de la part de leurs anciens collègues.

Sur le plan de la sociologie des organisations, la réussite des B.F.M. et des B.A.C. en P.U., interpelle l'ensemble de l'institution policière. Pourquoi les unités les plus atypiques semblent être les plus performantes ? Elles sont, par un effet miroir, le révélateur des dysfonctionnements de nombreux services de police.

L'autonomie et l'initiative sont à la base de la réussite qui se transcrit en "affaires". Dans les brigades traditionnelles, et plus particulièrement en P.A.F., celles-ci sont très bridées par diverses contraintes et le dualisme hiérarchique. La routine est donc souvent la conséquence

¹ DUPREZ (Dominique) et alii, *La gestion de la délinquance*, op. cit., 1986.

de cette situation. En B.F.M., l'autonomie des agents est grande et comme les agents sont motivés par leur travail, les résultats suivent.

Si la police est une institution très hiérarchisée, les B.F.M. le sont très faiblement : il s'agit de collectifs de travail, souvent plus proches du monde de l'industrie que de l'administration, le civil est l'émanation et la tête pensante du collectif, son autorité s'impose par ses savoirs propres et non par sa position hiérarchique.

Enfin, l'empathie est une condition de la régulation du collectif de travail. Tout élément étranger qui ne s'intégrerait pas au collectif de travail, risque de remettre en cause la cohésion de l'ensemble. Il s'agit donc d'unités fragiles en apparence car toute mobilité peut remettre en cause "l'esprit de la brigade". En fait, le risque est faible : comme nous l'avons déjà mentionnée, la cooptation limite ce danger. De plus, ce sont des unités stables en personnel : la bonne ambiance, les résultats, l'intérêt du travail freinent les mutations ce qui se traduit souvent, pour les intéressés, par des blocages de carrière.

"Avec mon B.T.S., j'ai la possibilité de passer des concours, je pense que j'aurais pu avoir des promotions. Le patron me dit souvent de le faire. Si on pouvait passer le concours et avoir la promesse d'être repris au service, il n'y aurait aucun problème mais là, on a un travail qui nous prend tellement à cœur. La majorité des collègues c'est pareil, ils préfèrent se cantonner à leur travail qui leur plaît beaucoup plutôt que de passer un concours et de se retrouver dans un service tout à fait différent du nôtre". (Sous-brigadier en B.F.M.)

A l'opposé de ces policiers aux missions nobles, on retrouve en P.A.F. ce qui constituait l'utilisation initiale de la police en tenue, le poste statique à la frontière, celle de "garde-barrière" pour reprendre un terme indigène.

2- Une mission dévalorisée : celle de "garde-barrière"

Durant la période d'enquête, il y eut un événement majeur pour les services de police, en particulier pour la police de l'Air et des Frontières, le plan Vigipirate lié à l'engagement de la France dans la guerre du Golfe et au risque d'opérations terroristes sur le territoire national. L'objectif était notamment de contrôler les déplacements de tous les étrangers ayant par leur nationalité une sympathie présumée pour l'Irak. Il fallait aussi que ce plan soit visible, une présence policière renforcée sur les points de contrôle autoroutiers était souhaitée par le gouvernement fortement relayé par les Préfets. Ce plan a fortement perturbé la stratégie du service central de la P.A.F. qui était de rendre plus mobile ses unités afin de préparer les échéances européennes notamment la mise en oeuvre des accords de Schengen.

Or, cet événement a été particulièrement intéressant pour notre enquête car il a été révélateur de l'évolution des représentations au sein de ce groupe professionnel.

De sa création jusqu'au milieu des années 1980, la tenue de postes statiques a été la forme de travail largement majoritaire pour la tenue au sein de la P.A.F. L'essentiel du travail consistait donc à opérer des contrôles sélectifs sur les points gardés de la frontière et à faire des notes de renseignements. Parallèlement, existaient des Brigades Frontalières Mobiles (B.F.M.) qui avaient pour mission de faire des contrôles inopinés sur des points non gardés en permanence de la frontière ou des contrôles en retrait de la frontière. Depuis le milieu des années 1980, la tendance a été de regrouper les effectifs sur des postes fixes, en supprimant les B.F.M. tout en essayant de promouvoir la mobilité de l'ensemble des agents. Rétrospectivement, à travers les entretiens, cette réorganisation est souvent critiquée notamment par ceux qui étaient antérieurement en B.F.M.

"On est tenu à être fixe à une aubette. Je pense qu'à ce niveau là, on a régressé. On fait beaucoup moins d'affaires qu'avant. Il faut être présent à l'aubette pour un chef qui peut passer ou le chauffeur du Préfet, n'importe qui. Si on n'est pas présent à l'aubette, on se fait taper sur les doigts. On fait acte de présence, c'est tout.... Quand le nouveau patron est arrivé, on a eu des réunions, il était prévu de faire des brigades mobiles et de quadriller le terrain. Au lieu de cela, on est à l'aubette. C'est complètement débile, celui qui se fait prendre ici est un gland. La frontière est un vrai gruyère, il faut la longer. Et encore, il ne faut pas se limiter à la frontière, il y a par exemple l'air de repos de P. ou le péage d'A., les entrées d'autoroute. Ici, c'est fini". (Sous-brigadier dans un poste auto-routier)

"Je crois qu'on nous emploie très mal. Je ne pense pas que mettre un fonctionnaire à faire le chien de garde à un poste soit très bien alors qu'on sait qu'il y a des choses à faire juste à côté. Je crois que ça démotive les fonctionnaires. A la limite, on voudrait que l'agent présent à l'aubette soit

aussi rentable que l'agent qui patrouille. Ce n'est pas possible, la motivation n'est pas la même." (Sous-brigadier dans un poste auto-routier)

"On est limité dans notre action, on ne fait plus de patrouilles, on ne fait plus rien. Les patrouilles, c'est toujours ce que j'ai voulu faire, être sur le terrain. En fin de compte, on nous met là, en garde barrière... Depuis la guerre du Golfe, on ne patrouille plus. Avant, on pouvait patrouiller, on était déjà un effectif un peu plus élevé, maintenant on diminue les effectifs et on ne patrouille plus. On doit garder les aubettes. S'il y en a qui veulent garder les aubettes, qu'on les laisse garder ; mais, s'il y en a qui veulent aller voir ailleurs ce qui se passe, on n'a qu'à les laisser ! Enfin, comme je ne suis que gardien..." (Femme, gardien de la paix dans un poste autoroutier)

Les agents qui sont aujourd'hui en poste fixe sont souvent démotivés en raison du rôle qu'on leur fait tenir et de l'absence de résultats probants dans leur activité.

Lorsque la législation était moins restrictive sur le plan du contrôle d'identité et que la lutte contre l'immigration irrégulière n'était pas une priorité si clairement définie, le travail en aubette était relativement recherché. Il offre en effet des conditions de travail plus agréables qu'en patrouille où les agents sont exposés aux intempéries et à des formes de contrôles difficiles et non dénuées de risque. Les échanges sociaux sont aussi plus variés. Cette forme de travail se heurte cependant à un impératif : la nécessité de faire du chiffre dans un domaine précis, celui de l'immigration irrégulière. Cette obligation de résultats rend obsolète le travail en aubette d'où une évolution très significative des attitudes en quelques années. Des facteurs techniques et juridiques expliquent cette situation.

Prenons un cas réel, celui du poste de T. situé sur un grand axe autoroutier. Si l'on prend les chiffres de 1989, on décompte 3 affaires de séjours irréguliers et 670 non-admissions. Au niveau du poste, deux types de tâches sont accomplies : le contrôle des identités au moment du passage de la frontière et la tenue de patrouilles sur la frontière franco-belge visant à interpellier les individus passant clandestinement. En fait, les patrouilles sont souvent annulées car la priorité est donnée par l'autorité préfectorale à la tenue des aubettes y compris pour la sortie de France.

Sur le site du poste, l'activité se limite au repérage des faux papiers d'identité. Il semble que dans un premier temps, ce soit le "flair" qui joue dans la détection d'un document douteux, ensuite on vérifie plus systématiquement grâce aux moyens matériels français (lampe ultra-violette qui permet de voir si le papier n'a pas été gratté) et éventuellement belges (matériel sophistiqué permettant de lire les informations originelles effacées d'un passeport).

Si la personne ne possède pas toutes les pièces requises pour entrer en territoire français, la P.A.F. procède à une mesure de non-admission pour aboutir à une reconduite frontière. Mais, bien souvent, la personne repasse illégalement quelques temps après et quelques mètres plus loin. Il n'est pas rare qu'un étranger en situation irrégulière ait sur lui deux ou trois formulaires de non-admission ce qui est une source de démotivation importante pour les fonctionnaires. Tout change quand un étranger, n'ayant pas tous les papiers nécessaires, tente de pénétrer en France par un point de la frontière non gardé. Il devient alors immigré clandestin en séjour irrégulier et risque la prison.

Mais pour appréhender des individus dans cette situation, il faut pouvoir quitter le poste et patrouiller : c'est là le problème du poste de T. Considérant la masse de travail et les contraintes du poste, les effectifs sont insuffisants pour assurer en permanence une brigade mobile. De plus, depuis le plan Vigipirate, le préfet de région tient à voir le poste continuellement gardé ("pour lui, T., c'est Verdun"). Sachant, que sur une équipe de cinq agents, on poste un fonctionnaire à l'aubette entrée, un fonctionnaire à l'aubette sortie et un fonctionnaire à l'accueil, que bien souvent, un policier est en congé, en stage ou en maladie, il est difficile de constituer une patrouille qui doit au moins comprendre deux fonctionnaires, de préférence plutôt trois, surtout la nuit, pour des raisons de sécurité.

Il ne faut pas en déduire que tous les agents de la P.A.F. rêvent d'aller en patrouille mobile. Certains postes sont recherchés pour les bonnes conditions de travail ou, parfois, les avantages matériels qui leur sont associés : la surveillance des trains internationaux, le contrôle trans-manche, plus rarement le filtre en aéroport. Il apparaît cependant que les bonnes conditions de travail ne sont pas suffisantes si elles ne sont pas associées à des "affaires" -ce que permet, par exemple, le contrôle des trains internationaux- car celles-ci sont devenues une condition sine qua non d'une identité professionnelle positive.

Elle met en jeu des espaces d'identification prioritaires (lieux où est reconnu le "statut principal" au sens de Goffman) au sein desquels les individus considèrent qu'ils sont reconnus et dotés de compétences de professionnels.

L'espace de reconnaissance des identités est inséparable des espaces de légitimation des savoirs et compétences associés aux identités¹. La transaction objective entre les agents et leur univers professionnel est d'abord celle qui s'organise autour de la reconnaissance ou la non-reconnaissance de compétences, de savoirs et des images de soi qui constituent les noyaux durs des identités revendiquées.

¹ DUBAR (Claude), *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*. A. Colin, Col. U., 1991.

TROISIEME PARTIE

LES DOUANES

Chapitre 1

Missions et organisation de l'administration des Douanes

L'administration des Douanes et des droits indirects pour reprendre son appellation officielle est marquée par une histoire singulière. Dotée de pouvoirs de taxation qui expliquent son ancrage au sein du Ministère des Finances¹, elle a la double singularité d'avoir une histoire marquée par l'organisation militaire et de posséder des pouvoirs en matière d'ordre public quelquefois supérieurs aux policiers bien que les douaniers n'aient toujours pas obtenu, malgré leurs revendications que d'aucuns estiment légitimes, de prérogatives judiciaires.

Comme le souligne J. Clinquart², l'originalité de la douane réside fondamentalement dans une polyvalence qui lui est en quelque sorte consubstantielle.

Elle tient aussi par corollaire aux particularités du statut de son personnel où subsiste une ségrégation fonctionnelle entre ceux qui sont armés et qui portent l'uniforme et les autres, les employés aux opérations commerciales.

L'une des principales difficultés auxquelles la douane a toujours dû faire face constitue moins à remplir une multitude de missions qu'à s'adapter constamment à l'évolution de la conjoncture, telle ou telle de ces missions se trouvant, selon les circonstances, élevée au rang de priorité ou, au contraire, marginalisée. Le contrôle des changes et la lutte contre l'immigration clandestine en fournissent une illustration éloquentes.

1- Le poids de l'histoire

Dans tous les pays, les origines de la Douane sont fort anciennes et le droit de Douane constitue sans nul doute le plus vieux des impôts directs. Nous nous limiterons donc à rappeler quelques grandes étapes de l'histoire des Douanes, administration qui a fêté son bicentenaire en 1992.

Déjà sous l'antiquité, les Romains et les villes grecques, puis l'empire byzantin, les Carolingiens, appliquèrent des taxes sur les marchandises. C'est-à-dire, en réalité des droits de Douane qui résistèrent mal aux multiples invasions barbares et à la parcellisation du pouvoir.

En France, du Moyen Age à la Révolution, la situation restait confuse en matière de Douane : d'une part, en raison d'une diversité de taxes, octroi à l'entrée des villes ou des provinces ; d'autre part, parce que l'ensemble du territoire, par le biais de privilèges divers n'était pas soumis aux mêmes lois.

Sous l'ancien régime, et jusqu'à la Révolution, la Douane n'était pas considérée comme une administration publique comme celle que nous connaissons aujourd'hui. A cette époque, elle était une organisation privée placée sous la responsabilité de financiers au service du Roi, spécialement chargés de l'affermage de l'impôt et qu'on appelait fermiers généraux : au début du XVII^e siècle, la situation rendue inextricable par la coexistence des anciennes impositions royales, provinciales et communales et des nouveaux droits, appelle une clarification qui sera l'oeuvre de Sully. Le Ministre de Henri IV regroupe l'ensemble des taxes douanières à l'importation et à l'exportation et en confie la perception à "cinq grosses fermes" dont la réunion devient la "Ferme générale". Les fermiers sont tenus de verser au Trésor Royal une somme forfaitaire dont ils négocient le montant et font leur affaire du recouvrement de l'impôt pour leur propre bénéfice. En réalité, ils majoraient à leur gré l'ensemble des impôts qu'ils percevaient (Gabelle, droit de traite, etc...). Il est facile de comprendre qu'ils faisaient preuve d'une grande rigueur dans leur fonction afin de s'assurer un maximum de revenus. On comprend mieux aussi leur impopularité qui entraîna la révolte de la Gabelle. Ensuite, on doit à Colbert d'avoir tenté de mettre l'instrument douanier au service du développement de l'activité industrielle et commerciale de la France. Colbert échoua dans ses

¹ La contribution des douanes aux recouvrements fiscaux est loin d'être négligeable, elle dépasse 20 % des rentrées fiscales du Ministère de l'Economie et des Finances.

² CLINQUART (J.), *La Douane et les douaniers*, Tallandier, Paris, 1990.

efforts d'unification du royaume qui se trouvait divisé en trois types de provinces dotées de tarifs propres.

Celles que l'on dit des *cinq grosses fermes* -le coeur du royaume- qui, en la matière, forment un ensemble cohérent ; celles *réputées étrangères* -au nord, à l'ouest et dans le sud- qui jouissent de l'autonomie tarifaire ; celles enfin à *l'instar de l'étranger effectif*, expression barbare que l'on peut traduire, de manière imparfaite, par zones franches¹.

Les fermes générales eurent droit aux appellations les plus diverses telles : "monstre à abattre" ou encore "hydre à 100 têtes". Elles étaient réparties en deux grands services : le service mobile de surveillance des frontières que l'on appelait le service des brigades et le service de perception ou service des bureaux.

A la veille de la Révolution, le dispositif mis en place par Colbert est toujours en vigueur. La Ferme générale, administration privée, forte de 50 000 agents, connaît alors une extraordinaire impopularité. La persistance de la Gabelle, impôt sur le sel dont elle assure le recouvrement, l'augmentation constante de son taux et les innombrables contraintes d'une réglementation (de la production, du transport et de la consommation) visant à contrer les actes de contrebande ne sont pas étrangères à ce mouvement de mécontentement.

L'expression "Douanes nationales" entre officiellement dans le vocabulaire administratif au mois d'août 1790 quand le Comité d'Agriculture et de Commerce de l'Assemblée Constituante se saisit d'un "projet de décret servant de règlement général sur le fait des Douanes nationales".

L'un des mérites de la Révolution fut donc d'éliminer l'affermage de l'impôt et de créer une administration d'Etat chargée de percevoir les droits de Douanes (décret de la première Assemblée Constituante d'avril 1791) avec deux outils juridiques fondamentaux (un tarif unique et un code).

Afin de répondre aux volontés populaires, la fameuse Gabelle est annulée. Cependant, au cours des âges l'administration des Douanes et plus principalement ses agents garderont le surnom de "Gabelou".

Si cette régie conservait l'organisation en deux services de l'ex-Ferme générale, une importante réduction d'effectifs est à noter, provoquée par la diminution des postes de Douane intérieure.

A la différence de la Ferme générale, cette nouvelle administration des Douanes ne faisait pas de bénéfice pour son propre compte mais reversait à l'Etat la totalité de ce qu'elle percevait, déduction faite de ses frais de fonctionnement fixés à l'avance. La révision de 1790 sur le fait des cinq fermes ne trouvera un aboutissement qu'en août 1791 :

- l'Assemblée avait entre temps supprimé les "barrières intérieures"
- elle posera le principe du tarif unique et uniforme perçu aux frontières extérieures du Royaume (Mission confiée à des préposés de la Police du commerce extérieur : décret des 30 et 31 octobre 1790, loi du 5 novembre)

Le contrôle des marchandises et des personnes (lié à la lutte contre la fraude), ainsi que la collecte des taxes furent les missions initiales.

Cette organisation libérale, mise en place par l'Assemblée Constituante, se trouva vite démantelée sous la terreur et ce fut Bonaparte qui se chargea de la remise en ordre de l'Administration des Douanes. Il mit fin aux directions collégiales et nomma un directeur général. Les douaniers, qu'on appelait aussi les "chasseurs verts", obtinrent un uniforme. Sous Napoléon également, surtout en raison des conquêtes de nouveaux territoires, le corps des douaniers s'agrandit considérablement. Il compta jusqu'à 35 000 hommes et se militarisa. (Il joua notamment un rôle dans l'application des mesures du blocus destiné à priver l'Angleterre des relations commerciales avec le continent).

Après l'échec des conquêtes Napoléoniennes et l'abdication de l'Empereur, la Douane fût à nouveau désorganisée et incapable d'assurer la surveillance des frontières. Avec le retour des Bourbons, une administration des contributions indirectes, regroupant l'administration des Douanes et des droits réunis qui percevaient la taxe sur la boisson, fût créée.

Puis ce fût la défaite de Waterloo et le retour des Royalistes. Sous l'influence du Comte de Saint Cricq, la Douane retrouva son autonomie en se débarrassant des contributions indirectes.

Sous la restauration et jusqu'à la Révolution de 1848, la Douane conservait son contrôle protectionniste.

Convaincu que le développement des échanges est nécessaire au progrès industriel, Napoléon III imposa cette idée du libre échangeisme. Le traité de commerce franco-anglais de 1860, dont le retentissement fût considérable, prévoit la suppression des prohibitions et leur

¹ CLINQUART (Jean), La Douane et les douaniers, op. cit.

remplacement par des droits plafonnés à trente pour cent, une tarification plus réduite pour certains et le bénéfice de la nation la plus favorisée.

L'expérience du libre échangeisme fût de courte durée. Dès après 1870, l'accroissement de la concurrence internationale et les difficultés financières que connaît le pays provoquent, avec la mise en place en 1881 d'un nouveau tarif, un retour au protectionnisme. Ce fort courant protectionniste dura pratiquement jusqu'à l'entrée de la France dans le Marché Commun.

Dès lors, le XIX^{ème} siècle et une bonne partie du XX^{ème} dans l'histoire des Douanes sont caractérisés par la lutte contre les fraudeurs et la contrebande. Le Nord est spécifique pour ce type d'infraction : la frontière franco-belge, longue de plus de 300 kilomètres, est une frontière artificielle avec de multiples points de passage.

F. Rousselot estime que la frontière franco-belge au XIX^{ème} siècle fut le siège d'un "trafic de fourmis" effectué par de petits groupes ou des individus isolés, petites gens, journalistes, ouvriers de filature. Pour eux, cette contrebande est une forme de travail au noir, une manière d'arrondir les bas salaires¹.

Les longues listes de passeurs incarcérés que F. Rousselot a consultées, témoignent que l'essentiel de la fraude porte sur le tabac, monopole d'Etat du côté français et fortement taxé. Parfois, les "noirs" de la douane interceptent quelques kilos de sucre candi ou de cassonade, mais au XIX^{ème} siècle la plupart de leurs prises consistent en balles ou paquets de tabac.

Du côté de l'administration des Douanes, on distinguait la "mobile" des simples préposés. M. Loosen note l'existence d'une douane "mobile". Il s'agissait de douaniers se déplaçant en voiture et ce, quinze à vingt kilomètres à l'intérieur des terres par rapport à la frontière².

La mobile était composée de gradés plus expérimentés et plus fûtés que le simple préposé, considéré comme plus proche des populations liées aux fraudeurs. Il s'agissait de gradés habitant en ville n'ayant donc aucune relation avec les fraudeurs.

Il les décrit comme infatigables, aimant leur métier, étant sans cesse sur les routes à l'affût de renseignements et d'indices pouvant les éclairer. Maxence Van Der Meersch les présente dans ses romans sous un jour plus sombre.³

Les simples préposés se cachaient la nuit (à deux généralement), en campagne et dormaient d'un oeil à la belle étoile sur un lit de camp qu'ils transportaient sur le dos. Ils possédaient un revolver d'ordonnance et une lance à crochet destinée aux chevaux et aux chiens (H. Verly).

Fraudeurs et douaniers se côtoyaient quotidiennement en dehors du service. Ils jouaient ensemble aux cartes, se racontaient des blagues à propos de la fraude. La mauvaise image des douaniers très ancrée dans les populations ouvrières, il y a encore quelques années, est certainement liée à cette période car les fraudeurs avaient le beau rôle, ils avaient la sympathie de la population dont ils étaient partie intégrante.

Ce type de fraude semble disparaître à la fin des années 1960. M. Loosen explique que la fin de la fraude est liée aux stratégies de remises de peine faites aux prisonniers s'ils acceptaient de dénoncer leurs complices. Si les hommes ne parlaient pas, les douaniers faisaient également la proposition aux épouses et aux mères. Des têtes tombèrent et la fraude expira avec la fin des années 1960. On peut également penser que la création du Marché Commun et la diminution progressive des écarts de prix qui s'en suivit, contribua à ralentir la contrebande.

On peut noter que l'essentiel de la philosophie actuelle des douanes se retrouve dans un schéma stratégique élaboré après la 2^{ème} Guerre Mondiale. Il est signé de M. Bossuat, Directeur Général des Douanes dans une note de réorganisation des services adressée aux Directeurs (4 mars 1946).

Cette note dit qu'en raison des circonstances, il s'agit pour l'administration "d'assurer l'exécution rapide des obligations qui lui incombent avec le personnel dont elle dispose. Pour y parvenir, il n'est d'autre solution qu'une meilleure utilisation de ce personnel et l'adoption de nouvelles méthodes de travail".

Une première mesure consiste pour obtenir un meilleur rendement "à ce que les officiers soient placés plus près de leurs subordonnés et participent de façon plus intime à

¹ ROUSSELOT (F.), *"Contrebande et contrebandiers dans le Nord de la France aux XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles"*, Thèse de 3^{ème} cycle, Lille, 1978.

² LOOSEN (M.), *Histoire de fraudeurs*, Foyer Culturel de l'Houtland, 1988.

³ Notamment dans "La Maison dans la dune".

l'action et à la vie même des brigades dont ils ont la direction". Pour cela, les chefs de subdivision pourront avoir une promotion de grade en restant à leur poste.

Ensuite, M. Bossuat note que grâce "à l'espionnage des entrepreneurs de contrebande" les brigades de ligne "ne portent guère à leur actif que des saisies de pacotille". Partant du constat qu'il n'est pas possible de renforcer les effectifs et donc "de créer un cordon quasi-continu à la frontière", il préconise de dégarnir l'extrême frontière (ndlr : déjà !) et de regrouper les brigades à l'arrière pour les charger du contrôle de la circulation.

Des notes écrites en marge d'un responsable des Douanes du Nord mentionnent que cette mesure n'est pas applicable au secteur de Roubaix-Tourcoing qui représente un million de consommateurs situés en extrême-frontière.

Le Directeur Général préconise de généraliser l'expérience des services libres amorcée dès 1937. Il préconise de donner plus d'initiative aux agents et précise que le rôle des chefs "doit consister essentiellement à instruire, à conseiller et à diriger les agents" plutôt qu'à contrôler, quitte à sanctionner plus sévèrement les fautes commises.

Un autre texte décisif dans l'évolution des Douanes pour les missions liées à l'objet de cette recherche est l'instruction-cadre du 31 août 1981 sur les missions et le dispositif général d'organisation du service de surveillance.

Ce texte rappelle que "les attributions du service des brigades ont été modifiées par des textes récents, à la faveur de l'institution des statuts à deux branches. Les tâches de prise en charge des marchandises en cours de dédouanement, qu'il effectuait auparavant, sont désormais dévolues aux agents de bureaux du contrôle des opérations commerciales. A l'inverse, les agents de brigades, qui procédaient autrefois au contrôle des voyageurs sous la direction des inspecteurs et receveurs de bureau, assument aujourd'hui, pour l'essentiel, cette mission sous l'autorité de leur hiérarchie propre".

Dès 1981, l'organisation de la "surveillance générale est fondée sur un dispositif opérationnel où prévaut la mobilité".

Trois objectifs sont fixés :

- renforcer en effectif les "grandes voies d'entrée et de sortie de France" drainant l'essentiel des flux de voyageurs et de marchandises
- réduction des points d'ancrage secondaires du dispositif de surveillance
- création de brigades en retrait, en contrepartie, et implantation d'unités d'intervention jusqu'à l'intérieur du territoire.

Comme le service des opérations commerciales, le service de surveillance exerce des activités de contrôle, qui ont leur fondement dans le code des douanes, dans d'autres codes ou dans des lois et règlements non codifiés.

Le service des opérations commerciales a compétence pour la prise en charge et le dédouanement des marchandises dans les bureaux de douane ou autres lieux autorisés.

Le service de surveillance assure, pour sa part, le contrôle des voyageurs et de leurs bagages, le contrôle des marchandises en mouvement et le contrôle des moyens de transport. Il procède à ces contrôles sur le terrain, dans les points de passages gardés ou tous autres lieux.

Les brigades ont une hiérarchie de missions sur laquelle nous reviendrons ensuite. Le dispositif opérationnel s'appuie sur plusieurs catégories d'unités.

Les brigades de contrôle à postes fixes sont traditionnellement désignées sous le nom de brigades touristiques (BT). Elles sont localisées aux points de passage autoroutiers ou autres, dont le trafic est suffisamment important ou dont l'ouverture s'impose pour des raisons de service public.

Les brigades de surveillance générale, qui sont des unités mobiles, participent, dans la zone d'action - ou penthière - qui leur est assignée, à la surveillance générale de la zone frontière, de l'intérieur, de la mer ou de l'espace aérien.

On distingue les brigades de première ligne des brigades de seconde ligne. Les premières comprennent les brigades de surveillance terrestre (BS) complètement mobiles et les brigades touristiques et de surveillance (BTS) qui ont des fonctions mixtes, la tenue de points de passage ouverts et gardés et des fonctions mobiles de BS.

La surveillance générale sur les arrières de la première ligne est dévolue aux brigades d'intervention (BI). Elle consiste lorsque la frontière terrestre est coupée par un nombre élevé de routes et de chemins secondaires, à reporter les contrôles en retrait aux confluentes des routes ou à d'autres lieux de convergence des véhicules non contrôlés. La surveillance en profondeur s'effectue notamment sur les grandes voies routières et autoroutières aux endroits les plus appropriés (péages, aires de stationnement, bretelles de sortie, etc.). Ces brigades comprennent généralement des éléments motards.

La surveillance générale à l'intérieur du territoire est assurée par les brigades d'intervention (BI) de l'intérieur. Elles sont analogues aux BI de la seconde ligne, avec un

effectif plus réduit et ont pour fonction de surveiller l'application des dispositions douanières ou fiscales réglementant l'utilisation des produits ou des moyens de transport.

Les responsables nationaux et régionaux se flattent d'avoir une longue tradition de mobilité et d'avoir toujours su s'adapter aux évolutions du marché commun. Ils ont connu une diminution importante d'effectifs ces dernières années qui les ont amenés à restructurer le dispositif de surveillance. D'une manière générale, une priorité a été donnée aux frontières extra-communautaires par rapport aux frontières intra-communautaires. De nombreux points secondaires ne sont plus gardés en permanence mais les brigades mobiles ont été renforcées. Cette politique a été menée avec souplesse même si dans certains secteurs, comme à Valenciennes, des douaniers ont été déplacés contre leur gré. D'une certaine manière, les menaces qui ont pu apparaître à un moment donné sur l'existence même des douanes, ont été un levier pour faciliter la restructuration des services qui était quasiment achevée à l'aube de 1993. Il ne restait plus qu'à rendre mobiles les actuelles Brigades Touristiques pour respecter l'esprit des accords de Schengen.

2- L'organisation générale des services

L'administration des Douanes comprend des services centraux extérieurs à compétence nationale ou à compétence géographique régionale. Ces derniers comportent deux branches :

- le contrôle des opérations commerciales (OP/CO) est effectué par des agents exerçant leurs attributions dans le domaine du dédouanement et des marchandises ;
- la surveillance (SURV) comprenant l'ensemble des agents assurant le contrôle des voyageurs et de leurs bagages, des marchandises en mouvement, des moyens de transport. L'unité de base est la brigade des Douanes, c'est elle qui est l'objet de notre enquête.

Ces agents, en contact permanent avec le public et travaillant sur le terrain, sont astreints au port de l'uniforme et de l'arme.

2.1 - Les services centraux : la direction générale

Le Directeur Général est nommé par décret sur proposition du Ministre du Budget et exerce son autorité sur l'ensemble des services. Il est le seul directeur d'administration à disposer d'un pouvoir réglementaire : il peut, en effet, prendre des arrêtés notamment sur les modalités de circulation des marchandises dans le rayon des douanes. Il dispose également d'un pouvoir d'interprétation de la doctrine administrative s'imposant aux agents (publication au Bulletin Officiel des Douanes - B.O.D.) et du droit de transaction (remise de tout ou partie des peines) dans la limite de ses compétences.

Il est assisté d'un adjoint, le Chef de Service, qui le remplace en cas d'absence ou d'empêchement. Il a également la mission de coordonner l'ensemble des études et des actions menées par la douane pour la modernisation de ses méthodes.

La Direction Générale regroupe six divisions avec à leur tête un sous-directeur à compétence fonctionnelle limitée à sa partie. Chaque division regroupe plusieurs bureaux. Pour ce qui nous intéresse plus particulièrement, il existe un bureau de la surveillance rattachée à la Division B : Organisation et Administration des services.

2.2 - Les services extérieurs

On distingue les services extérieurs à compétence fonctionnelle de ceux à compétence régionale.

- Les services extérieurs à compétence fonctionnelle

Ils sont au nombre de six. Deux nous intéressent plus particulièrement.

La Direction Nationale du Recrutement et de la Formation Professionnelle (D.N.R.F.P.) chargée du recrutement, de la formation initiale et du perfectionnement.

Les personnels de surveillance de catégories B et C vont tous en formation initiale à l'Ecole Nationale des Brigades des Douanes de La Rochelle, tandis que leurs collègues de catégorie A ont une formation conjointe avec les OP/CO à Neuilly.

La Direction Nationale des Enquêtes Douanières (D.N.E.D.) est implantée à Paris. Elle comprend plusieurs divisions dont l'une est chargée des recherches dans le domaine de la surveillance. Elle s'occupe surtout des affaires de stupéfiants.

La D.N.E.D. recherche les infractions non constatées a priori, poursuit celles constatées par les services régionaux lorsqu'elles dépassent le cadre d'une circonscription et traite les affaires particulièrement amples ou délicates.

Lorsqu'une constatation dépasse le cadre d'une direction régionale sans pour autant atteindre une envergure nationale, elle est traitée par les échelons de province de la D.N.E.D., qui sont au nombre de huit : Lille, Metz, Belfort, Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux et Nantes.

- Les services extérieurs à compétence régionale

Ils comprennent neuf Interrégions chapeautant plusieurs Directions Régionales (excepté les Directions d'Outre Mer) et quarante et une Directions.

L'Interrégion regroupe toutes les directions interrégionales d'une région économique (par exemple Paris) ou d'une frontière avec un pays limitrophe (par exemple la frontière franco-belge pour l'Interrégion de Lille).

Elle a à sa tête un Directeur Interrégional, assisté d'un ou de plusieurs adjoints, qui étudie avec les directeurs régionaux l'organisation des structures générales des services et veille à l'application des orientations de la Direction Générale, qu'il communique aux directeurs régionaux. Il coordonne la gestion du personnel (notation, avancement).

Il coordonne également la lutte contre la fraude dans son Interrégion ; il dispose dans ce but de la Cellule Interrégionale de Coordination et de Contrôle (C.I.C.C.) ; ce service est également chargé de la gestion des enquêtes interrégionales et sert d'interface entre les services et la cellule de maintenance du Fichier National Informatisé de la Documentation (F.N.I.D.) ; il assure également la liaison avec la D.N.E.D. d'une part, entre les différents services de recherche de la fraude des Directions Régionales d'autre part.

Il dirige, de plus, une direction régionale (sauf à Paris). Ainsi à Lille, l'Interrégion et la Direction Régionale forment un ensemble. Comme pour l'échelon régional de la Police de l'Air et des Frontières, les prérogatives réelles du Directeur Interrégional et son degré d'interventionnisme dans les Directions Régionales semblent être variables selon les personnes et les histoires locales.

Les Directions Régionales ont une superficie très variable : la plus grande couvre huit départements (Toulouse-Midi Pyrénées) alors que le département du Nord en comprend quatre. Chaque région a, à sa tête, un Directeur Régional assisté d'un adjoint et d'un Receveur Principal Régional.

Son action porte sur le contentieux : il poursuit les infractions devant les tribunaux et peut transiger dans la limite de sa compétence. Ses pouvoirs sont étendus en ce domaine.

Un fait divers relaté par la presse¹ peut donner une approche concrète de ceux-ci. M.D.L. détenu au centre de détention de Loos pour trafic de stupéfiants, a obtenu du juge d'application des peines une mesure de semi-liberté en vue de participer à un stage de réinsertion cinq mois avant sa sortie de prison. Les douanes se sont opposées à l'application de cette mesure car "la transaction a abouti à une somme de 40.000 F dont 25.000 F immédiatement" or le condamné n'a pas respecté l'engagement pris "par un membre de la famille du condamné et... compte tenu des éléments du dossier". On voit donc à travers cet exemple que ses pouvoirs sont particulièrement étendus puisqu'ils se poursuivent dans la phase judiciaire voire pénitentiaire, et peuvent contrecarrer les décisions de magistrats.

Le Directeur Régional a également des pouvoirs étendus en matière de gestion du personnel. Il a pouvoir de notation, fait des propositions d'avancement et a un pouvoir hiérarchique et disciplinaire.

Il est assisté d'un Directeur adjoint qui le remplace en tant que de besoin et qui a des fonctions propres et importantes en matière de formation professionnelle et de législation.

Les divers services de la circonscription autres que les bureaux de la direction et de la recette principale sont répartis en un certain nombre de divisions dirigées par un Inspecteur Principal ou Directeur Adjoint donc des cadres supérieurs.

La division peut avoir une assise territoriale. Elle est dirigée par un chef divisionnaire qui exerce alors son autorité sur une zone géographique limitée regroupant des services des OP/CO (bureaux de douane) et de la surveillance (brigades des douanes).

Une division peut également être fonctionnelle. Dans ce cas, son chef n'exerce son autorité que sur des bureaux de douane ou des brigades. Il n'y a, dans ce cas, pas de répartition géographique.

¹ Il s'agit d'une lettre de protestation envoyée par un détenu publiée dans le journal La Voix du Nord du 6 mars 1991 avec la réponse de la Direction des Douanes concernée.

Le chef de division a un rôle de coordination de ses unités et un rôle de contrôle de l'exécution du service.

Entre la division et la brigade, il y a un échelon intermédiaire qui est la subdivision. Le chef de subdivision a à la fois, un rôle d'animation dans son secteur, il va sur le terrain, il prend notamment la direction des opérations de contrôle renforcé et un rôle d'inspection, il contrôle le bon fonctionnement des services. Il donne également des conférences professionnelles.

Le chef de poste de la brigade est le premier échelon hiérarchique, il s'agit souvent d'un contrôleur divisionnaire assisté d'un adjoint également un fonctionnaire de catégorie B. Il anime son unité, fait la côte de service et a une fonction de contrôle. Les directives l'amènent à aller sur le terrain. Dans la pratique, les situations sont variables car il a des tâches de gestion importantes et il est souvent amené à superviser les contentieux. Bien que représentant la hiérarchie, il fait partie d'une communauté de base, participe aux formes de sociabilité spécifiques à la brigade.

3- Missions et pouvoirs des Douaniers en surveillance

L'instruction cadre du 31 août 1981 déjà citée fixe les missions de la surveillance. Elle a été actualisée par le BOD n°630 d'avril 1986.

Le service de surveillance est chargé, à l'importation et à l'exportation, du "contrôle douanier des voyageurs", c'est-à-dire des objets (y compris les documents) et des capitaux qu'ils transportent sur eux dans leurs bagages à main ou leurs bagages enregistrés ou dans les moyens de transports qu'il utilisent.

A l'occasion des opérations de contrôle douanier, le service de surveillance accomplit l'ensemble des missions pour lesquelles il est habilité.

Il assure notamment le contrôle des réglementations particulières à certaines marchandises : stupéfiants et autres substances nocives, armes et explosifs, oeuvres d'art de collection, livres et imprimés interdits, etc.

Le texte précise que "le service de surveillance concourt également au contrôle du respect de la réglementation relative aux conditions d'entrée des étrangers en France".

Le texte cadre de 1981 précise également que la direction générale établit une hiérarchie des missions en tenant compte des intérêts en jeu et des moyens disponibles.

Ces critères conduisent l'administration des douanes à privilégier, parmi les missions dévolues au service des brigades :

- les missions douanières et les autres missions ayant un effet protecteur de l'économie française ;
- Les missions fiscales concernant les produits soumis à des droits de consommation élevés ;
- les missions de sécurité, de protection de la santé publique et de sauvegarde du patrimoine national.

Ces missions sont régies par des textes qui donnent des pouvoirs et des prérogatives aux services des Douanes. Pour ce qui concerne l'immigration irrégulière, les pouvoirs des Douanes sont limités comme nous l'avons déjà vu en raison du cadre législatif et au fait que les douaniers n'ont pas la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ). Il en va tout autrement s'il y a eu rémunération d'un passeur. Dans ce cas, il peut y avoir recours au Code des Douanes et réalisation d'une transaction douanière. La difficulté pour les douaniers est d'obtenir l'aveu nécessaire à la procédure.

Leurs droits sont, par contre, beaucoup plus importants en matière de lutte contre la détention de stupéfiants. Ils ont le droit de fouille en toutes circonstances. En cas de contentieux, ils peuvent utiliser le droit de rétention douanière.

Ce droit est précisé dans la loi du 8 juillet 1987 qui a modifié dans son article 22 la portée et le contenu de l'article 323 du Code des Douanes.

En effet, jusque là l'alinéa 3 de l'article 323 prévoyait simplement la capture du prévenu, non sa retenue. Cependant les nécessités d'établissement des procédures engendraient de fait la retenue des personnes. Il était donc curieux de laisser se pérenniser une situation où l'Administration des Douanes usait d'un pouvoir similaire à la garde à vue sans aucun cadre légal d'exercice.

Dans le cadre légal défini, l'Administration est venue préciser les modalités d'exercice du droit de retenue prévu à l'article 323, al. 3 du Code des Douanes.

La retenue douanière est une mesure privative de liberté, prévue par la loi, pour les besoins de l'enquête douanière, et ceux de la rédaction des procès-verbaux de douane. Elle ne peut intervenir qu'après constatation d'un délit prévu au Code des Douanes.

La durée légale de la retenue est de 24 heures maximum, sauf prolongation d'une même durée autorisée par le Procureur de la République. Sa durée s'impute sur celle de la garde à vue réservée aux besoins de l'enquête judiciaire.

Le service de douane peut donc, dans le cadre du flagrant délit constaté, procéder aux interrogatoires et investigations nécessaires, notamment aux visites domiciliaires chez les personnes suspectes dans le cadre de l'affaire, sans autorisation préalable du Parquet qui ne peut que contrôler la régularité de la procédure douanière. Les visites domiciliaires peuvent être effectuées par d'autres services de douane. La souplesse du dispositif est donc très grande en regard des contraintes des procédures judiciaires.

En dehors du flagrant délit, les pouvoirs des Douanes sont plus limités notamment en ce qui concerne l'infiltration de réseaux de trafiquants. Des inculpations récentes de douaniers dans des échelons régionaux de la D.N.E.D. montrent les limites de l'absence de statut d'O.P.J. D'autres points de vue, de policiers en particulier, notent l'étendue déjà énorme des droits et des possibilités d'intervention, pour les douaniers et rétorquent qu'il y aurait alors menace sur les libertés individuelles.

En tout état de cause, il ne semble pas concevable que des douaniers puissent continuer à être l'objet de poursuites judiciaires sous prétexte qu'ils ont outrepassé leurs droits dans la lutte contre l'importation de stupéfiants. La signature, par la France, le 13 février 1989 de la convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes prévoit pourtant les "livraisons surveillées" en son article 11 qui stipule que les "importations illicites dont il est convenu de surveiller la livraison peuvent, avec le consentement des parties intéressées, être interceptées et autorisées à poursuivre leur acheminement" en vue, bien entendu, de démanteler les réseaux.

4- Stratégie de recherche

L'enquête porte sur trois directions des Douanes ayant en charge la gestion de la frontière franco-belge. Chacune d'elle ayant un mode d'organisation du travail spécifique.

Comme pour la P.A.F., nous avons commencé par réaliser un repérage de notre terrain de recherche en nous déplaçant sur les points stratégiques de la lutte contre l'immigration irrégulière mais aussi en observant les différents lieux d'exercice du métier : les brigades touristiques (postes fixes), les brigades de surveillance (mobile) et les brigades touristiques et de surveillance (fonctions mixtes). Contrairement à l'enquête sur la P.A.F., l'observation in situ n'a pu qu'être progressive. La Douane, et notamment la surveillance, est une administration très hiérarchisée et les us et coutumes de cette administration ne permettent pas de délaissier les échelons intermédiaires.

Nous avons donc du passer beaucoup de temps avec la hiérarchie avant de pouvoir approfondir le travail d'observation sur le terrain. Mais cette phase est intéressante car elle est révélatrice de l'organisation des Douanes. Comme dans la police, les possibilités de promotion sont nombreuses et permettent en démarrant en bas de l'échelle d'arriver à des positions hiérarchiques relativement élevées. Une différence notable est peut-être l'importance du concours pour passer d'un grade à un autre. L'apprentissage de savoirs nouveaux, les dimensions administratives prennent peut-être l'avantage sur l'efficacité ou l'investissement professionnel d'où l'attrait de certains postes qui permettent mieux de préparer les concours. Le fait d'être en surveillance plutôt qu'en opérations commerciales étant, de ce point de vue, plutôt un inconvénient.

La coupure civils-tenue qui est très forte dans l'organisation de l'univers policier est absente dans les Douanes puisqu'il n'y a pas l'existence de ces deux corps. A contrario, les différences catégorielles de la fonction publique traditionnelles sont peut-être plus présentes dans le discours : entre les A, les B et les C. Elles ont cependant moins d'effets car l'on peut passer, de l'une à l'autre, ce ne sont pas des univers fermés. Nous reviendrons dans le chapitre suivant sur les caractéristiques de la hiérarchie douanière.

Après avoir pris donc le temps de présenter les objectifs de la recherche à nos interlocuteurs, écouter leurs points de vue sur le fond ou sur l'organisation de leur service, nous avons pu bénéficier des avantages d'une organisation hiérarchisée : la facilité à pouvoir ensuite dialoguer avec les échelons subalternes. Nous avons donc pu accompagner des brigades dans le cadre habituel de leurs missions, participer à des dispositifs de contrôle renforcé, observer le fonctionnement de postes fixes, la réalisation de contentieux (stupés et immigration) et la phase d'interrogatoire et de retenue douanière.

Nous avons pu visiter et accompagner chaque type de brigades : touristique en point fixe (B.T.), mobile (B.S.), mixte (B.T.S.) et une brigade spécialisée sur les trains internationaux.

Comme pour la police, la deuxième phase d'enquête, a consisté à réaliser des entretiens biographiques auprès d'agents de catégories B et C. Nous accordons beaucoup d'attention aux interactions entre vie familiale et vie professionnelle car on constate de nombreux blocages de carrière liés à la mobilité géographique qui est obligatoire pour toute promotion, sans compter la scolarisation à Neuilly dans le cas de l'obtention du concours d'inspecteur. Le nombre élevé de couples de douaniers chez les jeunes en raison de la féminisation du recrutement de ces dernières années explique aussi cet intérêt.

Nous avons sélectionné un certain nombre de brigades faisant comme pour la P.A.F. le choix de la contextualisation, il y a notamment des "ambiances" spécifiques liées aux conditions locales ou à l'encadrement.

A l'intérieur de chaque brigade, les différents chefs de poste ont aidé à constituer un échantillon non pas au hasard mais à partir de caractéristiques sociologiques ou identitaires qui amènent les agents à avoir des comportements "typés" par rapport aux questions de stratégie de carrière, de perception et d'exécution du travail.

En définitive, nous avons exploité vingt six entretiens tous enregistrés au magnétophone et intégralement retranscrits. La question de départ était : "comment êtes-vous devenu douanier ?". Il fallait, en effet, que la question soit assez précise mais aussi éviter de rester dans le domaine clos de l'univers professionnel.

Les questions de relance s'inspirèrent soit des thèmes du discours antérieur soit d'une grille d'entretiens qui balayait les différentes dimensions de notre objet de recherche : la perception du métier, les différentes missions, la carrière, les interactions avec la hiérarchie ou les autres services comme la PAF ou la gendarmerie, le syndicalisme, l'Europe, les femmes en Douanes, le rythme de travail, etc.

La stratégie retenue approche la logique des récits de vie. Nous avons accumulé des informations préalables sur les intéressés ce qui facilitait la formulation des questions de relance. Ces entretiens représentent donc plusieurs centaines de pages dactylographiées.

Chapitre 2

La constitution d'un groupe professionnel

1- L'héritage : un lourd tribut

Il est difficile de comprendre la structure démographique de la douane actuelle et les rapports des agents à leur administration sans rappeler quelques points d'histoire non directement évoqués précédemment sur les modes de recrutement et les conditions de vie des douaniers.

Jusqu'au début du siècle, l'essentiel des recrues était formé d'anciens militaires parmi lesquels on comptait de nombreux sous-officiers. Il s'agissait d'une tradition héritée de l'Ancien Régime souligne J. Clinquart jusqu'à ce que tous les jeunes gens aient été effectivement astreints, sous la troisième République, à un service militaire de trois puis deux ans. A partir de ce moment là, l'accomplissement effectif de ce service devint la condition sine qua non de l'admission dans les brigades où l'on continua à réserver une partie des emplois à d'anciens militaires de carrière.

Une autre particularité du recrutement a été la difficulté à établir un principe méritocratique puisque le recrutement national n'a été établi qu'après la libération. Pendant très longtemps, on a procédé de manière ponctuelle au comblement des vacances en faisant appel à des postulants tenus en réserve.

Ce sont d'ailleurs les directeurs de province qui avaient la maîtrise du recrutement selon un héritage de la Ferme générale. Dans un système aussi déconcentré et exclusivement fondé sur l'appréciation des directeurs, il était inévitable que soient pris en considération essentiellement les recommandations de notables et les liens de parenté avec les agents en particulier.

Tout l'encadrement des brigades était composé d'agents sortant du rang. La promotion de préposés au grade de sous-brigadier d'abord et de brigadiers ensuite était prononcée par les directeurs qui se fondaient sur les propositions des chefs locaux : l'équité n'y trouvait pas forcément son compte. Les nominations d'officiers, qui entraient dans la compétence de l'administration centrale, ont longtemps été prononcées à partir des propositions que formulaient les directeurs.

Il faut attendre la période 1908-1911 pour constater une avancée significative du principe méritocratique où les divers examens furent transformés en concours comportant des épreuves écrites et des épreuves orales. Ces dernières laissant encore aujourd'hui une place à la tradition en matière de recrutement.

Le poids de la tradition militaire se saisit également dans les comportements et le mode de vie. Armés, astreints au port d'uniforme de type militaire, tenus dans leurs rapports avec une hiérarchie portant les appellations de grade en usage dans l'armée de manifester les "marques de respect" prévues dans les règlements militaires, les agents des brigades des douanes se virent en outre imposer au XIX^{ème} siècle le casernement. A l'origine, cette mesure répondait à des préoccupations de caractère autant social que fonctionnel : le regroupement du personnel permettait de l'avoir sous la main, de l'isoler d'un milieu souvent hostile ou pouvant le conduire à des compromissions et aussi de lui fournir à prix raisonnable un logement décent qu'il avait souvent peine à trouver dans les localités frontalières à faibles ressources immobilières. Cette vie en casernement s'accompagnait souvent de règlements très stricts.

A travers l'étude des amicales, J. Clinquart estime que le courant militariste perdit de l'audience dès le début du XX^{ème} siècle. C'est plutôt vers le service des bureaux que se tournèrent les regards du personnel des brigades. La parité de traitement avec ceux qu'ils tenaient pour privilégiés et dont les conditions de travail et les perspectives de carrière leur paraissaient plus avantageuses, devint leur objectif. Il reste que l'on peut observer encore aujourd'hui de nombreux signes du modèle militaire, il n'est pas rare de voir par exemple un douanier faire le salut militaire à l'arrivée d'un supérieur hiérarchique.

La gestion des casernes était assurée par un organisme sui generis, la Masse des brigades des douanes, qui se chargeait notamment de payer les loyers aux propriétaires et de prélever sur les appointements des agents logés, une retenue de casernement. Cette organisation subsiste et, dans les grands aéroports parisiens où sont concentrées l'essentiel des recrues, le logement par la Masse des brigades reste hégémonique.

Cependant, si le logement dans les casernes devenues *cités* ou *résidences* était obligatoire pour le personnel des brigades, il est devenu aujourd'hui facultatif et accessible à tous les fonctionnaires des douanes, y compris ceux qui exercent en opérations commerciales.

Cette forme d'hébergement redoublée par des rythmes de travail très spécifiques contribue à produire des formes particulières de sociabilité qui expliquent certaines caractéristiques de ce groupe professionnel notamment en matière d'homogamie.

2- Les douaniers d'aujourd'hui

D'abord la moyenne est relativement jeune : 38 ans. Contrairement à la P.A.F., c'est donc une administration où cohabitent différentes générations et où les moins de 35 ans représentent une part importante de l'effectif. C'est une particularité des Douanes du Nord où les gens du Sud et d'Outre-mer commencent leur carrière en attendant, avec l'ancienneté, de pouvoir se rapprocher de leur région d'origine.

Dans les grands aéroports parisiens, on constate le même phénomène que pour la P.A.F. : une concentration très importante de moins de trente ans.

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
Ensemble de l'Interrégion de Lille (n=875)	11,43 %	24,46 %	64,11 %
Surveillance (n=287)	2,44 %	22,30 %	75,26 %

Source : Données d'avril 1991 de l'Interrégion de Lille

Par rapport à la structure générale des grades pour l'Interrégion, on constate un sous-encadrement des services de surveillance par rapport aux OP/CO ou à l'Administration Générale.

Cette situation s'explique partiellement par la nature des missions de contrôle qui ne demandent peut-être pas toujours autant de qualification que les opérations commerciales. Mais à considérer la complexité du code des douanes et la dimension partenariale de nombreuses missions, cette argumentation ne semble pas correspondre à une conception moderne et évolutive du travail de surveillance.

La féminisation de l'Administration des Douanes est une autre évolution importante des dernières années. Les femmes ont été recrutées massivement surtout après 1983-1984 lorsque la politique des quotas a été supprimée. Ces recrutements n'ont fait qu'accompagner une tendance récente de la fonction publique où les femmes étaient traditionnellement absentes à l'exception de certains secteurs comme les Postes¹. La place des femmes en surveillance est importante car elles sont un élément important de la fouille à corps. Nous avons pu observer des situations, notamment sur des trains internationaux, où l'absence de femmes avait peut-être empêché la réalisation de contentieux intéressants notamment pour des couples de gens suspects.

Pourtant, la part d'agents féminins en surveillance est nettement plus faible (13,59 %) que la moyenne (30,63 %). Il est compréhensible que les agents féminins soient plus attirés vers les postes à horaires réguliers que sur les postes de surveillance où les horaires sont variables et incluent des nuits. Mais c'est peut-être lié aussi à une stratégie des services

¹ DE SINGLY (François), THELOT (Claude), *Gens du privé, Gens du public, La grande différence*, DUNOD, Paris, 1988.

administratifs de s'accaparer les femmes et de les mettre dans des fonctions de secrétariat¹, fonctions qui leur sont également souvent dévolues en surveillance. Rares sont les chefs de division, de subdivision et même de postes qui ont un secrétaire plutôt qu'une secrétaire. On remarquera également que les femmes sont proportionnellement beaucoup plus nombreuses en catégorie C que dans les catégories A et B. Le recrutement relativement tardif des femmes, le fait qu'elles sont donc plus jeunes en moyenne que les hommes explique en partie cette situation. Dans les Directions comme celles de Valenciennes où la proportion de femmes est plus faible, elles sont encore moins nombreuses à être en service actif de surveillance. La présence des femmes est plus importante dans d'autres régions, à Roissy et dans l'Est de la France nous avons rencontré des brigades où elles étaient majoritaires.

Les douaniers ont tendance également à être sur-diplômés. Ce n'est peut-être pas propre à cette administration mais cela ne correspond peut-être pas aux images traditionnelles que l'on peut en avoir. Près de 26 % des membres de catégorie C ont un diplôme au moins égal au baccalauréat ce qui leur permet de se présenter aux concours externes de catégorie B voire A dans certains cas. Les effets de cette sur-qualification d'une partie importante du corps reste à analyser. Cela peut-être un facteur dynamisant mais aussi de blocage si les promotions ne suivent pas.

Il reste que l'élévation constante du niveau de recrutement, dans les diverses catégories hiérarchiques, est l'une des données les plus remarquables de l'évolution enregistrée au cours des dix dernières années. Corrélativement à l'amélioration du niveau de recrutement, la formation professionnelle est devenue une composante majeure de la vie administrative, l'évolution constante des règlements concernant la circulation des biens et des personnes l'imposait, bien entendu.

Enfin, dans un cas sur quatre les douaniers épousent une douanière et cela est vrai autant pour les A (22,7 %), que les B (22 %) ou les C (25,7 %). Les conjoints des agents mariés sont par contre beaucoup moins souvent "sans profession" chez les agents de catégorie C (8,57 %) que chez les A (28,4 %) et les B (26,6 %). Cela s'explique en partie par le niveau des salaires mais cet argument est insuffisant puisque l'on sait que le taux de conjoints "sans profession" est le plus faible chez les classes moyennes. Il y a là un mécanisme propre à la douane qui explique cette situation, toute promotion entraînant sauf cas exceptionnel une mutation géographique, les trajectoires promotionnelles empêchent quasiment au conjoint de continuer à exercer une activité professionnelle sauf si la personne est également dans les douanes, encore que cela entraîne malgré tout des périodes d'éloignement des conjoints à cause des décalages dans le temps des mutations.

L'homogamie des douaniers reste à expliquer. En surveillance, elle s'explique en partie par les rythmes de travail déphasés par rapport aux cycles de vie habituels, par des formes de sociabilité spécifiques aux métiers de contrôle, qui peuvent également être constatées dans le police, et l'existence de cités douanières qui renforcent également chez les jeunes notamment, les échanges sociaux entre douaniers.

Il ne faut pas exclure non plus le cas des femmes qui entrent en douane après avoir connu leur conjoint. Le taux d'homogamie de la brigade est d'autant plus élevé que sa moyenne d'âge est jeune. Il faudrait également y ajouter le pourcentage non négligeable de couples de douaniers vivant en union-libre ou déclarés comme "célibataires" à leur administration. C'est un phénomène qui n'est pas sans poser des problèmes de gestion à la hiérarchie, notamment pour les affectations, mais il contribue aussi à faire perdurer une culture d'entreprise.

3- Comment sont-ils devenus douaniers ?

Si le thème de la vocation était présent dans une partie des entretiens de policiers, il est totalement absent du discours douanier, de la présentation de soi. Pas un seul entretien où il apparaît. Lorsque le terme est utilisé, c'est toujours assorti de la négation, "je ne suis pas entré par vocation", "c'est le hasard", "c'est le premier concours auquel j'ai été reçu".

En fait, si la profession de douanier n'engendre pas (ou plus ?) de vocations, on peut néanmoins cerner un premier groupe d'individus avec des prédispositions pour les métiers d'ordre public.

¹ En Administration Générale les femmes représentent 89,7% de l'effectif des agents de catégorie C contre 15,3 % en surveillance.

- La recherche de l'uniforme

Essayer de dégager une typologie à partir des motivations exprimées reste toujours un peu aléatoire. Peu ou prou, neuf personnes interviewées peuvent cependant être classées dans cette catégorie à partir de critères empiriques. On peut parler de prédispositions, pour les métiers d'ordre public à partir du moment où l'intéressé n'exprime pas clairement la choix du hasard et, d'autre part, si les métiers cités parmi ceux qu'il a recherchés, appartiennent exclusivement au groupe "armée, police, gendarmerie, douanes".

En évoquant le poids de l'héritage précédemment, nous avions mentionné la tradition de recruter des militaires et celle de favoriser les enfants de douaniers. Si cette pratique n'est pas complètement abandonnée, elle semble être devenue aujourd'hui marginale. Dans notre échantillon, il n'y a qu'un ancien militaire et un seul fils de douanier qui, d'emblée, s'est engagé vers le métier de son père.

"J'ai été dans la marine pendant 11 ans comme armurier. Je suis entré dans les Douanes sur un emploi réservé. On était beaucoup de candidats, ils n'en ont retenu que deux, c'est pas parce qu'on est marin qu'ils nous prennent..." (Agent de constatation, 40 ans).

"Je suis entré en Douanes par la force des choses. Je n'avais qu'un CAP de bâtiment. Disons que je n'ai pas trouvé d'emploi pratiquement dans le privé et je suis parti en administration comme ça. Mon père étant douanier, c'est sûr que cela m'a influencé... Ce n'est pas parce que mon père était douanier que je voulais absolument le devenir mais je ne pouvais pas rentrer gendarme ou CRS à cause de mes lunettes... Disons qu'à l'époque, on pouvait se permettre, enfin, c'était la fin, de faire un peu n'importe quoi pour entrer quelque part... J'ai fait mon service militaire à l'époque pour entrer en douane... J'ai commencé comme auxiliaire. Ensuite, j'ai passé le concours de préposé et d'A.C. et après AAP, par ancienneté" (Agent administratif principal, 44 ans)

Ces deux agents ont en commun d'être en déphasage avec leur administration. Le premier garde trop l'empreinte de l'armée, il est célibataire, habite en cité douanière mais dit qu'il habite "en caserne". Il n'a aucune perspective de promotion, il a des difficultés avec sa hiérarchie, il n'a pas la capacité d'initiative et d'autonomie souhaitée par rapports aux orientations actuelles des douanes.

Dans le second cas, l'analyse doit être plus nuancée mais la faiblesse du capital scolaire initial freine la possibilité pour l'intéressé de devenir cadre B par concours. Il insiste beaucoup sur sa vie familiale, dans le cadre d'ailleurs d'une famille élargie, sur la nécessaire coupure avec la vie professionnelle. Il habite à la campagne et son activité professionnelle ne semble pas être au coeur de son existence. Jusqu'ici il avait exercé en poste fixe en extrême-frontière, il "subit" aujourd'hui la mixité des missions et trouve "inintéressant" le travail en brigade mobile.

On constate donc aujourd'hui un hiatus, voire une rupture importante, entre les traditions anciennes de recrutement et les exigences actuelles liées à un profil type du douanier souhaité par l'administration.

Dans plusieurs entretiens, les gens reconnaissent le désir d'avoir voulu entrer dans la police ou, plus rarement, dans l'armée mais cela ne s'est pas fait pour des raisons diverses, la plus fréquente étant le port des lunettes qui est admis en douanes.

"A l'origine, j'étais surtout fixée sur l'armée. J'ai eu la douane après un bac G, je suis venue en Douanes... Je suis originaire d'un petit village frontalier. J'ai toujours connu les douanes. J'ai vu arriver les femmes en Douanes, c'est ce qui m'a donné l'idée de passer le concours. J'avais passé une dizaine de concours auparavant, à l'époque je voulais faire un métier où je n'étais pas dans un bureau" (Femme, agent de constatation, 28 ans).

Un autre titulaire d'un bac G, 35 ans, a été chômeur. Après l'armée, il a essayé de passer des concours. Il avait un oncle en douane. Il ne pouvait aller dans la police parce qu'il porte des lunettes. *"J'ai eu la chance d'avoir celui de préposé des douanes"*. Sa femme est administrative à la P.A.F. Actuellement A.A.P., il attend une promotion au choix car il est "casanier" et trouve son niveau un peu faible pour passer les concours. Il habite un logement réservé aux douaniers.

Un contrôleur, âgé de 30 ans, a passé le concours avant de partir à l'armée, "il connaissait quelqu'un qui lui en avait parlé, c'était quelque chose qui l'intéresserait". Il a déjà passé le concours d'inspecteur qu'il espère obtenir. Il habite avec son épouse originaire d'un département d'outre-mer par ailleurs agent de constatation, et son enfant dans la cité douanière près de son travail.

Nous avons de nombreux entretiens dans cette lignée. Ils se caractérisent par une attirance pour l'administration et, plus particulièrement, pour les professions de l'ordre public. On peut constater sinon une idéologie commune, au moins une parenté dans les représentations sociales de cette catégorie. Aucun n'est syndiqué dans ce groupe, ils trouvent en général les "syndicats trop politiques". C'est ici également que l'on retrouve des attitudes sinon racistes du moins une hostilité affichée aux étrangers. La plupart d'entre-eux se marient avec des douaniers ou des policiers et vivent dans des cités douanières. Ce dernier choix est entaché d'une double logique : l'acceptation de vivre au quotidien avec des collègues et tout ce que cela implique, une logique de carrière et d'ascension sociale fortement encouragée par la hiérarchie au prix d'une mobilité forcée. Le départ de la cité douanière et l'achat d'une maison impliquant souvent le renoncement aux promotions.

- Les anciens ouvriers

Cette catégorie a beaucoup de similitude avec sa correspondante de la P.A.F. mais elle est certainement quantitativement beaucoup moins importante en Douanes, à l'exception du Valenciennois où les générations de plus de quarante ans représentent une part importante des effectifs.

Ce sont tous des hommes qui ont connu plus ou moins longuement la condition ouvrière, le travail en usine, dans des régions de tradition de luttes (Valenciennois, Pays minier). Ils n'étaient pas prédestinés à être douanier même dans la cas où ils avaient des parents dans la douane.

"Gamin, je n'ai jamais pensé devenir douanier. J'habitais à 300 mètres de la frontière. J'ai connu la grande époque comme on dit (rires). Moi-même, je me suis fait ramasser plusieurs fois. Mon père disait : "va chercher un paquet de tabac ou un paquet de café", c'était dans les moeurs. On faisait des bêtises, c'était comme ça. C'était l'aventure quand on partait chercher un paquet de tabac en Belgique (rires). On traversait le bois à pied, c'était aussi un jeu, on rigolait, on disait : tu m'auras, tu m'auras pas. On en a fait courir plus d'un. Dans ce temps là, toutes les routes étaient gardées..."

Je suis rentré en Douanes à 33 ans alors que j'ai commencé à travailler à 14 ans. J'ai été à 18 ans imprimeur mais il commençait à y avoir des problèmes, j'ai eu peur du chômage. Mon jeune frère venait d'entrer dans la Police. Comme je portai des lunettes, il m'a incité à passer le concours des Douanes..." (A.A.P., 46 ans).

Entré comme préposé à la fin des années, il devint A.C. 3 ans plus tard, nommé ensuite A.A.P. Il n'a pas passé le concours de contrôleur à cause de la mobilité, malgré dit-il la faiblesse du salaire (entre 8000 et 9000 F, "avec les allocations").

Comme les policiers d'abord passés par l'usine, il valorise très fortement ce qu'il appelle, le "vrai travail". Il ajoute même : "ça arrive souvent d'aller en usine et de rejoindre la douane après. Je les trouve plus corrects dans le travail, c'est sûr et certain. Je ne sais pas, peut-être l'expérience du travail en usine, les gens aiment arriver à l'heure, disons en tenue, j'ai remarqué ça. Ceux qui n'ont pas cette expérience, qui entrent directement dans l'administration, qui n'ont pas connu le *vrai travail*, ils sont là mais c'est un peu léger. C'est une bonne formation de travailler en usine".

Bien que n'ayant pas de stratégies de carrière, très attachés au tissu local où ils vivent, ils refusent la mobilité, ils ont néanmoins comme les policiers un profond respect pour leur travail qui doit "être bien fait". M. Delcourt¹, a reproduit la trajectoire de son père. Celui-ci était chaudronnier de métier avant 1936 : "il est entré en douane suite à la grosse crise économique et au chômage". Son père est décédé en 52. Sa mère a alors eu la possibilité d'exercer la profession de dame visiteuse, emploi destiné aux veuves de douaniers qui n'avaient pas suffisamment de ressources.

M. Delcourt a obtenu un CAP d'ajusteur. Il a ensuite travaillé 11 ans en métallurgie, de 13 à 26 ans. Entre temps, il avait été en Algérie pendant 26 mois, "alors ça ne me disait trop rien de reporter l'uniforme".

¹ De temps en temps, nous utilisons un nom fictif qui reste stable. Au départ, nous pensions le faire systématiquement et de faire en annexe une présentation biographique de chaque entretien. Il s'est avéré que l'on peut identifier trop facilement les personnes auxquelles nous avons promis l'anonymat. Pour le présent rapport, nous avons décidé de ne pas joindre les biographies et de ne pas utiliser systématiquement un nom, sauf si cela ne prête pas à conséquence en fonction des propos tenus.

Sur les recommandations d'anciens douaniers, il est entré en douane comme préposé, il a eu à l'école le concours d'A.C. Grâce à sa mobilité et ses résultats, il a bénéficié d'un avancement au grade de contrôleur sans passer le concours, ce qui est assez rare.

Son fils est également entré en douane comme A.C. Il s'est marié "à une femme du Nord qui ne veut pas bouger". M. Delcourt est critique : "moi, je dis qu'un jeune doit bouger un petit peu, un mec qui reste 25 ans à la même place, c'est impensable pour moi (rires). Après d'accord, on est tenu (par les enfants en âge scolaire) mais disons que pendant un certain temps vous êtes aussi militaire".

A travers les propos tenus dans ces entretiens, on saisit la reconnaissance de la nature spécifique du travail de douanier : ce n'est pas un travail comme les autres, il implique un certain type de conduites ce qui amène souvent nos interlocuteurs à critiquer les jeunes qui eux sont arrivés là par hasard et s'y adaptent plus ou moins bien.

Reconnaître la spécificité du métier, ses contraintes, ce qui les a souvent fait hésiter à s'engager dans un camp qui n'était pas a priori le leur, celui de la police et de l'armée, ne les amène pas à se renier. Ainsi, ces anciens ouvriers sont généralement syndiqués et gardent, bien souvent, le syndicat auquel ils appartenaient à l'usine : "j'étais à la CGT en métallurgie, j'y suis resté en douanes. Je regrette beaucoup que les syndicats aient perdu de leur force à cause des changements politiques, bien sûr. Il faut que quelqu'un nous représente, discute des salaires, des conditions de travail, tout ça". Nous avons observé la continuité de ces comportements chez les policiers dont la FASP drainaient cependant une partie, pour des raisons corporatistes.

- Le hasard des petites annonces

Dans près de la moitié des entretiens, l'entrée dans les Douanes est expliqué par le hasard, le plus souvent une petite annonce dans le journal local ou la date du concours. C'est particulièrement vrai pour les femmes.

"J'avais obtenu le bac A1 et j'aurai voulu devenir prof. d'histoire-géo. Mais mes parents sont des ouvriers, j'en suis fier. Il y a une grosse entreprise près de chez moi qui m'a embauché. Je portais des sacs, je chargeais des semi-remorques. Je me suis rendu compte qu'il n'y aurait pas moyen de progresser là. J'ai regardé sur le journal du vendredi la page des concours. J'ai vu Douane, Police. C'est le fait du hasard, j'ai eu le résultat des Douanes une semaine avant celui de la Police. J'ai dit non à la Police parce que c'était arrivé en deuxième" (Contrôleur divisionnaire, 33 ans).

"Mes parents étaient agriculteurs, j'ai fait un BEP. J'ai ensuite fait un stage rémunéré de l'ANPE pour préparer les concours administratifs. On préparait plusieurs concours. Mais, c'est celui que j'ai eu en premier, je n'en ai pas passé d'autres" (femme, A.C., 31 ans).

"J'ai poursuivi pendant trois ans des études à la faculté mais sans résultat, je n'étais pas motivée. J'ai passé des concours de fonctionnaires. Quand je suis sortie de l'école de La Rochelle, j'ai su que j'étais reçue aux PTT. Si j'avais eu le résultat plus tôt, je serai allée aux PTT. Mais à l'issue du stage, j'ai préféré rester en Douane. J'étais plus motivée. Ça m'intéressait plus" (femme, A.C., 32 ans).

Ce dernier entretien est symptomatique. Beaucoup de candidats passent les concours des douanes parmi bien d'autres concours, ceux de la police en particulier sans connaître le fonctionnement actuel et les orientations de cette administration. Ils en ont certainement une image très archaïque. Dès la formation, ils prennent conscience que c'est un métier qui a ses attraits, le champ d'action et les prérogatives des douaniers sont étendus et, surtout, l'administration propose des perspectives de carrière qui peuvent être intéressantes. Les écoles, celle de la La Rochelle qui forme les cadres B et C, ceux qui nous intéressent ici, et celle de Neuilly qui forme les inspecteurs, mériteraient une étude monographique car elles semblent avoir une forte capacité de socialisation. Le fait qu'ensuite une partie importante de ces jeunes vivent en cité douanière, pour une période plus ou moins longue et que nombre d'entre-eux se marient avec des collègues, contribue à créer un contexte fort différent de la police, l'assise d'un groupe professionnel.

Chapitre 3

Missions et stratégies professionnelles

Pendant la période 1985-1988, les Douaniers semblent avoir été fortement démobilisés et plus encore insécurisés par les menaces qui semblaient peser sur eux, y compris sur la survie des Douanes en tant qu'administration. La perspective de la suppression des frontières intra-communautaires en 1993 en était une donnée mais il faut aussi tenir compte d'une forte diminution des effectifs qui a été subie durant cette période. Localement, cette insécurisation a été renforcée dans les zones intra-communautaires (notamment la frontière franco-belge) puisque des effectifs ont été déplacés sur des zones extra-communautaires (ports et aéroports).

Les personnels sont aujourd'hui moins insécurisés car la hiérarchie a tenté de faire admettre que le nouveau dispositif est adapté aux échéances européennes. En juin 91, des mouvements de grève menés par des douaniers belges ont malgré tout réussi à provoquer des actions similaires chez leurs homologues français. Au moment de notre enquête, janvier-mi-juin 91, seules des individualités exerçant en poste fixe et ayant des réticences au travail en mobile expriment parfois encore des inquiétudes assez vives.

Ce contexte a créé une situation qu'on peut caractériser par la "remotivation" d'une administration et par "l'instinct de survie", les deux notions étant étroitement liées.

Michel Crozier définit bien le mouvement d'aller et retour sans cesse recommencé entre l'acteur et le système, entre ces deux pôles complémentaires et conflictuels à la fois¹. L'instinct de survie symbolise l'exorcisation de la menace, l'angoisse de perdre son métier se cristallise dans un grand projet collectif où intervient l'esprit de corps, la capacité d'agir en acteur collectif.

La hiérarchie aura la capacité de mobiliser cette réaction dans une remotivation d'une administration mal perçue, encore identifiée à l'image de la lutte contre les fraudeurs de tabac. L'émergence d'une hiérarchisation dans les missions où la lutte contre les stupéfiants a supplanté les affaires commerciales dont le contrôle est certes nécessaire, notamment pour les finances de l'Etat, mais souvent mal perçu par le public, a contribué à l'évolution de l'identité de ce groupe professionnel.

Une politique de communication très offensive contribuera à renforcer cette mobilisation des agents sur ce nouveau dessein, la lutte contre les stupéfiants comme oeuvre de salut public. Le recours aux media pour diffuser la nouvelle image que veut se donner l'administration des Douanes est d'ailleurs parfois contesté par des agents qui regrettent que l'on divulgue les techniques douanières, ce qui peut permettre aux trafiquants d'imaginer des parades.

"L'administration des Douanes fait sa publicité avec 20-30 ans de retard, bon, j'ai 26 ans dans l'administration, quand j'ai débuté, l'administration des Douanes était plus muette que l'armée qu'on a surnommé "la grande muette". Résultat, lorsqu'il y avait des résultats positifs, intéressants et qui apportaient la preuve de l'utilité, de l'efficacité de l'administration des Douanes, les media n'étaient pas utilisés pour en informer la population... Maintenant, ce qui choque, c'est qu'on fait venir la télévision par exemple, et depuis deux ans, on l'a fait souvent, pour nous filmer en train de travailler, interviewer la hiérarchie qui est là, etc. En fait, j'estime que ça apporte une gêne car filmer notre action de contrôle, c'est montrer à des millions de personnes qui vont regarder cette émission comment nous procédons quand nous contrôlons. Si bien qu'une nuit comme ça où je contrôlais un véhicule avec des gars et des filles, on est parti parce que le véhicule et les occupants nous semblaient fort intéressants, nous sommes partis bille en tête pour faire le contrôle comme nous avons l'habitude de le faire et, à tort ou à raison, subitement m'est venue à l'idée que la télévision était là en train de filmer, etc. Si bien que j'ai interrompu le contrôle en disant : c'est bien, il n'y a rien de particulier... j'ai pensé peut-être à tort que ça pouvait donner des indications sur nos méthodes de travail". (Contrôleur divisionnaire, 50 ans)

¹ CROZIER (Michel), *L'acteur et le système*, Col. Sociologie Politique, Paris, Editions du Seuil, 1977.

Derrière le problème d'une politique de communication que certains agents souhaiteraient plus sélective, se cache la conviction d'une efficacité liée à un cadre juridique dont ne disposent pas les autres administrations, s'appuyant sur une technicité propre à la douane.

1- Une oeuvre de salut-public : la lutte contre les stupéfiants

La publicité faite autour des produits stupéfiants résulte, bien évidemment, d'une stratégie de cette administration liée aux menaces qui semblaient peser sur elle. En privilégiant la recherche de la drogue, les agents comme la hiérarchie ont voulu démontrer qu'une Europe sans douaniers était vouée à la prolifération des grands fléaux touchant en particulier la jeunesse. Ce thème est particulièrement exploité sur la frontière franco-belge en raison de l'importance du trafic lié à la proximité des Pays-Bas. Certains entretiens soulignent le rôle de la hiérarchie pour expliquer la position hégémonique de cette mission.

"Le plus gros contentieux, c'est quand même la drogue. Avant, il y avait quand même une diversité quand je suis arrivé en Douane. Il y avait tout ce qui était lié aux transports... Après, je suis tombé en pleine période de contrôle des changes en 82. Après, tout le commercial quoi. Maintenant, les frontières sont quand même plus importantes. La principale chose qui nous reste maintenant, c'est quand même la drogue. Mais c'est marrant parce que c'est venu tout seul ça... Mais maintenant... et puis je vois, au niveau de la Douane, c'est peut être l'information hiérarchique et tout. Peut-être, c'est ce qu'il nous reste en fin de compte" (femme, A.C.)

"Enfin, je ne sais pas si c'est une optique du directeur ici à S. Mais lui, il ne voit que ça les stupés. Ah oui, il aime bien les affaires de stupéfiants, c'est son dada. Ça dépend aussi du directeur et de ceux qui sont placés au dessus de nous. Disons ne pas faire que ça mais en cherchant en premier lieu les stupéfiants. Baser surtout notre action là dessus. Si on ne trouve pas, s'il se présente autre chose, on est bien obligé de sanctionner ce qui se présente. Il ne suffit pas toujours de se pencher et d'en ramasser. Donc, on est bien obligé de prendre ce qui vient". (A.C., 31 ans)

Les incitations de la hiérarchie à réaliser des affaires de stupéfiants n'expliquent pourtant pas totalement les motivations des douaniers. Comme chez les policiers en Police urbaine, les douaniers ont un ensemble quasi-indéfini de tâches puisqu'ils ont la charge de contrôler à la fois les marchandises et les personnes et donc une capacité de sélectionner certaines missions plutôt que d'autres.

Or, dans la perspective de Hughes, l'analyse de nos matériaux permet de mettre en évidence une éthique propre aux douaniers. La lutte contre les stupéfiants est identifiée à une mission de salut national, il y a une dimension hygiéniste dans ce combat alors que celle contre l'immigration clandestine rencontre des obstacles humanistes, elle se heurte au sentiment qu'on s'attaque à de "pauvres bougres".

Il s'agit, bien entendu, d'un trait général qui doit être relativisé en fonction de l'âge, de la situation familiale et des biographies individuelles. Il aide cependant à comprendre les transformations des identités qui affectent ce groupe professionnel.

"Moi, en douane, ce que je préfère, c'est les stupés, je vous le dis franchement, l'immigration aussi. Des stupés, c'est ce que je cherche en premier. Ah, oui certainement. Je n'ai pas beaucoup de pitié avec ces gens là, quelque soit la situation sociale, un gramme aller hop! pas de cadeaux à personne que je connais, socialement connu, disons qu'elle ait pignon sur rue, même le fils, il a un gramme... j'admets pas, je fais pas de cadeaux à ces gens là" (A.A.P., 46 ans, ancien ouvrier)

Avec les douaniers âgés, c'est chez les femmes ayant des enfants d'âge scolaire que nous avons enregistré les propos les plus vifs concernant la drogue : "moi, personnellement, c'est les stupés. C'est les stupés que je privilégie. Ce sont les stupéfiants parce que quand on voit l'augmentation des prises, ça veut dire que le trafic augmente d'autant. Personnellement, à mon lycée, je n'avais jamais été confrontée à la drogue, on ne m'en a jamais proposé. Je me dis une chose, c'est pour ma petite fille. On risque de lui en proposer dès le CES. C'est ça, moi ma mission, c'est surtout rechercher les stupéfiants. Peut-être pas le petit consommateur mais le trafiquant parce que ma hantise, c'est qu'on en présente à ma petite fille et qu'elle ne dise pas non. Il y aura toute une éducation à faire. Nous, on donne une éducation à son enfant, mais on ne sait pas ce qu'elle va en faire après" (femme, A.C., 28 ans). Il n'y a que dans les générations les plus jeunes que des nuances sont apportées, une différenciation entre drogues dures et drogues douces : "ce qu'il y a de pire, c'est les drogues dures. Bien que ce ne soit pas normal de fumer du cannabis, on peut le

comprendre. Le pire, c'est l'héroïne, la cocaïne tout ça. On en voit de plus en plus. C'est pour ça qu'on est encore indispensable". (A.A.P., 34 ans)

La recherche de produits stupéfiants demande de plus en plus de technicité. Si les agents évoquent le "flair" du douanier, si le facteur "chance" intervient, la réalisation de contentieux repose sur des savoirs professionnels. La fouille des bagages demande, par exemple, beaucoup de dextérité. Fouiller en quelques minutes les bagages d'un car en provenance des Pays-Bas, demande tout un savoir faire. Dans les véhicules, la drogue est souvent cachée dans des endroits insoupçonnés, rappeler un maître-chien et son animal doit être fait à bon escient. Il faut souvent avoir des indices, d'où le recours à l'informatique pour repérer ceux qui ont déjà eu affaire à un service des douanes. Il s'agit aussi à partir de questions de repérer ceux qui auraient intérêt à cacher leur itinéraire. Il peut s'agir également d'indices physiologiques dans le cas de transports de produits par ingestion.

"Ce n'est pas à l'école qu'on apprend le métier, c'est vraiment sur le terrain au contact d'autres agents. Ce qu'on apprend à l'école, c'est beaucoup de théories, la rédaction des P.V., tout ça. C'est pas du tout le même sur le terrain, il faut savoir interpréter la voiture, la contrôler, poser les questions, chercher, trouver quand c'est bien. Souvent, on cherche des stupés et on trouve autre chose... C'est un métier, je pense que c'est mieux que la police. On a un travail beaucoup plus intéressant, plus varié. Il y a des cas où on a des P.V., du travail de recherche, on contrôle. On touche à peu près à tout, les stupés, l'immigration, le transport, c'est beaucoup mieux". (A.C.)

Si la lutte contre l'immigration irrégulière n'est pas toujours reléguée, nous avons constaté que certains services de douanes faisaient plus d'affaires que des services de police territorialement compétents, elle n'a pas le même prestige en douane que la prise de stupéfiants et elle varie fortement d'une brigade à l'autre.

2- La lutte contre l'immigration irrégulière

Si une éthique propre aux douaniers facilite la mobilisation collective autour des stupéfiants, la lutte contre l'immigration irrégulière se heurte à toute une série d'obstacles.

Des arguments humanistes sont souvent mis en avant par les intéressés : "ces malheureux là, à l'occasion ils peuvent payer leur voyage avec de la drogue", "qu'est-ce qu'ils font? Ils alimentent les ateliers clandestins. Mais autrement bon, ce sont des pauvres bougres, moi je dis ça", "il s'agit surtout de définir le rôle des passeurs. Parce que les autres, ce sont des gens exploités, il faut dire ce qui est. Ils viennent en France, ils sont immigrés, c'est tout". Ces formes de compassion ne sont jamais présentes dans les entretiens de policiers.

Il y a certainement des raisons profondes à ces clivages. Le rapport à l'étranger est fondamentalement différent. Pour le douanier, historiquement, les fraudeurs étaient essentiellement les français. Les flux intéressants sont de l'étranger vers la France même si des prises peuvent être réalisées sur des personnes en transit, c'est le cas des anglais qui vont se ravitailler aux Pays-Bas en stupéfiants. Le rapport à l'étranger était plutôt lié à la détaxation, des clientèles souvent aisées qui ont droit à des égards. Ce rapport à l'étranger est donc très différent de l'expérience policière, cet ennemi de l'intérieur qui habite les quartiers déshérités et les banlieues. De fait, statistiquement, les contrôles sont opérés essentiellement sur les jeunes français issus de l'immigration d'où un rapport souvent difficile lors des opérations de contrôle. Très souvent, nous avons pu constater que des jeunes narguaient les policiers, d'autant qu'ils étaient en règle, et que ceux-ci avaient parfois du mal à maîtriser leur rancœur malgré la présence d'un observateur extérieur. Comme le souligne J.C. Monet, on observe une sorte de leitmotiv chez les policiers : "on n'est pas raciste lorsqu'on entre dans la police mais on le devient". La multiplication des interactions plus ou moins difficiles avec les "immigrés", engendre chez les policiers des sentiments de saturation, d'impuissance et d'exaspération. Et ces sentiments de frustration s'alimentent à leur tour d'un certain nombre de difficultés rencontrées dans l'organisation : effectifs, horaires de travail, rapports avec la hiérarchie, etc.¹

Les douaniers n'ont pas la même expérience au quotidien de l'immigration. Au niveau de l'habitat, ils sont rarement confrontés au voisinage immédiat des immigrés : ils vivent souvent entre douaniers ou alors ils habitent des maisons individuelles dans des petits bourgs frontaliers. Les jeunes les perçoivent également différemment des policiers : ils ne vivent pas une confrontation dans leurs cités, ils ont moins de raisons d'être agressifs d'autant qu'ils n'ont pas intérêt à s'exposer à une fouille approfondie. Les différences sont aussi sensibles dans les comportements : si les policiers utilisent quasi-systématiquement le tutoiement dans leurs

¹ MONET (Jean-Claude), Police et société : des relations conflictuelles, *Plein Droit*, n° 21, 1993.

rapports aux immigrés, le vouvoiement est de rigueur chez les douaniers. Ils ne devraient pas conclure abusivement à des attitudes racistes chez les uns, à une exemplarité des comportements chez les autres. Les clivages qui traversent la société, affectent également ces groupes professionnels. Mais, il est évident à l'observateur extérieur que les cultures professionnelles sont différentes, probablement plus en raison des histoires de ces administrations et des expériences, au quotidien, de leurs agents que d'une stratégie délibérée des administrations en cause.

"Quand on contrôle des immigrés ou des gens qui sont nés en France, qui ont quand même le fond du cœur dans le pays, ça pose des problèmes parce qu'on pense qu'on agit par .. racisme; ce n'est pas le cas, on contrôle ce qu'on a sous la main. Personnellement, j'ai fait pas mal d'affaires sur des Français de pure souche avec des véhicules immatriculés 59. Ce sont les affaires les plus dures à faire. Il faut savoir sélectionner et c'est pas toujours évident". (contrôleur, 31 ans)

Des difficultés techniques constituent également un obstacle à l'implication des douaniers dans la lutte contre l'immigration irrégulière. Ceux-ci rencontrent les mêmes contraintes que les policiers, notamment la faiblesse des réponses face aux personnes qui sont contrôlées à la frontière en situation irrégulière.

"Lorsqu'on arrête une personne en situation irrégulière, défaut de passeport ou défaut de visa, on remplit un document qu'on appelle 445. On leur dit de retourner au pays de provenance, mais ici, c'est la Belgique. Si le contrôle est opéré à l'intérieur du territoire, on fait un procès verbal de constat et la personne est remise, suivant le lieu d'interception, soit à la police, soit à la gendarmerie... En douane, tout ce qu'on peut faire, c'est de remettre l'immigré à la sortie de France, c'est tout. Bien souvent, ça arrive que le lendemain on entend, tiens telle ou telle personne a été refoulée hier, bon, elle est entrée de nouveau en France, on ne peut rien faire, c'est tout. Un jour ou l'autre, il trouve le coin, il est en France, c'est fini". (A.A.P.)

"Compte tenu des lois et des instructions en vigueur, nous nous sentons presque inutiles et surtout inefficaces. Le seul cas où nous nous sentons utiles et efficaces, c'est lorsqu'il y a un passeur mais c'est de plus en plus difficile, les passeurs n'ont plus d'argent sur eux, les clandestins n'en n'ont pas, ils ne savent rien ou ne comprennent pas le français. Par ailleurs, il faut que nous obtenions des résultats dans le cadre d'une vacation, c'est-à-dire 6 heures, comment voulez-vous si on a aucun élément solide à se mettre sous la main, comment voulez-vous être efficace en 6 heures, obtenir des aveux,... en fait, nous ne pouvons pas faire grand chose, c'est dans la mesure où notre action est limitée que la motivation est faible" (contrôleur divisionnaire)

Ce type de propos pourrait être tenu par des agents de la P.A.F. La situation n'est pourtant pas comparable : la lutte contre l'immigration irrégulière est la mission prioritaire de la P.A.F., ses autres champs d'action sont limités, pour les douaniers, l'étendue des missions est beaucoup plus large, ce qui accroît les possibilités de sélection. De fait, nous avons constaté que les attitudes étaient très variables selon les individus et selon les brigades. Une dimension importante concerne les types de rapports entre les services et leurs agents. En effet, en dehors des refus d'admission qui sont opérés directement par les douaniers, les autres procédures (clandestins, passeurs) se traduisent par une remise à un service de police qui peut mettre ensuite l'affaire à son actif. Dans le cas où les relations entre les services sont mauvaises, on peut constater parfois une faible motivation à donner des affaires à un service alors considéré comme concurrent.

Malgré ces obstacles, la lutte contre l'immigration irrégulière est loin d'être une tâche résiduelle pour de nombreux services, notamment parce qu'immigration clandestine et trafic de stupéfiants sont des phénomènes de plus en plus liés.

Sur le plan des techniques, les douaniers n'ont, en général, ni le matériel de la P.A.F. ni la formation des policiers pour la détection des faux-papiers. Dans le cas des passeurs, certains services acquièrent cependant un savoir-faire combinant les techniques acquises dans la lutte contre les stupéfiants et les multiples ressources juridiques du code des douanes notamment en matière de saisie.

"C'est vrai qu'avant, on nous demandait surtout d'axer notre service sur la fraude commerciale. Après, l'inspecteur principal nous a proposé de faire des affaires d'immigration, ils nous ont même offert la possibilité pour les passeurs étrangers de confisquer le véhicule étranger avec certains articles du code des douanes. Il faut cependant que le passeur reconnaisse être passeur d'immigrés clandestins. On a fait aussi des affaires de taxi. Les taxis démontraient leurs plaques au dessus du véhicule et ils passaient des clandestins. Alors, grâce à un article du code des douanes, on saisissait le véhicule... Avec l'immigration, il ne faut pas tomber dans la facilité. La

solution de facilité est de faire un 445, vous les refoulez, vous avez fait votre boulot. C'est plus intéressant d'approfondir, il faut rechercher, voir s'ils ont de l'argent, s'ils n'ont pas payé le chauffeur, s'ils ont des points de chute prévus avec des cartes ou des adresses, leurs affaires personnelles et voir aussi, s'ils ne transportent rien. Il y a, de plus en plus, d'affaires de passeurs qui ont été faites : le gars, pour rentabiliser le voyage, transporte des stupés. Il n'y a pas longtemps, ils contrôlent la voiture. Le chauffeur est un passeur avec deux clandestins à bord. Ils fouillent la voiture, il trouve des défenses en ivoire dans le véhicule. Le gars avait une ceinture avec de l'héroïne autour du ventre. Il ne faut pas s'arrêter qu'au point de vue immigration. Il faut essayer de voir ce qui peut en découler". (agent de constatation)

La plupart des entretiens insistent cependant sur les difficultés à faire avouer les passeurs : "en général, on a du mal à obtenir des aveux. Ils inventent des excuses... le passeur ne dira jamais qu'il se fait rémunérer, évidemment. Il n'y a rien de tel qu'une bonne remise aux services de la P.A.F. qui sont amenés à réeffectuer la procédure et qui, éventuellement, présentent au parquet les personnes qui sont arrêtées... lorsqu'on a le passeur, il faut être certain qu'il s'agisse du passeur. En général, c'est l'ami d'un ami qui embarque tout le monde pour aller voir des personnes (rire)", "on ne peut pas faire grand chose à part les refouler, c'est difficile de leur faire avouer qu'ils sont passeurs, souvent ils disent que c'est un ami, qu'il ne savait pas qu'il n'avait pas ses papiers en règle et tout ça..."

Le rôle des douanes dans la lutte contre l'immigration irrégulière est loin d'être négligeable. Cependant, l'absence de brigades de recherche spécialisées freine les possibilités de mettre à jour les réseaux de passeurs. L'efficacité de la lutte contre les stupéfiants repose certes sur le flair douanier, mais aussi sur des brigades de recherche et sur des indicateurs (les "aviseurs") qui peuvent être rémunérés. Les "affaires" d'immigration restent plutôt le fait du hasard même si, localement, certains agents et beaucoup de cadres, acquièrent un savoir-faire et une connaissance des points de passage qui font des douanes plus qu'une administration supplétive en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.

La lutte contre le trafic les stupéfiants et l'immigration clandestine ne représente cependant pas la totalité du champ d'intervention des douanes, des missions plus traditionnelles ou spécifiques peuvent constituer une partie importante de l'activité des agents, c'est le cas de la détaxation et du contrôle des explosifs en aéroport.

3- La lutte contre la fraude

Au côté des missions nouvelles et prioritaires que constituent aujourd'hui la lutte contre les stupéfiants et l'immigration clandestine, les activités traditionnelles que représentaient la lutte contre la fraude d'une part, les activités de taxation d'autre part, peuvent représenter dans certaines brigades encore l'essentiel de l'activité.

Dans le cadre d'une enquête en cours sur un important site portuaire du sud de la France, les contentieux de tabac, d'alcool, de montres, de parfums ou de contre-façons constituent l'activité la plus courante des brigades. Ces trafics peuvent parfois représenter des sommes très importantes. Les activités de taxation, par exemple vérifier que les plaisanciers ont acquitté leurs taxes annuelles, rappellent que les douanes sont un service du ministère des finances et du budget.

Sur la frontière franco-belge, ces missions deviennent souvent résiduelles car les trafics de marchandises sont désormais mineurs au sein de la CEE.

"Pendant une période, notre activité principale, c'était le contrôle des changes, il s'est estompé relativement rapidement. On était un peu à l'écart mais ça ne nous a pas empêché de faire des contentieux sur des comptes en banque sur la Belgique, le Luxembourg. Au niveau coordination des transports, on a un peu laissé tomber certains aspects de ce contrôle, on insiste plus sur le temps de conduite, les inscriptions des transports, c'est des choses qui importent, qui ont encore un rôle important à jouer dans l'avenir, notamment dans le cadre de l'Europe. Il y a beaucoup de choses qui retournent en franchise aujourd'hui, sinon les personnes ont tout intérêt à faire les formalités. Ceux qui veulent vraiment frauder, ils sont en nombre réduit..." (contrôleur)

"On est amené à vérifier les règles de tout ce qui peut être sanitaire, phytosanitaire, le contrôle des animaux, la convention de Washington sur les espèces protégées. On fait la drogue bien sûr, on fait les armes, on fait des oeuvres d'art. Bien sûr, tout ça reste vague parce que ce ne sont pas des affaires qu'on va faire tous les jours non plus. Mais enfin, on se sent quand même motivé disons par le vaste champ d'éventail d'infractions qu'on peut relever. Ce qui est bien, quand on fouille une voiture, c'est cette petite part d'inconnu. On part pour faire des stupés puis on retrouve

une arme. Alors, au départ, un bête contrôle sur l'immigration clandestine¹, nous amène parfois à découvrir un tableau qui était volé, un trafic de cartes bleues, des faux papiers ou des trucs comme ça". (A.A.P.)

Cette diversité des missions est au coeur du travail douanier. Sur ce plan, le travail douanier se rapproche plus du travail de police urbaine que de la spécialisation de la P.A.F. D'une certaine manière, c'est la fouille qui détermine le champ d'intervention. En fonction des populations ciblées, les produits recherchés et les techniques utilisées ne vont pas être les mêmes. Il reste cependant le hasard. Tout cela demande une connaissance des flux, des populations étrangères, bref de l'expérience. En cela, nous y reviendrons, le métier de douanier se rapproche du modèle du compagnonage, de la transmission du savoir par les anciens.

Plusieurs constats faits par D. Monjardet sur la police urbaine peuvent également être réalisés concernant la population douanière. Le travail de terrain en douane résulte d'un processus de sélection dont les déterminants majeurs sont à la base de l'analyse. Contrairement à la police, l'organisation, les consignes, les gratifications de missions particulières peuvent cependant contrecarrer les intérêts et les motivations initiales. Ainsi, dans les zones portuaires, la prime de mer jointe aux indemnités de déplacement va amener nombre d'agents à privilégier les missions en mer au détriment de la visite à quai des bateaux même si la seconde formule peut être plus productive en contentieux. De même, les primes de chemin de fer ont un rôle incitatif évident, ces gratifications ont le même effet en douane qu'en police. C'est donc essentiellement en frontière terrestre que le processus de sélection pourra le plus librement se mettre en oeuvre, à l'instar de ce qui se passe en police urbaine. Cette sélection s'opère en fonction des priorités qui s'établissent selon les tâches considérées comme gratifiantes et donc recherchées.

¹ Une fois de plus, l'expression utilisée par le locuteur renvoie à une faible valorisation de ce type d'affaires.

QUATRIEME PARTIE

**ANALYSE COMPARATIVE DES
DEUX GROUPES PROFESSIONNELS**

Chapitre 1

Deux systèmes hiérarchiques très différents

Comme nous l'avons déjà souligné, la douane, par son histoire, garde beaucoup d'emprunts au modèle militaire. Les relations hiérarchiques restent marquées par ce système. Les cadres ont un rôle d'inspection et de sanction qui reste assez conforme à ce modèle. Les cadres subalternes peuvent être, par exemple, l'objet de remarques écrites pour insuffisance d'horaires de nuit. Le rapport est alors transmis à l'autorité supérieure. Tel manquement à la règle, il en est ainsi de l'absence du port du képi dans l'enceinte d'un grand aéroport parisien, sera l'objet d'une sanction s'il est constaté par un supérieur hiérarchique. Toute une organisation hiérarchique est également liée à la transaction douanière afin d'éviter les arrangements entre agents de terrain et trafiquants. Ainsi, la composition des brigades n'est pas fixe, elle change continuellement contrairement à ce qui se passe le plus souvent en Police, ce système a manifestement cours pour éviter les risques de corruption de douaniers par des trafiquants.

En comparaison, l'organisation hiérarchique de la P.A.F. paraît beaucoup plus souple. Nous rappellerons que, malgré le port de l'uniforme, l'organisation hiérarchique de la police a peu à voir avec l'armée. D. Monjardet, notamment, a souligné la part importante de l'initiative dans le travail policier à partir du cas de la Police urbaine. L'organisation générale de la P.A.F. introduit cependant des différences importantes avec les services de Police urbaine. Les effectifs sont beaucoup moins concentrés, la taille des brigades oscille en principe entre dix et cinquante policiers, il y a souvent un sous-encadrement et, surtout, le poids des civils est beaucoup plus grand dans la gestion au quotidien des agents. Le caractère dual de la hiérarchie en P.A.F. est accentué par rapport à la Police urbaine, ce qui crée souvent un malaise au sein de la hiérarchie en tenue.

1- La difficile gestion de l'autonomie

L'autonomie est un enjeu tant pour les douaniers que pour les policiers. Dans les deux catégories, il subsiste un "noyau dur" pour reprendre une expression souvent entendue dans la hiérarchie, attaché à l'aubette et au travail en poste fixe. Pour ce cas de figure, l'autonomie n'est guère revendiquée. Les policiers concernés se déclarent plus attachés à la hiérarchie en tenue, à la bonne ambiance de la brigade qu'à la recherche d'initiatives et d'autonomie. Il existe des comportements similaires chez les douaniers mais qui se masquent d'un discours sur l'efficacité, sur la difficulté de faire des fouilles approfondies en rase campagne.

Pour ces deux groupes professionnels, la revendication à l'autonomie est cependant très majoritaire. La hiérarchie est souvent perçue comme une entrave à l'initiative.

"J'ai passé le concours de contrôleur, étant donné qu'en étant agent de constat, je prenais des responsabilités que je ne devais pas prendre, on me les a reprochées, ce qui ne m'a pas empêché de continuer d'ailleurs. J'ai eu quelques problèmes avec la hiérarchie à S., parce qu'elle était derrière nous tout le temps (poste fixe). Ici, on est tout le temps sur la route, donc la hiérarchie on la voit aux relèves ou lorsqu'on revient au poste. Je dirai qu'ici, le chef de poste travaille avec des rumeurs". (douanier, contrôleur en B.S.)

"Aujourd'hui, on a la chance d'être cinq et on est tous aux aubettes. On nous demande jamais notre avis sur le travail, on applique le règlement, on applique les ordres et on fait l'aubette. Ils veulent voir quelqu'un à l'aubette, on est à l'aubette, il y a une période, on était 2 à l'entrée et 2 à la sortie... On pourrait avoir beaucoup plus de résultats si on nous laissait travailler à notre façon". (policier, sous-brigadier sur un poste autoroutier)

"J'aime beaucoup la recherche judiciaire et la recherche de trafic, et je suis allé faire un stage de maître-chien anti-drogue à Paris... Comme je travaillais bien et, c'est peut-être une critique, seul, et que j'agissais selon mon intuition et mes recoupements, on m'a mis un chef hiérarchique à qui je devais obéir. A partir de là, je n'ai plus rien fait puisqu'il fallait obéir aux ordres... C'est ça le drame dans la police, c'est que l'on vous met un supérieur qui n'est pas pour autant un gars qui cherche et qui a une sensibilité de trouver. Depuis ce temps là, à partir de ce moment là, il fallait que je fasse ce qu'il voulait. J'étais plus maître de mes orientations, donc il n'y avait plus rien de fait, on a loupé comme ça des trafiquants d'armes, des terroristes irlandais, tout ça parce que je devais faire ce qu'il voulait et je le savais pertinemment qu'en faisant ce qu'il voulait, on ratait l'affaire. Bref, c'est la police". (Brigadier, BFM)

Ce dernier entretien exprime d'une manière tranchée le malaise de certains agents : l'entrave hiérarchique à l'autonomie freine l'efficacité, on impose aux agents des tâches routinières ou le strict respect de consignes préfectorales, par exemple tenir les aubettes en permanence pour que la police soit visible, au détriment des résultats. Le dernier entretien cité est typique des compromis que doivent faire les agents avec eux-mêmes : ce brigadier critique le service dans lequel il était auparavant, le choix d'aller en B.F.M. correspond au désir de retrouver un travail d'initiative mais c'est au détriment de ses responsabilités hiérarchiques car la place du ou des civils est prépondérante dans ces petites unités sur la hiérarchie en tenue.

Si nous retrouvons des attitudes similaires chez les douaniers, les modes de sortie semblent être plus souvent la promotion : monter dans la hiérarchie reste le meilleur moyen d'avoir de l'initiative, peut-être parce que les cadres douaniers sont, plus souvent, des meneurs d'hommes.

Dans les deux cas, c'est pourtant moins l'institution qui est mise en cause que les personnes. Sont mises en avant les qualités ou les défauts de l'encadrement qui permettent ou entravent l'initiative des agents.

"En France, il y a une maladie dans la police parce que les chefs sortent tout droit des concours et ils ne savent pas ce que c'est que les problèmes d'un individu sur la voie publique... ils voulaient me faire intervenir en uniforme mais on ne peut pas parce qu'on est tout de suite repéré. J'ai toujours fait une différence entre instruction et intelligence : l'instruction, on l'acquiert, l'intelligence, on naît avec. Je préfère avoir affaire à un chef intelligent qu'à un chef instruit... Bien sûr, il faut une hiérarchie mais il faut quand même un minimum. J'adore le système anglais où tout le monde passe par le pavé comme on dit. Un chef doit savoir ce que c'est qu'un problème sur la voie publique parce qu'il l'a vécu". (brigadier en B.F.M.)

"La hiérarchie n'est pas sur le terrain, ils ne savent pas exactement ce qui se passe, c'est vrai. Vous savez le chef (le responsable de la division) arrive à 9 heures. Il voit le gars qui est dehors. Le gars sait qu'il arrive à 9 heures. Il va rester dehors et faire semblant de travailler. Il le disait : "si, si, je sais comment ça se passe", mais il est à côté de ses pompes comme tous les chefs. Il faut être sur le terrain pour voir comment ça se passe. Enfin, les chefs juste au-dessus de nous, connaissent déjà plus ses gars". (agent de constatation, B.T.S.)

Les deux systèmes hiérarchiques ont cependant une parenté sur un point essentiel : le rôle du chef de poste qui est l'interface entre la hiérarchie supérieure et la base. Sans négliger l'effet des consignes venues d'en haut, notamment la pression préfectorale lors de la période d'enquête, la marge d'initiative laissée aux agents dépend beaucoup du chef de poste.

2- "The man in the middle"

L'homme de l'entre d'eux, pour reprendre une expression consacrée de la sociologie du travail aux États-Unis, est bien incarnée par la position des chefs de brigade dans les douanes. Ce chef de poste, à la tête d'un effectif qui se situe le plus souvent entre vingt et vingt cinq agents, appartient d'abord à la communauté de base dont il est issu mais il est, par ailleurs, le représentant de la hiérarchie au niveau local. Il a donc une position symbolique auprès des autorités locales qui peut en faire l'égal du commissaire de police ou du lieutenant-colonel de gendarmerie, lors des réceptions à l'échelon communal.

La position de responsable d'unité est donc chargée d'ambiguïté. On comprend donc que les situations locales soient très variables. Cependant, quelques traits communs se dégagent de cette fonction et on peut quasiment définir une typologie des manières de l'exercer.

- médiateur et tampon

La plupart des chefs de poste se perçoivent comme des intermédiaires astucieux et obligés entre la base et l'autorité supérieure. Ils recodent en langage acceptable les doléances de leurs subordonnés et ils montrent suffisamment de souplesse dans la mise en oeuvre des consignes et des réglementations pour ne pas se retrouver isolés de la base.

"On a une position un peu particulière parce qu'on est pratiquement le tampon entre la hiérarchie et l'effectif de base. Disons qu'on est obligé, plus ou moins, de réceptionner et d'essayer de faire en sorte que les doléances des effectifs base puissent être satisfaites. Et puis, disons, qu'on

essaie de maintenir une ambiance, un climat tout à fait satisfaisant. Disons qu'il est tout à fait bénéfique à une activité normale et à l'évolution de la brigade. Mais, en contrepartie, on a quand même des impératifs administratifs et hiérarchiques à respecter avec tout ce que ça engendre. Il faut savoir manoeuvrer entre les deux... On est chargé de transmettre dans les meilleures conditions les desiderata, les doléances de la base dans les meilleures conditions à l'échelon hiérarchique". (chef de poste)

"Les agents viennent me voir parce qu'ils ont une certaine confiance en moi, qu'ils savent qu'on peut compter sur moi mais je continue dans cette voie parce que je sais que l'ascenseur est renvoyé, c'est-à-dire que si j'ai besoin de quelque chose, que si je fais une demande aux agents, je n'ai pour ainsi dire jamais de refus ou alors, il est entièrement justifié". (chef de poste)

Tous les chefs de poste en douanes ne sont pas perçus de la même manière par leurs subordonnés. Dans certains cas, le cumul de l'expérience, de l'ancienneté, de la bonne intégration à la communauté de base voire une certaine tension dans les rapports avec les autorités supérieures, en font un chef idéal. Dans cette situation, le chef de poste n'est même pas toujours identifié à la "vraie hiérarchie", expression qui dans la bouche de certains agents, exprime une distance et un éloignement des "problèmes réels" du terrain.

"A partir de chef de sub., c'est quand même assez hiérarchisé. Mais au niveau du chef de poste d'une brigade, il y a une hiérarchie certes, mais quand on a un problème, on va voir directement le chef de poste. S'il ne peut pas le résoudre, on va voir le chef de sub. quoi, après c'est sûr que c'est beaucoup plus hiérarchisé, on n'a pas vraiment de contacts avec eux, sauf pour les visas, pour voir si ça se passe bien. On n'a pas trop de contacts avec eux, je pense que ça ne doit pas se passer pareil au niveau des OP. CO., parce qu'il n'y a pas l'uniforme, c'est moins hiérarchisé qu'ici en surv., parce que la tenue ça compte". (femme, A. C.)

Cette comparaison des rapports hiérarchiques entre la branche commerciale des douanes et celle de la surveillance revient très souvent dans les entretiens. Les références au modèle militaire sont présentes dans plus des deux tiers des entretiens sans qu'elles soient suggérées par l'enquêteur mais avec deux pôles : ceux qui pensent que la douane reste très marquée par une organisation militaire et ceux, notamment les anciens militaires, qui pensent que si une parenté existe, la hiérarchie est cependant beaucoup plus souple que dans l'armée. Nous reviendrons sur cet aspect. La position du chef de poste reste cependant fragile en raison du système particulier des concours qui différencie complètement l'arrivée à la fonction par rapport au système policier.

- la position instable du chef de poste en douanes

Dans de nombreuses brigades, nous avons été surpris du jeune âge des chefs de poste (assez souvent autour de la trentaine) alors que dans les postes P.A.F. il s'agissait presque toujours d'inspecteurs en fin de carrière, bien souvent des fonctionnaires qui avaient accédé au grade de divisionnaire par l'ancienneté. Ce qui nous a encore plus surpris en tant qu'observateur extérieur, c'est que les prédécesseurs du chef de poste, généralement nettement plus âgés, restaient souvent dans la même brigade. On comprend donc que ce qui est ressenti comme un déclassement par les agents, peut avoir des effets sur la dynamique de la brigade. On a ainsi observé qu'un chef de poste d'une brigade de l'enquête avait été rétrogradé à la quatrième place dans l'ordre hiérarchique de cette unité.

"M. Paul était chef de poste ici, c'est M. Martin qui lui a pris la place quand il est arrivé. C'est vrai qu'il y a eu des petits froids entre-eux, au départ. M. Martin était contrôleur divisionnaire quand il a été muté. Au départ, M. Paul était chef de la B.T. Lorsqu'il y eut la fusion avec la B.S., il s'est retrouvé adjoint. Avec l'arrivée de M. Martin, il y a eu de nouveau un changement de chef de poste, il s'est retrouvé en troisième position. Ensuite, M. Machin a également eu le concours de divisionnaire, M. Paul est donc devenu quatrième. C'est sûr que ça doit être assez difficile au départ parce qu'on y met du cœur quand on fait quelque chose... Et puis, ce n'est pas tellement vis-à-vis des agents que ça les gêne en fin de compte, c'est vis-à-vis des usagers ou des gens qu'ils côtoient parce qu'ils ne comprennent pas. Ils disent : "tiens, tout à coup, il passe à la deuxième place, il a dû faire une erreur quelque part". (agent de constatation)

"En général, c'est toujours celui qui est le plus ancien dans le grade le plus élevé qui prend la responsabilité du poste. C'est le directeur général qui décide au vu des transmissions qui sont faites par le chef de subdivision et l'inspecteur principal. Je n'ai jamais connu de brigade où vous aviez un contrôleur qui était chef de poste et un divisionnaire adjoint. Ça ne s'est jamais vu...

C'est vrai que cela pourrait poser des problèmes. Vous avez à peine 30 ans et vous passez devant deux personnes qui ont entre 40 et 50 ans. S'ils ne veulent pas l'admettre, ils peuvent vous mettre des bâtons dans les roues. Ici, je vous dis, on est entre gens sensés, ça s'est relativement bien passé. Quand vous passez à un grade supérieur, vous reprenez tout à zéro. L'ancien chef de poste est admissible cette année au concours de divisionnaire, c'est la première année qu'il le passe. C'est une bonne tête aussi, il devrait l'avoir. S'il a le concours, il va rester en quatrième position". (chef de poste, douanes)

La position du chef de poste est donc fragile ce qui l'amène à tisser des liens étroits avec ses subordonnés. Il participe le plus souvent à la sociabilité de base et, parfois, il cumule sa fonction avec celle de responsable syndical. Il reste cependant cet homme de l'entre d'eux car il est bel est bien le représentant de la hiérarchie, il a des adjoints à qui il délègue des tâches, par exemple la gestion de la cote de service des agents, ce qui n'est pas toujours une tâche agréable et c'est quelqu'un dont l'autorité n'est guère contestée puisqu'il bénéficie le plus souvent d'une double légitimité : celle de l'ingénieur auprès de ses subordonnés, en cas de contentieux important, il est fait appel à lui, celle de représentant de la hiérarchie auprès de sa brigade et de son environnement local.

Une enquête sur un échantillon de 1300 agents des Douanes¹ indique qu'une large majorité d'opinions favorables se dégage par rapport au responsable hiérarchique immédiat (écoute des problèmes, encouragement à la prise d'initiatives) alors que les opinions négatives dominent largement vis-à-vis des échelons supérieurs.

Malgré cela, on enregistre un esprit de corps se renforçant à l'analyse des mouvements sociaux. On constate une érosion des mouvements orientés vers des revendications salariales et catégorielles et un fort succès des mouvements liés à l'identité professionnelle et aux conditions de l'exercice du métier².

- Le dualisme du commandement en P.A.F.

Comme tous les services de Police, la P.A.F. doit gérer la délicate question de la dualité du commandement liée à l'existence d'un corps de police en tenue ayant sa propre hiérarchie et d'un corps de police en civil. On connaît les difficultés au niveau du maintien de l'ordre que représente à Paris ce dualisme entre le commissaire de Police sur le terrain qui souhaite diriger les opérations, confronté au commandant de la compagnie des C.R.S. qui estime détenir la compétence technique et qui ne se prive pas de rappeler que ce sont "ses hommes". Tout chercheur qui a fait un peu d'observation dans un commissariat de police urbaine a pu également observer les tensions qui existent au quotidien entre ces deux corps, ne serait-ce qu'à travers les remarques sournoises qui sont échangées même si des régulations fonctionnent en général, ne serait-ce qu'à travers la parcellisation des tâches.

En P.A.F., les agents ont souvent l'impression d'être mal dirigés. Ce n'est pas l'autorité centrale qui est en cause. Comparativement aux douanes, elle serait même plutôt mieux perçue, moins éloignée du terrain. Le chef du service central va régulièrement visiter les brigades et lui-même ou ses adjoints sont connus de la base alors que la hiérarchie douanière est souvent décrite comme appartenant à un autre monde. En dehors des brigades où les affaires d'immigration irrégulière sont rares, les agents sont en général en phase avec les objectifs du service central. Cependant, ils éprouvent souvent un profond malaise lié aux divergences entre l'autorité préfectorale et l'autorité policière redoublé par les tensions très fréquentes entre l'autorité du civil, chef de poste et celle du brigadier-chef, responsable de la tenue.

Dans ce contexte, la position du chef de poste est souvent très inconfortable et, dans certains cas, son autorité réelle est extrêmement faible. Nous pouvons citer une anecdote très significative. Lors d'une première prise de contact avec une très grosse brigade d'un poste autoroutier, nous avons demandé à rencontrer le chef de poste pour qu'il nous explique le fonctionnement de son unité. Sans qu'il soit invité, le brigadier-chef n'a pas arrêté de faire des entrées et des sorties du bureau du chef de poste, se mêlant d'une manière impromptue aux discussions, donnant son point de vue sur tout, demandant au chef de poste de cautionner ses propos, ce dernier n'osant jamais le contredire, sortant régulièrement pour donner des instructions, ses hommes venant régulièrement lui demander des conseils et tout

¹ Enquête de TEMPLE BARKER et SLOANE, Consultants en management, octobre 1991.

² Les mouvements de grève en solidarité avec des cadres emprisonnés pour l'infiltration de réseaux de trafiquants ont été suivis à 75 % en 1991.

cela en présence d'un représentant de la direction régionale car il s'agissait de notre premier contact sur le terrain. En résumé, il voulait nous signifier qui était le vrai patron et, de fait, c'est avec lui que nous avons dû négocier pour poursuivre l'enquête. Si nous envisagions d'accompagner une brigade après information du chef de poste au lieu de passer par le brigadier-chef, nous étions assurés que la patrouille serait annulée en nous présentant à vingt et une heures, pour telle ou telle raison. Après plusieurs expériences, on finit par retenir la leçon !

"Parfois, j'ai l'impression que le chef ici, Gérald ¹, se prend pour le chef de poste, je suis obligé de remettre les choses en ordre, je suis obligé de taper sur la table, il n'y a pas d'autres solutions. Je suis partisan de lui laisser jouer son rôle de gradé mais il ne faut pas que cela aille trop loin, il faut quand même qu'on sache qui commande, autrement ça ne peut pas tourner. Parfois, j'ai l'impression que c'est pas moi qui commande ici. J'ai eu cette impression il n'y a pas très longtemps, on prend des décisions sans me concerter... du fait que je suis en minorité ici, forcément je suis seul contre tous" (inspecteur divisionnaire, chef de poste d'une grosse brigade)

Il ne faut pas généraliser à partir de cette situation particulière même si elle est loin d'être exceptionnelle. Dans d'autres cas, les chefs de poste ont une prééminence très nette sur les responsables de la tenue, c'est probablement le cas le plus fréquent. Nous avons déjà présenté des extraits d'entretiens qui rendaient compte des frustrations des responsables de la tenue se retrouvant dépossédés des prérogatives qu'ils auraient (ou avaient) dans un service de police urbaine. Dans les situations les plus courantes, le responsable de la tenue se retrouve de fait l'adjoint du chef de poste qui lui délègue certaines responsabilités.

Beaucoup d'agents reprochent aux civils, et donc aux chefs de poste, de ne rien connaître du terrain, d'être des bureaucrates et des "paperassiers", de faire des heures de bureaux et de ne pas connaître le travail réel. De fait, nous avons été étonnés que la plupart des civils rencontrés n'aient jamais fait ce qui nous semblait incontournable comme sociologues, à savoir accompagner des patrouilles de gardiens, y compris la nuit.

"En P.U., c'était l'officier qui répartissait les gardiens, le commissaire n'avait pas à donner son avis s'il y avait trop de gardiens ou pas. Le civil, c'est lui qui commande, alors comment voulez-vous que cela aille alors qu'il n'a jamais porté la tenue. En Allemagne, il y a un tronc commun, ils savent au moins de quoi ils parlent. Le gars de la tenue sait que ça va pas aller, qu'il faudra une relève vers 3 heures du matin. Le civil ne va pas s'apercevoir de ça, lui n'a jamais fait de nuit toute entière". (sous brigadier)

La position très fragile du chef de poste en PAF ne se résume pas aux tensions entre civils et tenue. Le chef de poste sert souvent de fusible entre les oppositions qui peuvent se produire aux échelons supérieurs ou, plus simplement, au désir des directions départementales ou régionales d'être l'instance réelle de commandement des effectifs sur le terrain. Si l'essentiel de la stratégie lui échappe, avec le responsable de la tenue, il est pourtant l'échelon hiérarchique essentiel. Ce sont eux qui gèrent la discipline, les échelons supérieurs se limitant le plus souvent à être des instances d'arbitrage, de recours en cas de faute grave. Il en va tout autrement de la définition des missions, le chef de poste n'est qu'un relais de consignes très fluctuantes liées aux pressions permanentes du pouvoir politique sur le contrôle de l'immigration. Il n'est pas un meneur d'hommes à l'exception des responsables de petites brigades frontalières mobiles dont la position particulière a déjà été évoquée.

3- La notation révélatrice

Comme tous les fonctionnaires, policiers et douaniers sont notés par leurs supérieurs hiérarchiques. En P.A.F. le rôle de la notation est marginal, il n'est jamais évoqué spontanément par nos interlocuteurs même pour les mutations. Les agents, en tenue ou en civil, croient beaucoup plus aux vertus de l'appartenance syndicale pour obtenir une promotion ou une mutation qu'à la notation. Dans leur très volumineuse étude sur la police urbaine, D. Monjardet et son équipe n'évoque pas la question de la notation, indice que d'une manière générale elle ne participe guère de la gestion du personnel.

¹ Il s'agit du brigadier chef. On notera que notre locuteur ne parle pas de responsable de la tenue ni de brigadier-chef mais tout simplement de "chef".

En police, les principes de notation semblent tellement standardisés qu'ils n'ont guère de sens. Dans le cadre de notre échantillon, comme beaucoup des agents sont âgés, n'attendant ni promotion ni mutation pour la plupart, la notation est complètement vidée de son sens d'autant que les syndicats sont très vigilants sur tout ce qui s'apparenterait à une pratique discrétionnaire de "petits chefs". Tout le système hiérarchique est construit autour du contrôle de la faute et non de l'efficacité, nous y reviendrons dans le chapitre suivant. Le contrôle reste donc canalisé par l'admonestation orale des supérieurs directs qui peut être renforcée par une convocation dans le bureau du commandant ou du directeur départemental. Si la faute est grave ou si le comportement de l'individu est susceptible de nuire à la bonne image de la police, la hiérarchie peut recourir à des sanctions, dont le blâme, mais ce sont des mesures qui ne sont prises que dans des cas extrêmes et, en général, elles sont négociées avec les responsables syndicaux.

Pour d'autres professions de l'ordre public, il en va tout autrement. G. Benguigui, A. Chauvenet et F. Orlic dans leur étude des surveillants de prison¹, notent que la notation joue un grand rôle dans l'obtention des mutations, c'est là l'une des raisons de l'importance attachée à la notation par les surveillants. Ces auteurs soulignent que, dans la plupart des cas, ce ne sont pas d'abord les méthodes et le contenu du travail lui-même qui va être pris en compte mais le calme obtenu, l'absence d'incident.

Cette question est encore plus sensible pour les douaniers car elle intègre une mesure de l'efficacité ce qui lui donne une charge symbolique très lourde. La notation occupe une place très importante dans la quasi totalité des entretiens, elle est presque toujours évoquée spontanément par les intéressés et toujours sur le mode de la question qui fait problème : "on est noté ! Un jour, c'est un collègue qui racontait ça. J'ai trouvé que l'expression était marrante. Il a dit : mais, tu te rends compte, quand je dois rentrer devant mes enfants, eux ils ramènent des 16 sur 20, des 17 sur 20 et moi je vais ramener 15 sur 20 parce que j'ai été noté sur échelle. Comment veux-tu que les enfants perçoivent ça? C'est tout le ridicule de la situation... il faut savoir aussi d'une certaine façon en tenir compte", "l'inspecteur ne sait pas ce qui se passe sur le terrain. Il va se fier au chef de poste. Le chef de poste, c'est sûr que s'il a une dent contre un gars, il ne va pas se gêner. C'est pour cela qu'il y a des graves erreurs dans les notations. Ils le savent très bien... ça joue un peu sur la carrière mais bon, j'en ai parlé à M. , ça ne joue pas grand chose question finance". Cette question de la notation est souvent mystérieuse pour les agents qui n'en saisissent pas bien les effets mais qui la vivent sur un mode d'évaluation arbitraire de leurs comportements.

Bien souvent les agents ne comprennent pas que des responsables hiérarchiques qu'ils ne connaissent pas ou très peu contribuent à leur notation.

"Le notateur final est le directeur interrégional ou le directeur régional sur la base des trois propositions qui lui sont adressées : celle du supérieur direct (donc le chef de poste), du chef de subdivision et de l'inspecteur divisionnaire. Les rubriques concernent la connaissance professionnelle, la quantité du travail, sa qualité, le sens de l'organisation, l'esprit d'initiative, la ponctualité, le sens du travail en commun, le sens du commandement, la présentation et la tenue. On doit suivre les rubriques qui vont d'insuffisant à exceptionnel, en passant par passable, bon, très bon mais l'administration a considéré que le chef d'unité n'avait plus à faire apparaître son appréciation phraséologique" (contrôleur divisionnaire, chef de poste expérimenté)

"La note est un système un peu arbitraire. Ça passe entre beaucoup de mains avant d'arriver à la notation finale. Il devrait y avoir des modalités de notation... C'est difficile à expliquer parce que finalement quand ils vont vous noter, ils seront dans leur bureau et puis finalement ils marqueront ce qu'ils voudront quoi. Et après, quand vous repasserez, ils vous mettront devant le fait accompli en disant qu'ils ont marqué ça et ça. Mais il sera trop tard". (agent de constatation)

Quand on prend en compte les conséquences découlant d'une mauvaise notation, telle que le passage d'échelon (jusqu'à ces dernières années, la note influait sur la modulation des primes, ce système est désormais supprimé), on peut s'interroger sur ce modèle qui s'identifie bien à la nécessaire centralisation des pouvoirs telle que l'avait défini Michel Crozier². D'une part, il est indispensable qu'un grand nombre de décisions soit pris à un niveau où ceux qui vont en avoir la responsabilité soient à l'abri des pressions trop personnelles de ceux qui seront affectés par les décisions : "ceux qui décident ne connaissent pas directement les problèmes qu'ils ont à trancher, ceux qui sont sur le terrain et

¹BENGUIGUI (Georges), CHAUVENET (Antoinette), ORLIC (Françoise), *Le personnel de surveillance des prisons*, CEMS, ronéo, 1990.

²CROZIER (Michel), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.

connaissent ces problèmes n'ont pas les pouvoirs nécessaires pour effectuer les adaptations et pour expérimenter les innovations devenues indispensables".

On comprend bien la logique d'un dispositif qui consiste à éviter que des pressions trop fortes s'exercent sur les chefs de poste et, vice versa, que ceux-ci portent des jugements injustifiés sur les agents. La plupart des chefs de poste sont les premiers à regretter l'ancien système.

"Étant le premier maillon de la notation, c'est vrai qu'on est obligé de faire refléter ce qu'il en est de la personnalité, de l'activité, des caractères des agents vis à vis de la hiérarchie qui est moins à même de pouvoir porter un jugement sur les agents... qui ne peut qu'être beaucoup plus superficiel et beaucoup moins en rapport. Ce que je regrette, c'est qu'au fil des notations, on a de moins en moins de jugements réellement conséquents à porter sur les agents. Il était une époque, on avait quand même certaines appréciations phraséologiques à pouvoir porter qui permettaient peut-être d'exprimer de meilleure façon ce qu'on ressentait et le jugement qu'on avait à porter sur nos effectifs. Actuellement, avec l'évolution de la notation, on a une douzaine d'éléments qui sont énoncés qui doivent être modulés avec des croix. Disons que c'est beaucoup plus difficile... A mon avis, l'ancien système était quand même plus proche de l'appréciation que pouvait porter le chef de poste vis à vis de ses agents. Actuellement, cette possibilité est arrivée au niveau du divisionnaire". (chef de poste)

Cette question de la notation, inutilisable et sans signification dans la police, poussée à l'extrême dans ses effets symboliques dans les douanes au fur et à mesure que ses effets réels reculaient, est symptomatique de l'organisation hiérarchique des deux administrations. Dans un cas, elle est le symbole de la paralysie d'une organisation dans ses rouages bureaucratiques traditionnels qui ne savent plus que réprimer les excès, dans l'autre elle symbolise le hiatus entre une organisation qui garde des emprunts au modèle militaire et qui intègre, par ailleurs, des modes d'organisation particulièrement novateurs en matière de gestion des ressources humaines avec ce que cela implique comme esprit d'initiative pour les agents. Pour le présent rapport, nous nous limitons à présenter le constat mais il est évident qu'il y a matière ultérieurement pour le chercheur à des développements théoriques et à des formalisations, l'acteur pouvant y trouver un cadre de réflexion pour définir ses orientations stratégiques.

Chapitre 2

La fin et les moyens

Nous en arrivons à la délicate question de l'adéquation de ces deux groupes professionnels à leurs missions et, plus particulièrement, à celle qui leur est commune et qui a mobilisé l'essentiel de nos observations, à savoir le lutte contre l'immigration irrégulière. Nous avons déjà apporté de nombreux éléments descriptifs dans les chapitres précédents, il s'agit donc ici de mettre en ordre nos observations et de formaliser nos analyses.

1- Les tendances totalitaires

Une lutte efficace contre l'entrée de nouveaux immigrants est-elle compatible avec le respect des droits de l'homme, des traditions d'hospitalité de la France qui a souvent été dans son histoire une terre d'accueil pour les réfugiés politiques et ceux qui connaissaient des difficultés économiques ? Faut-il rappeler les vagues d'immigration flamande, polonaise, italienne, hispanique et maghrébine pour ne citer que les principales qui sont à la base de l'identité française et de son rayonnement dans le monde. On sait que c'est l'une des questions politiques des plus sensibles du moment, l'une des rares questions qui soit encore susceptible de mobiliser des foules dans la rue. La difficulté pour les policiers et les douaniers qui sont chargés de mettre en oeuvre une politique publique est que celle-ci est constamment instable, la circulaire d'application d'une mesure n'est pas encore publiée qu'un projet de décret vient la contredire alors qu'une discussion parlementaire est susceptible de tout remettre en cause. Depuis quelques années, le revue *Plein Droit* issue du Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés ne cesse de publier des numéros spéciaux pour informer les juristes et les milieux professionnels des nouveaux textes et de l'évolution de la jurisprudence. Il est arrivé plusieurs fois que le numéro avant sa sortie de presse, était déjà devenu désuet. On imagine donc la perplexité des policiers et des douaniers à qui on transmet un ordre qui est aussitôt suivi d'un contrordre. Il y a là tous les ingrédients pour que ces agents fonctionnent à l'idéologie avec des risques de dérives totalitaires.

D'une manière générale, les travaux anglo-saxons nous ont appris que les moyens d'investigation policiers sont animés par des stratégies très variables à l'égard du respect de la loi. Ces dernières s'étendent du légalisme au contournement systématique des règles. Elles permettent aux policiers de manipuler les événements pour, selon leurs stratégies professionnelles, les susciter (collaborer avec d'autres administrations pour obtenir des informations) ou les éviter (jeu de défense).

Pour étayer nos hypothèses, deux essais de l'ouvrage coordonné par D.J. Bordua¹ méritent que l'on s'y arrête.

L'objectif de J.H. Skolnick et J.R. Woodworth est la mise en évidence les potentialités totalitaires des policiers américains. Ils observent premièrement que si les idéaux juridiques d'une société exigent que l'on veille indifféremment au respect de toutes les lois, les policiers établissent des priorités bien qu'ils l'admettent difficilement. Deuxièmement, les auteurs dévoilent les tendances totalitaires en montrant comment leurs comportements et leurs représentations déterminent non seulement la découverte mais aussi le traitement légal des infractions.

Le procureur décide quelle sera l'inculpation finale mais les policiers essaient de faire balancer son jugement en faveur de l'inculpation qu'ils préfèrent en rédigeant la procédure de façon suggestive ou en menant l'audition de telle manière que l'inculpé apparaîtra plus ou moins coupable.

L'objectif du deuxième essai, celui de J. Mac Namara, est de mettre en évidence les incertitudes de toutes sortes qui entravent les policiers dans la réalisation de leurs missions. Il isole quatre sources d'incertitudes.

La première tient aux contradictions pouvant exister entre le droit positif et le droit coutumier, la jurisprudence. Il s'agit alors de vérifier si les lois et les décisions de l'appareil

¹BORDUA (D.J.), *The police. 6 sociological essays*, John Wiley and sons, Inc., 1966.

judiciaire constituent un système d'axiomes bien structurés. Ce n'est pas le cas aux dires des policiers.

La seconde est issue des inquiétudes liées au prestige de la police. Les policiers américains ont l'impression que le prestige associé à leur profession ne cesse de diminuer depuis la seconde guerre mondiale. De toute évidence, les policiers français se sentent également mal aimés et éprouvent des sentiments semblables. L'explication de ces sentiments reste à faire. Les conséquences d'un tel état d'esprit sont elles bien visibles.

La troisième source d'incertitude concerne l'ignorance des tactiques interindividuelles permettant aux policiers d'obtenir ce qu'ils veulent de la part du public. Les policiers n'ont pas conscience que la signification des infractions peut varier en fonction des individus auxquels ils sont confrontés. Ils réagissent d'après leur propre conception.

Enfin, la quatrième source d'incertitude est organisationnelle. Sa thèse centrale est que l'organisation policière présente les caractéristiques d'une organisation bureaucratique ; toutes les tentatives pour rationaliser le fonctionnement de l'organisation, pour contrôler l'exécution des missions et améliorer l'efficacité du service aboutissent à des effets inverses.

2- Jeux de défense et stratégies de contournement : le cas de la P.A.F.

Il semble que l'arbitrage entre ce que D. Monjardet appelle l'obligation de moyens, c'est-à-dire le respect des formes de l'exercice du contrôle policier imposées par la loi et l'obligation de résultats, c'est-à-dire une motivation informelle pour déboucher sur des affaires soit la combinaison de dispositions individuelles et d'un contexte local.

Dans la majorité des situations rencontrées au moment de l'enquête, les policiers adoptaient ce que Michel Crozier¹ appelle un jeu de défense : "Quand nous disons jeu de défense, cela veut dire que celui qui gagne est celui qui ne s'engage pas, qui ne devient pas vulnérable en prenant des initiatives, c'est aussi celui qui garde son comportement secret et ne permet pas à son adversaire d'avoir barre sur lui, l'erreur due à une initiative étant punie et le succès très peu récompensé". D'une manière globale, le dispositif policier est construit autour de la crainte de la bavure, c'est l'angoisse de tout commissaire, il incite les policiers à se protéger derrière un strict respect du légalisme. C'est certainement ce qui a permis à Michel Wieviorka dans le cadre de ses observations de constater certes un racisme verbal dans la police mais de récuser, dans l'ensemble, un racisme doctrinaire ou idéologique au sein chez les policiers².

Dans le contexte législatif qui est celui dans lequel doit oeuvrer la P.A.F. par rapport à la lutte contre l'immigration irrégulière, où le strict respect des lois ne conduit quasiment qu'à des refoulements, acte inutile s'il en est puisque le contrevenant n'a qu'à repasser la frontière en un autre point non gardé, nous avons pu constater, certes des illégalismes, mais peu de pratiques qui s'apparentent aux tendances totalitaires décrites par Skolnick et Woodworth. Le contrôle des passagers en dehors des points situés en extrême frontière n'étant pas possible, il est malgré tout effectué dans certaines brigades en prétextant par exemple l'absence du port de la ceinture de sécurité par les passagers arrières ou le contrôle de l'état de la roue de secours. Encore ce type de motif n'est évoqué qu'en cas d'affaire de passeur pour éviter l'invalidation judiciaire.

Les effets "sélectifs" d'une attitude proactive, et non réactive, dans le travail, se font sentir dans le traitement des affaires, qu'il s'agisse de la découverte des infractions ou de leurs suites judiciaires et procédurières. Le policier intervient dans le processus de construction de l'événement : la sélection passe ici par la qualification, la reconnaissance de l'événement. René Lévy avait montré dans le cadre d'une procédure d'observation de la police judiciaire à Paris, que la rédaction des procès verbaux anticipait les suites de l'affaire judiciaire et, en général, accablait le prévenu³. La parcellisation du travail en P.A.F. atténue considérablement les tendances totalitaires qui avaient pu être révélées par R. Lévy pour la P. J. Les policiers en tenue se plaignent très souvent qu'ils "font des affaires" mais que les O.P.J. ne leur donnent pas de suite soit par manque de motivation, soit plus souvent parce que l'affaire n'est pas "carrée" sur le plan judiciaire.

¹ cité in SAINSAULIEU (Renaud), *Sociologie de l'organisation et de l'entreprise*, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques/Dalloz, 1988.

² WIEVIORKA (Michel), *La France raciste*, Le Seuil, Col. l'épreuve des faits, 1992.

³ LEVY (R.), *Du suspect au coupable : le travail de police judiciaire*, Genève-Paris, Médecine et Hygiène/Librairie des Méridiens-Khincksieck, 1987 et LEVY (R.), *Scripta manent : la réduction des procès-verbaux de police*, *Sociologie du Travail*, n°4, 1985.

3- L'obligation de résultats ou la survie des douanes

Dire qu'il n'existe pas de tendances totalitaires au sein des douanes ne résisterait pas longtemps à l'analyse. Les nombreux douaniers emprisonnés au cours des dernières années pour avoir outrepassés leurs droits notamment en matière de "livraisons surveillées" de stupéfiants, toujours soutenus par la direction des douanes et une très large majorité de la base, indiquent que pour certains magistrats le doute n'était plus permis.

Pour de multiples raisons, notamment par de nombreux ministres du budget qui ne se sentaient pas concernés par cette petite administration jusqu'à l'arrivée de M. Charasse au budget dans le dernier gouvernement de P. Bérégovoy, grand ami s'il en est des douaniers, l'administration des douanes s'est sentie menacée dans son existence même par la libéralisation des frontières. Cette situation a entraîné une modernisation à marche forcée, un redéploiement des dispositifs de contrôle au fur et à mesure de l'évolution de l'intégration européenne, la recherche d'une technicité poussée notamment dans le domaine des stupéfiants, et une obligation de résultats complètement intériorisée par la base.

Le terme totalitaire ne semble pas adapté cependant au contexte. Les douaniers ont des droits multiples et il ne font qu'appliquer les textes d'une manière astucieuse en jouant sur différents registres. Le policier de la P.A.F. peut légitimement ne pas comprendre qu'il n'a pas le droit de fouille et que le contrôle d'identité est très réglementé alors que le douanier dispose de ces droits et qu'il dispose, en outre, d'un pouvoir de transaction et de l'équivalent d'une garde à vue. Dans la pratique, ces pouvoirs qui peuvent paraître exorbitants notamment dans la tradition anglo-saxonne, sont tolérés par le corps social parce qu'ils sont exécutés avec un parfait professionnalisme.

Nous avons été surpris par exemple du soin que les agents prennent à remettre eux-mêmes les vêtements dans la valise lors d'une fouille, de l'absence de discours raciste alors que beaucoup de policiers ne peuvent le refouler, même en présence d'un observateur extérieur, de l'utilisation très parcimonieuse des droits dont ils disposent, des missions de service public qu'ils rendent très souvent, les détournant de leurs missions prioritaires.

Cette question du professionnalisme qui doit être étayée par des réflexions théoriques en rupture avec les approches de la sociologie industrielle incapables de rendre compte de la complexité des matériaux recueillis lors de cette enquête, sera l'objet de développements ultérieurs.

Ceci étant, les tendances totalitaires ne sont pas complètement absentes. Pour preuve, les séances de formation continue où l'on apprend aux agents à rédiger les procès verbaux non pour décrire au mieux la réalité des faits, mais pour échapper à une invalidation de la procédure par la Cour de cassation et, ceci, en fonction de la connaissance des arrêtés antérieurs. L'organisation hiérarchique très stricte contribue cependant très largement à empêcher les excès.

Conclusion

Au terme de ce rapport de recherche, j'ai le regret d'avoir accordé trop peu de temps à la rédaction par rapport au temps investi dans l'enquête et l'analyse des matériaux. J'ai donc fait l'impasse dans ce présent rapport sur des aspects qui me semblent importants comme la question du professionnalisme, des cultures et des savoirs professionnels et sur tout ce qui a trait à une analyse fouillée des biographies. Nul doute que des publications ultérieures permettront de combler ces manques.

J'ai en même temps la satisfaction d'avoir pour la première fois contribué à apporter un regard sociologique sur deux groupes professionnels qui avaient jusqu'ici échappé à l'investigation du chercheur. Cette première tentative aura peut-être le mérite de nourrir les débats sur les professions de l'ordre public qui manquent cruellement de matériaux empiriques et d'apporter aux directions et aux organisations syndicales des cadres d'analyse pour l'adaptation de leurs administrations aux échéances de l'intégration européenne, notamment à l'application des accords de Schengen régulièrement reportés en raison du décalage entre les bonnes intentions du législateur et la réalité opérationnelle des dispositifs de contrôle.

Les évolutions en cours vont se traduire pas de nouvelles configurations de stratégies, par une adaptation des stratégies existantes à un nouvel environnement. Il est cependant difficile de prévoir si la P.A.F. évoluera vers une spécialisation accrue qui ferait d'elle une police d'immigration ou si la départementalisation avortée et la suppression du contrôle transfrontière selon l'application des accords de Schengen lui feront perdre sa spécificité accompagnée d'une dilution de ses fonctions premières dans des missions de police générale. Ces évolutions peuvent être l'occasion d'une radicalisation des attitudes des policiers par rapport au travail de la P.A.F. : les policiers n'ayant appartenu qu'à la P.A.F. et attachés à sa spécificité chercheront sans doute à l'accroître alors que les policiers dont l'identité se structure autour du travail de Police urbaine s'orienteront vers d'autres missions.

Mais il n'est pas impossible que l'identité collective soit renforcée à la sortie de la tourmente. On rejoindra ici un phénomène théorisé par C. Giraud à partir de la mutation de l'administration des télécommunications : "en période d'incertitude et d'évolution, une organisation fut-elle bureaucratique, dispose d'aspects de possibilités de jeu beaucoup plus larges que la seule structuration des rôles. Elle ouvre aux acteurs des espaces de liberté suffisants pour que l'initiative et l'innovation puissent s'y développer, provoquant des mécanismes de réaction en chaîne, lesquels aboutissent finalement à la mutation étudiée ici"¹. Il n'est cependant pas impossible que les menaces qui pèsent sur la spécificité du service contribuent, au contraire, à renforcer l'identité collective de cette police particulière -où les contraintes sont moindres qu'en police urbaine- à l'instar des menaces qui ont pesé sur l'existence même des Douanes. Celles-ci ont contribué à renforcer l'identité de ce groupe professionnel et à permettre une restructuration en profondeur d'une administration qui apparaissait comme sclérosée et qui se trouve aujourd'hui à la pointe des méthodes favorisant l'initiative des individus et l'efficacité du travail.

¹GIRAUD (C.), *Bureaucratie et changement. Le cas de l'administration des Télécommunications*, Col. Logiques Sociales, Edts. l'Harmattan, 1987.

Bibliographie

- BENGUIGUI (Georges), CHAUVENET (Antoinette), ORLIC (Françoise), *Le personnel de surveillance des prisons*, CEMS, ronéo, 1990.
- BORDUA (D.J.), *The police. 6 sociological essays*, John Wiley and sons, Inc., 1966.
- CLINQUART (J.), *La Douane et les douaniers*, Tallandier, Paris, 1990.
- CROZIER (Michel), *L'acteur et le système*, Col. Sociologie Politique, Paris, Editions du Seuil, 1977.
- CROZIER (Michel), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.
- DE SINGLY (François), THELOT (Claude), *Gens du privé, Gens du public, La grande différence*, DUNOD, Paris, 1988.
- DUBAR (Claude), *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*. A. Colin, Col. U., 1991.
- DUPREZ (Dominique), DUPE (Michèle), HESS (Rémi), LAMARCHE (Colette), *La gestion de la délinquance, représentations de la jeunesse et politiques locales*, rapport CLERSE pour le CNRS et le CNPD, 1986.
- GIRAUD (C.), *Bureaucratie et changement. Le cas de l'administration des Télécommunications*, Col. Logiques Sociales, Edts. l'Harmattan, 1987.
- LEVY (R.), *Du suspect au coupable : le travail de police judiciaire*, Genève-Paris, Médecine et Hygiène/Librairie des Méridiens-Khincksieck, 1987.
- LEVY (R.), *Scripta manent : la réduction des procès-verbaux de police*, *Sociologie du Travail*, n°4, 1985.
- LOOSEN (M.), *Histoire de fraudeurs*, Foyer Culturel de l'Houtland, 1988.
- MANNHEIM (Karl), *Le problème des générations*, Introduction et postface de Gérard Mauger, Nathan, Col. Essais et Recherches, 1990.
- MONET (Jean-Claude), *Police et société : des relations conflictuelles*, *Plein Droit*, n° 21, 1993.
- MONJARDET (D.), *Le maintien de l'ordre : l'expérience des compagnies républicaines de sécurité*, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Paris, La Documentation Française, n°1, 1990.
- ROUSSELOT (F.), *"Contrebande et contrebandiers dans le Nord de la France aux XVIIIème et XIXème siècles"*, Thèse de 3ème cycle, Lille, 1978.
- SAINSAULIEU (Renaud), *Sociologie de l'organisation et de l'entreprise*, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques/Dalloz, 1988.
- WIEVIORKA (Michel), *La France raciste*, Le Seuil, Col. l'épreuve des faits, 1992.

Sommaire

	Pages
Introduction	291
Première partie : Le cadre juridique	295
Chapitre 1 : Les illégalismes et les régularisations	297
1- L'entrée sur le territoire français	
2- Le séjour des étrangers	
3- L'éloignement du territoire	
Chapitre 2 : Le droit des administrations dans la lutte contre les personnes en situation irrégulière	303
1- Les droits de la P.A.F.	
2- Les droits de la douane	
3- Le droit comme enjeu de luttes	
Deuxième partie : La police de l'air et des frontières	309
Chapitre 1 : Missions et organisation de la P.A.F.	
1- Éléments de repérage historique	
2- L'organisation générale des services	
3- Les missions	
4- Stratégie d'investigation de la P.A.F.	
Chapitre 2 : La construction de l'identité professionnelle	317
1- Les caractéristiques socio-démographiques des agents de la P.A.F. et leurs trajectoires	
2- Comment sont-ils devenus policiers ?	
Chapitre 3 : Missions et stratégies professionnelles	327
1- Une mission noble : la recherche du clandestin	
2- Une mission dévalorisée : celle de "garde-barrière"	
Troisième partie : Les Douanes	333
Chapitre 1 : Missions et organisation de l'administration des Douanes	335
1- Le poids de l'histoire	
2- L'organisation générale des services	
3- Missions et pouvoirs des Douaniers en surveillance	
4- Stratégie de recherche	
Chapitre 2 : La constitution d'un groupe professionnel	345
1- L'héritage : un lourd tribut	
2- Les douaniers d'aujourd'hui	
3- Comment sont-ils devenus douaniers ?	

Chapitre 3 : Missions et stratégies professionnelles	351
1- Une oeuvre de salut-public : la lutte contre les stupéfiants	
2- La lutte contre l'immigration irrégulière	
3- La lutte contre la fraude	
 Quatrième partie : Analyse comparative des deux groupes professionnels	 357
Chapitre 1 : Deux systèmes hiérarchiques très différents	359
1- La difficile gestion de l'autonomie	
2- "The man in the middle"	
3- La notation révélatrice	
 Chapitre 2 : La fin et les moyens	 367
1- Les tendances totalitaires	
2- Jeux de défense et stratégies de contournement : le cas de la P.A.F.	
3- L'obligation de résultats ou la survie des Douanes	
 Conclusion	 370
 Bibliographie	 371

[2.4] (coll. A. BUSTREEL , F. JACOB),
*Contribution sociologique à l'analyse des conditions
de travail. Les Douaniers en surveillance*, Lille,
ronéo pour le PIRTTEM-CNRS, 1994.

Anne BUSTREEL
Dominique DUPREZ
Fabrice JACOB

**Contribution sociologique
à l'analyse
des conditions de travail
- LES DOUANIERS EN SURVEILLANCE -**

Recherche financée dans le cadre d'une convention
entre le PIRTEM-CNRS et
la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects,
avec le soutien du Conseil Régional Nord-Pas de Calais

1994

CLERSE

Institut de sociologie

Équipe LASTREE

Faculté de Sciences Économiques et Sociales de Lille I

Ifrési 

Centre National de la Recherche Scientifique

Universités de Lille 1, Lille 2, Lille 3, Fupl, Uvhc

Remerciements

Il nous est impossible de remercier autrement que de façon globale et anonyme les douaniers qui ont bien voulu satisfaire à notre curiosité depuis près de deux années. Sans leur accueil favorable, ce travail n'aurait pas vu le jour. Nombreuses sont les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce rapport de recherche en acceptant la présence de sociologues. L'anonymat promis nous interdit de les citer mais c'est l'ensemble des brigades et des responsables que nous tenons à remercier pour leur gentillesse et leur coopération.

Anne Bustreel
Dominique Duprez
Fabrice Jacob
Juin 1994

LES DOUANIERS

Le bateau l'*Emilie*, de Porto-Vecchio, à bord duquel j'ai fait ce lugubre voyage aux îles Lavezzi, était une vieille embarcation de la douane, à demi pontée, où l'on avait pour s'abriter du vent, des lames, de la pluie, qu'un petit rouf goudronné, à peine assez large pour tenir une table et deux couchettes. Aussi il fallait voir nos matelots par le gros temps. Les figures ruisselaient, les vareuses trempées fumaient comme du linge à l'étuve, et en plein hiver les malheureux passaient ainsi des journées entières, même des nuits, accroupis sur leurs bancs mouillés, à grelotter dans cette humidité malsaine ; car on ne pouvait pas allumer de feu à bord, et la rive était souvent difficile à atteindre... Eh bien, pas un de ces hommes ne se plaignait. Par les temps les plus rudes, je leur ai toujours vu la même placidité, la même bonne humeur. Et pourtant quelle triste vie que celle des matelots douaniers !

Alphonse Daudet
Lettres de mon moulin

INTRODUCTION

Pour fixer le cadre de l'enquête réalisée, nous rappellerons ici que l'administration des Douanes et Droits Indirects a récemment fêté son bicentenaire. C'est, en effet, au cours de l'année 1791 que sont publiés trois textes fondamentaux qui donnent à l'administration douanière une réorganisation (décret du 23 avril), un tarif (loi du 13 mars) et un code (loi du 22 août). La collecte des taxes et le contrôle des marchandises ont constitué la mission initiale des Douanes. Deux siècles d'histoire, cela compte, et cette mission reste essentielle.

Durant tout le XIXème siècle et une bonne partie du XXème, l'histoire de la Douane est liée à la lutte contre la contrebande et les fraudeurs. L'essentiel de la philosophie actuelle des Douanes se retrouve dans un schéma stratégique élaboré après la seconde guerre mondiale. Il est l'objet d'une note de réorganisation des services signée par le directeur général de l'époque, M. Bossuat (4 mars 1946).

Cette note dit qu'en raison des circonstances, il s'agit pour l'administration "d'assurer l'exécution rapide des obligations qui lui incombent avec le personnel dont elle dispose. Pour y parvenir, il n'est d'autre solution qu'une meilleure utilisation de ce personnel et l'adoption de nouvelles méthodes de travail". M. Bossuat note que grâce "à l'espionnage des entrepreneurs de contrebande" les brigades de ligne "ne portent guère à leur actif que des saisies de

pacotille". Partant du constat qu'il n'est pas possible de renforcer les effectifs et donc "de créer un cordon quasi-continu à la frontière", il préconise de dégarnir l'extrême frontière et de regrouper les brigades à l'arrière pour les charger du contrôle de la circulation.

Un autre texte décisif dans l'évolution des Douanes pour les missions liées à l'objet de cette recherche est l'instruction-cadre du 31 août 1981 sur les missions et le dispositif général d'organisation du service de surveillance.

Dès 1981, l'organisation de la "surveillance générale est fondée sur un dispositif opérationnel où prévaut la mobilité". Trois objectifs sont fixés :

- renforcer en effectif les "grandes voies d'entrée et de sortie de France" drainant l'essentiel des flux de voyageurs et de marchandises
- réduction des points d'ancrage secondaires du dispositif de surveillance
- création de brigades en retrait, en contrepartie, et implantation d'unités d'intervention jusqu'à l'intérieur du territoire.

Aujourd'hui, si le dispositif de surveillance s'inspire toujours du cadre de 1981, il s'est adapté aux récents accords internationaux liés à la libéralisation de la circulation des marchandises et des personnes, notamment ceux de Schengen. Deux mesures importantes ont été mises en oeuvre ces dernières années :

- le renforcement de la surveillance des frontières extra-communautaires par l'apport d'effectifs venus de frontières intra-communautaires
- la réduction des effectifs sur les grands postes autoroutiers et la suppression de nombreuses brigades touristiques (B.T.) pour accroître la mobilité et s'adapter aux échéances de 1993.

Contrairement à d'autres administrations, cette stratégie a été menée avec succès tant parce que les Douanes ont dû s'adapter de nombreuses fois depuis vingt ans aux évolutions communautaires que par des conditions d'organisation. Ceci étant dit, ces réorganisations ont souvent eu des effets sur les conditions de travail : allongements fréquents des trajets domicile-travail, exposition plus grande en mobile aux rigueurs climatiques, etc., ce qui a redoublé les difficultés traditionnelles que pose l'organisation de services en vacations.

Dans une recherche précédente, notre objectif a été de rendre compte des transformations de ce groupe professionnel tant sur le plan des identités professionnelles, des représentations du métier que des stratégies mises en oeuvre dans le quotidien¹. L'objectif est ici beaucoup plus circonscrit. Ce rapport répond à un programme de recherche coordonné par le PIRTEM-CNRS suite à un souhait exprimé par les syndicats des douaniers en surveillance et relayé par la direction générale de leur administration. Centré sur les conditions de travail, l'objectif principal de cette étude est d'analyser les incidences du travail posté et ses

¹DUPREZ (Dominique), *La gestion de l'immigration irrégulière : analyse sociologique des identités professionnelles des policiers et des douaniers*, Lille, rapport pour l'IHESI (Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure), 1993.

conséquences sur la santé, la vie familiale et l'activité sociale des agents. La perspective sociologique qui nous était dévolue, consistait à mettre en évidence les enjeux, resituer l'objet "conditions de travail" dans les champs de préoccupations des agents et analyser l'impact des conditions de travail sur la vie professionnelle et personnelle des agents. D'autres approches, dans des perspectives plus ergonomiques et chronobiologiques s'appuyant sur une enquête par questionnaire et des entretiens, doivent rendre compte de l'impact des horaires des différentes vacations sur les conditions de vie².

Jusqu'ici, les travaux portant sur les effets du travail posté ont surtout visé les travailleurs de l'industrie. S. Volkoff³ avait évoqué les conclusions de divers travaux monographiques : le travail en horaire décalé, surtout s'il comprend des périodes nocturnes, peut être la cause de troubles digestifs et de problèmes de poids, liés à l'irrégularité des heures de repas, à la nécessité fréquente de manger sans appétit, voire à la difficulté de se procurer, à de telles heures, des repas chauds et correctement équilibrés. On note aussi un petit surcroît de troubles nerveux et de migraines et une consommation accrue de certains médicaments, notamment de sédatifs et d'hypnotiques. L'enquête quantitative menée par les ergonomes devrait permettre de voir ce qu'il en est sur ces différents registres pour les douaniers en surveillance.

Notre objectif était de montrer la complexité de la question des conditions de travail en surveillance. En effet, il n'y a pas un régime de travail standardisé qui s'impose à tous comme dans l'industrie. Selon les brigades et les lieux d'exercice professionnels, la durée de vacation peut aller de 6h à 12h, voire plus dans certaines conditions (brigades de recherche, garde-côtes, etc.). Paradoxalement, les rythmes les plus extrêmes qui perturbent le plus le rythme biologique ont été, en général, revendiqués par les personnels et leurs organisations syndicales. Ces choix ne peuvent se comprendre que par des considérations locales, par un rapport avantages/inconvénients opéré par les agents.

On comprendra donc que le thème des conditions de travail est très sensible, l'inquiétude manifestée par nombre d'agents lors de l'enquête consistait à s'inquiéter des conséquences de l'étude en terme de remise en cause de rythmes de travail qu'ils ont souvent acquis de longue lutte, notamment à Roissy. D'autre part, les conditions d'exercice du métier sont extrêmement variables. A Roissy, les agents ne connaissent pas les intempéries, ils ont accès à un restaurant agréable mais l'intérêt au travail est limité. La visite des salles des machines des cargos à quai sur le port de Marseille est un travail pénible mais on peut y faire de belles affaires et l'ambiance de travail est bonne, renforcée par une sociabilité ancrée dans la "caserne" où résident beaucoup d'agents. Le travail en mobile sur les frontières du Nord et de l'Est peut paraître beaucoup plus pénible, il est renforcé par le stress de rencontrer des trafiquants de

²Il s'agit d'une équipe du Laboratoire d'ergonomie physiologique et cognitive (EPHE/CNAM) animée par C. Gadbois, du Laboratoire d'Etude du Sommeil de l'Hôpital de la Pitié-Salpêtrière (J. Forêt) et du Centre de Biologie du comportement à Toulouse (M. Dorel).

³VOLKOFF (Serge), Conditions de travail et Santé, *Données Sociales*, 1987, pp. 450-455.

drogue qui peuvent être armés ou qui vont forcer le barrage. Et pourtant, ces anciens sidérurgistes qui ont connu les duretés du travail à l'usine se plaignent rarement de leurs conditions de travail. Ils sont souvent motivés par leur métier, se considèrent presque comme des privilégiés, font le choix de rester agent de constatation pour une qualité de vie. C'est de la complexité de l'objet dont nous avons voulu rendre compte. Les différents choix méthodologiques s'expliquent par ce contexte particulier.

L'enquête porte sur trois aires géographiques : le port de Marseille, l'aéroport de Roissy, et deux brigades de la direction régionale de Valenciennes : St-Amand et Maubeuge. Nous avons également utilisé des observations et des entretiens réalisés dans l'enquête antérieure, notamment sur plusieurs brigades de l'Interrégion de Lille. A chaque fois, nous avons rencontré les directions et l'encadrement des unités. Ensuite nous nous sommes immergés autant que faire se peut dans les unités. Dans le cas de Marseille, par exemple, nous avons fait un premier stage d'observation. Nous avons ensuite accompagné des escouades durant leurs vacations : sortie en mer avec les garde-côtes pendant 48h, accompagnement de la B.S. (Brigade de Surveillance) dans ses différentes missions (visite à quai des cargos, contrôles en mer, etc.), participation au contrôle des passagers avec la B.T.S. (Brigade touristique et de Surveillance), etc. A la suite de quoi, nous faisons des comptes rendus d'observation et construisons un échantillon raisonné d'agents à interviewer. Nous retournions ensuite après avoir pris rendez-vous en fonction de la cote de service de l'agent, faire un entretien réalisé au magnétophone et, ensuite, intégralement retranscrit. La durée moyenne des entretiens était d'environ 2h. Vingt trois entretiens de ce type ont été réalisés qui s'ajoutent aux entretiens précédents réalisés dans l'enquête IHESI (une trentaine). Nous avons également fait des observations sur les lieux de vie, notamment à la caserne de Marseille que nous avons visitée en discutant avec les familles dans les logements. Pratiquement partout nous avons eu un accueil très chaleureux et des interlocuteurs coopératifs. Nous avons également rencontré des syndicalistes sur les différents terrains.

Le rapport est organisé en quatre parties. Dans un premier temps, nous présentons les sites retenus et leurs caractéristiques sociologiques. Ensuite nous présentons l'organisation du travail, le déroulement des carrières, les rapports travail/hors travail en fonction des stratégies développées par les agents. Nous développons une troisième partie plus strictement centrée sur les conditions concrètes du travail avant d'élargir aux savoirs professionnels et aux identités. La pénibilité du travail ne peut être totalement objectivée, elle renvoie aussi à la subjectivité de l'acteur, à la transaction qui s'opère entre différentes sphères, où la reconnaissance sociale est loin de jouer, comme le lecteur s'en apercevra, un rôle négligeable. Pour ne pas alourdir la lecture, nous avons fait le choix de ne citer que des extraits d'entretiens relativement courts mais le traitement porte sur des biographies prises comme un ensemble. Si pour des raisons de confidentialité, il n'est pas possible de reproduire

intégralement des biographies, certaines, parce qu'elles sont exemplaires auraient mérité une publication tant la vie d'un individu est une totalité et tant le thème des conditions de travail peut renvoyer à des attitudes différentes en fonction de l'intensité de l'investissement professionnel.

PA R T I E 1 : UNE STRATEGIE DE CHOIX RAISONNES

CHAPITRE 1 - Présentation des sites, la diversité des rythmes de travail

L'enquête porte sur trois directions des Douanes caractérisées par des rythmes de travail fortement différenciés. Cette différenciation ne correspond pas à une représentation statistique des cycles de travail, mais elle présente l'avantage d'appréhender une gamme assez complète de type de vacations. Le service de la surveillance en Douane a cette particularité de proposer à ses brigades une grande flexibilité de l'organisation du travail dans le cadre d'une réglementation générale.

1 - Fluctuation du volume horaire du travail

Traditionnellement, les analyses sociologiques montrent que le travail posté va de pair avec une rigidité prononcée en termes d'horaires. Dans le cas qui nous intéresse, il faut remarquer que l'agent des douanes non seulement supporte les contraintes d'horaires décalés à l'instar des travailleurs postés de l'industrie, mais en plus celles d'un volume horaire de travail fluctuant dont on commence seulement à mesurer les conséquences sur le mode de vie.

Presque tous les agents sont soumis à un certain nombre d'heures de travail de nuit. La durée totale de travail hebdomadaire est théoriquement fixée à 39 heures. Mais dans l'exercice quotidien de l'activité douanière en surveillance la norme horaire hebdomadaire est fluctuante. Les écarts par rapport aux normes de droit du travail sont engendrés par la nature même du service. Par exemple, l'engagement d'une procédure et la nécessité de la boucler peuvent conduire à un dépassement de l'horaire normal de service. De même, les exigences d'une surveillance en mer ne peuvent permettre une organisation du travail rigide : la durée des vacations est déterminée par le type de missions, les conditions météorologiques et l'utilisation d'un matériel nécessitant un contrôle et une gestion technique coûteux en temps. Des missions d'envergure et relativement ponctuelles exigent parfois une mobilisation des agents sur le terrain entraînant des dépassements d'horaires dont la gestion ultérieure en termes de repos s'avère difficile. Des préoccupations familiales des travailleurs les conduisent à souhaiter des regroupements de vacations dépassant la durée légale de travail hebdomadaire. Ces exemples illustrent le caractère fluctuant du rythme de travail à l'intérieur d'une vacation-type définie par la brigade.

2 - Variation des rythmes de travail

Mais cette définition elle-même fait l'objet de fortes variations visibles dans les trois interrégions retenues. On a pu observer, en général, que les brigades étaient parvenues au cours du temps à un rythme de travail bien adapté aux exigences géographiques de la surveillance.

- Un cas de frontière terrestre : les B.S. de Saint-Amand et de Maubeuge.

Les deux brigades retenues pour les frontières terrestres font partie de la direction régionale de Valenciennes qui elle-même appartient à l'Interrégion de Lille. Une enquête précédemment réalisée dans le cadre de l'I.H.E.S.I. dont l'objet était la gestion de l'immigration clandestine nous a permis de poser les premiers jalons de nos investigations à l'intérieur de l'administration des Douanes et Droits Indirects, pour reprendre son appellation officielle. Des éléments attenant aux conditions de travail étaient apparus lors du déroulement de cette étude. Dans le cadre des entretiens, la question des conditions de travail en douane avait émergé spontanément. C'est pourquoi, il nous a semblé pertinent d'entamer une première approche des conditions de travail sur la base de ce site. La direction de Valenciennes présentait en outre, eu égard aux rythmes de travail, la particularité d'exercer en vacations de 6 heures. Le cycle de travail est irrégulier mais il conduit bien souvent les agents à travailler 6 jours dans une semaine dont une nuit. Dès à présent, il est intéressant de souligner qu'un cycle de cette nature est fortement contraignant pour la vie familiale. La nature du contentieux et une garantie d'efficacité du travail réclamaient un tel cycle. Leur situation sur une frontière terrestre leur donne un grand rayon d'action et les condamne à une forte mobilité extérieure. Le travail à l'extérieur dans une région au climat peu clément aurait rendu des vacations plus longues vraisemblablement très pénibles pour les agents. Ces aspects seront approfondis dans la suite de ce rapport. Notre expérience au niveau des B.T.S. dans cette région nous a montré que la fonction touristique facilitait un allongement de la durée des vacations. L'alternance de périodes de travail mobile et fixe permettrait aux agents de mieux supporter les inconvénients de la mobilité.

- Un site aéroportuaire : la B.T. 2 de Roissy.

Cette direction connaît des rythmes de travail exceptionnellement longs de 12 heures, résultats d'une négociation entre les syndicats locaux et les directions concernées. Cette longueur est partiellement compensée par un raccourcissement de la durée hebdomadaire de travail : les agents ne doivent que 36 heures de travail. Leur cycle de travail se décompose donc comme suit : deux journées consécutives commençant à 7 heures et se terminant à 19

heures, suivies d'une nuit commençant à 19 heures finissant à 7 heures et d'un repos. Mais cette règle du repos obligatoire est souvent transgressée pour favoriser les demandes de cumuls de services des agents. Il arrive que des fonctionnaires fassent leurs 12 services en 18 jours ce qui leur laisse 12 jours de repos pendant lesquels ils peuvent retourner chez eux. Il appartient au chef de poste responsable de la cote des agents de contrôler les excès possibles. Ce rythme a été obtenu en 1982 et officialisé en 1984. Ce cycle de travail reflète en partie l'adaptation de l'organisation aux caractéristiques de la population des agents travaillant à Roissy. Les agents sont jeunes et donc mieux à même de supporter des vacances longues. Nombre d'entre eux sont des célibataires géographiques souffrant de l'éloignement de la résidence familiale et cherchant à cumuler leurs services. Le travail en B.T. est statique. Les agents assurent le contrôle des voyageurs aux filtres, une part des tâches de sûreté en faisant du contrôle de bagages sur écran et remettent aux voyageurs quittant la France les justificatifs pour le remboursement de la TVA sur leurs achats français. Tous les agents assument en alternance ces tâches.

- Un cas de frontière maritime : la B.G.C., la B.S.N. et la B.T.S. Sud de Marseille.

Dans le cas de la frontière maritime, deux zones intéressent particulièrement les douaniers : la mer, les ports. La brigade de garde-côtes remplit les missions douanières en mer, la B.S.N. dans le port et la B.T.S. Sud sur le port de Marseille. Le contenu du travail varie fortement en fonction des lieux d'exercice du travail, c'est pourquoi les rythmes de travail diffèrent de l'une à l'autre de ces brigades.

La nature du contrôle douanier des garde-côtes entraîne le marin à quitter son port pour une période de 36 ou 48 heures. Dans le cadre des opérations de grande envergure (poursuite de bateaux, filatures), les garde-côtes sont amenés à poursuivre des vacances au delà de 48 heures. En contrepartie, les périodes de repos s'étalent sur plusieurs jours. Les douaniers garde-côtes semblent globalement satisfaits de leur cycle de travail en dépit des contraintes familiales qu'il implique. Précisons cependant que pour des raisons budgétaires, le temps de navigation ne représente que 30% du temps total de travail. La lutte contre la pollution, le contrôle des pêches, le sauvetage en mer viennent s'ajouter aux missions douanières traditionnelles. Hommes de pont, mécaniciens, et chefs de quart ont suivi une formation au métier de marin en douane. Les personnels de la Brigade de Surveillance Nautique bénéficient de spécialisations similaires. Leur cycle de travail s'apparente plus au système terrestre avec des vacances de type 5h30-13h pour les matinées et 13h-20h pour l'après-midi. Les agents assurent également un service de nuit en semaine de 18h à 1h et de week-end (un par mois). Le travail s'articule autour de deux orientations principales. La visite des cargos est traditionnellement destinée à la recherche de stupéfiants et de produits de contrebande. Au fil des années, une nouvelle mission a pris une place prépondérante dans le cadre de l'activité

quotidienne de la B.S.N.. Le contrôle des documents officiels des bateaux de plaisance dans la rade du port de Marseille constitue, sans nul doute, une évolution vers une logique de taxation. L'activité de la B.T.S. Sud est complémentaire de celle de la B.S.N.. L'arrivée des bateaux et les heures de débarquement des passagers déterminent les interventions des douaniers de cette brigade. Le rythme de travail est le suivant : 5h30-13h ou 12h30-20h avec une à deux nuits dans le mois (19h-2h et 22h-6h par intermittence). Ces deux brigades sont rattachées à la Direction Régionale de Marseille.

Dans le choix de nos terrains d'enquêtes des conditions de travail, nous voulions délibérément appréhender les cycles de travail les plus "typiques" et les plus répandus du service de la surveillance en Douane.

CHAPITRE 2 - Caractéristiques démographiques des brigades

Dans le cadre de cette étude, nous avons décidé de privilégier une méthodologie qualitative, centrée sur les discours des agents et tout un ensemble d'observations in situ, pour employer un terme qualifiant notre méthode d'observation. Accompagner les agents dans leurs activités professionnelles nous semblait incontournable : une bonne approche des réalités de terrain passe par une phase d'imprégnation du contenu du travail. Le recours au vécu des douaniers est beaucoup plus qu'une formalité de notre démarche d'enquête. Il est bien davantage le complément inévitable à la connaissance rationnelle des données formelles ou des caractéristiques du champ. Il constitue, en fait, la condition même d'une connaissance sérieuse. La logique de cette démarche nous a conduit à accorder une place prépondérante au vécu des agents et, partant de là, à favoriser le recueil d'entretiens semi-directifs. Cependant, des données démographiques sur la population des brigades des Interrégions retenues constituent le complément statistique permettant un cadrage général. Ces informations concentrent des variables de type sexe, âge, niveau d'étude, etc. En définitive, notre échantillon comprend 188 personnes réparties dans les six brigades retenues pour notre enquête.

1 - Des structures d'âge différenciées

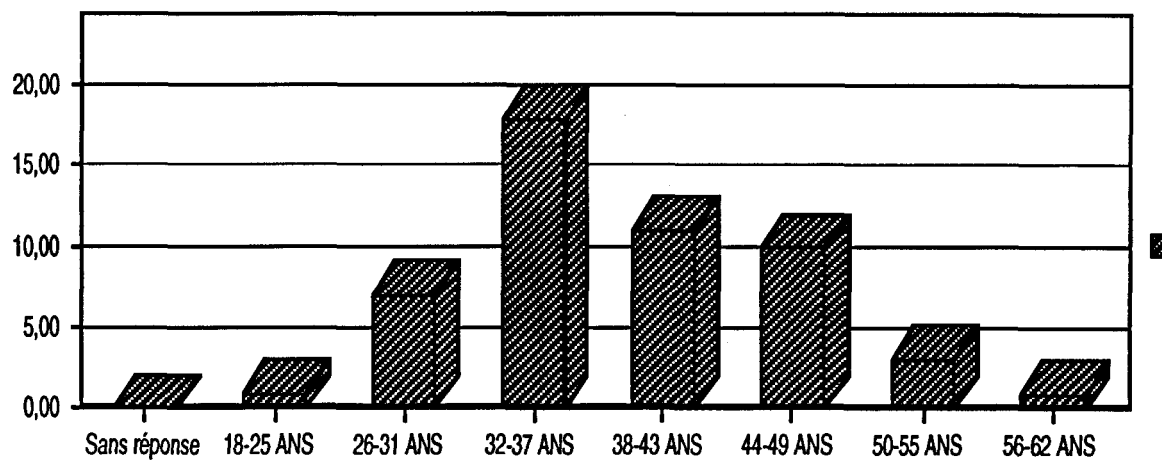
La moyenne d'âge de notre échantillon est d'environ 42 ans, ce qui fait apparaître une légère distorsion par rapport à l'âge moyen des douaniers qui est de 38 ans. L'administration des douanes concentre en son sein une population relativement jeune. Notre expérience du terrain nous a montré qu'il existe une réelle cohabitation des générations. Cependant, selon la classe d'âge dans laquelle se situe l'effectif modal, nous avons vu émerger des types différents d'interactions professionnelles. A Roissy, la génération des 32-37 ans est la plus nombreuse. Nulle part ailleurs, la génération des 26-31 ans ne représente une part aussi importante de l'effectif. C'est la particularité de ce type de brigades où les agents de province et d'outre-mer commencent leur carrière en attendant, avec l'ancienneté, de se rapprocher de leur région d'origine. Les autres brigades se caractérisent par la prédominance "d'anciens". A l'exception de la B.G.C. Marseille, les 44-49 ans représentent la génération la plus nombreuse. Notons toutefois qu'en part relative, dans notre échantillon, les individus de plus de 50 ans occupent une place non-négligeable dans les brigades du Sud.

Ceci est confirmé par les analyses statistiques de l'ancienneté en douane. C'est en effet à Roissy que l'ancienneté moyenne est la plus faible. Elle s'y élève à 14,4 ans alors que dans d'autres brigades, notamment dans le Valenciennois, elle dépasse 21 ans. Dans le cadre de nos observations in situ, nous avons rencontré de très jeunes douaniers, nouvellement recrutés, formés et affectés à la B.T.2. Par contre, à la B.S. Maubeuge, tous les douaniers avaient au moins 10 ans de métier.

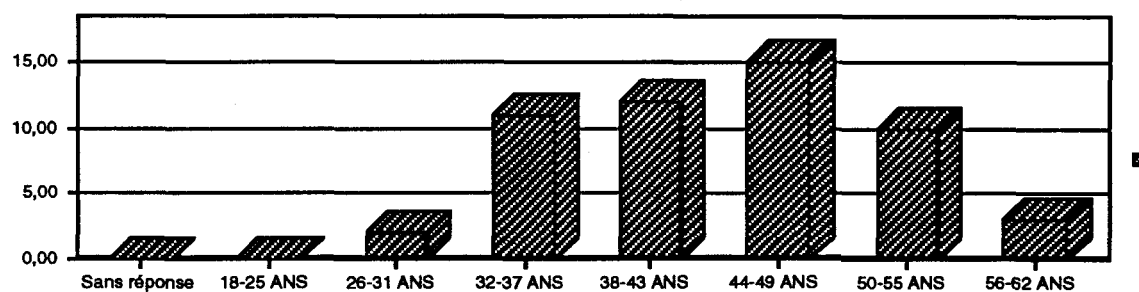
On peut distinguer dès à présent des "brigades de transition" où les jeunes douaniers n'ont pas l'intention de demeurer et des "brigades de sédentarisation" où les fonctionnaires des douanes s'installent durablement. Les premières se caractérisent par un fort turn-over d'une population qui vient là prendre ses marques avec l'activité douanière en surveillance. Les secondes au contraire regroupent des individus plus aguerris. Cette distinction nous semble doublement pertinente. D'une part, l'objectif premier des agents est la sédentarisation c'est-à-dire le retour vers la région d'origine ou plus rarement une région qu'ils ont choisi pour s'y établir. Les stratégies professionnelles diffèrent d'un type de brigade à l'autre, d'un individu à l'autre. La curiosité scientifique, et au-delà l'analyse sociologique, nous poussent à nous interroger sur ces problèmes d'interactions et d'équilibre entre vie professionnelle, intérêt au travail et projets personnels d'ordre familial. D'autre part, le développement de brigades de transition semble poser le problème de la transmission des savoirs empiriques. En effet, un fort turn-over de douaniers peu expérimentés est en parfaite contradiction avec un système professionnel dans lequel la compétence dépend largement d'un apprentissage sur le tas au contact des plus anciens.

Répartition par âge (en pourcentage)

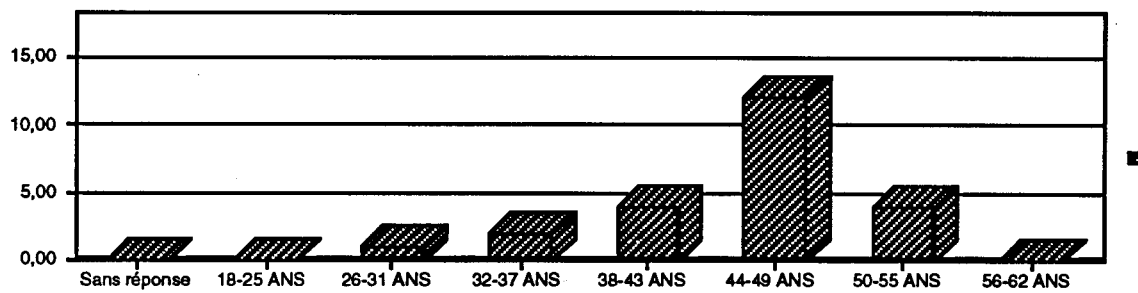
B.T.2 Roissy



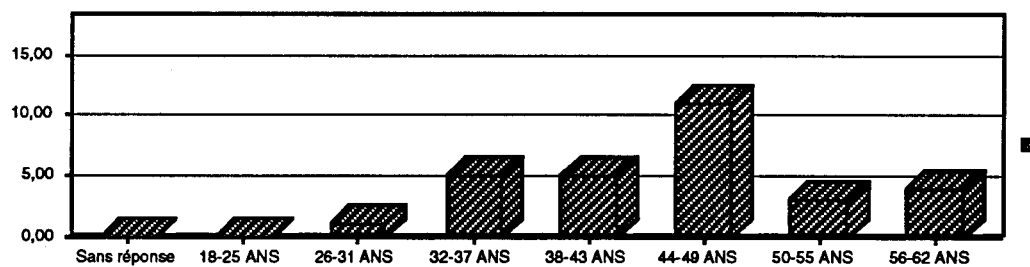
B.T.S. Sud Marseille



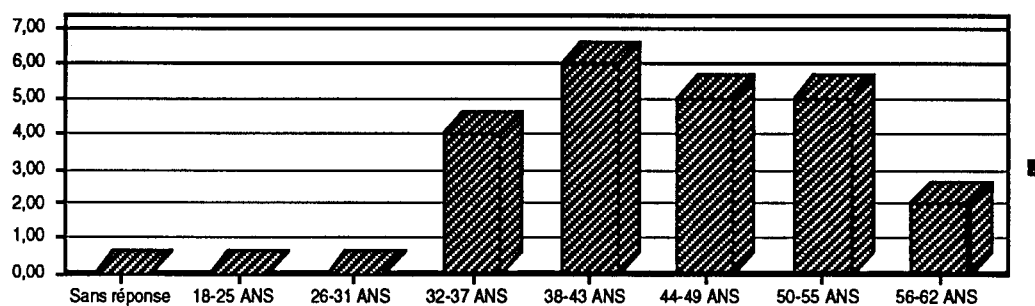
B.S. Saint-Amand



B.S. Maubeuge



B.G.C. Marseille



2 - Une approche sexuée des données

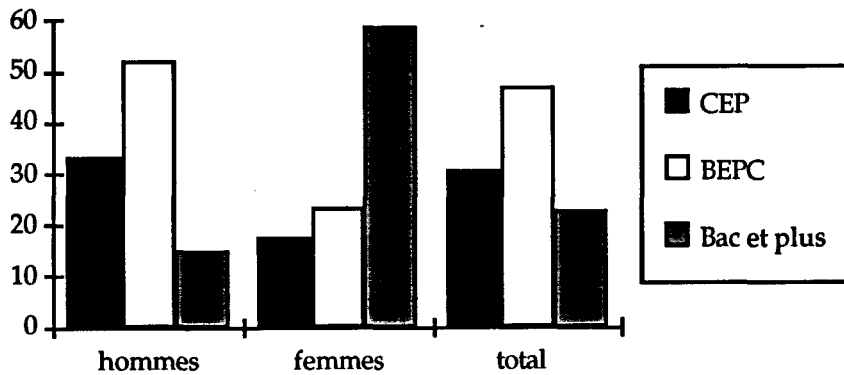
La féminisation de l'Administration des douanes est une évolution importante des dernières années. Les femmes ont été recrutées massivement surtout après 1983-1984 lorsque la politique des quotas a été supprimée. La place des femmes en surveillance est importante car elles sont un élément important de la fouille à corps. Pourtant, le métier de douanier reste peu féminisé comme le montre le graphique. Nous avons remarqué que certains agents féminins en raison de leurs engagements familiaux privilégiaient des horaires compatibles avec le rythme de vie de leurs enfants. Cependant, cette interprétation doit être nuancée. Nos dernières investigations empiriques, auprès d'agents féminins venant des opérations commerciales, nous ont montré qu'elles étaient nombreuses à apprécier les horaires décalés. L'arrivée d'une forte population "d'administratifs" est un phénomène récent et peut faire l'objet d'une analyse à long terme. Il est difficile aujourd'hui d'évaluer les effets du passage en surveillance de nombreux personnels dans la mesure où leur entrée en surveillance est trop récente pour que les effets sur les modes de vie des individus puissent être appréhendés avec un minimum de recul.

Les douaniers ont tendance à être surqualifiés par rapport aux exigences des concours qu'ils passent. Dans un contexte d'élévation du nombre de diplômés et de chômage massif, les concours de catégorie C ont attiré de nombreux bacheliers, voire des diplômés de l'enseignement supérieur. Il est probable que pour ces personnes, la promotion interne et parfois externe doit être intégrée dans leurs stratégies d'optimisation de la qualification. Il reste que l'élévation générale du niveau scolaire de recrutement, dans les diverses catégories hiérarchiques est l'une des données les plus remarquables de l'évolution enregistrée ces dernières années. Les effets de cette surqualification, notamment chez les femmes arrivées plus tard en douane, restent à analyser.

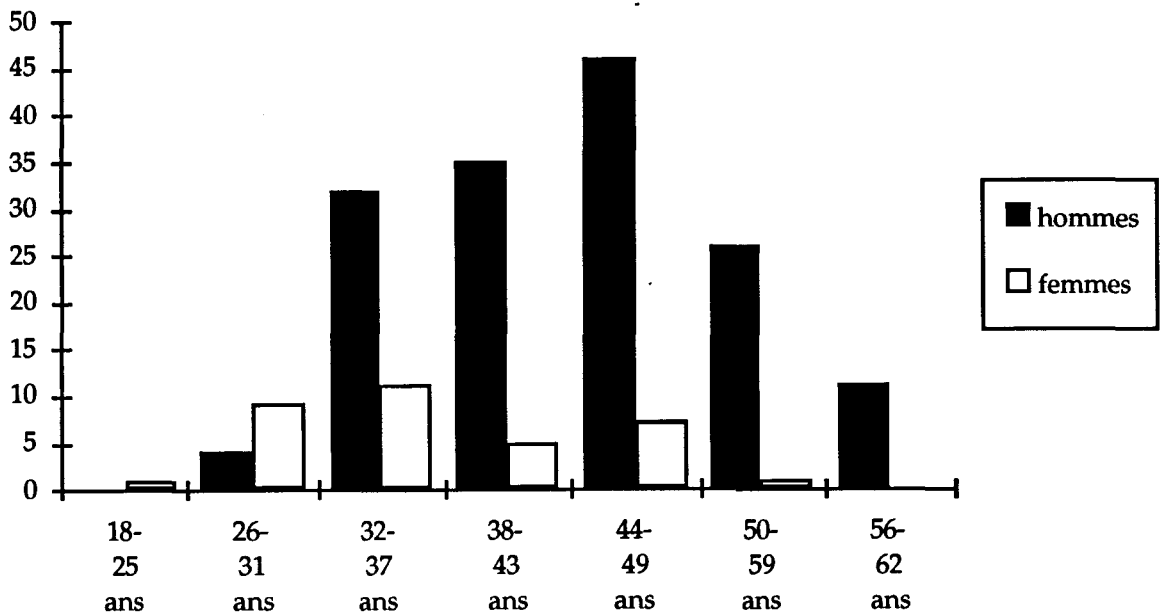
Répartition selon le sexe (en pourcentage)



Répartition par niveau d'études selon le sexe (en pourcentage)



Répartition par âge selon le sexe (en effectifs)

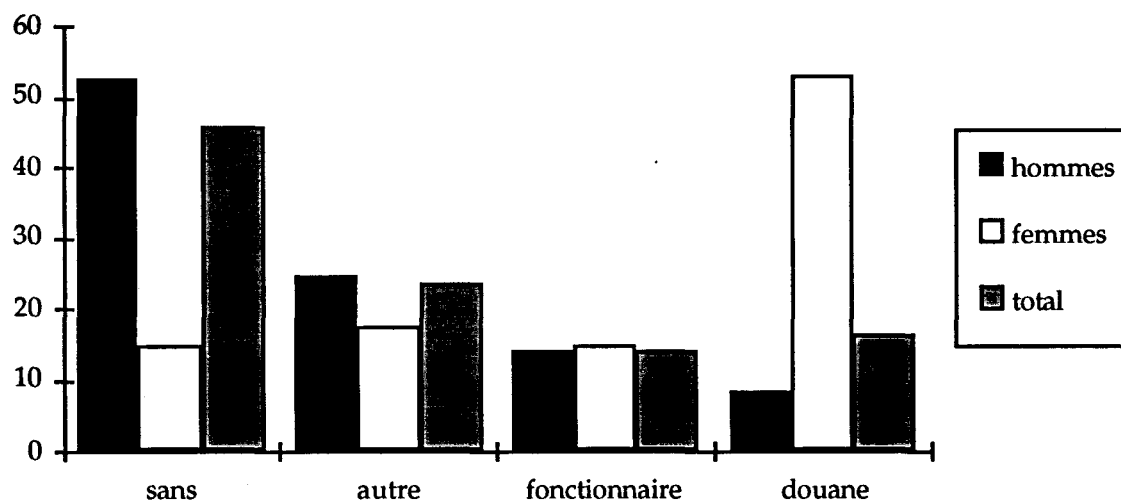


A en croire certains auteurs (H. Clément ou L. Fougere), la façon dont les fonctionnaires construisent leur famille, par leur choix du conjoint ou par leur nombre d'enfants reflète leur manière d'être dans le travail. Ils manifestent un désir de sécurité, non seulement dans leur activité professionnelle, mais aussi dans leur famille. S'il y a continuité entre la sphère professionnelle et la sphère familiale, les douaniers doivent se faire remarquer par la

recherche de la stabilité matrimoniale repérable par la préférence pour le mariage face au concubinage et par le rejet du divorce. En effet, ils optent pour le mariage dans 83% des cas, pour l'union libre dans 7,4% des cas.

Le choix du conjoint a suscité de nombreuses investigations théoriques et empiriques chez les sociologues. Le concept d'homogamie y joue un rôle central : on nomme homogamie, le fait d'épouser une personne qui vous ressemble socialement. D'une façon générale, la tendance à l'homogamie est extrêmement nette. De nombreux auteurs ont défendu cette thèse qui se vérifie en douane : l'homogamie professionnelle stricte. Cette tendance est flagrante chez les femmes. Le graphique indique que 52,9 % d'entre elles sont mariées à un douanier. Les explications sont multiples, mais il est intéressant de souligner l'existence d'un mécanisme propre à cette administration : toute promotion entraîne une mutation géographique. Les trajectoires professionnelles sont des obstacles à la continuité de l'activité du conjoint sauf si celui-ci est fonctionnaire. L'homogamie professionnelle masculine est beaucoup plus faible en raison vraisemblablement de la disparité existant entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes dans cette administration.

Répartition par profession du conjoint selon le sexe (en pourcentage)



PARTIE 2 : CYCLES DE TRAVAIL, STRATEGIES PROFESSIONNELLES ET FAMILIALES

La perception des conditions de travail résulte en partie de la trajectoire professionnelle de l'individu. L'entrée dans l'administration est rarement liée à une vocation⁴. La trajectoire professionnelle dépend de stratégies propres aux individus et les interactions avec la vie familiale influencent les itinéraires de vie.

CHAPITRE 1 - La découverte du métier

Le thème de la vocation est totalement absent du discours douanier, de la présentation de soi. Lorsque le terme est utilisé, c'est toujours assorti d'une négation : "je ne suis pas entré par vocation", "c'est le hasard", "c'est le premier concours auquel j'ai été reçu". En fait, si la profession de douanier n'engendre pas (ou plus?) de vocations, on peut néanmoins cerner deux groupes d'individus. Un premier type d'individus dont la socialisation professionnelle s'est réalisée hors de l'administration, ont été conduits à devenir douanier par la crainte du chômage dans les débuts de la crise.

"je suis rentré en douane à 33 ans alors que j'ai commencé à travailler à 14 ans, j'ai été à 18 ans imprimeur mais il commençait à y avoir des problèmes, j'ai eu peur du chômage. Mon jeune frère venait d'entrer dans la police. Comme je portais des lunettes, il m'a incité à passer le concours des douanes." (homme, agent de catégorie C, 48 ans)

Un second type d'agents, en général plus jeunes et plus diplômés, font leur insertion professionnelle dans l'administration, le hasard des concours décidant de leur entrée en douane.

"je l'ai passé parce qu'à l'époque j'étais,...j'étais en fac de bio pour préparer le DEUG, pour préparer le concours à l'école normale et comme la fac ça se passait très mal parce que ça me plaisait pas du tout, j'ai passé le concours, je me suis dit on sait jamais au cas où et c'est par la suite que je me suis dirigée vers l'informatique après ma première année de fac de bio qui m'a pas plu, j'ai choisi l'informatique et j'ai gardé le concours bon je l'avais eu c'était une sécurité, c'était au cas où." (femme, contrôleur, 27 ans)

⁴ Cet aspect a été développé dans une étude précédente : DUPREZ (Dominique), *La gestion de l'immigration irrégulière. Analyse sociologique des identités professionnelles des policiers et des douaniers*, rapport IFRESI/ IHESI, Lille, 1993.

Le premier groupe insiste très fortement sur le passage antérieur dans un autre milieu professionnel. Ils y ont acquis l'expérience de conditions de travail différentes. Dans le Valenciennais notamment, on rencontre des hommes qui ont connu plus ou moins longuement la condition ouvrière, le travail en usine dans une région de tradition de lutte. On peut dire que leur perception des conditions de travail est plus positive en raison d'un vécu du travail plus contraignant que ce soit en termes d'horaires ou de discipline et d'intérêt au travail. Les cycles de travail restent proches de ceux de l'industrie mais ils n'ont plus les contraintes du travail posté : ils sont mobiles et ne sont plus soumis à une cadence rigide de production. Comme nous le verrons plus loin, un rythme de travail aléatoire et soumis à une demande extérieure peut engendrer d'autres nuisances. Et s'il leur arrive d'éprouver des difficultés à supporter le rythme des vacations, ils n'incriminent pas l'organisation du travail mais plutôt leur propre vieillissement. A travers les propos tenus par ces "anciens", on saisit toutefois la reconnaissance de la nature spécifique du travail de douanier. Il ne s'agit pas d'une activité routinière, il implique un certain type de conduites ce qui amène souvent nos interlocuteurs à critiquer les jeunes qui, eux, sont arrivés là par hasard et s'y adaptent plus ou moins bien. Les thèmes de la discipline dans le travail, ponctualité, tenue correcte, sont les axes de cette critique.

"l'esprit n'est pas le même ! On avait le respect de l'horaire déjà ! Ici, on est douanier et la notion essentielle est celle de service public. Alors il faut être là à l'heure et c'est normal. Déjà que le fonctionnaire, pour une certaine partie de la population, il est considéré comme un nanti. Si en plus de ça, il n'est pas à l'heure. Il faut être exemplaire et ça commence justement par la notion de ponctualité. C'est peut-être dépassé et vous-même en tant que sociologue, vous pouvez trouver ça dépassé, mais moi je suis de la vieille école, j'ai été élevé dans le respect de l'horaire et, c'est d'abord respecter ses camarades !" (homme, contrôleur, 47 ans)

On comprend par contraste pourquoi le second groupe n'appréhende pas l'entrée en douane et l'adaptation au métier de façon similaire. Ils y réalisent leurs premiers pas dans la vie active et y font leur adaptation à des rythmes de travail qui peuvent être en rupture avec leur rythme de vie antérieur, scolaire ou universitaire. Nous postulons l'existence de deux stratégies. La première d'entre elles conduit les agents à favoriser la stabilité géographique d'eux-mêmes et de leurs familles. La seconde concerne des agents souhaitant progresser dans la hiérarchie douanière ou exercer la spécialité pour laquelle ils se sont formés.

CHAPITRE 2 - Transition ou sédentarisation

Comme nous l'avons vu, les trajectoires professionnelles vont dépendre de stratégies propres aux individus et les interactions avec la vie familiale influencent les itinéraires de vie. Les agents développant un premier type de stratégie tentent de se sédentariser en acceptant de voir leurs perspectives de promotion s'amoindrir au fil du temps privilégiant ainsi la qualité de la vie familiale. La sédentarisation est engendrée par une série de facteurs. Ainsi, l'achat d'une maison, l'activité professionnelle du conjoint, la stabilité affective des enfants mais aussi l'attachement au pays motivent la sédentarisation. Les projets professionnels des agents s'intègrent dans un processus d'équilibrage du rapport intérêt au travail et stabilité géographique aux fondements affectifs, familiaux et économiques. Arrivé un certain âge, l'investissement professionnel cesse d'être rentable. Non seulement la réussite du concours devient plus aléatoire en raison de l'âge et souvent d'un niveau de formation initiale peu élevé. Mais en outre, les coûts économiques et "affectifs" augmentent également avec l'âge. D'après ce que nous avons pu observer, la majorité des agents adoptent le premier type de stratégies.

"si je passe le concours de contrôleur, je risque de ne plus me retrouver ici. Donc ça fait quitter le boulot à ma femme et moi. C'est ma mère qui garde mes deux enfants, j'habite à 50 mètres de chez ma mère, j'ai pas de frais de garde. Donc pour le peu de bénéfice que je vais avoir avec le concours de contrôleur, parce que c'est bien en fin de carrière, ça on verra, je préfère attendre encore. Ça fait perdre trop d'argent, enfin de l'argent, puis même j'aime bien mon coin. Maintenant, si je dois partir je préfère partir contrôleur qu'agent de constatation, tant qu'ils ne me mutent pas, si je peux rester, je reste. C'est ça qui est bête pour la retraite parce qu'on n'a pas de rendement de carrière assez important, c'est pas de la faute de la douane, c'est moi qui ait choisi, ça reste un choix." (homme, agent de constatation, 38 ans)

"cinq ans et ensuite c'est les circonstances de la vie, je me suis marié, mais autrement, j'y serais encore, enfin, on fait son trou. Et puis, ça crée des obligations familiales. Le métier de la femme, les études des enfants et puis celui qui est un peu ambitieux, il tire sur tout ça et il fait la valise pour passer des concours. Et celui qui fait passer la famille avant la douane, il reste agent de constatation et voilà. Mais enfin, il profite un peu. Il vit autrement disons." (homme, agent de constatation, 52 ans)

La seconde stratégie concerne des personnels qui ont délibérément opté pour la promotion hiérarchique. A l'inverse du premier type, il s'agit en général d'individus plutôt jeunes et bénéficiant d'un niveau de formation initiale au moins égal au baccalauréat. On peut s'attendre

à un développement de ces stratégies dans le futur, par exemple de la part des femmes jeunes, sans charges familiales importantes et relativement surdiplômées. Nos observations nous ont révélé que dans des grosses unités comme Roissy ces jeunes femmes entrées en douane en tant qu'agent de constatation, ont profité de leur bagage scolaire pour passer rapidement le concours de catégorie B et gagner des "galons".

"moi, j'ai un Bac+2. On commence agent, parce que c'est plus facile. Avec un Bac+2 c'est plus facile d'avoir le concours qu'avec le BEPC. Et puis après, je crois, enfin dans mon cas je me disais puisque j'avais les moyens, j'avais l'ambition d'aller plus haut quoi... En Surv, on a toujours envie d'aller plus haut." (femme, contrôleur, 27 ans)

"parce que je n'ai plus envie d'être cadre C, et je veux faire quelque chose de plus enrichissant, avoir plus de responsabilités car finalement c'est ça qui me plaît, c'est vrai, on est quoi ? On est un agent d'exécution, on peut prendre des initiatives, mais à un grade au-dessus, on a l'impression de chapeauter." (femme, agent de constatation, 28 ans)

Nous aimerions soulever dès à présent le problème lié aux frustrations pouvant naître de l'impossibilité d'atteindre les objectifs de carrière que les agents s'étaient fixés en réussissant leur premier concours. On peut expliquer ces frustrations par l'existence d'une déformation de la structure socio-démographique résultant de la relative surqualification des derniers entrants. Parmi les agents, on trouve une part considérable de candidats potentiels aux grades supérieurs dont le nombre ne correspond pas nécessairement à celui des places offertes. De plus, notre distinction entre ces deux types de stratégies est en quelque sorte forcée par les faits : dans une certaine mesure, ces deux stratégies s'excluent mutuellement. Et la nécessité d'adopter l'une ou l'autre d'entre elles peut également frustrer les agents qui peuvent se sentir partagés. Certains entretiens révèlent des prémisses de ces difficultés.

"par contre, ce qui est dommage c'est que l'administration nous donne pas plus de possibilités de travailler à notre niveau. C'est à dire qu'on est énormément de bacheliers à avoir passé le niveau BEPC. Et je trouve qu'au niveau de la promotion interne, c'est pas suffisant. Il n'y a que l'année dernière qu'on a commencé le concours interne spécial." (femme, agent de constatation, 30 ans)

"ça me dérange un peu tout de même de devoir changer de région. La formation, c'est un an. Alors, si par malheur je l'ai et mon mari ne l'a pas ou l'inverse. Ça me fait un peu peur. Parce qu'après, pour rejoindre le conjoint. Il faut voir s'il y a des gens devant. Mais il est

clair que quand on rentre en Douane, il faut être mobile. Comme dans les PTT ou ailleurs. C'est un des gros désavantages." (femme contrôleur, 28 ans)

Nous avons postulé une dualité de stratégies par rapport à la biographie professionnelle. En découle logiquement une nouvelle distinction au niveau des brigades. Nous définissons les unités de transition par le fait qu'elles regroupent plus de jeunes agents qui bien souvent y débute leur carrière et se rapprochent ensuite de leur région d'origine ou d'une région d'élection. On suppose que c'est dans l'unité qu'on qualifie de sédentarisation qu'ils vont réaliser un équilibre entre intérêt au travail et vie familiale. Quand on évoque les premières, on pense à de grosses unités comme celles de Roissy. Les deuxièmes rassemblent des individus expérimentés, dotés d'une forte ancienneté dans l'administration qui y restent longtemps, voire définitivement. On trouve ce type d'unité notamment dans le Nord ou dans certaines brigades de spécialistes. Il apparaît clairement que la moyenne d'âge peut être considérée comme un indicateur du type de brigade à laquelle on a affaire. Dans les brigades les plus jeunes, sont concentrés des agents en phase de promotion ou en quête de sédentarisation alors que, dans les brigades plus âgées, il s'agit surtout de personnes fixées. Il faut toutefois noter que le choix d'une stratégie n'est pas forcément définitif : nous avons par exemple rencontré des contrôleurs divisionnaires qui avaient décidé de passer le concours d'inspecteur. Possédant une formation initiale de niveau bac, ils ont choisi, à un moment de leur cycle de vie où les charges familiales étaient importantes, de privilégier le premier type de stratégie pour adopter ensuite une nouvelle logique de promotion facilitée par le départ des enfants du foyer ou par un événement biographique tel que le divorce ou le veuvage.

"l'orientation éventuelle. On a essayé plus ou moins de m'orienter sur le concours d'inspecteur. J'ai envisagé la chose, il y a de ça 3 ou 4 ans dans la foulée du concours de contrôleur. J'avais envisagé de le préparer et puis est arrivé le concours de divisionnaire et la réussite à ce concours. Ce qui fait que j'en suis resté là pendant quelques temps. Alors là aussi plus ou moins lié à la famille, parce que je tiens quand même à sauvegarder une bonne partie de la vie familiale. Je ne vais pas dire que je la privilégie sur l'activité professionnelle mais enfin, disons que j'essaie de ne pas lier les deux. Et disons que le concours d'inspecteur, si je l'avais passé, m'incitait à essayer de poursuivre dans cette voie-là. Donc, après le concours d'inspecteur, si j'avais eu la chance de le réussir, je suppose que j'aurais essayé de poursuivre jusqu'à inspecteur principal. Ce qui me forçait à avoir une mobilité géographique plus accrue que celle que j'ai actuellement. Actuellement, je solliciterais même une mobilité plus régionale. Si j'avais opté pour la carrière d'inspecteur, inspecteur principal. Disons que ça me forçait obligatoirement à engager une mobilité beaucoup plus grande. Or, j'ai mon épouse qui a sa fonction et ses obligations professionnelles, c'est pareil, j'ai mes enfants. J'ai

une fille de 15 ans qui fait ses études, j'ai un gamin et je ne voudrais pas non plus les perturber outre mesure. Ce qui fait que j'envisagerais la chose dans 5 ou 6 ans, une fois qu'eux auront tout au moins leur cycle universitaire entamé. A ce moment-là, j'envisagerais une poursuite. (homme, contrôleur divisionnaire - chef de poste, 40 ans)

Dans le cadre de nos observations des différents sites retenus pour l'enquête, nous avons pu apprécier la diversité des situations locales. Les agents rappelaient fréquemment qu'il fallait parler de la douane au pluriel. Les stratégies décrites ci-dessus s'expriment également dans l'exercice quotidien de l'activité douanière en surveillance par la gestion de la cote de service et l'utilisation de la plus ou moins grande variation de la norme horaire de travail. Il faut donc bien voir que la pénibilité des conditions de travail est aussi le résultat d'une transaction que l'individu opère entre un style de vie et des stratégies professionnelles, que ce soit dans la préparation des concours, la mobilité ou le repli sur des activités liées à la sphère privée.

CHAPITRE 3 - La cote de service comme enjeu, mise en oeuvre et négociations

Généralement, l'élaboration de la cote de service fait l'objet de négociations. Elle a pour objectif d'établir un compromis entre les exigences du service et les sollicitations des agents. L'établissement de ce compromis est vécu comme une transaction, un processus dynamique où ce qui est concédé par le responsable de la cote aux agents doit avoir une contrepartie ultérieure en terme de travail, nous développerons cet aspect plus loin.

Dans les grosses unités, ce travail mobilise une part importante sinon la totalité du temps professionnel de celui qui en est chargé. De manière générale, elle est prévue pour un mois. L'élaboration de la cote de service est généralement dévolue à un personnel de la catégorie B. Les agents soulignent souvent qu'ils préfèrent que la gestion de la cote soit assurée par un douanier qui connaît les réalités de terrain. En définitive, dans la réalité quotidienne, les aléas de l'exercice de la profession et les contraintes familiales inattendues obligent à une révision quasiment journalière de la cote. On pense notamment aux prolongements de vacations suite à une affaire importante.

"oui, au niveau du chef de poste, il est très cool. C'est des gens qui ont été sur le terrain, ils l'ont tous fait alors ils savent ce que c'est. Si c'est quelqu'un qui vient de l'extérieur et qu'on lui demande de faire une cote de service, il ne va pas vraiment comprendre tandis que tous ceux qui sont dans les bureaux, ils ont fait la ligne, donc ils connaissent bien les problèmes, on n'a pas de problèmes de ce côté-là, heureusement d'ailleurs." (femme, agent de constatation, 32 ans)

Les contenus des demandes des agents auprès du responsable de la cote et d'une façon générale par rapport à sa gestion dépendent de la stratégie qu'ils adoptent. Il appartient à cette personne de faire correspondre les enjeux individuels et une logique d'efficacité du travail. Les observations empiriques nous permettent d'affirmer que la situation géographique, le type de missions ou encore le contenu du travail déterminent des cycles de travail et en excluent d'autres. Il est intéressant d'opposer, à cet égard, les vacations de 6 heures dans la direction de Valenciennes à celles de 12 heures à Roissy. Dans l'une, les agents travaillent à l'extérieur, sur la route. Ils subissent donc les inconvénients des intempéries et des déplacements. Dans l'autre, ils travaillent à l'intérieur, dans un site relativement isolé de leurs milieux de vie quotidiens. Il est inconcevable de mobiliser 12 heures un agent devant travailler en "mobile".

Les prolongements de vacations dans le cadre d'affaires réalisées en fin de mission sont déjà péniblement ressentis.

"je ne sais pas ce que les autres agents en pensent. Je crois qu'il y en a beaucoup qui sont de mon avis, 6 heures c'est un maximum. Ou alors, on pourrait toujours aller glander à droite ou à gauche. Mais, si on veut travailler, 6 heures est un maximum. Surtout la nuit ! Le jour, bon passe encore. Enfin, on pourrait en arriver aux 8 heures. Mais, il faut admettre une coupure suffisamment longue qui permette de se changer l'esprit. Qu'on ne soit pas toujours sur le qui-vive. Et toujours manger sur le terrain et surveiller les gens en même temps."
(homme, chef de poste, 47 ans)

Un compromis a émergé autour du type de vacations et de la gestion de la cote de service. Pour l'observateur extérieur, elle paraît être le résultat d'un équilibre entre les demandes des douaniers et les exigences d'efficacité au travail. Dans le cas de la B.T.2 de Roissy par exemple, le système en vigueur s'efforce de favoriser une parfaite adéquation entre, une forte demande de cumuls de vacations destinée à permettre aux agents de rejoindre leur famille pendant plusieurs jours, et, la productivité du travail. Les stratégies de regroupements d'horaires peuvent conduire ces personnes à travailler 36 heures en 3 jours, au prix d'une certaine fatigue. Le chef de poste s'efforce de réguler les excès, ce qui n'est pas sans susciter de conflits plus ou moins manifestes avec certains agents, conflits qui sont parfois réglés par l'intermédiaire de la cote de service. Dans la mesure où elle est soumise à discussions, celle-ci peut être utilisée comme un moyen au service des objectifs du chef de poste vis-à-vis de l'efficacité du service ou au service de ceux des agents à l'égard de leur vie familiale. Ce phénomène reste cependant marginal, l'esprit global de la négociation restant celui de la transaction : en échange de cette souplesse, on peut formuler l'hypothèse de l'existence d'un certain "contrat moral" au sein de la plupart de ces unités. Il engendre un sentiment de dette à l'égard des collègues. Le contrat moral cristallise une indéniable cohésion des équipes. Plus loin, on reviendra de façon plus détaillée sur cette forme de sociabilité illustrée par l'expression "la grande famille".

Citons des extraits d'entretiens respectivement d'un "coté" et d'un "coteur"

"alors après quand c'est plusieurs journées de suite comme ça, quand vous faites 3 fois : jour, jour, jour, c'est sûr que vous êtes plus ou moins crevé le jour. Mais bon, on ne peut pas faire autrement. Bon les autres, c'est pareil. Les autres qui habitent, qui ont leur famille et tout sur place, eux, ils ne font quand même pas ce style de services longs comme moi Mais bon moi, c'est à ma demande et donc je le fais. La personne chargée de la cote me dit, il faut

que tu te reposes. Je vais te mettre 15 jours. Je dis, écoute, je ne peux pas prendre 15 jours parce que ça emmerde tout le monde si je prends 15 jours." (homme, contrôleur, 40 ans)

"depuis juillet, c'est moi qui fais la cote de service. J'estime qu'on doit laisser une certaine souplesse. Bon si l'agent a son mot à dire, il vous donnera plus facilement quand vous en avez besoin. Il faut voir certaines opérations précises : j'avais besoin d'hommes à telle date et ils ont répondu présent, j'en avais pas besoin de beaucoup mais ils ont répondu présent parce qu'ils savent que d'un autre côté, il y a une sorte d'équilibre. Il y a deux façons de faire une cote, avec des oeillères ou alors en donnant mais en sachant qu'on peut compter. Et ça c'est plus facile quand on sait qu'on peut compter pour se dépanner vu qu'en plus l'effectif ici, il est pas élevé. C'est plus facile quand c'est comme ça. Quand j'ai débuté en douane, c'était des oeillères. Ça s'est assoupli ensuite. Les agents sont satisfaits et de ce fait, ils travaillent mieux." (homme, contrôleur, 45 ans)

La gestion de la cote de service est animée d'une tension contradictoire. D'un côté, on réalise qu'une certaine dose de rigidité est nécessaire à la bonne marche du service : un effectif minimum est requis. D'un autre côté, les agents développent des arrangements plus flexibles adaptés à des exigences familiales qui peuvent devenir prépondérantes occasionnellement. Un rythme d'horaires décalés nécessitant bien souvent la mise en place de dispositions spécifiques.

CHAPITRE 4 - Les styles de vie hors-travail

Le temps libre des fonctionnaires du service de la surveillance en douane n'est pas régi par des normes. Le cycle de travail en horaires décalés propose des plages horaires libres. Mais les contraintes du travail de nuit ou de week-end engendrent également toute une organisation du hors-travail avec, en particulier, des aménagements en ce qui concerne la répartition du travail domestique ou de la garde des enfants.

1 - Les effets du type de résidence

Lors de nos observations in situ dans les sites de Roissy et de Marseille, nous avons découvert que de nombreux douaniers vivaient en caserne. A Marseille, par exemple, véritable ville dans la ville, la caserne des douanes figure dans tous les plans de la ville et regroupe plus de 1000 habitants. Par tradition, on s'installe à la caserne où les loyers sont beaucoup moins élevés qu'en ville.

"j'ai opté pour la caserne pour des raisons de commodité et pour des raisons personnelles. A la caserne, on avait un véhicule administratif qui déposait les gens sur leur lieu de travail. C'est quand même intéressant au niveau économique. Ensuite, la caserne, c'est vrai qu'il s'agit d'un vieux bâtiment mais on vit chez soi. Et quand on y fait un univers tel que la femme le conçoit, c'est vrai qu'on y est bien. Il y a plus d'avantages pour moi que d'inconvénients de vivre à la caserne. Votre véhicule est devant vous et on connaît justement tous les problèmes de vol et de dégradation qu'il y a actuellement. Beaucoup de gens ont vécu ailleurs qu'en caserne et finissent par y revenir." (homme, contrôleur, 54 ans)

"question pratique au départ et puis le prix du loyer est fort intéressant. C'est moitié prix par rapport à la région Parisienne. Mais, au départ, c'était pas un problème pour moi parce que je travaillais en Op-Co. Mes voisins douaniers, je ne les connaissais pas et je ne les voyais pas. Depuis que je suis à Roissy, c'est moins évident parce que beaucoup de douaniers de Roissy habitent Tremblay donc ça c'est parfois contraignant mais disons que je n'ai pas de problèmes. A part les langues de vipères comme partout. Les gens s'occupent de ce qui ne les regarde pas. Mais pour moi, ça va, je n'ai pas eu de problèmes de ce côté là." (femme, contrôleur, 27 ans)

De façon générale, dans les brigades que nous avons dénommées de "sédentarisation", les individus se sont rendus propriétaires d'un logement relativement proche de leur lieu de travail. Cela s'inscrit logiquement dans une stratégie de carrière excluant la mobilité et en même temps dans une régulation spécifique du hors-travail. Une implantation géographique durable va favoriser une stabilisation des relations sociales dans la famille élargie et de façon générale, dans tous les réseaux de sociabilité de l'individu. Cependant, la sédentarisation ne passe pas nécessairement par le fait de devenir propriétaire. Pour revenir à la caserne des douanes de Marseille, nous avons pu rencontrer des familles y résidant pendant toute la carrière, et même au-delà pour certaines. Néanmoins, le cas marseillais semble relativement exceptionnel en raison d'une longue tradition communautaire de cette caserne qui a possédé en un temps ses propres instances de socialisation : école, cercles sportifs et culturels. Bien que ces instances soient moins développées aujourd'hui, les mécanismes informels d'intégration jouent encore. Nous avons reconnu les traces d'une sociabilité interne importante (discussions entre les habitants, pétanque).

"je ne connaissais personne et j'ai commencé à faire des connaissances, notamment les femmes des collègues. Et je me suis fait des, je ne peux pas dire des amis, c'est trop tôt, mais des copains. Moi, je la ressens très bien."(femme, agent de constatation, 28 ans)

2 - L'organisation domestique et le choix du conjoint

La féminisation de l'administration des douanes constitue une évolution importante des dernières années. Les femmes ont été recrutées massivement après 1981. L'homogamie des douaniers est un phénomène à expliquer. Il touche en particulier les agents féminins. Dans un cas sur deux, elles épousent un douanier. Il faut tenir compte du mode de vie des douaniers. A l'issue de la réussite au concours, l'individu suit une formation de plusieurs mois à La Rochelle, à l'école des douanes. Ensuite, il y a un mécanisme propre à la douane, toute promotion entraînant, sauf cas exceptionnel, un déplacement géographique, les trajectoires professionnelles empêchent le conjoint de continuer à exercer une activité professionnelle sauf si la personne est également dans l'administration. Cela entraînant malgré tout des périodes d'éloignement des conjoints en raison des décalages dans le temps des mutations. L'influence d'un conjoint déjà douanier peut également faire des émules. Un effet d'ordre "démographique" résulte des caractéristiques de la population féminine. Les douanières ont intégré l'administration aux âges habituels du mariage alors que de nombreux douaniers sont déjà mariés à leur entrée dans l'administration. D'une façon générale, on peut supposer que l'homogamie trouve un terrain de prédilection chez les agents de surveillance en douane. La

réunion de deux rythmes de travail atypiques améliore le vécu des conditions de travail. Il en résulte une grande flexibilité de l'organisation domestique, qu'il s'agisse de la prise en charge des enfants ou des pratiques de loisirs.

Les horaires décalés produisent une remise en cause partielle de la division sexuelle du travail. Alors qu'en général, les femmes assument l'essentiel des charges domestiques et familiales, on observe en douane une participation masculine qui semble nettement plus importante. Cet accroissement est à rejoindre des observations similaires concernant les travailleurs postés de l'industrie. Les conjoints réalisent des arrangements permettant de gérer au mieux les contraintes domestiques. Un premier type d'arrangement, observé chez les couples de douaniers, consiste en une adaptation mutuelle des cotes de services, dans la mesure où les exigences du service le permettent, afin d'assurer une présence maximale pour les enfants.

"j'essaie de m'arranger avec mon mari parce qu'il est douanier aussi. On tente de ne pas faire les nuits ensemble. (...) Heureusement, mon mari m'aide, parce que sinon, on serait vite débordé. Pour ça, ça va, j'ai un mari qui est bien, il n'y a pas de problèmes. Comme là, ce matin, il ne travaille pas donc il va s'occuper du ménage, du repas et de la petite. Parce que je connais des collègues qui ont un mari qui ne fait rien du tout alors quand elles font la nuit par exemple et qu'elles ont fini à 6 heures du matin, elles ne vont pas se coucher. Elles sont obligées de s'occuper de leurs enfants, du ménage, de tout quoi. (femme, agent de constatation, 32 ans)

Cependant, les horaires décalés peuvent conduire les conjoints à se voir moins souvent que des personnes travaillant à des rythmes normaux. On nous rappelle souvent qu'une partie de la communication se fait alors par petits bouts de papiers laissant les instructions de l'un à l'autre.

"eh bien, quand on a une femme qui travaille, ça a des avantages et des inconvénients. Il y a des avantages en fin de mois. Mais le mois, il fait 30 ou 31 jours ! Pareil, elle travaille ou le matin ou l'après-midi, c'est ce qu'ils appellent les journées continues alors aujourd'hui, ça fait 3 jours qu'on ne s'est quasiment pas vu, on se retrouve au lit et c'est tout. Hier matin, j'ai travaillé. Quant à elle, elle a démarré à 13 heures, je la croise dans l'escalier ou je trouve un papier pour me dire, tu feras ça ou ça. Le soir, j'ai repris à 6 heures et elle sortait à 7 heures et demi. Alors ce matin, elle fait un coup l'après-midi, un coup le matin. Ce matin donc, elle a repris à 6 heures et moi, j'étais de repos. Elle est sortie à 1 heure moins 5 et je l'ai croisé dans l'escalier. Voilà, demain, pareil (rire). Oui, oui, il y a souvent du courrier : "t'iras

chercher ça ou faudra faire ça." Il faut aider autrement, c'est la galère." (homme, agent de constatation, 53 ans)

Ce type d'arrangement s'observe également chez les couples où seul un des conjoints est douanier. Un second type d'arrangement, qui peut être associé au premier, réside dans le recours à la famille élargie. Les échanges intrafamiliaux de services domestiques sont un élément de souplesse parfois indispensable à la gestion de la vie quotidienne. Par exemple, les soeurs ou les mères acceptent de garder les enfants à des heures où ni les crèches ni les nourrices n'assurent de permanence.

"pour les enfants, je suis favorisée. J'ai quelqu'un de ma famille qui a accepté de vivre avec nous et qui s'occupe des enfants. En ce moment, elle est malade et c'est là que je me rends compte combien elle est importante. Là, j'ai une amie qui me garde les enfants. Ce que je fais là, pouvoir rentrer plus tard le soir, c'est parce que je peux le faire. J'aurais une nourrice, je ne pourrais pas le faire. D'un autre côté, c'est sûr, avec quelqu'un en plus à la maison, c'est pas toujours marrant. Mais il y a beaucoup d'avantages." (femme, contrôleur, 38 ans)

Cependant, ce modèle ne concerne pas tous les couples. On en voit la preuve dans des pratiques de gestion du temps libre fortement différenciées selon le sexe et le statut marital. Les pratiques sportives et culturelles sont essentiellement le fait d'hommes mariés, de célibataires des deux sexes et des femmes mariées sans enfant. Il convient de nuancer les hypothèses formulées sur les pratiques de loisirs. Certains types d'horaires sont difficilement conciliables avec des pratiques régulières. Les vacations de 6 heures impliquent une fréquence assez élevée des périodes de travail. L'agent peut difficilement dégager une journée pleine de temps libre mais il bénéficie quand même de périodes pendant lesquelles il peut réaliser plus facilement un certain nombre de tâches domestiques.

"nous avons d'autres avantages, le rythme de travail qu'on a nous donne du temps libre dans la journée. Je vais vous donner un exemple du côté positif : Auchan, qui y va le samedi ? Les gens qui travaillent toute la semaine ! Moi, j'y vais quand il n'y a pas de monde. Enfin, je dis Auchan mais c'est tout ce genre de chose qu'on peut faire. Par exemple prendre un rendez-vous chez le médecin." (homme, contrôleur, 45 ans)

Par contre, les vacances de 12 heures ou plus longues permettent un investissement plus grand de l'individu dans des activités hors-travail comme le bricolage (achat d'une maison), une insertion dans des mouvements associatifs, ou encore la pratique d'un sport.

"du sport, je n'arrête pas d'en faire au long d'une journée avec mes gosses. Je n'arrête pas, non sinon si, je me suis inscrite à des trucs comme la sophrologie, parce que ça j'ai dû en faire, pour apprendre à respirer parce que quand j'ai des malaises comme ça, je ne savais plus respirer. Ou sinon je fais beaucoup de canevas, j'essaie de m'occuper. Ce que je fais beaucoup, c'est bricoler chez moi en fin de compte. Une fois que j'ai fait le ménage, le repassage. Si par exemple, je bricole, je vais remettre des meubles à neuf tout ça c'est mon truc. J'aime bien tout ce qui est antiquités, j'adore ça. Je passerais mon temps dans les brocantes, chez les antiquaires." (femme, agent de constatation, 32 ans)

"je fais du tir et je fais pour moi-même de la musculation, régulièrement. Je vis près du casino et là, il y a un parcours pédestre, autrement c'est du tir que je fais." (homme, agent de constatation, 49 ans)

"ça dépend, mon mari et moi, on aime beaucoup la culture donc on va voir des musées. C'est ça qui est intéressant, quand les autres travaillent, on peut aller au musée. On n'a pas besoin de faire la file. Et dans ces endroits, les gens y vont le samedi-dimanche, musées, cinéma." (femme, contrôleur, 27 ans)

Il est clair que l'analyse des effets des horaires décalés doit tenir compte également des répercussions en terme de qualité de vie. Certes, certains effets des horaires décalés sont négatifs : ils détériorent la santé et perturbent la vie sociale. Ces effets seront décrits dans la partie suivante. Mais les agents sont en général attachés à un rythme de travail qui leur offre en contrepartie des libertés que n'ont pas les personnes travaillant en horaires normaux. On peut mettre cet attachement en relation avec le fait que certaines brigades éprouvent des difficultés à pourvoir leurs postes de secrétariat correspondant à des horaires administratifs ou que des individus retournent en horaires décalés après une expérience d'horaires normaux. Les agents font implicitement une transaction entre des contraintes essentiellement physiologiques et des formes de liberté essentiellement sociales. Il est clair que l'agent attend une contrepartie des exigences du métier. Ces sentiments expliquent sans doute les variations des jugements portés sur le vécu des situations de travail. Par exemple, à Roissy, les contraintes de travail sont fortes mais elles sont en quelque sorte compensées par des périodes de repos qui peuvent être importantes. Dans ce type de brigades, les fonctions de secrétariat sont peu demandées. Cette remarque s'applique également aux garde-côtes, dont le régime est

bien particulier. Nous y reviendrons. Au contraire, dans le Valenciennois, les contraintes sont plus fortes encore avec un rythme de travail impliquant une rotation rapide des cycles de travail et les périodes de repos sont courtes, d'où sans doute l'insatisfaction plus marquée qui y apparaît. Dans ce cas, les fonctions de secrétariat sont plus demandées, notamment par les femmes ayant des charges familiales. A Marseille enfin, dans le cas de la B.T.S. Sud, avec des horaires de 5h30-13h et 12h30-20h, et 2 à 3 nuits par mois, le rythme paraît mieux vécu. Voici, à titre d'exemple les réflexions d'un agent de constatation qui a démarré sa carrière en Opérations Commerciales pour partir après quelques années dans le service Surveillance aux horaires décalés.

"après plusieurs mois en surveillance sur le terrain, j'ai eu l'opportunité de remplacer un agent du secrétariat. C'est-à-dire en faisant des horaires 8-12h, 14-18h et un travail un peu plus intéressant entre guillemets parce qu'il est quand même répétitif ce travail-là de secrétariat. Et je me suis aperçu que mes 5h30-13h et mes 12h30-20h me manquaient. J'ai fait ça un mois et j'ai demandé à être réintégré avec mes collègues. C'est vrai que mes horaires sont pénibles mais il y a quand même les avantages. Vous avez l'après-midi et vous ne devez pas demander à un collègue pour pouvoir aller chez le médecin, etc. Là avec les horaires de brigade, vous êtes assez libre." (homme, agent de constatation, 43 ans)

"oui, mon mari fait beaucoup de sport, plus que moi. Disons que moi quand je m'occupe de ma petite, lui il peut faire ce qu'il veut. Il joue au football, il fait du cross, il a quand même plus de libertés que moi." (femme, agent de constatation, 32 ans)

PARTIE 3 : LA PENIBILITE DU TRAVAIL, UNE REALITE MULTIFORME

CHAPITRE 1 - Les effets des horaires décalés

Un cycle de travail aux horaires décalés perturbe les rythmes sociaux. Des vacations de 6 heures ou de 8 heures sont difficilement conciliables avec les horaires traditionnels des repas familiaux. La prise de ces repas ne s'effectuera donc pas aux plages horaires adoptées de façon majoritaire. L'agent va mettre en oeuvre toute une organisation en fonction des exigences de son activité professionnelle. Bien que les agents attribuent parfois certaines de leurs pathologies aux inconvénients de leur rythme de travail, il nous est difficile en tant que sociologues d'établir une relation de cause à effet entre les maladies dont ils peuvent souffrir et leur activité professionnelle. Cependant, il est clair que l'exercice de ce métier est difficilement compatible avec certains troubles physiques.

Les agents concèdent volontiers que ce rythme de vacations de 6 ou de 8 heures les contraint à "sauter" certains repas ou, tout du moins, à remplir les estomacs avec des menus précaires de type "casse-croûte" ou "tartines".

"non, c'est sûr qu'une maman au foyer aime que tout son petit monde soit réuni aux mêmes heures. Là, c'est quelques fois difficile, on quitte à 13 heures et ma petite-fille est à la maison et a besoin d'horaires réguliers. Elle a l'habitude de manger à midi et je mangerais ensuite. C'est vrai que de ce côté là, il y a quelques petites incompatibilités. Mais dans le monde moderne, c'est fréquent. Des couples avec des horaires différents, des déplacements énormes." (homme, contrôleur, 54 ans)

"les repas ! Avec le service, le découpage des heures, moi je mange à n'importe quelle heure et même à quatre heures de l'après-midi. Ça ne me gêne pas, mais ça dépend des agents et de leur faim. Et puis, en finissant à 13 heures, on peut manger à 13 h30. Oui, c'est supportable et je crois que tout le monde est habitué depuis le début de sa carrière en douane. Bon, c'est lorsqu'on fait des décalés, là c'est peut-être un peu plus difficile. Par exemple, on peut faire 12-18 et il faut manger à 11 heures. Là, c'est plus difficile. Et, j'ai remarqué que pas mal d'agents ne mangeaient pas ou très peu. Et puis, ils prenaient quelque chose au cours du service." (homme, chef de poste, 47 ans)

Deux facteurs se conjuguent pour produire un décalage qui peut être préjudiciable à l'équilibre physiologique. Premièrement, il paraît évident que les vacations de 6 heures et même de 8 heures impliquent un rythme de travail forcément irrégulier. Le déroulement dans le temps des services empêche les agents de prendre les repas à des heures fixes : dans une même semaine, un agent va être amené à décaler un petit déjeuner ou un déjeuner de plusieurs heures d'un jour à l'autre. Deuxièmement, le travail en mobile rend quasiment impossible la prise de repas pendant un cycle de travail. Le problème se pose avec moins d'acuité dans le cas des brigades fixes où un minimum d'infrastructure procure à l'agent les possibilités de se restaurer. Ce point sera développé plus loin.

Nous avons remarqué que, pour une grande part, les agents n'ont pas toujours conscience des effets physiologiques qui peuvent découler des réactions qu'ils adoptent à ce décalage. Par réactions, nous entendons notamment le fait de "sauter" des repas, de décaler leurs prises, ou de remplacer un repas normal par un complément diététiquement contestable. Ils ne peuvent mettre en oeuvre des stratégies de compensation adaptées, souvent par manque d'informations. Bien que ne travaillant pas sur des indicateurs quantitatifs utilisés par les ergonomes, nous avons observé et recueilli des témoignages sur certaines implications engendrées par un mauvais équilibre alimentaire. Une bonne part des agents vont même jusqu'à expliquer certaines de leurs pathologies par les repas décalés.

"Les repas à heures différées posent problème. Je suis ici depuis plus de 20 ans, 9 agents de la brigade souffrent de l'estomac, c'est inévitable. Moi, j'en ai souffert au point d'être opéré. Beaucoup d'agents mangent rapidement avant le service chez eux (pour prendre les services de 7h et 13h) car ce ne sont pas des horaires normaux et ils vont prendre quelque chose dans leur sac. Moi, ça m'arrive de manger très peu vu les problèmes d'estomac que j'ai eu, donc ça ne me gêne pas de grignoter quelque chose avant de partir et de ne rien prendre pendant le service mais ce n'est quand même pas normal de faire attendre l'estomac jusqu'à temps qu'il soit vide." (homme, contrôleur, 45 ans)

Les effets physiologiques de la variation des heures de repas sont importants à appréhender dans la mesure où ils affectent la santé des agents. Cependant, indépendamment de ceux-ci, un tel décalage peut être mal vécu par les agents en raison des écarts qu'il entraîne par rapport aux rythmes sociaux. Les agents sont souvent amenés à prendre leurs repas seuls alors que celui-ci est un moment privilégié de la sociabilité familiale et de la structuration affective. Les rythmes de travail en surveillance ont des effets similaires, physiologiques et sociaux, sur les périodes de sommeil.

Nous l'avons vu plus haut, des horaires décalés, notamment dans le cadre de vacations courtes, ont des répercussions sur les rythmes sociaux. Traditionnellement, dans les analyses

des conditions de travail, c'est la période 0-5 heures qui est considérée comme la plus cruciale du point de vue de ses répercussions physiologiques. La pénibilité globale du travail de nuit varie en fonction de l'intensité de travail requise des agents à cette période. Le travail de douanier fait alterner les périodes d'attentes, n'exigeant pas de vigilance particulière et les périodes de contrôle pendant lesquelles les agents doivent mobiliser leurs compétences. Dans certains sites, cette période difficile coïncide avec des moments d'attente et dans d'autres, au contraire, elle correspond même à des exigences de vigilance professionnelle accrue. Par exemple, en aéroport, la nuit est une période creuse pendant laquelle le trafic s'interrompt complètement pendant quelques heures. Bien que ne pouvant pas dormir, les agents ont la possibilité de se reposer. Par contre, en mobile, le contenu du travail ne varie pas en fonction du jour et de la nuit. Les agents doivent maintenir une vigilance au moins aussi importante que le jour sinon plus. En effet, tout véhicule circulant entre 1 heure et 7 heures à proximité de la frontière constitue une affaire potentielle. D'une façon générale une vacation de nuit, quelle que soit sa durée, prive les agents du sommeil d'une nuit entière. Dans un rythme de 4X6, la période 1-7 est particulièrement éprouvante. En dépit du fait qu'il ne s'agisse que de 6 heures d'activité, cette vacation se traduit souvent pour les agents par une nuit blanche. En définitive, les agents rappellent souvent qu'il leur est difficile de se reposer avant ou après les 1-7. Quoiqu'à un moindre degré, cela s'applique à tous les rythmes de travail nocturne.

"la nuit, c'est le plus dur, parce que je ne peux pas aller me coucher avant 1 heure. C'est difficile de dormir avant minuit. Alors, il faut tenir debout avec le poste de télé, il y a un film jusque 22 h30, puis, au soir il n'y a pas tellement de chaînes. On arrive à tenir jusque 11h30-11h45 pour se préparer pour commencer à 1 heure, parce qu'on ne peut pas aller se coucher à 8 heures et dormir. J'ai déjà essayé, c'est difficile. Dire je vais coucher à 8 heures et je vais dormir et après ça fait une sacrée nuit et disons le coup de pompe arrive vers 5 heures du matin." (homme, agent de constatation, 51 ans)

Ces difficultés proviennent en partie de la perturbation du cycle biologique du sommeil mais aussi, pour une autre partie, de la poursuite des activités "normales", diurnes de l'entourage proche ou non. La préparation et la récupération en sont affectées. A cet égard, l'habitat n'est pas sans incidence. Les logements collectifs accroissent les difficultés liées à la relative incompatibilité entre le rythme de vie personnel et les rythmes sociaux. Le décalage entre la vie de la famille et celui du travailleur est renforcé. De toute évidence, cela est encore plus vrai pour les femmes qui assument l'essentiel des soins aux enfants.

"l'après-midi, le matin, les 19-1, ça allait ! Le pire c'était les 1-7, je finissais à 7 heures, je vivais en appartement, donc après les petits se lèvent pour aller à l'école, les voisins au-

dessus, ou ça perce. Et puis, il fallait reprendre à 13 heures, alors là le soir j'étais mort."
(homme, agent de constatation, 38 ans)

"pour arriver à tenir, je suis sous vitamines. Je prends des trucs comme ça quoi, il n'y a pas de mystères. Ici, par exemple, quand je commençais mettons à 1 heure, j'allais pas coucher, parce que si j'allais coucher, c'était fini. J'étais dans le gaz complet. Je buvais du café toute la soirée, je ne sais pas vraiment si ça faisait un effet mais enfin, disons que la nuit il ne faut pas croire que je dormais. Je ne tiens plus la nuit, c'est le lendemain, il me faut 3-4 jours pour m'en remettre. Sinon, pendant la nuit, je tiens le coup, à la rigueur je préfère même conduire. Aucun problème, je ne m'endormirais pas au volant, mais le problème c'est ça, c'est que le lendemain, ils vont se coucher. Tout le monde ne peut pas aller se coucher, tout vient de là, celui qui peut dormir, ça va." (homme, contrôleur-divisionnaire, 52 ans)

CHAPITRE 2 - L'environnement et l'exercice du métier

La diversité de l'environnement de l'exercice du métier implique que l'exposition aux nocivités est très faible dans certains cas et considérable dans d'autres. Les conditions climatiques, le bruit, la tenue des agents, leur matériel et les infrastructures mises à leur disposition sont des éléments déterminants de ces nocivités que nous allons analyser ici.

L'impact des conditions climatiques sur la perception du vécu du travail dépend évidemment du fait que les agents travaillent ou non en extérieur. Avec l'ouverture du Grand Marché Européen, au début des années 90, les différentes réorganisations de l'administration ont privilégié un développement des unités de type surveillance en mobile, au détriment des unités touristiques en poste fixe. Ces changements ont augmenté le nombre de personnes exposées aux aléas climatiques des régions frontalières. On pense notamment aux interrégions du Nord et de l'Est de la France où la surveillance des frontières terrestres représente une part importante du travail. Il faut cependant relativiser l'impact du climat. D'abord, les unités ayant conservé une mixité des types de surveillance proposent dans le cadre d'une vacation une alternance entre une activité mobile en extérieur et une activité fixe pendant laquelle l'agent a la possibilité de s'abriter. Ensuite, les caractéristiques d'un climat donné (pluie, froid ou chaleur excessive) sont diversement ressenties selon l'origine géographique des agents. Le climat importe peu à ceux dont c'est l'environnement habituel de vie. Par contre, il est plus difficilement supporté par les agents provenant d'autres régions.

"si, je fais une différence par rapport à la frontière ! J'étais à la frontière belge. Et là, c'est vrai que les conditions climatiques étaient beaucoup plus dures qu'ici (Roissy). Parce que je travaillais à l'extérieur et que j'avais des horaires différents, c'était le 3X8. Quand on est dehors c'est dur, enfin ici en étant à l'intérieur, c'est franchement appréciable. Les gens qui arrivent directement à Roissy ne se rendent pas compte de ça." (femme, agent de constatation, 28 ans)

En ce qui concerne la tenue, il semble que les problèmes les plus importants concernent les femmes. Leur tenue semble davantage déterminée en fonction des impératifs d'une esthétique vestimentaire féminine traditionnelle qu'en fonction d'exigences de fonctionnalité ou de confort. L'usage des jupes ne semble pas adapté à toutes les circonstances du métier. Les interpellations peuvent être difficiles et nécessiter une mobilité de mouvements qui risque d'être entravée par ce genre de vêtements. Les escarpins ou les bottes à talons ne se prêtent pas non plus aux moments d'activité du métier. On comprend donc que les problèmes liés à la tenue soient plus cruciaux pour les femmes travaillant en mobile que pour celles travaillant en

poste fixe. Par ailleurs, il est à souligner que les critiques à l'égard de la présence des femmes en douane, lorsqu'elles sont formulées, s'attachent précisément à dénoncer leur prétendue incapacité à intervenir dans les circonstances décrites précédemment, d'où l'importance de ces aspects.

"oui, en jupe avec une veste, alors je ne vous dis pas pour travailler, enfin pour travailler ça serait même mieux quand même un blouson, mais en veste non (...) en plus on n'a qu'une tenue pour l'été et l'hiver. Parce que les hommes, ils ont deux tenues, une tenue plus légère, enfin le tissu est plus léger. Tandis que nous non, on a une tenue été-hiver, c'est la même, alors je ne vous dis pas l'été, quand il fait vraiment chaud qu'on a un tissu d'hiver sur le dos." (femme, agent de constatation, 32 ans)

"on ne peut mettre de talons. C'est pas possible. Imaginez qu'on ait à poursuivre quelqu'un, on ne peut pas. C'est absolument incompatible, sincèrement, celui qui a dessiné ce type de chaussures, je ne sais pas qui c'est mais j'aimerais bien le rencontrer. Et ici, nous sommes à peu près 20 femmes mais toutes les femmes de France aimeraient le rencontrer. Pour les cérémonies, ça va, mais pour le travail. Je pense qu'un escarpin avec un petit talon, ça serait l'idéal. Mais pas le style de chaussures qu'on nous a attribué. D'ailleurs, vous verrez par vous-mêmes, les femmes de la brigade, aucune n'a de chaussures réglementaires et les anciennes avaient eu quelques problèmes mais on s'est rendu à l'évidence et voilà." (femme, agent de constatation, 36 ans)

Les activités des douaniers se développent dans un environnement matériel qui n'est pas sans influence sur le vécu des conditions de travail. Dans les discours des agents, et notamment de ceux qui ont été recrutés il y a plusieurs années, on perçoit une satisfaction relative. En frontière terrestre, on note au niveau du parc automobile une amélioration considérable. Les agents voient arriver depuis plusieurs années de nouveaux véhicules mieux adaptés aux exigences du travail. Ils évoquent souvent les anciennes R4 et leur manque de confort. Dans le même ordre d'idées, l'arrivée des fourgons aménagés pour le contrôle douanier est un élément déterminant de l'évolution du travail en surveillance.

"oui, au niveau des voitures, il y a quand même des améliorations. Il y a encore de vieilles R4. Mais, question voiture, on est quand même arrivé à la Nevada. Quand j'ai débuté, on avait les vieilles Citroën tôlées. Il n'y avait même pas de carreaux. Vous savez, il s'agissait des vieilles Citroën. Seuls le passager et le conducteur voyaient clair. Derrière, c'était noir comme dans une bétailière. Le matériel a évolué." (homme, agent de constatation, 51 ans)

Au niveau des locaux et des conditions d'accueil des effectifs, il nous a semblé que pour la grande majorité des sites un effort de rénovation avait été opéré. Cependant, dans certaines brigades, les douaniers évoquent le problème du manque de petit matériel logistique de type photocopieuse, outils de traitement de texte, etc.

"ici, nous manquons de moyens. On ne nous les fournit pas les moyens. C'est comme je vous disais tout à l'heure, on n'a pas les machines à écrire, on n'a pas de photocopieuses directement là. C'est quand même des conditions tristes."(femme, contrôleur, 38 ans)

Dans certains sites, les douaniers déplorent le manque d'équipement sanitaire appartenant aux douanes. Cette question semble pourtant ne pas pouvoir être résolue facilement dans la mesure où les infrastructures n'appartiennent pas à cette administration. On pense notamment aux aéroports et ports. Ces revendications méritent d'être signalées car elles montrent bien l'importance des facteurs d'hygiène dans le cadre de l'exercice de la profession. Nous reviendrons plus loin sur les inquiétudes suscitées à cet égard.

"on n'a pas de toilettes non plus pour nous et on n'a pas d'évier où se laver les mains après un contrôle. Il ne s'agit pas toujours de marchandises propres ! Ça vient un peu de partout. On aimerait bien se laver les mains. Quand vous avez un vol et 300 personnes qui sortent, vous ne pouvez pas aller aux toilettes et vous laver les mains."(femme, contrôleur, 38 ans)

L'exposition aux nuisances qui dérivent du bruit, du gaz et des saletés est un phénomène qui touche certaines catégories de douaniers. Nous ouvrons dans un premier temps une parenthèse sur un service bien spécifique de l'administration : le service garde-côtes. Les personnels les plus exposés sont ceux qui travaillent directement dans les machines des bateaux, en tant que mécaniciens, ou indirectement pour les contrôles douaniers. Les mécaniciens garde-côtes soulignent volontiers la nette amélioration du niveau sonore des moteurs.

"il y a un temps, j'ai perdu pas mal aux oreilles. J'ai arrêté la plongée à cause de ça. Je suis arrivé à la limite, pas de la surdité, mais à la limite d'une possibilité de plonger. Je me suis arrêté il y a quelques années. Pour moi, le plus insupportable, c'était le bruit des moteurs et tout le monde en a souffert dans les bateaux. En plus, il y a eu une évolution au niveau des radars car on perçait les cloisons pour passer les câbles des radars. Et ces trous n'étaient pas bouchés. Donc, on avait le bruit de la machine. On avait presque autant de décibels que si on était dans la salle des machines en permanence. Alors, lorsqu'on avait quinze heures de navigation." (homme, contrôleur divisionnaire, 52 ans)

Dans nos observations de terrain, d'autres postes de travail nous ont semblé touchés par ces types de nuisances. A Marseille, en l'occurrence, la concentration de véhicules sous un abri sommaire et dans une région chaude, aux abords du filtre policier et douanier, produit une conjonction de nocivités : deux sources de bruit se cumulent, celui des moteurs des véhicules et celui des ventilateurs de forte puissance. Il faut y ajouter le gaz d'échappement et la pression des voyageurs qui peut engendrer beaucoup de stress. De même la visite des cargos, où la saleté est omniprésente dans la salle des machines, réunit des nuisances similaires.

"je suppose que le bruit, tout ça, peut avoir des répercussions sur notre santé. Le bruit, les gaz c'est quand même un environnement qui ne nous est pas familier. C'est vrai que des répercussions, il doit y en avoir. Ne serait-ce que le bruit permanent. Vous vous habituez au bruit vous ? Là, il y a le climatiseur qui marche, c'est plutôt agréable. Mais, quand il s'agit de ronronnements de moteurs ! On fait quelques fois 1200 ou 1300 véhicules dans une vacation. Et rien ne se fait de façon rationnelle. Les véhicules arrivent mal garés, et de toute façon ce sont les structures d'accueil qui ne sont pas du tout adaptées à l'heure actuelle. Et ça, on n'y peut rien." (homme, contrôleur, 54 ans).

De même la visite des cargos, où la saleté est omniprésente dans la salle des machines, réunit des nuisances similaires. Ce sont pourtant des points stratégiques de contrôle. Ainsi, ce sont souvent dans les endroits les plus inaccessibles des machines que sont cachées des marchandises frauduleuses. Ainsi, lors de l'accompagnement d'une brigade portuaire, pour une visite à quai d'un cargo israélien, plusieurs centaines de montres de contrefaçon et de flacons de parfum ont été découverts par l'équipe que nous accompagnions.

Ce travail ingrat, non seulement n'est pas récompensé alors que l'agent va devoir salir sa combinaison, subir des conditions de travail extrêmement pénibles, avoir des périodes de tension avec des marins parfois vindicatifs. Au contraire, s'il procède au contrôle en mer de petits bateaux de plaisance, il touche une prime de mer. Les agents évoquent souvent les bizarreries des rétributions complémentaires qui ne sont pas toujours une compensation pour les tâches les plus pénibles et les plus rentables en matière de contentieux.

En effet, il faut bien constater que les revendications actuelles des agents sur le terrain ne se situent pas, en général, sur le registre des aménagements horaires mais sur celui des compensations financières pour les tâches les plus ingrates. Or, actuellement, les primes sont plus souvent affectées à des unités spécialisées qui peuvent certes avoir des contraintes particulières mais aussi des conditions de travail plus favorables que la moyenne. Un des effets de cette situation est que lorsque les agents acquièrent de l'ancienneté, ils demandent leurs mutations pour ces unités spécialisées ce qui crée des déséquilibres démographiques

selon les brigades, privant parfois les unités où les conditions de travail sont les plus pénibles, de personnel expérimenté.

CHAPITRE 3 - Les interactions avec les usagers : un élément de stress

1 - Les sites et leurs dangers

Comme nous le notions plus haut, la concentration de nuisances dans certains sites constitue une difficulté manifeste pour une partie des douaniers. Mais, de façon assez inattendue, les agents se réfèrent plus souvent à un autre élément lorsque l'on pose la question des conditions de travail en douane. Le stress suscité par les divers types d'interactions avec les usagers est au centre des préoccupations actuelles. Dans son activité quotidienne, le douanier du service surveillance doit gérer les agressivités latentes ou manifestes. Cette idée de la perception du vécu du travail en fonction des relations avec autrui est suffisamment riche pour nous permettre de distinguer une large thématique. Il faut cependant se prémunir de conclusions hâtives et noter d'emblée que la perception de l'interaction avec l'utilisateur résulte des caractéristiques du contrôle. Selon les sites, les "populations" avec lesquelles les douaniers entrent en contact, divergent par leurs appartenances sociales, culturelles et nationales. Les stratégies d'adaptations aux différents types de population engendrent une forme de stress sur laquelle nous reviendrons plus bas.

Ce "stress" et plus loin son analyse ne peuvent éviter de prendre en compte une approche du site englobant les aspects géographiques et organisationnels. Ces aspects contribuent à la construction de relations spécifiques. Il est bien clair qu'un contrôle effectué en "mobile", à une heure avancée de la nuit et en campagne n'est pas vécu de la même manière que le contrôle dans les aéroports où l'environnement est relativement plus sécurisant. Le degré d'isolement constituera donc un premier facteur d'anxiété pour le douanier. L'environnement est ressenti comme d'autant plus hostile que l'agent s'y sent isolé, éloigné des "pôles de sécurité" que constituent les aéroports ou les points de contrôle fixe dans lesquels se concentrent les administrations chargées du maintien de l'ordre public. La nuit semble être également un facteur déterminant dans la perception du danger. D'une part, on sait que de façon générale la nuit suscite davantage d'angoisse que le jour chez tous les individus quelle que soit leur activité. D'autre part, l'identification des personnes est rendue plus difficile par l'obscurité. Les agents ont donc le sentiment de voir leurs facultés d'anticipation du danger se réduire et par conséquent leurs facultés de réaction. Ils insistent d'ailleurs sur l'importance du matériel d'éclairage lors d'interventions nocturnes. Un tel matériel possède un indéniable pouvoir sécurisant.

"ici à Roissy on est à l'intérieur et c'est franchement appréciable, les gens qui viennent directement à Roissy ne s'en rendent pas compte, mais quand on fait la frontière dehors à 5

heures du matin. Et puis, la clientèle est mieux, il n'y a rien à dire, elle est meilleure. Déjà, c'étaient des voitures, c'étaient pas des passagers, on ne sait jamais ce qu'il y a à l'intérieur en pleine nuit, à deux heures du matin c'était...ici, on est plus en sécurité, je ne sais pas, en tout cas, jusqu'à l'instant où il n'y a pas de bombe ou je ne sais pas quoi, je dirais que j'ai moins peur que quand j'étais là-haut dans le nord." (femme, agent de constatation, 28 ans)

2 - Les stratégies d'adaptation aux populations

Les prestations des douaniers vis à vis des populations contrôlées sont des actes complexes. Comme nous l'avons vu plus haut, elles prennent forme dans des environnements événementiels spécifiques. Dans ces situations, vont cohabiter des dimensions spatiales donc, temporelles et relationnelles. Ces aspects interactifs renvoient à l'instauration de toute une dramatique déployée par les douaniers pour s'adapter aux différents profils de voyageurs. On trouve là, au coeur de la tâche, une tension entre deux pôles. D'une part, la dramatique qu'on peut décrire par l'improvisation qui ne se jouera jamais deux fois et qui s'exprime dans la négociation particulière avec tel groupe spécifique et son humeur du moment. D'autre part, le déplaçable, le reproductible, le canevas, la "routine" autour de laquelle on pourra broder. On pense notamment aux tactiques quotidiennes de contrôle et au travail formalisable. Nous sommes amenés ici à entamer l'analyse des savoirs professionnels. En effet, la mobilisation de compétences juridiques et éthiques joue un rôle déterminant dans l'émergence de la dramatique.

Ces stratégies sont développées pour canaliser l'agressivité verbale et physique des voyageurs : le conflit avec les usagers est une source de stress non-négligeable. Ceux-ci voient toujours d'un mauvais oeil se profiler un contrôle douanier, associé à des logiques de taxation susceptibles de les toucher, durant un long voyage. Mais les stratégies elles-mêmes ne suffisent pas à écarter totalement la crainte du conflit et le stress qui y est afférent. Les agents nous disent souvent qu'il est difficile de garder la lucidité et le calme dans des situations précisément conflictuelles. La question de la perception des conditions d'exercice du métier doit donc prendre en compte cet aspect inhérent au travail douanier en surveillance. En aéroport, sont évoquées fréquemment les altercations avec les personnalités, qui parfois rejettent le contrôle. Dans le cadre de nos observations à Roissy, nous avons pu remarquer de petits accrochages avec le personnel diplomatique. Dans les ports, comme à Marseille, on pense aux débarquements de bateaux en provenance d'Afrique avec des voyageurs fatigués par le voyage et non résolus à payer des taxes. Dans les cargos, la fouille des machines est une opération délicate en raison de l'immensité de la zone à contrôler. On nous a fait remarquer qu'il valait mieux éviter l'isolement dans la perspective d'une découverte possible et des réactions violentes qu'elle pourrait susciter chez les marins. En frontières terrestres enfin, l'image du douanier est transformée dans l'esprit de beaucoup d'usagers qui, avec

l'ouverture du Grand Marché Européen et des frontières intra-communautaires acceptent difficilement de se soumettre aux contrôles fréquemment effectués maintenant à l'intérieur du pays. Tout ceci génère une situation qui se caractérise par une fatigue nerveuse. Il s'agit bien entendu d'un trait général qui doit être relativisé avec l'implantation géographique et le type de "clientèle" rencontrée. A ce sujet, la barrière culturelle peut occasionner des réactions difficiles de la part de voyageurs qui supportent mal de devoir obéir aux injonctions d'un agent féminin. La gestion de la relation devient plus délicate pour elle. Il reste cependant que la thématique du stress constitue une donnée prégnante et déterminante dans la perception des conditions d'activité.

"avec les passagers, oui. Surtout quand vous avez des passagers islamiques ou des africains, ils prennent très mal le contrôle. En plus, s'ils vous demandent de voir le chef. Je sais que j'ai eu un problème comme ça l'année dernière. Et c'est difficile. C'est difficile de leur faire passer le contrôle. En plus, s'ils vous demandent de voir la hiérarchie et qu'en plus c'est encore une femme, c'est l'horreur. Je me rappelle que l'africain m'avait dit, "vous êtes un agent des douanes et de surcroît une femme". Alors c'était clair et net, ça m'est arrivé une fois. Il vaut mieux à ce moment-là avoir un collègue masculin pour lui remettre les idées en place. Mais aussi pour les contrôles de routine. Ils croient qu'en nous draguant, en nous faisant de beaux sourires, que ça se passera mieux. Il est prouvé qu'une femme est beaucoup plus sévère." (femme, contrôleur, 28 ans)

"c'est pas facile. Quand vous avez, par exemple, trois 747 avec 400 passagers qui débouchent dans cette petite sortie. Ils ont plusieurs heures de vol et ils sont fatigués, qu'ils ont déjà attendu à un filtre de police et qu'ils ont fait la queue. Donc, ils arrivent chez nous, on leur redemande les passeports. Quelquefois, il y a des incidents qui sont difficiles à gérer. Déjà, quand vous avez une visite à corps, c'est pas facile. Et je comprends qu'ils soient fatigués et plus agressifs. Nous aussi, après plusieurs heures de service, on est plus fatigué et peut-être moins apte à..." (femme, contrôleur, 38 ans)

"on peut discuter ! C'est vrai que ça frise un peu l'affrontement. Quand ça reste verbal, ça va. C'est la difficulté du contrôle. C'est inhérent, je vous dis, aux mauvaises conditions de travail et inhérent aussi à une clientèle qui est parfois difficile." (homme, contrôleur, 54 ans)

En matière de stress, les préoccupations actuelles des agents s'orientent également vers des problèmes de type "hygiène et santé". La fouille dans ses aspects généraux comporte un certain nombre de risques que les agents évoquent fréquemment. Beaucoup d'entre eux se sentent concernés par la peur du Sida notamment dans le cadre de la fouille à corps.

"je vous avoue que j'ai été confrontée au problème. Au début que j'étais ici, j'avais fait une visite à corps et la personne avait le Sida. Ce que j'ai fait, j'ai mis des gants. Mais, il n'y a pas seulement le problème des visites à corps. J'ai connu ici un petit incident. J'ai fait une visite de bagages, et c'est peut-être de ma faute, j'ai plongé ma main dedans. Et je me suis piquée à un couteau. J'ai fait un rapport. J'ai un peu réprimandé les gens, parce qu'on ne laisse pas traîner un couteau comme ça. Mais non, il n'y a pas eu de problèmes. Mais depuis, je ne plonge plus ma main dedans. Je ne m'amuse plus à ça. Je préfère vérifier au rayon X ce qu'il y a dedans et après, je commence à ouvrir."(femme, contrôleur, 27 ans)

Nous avons analysé le problème des conditions de travail en surveillance en retenant différentes thématiques. L'élément le plus pertinent dans l'évaluation de la pénibilité du travail semble être le stress suscité par les divers types d'interactions avec les usagers. Il en résulte un besoin de cohésion du groupe satisfait par le développement de formes de sociabilité à l'intérieur du milieu professionnel. Cette cohésion s'exprime sur le lieu de travail et éventuellement en dehors. Dans le cadre d'interventions difficiles, l'esprit de corps semble bien réel et se manifeste par un soutien actif. Nous avons pu observer que lorsque le dialogue s'échauffe, l'aide d'autres agents est immédiate. Plus loin, cette sociabilité s'incarne dans la recherche d'échanges durant les moments de détente ou de pauses qui suivent les périodes de contrôle génératrices de stress. Les revendications de lieux de détente s'inscrivent dans cette volonté de sociabilité. Dans certaines brigades, des formes de sociabilité hors-travail fondées sur des relations interindividuelles fortes se développent. La complicité que des agents peuvent nouer à l'intérieur du milieu professionnel finit par déborder le cadre du travail. Il est évident que la taille de la brigade et le type d'activité jouent un rôle dans l'apparition de la sociabilité hors-travail. Nous avons observé dans plusieurs brigades de réels liens d'amitié entre les agents. Dans les grandes unités, les célibataires s'organisent des sorties. Dans des unités plus petites, toute la brigade peut se retrouver au cours de repas où les familles des agents sont conviées. Ce phénomène de sociabilité est favorisé par la nature même du travail douanier en surveillance et par les horaires décalés. Le stress, engendré par les interactions avec les usagers, est canalisé grâce à ces réseaux de complicité.

PARTIE 4 : INTERET AU TRAVAIL ET SAVOIRS PROFESSIONNELS

L'intérêt au travail passe par le sens que les agents accordent à différents aspects de leurs missions. La pénibilité du travail ne peut être complètement objectivée dans ce type de profession, elle est aussi le résultat du "vécu" du professionnel, de la reconnaissance interne et externe de son activité. Si les limites du travail douanier sont quasiment indéfinies, on peut constater certaines formes de parcellisation du travail variables selon les grades et les lieux, qui engendrent différents types d'attitudes par rapport à l'intérêt au travail.

Comme le souligne E.C. Hughes, "la division du travail de son côté implique l'interaction, car elle ne consiste pas en la simple différence entre le type de travail d'un individu et celui d'un autre, mais en le fait que les différentes tâches et leur exécution sont les parties d'une entité que dans une certaine mesure tous contribuent à produire"⁵. Cette problématique a été pour une part le fil conducteur de notre démarche et explique que l'analyse de la division du travail n'a de sens que resituée dans le contexte de l'unité observée. Ainsi, un agent de constatation qui ne réalisera pas la procédure douanière en raison de la présence d'un contrôleur, n'aura pas le même "vécu" au travail s'il a de l'expérience, s'il est à l'origine du contentieux que celui d'un jeune douanier qui n'occupe aucun de ces rôles. Nous souscrivons à une autre posture de E.C. Hughes énoncée un peu plus loin dans cet article : "je protesterai si on entendait que l'interaction sociale n'est pas une caractéristique essentielle et omniprésente du travail humain, ou que la dimension socio-psychologique d'un exemple de division du travail importe moins que la description sous l'angle technique".

CHAPITRE 1 - La division du travail douanier

D. Monjardet dans ses travaux sur la police urbaine avait souligné la polyvalence des missions assignées aux agents. La frontière est cependant nette pour tout ce qui concerne les prérogatives judiciaires des inspecteurs par rapport aux policiers en tenue. Les fonctions hiérarchiques sont clairement définies, les responsables de la tenue et les cadres civils sont des hommes de gestion, on ne s'attend pas à ce que le commissaire de police soit sur le terrain sauf dans des opérations de maintien de l'ordre ou dans des circonstances exceptionnelles, par exemple une prise d'otage.

Chez les douaniers, les frontières sont moins nettes, la polyvalence y est encore plus grande : dans certaines unités les agents de constatation vont faire la procédure, des inspecteurs vont être parfois sur le terrain même pour des contrôles de routine, dans d'autres lieux les ordres hiérarchiques correspondront à une division beaucoup plus stricte du travail et des différentes tâches à effectuer.

⁵ Traduction d'un article de HUGHES (E.C.), *Social Role and the Division of Labor*, *Midwest Sociologist*, vol. XXVII, Spring, 1956.

Un premier élément de différenciation est l'orientation d'une politique locale : selon les Interrégions et, à l'intérieur d'une Interrégion, les variations selon les directions régionales vont être très importantes.

1 - Les spécificités régionales dans la division du travail

Par rapport aux directions du sud de la France et de Paris, les directions du Nord sont nettement sous-encadrées. Les ratios contrôleurs/agents de constatation sont nettement inférieurs. Lors d'un contrôle à Roissy ou à Marseille, il y a pratiquement toujours un contrôleur présent, parfois plusieurs. A Lille ou à Valenciennes, le chef d'escouade est, le plus souvent, un fonctionnaire de catégorie C expérimenté. Il s'ensuit une distribution des rôles très différente d'un lieu à un autre.

A Roissy, la parcellisation des tâches est forte. Les agents de constatation sont cantonnés dans un travail d'exécution, ce sont les contrôleurs qui se chargent des procédures douanières en cas de contentieux. Et, d'après nos observations sur le site, ce sont les contrôleurs en civil qui sont généralement à l'initiative d'un contrôle, les agents de constatation étant le plus souvent observateurs, en appui du contrôleur qui a l'initiative. Dans ce contexte, l'identité au travail de ceux qui sont cantonnés dans des missions subalternes ne peut-être que négative, ils ont le sentiment de ne pas être utilisés au niveau de leur compétence. Un responsable du site de Roissy souligne le manque d'autonomie des agents de constatation dans le travail : *"les agents sont uniquement considérés comme des exécutants, l'agent découvre, le contrôleur règle le contentieux. Ils ont appris durant leur formation à faire des choses qu'ils ne feront jamais dans l'exercice de leur travail comme rédiger des actes contentieux ; seule leur présence est requise"*.

Si le découpage formel des tâches est sensiblement le même dans les brigades de Marseille, le sens de l'interaction est souvent très différent en raison de la structure démographique des unités du sud de la France : la présence d'agents âgés, détenant un savoir-faire issu de l'expérience crée un contre-pouvoir. La hiérarchie peut le vivre sur le registre de la difficulté, les anciens sont souvent moins malléables que les jeunes recrues, plus réticents au changement et ont une forte identité collective par le syndicat et la socialisation à la vie de la caserne. Dans le cas de la B.T. étudiée à Marseille, il est pratiquement toujours fait appel à la hiérarchie en raison de la présence de cadres B sur le terrain mais c'est, généralement, l'agent de constatation qui est à l'origine du contrôle et du contentieux éventuel. Le mérite de l'affaire lui revient donc de plein droit. La division du travail est ressentie plus sur le registre du fonctionnel, ce qui prime c'est la totalité du travail, sa dimension collective qui est souvent soutenue par des formes de sociabilité intenses, particulièrement chez les marins.

"C'est un travail d'équipe. Nous, on constate et on visite. Les procédures sont faites soit par le chef de bord, soit par le second. Normalement ! Mais en garde-côtes, il y a une hiérarchie en ce qui concerne le contentieux... Comme, il y en a pas beaucoup, c'est le travail qui fait ça." (homme, agent de constatation, 35 ans)

"Dans le Nord, ils font tout. Ils interpellent et font le P.V. Ici, c'est différent. C'est vrai qu'ici, le contrôleur a tout de même beaucoup de charges et de rapports. Un travail de P.V. et de gratte-papier. Mais, quand il y a une affaire de stup, tout le monde s'y met." (homme, agent de constatation, 43 ans)

De toutes les régions étudiées, c'est donc dans le Nord que la division du travail apparaît la moins parcellisée. C'est particulièrement vrai dans les petites unités mobiles. La distribution des rôles s'établit à l'intérieur de l'escouade, dont la composition varie souvent, en fonction des compétences, des goûts des uns et des autres plutôt que de la position statutaire. La contrepartie d'un travail qui peut apparaître plus riche pour les agents, est un accroissement de la pénibilité notamment par un dépassement plus fréquent de la durée des vacations dans la mesure où l'agent est astreint à rester jusqu'à la fin de la procédure.

"C'est généralement moi qui tape les procédures car je tape vite à la machine. Eux, ils tapent avec deux doigts, c'est long quoi tandis que moi je tape vite, comme ça la procédure est plus vite terminée. (...) Souvent, on essaie de ne pas dépasser le temps de vacation, de faire la procédure pendant notre temps de service mais il y a des moments, on ne peut pas quand on fait des grosses constatations. Moi, j'ai déjà passé des nuits et des journées entières à taper des procédures, je ne vous dit pas si c'est long! Une fois j'étais enceinte, il y avait une file, j'ai commencé en début d'après-midi et j'ai passé toute la nuit jusqu'au lendemain à taper à la machine. De plus, en étant enceinte, c'est pas marrant." (femme, agent de constatation, 32 ans)

"Quand on fait une affaire, il n'y a aucun contrôleur. La fois passée on a fait une affaire, on a téléphoné, personne. De toute façon, la réponse qui nous est souvent faite : vous êtes grands, vous savez vous débrouiller, ça va aller. Ils ne se dérangent pas." (femme, agent de constatation, 32 ans)

Ces deux entretiens soulignent une certaine ambivalence dans l'appréciation de la division du travail. Si ceux qui sont confinés dans des tâches de contrôle le regrettent un peu, ceux qui sont amenés à être plus polyvalents, peuvent aussi être insatisfaits et estimer que les

contrôleurs restent trop cantonnés dans leur bureau. C'était d'ailleurs aussi une préoccupation que nous avons constatée chez des inspecteurs principaux de Lille et de Valenciennes au moment de l'enquête : sans remettre en cause que des A.C. puissent faire des procédures, ils veillaient dans leurs tâches de contrôle à ce que les chefs de poste et leurs adjoints ne se soustrayent pas à un minimum de travail de terrain et d'horaires de nuit. Nous avons même pu constater que certains faisaient l'objet de remarques écrites. Derrière les politiques régionales, on constate donc qu'il y a d'autres facteurs qui interviennent dans l'ambiance d'une brigade et dans l'identité au travail.

2 - L'hétérogénéité de la division du travail dans les brigades

En fonction des missions propres aux unités, à l'effectif, au rapport numérique contrôleurs/agents de constatation, la division du travail peut prendre des formes très variables. Comme nous l'avons déjà évoqué, dans les petites brigades la distribution des rôles est le résultat d'une négociation au sein de l'escouade entre les aptitudes de chacun et les aspirations de tel ou tel à prendre en charge une tâche particulière.

L'autonomie dans le travail est très liée aux conditions de l'exercice du métier. Dans les grosses brigades touristiques, la concentration des effectifs lors d'un contrôle entraîne une parcellisation des tâches : elle accroît la probabilité qu'un cadre B soit présent au moment de la découverte d'une infraction ou lors d'un litige entre un douanier et un voyageur. On pourrait supposer que la distinction entre les cadres B et les cadres C soit davantage statutaire qu'opérationnelle. L'observation sur le terrain montre à l'évidence qu'il n'en est pas ainsi : non seulement les contrôleurs se sentent investis d'un rôle d'arbitre mais ils sont souvent perçus par les usagers comme des recours ; tout y contribue, les apparences vestimentaires, par exemple la tenue civile, la présentation d'une carte professionnelle, ou encore la distribution spatiale, le contrôleur étant généralement en retrait ou à l'intérieur d'un local.

"Ça ne m'intéresse pas d'ouvrir des valises, ça ne m'intéresse pas. Régler des contentieux, des litiges entre les passagers et les agents, ça, ça m'intéresse mais ouvrir la valise ça m'intéresse pas. Bon, je le fais de temps en temps, je n'aime pas rester les bras croisés alors je le fais mais ça ne m'emballe pas." (femme, contrôleur, 27 ans)

Cet entretien montre que s'opère également une hiérarchisation des tâches, une division de type "cols bleus-cols blancs" qui conduit les contrôleurs à s'exclure des tâches considérées comme peu gratifiantes.

Dans les brigades mobiles, le chef d'escouade est considéré comme un pair, sa légitimité vient le plus souvent de l'ancienneté ou de l'expérience. Il arrive même que cette fonction soit

exercée à tour de rôle. Le collectif de travail fonctionne indépendamment d'un ordre hiérarchique, le chef d'escouade a l'initiative, mais négociée, de son itinéraire et la responsabilité de rendre compte au retour de l'activité. En poste fixe, le contrôleur occupe de fait une position hiérarchique qui peut conduire, parfois, à une déresponsabilisation des agents chargés du contrôle.

"Moi, je laisse entièrement libre le choix des points de contrôle au chef d'escouade sauf quand il y a une opération programmée, genre contrôle immigration, pour tout le reste je leur laisse une totale liberté. Je crois que les gens sont suffisamment adultes pour savoir ce qu'ils ont à faire. Ce ne sont pas des novices, ils n'ont pas besoin d'être guidés, ce sont eux qui doivent savoir ce qu'ils doivent faire." (homme, chef de poste, 47 ans)

Dans les brigades de surveillance, la plupart des contrôleurs sont absorbés par des tâches de gestion ou par une permanence au poste, ce qui les oblige à réduire leur engagement sur le terrain. Malgré tout, lorsque le chef d'escouade se trouve être un cadre B, il devient alors un animateur d'équipe au même titre que ses collègues agents de constatation qui occupent ces fonctions.

Dans les unités importantes en effectifs, notamment à Roissy, les éléments de différenciation du travail sont plus mobilisés. On peut constater des rigidités plus grandes dans les attributions des différentes catégories, celles des contrôleurs étant elles-mêmes limitées par rapport aux prérogatives du chef de poste et de ses adjoints. Le souci de contrôle y est plus développé.

"Quand vous êtes sur le terrain dans n'importe quel autre site, on fait tout de A à Z, on est vraiment tous des agents des douanes, tandis qu'ici non. Ici, il y a des larbins, c'est peut-être un peu dur comme mot, ici, si vous prenez des initiatives, on va vous dire non. Quand on met une amende, on a le droit jusqu'à 2000 francs, ensuite il faut appeler le contrôleur de permanence. Lui aussi a un droit, ensuite il y a le chef de poste, ensuite il faut appeler le chef de sub. Sur la frontière, je mettais 16.000 francs, j'appelais personne, je n'allais pas rentrer à la brigade, téléphoner et réveiller tout le monde. Ils ont mis des verrous un peu partout⁶ et en mettant ces verrous forcément ils n'ont pas fait que du bien. Pour revenir en arrière, maintenant c'est un pli qu'ils ont pris. N'importe quel agent à l'école des douanes fait son stage, et est apte à mettre une amende, rédiger un P.V., tandis qu'ici non, les agents ne servent qu'à fouiller les valises, à faire de la détaxe, à faire le tri, en dehors de ça on appelle les contrôleurs. On appelle les taxateurs, alors nous, on est là, quand les gars ont trouvé une

⁶ Pour éviter la corruption (ndlr.)

affaire, ils viennent nous voir, ils nous donnent les éléments et nous, on rédige les P.V. des affaires qu'ils trouvent." (homme, contrôleur, 40 ans)

Dans certains cas limites, comme la B.T.S. Sud de Marseille, la division du travail est telle que l'on peut parler de parcellisation des tâches. En raison notamment du grand nombre de contentieux, de la pression des usagers liée à l'attente au filtre, lorsqu'un agent de constatation ou un maître-chien découvrent des marchandises non déclarées, ils remettent l'affaire au contrôleur et se remettent aussitôt à la fouille des véhicules suivants. Dans ces fonctions, la pénibilité du travail est particulièrement élevée, les temps morts inexistant, dans des conditions de bruit et de pollution importants alors que les affaires sont routinières.

L'analyse des discours indique également que nombre d'agents, notamment les contrôleurs, ressentent une dévalorisation des fonctions d'encadrement à cause d'une augmentation des effectifs de cadres. Dans certains cas, ils se retrouvent relégués dans des activités qui étaient autrefois exercées par des personnels non cadres.

"Il y a une époque, on avait vraiment des responsabilités, enfin, à mon échelon. Maintenant, il y a une dévaluation de tous les grades en douane, c'est comme ça, je ne sais ce que c'est dans les autres administrations. Ici, il y a une dévaluation de toutes les fonctions, ce qui fait qu'un inspecteur autrefois s'occupait de 80 bonhommes. Maintenant, il en a 30 à s'occuper. La fonction de chef de poste ou de contrôleur a été dévaluée par rapport à l'époque où je suis rentré en douane. Des contrôleurs, il y en avait très peu. A l'époque, ils avaient des responsabilités, maintenant, dans une brigade, on se sent dirigé par l'inspecteur alors qu'il n'a pas à rentrer dans certains problèmes." (homme, contrôleur, 45 ans)

3 - Les spécialisations au travail : le cas des femmes

Dans la mesure où il s'agit d'un métier dont la féminisation est récente, il semble intéressant de chercher à savoir si le vécu des femmes concernant les relations au travail et le contenu des tâches qu'elles effectuent diffère de celui des hommes. Généralement⁷, ces différences proviennent essentiellement de l'émergence de spécialisations féminines. En douane, on observe deux types de spécialisation dont l'une est choisie et l'autre plutôt contrainte ou en tout cas émane de l'organisation du travail.

Pour adapter leurs horaires à ceux de leurs enfants, les femmes recherchent en général un emploi à temps partiel mais dans le cas qui nous occupe, le temps partiel ne peut résoudre

⁷ A. M. GROZELIER et A. LABOURIE-RACAPE, L'accès des femmes aux emplois traditionnellement masculins, *Travail et emploi*, n° 25, 1985, pp 55-66.

tous les problèmes suscités par le travail en horaires décalés puisque par définition, le cycle de travail n'est pas régulier. En douane, les emplois de secrétariat remplissent cette fonction, permettant d'assurer la présence à la maison de la mère aux heures d'entrée et de sortie d'école, parfois au déjeuner et le mercredi. Cependant, ces demandes sont parfois directement motivées par le vécu particulier des conditions de travail produit par les charges familiales et domestiques qui incombent traditionnellement aux femmes. Les demandes de travail domestique ne sont pas nécessairement les plus faibles durant les moments de récupération. Il en résulte une fatigue excessive, une tolérance moins grande aux effets physiologiques du travail décalé.

Il faut cependant noter que les demandes pour ce type d'emploi sont loin d'être très répandues puisqu'il existe des brigades où il est difficile de pourvoir ces postes, les agents préférant s'en tenir aux horaires décalés.

Dans certains cas, qui semblent ponctuels et liés essentiellement à des phénomènes de génération, l'insertion des femmes dans l'organisation du travail est marquée par une disparité de traitement, et plus précisément, une utilisation partielle des compétences et une dérive vers des tâches supplémentaires. Certains entretiens révèlent une exclusion des tâches considérées comme les plus gratifiantes.

"Puis il faut me laisser faire les choses, c'est pas parce que je suis une femme que je ne suis pas capable de coller un mec sur le carreau, c'est le cas de le dire parce que ça je l'ai ressenti plusieurs fois. Si on doit repartir avec un délinquant, qu'il faut prendre la voiture du gars, et le gars à côté, bon on ne me laissera pas faire ça facilement parce que je suis une femme. Justement, on trouve ça normal que je fasse des nuits, je trouve ça normal de faire la même chose qu'eux." (femme, agent de constatation, 32 ans)

Cette exclusion de certaines tâches s'accompagne parfois d'une forte pression à accomplir des activités qui représentent une dérive vers des missions plus traditionnellement féminines comme cantonner les femmes dans des tâches de secrétariat lors des auditions, ou les envoyer chercher les repas :

"De toute façon, quand il arrive souvent une affaire, vous savez à quoi je suis bonne, à faire la bouffe souvent, c'est ça, alors on ne me dira pas de prendre une audition, de faire une audition alors que j'adore ça, ben qu'est-ce qu'on va manger Mme X, vous voulez pas aller chercher des frites. C'est le travail d'une femme, c'est dingue. Alors que je pourrais aussi bien auditionner un type, lui poser des questions, comme on fait quoi." (femme, agent de constatation, 32 ans)

Toutefois, ce genre de dérive semble limité. Il n'est possible que dans une organisation du travail peu divisée, dans laquelle théoriquement chacun peut être amené à prendre en charge n'importe quelle tâche. Par contre, dans les brigades où le travail est divisé, les attributions individuelles sont davantage formulées ce qui limite les spécialisations internes. Il est également lié à l'âge moyen des effectifs et donc plus présent dans les brigades les plus anciennes. De plus, les difficultés que peuvent rencontrer les femmes avec leurs collègues masculins sont en partie transitoires. Un groupe préalablement constitué autour d'un ensemble d'habitudes et de pratiques communes aura tendance à les tenir à l'écart, leur faisant par exemple sentir l'ambiguïté de leur place de femme seule dans un groupe d'hommes. Mais ce type de phénomène a d'autant moins tendance à perdurer, il aura même d'autant plus tendance à disparaître que la part des femmes dans les équipes de travail augmente. C'est sans doute la raison pour laquelle il n'est pas fait mention de tels problèmes dans les brigades où l'effectif féminin est important. Les femmes en douane reconnaissent cette évolution parallèle à la féminisation de l'administration.

"C'est vrai qu'en surveillance, il y 5-6 ans, on s'était un peu battu pour qu'une femme accède à la permanence. C'était hors de question. Il était hors de question qu'il y ait une femme à la permanence. Déjà au départ, quand les femmes sont entrées en surveillance, je me rappelle que dans le Nord, il y a des hommes qui évitaient de travailler avec nous la nuit. C'était terrible. Mais les mentalités ont évolué. Et là non, il n'y a pas de problèmes. Et quand je remplace le chef de poste, je pense qu'il n'y a pas de différences. Quand X leur demande quelque chose ou moi, il n'y a pas de différence."(femme, contrôleur, 38 ans)

Nous reviendrons plus loin sur l'identité au travail. Il apparaît globalement que la division du travail tend à s'accroître dans de nombreuses brigades, ce qui peut renforcer les impressions de pénibilité et d'insatisfaction au travail. Celles-ci peuvent cependant être compensées par des dynamiques propres à certaines brigades, ou des formes de sociabilité. On distingue des stratégies individuelles pour sortir de ce contexte, le recours à la spécialisation étant souvent perçu comme potentiellement générateur d'autonomie. On dénombre de nombreuses fonctions très spécifiques : les maîtres-chiens, les aviateurs, les agents des B.R. , les motards, et les garde-côtes qui sont les seuls agents spécialistes que nous avons étudiés dans le cadre de cette recherche.

4 - Les garde-côtes : un service de spécialistes

Le public semble aujourd'hui familiarisé avec la polyvalence de la douane. Du moins devrait-il l'être, car, au cours de ces dernières années, les médias se sont chargés de présenter,

de manière parfois très spectaculaire, l'image du douanier engagé dans des opérations de détection des évasions de capitaux à l'étranger, ou luttant contre les trafics de drogue ou d'armes, surveillant les zones de pêche, attentif à déceler les contrefaçons, contribuant à stopper l'immigration clandestine et plus récemment les importations de déchets. Le fonctionnaire de cette administration est sollicité aussi bien sur terre, que dans les airs ou en mer. Le service des garde-côtes reste sans nul doute une composante importante de cette polyvalence. En tant qu'observateurs extérieurs, et originaires d'une région où la frontière terrestre représente encore l'essentiel du champ d'activité des "gabelous", nous saisissons rapidement la signification de l'expression "douane avec un s". A l'intérieur du monde douanier, les garde-côtes font figure de marins aux tâches bien spécifiques. La formation professionnelle est dans un premier temps la même que celle des collègues qui choisissent "la ligne". A l'issue de cet enseignement, différentes spécialisations peuvent être demandées. Les hommes de pont suivent un stage pratique de 4 mois à La Rochelle et passent les permis (A et B). Les mécaniciens sont formés à Toulon. Le brevet élémentaire s'étale sur une durée de deux mois, le brevet d'aptitude technique sur 6 mois et le brevet supérieur concentré sur une année. Les chefs de quart suivent un stage de présélection de 4 mois et se rendent ensuite à Brest dans la Marine Nationale durant un semestre.

La question des conditions de travail de ces douaniers renvoie dans un premier temps à la nature même du travail, diamétralement opposée à tout ce qu'on avait pu observer auparavant. Les garde-côtes exercent l'activité douanière sur un bateau et connaissent les conditions de vie des marins. Les vedettes que nous avons visitées réunissaient toutes les caractéristiques des bateaux modernes : puissance des moteurs, matériel de pointe pour la navigation, intérieur agréable et confortable, etc. A ce sujet, les agents tiennent à souligner l'évolution du matériel dans les brigades que nous avons visitées :

"Les évolutions des bateaux ? Une nette amélioration depuis que je suis entré en douane. Aussi bien au niveau du matériel qu'au niveau du bruit. Et je pense surtout au problème du bruit. Ah oui, toute une évolution ! Le bateau était très bruyant et sans climatisation. Quand on allait se coucher, on avait seulement quatre couchettes mais on sortait à cinq. Automatiquement, il y en avait un d'entre nous qui devait dormir par terre avec un matelas. Enfin, on ne se plaignait pas à cette époque. Mais, quand on voit ce qu'il y a maintenant, la climatisation, la télévision, c'est vraiment autre chose."(homme, contrôleur divisionnaire, 52 ans)

A l'intérieur de ces vedettes, la parcellisation des tâches semble relativement importante. On peut distinguer les chefs de quart (commandant et second) à la navigation, les hommes de pont appelés aux abordages et contrôles divers, les mécaniciens dans les machines et enfin le

cuisinier. Il arrive bien souvent qu'un mécanicien participe à la manoeuvre de la vedette ou même tienne la barre. Le cuisinier est un personnage important dans la vie du bateau. Il exerce cette activité à temps complet et contribue pour beaucoup à l'ambiance conviviale qui règne au sein des vedettes. Lors de notre sortie en mer, le cuisinier nous expliquait que sa tâche demandait beaucoup de psychologie en raison des difficultés à satisfaire tout l'équipage à chaque repas. Son rôle est important car il passe son temps au service des autres. Et, au moment des repas, les agents se rassemblent autour de la table et le climat de convivialité renverse les barrières hiérarchiques et soude l'équipe. Ainsi, la parcellisation des tâches lors des déplacements n'est pas contradictoire avec une forte identité collective des garde-côtes en général. Cette identité collective dépasse les positions professionnelles et a permis, il y a quelques mois, l'obtention de primes pour certaines catégories de marins suite à des mouvements sociaux déployés sur toutes les côtes de l'hexagone, et soutenus par toutes les catégories de marins. La revendication se basait sur les principes de prise en considération des responsabilités et risques lors des sorties en mer.

La convivialité à l'intérieur du bateau s'explique en partie par un attrait commun de la mer. Ces douaniers n'hésitent pas à rappeler qu'ils se sentent tout d'abord marin. La nature même des missions des garde-côtes touche un champ plus large que celles du douanier de la "ligne". On pense notamment à toutes les missions de type "service public" comme les sauvetages en mer par exemple. Les garde-côtes développent par conséquent des activités polyvalentes. D'autres spécificités comme plongeurs ou radios sont requises à l'intérieur de ces brigades. Elles donnent droit à des primes et légitiment parfois l'existence du corps : récemment, des chaînes de télévision ont présenté l'action des garde-côtes de Méditerranée face aux pilliers d'amphores au large de Marseille.

Une autre caractéristique de ce service réside dans l'organisation générale de la vie de la brigade et des problèmes que peut poser la spécialisation. A Marseille, par exemple, les fonctions de chef de quart ou de mécanicien demandent un temps de navigation et de présence en mer, auquel il faut ajouter les périodes d'activité sur terre. Ainsi les mécaniciens sont rappelés, à l'issue des sorties, pour les éventuelles vidanges ou maintenances diverses des machines. La gestion "administrative" de la brigade revient souvent aux chefs de quart (commandant ou son second). Ce phénomène favorise le cumul d'heures pour une catégorie du personnel. A l'opposé, les hommes de pont, en plus grand nombre, connaissent parfois des retards d'heures de service en raison de problèmes matériels. Par exemple, la réparation d'une vedette qui demande souvent beaucoup de temps est un facteur de retard.

" Le problème des heures d'avance, pour ma part, c'est définitivement irrésolu. On est au même régime que les terrestres avec les mêmes contraintes d'heures. Sur les bateaux, le commandant, le second, les chefs de quart et les mécaniciens ont la gestion de la mer, du

bureau et des machines. Demain, je suis ici au bureau. Les autres n'y seront pas. Et, ça s'accumule, ça s'accumule. A long terme, ça s'additionne et on ne peut plus les récupérer car les missions continuent. Ou alors, au niveau des effectifs, il faudrait plus de chefs de quart et de mécanos." (homme, contrôleur, 35 ans)

La particularité de l'activité des "douaniers de la mer" s'illustre également dans la cote de service. Les longues vacations de 36, 48 heures et même plus, dans le cadre des opérations spéciales, sont inhérentes à la nature même du travail et du matériel utilisé. En premier lieu, il paraît important d'insister sur la fatigue occasionnée par les conditions d'exercice du métier sur de telles périodes. Les voyages en mer fatiguent et nous avons pu le constater lors d'une sortie en mer. Cependant, un service de relève est assuré et permet à chacun de se reposer.

"L'hiver, beaucoup de missions sont difficiles avec les coups de vent, les coups de mistral. On tente de faire le maximum. Comme on travaille beaucoup sur renseignement, on est amené aussi l'hiver à aller chercher des bateaux en mer. Il s'agit des bateaux que l'avion a repéré. Ça fait partie de notre travail. L'initiative du chef de quart compte énormément. S'il a envie d'aller chercher un bateau non signalé, on y va et je peux vous dire que ça arrive souvent. Mais les conditions climatiques on les ressent plus. La météo, c'est un paramètre important." (homme, agent de constatation, 35 ans)

Les garde-côtes sont amenés à quitter leur domicile pour des périodes relativement longues. Il leur incombe alors de mettre en oeuvre des stratégies pour résoudre les éventuels problèmes qui surgiront dans la famille durant leur absence. Les longs temps de repos à l'issue des sorties en mer sont les contreparties de ces contraintes. Le système de primes et le regroupement des heures attirent indéniablement beaucoup d'agents. Mais ce service, dans ses spécificités notamment, reste uniquement accessible à des amoureux de la mer et dont le métier de marin constitue une vocation.

"En ce qui concerne les conditions de travail, pour la partie qui me concerne, je suis tout à fait satisfait. Disons qu'il y a encore de petites améliorations à faire. Mais, au coup par coup, on les obtient. Sinon, le travail de garde-côtes en lui-même, je le trouve intéressant. Aussi bien pour le régime horaire, pour le régime de travail que pour la spécialité en elle-même. C'est satisfaisant. Il y a tout le travail purement douanier. Mais, il y a aussi toute la collaboration avec les autres administrations comme la pêche, la protection des fonds marins, les affaires maritimes, etc. On a aussi toute la partie sauvetage. C'est très diversifié quoi !" (homme, contrôleur, 35 ans)

L'intérêt au travail et les savoirs professionnels sont des thématiques que nous développerons dans les lignes suivantes. Chez les garde-côtes, nous avons trouvé plusieurs éléments susceptibles d'enrichir nos analyses. L'intérêt au travail est manifeste, et les savoirs très diversifiés. Ici, plus qu'ailleurs, la perception du vécu des conditions de travail est liée à la part d'autonomie et d'initiative laissée à l'agent ainsi qu'à la représentation générale du métier, de la nature des missions et plus loin d'une certaine reconnaissance.

5 - Modes d'apprentissages et savoirs professionnels

De toutes les professions liées à la sécurité intérieure, en douane la place des savoirs théoriques revêt beaucoup d'importance tant pour le recrutement que pour les promotions. Actuellement, une grande majorité des agents de constatation recrutés sont surqualifiés eu égard aux diplômes exigés. Ensuite, l'importance des concours dans la poursuite des carrières conduit souvent les agents à retourner sur les bancs de l'école et à prendre sur leur temps de loisirs pour préparer les épreuves.

En raison de la complexité du code des douanes, et des différents registres sur lesquels sont susceptibles d'intervenir les douaniers, les différents dispositifs de formation, initiale et continue, sont plus axés sur des savoirs procéduraux que sur des savoirs uniquement théoriques⁸. Les savoirs procéduraux en douane vont porter sur les façons de faire, les modalités d'agencement des procédures douanières et les manières dont elles fonctionnent. Dans cette situation et pour atteindre ce résultat, que faut-il faire ? Quand faut-il le faire et de quelle façon ? La maîtrise d'une procédure d'action permettant d'obtenir à coup sûr le résultat visé !

Concernant les questions de la formation, les discours sont unanimes : le métier de douanier ne s'apprend pas à l'école. Pourtant, de toutes les professions liées à la sécurité intérieure, la place des savoirs théoriques en douane revêt beaucoup d'importance tant pour le recrutement que pour les promotions. Actuellement, une grande majorité des agents de constatation recrutés sont surdiplômés. Ensuite, l'importance des concours dans la poursuite des carrières conduit souvent les agents à suivre des formations lourdes, plus scolaires.

⁸ Un auteur comme G. MALGLAIVE (*Enseigner à des adultes*, P.U.F, 1990) distingue savoirs théoriques et savoirs procéduraux. Les savoirs théoriques s'acquièrent en dehors de l'action et font connaître les lois d'existence, de fonctionnement et de constitution du réel. Les savoirs procéduraux sont des enchaînements d'opérations, des règles et conditions à respecter pour obtenir les effets voulus et n'obtenir qu'eux. Ils s'organisent en plans d'action et constituent lorsqu'ils sont formalisés, ce qu'on appelle des savoirs procéduraux.

La formation initiale à l'école des douanes de La Rochelle apparaît souvent aux douaniers plus comme un stage de découverte du métier que comme une réelle formation aux situations concrètes auxquelles va être confronté le surveillant. Notre recherche précédente sur la gestion de l'immigration irrégulière nous avait bien montré que le thème de la vocation, dans le cadre de l'entrée dans l'administration, était absent du discours douanier. Le terme de hasard était souvent mis en avant. Les nouvelles recrues ont donc l'impression de suivre une formation abstraite et trop théorique du métier de douanier. Ils font la découverte d'un "monde nouveau" et gardent surtout en mémoire leurs premières expériences de terrain lors du stage en brigade.

"On a une formation préliminaire à la Rochelle. Ça dure environ 3 mois, 3 mois et demi. Alors, les cours sont basés sur la législation, tout ce qui est immigration clandestine, etc. Une formation adaptée à notre grade où on nous parle de la douane en général. En réalité, c'est pas vraiment approfondi. Ensuite, viennent les mesures de sécurité. On apprend le tir, les différentes armes et la recherche de la fraude." (femme, agent de constatation, 25 ans)

Pour beaucoup de douaniers, la véritable formation passe par le compagnonnage, par la transmission par les anciens de savoir-faire issus de l'expérience. Ces savoirs pratiques disent, de manière à vrai dire parfois approximative, ce que théories et procédures codifiées ne peuvent pas dire. Dans le métier de douanier en surveillance, la théorie reste souvent impuissante, ne serait-ce que provisoirement, et doit être relayée par un autre type de savoir, directement issu de l'action et du contact aux anciens, de ses réussites et de ses échecs, de ses contraintes et de ses aléas. En douane, l'expérience est une grande génératrice de savoir-faire. Et, dans la majorité des cas, l'activité n'est pas solitaire mais collective. Il s'agit bien d'une "co-action" impliquant des partenaires et donc une organisation, une répartition des tâches exercées en commun pour obtenir des résultats en termes de contentieux. Ainsi, le rôle des anciens est particulièrement important dans ce modèle qui fait penser à celui des compagnons.

"On apprend véritablement son métier lorsqu'on est sur le terrain. Les indices, les questions à poser, à ne pas poser. Comment faire pour poser ces questions ! Apprendre à distinguer des véhicules intéressants. C'est pas à l'école que l'on va apprendre tout ça. Mais, c'est vraiment sur le terrain et aux contacts des autres agents. A l'école, on vous présente des cachettes bien précises. Ce qu'on vous enseigne à l'école, c'est beaucoup de théories. Les rédactions de procès verbaux. Sur le terrain, on ne rencontre pas la même chose. Il faut savoir interpréter la voiture, la contrôler et poser les questions aux voyageurs." (homme, agent de constatation, 34 ans)

Le savoir pratique peut désigner aussi les gestes singuliers de l'activité, ce que les anglosaxons appellent les "skills", terme souvent traduit par "habiletés". C'est la possibilité de produire les actes de la pratique, et de le faire avec adresse et dextérité. De l'ordre du relationnel, ces savoirs appellent toute une "dramatique". On peut prendre l'exemple des opérations de contrôle qui sont l'occasion de jeux de rôle entre les agents de constatation et les contrôleurs. Pour dédramatiser la relation souvent tendue entre le contrevenant et l'agent qui est à l'origine du constat, celui-ci fait appel au cadre B présent sur le terrain comme médiateur. Ce dernier, qui revêt souvent une tenue vestimentaire spécifique, une tenue civile ou des galons suivant les brigades, joue le rôle de recours alors qu'il ne fait qu'intervenir en appui de l'agent de constatation. Le fait de savoir bouger, poser sa voix, maîtriser son agressivité, improviser et décoder les signes corporels constituent les "skills" spécifiques de cette profession.

Contrairement au métier de surveillant de prison, l'expérience est ici cumulative. A. Chauvenet, G. Benguigui et F. Orlic avaient montré que le métier de surveillant en milieu pénitencier relevait moins d'une compétence technique, au sens de technicité formalisable perçue comme un art fondé sur des qualités personnelles et l'expérience, que d'un savoir-faire en actes qui ne peut s'acquérir que par l'expérience, sur le tas⁹. Les auteurs s'appuient sur des citations où les surveillants insistent sur l'expérience personnelle, sur la capacité individuelle à établir une relation avec les détenus.

Dans le cas des douaniers, le mode d'apprentissage du métier passe d'abord par les anciens, l'expérience des autres. La place de l'individu dans le collectif de travail est donc au coeur de l'analyse de la professionnalité entendue comme ensemble des compétences caractérisant les membres d'un groupe professionnel donné.

Les douaniers font souvent référence au "flair", quand il s'agit de cibler tel ou tel véhicule. On peut considérer en fait qu'il s'agit d'un savoir d'expérience, résultat d'un construit de pratiques et d'intuitions diverses souvent liées à des affaires antérieures. Il en est ainsi des caches, des attitudes corporelles, des points de passage en extrême frontière.

"Certaines personnes ont un comportement étrange quand ils arrivent au niveau du filtre de police. Ce qui fait qu'on les a en face de nous ! On les observe avant qu'ils aillent rechercher leurs bagages. Il y en a qui sont plus nerveux que d'autres. On en voit qui bougent. Et puis, ils ont des gestes particuliers. Alors, on les repère. Lorsqu'ils arrivent avec les valises, on les questionne. Et puis, on a la chance de tomber sur le bon coup ou pas. C'est en quelque sorte un genre de ciblage qu'on effectue. Le nombre de bagages qu'ils ont avec

⁹ G. BENGUIGUI, A. CHAUVENET, F. ORLIC, *Le personnel de surveillance des prisons*, rapport CEMS, Paris, 1990.

eux aussi ! La provenance des vols ! Les vols des Antilles qui viennent de l'Amérique du Sud, on approfondit." (homme, contrôleur, 40 ans)

Les chefs de poste soulignent l'importance de la transmission des savoirs par les anciens et expliquent parfois le peu de résultats de certaines brigades par le départ des agents les plus expérimentés. Naturellement, la force des savoirs d'expérience est souvent contestée par les jeunes diplômés qui font valoir d'autres formes de qualification. A Marseille, nous avons été confrontés à une situation particulièrement éclairante concernant les rapports de génération.

Nous avons accompagné une escouade qui intégrait deux jeunes agents le jour même. Dans le véhicule, nous avons assisté à une discussion très vive opposant les jeunes recrues à un ancien de la brigade sur le thème de la compétence. Ce dernier, lors de la visite d'un cargo à quai quelques instants après, fut à l'origine de la découverte de trois caches différentes. A chaque fois, nous avons pu constater des marques d'étonnement de ces jeunes agents lorsqu'ils rendaient compte au responsable de la brigade, installé dans le bureau du commandant, de ces découvertes dans des endroits très difficiles d'accès, notamment dans les conduites d'aération de la salle des machines. Plusieurs heures après, l'agent à l'origine des contentieux étalait sa satisfaction d'avoir démontré son savoir-faire. Cette situation permet de comprendre que dès les premières semaines de travail, les jeunes douaniers sont amenés à accepter une place dans un collectif de travail où la compétence domine la qualification, les savoirs procéduraux ne pouvant être que le prolongement d'une découverte qui relève avant tout d'une compétence acquise sur le terrain. La connaissance des trafics locaux s'avère souvent décisive.

CHAPITRE 2 - Diversité des missions, sélection des tâches et conditions de travail

Le travail douanier à l'instar des constats faits par D. Monjardet sur la Police urbaine¹⁰, est une activité où la sélection des tâches est importante surtout dans les brigades de surveillance. Les conditions de travail sont aussi contingentes du dynamisme des escouades et du rapport des agents aux missions qu'ils doivent accomplir.

Pour prendre un exemple, le temps consacré lors d'une sortie sur un point de contrôle, à se nourrir peut être extrêmement variable. Dans certains cas, des agents vont consacrer un temps non négligeable à "casser la croûte", alors qu'ils ont déjà pris un repas avec leur famille avant de prendre leur service pour "passer le temps" alors que dans d'autres cas la motivation à faire des "contentieux" ou la forte pression hiérarchique, peut amener les agents à négliger de prendre le temps de se nourrir à des moments cruciaux pour l'équilibre physiologique.

"Moi, par exemple, si je fais 7-13, je reviens à 13h. Je me couche, je ne bouffe pas, j'ai pas faim de toute façon. On est complètement décalé au niveau des horaires, et puis on vit tellement sur les nerfs que bon. Je pense que ce n'est pas pareil pour mes collègues masculins, je ne pense pas. Moi, quand j'arrive quelquefois, c'est moi qui doit faire la bouffe si mon mari ne l'a pas fait, faut que je m'occupe des gosses qui repartent à l'école à 13h30, c'est dingue. Si je fais 13-19, j'arrive encore à m'arranger, à mettre une des deux à la cantine, mais la plus petite n'a pas de cantine. Il faut donc que j'aille la rechercher à l'école à 11h30, à 11h45 je vais chez moi, il faut que je saute dans mon uniforme, que je prépare à manger, il arrive 12h15, je ne peux pas manger. Donc, qu'est-ce que je fais? Je prends des sandwiches l'après-midi, beaucoup de chez nous mangent des sandwiches l'après-midi". (femme, agent de constatation, 32 ans)

Les stratégies des agents peuvent aussi varier en fonction des générations. Dans le cas d'une Brigade de Surveillance portuaire, nous avons pu relever un clivage entre les jeunes et les plus anciens. Les premiers privilégient le contrôle en mer car ils ont la perspective de passer ensuite garde-côtes, même si leur petite vedette ne permet que des contrôles dans la rade sur des petits bateaux de plaisance avec à la clef des contentieux limités, essentiellement fiscaux. Les anciens sont plus attachés au contrôle des cargos à quai, qui certes, est un travail plus pénible car les cachettes se situent souvent dans des endroits sales et peu accessibles. Par exemple, des canalisations d'aération dans la salle des machines. La pénibilité est donc aussi

¹⁰ MONJARDET (D.) et alii, *La police quotidienne, éléments de sociologie du travail policier*, ronéo GST, Paris, 1984.

un choix des agents, un arbitrage entre une logique de résultats et les goûts et aspirations dont les agents peuvent être porteurs.

"C'est vrai que c'est plus agréable d'être sur les bateaux que de fouiller dans les machines. Il faut être sincère. Et, les machines, on y reste pas longtemps. Mais, c'est vrai aussi que ce n'est pas forcément le boulot de marin qu'on nous a enseigné lors du stage." (femme, agent de constatation, 28 ans)

La pénibilité des conditions de travail est au coeur d'une transaction entre un cadre organisationnel et un mode de vie résultat de facteurs liés à l'insertion de l'agent dans un environnement donné. Les facteurs personnels ainsi que les spécificités locales ont déjà été évoqués de différentes manières. Concernant les aspects organisationnels, le passage d'équipes de travail à des équipes de repos a produit une transformation importante des repères temporels et des rapports professionnels.

"Oui, vous voulez parler des équipes de travail et des équipes de repos. Effectivement nous avions auparavant des équipes de travail. Les agents qui composaient l'équipe, il pouvait y avoir 5-6 agents au sein de la même équipe, travaillaient toujours ensemble. Ils pouvaient savoir un an, deux ans à l'avance ce qu'ils allaient faire car il y avait une certaine régularité...et ils avaient leurs repos. Disons qu'au niveau familial, personnel, ça permettait de pouvoir s'organiser, de prendre rendez-vous tranquillement chez le médecin pour sa femme ou ses enfants, chez le dentiste, enfin n'importe quoi, rendez-vous avec l'enseignant... On savait qu'on allait être disponible. Tandis que maintenant ce n'est plus du tout le cas, ces équipes de travail se sont transformés en équipes de R.H. C'est-à-dire que les agents savent quand ils sont en repos, mais ils ne savent pas quel service ils vont faire, si bien que pour trouver une solution à ces difficultés, nous faisons la cote de service quinze jours à l'avance, de façon à ce que chaque agent sache ce qu'il va faire pour ainsi pouvoir s'organiser. Nous avons ouvert des enquêtes desiratas où, si un agent souhaite vraiment être disponible une matinée bien précise parce qu'il ne peut pas faire autrement, bon il précise dans les desideratas qu'il souhaite être disponible la matinée de tel jour et alors on le fait travailler l'après-midi ou on s'arrange. On a des solutions, il fait quand même son travail. Il fait quand même ses heures, mais on peut s'arranger comme ça. Et c'est vrai que là, ça a été dur. Des équipes de repos, de 4 nous sommes passés à 5, de 4 équipes de travail nous sommes passés à 5 équipes de repos, donc le rythme de travail a changé, si bien que nous avons 3 longues semaines qui se suivent, 2 semaines de 7 jours de travail qui se terminent par une semaine de 6 jours de travail, entre deux il y a les repos bien sûr. Pour 7 jours de travail, un repos de 2 jours, 6 jours de travail, un repos de 2 jours, donc après il y a des semaines plus courtes, 2

jours, 3 jours de travail, et repos. Mais c'est vrai que ces 3 longues semaines de travail qui se suivent, aussi bien des services de matin et de nuit, on peut faire aussi bien matin-après-midi-nuit, ce qu'on appelle les trois huit éventuellement, bon c'est vraiment usant, soit disant pour s'adapter à l'Europe de 93. Nous pensons qu'il y a d'autres raisons, mais enfin celles qui ont été avancées sont celles de la préparation et de l'organisation face à 93. C'est vrai qu'on essaye de moduler les services, de prendre en compte cette fatigue, de faire en sorte que. Avec l'ensemble des agents, on a déterminé le nombre de nuits à faire, que les agents pouvaient faire dans une semaine de 6 jours ou 7 jours, 1 ou 2, de façon à ce qu'il y ait un pourcentage d'heures de nuit à respecter, donc il faut arriver à un temps de service de nuit dans le mois, et cela amène à répartir les services de nuit sur les 5 semaines." (homme, chef de poste, 52 ans)

"Avant, c'était des équipes de travail, maintenant, c'est des équipes de repos, parce que avant on travaillait toujours avec la même équipe. Maintenant, les mêmes personnes qui sont dans la même équipe de repos sont toujours en repos en même temps, mais par contre on travaille avec tout le reste de la brigade alors qu'avant il y avait quand même des équipes, ce qui fait qu'on ne se connaissait pas. On se connaissait de vue, mais on se connaissait pas trop trop bien quoi. Maintenant, on a des contacts avec tout le monde vu qu'on est amené à travailler avec toute la brigade, donc ça c'est un plus. Parfois on n'a pas trop envie de travailler avec certains, mais je suppose qu'il faut s'accommoder parce que sinon, ça va pas aller, on va causer déjà dès le départ, dire je ne vais pas travailler avec untel, bon ça va aller un moment mais après, je pense qu'on risque d'avoir un problème quand même, non je pense qu'ici, il n'y a pas trop de problèmes là dessus. On arrive plus ou moins à bien s'entendre tous, même si on a parfois des petits désaccords. Au début, ce n'était pas évident parce que ça cassait un peu le rythme qu'on avait, on était fatigué au début, mais maintenant...Oui, maintenant ça va mieux, on s'est habitué au rythme, même s'il y a parfois des semaines qui sont un peu longues. Avant, on pouvait prévoir sur un mois par exemple, parce qu'on savait déjà les vacances qu'on allait faire. On ne savait pas si on allait être en mobile ou en poste fixe, mais on savait déjà que tel jour on faisait un 13-20 ou un 5-13 ou une nuit ou un truc comme ça. Tandis que maintenant on ne le sait que 15 jours à l'avance donc si on a des rendez-vous chez les médecins ou quelque chose comme ça, il faut prévoir longtemps à l'avance et prévenir celui qui fait la cote pour qu'il prenne en compte tout ça, c'est ça l'inconvénient." (femme, agent de constatation, 29 ans)

L'étude comparée des différentes directions régionales retenues dans l'enquête indique cependant que les pratiques sont plus diversifiées qu'il n'y paraît. Si, dans certaines brigades, la composition des escouades varie constamment, dans d'autres, une stabilité et des

compositions préférentielles sont de rigueur. Le premier modèle a l'avantage de casser les habitudes routinières dans le travail tandis que le second privilégie la sociabilité et la régulation dans l'exercice du métier.

CHAPITRE 3 - Le désir de reconnaissance, l'intérêt au travail et les identités professionnelles

"Une profession est un métier qui a obtenu que ses praticiens disposent d'un monopole sur les activités qu'il implique et d'une place dans la division du travail qui les empêche d'avoir affaire à l'autorité du profane dans l'exercice de leur travail"¹¹. Cette analyse conçoit le "professionnalisme" comme une tentative collective de traduire un ensemble de ressources rares, des savoirs, en profits sociaux et économiques. De tout temps, l'administration des douanes a exercé la maîtrise des mouvements de marchandises, de capitaux et de personnes. Avec le droit de fouille, article 60 du code des douanes, les douaniers bénéficiaient d'une position de force sur le marché du travail. Pourtant, l'évolution du commerce international vers le libre-échange et la mise en place du marché commun ont fortement insécurisé les "gabelous" et renforcé le besoin de reconnaissance. Les missions ont évolué parallèlement à l'intégration européenne. La lutte contre le trafic de stupéfiants, le respect de la convention de Washington ont supplanté la lutte contre les contrebandes de tabac ou de café, ce que les agents appellent "la vieille douane".

"Donc on s'habitue. On s'adapte. On s'adapte, c'est le maître mot de notre administration. Nous nous adaptons. Notez qu'il faut bien s'adapter aux nouvelles conditions du contrôle, des recherches, etc. Enfin, je pense que dans le Grand Marché Européen quoi qu'on en dise, la douane a quand même son mot à dire, elle a quand même son rôle à jouer. Ne serait ce que par les missions qui lui sont dévolues comme je l'ai expliqué tout à l'heure au début de notre entretien en ce qui concerne les contrôles sanitaires ou phytosanitaires, ou les conformités avec les normes de sécurité, etc. Ne serait ce que par la protection des espèces animales, toutes ces choses là. On a quand même encore un rôle à jouer." (homme, agent de constatation, 31 ans)

D'une certaine manière, les menaces qui ont pu apparaître à un moment donné sur l'existence même des douanes ont créé une situation caractérisée par la remotivation et l'instinct de survie. Un grand projet collectif d'évolution s'est mis en place autour de nouveaux objectifs et une restructuration. Les douaniers vont faire du trafic de stupéfiants leur cheval de bataille. Par le recours aux médias, ils veulent démontrer qu'une Europe sans douaniers est vouée à l'extension d'importants fléaux touchant en particulier la jeunesse. La reconnaissance

¹¹ P. DESMAREZ, *La sociologie industrielle aux Etats-Unis*, Colin, 1986.

est devenue un véritable enjeu dans le contexte actuel. Dans ce cadre, la question de la perception des conditions de travail renvoie à toute la logique de l'identité professionnelle.

Nombreux sont les travaux sociologiques qui s'intéressent aux questions relatives à l'identité au travail des acteurs qu'ils étudient. Sur le marché du travail, ou dans l'entreprise, dans le cadre de l'action publique ou de la vie privée, la question de l'identité propre à un groupe professionnel demeure toujours actuelle. A l'instar de C. Dubar¹², nous tenons à dépasser ici l'opposition classique en sociologie entre individualisme et holisme. Nous traitons alors ensemble une identité collective constituée historiquement dans et par les processus sociaux et, les identités individuelles des douaniers construites dans et par les biographies et les interactions individuelles. De façon globale, les formes identitaires résultent d'une double transaction favorisant la socialisation professionnelle des individus. La transaction biographique est une sorte de négociation avec soi même et comporte un caractère profondément social. Il s'agit plus précisément du jugement d'autrui, jugement passé, qui est réactualisé. La transaction "relationnelle" ou "structurelle" concerne les relations entre acteurs au sein d'un espace structuré par des règles. Pour C. Dubar, elle engage toute une institution à travers les marchandages qui lient les individus pour une "politique" et leur contribution effective à sa réalisation, à la reconnaissance des institutions à l'égard des individus qui la servent et notamment à la rétribution qu'elle leur accorde sur le plan matériel et symbolique. Il y a identité car il y a reconnaissance de soi par les autres, celle ci est une conquête. Etre reconnu par autrui, cela met en jeu des processus affectifs (être aimé, détesté, admiré) qui influenceront sur la perception du métier et des conditions de travail. C'est à travers la présentation de soi, des autres, à travers les jugements de valeur de la hiérarchie et plus loin de la société que les agents des douanes vivront d'autant mieux des conditions de travail particulières.

Les agents en activité dans les frontières intra-communautaires semblent particulièrement touchés par ce besoin de reconnaissance. Ils sont très sensibles aux réflexions de certains usagers qui acceptent difficilement le contrôle douanier à l'intérieur d'un pays européen dans le contexte de la libéralisation des échanges.

"Quand on contrôle quelqu'un qui n'a rien à se reprocher, c'est pas toujours marrant. Auparavant les gens disaient "vivement 93 qu'on ne les voit plus!". Toujours la même litanie. On s'y fait à force. Au début ça choque un peu, mais on prend l'habitude. Oui, ça revient assez régulièrement. Bon, puis comme en plus nous c'est quelque chose qui nous inquiète toujours." (homme, agent de constatation, 32 ans)

¹² C. DUBAR, *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*. A. Colin, Col U., 1991

"Dans le début de ma carrière, l'administration des douanes était plus muette que l'armée qu'on a surnommé "la grande muette". Lorsqu'il y avait des résultats positifs, intéressants et qui apportaient la preuve de l'utilité, de l'efficacité de l'administration, les médias n'étaient pas utilisés pour en informer la population. La situation a changé maintenant." (homme, contrôleur, 30 ans)

La pénibilité du travail, si elle peut s'objectiver par les différents paramètres analysés dans les premières parties de cette recherche, reste donc très subjective et fortement liée aux identités professionnelles. Le douanier vise une reconnaissance sociale externe dans le cadre de la publicité faite autour des affaires. Sur un plan interne, les représentations et les jugements de la hiérarchie influenceront sur la perception du vécu du travail. Un agent qui se sentira soutenu et valorisé par ses supérieurs vivra d'autant mieux l'exercice de son métier. Il incombe alors au chef de poste, à l'inspecteur et à l'inspecteur principal de gérer les situations individuelles en développant les relations humaines.

"Les agents sont assez grands pour savoir qu'ils doivent travailler. Au départ, je suis peut-être assez malin pour les stimuler. Je ne suis pas partant pour tout centraliser sur un seul agent. Donner des connaissances et faire circuler l'information. C'est un maître mot. Pas question de tout cacher, de dire "s'il y a un petit problème venez me voir". Dire aux gens ce qui se passe, les former aussi, c'est le rôle d'un cadre B. Essayer de résoudre des problèmes. Je pense que quand les agents voient que vous êtes intéressé, fatalement ils s'intéressent. Et après il y a les scènes d'émulation. Il faut aussi essayer de faire jouer la concurrence. Ça fait partie du système. Si vous voulez que la brigade tourne, il faut être assez malin pour faire aller la concurrence." (homme, chef de poste, 38 ans)

"Si un agent travaille bien d'habitude et qu'il rend un moins bon travail, il a quelque chose. Ou il est fatigué, déprimé, etc. Ou, il a de gros problèmes. Il ne faut pas attendre la notation pour régler ses comptes. Il faut le prendre entre quatre yeux et lui dire "écoute, il y a quelque chose qui ne va pas, explique moi ! ". On s'explique, on voit si on peut lui apporter une aide. Déjà rien que le fait de s'intéresser à lui, ça peut régler 90% des cas. Ici, dans le service, j'ai vécu une situation difficile, quand un de mes collègues est parti. Il avait réussi son concours de contrôleur donc il avait quitté le service. Et la partie de service qu'il assurait, je l'ai confié à un autre agent. Cet agent a de grosses difficultés à y arriver, de grosses difficultés de confiance en lui. Bon là, je l'ai pris entre quatre yeux au départ et je lui ai dit de se prendre en charge, que j'étais derrière lui en cas de problèmes. C'était pas au moment de la notation qu'il fallait que j'écrive que ça n'allait pas. Il faut essayer de savoir pourquoi ça ne va pas. Je pense que rien ne remplace les rapports de confiance. Si vous faites

confiance à quelqu'un et que vous lui dites, généralement c'est extrêmement valorisant. J'ai eu la chance qu'on me fasse confiance à des moments de ma carrière." (homme, inspecteur, 46 ans)

Dans ce système, la position du chef de poste est centrale. Il est souvent amené à tisser des liens étroits avec ses agents et il contribue pour une large part à la sociabilité. Sa position de chef d'unité est chargée d'équivoque car, pour reprendre une formulation de la sociologie du travail aux Etats-Unis, il incarne "the man in the middle", l'homme de l'entre-deux. Tampon entre la hiérarchie et la base, il doit jouer d'astuces pour satisfaire les exigences de ses supérieurs et trouver des compromis avec ses subordonnés quand il s'agit de répondre aux requêtes individuelles (la difficile gestion de la cote de service en est une illustration). La personnalité d'un chef de poste et de son adjoint joue pour beaucoup dans l'ambiance générale qui règne dans les unités.

"On a une position un peu particulière parce qu'on est pratiquement le tampon entre la hiérarchie et l'effectif de base. Disons qu'on est obligé, plus ou moins de réceptionner et d'essayer de faire en sorte que les doléances des effectifs de base puissent être satisfaites. Et puis, disons, qu'on essaie de maintenir une ambiance, un climat tout à fait satisfaisant. Disons qu'il est tout à fait bénéfique à une activité normale et à l'évolution de la brigade. Mais, en contrepartie, on a quand même des impératifs administratifs et hiérarchiques à respecter avec tout ce que ça engendre. Il faut savoir manoeuvrer entre les deux. On est chargé de transmettre dans les meilleures conditions les doléances de la base dans les meilleures conditions à l'échelon hiérarchique." (homme, chef de poste, 49 ans)

Dans cette partie, nous avons bien vu que les principes généraux édictés par la douane en matière de répartition des tâches entre contrôleurs et agents autorisent une certaine variabilité dans l'organisation réelle du travail. A un extrême, on trouvera des agents qui assumeront l'intégralité d'une procédure douanière : il revient à celui qui a découvert l'infraction de prendre en charge la procédure en vigueur. A un autre extrême, l'agent se retrouvera cantonné à de simples tâches d'exécution, se bornant à constater la fraude et à signer le procès-verbal. Ces divers degrés de parcellisation des tâches ne sont pas sans effet sur l'intérêt au travail et la perception positive ou négative des conditions de travail. De manière générale, plus les tâches sont parcellisées, plus l'agent exprime sa frustration non seulement par rapport à sa motivation de recherche sur le terrain mais également par rapport aux connaissances apprises dans le cadre de la formation douanière à la Rochelle, qu'il a le sentiment de ne pas utiliser.

Enfin, l'apprentissage du métier est bien la résultante d'une expérience quotidienne au contact des réalités du terrain. Dans les discours des douaniers, on reconnaît que la maîtrise du travail est liée à un processus de transmission des connaissances. La formation initiale doit être complétée par un apprentissage sur le tas. Le "flair" du douanier est un ensemble d'aptitudes acquises dans l'exercice du métier au contact des anciens. Nos observations in situ nous ont permis de prendre conscience de l'importance de l'apport de ces personnes expérimentées : mieux que d'autres sans doute, ils savent "cibler", pour reprendre une expression du jargon douanier. Ils savent reconnaître une voiture "intéressante", une cache potentielle, une personne suspecte par son comportement. Leurs impressions sur la question des conditions de travail sont largement influencées par des représentations symboliques de ce que doivent être les missions douanières. Il est clair que l'identité professionnelle des agents se structure prioritairement autour de la lutte contre le trafic des stupéfiants, conçue comme une mission de "salut national". Des missions comme la mise en application de la convention de Washington, les problèmes de trafic d'armes suscitent également l'intérêt des agents, ceux-ci ayant l'impression de contribuer au bien public. Ils se dotent ainsi d'une éthique personnelle compatible avec une reconnaissance interne de leurs hiérarchie et externe du public.

CONCLUSION

Le rapport Roberge¹³ souligne comme phénomènes de rupture, la nature de certains services de travail qui se situent à des périodes ou à des heures fixées hors des temps normaux d'activité des fonctionnaires et même de la majorité des travailleurs.

Ces modes de travail sont ainsi décalés, non seulement par rapport aux pratiques professionnelles ordinaires, mais aussi au regard de l'organisation normale de la société fondée sur un fonctionnement à la période diurne et selon un rythme hebdomadaire faisant alterner l'activité et le repos de fin de semaine.

Le rapport souligne également qu'en matière de temps social, l'évolution des mentalités, l'élévation des niveaux de vie se sont prioritairement traduits par le primat accordé à la disposition de deux jours de repos consécutifs en fin de semaine. Le rapport indiquait que ce phénomène était si marqué que les coefficients de majoration rencontrés dans les services de météorologie étaient plus forts pour le travail de dimanche que pour celui effectué de nuit, les facteurs subjectifs et sociologiques modifiant ici les résultats qu'on pourrait attendre d'une prise en considération prioritaire des données objectives et physiologiques.

Dans le secteur privé et associatif, les travaux des jours fériés et du dimanche sont souvent traduits par des compensations financières.

Alors que ce rapport Roberge porte sur l'ensemble de la fonction publique, nombre d'exemples de compensations horaires gérées par des autorités déconcentrées sont pris dans l'administration des douanes : prise en compte de trajet pour aller au travail dans certains cas (brigade de Chamonix) ou formule du "casse-croûte" inclus dans le temps de travail pour assurer un service continu.

L'orientation générale des propositions consistait à affecter aux heures de travail effectuées en dehors des périodes normales des coefficients supérieurs à l'unité, traduisant en quelque sorte la compensation jugée équitable au regard des obligations des fonctionnaires concernés.

¹³ Conformément aux dispositions de la circulaire du 16 décembre 1981, relative à l'application du décret n 81-1105 portant fixation de la durée hebdomadaire du travail dans la fonction publique, le premier ministre avait confié à un groupe interministériel, présidé par M. Roberge, Inspecteur Générale de l'administration, une mission d'information et de propositions sur les horaires compensés. Ce groupe interministériel, qui s'était entretenu avec les responsables des administrations et des organisations syndicales, avait remis son rapport aux pouvoirs publics en 1982.

Le rapport Roberge énonçait donc le principe de la priorité des horaires compensés par rapport aux compensations financières.

En fait, les agents du service de surveillance des douanes ont bénéficié dès le 1er janvier 1982 (BOD n° 263) d'une bonification horaire accordée aux agents qui effectuent des heures de travail les jours de fête légale et de pont chômé. Dans la pratique, chaque heure de travail donne lieu à l'octroi d'une heure de bonification qui vient en déduction de la durée du travail.

Par ailleurs, depuis le 1er janvier 1981, une compensation financière, appelée supplément de rendement brigade (S.R.B.), est versée aux agents du service de surveillance qui effectuent des heures de travail la nuit pendant la période 21h-6h et les dimanches.

En ce qui concerne les chefs de brigades et les chefs de subdivision, les bonifications horaires sont remplacées par une indemnité dont le montant horaire est égal au double du taux de base du S.R.B. de leurs catégories. Pour la catégorie A, il s'agit du double du taux de base des dimanches.

En tant que chercheurs, nous n'avons pas à apporter de propositions techniques aux constats qui se dégagent des observations faites sur le terrain mais, simplement mettre en regard les réponses qui ont été apportées jusqu'ici par l'administration à des régimes de travail particuliers. Il en ressort que, si des règles générales existent, il y a de nombreuses exceptions y compris sur le temps de travail à accomplir et que l'application des repos hebdomadaires (R.H.) et des repos compensateurs (R.C.) est souvent faite avec beaucoup de souplesse. Ainsi, un R.H. est accordé après 5 jours de travail et devrait se composer indissociablement de 2 jours entiers et des nuits qui les encadrent. Alors qu'il est en principe interdit de cumuler plus de 2 R.H. (4 jours encadrés de 2 nuits), force est de constater que les regroupements dépassant ces limites sont fréquents. Il s'agit, bien souvent, de satisfaire l'agent pour des motifs divers, notamment des visites familiales pour les célibataires. On constate également que les retards de R.H. sont beaucoup plus fréquents que les anticipations. Il s'agit ici souvent de raisons de service. Le solde est assez fréquemment supérieur à 30 jours de récupération, notamment pour les cadres B et les chefs de poste. Cette situation peut peser lourdement sur l'équilibre physiologique de l'individu amené à ne pas prendre les repas auxquels il a droit et désorganiser la brigade lorsqu'il décide de prendre son dû. Cette question renvoie pour partie à un déséquilibre entre cadres B et C suivant les lieux géographiques. Il s'ensuit qu'il n'est pas rare que les cumuls autorisés de R.C. , R.H. et C.A. (congrés d'affaires) excèdent les 31 jours consécutifs qui ne devraient pas être dépassés. Cela peut amener une période d'adaptation pour l'agent à se remettre au courant de l'évolution de la législation, des changements dans la brigade et à retrouver un nouvel équilibre de sommeil et d'alimentation dans un régime de travail à horaires décalés. Force est de constater que des problèmes réels n'ont guère été évoqués à l'exception de quelques cadres A dans les entretiens, probablement parce qu'un large consensus existe pour maintenir la situation actuelle.

Il n'en reste pas moins que certains individus rencontrent des difficultés à s'adapter à des conditions de travail qui sont souvent difficiles, voire pénibles, malgré les systèmes de compensation en vigueur. Une des questions qui est aujourd'hui posée à l'administration des douanes, est de trouver des solutions pour les agents qui ne peuvent plus suivre à un moment donné ces rythmes de travail, sans pour autant qu'ils puissent être considérés comme inaptes à la fonction qu'ils occupent. Des charges d'enfants, des problèmes de santé, des difficultés conjugales peuvent expliquer ces situations particulières. Ces situations particulières étaient souvent réglées, soit par des affectations sur des postes de secrétariat à l'intérieur des brigades, soit par une mutation dans le service des opérations commerciales. Comme cette seconde solution est devenue quasiment nulle, en raison de la diminution des effectifs dans ce secteur, il faudra probablement développer des systèmes d'horaires aménagés pour éviter un accroissement des absences ou des conflits à l'intérieur des brigades. Nous avons pu observer que dans certaines unités, la situation était très tendue en raison des défaillances de plusieurs agents, ce qui pesait sur le rythme de travail des autres.

Il s'avère également, à l'analyse de nos matériaux, que les réponses du rapport Roberge en terme d'horaires compensés ne sont plus dans l'air du temps. Les revendications des agents portent sur des compensations financières plus que sur des gains horaires. Ce type de revendication est peut-être liée à la prise de conscience que l'augmentation du temps libre est peu créatrice si elle ne permet pas de faire des activités enrichissantes, et donc, souvent coûteuses.

Paradoxalement, les revendications portaient moins sur l'augmentation du S.R.B. que pour l'obtention de gratifications particulières pour des activités à risque, pénibles ou peu attrayantes. Beaucoup d'agents estiment que les gratifications particulières (primes de mer, de train, etc.) ne correspondent pas automatiquement aux activités les plus pénibles et les plus rentables en terme de contentieux et d'autres activités qui mériteraient d'être encouragées pour les raisons inverses (ex : la visite des cargos à quai ou le contrôle dans les vapeurs d'essence des passagers du transfert maritime) ne sont l'objet d'aucune rétribution particulière.

Enfin, il ressort de l'enquête que le thème des rythmes de travail préoccupe souvent moins les douaniers en surveillance que d'autres sujets : celui de l'augmentation de certains risques comme le Sida ou l'augmentation des violences à l'égard des forces de l'ordre, le stress qui peut être engendré par des relations au public plus difficiles qu'auparavant. Ces objets sont cependant difficiles à appréhender, échappant probablement aux prismes de l'approche quantitative, car ils touchent l'intimité de l'individu, et sont réprimés par les valeurs de virilité notamment chez les hommes, et ne sont pas toujours conscients. C'est donc souvent au détour d'une phrase qu'on perçoit ces questions, par exemple un douanier affecté à Roissy après avoir connu les frontières du Nord et qui reconnaît être beaucoup moins stressé qu'auparavant. C'est

aussi l'étude des revendications locales ou des comptes rendus de CTP où revient toujours la revendication d'obtenir des toilettes distinctes de celles du public.

Alors que nous écrivons les dernières lignes de ce rapport de recherche, il nous semble important de préciser au lecteur qu'une des principales difficultés à laquelle nous avons été confrontés tout au long de sa réalisation résidait dans la difficulté de parvenir à un équilibre entre répondre à une demande finalisée et construire une analyse purement sociologique. Il est bien clair que notre contribution n'a pas de visées nomothétiques¹⁴, dans le sens où elle doit être relativisée par sa représentativité dans le temps et dans l'espace. Son apport principal se trouve dans sa richesse qualitative. La logique des entretiens de type biographique et l'observation du vécu du travail, contrairement à l'utilisation du questionnaire, permet d'atteindre le "socio-affectif profond".¹⁵ Dans une démarche qui s'est largement inspirée de la sociologie compréhensive, nous avons voulu montrer la complexité de l'objet "conditions de travail" et de ses liens avec d'autres dimensions du travail et de son organisation.

¹⁴ Ce qui signifie, étymologiquement, la recherche de lois et de règles générales.

¹⁵ MICHELAT (Guy), Sur l'utilisation de l'entretien en sociologie, *Revue française de sociologie*, XVI, 1975, pp. 229-249.

Sommaire

	Page
Remerciements	
Introduction	381
Partie I : Une stratégie de choix raisonnés	387
Chapitre 1 - Présentation des sites, la diversité des rythmes de travail	389
1 - Fluctuation du volume horaire de travail	
2 - Variation des rythmes de travail	
Chapitre 2 - Caractéristiques démographiques des brigades	393
1 - Des structures d'âge différenciées	
2 - Une approche sexuée des données	
Partie II : Cycles de travail, stratégies professionnelles et familiales	401
Chapitre 1 - La découverte du métier	403
Chapitre 2 - Transition ou sédentarisation	405
Chapitre 3 - La cote de service comme enjeu, mise en oeuvre et négociations	409
Chapitre 4 - Les styles de vie hors-travail	412
1 - Les effets du type de résidence	
2 - L'organisation domestique et le choix du conjoint	

Partie III : La pénibilité du travail, une réalité multiforme	419
Chapitre 1 - Les effets des horaires décalés	421
Chapitre 2 - L'environnement et l'exercice du métier	425
Chapitre 3 - Les interactions avec les usagers : un élément de stress	430
1 - Les sites et leurs dangers	
2 - Les stratégies d'adaptation aux populations	
 Partie IV : Intérêt au travail et savoirs professionnels	 435
Chapitre 1 - La division du travail douanier	437
1 - Les spécificités régionales de la division du travail	
2 - L'hétérogénéité de la division du travail dans les brigades	
3 - Les spécialisations au travail : le cas des femmes	
4 - Les garde-côtes : un service de spécialistes	
5 - Modes d'apprentissage et savoirs professionnels	
Chapitre 2 - Diversité des missions, sélection des tâches et conditions de travail	452
Chapitre 3 - Le désir de reconnaissance, l'intérêt au travail et les identités professionnelles	456
 Conclusion	 461
Sommaire	465

