

Prévention spécialisée et politiques locales de prévention et de sécurité : incompréhension ou incompatibilité ?

Par **Gilbert BERLIOZ** :

Consultant au sein du cabinet C.R.E.S.S basé à Grenoble et à Paris.

Il travaille depuis 20 ans sur les processus de socialisation des jeunes en milieu urbain et sur l'évaluation des dispositifs qui leur sont dédiés.

Ses travaux portent plus particulièrement sur l'articulation des politiques de prévention et des autres politiques publiques : délinquance, sécurité, errance, éducation...

Il intervient à l'Université Pierre Mendès France (Grenoble) et dans les écoles nationales de service public.

Il conduit également des missions d'expertise sur la réinsertion des mineurs délinquants et sur les enfants en errance en Russie et en Ukraine pour le Conseil de l'Europe.

Mail : gilbert.berlioz@wanadoo.fr

La prévention « spécialisée » a bénéficié pendant longtemps d'un quasi-monopole d'utilisation du label « prévention », qu'elle a perdu lorsque celle-ci est devenue « l'affaire de tous ». Cette approche « transversale » des politiques publiques des années 1980 a constitué, pour elle, une première remise en cause importante.

Servie par l'affaiblissement progressif des dispositifs de « première génération » (OPE, CCPD), plus que par l'élaboration d'une véritable doctrine partenariale, la situation semblait avoir trouver un nouvel équilibre.

Mais aujourd'hui, dans le contexte de maximalisation dont profite le thème de l'insécurité, la montée en puissance de nouveaux dispositifs locaux (CLS, CLSPD¹) interroge à nouveau la prévention spécialisée sur la nature de sa contribution à la tranquillité publique².

Avec l'avènement de la sécurité comme nouveau paradigme des politiques publiques, et après la signature de plusieurs centaines de contrats qui mobilisent des coalitions locales autour des élus et des services de l'Etat, la question sort du seul débat d'idée. En effet, sur le terrain, l'inscription de la prévention spécialisée dans ces dynamiques locales est difficile. Elle constitue fréquemment une source de tension, voire de conflit.

A quelques exceptions près, l'incompréhension -ou l'incompatibilité- semble la règle. Au-delà de la surchauffe idéologique, il importe de comprendre ce qui freine concrètement les partenariats entre les nouvelles politiques locales de prévention et de sécurité et la prévention spécialisée.

¹ Les Conseils Locaux de Prévention et de Sécurité (CLSPD) instaurés par la loi de juillet 2002.

² Entendue comme l'ensemble des mesures qui concourent à éviter les situations d'exposition à des comportements incivils, menaçants, agressifs, destructeurs, ...qu'ils soient pénalisables ou pas.

Délinquance et/ou inadaptation sociale

De manière générale, le rôle de la prévention au sein des approches publiques de la jeunesse est indexé sur les représentations dominantes des jeunes « difficiles », qui se déplacent sur un axe : délinquants \Leftrightarrow inadaptés.

Ainsi, dès les premières expériences des Clubs et Equipes de Prévention, la thématique de la délinquance juvénile est présente³. Mais sous l'influence de courants de pensée modernisateurs et de personnalités emblématiques⁴, elle s'élargit à la notion d'inadaptation sociale⁵ : « *il ne s'agit plus seulement de protéger la société contre l'invasion du crime et la « dégénérescence morale », il s'agit aussi de protéger l'enfance et la jeunesse en leur évitant un destin funeste. De coupable, l'enfance est venue victime (...), on parlera d'ailleurs à peu près indifféremment, et comme quasi-synonymes de prévention de la délinquance et de prévention de l'inadaptation* »⁶.

Nourrie par cette approche des symptômes qui met à distance les connotations judiciaires attachées à la délinquance, la prévention spécialisée va considérer « l'inadaptation sociale » comme son champ d'action potentiel. Ce faisant, elle se place dans le champ de la rééducation en train de se constituer⁷, plus que dans le champ des régulations sociales.

Mais sous l'influence de la montée de l'insécurité depuis la fin des années 1970⁸, la délinquance reprend une autonomie vis-à-vis de la notion d'inadaptation dans l'approche des politiques publiques.

Le délinquant est moins considéré comme souffrant d'une pathologie que comme sujet engageant sa responsabilité dans le jeu social.

On voit revenir sur le devant de la scène une approche du phénomène essentiellement en termes de trajectoire personnelle et d'atteinte abusive à l'ordre social. Elle se situe en contre-pied, par rapport à la conception systémique qui avait commencé à s'exprimer au cours des années soixante, pour mettre à jour les « effets pathogènes du milieu ».

*« Le problème auquel les clubs de prévention sont affrontés, n'est pas seulement d'une jeunesse dont les difficultés d'adaptation sociale se traduisent par des comportements déviants, mais aussi celui des conditionnements éducatifs qui ont fait naître et entretiennent cette inadaptation. C'est donc le problème des milieux urbains défavorisés dont la ségrégation géographique et sociale est révélatrice d'inégalité du développement économique et social dans notre société »*⁹.

De plus, l'exaspération face à l'insécurité s'accompagne d'un changement de conception de la délinquance, de ses causes ainsi que des modalités de son expression.

Mais aujourd'hui comme naguère, on continue à survaloriser les réponses individuelles. Pourtant, celles-ci ne répondent pas aux phénomènes de délinquance en groupe - souvent les plus

³ Perceptible à travers le rôle déterminant que les magistrats ont joué pour sa reconnaissance dans les années 1960.

⁴ Comme le psychiatre Fernand Deligny,

⁵ « La prévention dans tous ses états : histoire critique des éducateurs de rue » G Berlioz. L'Harmattan 2002.

⁶ « Les enjeux de la Prévention Spécialisée ... » V. Peyre, F Tétard in *Lectures sociologiques du travail social*, Ed Ouvrières, 1985.

⁷ « Les éducateurs de jeunes inadaptés » Bulletin de Psychiatrie n°224 XVII,1 , octobre 1962. Henri Joubrel

⁸ « Réponses à la violence » A Peyrefitte la documentation française 1977

⁹ « Clubs de prévention : expériences de socio-pédagogie en milieu urbain » - V. PEYRE, A. JACQUEY - CFRES Vaucresson - 1964.

spectaculaires - qui relèvent d'une dynamique collective et doivent appeler des réponses intégrant cette dimension au lieu de l'évacuer. En effet, la dynamique transgressive des groupes actionne d'autres ressorts. Elle participe essentiellement d'une logique de la régression et de la dilution de la responsabilité. La plupart des incidents s'expliquent davantage par la rencontre d'une opportunité ou la construction d'une situation non régulée, que par la seule volonté de nuire ou la pathologie des auteurs.

La délinquance comme signe de dysfonctionnement personnel ou comme signe de dysfonctionnement social

Lorsque la délinquance a reçu des explications systémiques qui la mettaient en perspective avec les conditions de vie des milieux d'où les auteurs sont issus, la sécurité a été considérée comme la résultante des avancées obtenues par le progrès économique et social.

Lorsque la délinquance s'explique par la nature des trajectoires personnelles des délinquants, et essentiellement en terme de responsabilité individuelle¹⁰, la sécurité a tendance à réapparaître comme un domaine devant faire l'objet de politiques publiques spécifiques¹¹.

De ce fait la stratégie globale d'intervention engagée par la puissance publique s'en trouve transformée en deux points essentiels.

Alors que dans l'approche préventive, c'était le délinquant potentiel et son milieu d'appartenance qui étaient au centre des préoccupations, l'approche des politiques de sécurité « déplace la focale vers la victime¹² ».

Dans cette perspective, le sentiment de solidarité mobilisant des citoyens sur l'amélioration des conditions de vie générales et sur le sort des plus démunis, laisse place à une logique de protection et de compensation bien connue des assureurs.

Le concept de risque est venu se substituer à celui de demande et de besoin. Historiquement, l'appréciation du risque s'est produite d'abord selon un modèle « probabiliste », où la vérité d'une proposition dépendait surtout de la qualité de son auteur et de ses sources « doctrinales ». Puis, selon un modèle statistique qui va apporter des preuves indépendamment de la plausibilité ou de la crédibilité accordée à celui qui les formule.

Ce second modèle rationnel s'impose progressivement comme le nouveau socle de nos politiques publiques. Dans celui-là un fait est considéré comme un incident, voire un accident indépendant de la situation dans laquelle il se produit.

¹⁰ "Qui ne voit que certaines méthodes de prévention entretiennent, parfois par inadvertance, une certaine culture de l'indulgence qui déresponsabilise les individus ? Peut-on construire l'autonomie d'un jeune en lui concédant sans arrêt que ses infractions ont des causes sociologiques, voire politiques -auquel bien souvent il n'aurait pas pensé tout seul- et alors qu'une masse de ses semblables, placés exactement dans les mêmes conditions ne commettent aucun délit?". E. GUIGOU, Ministre de la Justice - Montpellier - 17 et 18 mars 1999. Rencontre nationale des acteurs de la prévention de la délinquance.

¹¹ Voir la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, et le décret n° 97-1052 du 18 novembre 1997 créant le Conseil de sécurité intérieure,

¹² « Demandes de sécurité ». Hugues Lagrange. Seuil 2003.

Même si l'on s'aperçoit qu'en matière d'insécurité, l'expression des risques se produit largement en dehors de l'expertise scientifique. En effet, les habitants, les élus locaux, les associations de tous bords s'estiment exposés à un risque potentiel, même si la statistique ne les suit pas.¹³

Cet usage du risque pressenti, mais non mesuré, relève de ce qu'on appelle désormais le principe de précaution.

En tout état de cause, comme le pointait déjà F. Ewald dès 1986, « il semble qu'un problème social ne puisse trouver une solution aujourd'hui qu'à être mis en risque ».

Transversalité des dispositifs de prévention ou spécialisation des éducateurs.

Même si l'empilement des multiples dispositifs territoriaux en matière de prévention, depuis vingt ans, ne se donne pas à voir comme une politique d'ensemble cohérente, leur mise en place exprime une volonté politique continue : éviter l'explosion et les menaces de rupture du lien social en certains lieux.

Mais ces dispositifs ne sont pas seulement des cadres formels. Ils veulent induire des pratiques différentes : « *ces nouveaux dispositifs ne sont pas que des procédures, ils définissent un contenu nouveau de l'intervention en action sociale* »¹⁴.

Or, définir et développer des pratiques nouvelles, c'est disqualifier du même coup les pratiques antérieures et les pouvoirs qui les sous-tendent.

Ils s'inscrivent comme un essai de dépassement de l'impuissance et des contradictions du secteur social dont la prévention spécialisée fait partie.

Une des fonctions des nouveaux dispositifs, des CCPD jusqu'aux CLSPD en passant par les CLS, consiste à réorganiser le champ institutionnel en transformant la façon sectorielle, notamment des éducateurs, de poser les problèmes et d'y apporter des réponses.

De la prévention de la délinquance à la lutte contre l'insécurité

Malgré l'abondance de son usage, la notion de prévention de la délinquance reste floue. Il n'existe pas de définition légale ou scientifique reconnue par tous et qui permette d'en éclairer le contenu. En introduisant la notion de risque à côté des notions de besoin ou de demande en usage dans les politiques d'assistance ou d'éducation, on peut la définir comme l'ensemble des mesures non coercitives mises en œuvre pour éviter la commission d'infractions.

Mais celles-ci relèvent de plusieurs registres :

On a d'abord la prévention sociale¹⁵, à caractère général, qui intervient en amont des risques, sur le contexte de vie, pour transformer la relation des habitants à leur environnement et faire évoluer leur qualité de vie là où ils sont. En renforçant le lien social, la vie collective, elle n'agit pas directement sur la délinquance ou sur les délinquants, mais elle augmente la prise de

¹³ Ce qui est analysé depuis longtemps comme un « sentiment » d'insécurité.

¹⁴ J. ION, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Privat, 1991.

¹⁵ « La prévention de la délinquance : repère pour l'action », G Berlioz in *Les cahiers du DSU*, n°34, juin 2002.

responsabilité "citoyenne" et améliore les facteurs de sociabilité, de régulation et d'éducation sur un territoire déterminé.

On a ensuite la prévention éducative, qui vise des individus ou des groupes d'individus – essentiellement des jeunes – exposés à des risques dont la délinquance est le plus visible. De caractère ciblé, par un travail sur les personnalités, la prévention éducative cherche par des interventions spécifiques (activités partagées, voyages, expériences de mise au travail...) à infléchir la trajectoire de personnes pour que les risques ne se transforment pas en événements.

Enfin, on a la prévention situationnelle, qui porte sur les circonstances dans lesquelles les incidents se déroulent. Elle ne se préoccupe pas de transformer les individus ou d'améliorer le contexte dans lequel ils vivent, elle cherche avant tout à éviter les passages à l'acte par une action anticipatrice ou dissuasive. En modifiant les circonstances des situations et en durcissant les cibles potentielles, elle vise à ce que l'incident n'ait pas lieu.

Dans ce contexte, on voit bien que selon le niveau de décision qui opère, les niveaux de "préventivité" recherchés sont différents. La pente naturelle des éducateurs de rue les entraîne à "travailler sur le milieu" et sur l'inflexion de trajectoires par l'approche éducative.

La logique de la compétence des Conseils généraux les pousse également vers une prévention éducative ciblée sur des individus ou des groupes "à risque". Les éducateurs de rue n'y sont pas opposés dès lors qu'on respecte leur propre capacité de diagnostic et l'absence de mandat nominatif qui constitue une de leur particularité.

Enfin, les communes et les services de l'Etat, aux prises avec les problèmes d'insécurité que l'on sait, comprennent mal que les éducateurs de rue ne contribuent pas plus franchement à leurs efforts d'encadrement de la "jeunesse qui échappe" et à une meilleure régulation des espaces publics. Mais cette "annexion" de leur mission par le projet local de sécurité est mal vécue par les éducateurs de rue. Ils n'acceptent pas de voir réduire leur intervention à une dimension uniquement centrée sur les situations, et pas sur les individus.

Lorsqu'elle est déconnectée des deux premières, la prévention situationnelle se positionne dans une logique de réduction des risques qui implique moins d'interactions avec les personnes que la démarche de prévention.

En effet, dans la réduction des risques, on considère qu'empêcher la commission d'un acte finit par dissuader l'auteur d'agir.

Dans la prévention, on considère que l'adhésion à la norme dissuade mieux que la menace de la sanction.

La lutte contre l'insécurité et « l'éducation de rue ».

Si la délinquance est une catégorie objective établie par le Droit, la sécurité est une notion plus subjective aux multiples dimensions. En changeant de registre, les nouveaux dispositifs centrés sur la lutte contre l'insécurité ont aussi subrepticement changé de nature. En effet, la lutte contre l'insécurité n'est pas réductible à la lutte contre la délinquance.

Ce déplacement du centre de gravité des dispositifs n'est pas sans effet sur les représentations qui sont produites.

Ainsi, les diagnostics préalables aux Contrats Locaux de Sécurité s'attachent aussi à mettre en lumière les actes les plus gênants, c'est-à-dire les plus visibles ou les plus fréquents.

Cette approche de la lutte contre l'insécurité ne se contente plus de regarder ce qui est interdit au regard de la loi (la délinquance), mais aussi ce qui est gênant au regard de la norme et des usages sociaux.

Ce passage de la lutte contre la délinquance à la lutte contre l'insécurité renforce l'élargissement du cercle des acteurs concernés. La sécurité est devenue l'affaire de tous !

Les éducateurs de rue sont concernés à plusieurs titres par cette transformation de l'approche et par ses conséquences opérationnelles.

Ils le sont d'abord du fait de leur implantation locale et de leur objectif d'amélioration des conditions de vie « du milieu ». Car la demande de sécurité s'exprime fortement dans les quartiers populaires qui sont surexposés aux problèmes d'insécurité. Avant d'être une injonction politique qui vient « d'en haut », la demande de sécurité s'énonce « par le bas », souvent teintée d'une demande d'ordre et d'affirmation d'autorité, y compris d'ailleurs par ceux qui peuvent être vecteur d'insécurité.

Ensuite, au titre de la mission éducative qui leur incombe. Le « déficit d'éducation » de certains jeunes, entendu comme absence de normes et de valeurs sociales communes, est un constat largement partagé.

Même si les éducateurs de rue savent bien que les pathologies les plus bruyantes ne sont pas forcément les plus nocives et qu'ils n'ont pas la capacité à eux seuls de rétablir les déséquilibres sociaux et personnels qui s'accusent de plus en plus, leur contribution est attendue dans ce domaine.

Enfin, si la lutte contre l'insécurité n'est pas un objectif proprement éducatif, la lutte contre le sentiment d'impunité l'est de plein exercice. En effet, comment mettre en place des projets éducatifs sur des territoires et auprès de groupes de jeunes qui n'acceptent pas de régulations sociales externes et qui développent un sentiment de toute puissance.

Face aux difficultés posées par ces jeunes dont la radicalité et les comportements inquiètent l'ensemble de la société, les éducateurs de rue ne sont pas privilégiés.

En effet, au fil des années, les publics ont appris à développer avec eux une relation « de service », qui rend difficile l'instauration d'une « connivence » comme dynamique de la relation sans mandat nominatif.

Et comme, sur le « marché » de l'offre socio-éducative qui s'est créé¹⁶, la prévention spécialisée est devenue une « prestation » parmi d'autres, les jeunes développent avec elle une approche de consommateur qui la met en concurrence avec les autres « offres » du territoire.

Cette situation n'est pas propice pour développer les pratiques éducatives exigeantes, sans prendre le risque de voir les publics s'éloigner.

Au-delà de la prévention spécialisée, cet arasement des exigences par absence de régulation du « marché de l'offre socio-éducative » devrait mieux être pris en compte. Son effet « audimat » sur les actions bride leur qualité d'ensemble sur un territoire.

¹⁶ Plus les politiques publiques et institutionnelles en direction de la jeunesse s'empilent, et plus une « logique de marché » non régulée fait rage avec les usagers et entre les opérateurs...

Les conditions de réussite de la participation de la prévention spécialisée à une politique locale de prévention et de sécurité.

Contrairement à ce que certains expriment, je ne trouve pas d'impossibilité de nature pour la prévention spécialisée à s'inscrire dans les politiques locales de prévention et de sécurité.

Mais la qualité, et la valeur ajoutée de sa participation, dépendent de plusieurs conditions d'ordre essentiellement méthodologiques :

- La valeur de la relation entre le Conseil général et la commune. Le Conseil général ne doit pas avoir une vision trop restrictive de l'inscription la prévention spécialisée dans le champ de l'Aide sociale à l'enfance, ni la laisser tourner seule, dans l'orbite du projet municipal.
- La qualité technique du CLS ou du CLSPD. En effet, il est toujours plus facile de s'inscrire dans un bon dispositif que dans un mauvais...

La prévention spécialisée peut trouver 4 niveaux de participation aux politiques locales de prévention et de sécurité :

- participer au diagnostic,
- participer à l'élaboration des fiches actions,
- participer à la mise en œuvre des actions,
- participer à l'évaluation.

Pour être pleinement efficace, sa participation ne doit pas se réduire au niveau institutionnel représenté par les directeurs, elle doit impliquer également le niveau opérationnel des éducateurs qui peuvent utilement faire valoir leur lecture des phénomènes.

Enfin, la prévention spécialisée doit apprendre à construire des interventions sur objectifs. Celles-ci sont facilitées si l'on dispose d'un pilotage clair du dispositif qui relève de l'élus, et d'une animation qui repose sur un coordonnateur reconnu. Ce point est névralgique quand il faut faire travailler ensemble des professionnels aux cultures différentes.

Enfin, si la qualité du diagnostic est souvent valorisée, l'épreuve des faits montre qu'elle n'est pas suffisante pour nourrir une dynamique locale. C'est surtout dans l'opérationnel que l'envie de faire ensemble se concrétise : quels sont les problèmes que les acteurs ont en commun ? Quelles sont leurs raisons d'agir ?

Les acteurs de la prévention spécialisée affirment souvent que leur participation aux politiques locales de prévention et de sécurité dépend d'une existence préalable de confiance et de respect. C'est sans doute vrai, mais ils ne doivent pas minimiser le fait que les dispositifs partenariaux comme les CLS, les CLSPD ou les Contrats de Ville sont aussi des plates-formes qui produisent de la culture commune, de la confiance et du respect.