Les politiques de prévention : ambivalences d'une notion dans une nation hybride

par
Abraham FRANSSEN
Docteur en sociologie
Facultés Universitaires Saint-Louis

Publié dans PRÉVENTION ET POLITIQUE DE SECURITÉ ARC-EN-CIEL in Actes du colloque du Réseau Inter-universitaire sur la Prévention, Mars 2003, KAMINSKI D. et GORIS P. (Ed)..), Bruxelles.

A bien des égards, la notion de « prévention » appliquée aux politiques et dispositifs de prévention (du mal-être, de la délinquance) à l'égard des mineurs condense les ambiguïtés et les ambivalences des politiques publiques menées par les différents gouvernements « arc-en-ciel », et leurs prédécesseurs dès le début des années 90. C'est que, en deçà même des référents idéologiques et politiques qui l'inspirent, et au delà des pratiques qu'elle recouvre, la « prévention » est l'enjeu de disputes de territoires entre les différents niveaux de compétences d'un Etat fédéral communautarisé et régionalisé et où, par ailleurs, les Communes disposent de prérogatives importantes. Tenter d'y voir clair implique de reconstituer le « puzzle » des politiques de prévention menées aux différents niveaux de compétence pour en dégager les continuités et les ruptures. Passant en revue les dispositifs promus depuis 1999, par le niveau fédéral (justice et intérieur), la Communauté française et les Régions Wallonne et Bruxelloise, et généralement mis en œuvre au niveau communal, la présente contribution ne peut pour autant prétendre à l'exhaustivité. Première vue d'ensemble.

1 - Lignes directrices des discours et dispositifs de prévention

C'est dès le début des années 90 que l'on assisté à une problématisation renouvelée des politiques de prévention, en particulier à l'égard des mineurs. Les années 90 ont ainsi été marquées par la co-existence (conflictuelle) de deux logiques : « protectionnelles et émancipatrices » d'une part, avec la mise en œuvre du décret de 1991 de l'aide à la jeunesse en Communauté française de Belgique, « socio-sécuritaire » d'autre part, avec la mise en place des contrats de sécurité et plus largement avec la montée des discours et dispositifs associant jeunes, délinquances et insécurités. Leur co-existence au sein d'un même espace socio-politique va être rendue possible par la fragmentation de cet espace et la répartition des compétences au sein de l'Etat fédéral.

A première vue, on peut dire que les discours et dispositifs mis en œuvre au sein des différentes majorités arc-en-ciel (et libérale-socialiste à la Région Bruxelloise) ont conduit à renforcer, voire à exacerber, cette double logique, entre les différents niveaux de compétences et au sein de chacun de ceux-ci. Sur le plan politique, le clivage entre approche « protectionelle-émancipatrice » et « socio-sécuritaire » est figuré par le profil politique des différents Ministres compétents : libéral pour le Ministre de la Justice (Marc Verwilghen) et de l'Intérieur (Antoine Duquesne), écologiste pour la Ministre de l'aide à la jeunesse en Communauté française (Nicole Maréchal). Ce clivage idéologique, politique et en partie communautaire a suscité de nombreux débats à propos du plan de sécurité présenté par le

Ministre de la Justice, de la réforme de la loi de 65, des réponses à apporter à la violence en milieu scolaire.

A - Au niveau de la **Communauté française**, c’est le décret de 1991 relatif à l’aide à la jeunesse qui constitue la poutre-maîtresse des politiques et des discours de prévention qui y ont menées depuis une dizaine d’années.
D’une certaine manière, le décret de 1991 constitue pour le champ de l’aide à la jeunesse l’aboutissement légal et institutionnel des mouvements et discours critiques et émancipateurs des années 60 et 70 (critique « foucaldienne » du modèle institutionnel et disciplinaire (asilaire, pénitentiaire), affirmation de l’« autonomie du sujet » contre tous les pouvoirs qui l’assujettissent, affirmation d’un modèle discursif et délibératif, valorisation d’une identité post-conventionnelle et réflexive…). Dans la mesure où il à vise à assurer l’« autonomie du jeune » et cherche à minimiser le recours à la contrainte judiciaire et au placement en institution, on peut ainsi considérer que le décret de 1991 vise à réaliser l’idéal de la raison procédurale et émancipatrice. Le rôle du conseiller de l’aide à la jeunesse apparaît emblématique de cette « éthique communicationnelle », celle d’une relation d’aide instaurant une communauté idéale de parole, où sont respectés les critères habermassiens du « dialogue vrai » et sa triple prétention à la justesse, à la vérité et à la sincérité (BAUDART, 1999).

La priorité affichée est au « maintien du jeune dans son milieu de vie » et la préférence de la prise en charge en milieu ouvert sur le résidentiel sont réaffirmées et soulignées. De même, l’intention du décret est de « renforcer la prévention générale par le développement de l’action éducative en milieu ouvert ».

Au niveau de chaque arrondissement, le *C.A.A.J* (Conseil d’Arrondissement de l’Aide à la Jeunesse), composé de représentants du secteur de l’aide à la jeunesse et plus largement de personnes actives dans les problématiques sociales, éducatives ou judiciaires rencontrées par les jeunes et leurs familles, a ainsi une mission générale de coordination de l’action des différents intervenants, d’identification des besoins non couverts ou émergeants, d’avis pour l’agrément des services, d’impulsion des actions de prévention. Au niveau de la Communauté française, le *Conseil Communautaire de l’Aide à la jeunesse* (C.C.A.J) est chargé d’une mission générale d’avis et de proposition quant à l’« orientation générale de l’aide à la jeunesse » et la « programmation en matière de services, institutions et autre moyens mis en oeuvre pour l’application du décret » (TULKENS ET MOREAU, 2001). En particulier, il lui est revenu de clarifier conceptuellement la notion de « prévention générale » qui constitue une des références légitimatrices principales du secteur de l’aide à la jeunesse.

Parmi les services de l’aide à la jeunesse, ce sont sans doute les A.M.O (Action en Milieu Ouvert) qui incarnent sans doute le mieux cet idéal émancipateur. N’intervenant en principe que sur base de « la demande du jeune », chargés d’une triple mission d’aide individuelle, d’action collective et d’action communautaire, leurs travailleurs sont soumis au respect d’une déontologique professionnelle, et si les services sont soumis à une procédure d’agrément et évaluation, les pouvoirs subsidiants sont suffisamment lointains et bienveillants pour leur laisser une grande autonomie dans la définition et la mise en œuvre de leur « projet pédagogique » : éducateurs de rue, accrochage scolaire, maison de jeunes, animations durant les vacances scolaires, aide juridique, sport-aventure, prévention toxicomanie…soit autant d’« activités » qui s’inscrivent dans la finalité de « prévention générale ».

La volonté politique affichée par le gouvernement communautaire arc-en-ciel issu des élections de 1999 s’inscrit bien dans la poursuite des finalités de « déjudiciarisation » et de « priorité au milieu de vie » du décret de 1991. Ainsi, dans son volet « aide à la jeunesse », la

Déclaration de Politique communautaire de 1999 indique que *« […] le gouvernement veillera à privilégier pour l'ensemble de ses compétences une politique d'actions préventives et une politique de discriminations positives, c'est-à-dire de normes préférentielles dans les zones des deux régions cumulant des handicaps sociaux, économiques et culturels ».*
La politique de l'aide à la jeunesse doit, conformément au décret de 1991, viser dans ses différents aspects à rendre les bénéficiaires de l'aide acteurs de leur devenir. Les jeunes et les familles doivent être associés au maximum à l'élaboration et à la mise en oeuvre des différentes mesures prises en leur faveur. C'est pourquoi, la prévention doit rester l'axe prioritaire de la politique menée en faveur des jeunes et des familles en difficultés. […]

Dans cette perspective, l'accent est mis sur la poursuite de la réforme du secteur de l'aide à la jeunesse par la reconversion de services d'hébergement au profit de services « en milieu de vie » afin d'assurer, d'une part, une couverture géographique correcte de manière à garantir à chaque jeune l'accessibilité à ces services et, d'autre part, de renforcer la prévention dans les zones ou les quartiers qui rencontrent des problèmes socio-économiques plus aigus. […] .
« Les mesures d'aide éducative dans le milieu de vie seront également privilégiées de manière à permettre une remédiation dès l'apparition des premiers comportements délictueux dans le respect de l'autonomie des familles. […] ».

Concrètement, les politiques de la Communauté française se caractérisant structurellement par l'écart entre la grandeur des intentions et la petitesse des moyens, ces objectifs politiques ne se sont traduit qu'à la marge par une reconversion partielle des services résidentiels et par la mise en place de 10 nouveaux services A.M.O (Action en Milieu Ouvert). De même, les CAAJ disposent de moyens accrus – quoique toujours rachitiques[1] - pour mettre en place des projets de « prévention générale », sans que ceux-ci soient autrement définis.

Il n'en reste pas moins que l'on en peut que constater l'écart entre l'importance proclamée de la « prévention » et le fait que plus de 80% des moyens et du personnel du secteur de l'aide à la jeunesse en Communauté française restent affectés au secteur de l'hébergement résidentiel[2]. En pratique donc, l'intervention des services mandants et mandatés de l'aide à la jeunesse s'effectue largement de manière réactive, sur base d'un signalement, et non de manière préventive. Certes, cette intervention est en bonne partie déjudicarisée – la mesure de placement étant négociée avec le jeune et sa famille plutôt qu'imposée par le Tribunal de la jeunesse -, mais là aussi il faut relever les nombreuses passerelles et renvois possible entre les dispositifs siamois de l'aide négociée (Conseiller de l'Aide à la jeunesse) et de l'aide contrainte (Tribunal de la jeunesse et Service de protection de la Jeunesse) (FRANSSEN 2003).

Sur un plan plus politique, on retrouve la réaffirmation de la « priorité à la prévention » dans plusieurs résolutions et prises de positions critiques du parlement et du gouvernement de la Communauté française à propos du plan du sécurité présenté fin 1999 par Mr Verwilghen et

[1]En 2002, le budget à disposition des 13 CAAJ pour mener leur programmes de prévention générale s'élevait à 486.000 EUR !

[2] En pratique, les mesures prises dans le cadre de l'aide négociée (par le conseiller de l'aide à la jeunesse) ou de l'aide contrainte (par le juge de la jeunesse, et mise en œuvre par le SPJ) restent largement déterminées par l'offre institutionnelle, et celle-ci, de par l'histoire du secteur, demeure largement une offre de placement. Une grande partie des moyens financiers va encore aujourd'hui à une politique d'hébergement résidentiel et donc au retrait du milieu de vie familial. L'Aide à la Jeunesse en Communauté française représente un budget d'environ 160 millions d'Euro. Les subsides aux services privés représentent environ 120 millions d'Euro, dont 12 millions d'Euro pour les AMO (chiffres pour l'année 2000).

plus globalement dans le débat sur les réponses à apporter à la délinquance juvénile (discussion sur la modification de la loi de 1965, mise en place du centre « fédéralo-communautaire » d'Everberg…).

B - A partir des Ministères fédéraux de la Justice et de l'Intérieur, plusieurs projets – annoncés, mais pas toujours réalisés – intègrent explicitement les dispositifs de prévention dans une optique sécuritaire.

- Le « plan de sécurité » du Ministre Verwilghen

C'est essentiellement à partir du Ministre de la Justice, Marc Verwilghen, qu'a été tenu, au sein du gouvernement arc-en- ciel au niveau fédéral un discours explicitement sécuritaire. Le **« plan de sécurité »,** présenté en janvier 2000 par le Ministre de la Justice a pour ambition de fixer le cadre de l'ensemble des actions menées en matière de sécurité en les intégrant dans une « chaîne prévention – répression –suivi ». Essentiellement rédigé par Marc Cools, expert en sécurité du cabinet Verwilghen, professeur à la VUB, et général manager chez Shielt - firme de sécurité, division de la multinationale Alstom, ce plan se veut la matrice intellectuelle et politique des actions et propositions en vue deux objectifs mesurables : *une diminution réelle de toutes les formes de criminalité et une augmentation considérable du faible taux d'élucidation des délits*. Présentant un catalogue de 122 projets et propositions, ce plan se revendique d'une « gestion intégrée de la sécurité », dépassant largement les domaines policiers et judiciaires. S'il est bien question d'une approche globale et d'une chaîne de sécurité alliant prévention, répression et suivi, le concept de prévention est abordé dans une optique essentiellement policière : la prévention comme détection et surveillance, via la techno prévention (prévention situationnelle) et via la coopération avec les services de police. C'est ainsi que, dans sa version initiale, le plan envisageait :

- la coopération allant d'entreprises de gardiennage aux réseaux d'information de quartier en passant par les entreprises de sécurité , (sous-projet 1.1)
- la surveillance et le contrôle social doivent également être stimulés dans les quartiers où se rendent les membres de « bande », (projet 8)
- la collaboration de la population, organisée ou non en associations, comités de quartier et/ou réseau d'information, à la gestion intégrale de la sécurité à l'échelon local (projet 116)

Focalisation sur les aspects les plus immédiats et visibles de l'insécurité, identification des causes de celle-ci à des groupes sociaux stigmatisés, approche policière de la prévention, le « plan de sécurité » présenté se caractérisait également par ses velléités de « colonisation sécuritaire » des politiques non judiciaires, à l'exemple, en matière scolaire, des propositions d'accompagnement d'une école par un juge de la jeunesse et d'« adoption » des écoles par la police de quartier ou encore la proposition de formation et d'entraînement, sur une base anonyme, de « médiateurs » (ou de délateurs?) au sein des élèves.
A propos des jeunes, la ligne générale de la version initiale du plan était principalement répressive, puisqu'il s'agit de revenir sur des tendances comme la conception protectrice et émancipatrice du droit de la jeunesse, ou de réévaluer l'optique visant à considérer les problèmes liés aux stupéfiants comme des problèmes de santé publique plus que de justice pénale.

La présentation de ce plan a suscité de nombreuses réactions critiques en Communauté française. C'est ainsi qu'un travail important de déconstruction du plan de sécurité et la mise en avant de la nécessité d'une autre approche des enjeux de sécurité et de justice, a été réalisé à partir de la Communauté Française, dans la mesure où le plan de sécurité en remet en cause

non seulement les compétences, mais également l'approche émancipatoire et éducative qui la fonde.

Après plusieurs mois de débats, une version amendée du Plan de sécurité a été adoptée par le gouvernement et présentée au parlement fédéral.

- L'évolution des « contrats de sécurité »

Par les discours qui les ont promus et ceux qu'ils ont suscité, par l'ampleur des moyens mobilisés et la technologie institutionnelle mise en œuvre, par leur permanence au travers des variations sémantiques et des conjonctures politiques, les **« contrats de sécurité »** représentent à bien des égards l'archétype du dispositif socio-sécuritaire.

Mis en place à partir de 1992, comme réponse du pouvoir politique au sentiment d'insécurité des « petits vieux » et au mal vivre des « jeunes immigrés », dont le vote en faveur de l'extrême-droite et les « émeutes » seraient les expressions respectives, les contrats de sécurité réalisent, au travers d'une gamme d'intervention (aide aux victimes, occupation de l'espace public, renforcement des moyens policiers) une nouvelle forme d'encadrement et de gestion des populations « insécurisées » et « insécurisantes ».

Structurés en un double volet policier et social, les contrats de sécurité associent le pouvoir fédéral (essentiellement le Ministère de l'Intérieur), qui en assure le financement et en détermine l'orientation générale, les Régions qui en complètent le financement, et les communes, sélectionnées sur base de critères « objectifs » (de population, d'indicateurs de criminalité et de pauvreté socio-économique) et de leurs projets, en vue de « garantir la sécurité des citoyens et de rétablir la confiance de la population dans les autorités ».

Sur leur volet policier, il s'agissait de moderniser et de revaloriser la police locale en la renforçant en nombre et en la délestant des tâches administratives, et ce, afin d'assurer « une présence plus visible des forces de l'ordre sur le terrain, élément clé de la sécurisation effective, mais aussi du renforcement du sentiment de sécurité »

Sur leur volet socio-préventif, il s'agissait « de s'attacher aux problématiques de guidance de certains groupes à risques (toxicomanes, décrochés scolaires, …) et de groupes socialement vulnérables (telles les personnes âgées). L'objectif est de couvrir, par les dispositifs de prévention, certains catégories de citoyens et certains quartiers particulièrement exposés à la délinquance »[3]. Le volet socio-préventif se décline ainsi, au gré des priorités locales, en une multiplicité de projets d'éducateurs de rue, de médiation, d'aide aux victimes, de « fan coaching » (encadrement des « holligans »), de guidance psycho-sociale, d'animation et de formation destinées à des groupes cibles, etc…

Si l'inspiration du programme des contrats de sécurité est fédérale, son application est résolument locale, consacrant la commune comme maître d'œuvre et point de passage obligé. C'est par ce chemin qu'arrivent l'information et les ressources financières, que circulent les flux de communication officiel entre les différents niveaux de décision, au moment de l'implantation du programme et tout au long de sa mise en œuvre. Les communes sont responsables de la constitution et de l'envoi du dossier communal et de la spécification locale des orientations générales du programme. Cette prééminence opérationnelle des autorités communales se vérifie également dans leur rôle d'information, de coordination et d'allocations des ressources vis-à-vis des acteurs de terrain (POULET 1999). La mise en place d'un « conseil consultatif de prévention sociale de la délinquance et de l'insécurité » est ainsi une des obligations contractuelles des communes concernées.

[3] Les extraits cités proviennent de la conférence de presse du Ministre de l'Intérieur, Contrats de sécurité et de société 2000, Bilan et perspectives, 21 février 2000.

En 1999 et en 2000, sous leur troisième législature, les contrats de sécurité et de société font une nouvelle fois l'objet d'une redéfinition de leurs priorités et de leurs modalités, en fonction notamment de la réforme des polices qui a pour effet de remplacer les polices communales par des polices zonales inter-communales.

La « vaste évaluation du dispositif des contrats de sécurité » commandée le Ministère de l'Intérieur a pour premier résultat de mettre en évidence que les indices de criminalité ne baissent pas dans les communes qui ont depuis une dizaine d'années bénéficié des « contrats de sécurité », alors qu'il s'agissait précisément de leur première justification. Par ailleurs, l'évaluation menée par le Ministère de l'Intérieur relève « la concurrence stérile entre les divers acteurs de la prévention », « le manque de dynamisme de certains contrats » et la « dispersion des actions menées ».

Ces constats officiels qui confortent, en d'autres termes, les analyses et critiques formulées de longue date par les centres de recherche universitaires autant que par les travailleurs sociaux de terrain, sont pourtant loin de conduire à une remise en cause du dispositif déployé et désormais solidement implanté. C'est que, indépendamment même de toute autre considération politique, les contrats de sécurité en sont venus à représenter pour les communes concernées une source importante de financement et de moyens. 29 villes et communes se répartissent un budget global de près de 3 milliards de F.B. (dont 42 % attribué au volet policier, 30% à la prévention, 13% aux projets « toxicomanies », 9% aux projets de « renouveau urbain…), finançant directement plus de 3.000 emplois (2000 agents de préventions, 500 agents civils dans la police et 500 poste de policiers), sans même évoquer le millier d'« agents de prévention et de sécurité », qui via le contrat ALE dont ils « bénéficient », représentent un des débouchés privilégiés des politiques communales d'activation des chômeurs et des minimexés. Il suffit de se souvenir des hauts-cris poussés par les édiles communaux lorsqu'il a été question d'une réduction des moyens affectés au volet préventif des contrats de sécurité.

Au terme de l'évaluation menée par Ministère de l'Intérieur, c'est donc la continuité qui prévaudra pour les contrats désormais qualifiés de « contrats de sécurité et de prévention », et qui, en outre intègrent, depuis 2001, directement le volet «renouveau urbain » (amélioration de l'habitat, rénovation des centres urbains…)

Si les modifications apportées aux contrats de sécurité devraient permettre une plus claire distinction entre le volet « prévention » et le volet « policier », c'est surtout au niveau de leur usage sur le terrain communal, que se vérifiera à l'avenir leur pertinence.

- La politique de la ville

La mise en place, à partir de 1999, du **« Commissaire à la politique des grandes villes »** signifie en principe la fin de l'hégémonie du Ministère de l'Intérieur sur la question urbaine. En pratique toutefois, l'approche développée par le Commissaire à la politique des grandes villes ne se distingue guère de celle traditionnellement développée par le Ministère de l'Intérieur, prenant la « petite délinquance » comme porte d'entrée d'une gouvernance globale des problèmes sociaux et urbains[4].

Figurant en annexe au « Plan de sécurité » du Ministre de la Justice, Lancée par le Gouvernement fédéral en 2000, la politique de la Ville consiste actuellement à subventionner dans un certain nombre de grandes et moyennes villes du pays des projets en faveur de l'intégration sociale, du renouveau urbain, du développement économique local, de la prévention de la criminalité urbaine,…

[4] « Le Commissaire des villes dresse le PV de l'insécurité », Le Soir du 14 décembre 1999.

C – De manière croissante, les **Régions, Wallonne et bruxelloise** sont amenées à jouer un rôle croissant dans les politiques de prévention et de sécurité. Les Régions interviennent d'ailleurs depuis plusieurs années pour subsidier des projets communaux dans le cadre des contrats de prévention et de sécurité (médiation sociale ; problèmes liés à la scolarité; travail avec les jeunes;gardiennage des parcs et espaces publics ; sécurisation des logements sociaux; centre d'accueils pour toxicomanes …). En terme de répartition des compétences, leurs marges de manoeuvre sont pourtant à priori étroites, entre d'une part la compétence fédérale en matière de « sécurité », et d'autre part, la compétence communautaire en matière de « prévention ». Le flou et l'élasticité de la notion de « prévention » et de « sécurité », de même que les recouvrements dans les répartitions des compétences, autorisent toutefois tous les usages. Compétentes en matière d'action sociale et de rénovation urbaine, exerçant la tutelle des Communes, les Régions revendiquent de facto une intervention croissante en matière de prévention et de sécurité.
C'est ainsi qu'en *Région Wallonne*, le Ministre Charles Michel en charge des Affaires Intérieures et de la Fonction publique, a récemment présenté un avant-projet de décret relatif à **un plan « ZEN » ou « Plan de prévention de proximité »** qui devrait remplacer le dispositif du « Plan Social Intégré » développé depuis 5 ans, essentiellement avec des fonds régionaux, dans une centaine de communes de Wallonie. Visant à « favoriser la cohabitation et l'intégration harmonieuse des communautés locales, à « la prévention de la toxicomanie et au traitement des assuétudes », à « la prévention de la délinquance et de la petite criminalité », ainsi qu'à « l'assistance aux victimes », le PSI visait, d'une part, à instaurer un partenariat entre les différents intervenants publics ou privés en matière d'action sociale et de jeunesse présents sur le territoire communal, (y compris des services et asbl dépendants de la Communauté française, tel que les AMO ou les Maisons de Jeunes), et, d'autre part, à développer des projets propres sur base du diagnostic ainsi élaboré. En pratique, les PSI permettent donc au communes concernées d'impulser une coordination locale et de disposer d'une équipe de quelques travailleurs sociaux supplémentaires avec une assez grande latitude dans la définition des projets poursuivis.

La principale réorientation proposée par l'avant-projet de décret « ZEN » apparaît d'ordre symbolique et organisationnel. Initialement formulé autour du « concept » de « sécurité préventive », le principal objectif politique des futurs PPP (Plan de prévention de proximité) est d' « accroître le sentiment de sécurité des populations des villes et communes wallonnes » et d' « assurer la quiétude communale dans les quartiers par une politique de proximité proche du citoyen ». « Il s'agit de mettre sur pied une politique de prévention du décrochage social au sens large à travers une politique de quartier qui se veut transversale. Le PPP assurera la coordination, la cohérence et l'articulation de l'ensemble des projets qu'il développe ». Reprenant les objectifs des PSI, le projet de décret se propose également de regrouper les moyens mis en œuvre par la région Wallonne dans le cadre des contrats de sécurité et de prévention. Le mécanisme envisagé par ce nouveau dispositif implique à nouveau (i) établissement d'un partenariat local structurée une « commission de prévention de proximité », (ii) élaboration d'un plan communal et (iii) subventionnement par la Région sur base d'une convention avec la commune, sans que toutefois les critères de sélection et de financement ne soient précisément définis.

Au niveau de la *Région de Bruxelles-Capitale*, c'est la multiplicité des programmes et des dispositifs qui prévaut. On peut notamment mentionner les **« contrats de quartiers »** mis en place en 1994, suivis des **« Quartiers d'initiatives »** mis en place après les incidents de

Cureghem survenus à l'automne 1997[5]. Ces dispositifs de revitalisation urbaine se situent au croisement de la Politique de la Ville (rénovation urbaine, création de logements par les pouvoirs publics), de l'insertion socioprofessionnelle (programmes de remise au travail de demandeurs d'emplois souvent sous-qualifiés, travail accompli par les missions locales) et de l'action sociale (activités festives, création d'antennes sociales et de maisons de quartier, mise sur pied d'infrastructures de jeux dans les espacés publics).

D'autres dispositifs sont également mis en place par la Région Bruxelloise, tel **« Eté-Jeunes »** (subvention de projets destinés aux jeunes de 12 à 18 ans durant les vacances d'été), le cofinancement de projets communaux déposés auprès du **Fonds fédéral d'Impulsion à la Politique de l'Immigration** (FIPI), visant particulièrement à l'intégration des jeunes de nationalité ou d'origine étrangère. Tous ces programmes ont comme objectif affiché « le renforcement de la cohésion sociale dans les quartiers en crise en favorisant une meilleure cohabitation des différentes composantes de leur population ».

Relevons également le **« plan de lutte contre les bandes urbaines ».** Si les contrats de sécurité constituent l'archétype du dispositif socio-sécuritaire, à bien des égards, le dispositif de « gestion des bandes », annoncé en 2000 et mis en place en 2001 en Région Bruxelloise, en constitue une caricature, organisant la confusion des rôles éducatifs et policiers, se prévalant d'une approche manageriale et intégrée, poursuivant à la fois des objectifs de sécurisation (« diminution de l'insécurité objective et subjective ») et d'insertion, ciblé sur un micro-territoire (un quartier, une place) et un groupe-cible circonscrit (« la bande »).

Promu par la Région Bruxelloise qui en fixe le cadre et en propose la méthodologie, le dispositif de « gestion des bandes » est proposé aux 19 communes bruxelloises, en complément aux contrats de sécurité. Les communes qui souhaitent en bénéficier souscrivent alors une convention avec la Région qui en assure l'entièreté du financement. Il s'agit toutefois de *« financement de projets-pilotes au caractère non-récurrent, dont l'avenir dépendra d'une part du respect par la commune des obligations auxquelles elle s'est engagée, et , d'autre part, des résultats positifs constatés par le dispositif d'évaluation mis en place ».*

« La méthode proposée trouve son origine dans une fusion des acquis de la science criminologique et de la science du management. Elle se base sur la théorie de l'intégration et de la régulation sociale et a pour but de renforcer les liens sociaux dans un quartier déterminé. Elle se veut manageriale dans la mesure où la démarche est rigoureuse, où les objectifs sont clairement définis, où les moyens sont prévus proportionnellement aux objectifs fixés, et où une évaluation permanente permet de réorienter le projet au fur et à mesure de son évolution. La limitation de chaque projet dans un espace préalablement délimité et déterminé, au niveau d'un quartier, doit permettre d'en assurer un contrôle optimum et de garantir une maîtrise de la situation. Chaque projet intégrera un volet policier et un volet socio-éducatif »[6]

L'ensemble du processus est piloté au niveau communal par *« une cellule de veille »* composée des autorités communales et régionales, de représentants des services de police et

[5] L'ordonnance du 20 juillet 2000 de la Région bruxelloise a fusionné les contrats de quartier et les « Quartiers d'initiative ».

[6] Extrait de la convention entre la région de Bruxelles-Capitale et la commune de X dans le cadre de la lutte contre les bandes urbaines, 2000. Le travailleur social ayant communiqué le document cité souhaitant n'être identifié en aucun cas, le nom de la commune ne sera pas cité).

des responsables des services communaux de prévention. Par ailleurs, *« le partenariat avec le monde associatif socio-culturel »* est encouragé, de même que *« des contacts avec le parquet afin de s'assurer une bonne coopération avec les autorités judiciaires ».*

Sur de tels prémices, le dispositif proposé n'a pas manqué de susciter des résistances et des oppositions fortes : le milieu associatif se mobilisant pour dénoncer l'amalgame entre travail policier et travail social et la stigmatisation d'un quartier ainsi opérée, les éducateurs de rue résistant à exercer une fonction d'« indicateurs de rue », et les services de police étant eux-mêmes réservés sur la pertinence d'un tel projet.

Ces oppositions et résistances n'ont pas empêché la plupart des communes sollicitées d'y souscrire, au nom du pragmatisme financier autant que de la symbolique sécuritaire.

Sur le terrain, sa mise en œuvre a connu des fortunes diverses. Dans telle commune, le nombre de patrouilles, en voiture, a été intensifié. Roulant au pas et s'arrêtant devant chaque devant chaque regroupement de jeunes, elles n'ont pas manqué d'exacerber le sentiment de stigmatisation des jeunes. Dans telle autre commune, après plusieurs mois de retard dans la mise en œuvre du projet, - les travailleurs sociaux communaux s'y opposant -, l'éducateur de rue finalement envoyé sur le terrain a été physiquement agressé… par un animateur associatif lui reprochant de saper son propre travail. Dans telle autre encore, les éducateurs de rue ont focalisé leur travail sur les plus jeunes, plus abordables, en leur proposant des activités récréatives. Ailleurs, éducateurs et policiers ont échangés des listes de jeunes « nécessitant une vigilance particulière »….

D – Enfin, les **communes** s'imposent comme l'acteur clef des politiques et dispositifs de prévention. Réceptacle et maître d'œuvre privilégié des dispositifs fédéraux et régionaux, l'autorité communale trouvent dans ces dispositifs de nouveaux moyens d'action et de légitimation. Le « succès » des dispositifs, même lorsqu'ils sont contestés dans leur pertinence, tient ainsi en partie au renforcement parfois importants des moyens mis à disposition des acteurs de proximité[7]. Les dispositifs n'évitent pas les phénomènes d'appropriation de la part de l'acteur politique local qui y voit souvent l'occasion d'un renforcement de ses moyens d'action et de son pouvoir d'influence par le rôle de « maître d'œuvre » qui lui est confié.

Il faut d'ailleurs relever la tendance croissante à la communalisation des politiques de prévention et de sécurité. Avec le projet visant à donner aux Communes un pouvoir accru en matière d'amendes administratives, un seuil supplémentaire sera franchi dans puisque à l'avenir l'autorité communale aura la possibilité de sanctionner une série d'infractions (vandalismes, menaces verbales, abandon d'objets sur la voie publique, tapages, voies de fait, jets de pierres, tags …) au moyen de sanctions administratives, également applicables aux mineurs de plus de 16 ans.

Plus globalement, on peut voir dans ce transfert au niveau local des politiques de prévention et de sécurité une étape supplémentaire dans le délitement de l'Etat social, abdiquant de ses responsabilités propres pour les transférer aux acteurs locaux tout en visant, au travers d'une normativité plus diffuse et processuelle, à étendre son pouvoir de gestion des individus précarisés et exclus. Les dispositifs constituant autant de « micro-pactes » pour s'occuper des victimes de l'effritement du pacte social. En cela également, les dispositifs de lutte contre

[7] Ainsi, le « budget » des contrats de sécurité de la Ville de Charleroi, financés par le niveau fédéral et le niveau régional, mais mis en œuvre au niveau communal, représente une « manne » de plus de 7,5 millions d'Euro.

l'exclusion et l'insécurité témoignent du glissement des politiques *« d'intégration »* vers les politiques *« d'insertion ».* Alors que les premières *« sont animées par la recherche de grands équilibres, l'homogénéisation de la société à partir du centre »*, les secondes *« obéissent à une logique de discrimination positive. Elles ciblent des populations particulières et des zones singulières de l'espace social et déploient à leur intention des stratégies spécifiques »* (CASTEL 1995).

3 – Prévention : une notion ambivalente…

« Prévention générale » comme finalité première des politiques d'aide à la jeunesse en Communauté française, *« approche intégrée de la sécurité »* et *« contrats de sécurité et de prévention »* promus par le pouvoir fédéral, *« plan de prévention de proximité »* développé par la Région Wallonne,… la fortune du terme de prévention tient sans doute largement à son imprécision. Tantôt il sert de justification à une approche qui se proclame « émancipatrice » et résolument « non sécuritaire », tantôt il s'impose comme le corollaire, voire comme le synonyme, d'une approche explicitement sécuritaire. Tantôt son champ d'application vise rien moins que la lutte contre l'ensemble des précarités sociales, du chômage au logement et de l'échec scolaire au cadre de vie, tantôt il cible précisément les situations de petites délinquances, d'incivilité ou de criminalité. Tantôt il porte sur la population dans son ensemble, tantôt, et plus souvent, il se focalise les « groupes à risques », susceptibles d'un passage imminent à l'acte délinquant et criminel.

Consciente de ces imprécisions, le Conseil Communautaire de l'Aide à la Jeunesse a rendu le 29 mars 2000 un avis (avis N° 50) relatif à une orientation générale de la prévention et notamment de la prévention générale des conseils d'arrondissement :*« L'objet de la prévention est d'éviter la « loi de reproduction de la violence », selon laquelle ceux qui sont soumis précocement et intensivement à des situations violentes ont de fortes probabilités de devenir eux-mêmes porteurs de violences, contre eux-mêmes (toxicomanies, suicide…) ou contre les autres. Or, une partie importante de la population est soumise à une violence structurelle énorme, économique et sociale (privation d'emploi, destruction progressive des solidarités collectives et publiques, etc.), cette violence structurelle étant elle-même relayée par des violences invisibles et quotidiennes qui en découlent telles la stigmatisation ou le mépris. Les effets de ces violences sur les moins favorisés sont considérables. Jusqu'à ce qu'ils déploient à leur tour, en réponse, des comportements violents inadaptés. Leur violence visible et répréhensible répond à la violence invisible ambiante dont le système est porteur »*

Au regard d'une définition si massive, structuraliste et bourdeusienne, les objectifs assignés à la prévention générale se devaient d'être ambitieux. Il s'agit en effet de :

- réduire les violences économiques et sociales dont notre système est porteur ainsi que les violences invisibles et quotidiennes qui en découlent;
- augmenter les ressources des personnes pour les affronter, éviter les réponses violentes non adaptées et répréhensibles

Par ailleurs, la conception présentée par la Communauté insiste sur *« le pouvoir relatif du sujet à être le créateur au moins partiels de son existence ».« Du point de vue de la Communauté française, la prévention doit toujours être pensée en terme d'émancipation,*

comme un point de vue positif pour la personne. Ce n'est pas une prévention qui pointe le manque, les populations dites à risques »[8].

Au regard des moyens disponibles et quelle que soit la qualité du travail réalisé par les intervenants de l’aide à la jeunesse, on peut toutefois douter du caractère opérationnel du concept de prévention ainsi défini.

Dans le cadre des contrats de sécurité par contre, c’est une définition tout à fait limitée et statistique de la prévention qui prévaut. La prévention est envisagée en vue d’éviter la survenance d’un événement ou d’en atténuer les conséquence, en privilégiant la prévention de la petite délinquance considérée comme la source du sentiment d’insécurité du citoyen. C’est la mesure des indices de criminalité qui sert, in fine, de critère opératoire à l’évaluation des politiques de prévention menées dans ce cadre. C’est d’ailleurs sur base du constat du maintien, voire de la hausse, de la criminalité enregistrée dans les communes bénéficiant d’un contrat de sécurité et de prévention que le Ministre de l’Intérieur mettra en cause la pertinence des actions de prévention sociale menée dans les communes, en appelant à une prévention plus directement centrée sur la délinquance.

Quant à la définition proposée par la Région Wallonne autour de la notion de « sécurité préventive », elle apparaît strictement tautologique puisque, selon les termes de l’avant-projet de décret, « relèvent des « plans de prévention de proximité les actions qui poursuivent un objectif de prévention de proximité ».

L’usage de la notion de prévention ne va donc sans paradoxe et faux semblants. Alors que la Communauté française en fait la mission première du secteur de l’aide à la jeunesse, celui-ci, en pratique, intervient presque toujours de manière réactive à une situation de « crise », d’ « urgence » ou de « danger » dans des situations individuelles, voire dans l’application de mesures du Tribunal de la Jeunesse. A l’inverse, alors que les contrats de sécurité ont été promus par le Ministère de l’Intérieur dans une optique sécuritaire de réduction de la petite délinquance, ils recouvrent en pratique une gamme d’intervention et d’actions sociales assez large.

On retrouve le même enchevêtrement au niveau de l’architecture des instances de coordination et d’évaluation des politiques de prévention. Dans le cadre de l’aide à la jeunesse, on a déjà signalé que les instances de coordination et d’évaluation étaient constituées par les CAAJ (Conseil d’Arrondissement de l’Aide à la Jeunesse) au niveau de chaque arrondissement judiciaire et du CCAJ (Conseil Communautaire de l’Aide à la Jeunesse) au niveau de la Communauté française. Jusqu’à présent, les PSI étaient piloté au niveau communal par une commission d’accompagnement, constitué des acteurs publics et privés communaux. A l’avenir, les PPP seront placés sous l’égide d’une « commission de prévention de proximité » à mettre en place au niveau des communes concernées. Ces instances partenariales de concertation ne doivent pas être confondues avec les « conseils de prévention » mis en place par nombreuses communes. Parfois en lien avec la gestion des contrats de sécurité et de prévention qui en prévoit la mise en place, ces conseils de prévention peuvent également simplement relever d’une volonté politique communale propre, sous la responsabilité du Bourgmestre ou d’un échevin de la prévention. Par ailleurs, chacun de ces dispositifs relèvent d’administrations compétentes différentes, communautaire, régionale ou fédérale.

---

[8] Christine Mahieu, directrice-adjointe du cabinet de la ministre de l'Aide à la jeunesse, citée par ALTER EDUC, n°40/pp. 530.

Cette superposition de dispositifs et le discours contradictoires dont ils se revendiquent traduisent avant tout l'enchevêtrement des compétences. Tout comme par ailleurs les questions relatives aux réponses à la délinquance juvénile (Loi de 1965, centre fédéralo-communautaire d'Eveberg), la « prévention » se situe au point de rencontre des tensions et contradictions idéologico-institutionnalo-budgétaro-communautaire de l'espace politique belge. Sans rentrer dans le détail des avis du Conseil d'Etat régulièrement sollicité pour arbitrer les « conflits de compétences » entre Etat fédéral, Communauté et Région, on peut en retenir que c'est le niveau fédéral qui compétent dès lors que la finalité sécuritaire du dispositif est première, et que ce sont les Communautés lorsque c'est la finalité éducative qui est première. La ligne de partage entre Communauté et Région est encore plus floue au gré des « accords de coopération entre la Communauté française et la région Wallonne », des « politiques croisées » entre les deux entités, et des « transferts de compétences » de la première vers la seconde. Qu'il s'agisse d'aide aux personnes, de prévention de la délinquance, de réduction des risques liés à la toxicomanie ou d'aide aux victimes, on a bien affaire à un recouvrement partiel des compétences[9].

4 – Ruptures idéologiques et continuités pratiques

Apparemment donc, le champs de la prévention est travaillée par des logiques diamétralement opposées. Emancipation sociale d'une part et gestion sécuritaire d'autre part relèvent en effet de philosophies politiques, sociales et éducatives antagoniques et configurent, à propos des publics cibles, des représentations et des images du sujet radicalement divergentes : jeunes victimes sociales à protéger et à accompagner dans leur épanouissement *versus jeunes* menaces potentielles à surveiller et à canaliser. De plus, ces oppositions idéologiques sont redoublées par les jeux de concurrences institutionnelles, tant, au niveau politique, entre les différentes niveaux de compétences concernés, que sur le terrain, entre les dispositifs particuliers (et leurs agents) en lutte pour la reconnaissance du pouvoir local et la légitimation auprès de la population. Le CCAJ (Conseil consultatif de l'aide à la jeunesse), tout comme les fédérations de travailleurs des PSI, ont ainsi exprimés leurs craintes quant au « retour de la primauté du volet sécuritaire dans les plans sociaux » qu'induirait le « plan ZEN » dans la mesure où il envisage la fusion des PSI avec les « Contrats de sécurité et de société ». Le CCAJ rappelle notamment que *« les objectifs des PSI ne peuvent se limiter aux aspects sécuritaires, ils doivent promouvoir le bien être et l'épanouissement de chacun, dans une philosophie qui s'inspire de l'approche développée dans les AMO »*[10].

Et pourtant, à y regarder de plus près, c'est plutôt une continuité d'ensemble qui prévaut. Rien ne ressemble plus à un éducateur de rue de contrat de sécurité qu'un éducateur de rue d'une AMO, et, sur le terrain, les équipes AMO et les équipes PSI travaillent régulièrement en partenariat. On pourrait poser l'hypothèse que les concurrences idéologiques sont d'autant plus fortes que le risque de confusion est réel, que la proximité des types de travail menés confine parfois à l'identité. D'un dispositif à l'autre, on retrouve en effet les mêmes types de pratiques et de « projets » : éducateurs de rue, animation d'un lieu d'accueil, offre d'activités

[9] Ainsi le Conseil d'Etat est d'avis que « En ce qui concerne les besoins locaux en matière de prévention de la délinquance et d'assistance aux victimes », ils peuvent dans une certaine mesure se rattacher à la compétence de la région en matière d'aide sociale, pour autant qu'ils ne relèvent pas de la protection de la jeunesse, de l'assistance aux victimes par les services de police ou de l'aide juridique ». Avis 34.215/4 de la section législation du conseil d'Etat, 27 novembre 2002.

[10] Avis du CCAJ à propos du plan « ZEN », janvier 2003.

lors des vacances scolaires, prévention toxicomanie, action communautaire. Certes, d’un discours et d’un dispositif à l’autre, l’ordre des priorités est inversé, mais celles-ci se déclinent plutôt en une majeure et une mineure dans une tentative d’instrumentalisation réciproque. Les finalités sécuritaires semblent d’autant mieux atteintes lorsqu’elles s’accompagnent d’un volet « socio-préventif », tandis que l’intervention émancipatrice légitime les mesures de signalement, de contrainte, de contrôle et de surveillance à l’égard des populations à risques. On est bien ici davantage dans la transaction symbolique que dans la réponse pratique.

5. Vers un « new deal » des acteurs de prévention ?

10 ans après la mise en place des contrats de sécurité et celle du décret de l’aide à la jeunesse, et alors que de nouveaux projets de prévention se déploient tous azimuts, il est utile d’en tirer quelques conclusions. Jusqu’à présent, les différents dispositifs se sont résolument tournés le dos. Cette juxtaposition des dispositifs de prévention (Contrats de sécurité, des AMO, des plans sociaux intégrés, des politiques communales de prévention) a conduit à une relative confusion et dispersion de l’action sociale et éducative. Chacun, sans doute, a t’il pu fantasmer sur l’éventuelle incorporation de l’autre. Ainsi, tandis que les promoteurs fédéraux, régionaux et communaux des contrats de sécurité, dans leur volonté pan-optique, ont pu s’irriter de l’irréductibilité des acteurs de l’aide à la jeunesse « refusant de s’intégrer dans un schéma global de prévention et de sécurité », les acteurs communautaires désargentés ont pu lorgner avec envie sur la manne financière des contrats de sécurité, considérant que celle-ci aurait été bien plus légitimement utilisée dans leur cadre propre.
Rationnels si l’on prend en compte les positions de ceux qui les énoncent, ces points de vue sont toutefois condamnés à l’impuissance. C’est que l’expérience invite à prendre en compte les pesanteurs multiples d’un pouvoir politique balkanisé, où les buts de système l’emportent sur les buts de missions.
Dès lors, plutôt que de s’en tenir au statu quo ou de rêver à l’hégémonie, ne convient-il pas d’envisager un « new deal » entre les différents acteurs et instruments des politiques de prévention ? Il y a là une cohérence politique, institutionnelle et éducative à construire.
Y parvenir suppose que soient rencontrés une série de vrais problèmes : celui de l’harmonisation des statuts (et sous-statuts) des travailleurs de ces différents dispositifs sectoriels, celui du respect de leur déontologie professionnelle, celui de leur indépendance à l’égard des injonctions des pouvoirs locaux, mais aussi celui de la concertation avec ces mêmes pouvoirs locaux. Cela suppose que soit défini un nouvel équilibre entre le cadre de travail des communautés, les ressources des politiques fédérales et régionales, et le niveau communal. De ce point de vue, le découplage entre le volet préventif et le volet policier des contrats de sécurité (découplage accentué par la mise en place des nouvelles zones de police) représente une opportunité de clarification des rôles et des fonctions.

En quittant le point de vue de l’observateur, on peut avancer quelques propositions :
- La création d’un « fonds de prévention » alimenté par les différents niveaux de compétences et regroupant les budgets actuellement dispersés permettrait d’entrer dans une logique de programmation plutôt que de soupoudrage et de juxtaposition ;
- La mise en place d’une instance centrale et transversale de concertation et d’avis au niveau de chaque Région ou de la Communauté en lieu et place des différentes instances régionale et communautaires actuelles permettrait d’avancer vers une objectivation des critères ;
- L’harmonisation barémique et des multiples (sous)-statuts des travailleurs des nouveaux métiers de la ville devrait permettre de limiter la rotation importante du personnel qui nuit à la

cohérence et à la continuité des projets. Elle est aussi la condition d’une professionnalisation des pratiques ;
- La distinction claire entre travail social et travail policier s’impose comme une condition de l’efficacité propre du travail social. Mais cette efficacité propre également de la part des travailleurs sociaux d’assumer la part de « gardien de la norme », voire la fonction de contrôle social, inhérentes à leur rôle ;
- La détermination d’un code de déontologie commun aux intervenants sociaux est également une condition de l’efficacité éducative des pratiques ;
- La prééminence opérationnelle du pouvoir communal, invariablement présenté comme « le plus démocratique et proche du citoyen », peut également être génératrice d’instrumentalisation et dépendance des travailleurs comme des usagers. S’il est essentiel d’établir une concertation au niveau communal, celle-ci gagnerait à être distinguée des aspects fonctionnels d’évaluation des services et de répartition des subsides.

A ces conditions sans doute, les conflits de compétences, les concurrences de terrain et les débats entre « sécuritaires » et « émancipateurs » autour de la notion de prévention pourront-ils enfin se dissiper au profit d’un véritable travail sur les pratiques.

Bibliographie

TULKENS F. et MOREAU T. (2001), *Droit de la jeunesse. Aide. Assistance. Protection*., De Boeck et Larcier, Bruxelles, 2000.

BAUDART, L. (2000), *Paroles de conseillers de l’Aide à la Jeunesse : des perspectives éthiques et politiques*, Louvain-la-Neuve, FOPES, Université Catholique de Louvain.

FRANSSEN, A. CARTUYVELS Y.et DE CONINCK F., (2003) « L’aide à la jeunesse à l’épreuve de la déjudiciarisation. Des principes aux pratiques », Editions Droit des Jeunes.

FRANSSEN, A. (2002), *La fabrique du sujet. Mutations normatives, crises identitaires et attentes de reconnaissance,* thèse doctorale en sociologie, Université Catholique de Louvain.

CASTEL., R. (1995) *Les métamorphoses de la question sociale. Une Chronique du salariat*, Paris, Fayard.

KARSZ, S. (2000), *L’exclusion, définir pour en finir,* Paris, Dunod, Pratiques sociales.

Le GOFF, J.P. (1999), *La barbarie douce. La modernisation aveugle des entreprises et de l’école*, Paris, Ed. La Découverte.

MINISTERE DE L’INTERIEUR (2000), *Contrats de sécurité et de société 2000, Bilan et perspectives*, conférence de presse du 21 février 2000, Bruxelles..

MINISTERE DE L’INTERIEUR (2000), *Manuel de méthodologie des contrats de sécurité,* Bruxelles

POULET, « Elasticité et résistance de l’informel. Les politiques partenariales de prévention en Belgique », in CARTUYVELS. Y, MARY P.(dir), (1999), *L’Etat face à l’insécurité. Dérives politiques des années 90*, Bruxelles, pp. 151-181

VAN ROIE, G. (2001), *« Des contrats de sécurité aux contrats de société. De l’évolution sémantique à l’évolution concrète », in Journal du droit des jeunes, n°205, pp. 5-10.*

CCAJ, (2000), « La prévention dans l’aide à la jeunesse », Résultats des travaux du Conseil communautaire de l’Aide à la Jeunesse.

VAN CAMPENHOUDT, L (1999)., « L’insécurité est moins un problème qu’une solution », in CARTUYVELS Y., MARY Ph. (dir.),1999, *L’Etat face à l’insécurité. Dérives politiques des années 90.,* Bruxelles, LABOR, 1999, pp.51-66.

CARTUYVELS Y., DIGNEFFE F., KAMINSKY D., MARY Ph., REA A, VAN CAMPENHOUDT L.(dirs.) (2000), *Réponses à l’insécurité. Des discours aux pratiques*, Bruxelles, Labor.