

Colloque ANATPE du 15 mars 2025

Table ronde : Les dispositifs actuels de prévention de la délinquance des mineurs dans le cadre de la politique de la ville au niveau national et prospective

- ✓ À quoi correspond cette notion de « politique de la ville » ?
- ✓ Comment articuler la politique de la ville avec la politique de prévention de la délinquance des mineurs ?
- ✓ Comment se repérer dans ce millefeuille d'institutions et d'organisations qui travaillent toutes dans ce but de prévention ?

Gilbert BERLIOZ, Spécialiste des politiques de la jeunesse :

Bonjour à toutes et à tous,

J'ai un regard sociologique sur ces questions, car je suis un éducateur qui a fait des sciences politiques donc j'ai une lecture des politiques publiques et des politiques sociales en particulier avec un regard sur les jeunes qui ne m'a jamais quitté. Je suis toujours intéressé sur l'articulation des politiques éducatives et des politiques de sécurité

Il y a la phrase de Victor Hugo que j'ai toujours aimée : « Ouvrez une école vous fermerez une prison ». Cela fait 30 ans que je travaille, j'ai ouvert des écoles et pas fermer de prisons. Je ne pense pas que Victor Hugo ait eu tort, je pense tout simplement qu'il faut regarder la question autrement. C'est mon moteur conceptuel.

Pour faire simple, la politique de la ville en effet, c'est un « faux ami ». C'est une appellation simple pour une politique publique qui est quand même beaucoup plus complexe que sa dénomination ne le laisse entendre.

Donc je vais essayer de la décrire. Evidemment, pour ceux qui connaissent je vais simplifier de manière éhontée, et pour ceux qui ne connaissent pas, je vais complexifier les choses mais je vais essayer de trouver une ligne intermédiaire.

Pour rentrer dans le vif du le sujet nous dirons que la prévention de la délinquance et la politique de la ville sont en partie liées depuis l'origine.

L'origine d'une politique publique c'est toujours compliqué à déterminer. Mais, nous avons un « top départ » avec les émeutes urbaines aux Minguettes de 1981.

On a 40 ans de recul maintenant, et on a cet élément déclenchant de cette politique de la ville en tant que politique publique, ce sont les émeutes des Minguettes. Donc émeutes, violences, jeunes et territoire (ce qu'on appelle quartier aujourd'hui).

C'est en partie lié et on voit bien et vous verrez, je vais vous le montrer après, que selon les étapes, depuis 40 ans la politique publique a bougé. La prévention de la délinquance reste le « bruit de fond » de la politique de la ville. Mais, ce n'est pas forcément son objet prioritaire. Donc c'est un peu ça que je vais essayer de décrire.

Aujourd'hui, évidemment on est dans une étape différente, vous évoquiez le rapport BORLOO enterré ou plutôt qui n'a pas généré une adhésion de la politique publique et ça veut dire quelque chose. Ça indique très clairement qu'on a une autre orientation que ce que proposait monsieur BORLOO. On ne va pas se voiler la face, on est dans une autre phase de la politique de la ville et bien malin pourrait dire qu'est-ce qui nous attend.

En 1981 on a des émeutes, un gouvernement fraîchement arrivé aux affaires, et qui pour répondre à ça, en simplifiant, met en place trois choses :

- ✓ Une commission nationale de développement social des quartiers, donc la notion de quartier apparaît tout de suite. Il y en avait 148 à l'époque. On en a 1300 aujourd'hui.
- ✓ Une opération « anti-été chaud » l'été d'après 1982. Ensuite, ça s'appelait « opération prévention été », ça s'appelle aujourd'hui « ville vacances ». Vous voyez bien que la réponse était : les étés sont chauds, il faut refroidir, en gros ça consiste à prendre les jeunes des quartiers et les emmener se tremper dans l'eau. J'ironise un peu mais c'est un peu ça. Ça montre le type de réponse qu'on avait, notamment une réponse saisonnière. Si c'est l'été qui est chaud, alors on refroidit l'été, on avait pas du tout une vision systémique du problème.
- ✓ Les conseils communaux de prévention contre la délinquance, en 1984, ils s'appellent aujourd'hui les CLSPDR (Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance et de la radicalisation). On peut voir que la première caractéristique de la politique de la ville c'est de mettre le territoire sur l'agenda politique.

En termes de politique sociale, jusqu'en 1981 on avait des *publics cibles* : les jeunes, les vieux, les mères célibataires, les familles nombreuses...

À partir de 1981, on a des *territoires cibles*. C'est une évolution significative. Les territoires avec des périmètres, je disais 148 à l'époque, 1300 aujourd'hui, il y a toujours un enjeu : on est dans les territoires, on sort des territoires, c'est une politique de discrimination positive, avec des territoires cibles qui apparaissent. En terme de méthode, la maître-mot du rapport BONNEMAISON qui s'appelait « la prévention est l'affaire de tous » c'était le partenariat.

Qu'est-ce que ça veut dire ? Avant, qu'est-ce qui faisait mieux qu'un éducateur, c'était deux éducateurs, qu'est-ce qui faisait mieux qu'un policier ? c'était deux policiers.

L'idée du partenariat dans les CCPD c'est : qu'est-ce qui fait mieux qu'un éducateur ? c'est un éducateur plus un policier, ou un policier plus un CPE du collège. Cela introduisait l'idée que la prévention est l'affaire de tous. C'est un peu ça le mantra de la politique de la ville : territoire / jeunes / partenariat. Comme on dit aujourd'hui l'ADN de la politique de la ville est là. Puis après ça s'est décliné plus ou moins selon les moments. Mais **la première caractéristique**, c'est celle-ci.

La deuxième caractéristique de la politique de la ville, qui est une politique innovante notamment avec un volet évaluation, des contrats entre le central et le local. Mais vous le disiez, la caractéristique de la politique de la ville, d'entrée de jeu c'était une politique transversale. L'idée c'est que pour traiter le problème des émeutes, il fallait s'occuper du logement, du centre social, de l'école. Les zones d'éducatrices prioritaires naissent en même temps.

C'est une politique transversale portée à l'époque par la D.I.V, la fameuse D.I.V, la délégation interministérielle à la ville. C'est une délégation, ce n'est pas un ministère.

Donc, c'est une politique transversale qui est portée par une administration de mission. L'articulation, qui me semble extrêmement importante entre une politique transversale de cette nature portée par une administration de mission et des ministères régaliens sectoriels, la justice, l'éducation nationale, ça ne se fait pas naturellement. Ça se dit facilement, ça se met en œuvre de manière très compliquée. Et on le voit bien encore aujourd'hui, j'évalue des cités éducatives avec mes collègues, on en a évalué une dizaine, je peux vous dire que l'évaluation, entre la politique de la ville, l'éducation nationale et la justice en ce qui vous concerne, ça grince quand même beaucoup au niveau des articulations, beaucoup plus qu'on le dit sur le papier.

Donc voilà, politique de la ville, politique transversale qui doit s'articuler avec des politiques sectorielles, je dois dire que 40 ans après, je ne trouve pas que les articulations aient beaucoup progressées.

La troisième caractéristique de la politique de la ville c'est qu'elle ne connaît pas les mineurs, elle s'intéresse aux jeunes et les jeunes sont une catégorie sociologique aux frontières floues. Par exemple, la cité éducative dont je viens de parler, le public cible d'une cité éducative c'est de 0 à 25 ans. Vous voyez que la marge est très large. La politique de la ville ne voit pas les mineurs ou bien elle les voit comme étant des jeunes parmi d'autres. Alors qu'il y a des enjeux particuliers. Je trouve que c'est une caractéristique, une des difficultés structurelles d'articulation entre les politiques sectorielles même de l'éducation nationale jusqu'à l'âge de 16 ans.

On voit bien qu'avec une politique qui regarde les jeunes en les caractérisant plus ou moins bien. C'est flou comme catégorie alors que les mineurs sont une catégorie « dure ».

Par exemple sur les rixes entre jeunes, on en a parlé, j'ai déjà accompagné la stratégie parisienne des préventions des rixes et je me souviens, c'était il y a 5 ans tous les jeunes qui étaient décédés à Paris, il y en avait 5 ou 6, ils avaient 14-15 ans. On ne disait jamais des enfants. On disait des jeunes. Je me rebellais contre le fait que par exemple, la protection de l'enfance n'intervenait absolument pas dans les tours de table. Il y avait la police, l'éducation nationale c'est comme si les jeunes qui étaient morts dans les rixes n'étaient pas des enfants comme les autres et ils perdaient leurs attributs d'enfance pour prendre un attribut beaucoup plus flou de jeunes, vous voyez « l'adulte en miniature ».

Donc ça me semble une difficulté justement pour la justice des mineurs pour exister dans ce paysage-là. Voilà un peu pour les caractéristiques.

Si l'on regarde maintenant les étapes de la politique de la ville, je vous ai parlé des années 80' et ensuite à partir des années 90', on a une autonomisation de la prévention de la délinquance par rapport à la politique de la ville. Jusqu'à la fin des années 95' la prévention de la délinquance était intégrée dans la politique de la ville. Dans les rapports qu'on faisait, les questions qu'on se posait c'était : la prévention de la délinquance est-elle soluble dans la politique de la ville ? Est-ce que quand on fait du social on fait de la prévention de la délinquance ou pas ?

Bon ! les politiques publiques ont répondu à nos questions, pas forcément comme on aurait voulu.

La prévention de la délinquance est sortie du champ de la politique de la ville pour aller au secrétariat général du FIPD (Fonds interministériel de prévention de la délinquance) qui est au ministère de l'intérieur. Donc vous avez une migration de la question de la prévention de la délinquance, on va dire d'un ministère social, une politique publique sociale qui est la politique de la ville et qui passe au ministère de l'intérieur, qui évidemment fait son métier de ministère de l'intérieur, c'est à dire de la sécurité. La prévention de la délinquance est recouverte, à mon avis, avec le FIPDR et qui devient R pour Radicalisation en 2015, après Charlie Hebdo. Et donc on a une autonomisation de la prévention de la délinquance par rapport à la politique de la ville et une dissociation plus exactement.

Très précisément, en 2007, on a deux lois qui sortent le même jour. Une loi relative à la protection de l'enfance et une loi relative à la prévention de la délinquance.

A partir de là, on a une scission du champ, c'est-à-dire qu'on avait une approche socio-éducative de la prévention de la délinquance jusqu'alors et qui était interrogée par plusieurs ministres de la justice mais à partir de 2007 on a ce fractionnement-là. C'est ce qui explique un certain nombre de choses ensuite. On a la protection de l'enfance avec un chef de file désigné qui est le président du conseil départemental d'aujourd'hui et avec la prévention de la délinquance qui a un chef désigné qui est le maire.

Et je me rappelle toujours cette formule de Napoléon qui disait : « Sur un champ de bataille j'aime mieux un mauvais général que deux bons ! »

Là, il se trouve que nous avons deux généraux qui peuvent être très bons éventuellement. Désormais, on a une organisation avec un durcissement des frontières entre le champ de la protection de l'enfance/champ éducatif et le champ de

la prévention de la délinquance qui est tiré du côté du ministère de l'intérieur. On voit bien que cette séparation est structurelle aujourd'hui et elle a eu comme conséquence notamment une rétractation des acteurs socio-éducatifs par rapport aux politiques de sécurité. 2007, avec M. Sarkozy ministre de l'intérieur, on est encore dans l'approche sécuritaire des problèmes et vous avez tous les acteurs du champ socio-éducatif qui font un pas en arrière en disant : « la sécurité ce n'est pas moi ! »

C'est ce qui explique comme on en parlait ce matin au sujet de l'échange nominatif d'informations, pourquoi les travailleurs sociaux des conseils départementaux disaient « ce n'est pas mon champ » et comme on l'évoquait ce matin, les différentes positions institutionnelles ou personnelles.

J'ai travaillé dans suffisamment de collectivités pour voir des conseils départementaux qui disaient à leurs agents : « Vous ne siégez pas au CLSPD¹, la prévention de la délinquance ce n'est pas nous, donc on n'y va pas. »

Il y a donc eu un durcissement des frontières, moi qui travaillais avant, je vois bien qu'on avait plus de marge de manœuvre avant 2007 qu'après. La politique publique, en clarifiant d'une certaine manière le champ, ça durcit les frontières et ça a créé un certain nombre de problèmes d'articulation sur cette frontière, l'échange nominatif d'information en est un exemple le plus frappant, puisque les logiques de secret professionnel, les logiques de déontologie ne sont pas du tout les mêmes, entre une assistante sociale qui a un secret professionnel par l'obtention de son diplôme, d'autres qui l'ont à partir du fait qu'ils appartiennent au champ de la protection de l'enfance, d'autres on sait pas trop, c'est très flou et ça explique pourquoi entre l'intention de « il faut partager de l'information » et la réalité sur le terrain, je peux vous dire que j'ai mille et un exemples que je pourrais prendre si vous aviez plus de patience, pour illustrer que ça ne marche pas. Ça ne marche pas partout, il ne suffit pas de dire : « parlez-vous » pour que ça marche.

On avait fait une évaluation du volet prévention des zones de sécurité prioritaires en 2015, c'était monsieur VALLS qui avait mis ça en place, il y avait un volet sécurité et un volet prévention pour une fois. A l'intérieur du volet prévention on nous avait demandé d'évaluer l'échange nominatif d'information sur 30 sites. Franchement ça devait marcher sur 3 ou 4 sites et sur tous les autres ça ne marchait pas. Pour des raisons de rigueur, de rigidité institutionnelle, d'approche. Ce n'est pas une détérioration, c'est que les gens ont l'impression de bien faire leur métier tant qu'ils ne trahissent pas le secret professionnel dont ils sont en charge. C'est une difficulté pour mettre en place des dispositifs qui à la fois annoncent des intentions mais ne donnent pas réellement les moyens de les mettre en œuvre. Ça je trouve que c'est un point important.

En 2015, donc on rajoute le R de radicalisation au FIPD, suite aux événements de Charlie Hebdo. On peut s'interroger sur le fait que la radicalisation soit rattachée à la prévention de la délinquance. Il fallait bien le mettre sur une étagère, en termes

d'action physique, ça été celle-ci, on peut s'interroger. Car vous voyez bien le fléchage des populations que ça peut créer. Enfin, c'est comme ça !

On peut dire qu'à partir de 2015 avec la montée en puissance des politiques de sécurité et de prévention de la délinquance, dans le cadre du ministère de l'intérieur, on a un durcissement des frontières. On a un champ de protection de l'enfance qui a ses propres enjeux, ses propres règles, son propre pilotage et un champ de prévention de la délinquance, lui-même en miroir et qui fonctionne sous couvert du maire et du préfet.

Le problème, si j'ose dire, ce sont souvent les mêmes jeunes. Et ça été évoqué ce matin, vous êtes assesseurs, on a évoqué pas mal d'exemples d'informations qui ne circulent pas d'un champ à l'autre, structurellement ce n'est pas énorme, je ne sais pas comment il faudrait faire mais je vois bien que ça marche à certains endroits, en effet, l'ingrédient c'est la confiance, qui se perd beaucoup plus vite qu'elle s'est créée, vous changez un coordonnateur de CSPD, un commissaire de police et d'un seul coup ça ne fonctionne plus. Moi ça ne me choque pas que finalement le facteur humain soit un ingrédient nécessaire à la qualité du service. J'ai peut-être une approche un peu d'un autre temps...

Pour revenir sur ce que je disais, le territoire est arrivé sur l'agenda politique en 1981, on a une politique de la ville qui cible des territoires, et que c'était les jeunes qui étaient le « fer de lance » des émeutes des Minguettes en 81, ce n'était pas des retraités, pas des gilets jaunes, c'était des jeunes. En termes de politiques publiques, les forces de police avait l'habitude de réprimer des mouvements de révolte paysanne, d'ouvriers mais des émeutes urbaines de quartier on n'avait jamais vu ça.

La dimension quartier, elle se structure en 1362 QPV (Quartier en Politique de la Ville) qui ont un certain nombre de caractéristiques :

- ✓ 8% de la population vit en QPV aujourd'hui en France (cela concerne 5,3 millions d'habitants)
- ✓ Dans les QPV, il y a plus de jeunes, l'âge moyen des QPV est de 35 ans pour 41 ans dans le reste de la société
- ✓ 1 ménage sur 6 est une famille monoparentale. C'est 1 sur 10 dans le reste de la société. Et 9 fois/10 c'est la femme qui est le parent seul.
- ✓ 26% des familles ont 3 ou 4 enfants. C'est presque le double de ce que l'on a dans le reste de la société.

Donc on a des caractéristiques sociologiques dans ces quartiers qui sont très particulières, je ne parle pas de la pauvreté, de la précarité, de la qualité des services, c'est juste une lecture de la population.

Les 4 facteurs de risque d'exposition à la délinquance, sociologiquement sont :

- La dissociation familiale (famille recomposée, famille complexe)
- La taille de la fratrie il y a plus de délinquants dans les familles nombreuses, ça renvoie à la capacité de supervision familiale de l'adulte qui s'occupe des enfants, ce n'est pas par nature ;

- La délinquance déjà présente dans la famille ou dans l'environnement proche
- La relation à l'école.

Il est vrai que dans les quartiers de la politique de la ville, vous avez un concentré de ces facteurs de risque. On a plus de délinquance dans ces quartiers-là pour des raisons mécaniques. Si vous mettez plus de jeunes, mécaniquement, vous aurez plus de délinquance que dans un lotissement résidentiel.

La délinquance c'est un phénomène essentiellement masculin et jeune. Partout où vous avez des jeunes hommes, vous avez des délinquances mécaniquement. Ce n'est pas par nature que les gens sont délinquants dans les quartiers, c'est par structure.

Le fait que la prévention de la délinquance et la politique de la ville sont en partie liées pour ces raisons-là ; la politique publique les a fixés dans une politique qui s'appelle une politique de la ville. Mais, sociologiquement, il y a un déterminisme social à habiter dans les quartiers qui fait que, les facteurs de risque de passer à l'acte délinquant, sont plus élevés que dans le reste de la société.

Transcrit par **Claudine Bouchet**

Membre ANATPE

Présente à l'AG et au colloque du 15/03/2025