

Actualités sur...

... l'intégration et la ville

Bulletin d'information diffusé par l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville
ORIV Alsace

VIE DE L'ASSOCIATION

PERSPECTIVES

Rencontre de l'ORIV

La prochaine rencontre de l'ORIV se tiendra le mardi 2 mars, à Strasbourg (le lieu sera précisé sur notre site internet), en présence d'Emmanuelle SANTELLI, chargée de recherche au CNRS, qui viendra présenter son ouvrage intitulé « *Grandir en banlieue. Parcours et devenir de jeunes Français d'origine maghrébine* »¹

¹ Paris, CIEMI, 2007, 300 p. (Coll. Planète Migrations)

ACTUALITES

Parution de deux nouveaux Cahiers de l'Observatoire Demandeurs d'asile et processus d'intégration (n° 42 juillet 2009)

L'objectif de cette étude est d'identifier les effets de l'accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'asile sur les processus d'intégration. Elle se base sur des entretiens menés auprès de demandeurs d'asile localisés dans le Bas-Rhin et auprès de professionnels assurant leur prise en charge. Le dernier chapitre du document propose des préconisations en vue d'améliorer le droit d'asile, concernant l'information, la formation, le partenariat, le public vulnérable et enfin l'éthique.

Formation linguistique : un nouvel enjeu des politiques d'intégration ? Du droit à la langue aux politiques publiques de formation linguistique à destination des adultes immigrés (n° 43 décembre 2009)

L'apprentissage d'une nouvelle langue est un processus complexe d'autant plus quand il s'inscrit dans un contexte de migration. La maîtrise du français est désormais considérée comme une des « pierres angulaires » de la politique d'intégration. Les discours publics, les réformes législatives et institutionnelles se sont succédés pour faire de la connaissance de la langue française une dimension importante du processus d'intégration et du parcours administratif de l'étranger en France. Mais derrière cette affirmation forte, quels sont les enjeux sociaux, juridiques et politiques ? La formation linguistique des immigrés est un champ complexe à la croisée de différentes politiques publiques (accueil, intégration, emploi, formation, illettrisme) et a connu de nombreuses évolutions depuis le début des années 2000. Ce Cahier de l'Observatoire rend compte de ces questions et des dernières évolutions des politiques publiques de formation linguistique à destination des publics immigrés. Il s'adresse à tous ceux (élus, professionnels dans les champs de l'intégration, de la prévention des discriminations et de la cohésion sociale, personnes venant au centre de documentation...) désireux de disposer d'éléments de connaissance et/ou de comprendre les enjeux relatifs à ce domaine.

Ces deux publications seront téléchargeables sur le site de l'ORIV à la fin du 1^{er} trimestre 2010.

Actualités sur l'Intégration et la Ville de décembre 2009 fait l'objet d'un numéro spécial consacré aux personnes âgées immigrées. Il paraîtra prochainement.

RETOUR SUR

Comité des partenaires

L'ORIV a réuni le 28 octobre 2010 l'ensemble de ses partenaires financiers, afin de faire un bilan des actions menées en 2009 et d'échanger sur la base du programme de travail 2010. A cette occasion ont été réaffirmés son action en tant que centre de ressources dans les trois domaines d'intervention qui sont les siens à savoir l'intégration des immigrés, la prévention des discriminations et la politique de la ville, ainsi que l'extension d'un certain nombre de ses activités aux territoires lorrains (en plus de son action en Alsace). L'ORIV diffusera prochainement le programme de travail issu de ces échanges.

Rencontre de l'ORIV en présence d'Eric LENOIR

Une Rencontre de l'ORIV s'est tenue à la Maison des associations à Strasbourg le jeudi 3 décembre 2009 sur le thème « De la répression à la prévention de la délinquance, naissance d'une politique publique » en présence d'Eric Lenoir, directeur du service citoyenneté et prévention de la délinquance à l'ACSé. Ce dernier est venu apporter des clefs de compréhension de cette politique publique en s'appuyant sur l'ouvrage qu'il a coécrit avec Richard Bousquet, commissaire divisionnaire, *La prévention de la délinquance*, Paris, PUF, octobre 2009.

Le constat de l'absence de livres sur la question et la volonté d'apporter des témoignages et des regards croisés sur cette thématique sont à l'origine de ce travail à quatre mains. Eric Lenoir a, dans un premier temps, évoqué l'évolution de la délinquance en termes de tendances et est revenu sur l'histoire de la prévention de la délinquance : Pour lui, le premier vrai tournant de l'évolution de la politique de prévention de la délinquance provient de la décentralisation qui va progressivement impacter les politiques publiques qui doivent être territorialisées et prendre ainsi en compte les spécificités de chaque territoire. La loi du 5 mars 2007 marque un autre tournant dans la mesure où il s'agit de la première loi qui porte, en partie, sur la prévention de la délinquance. Elle entérine la politique de prévention et affiche le maire comme pilote de cette politique publique en lien avec le préfet et le procureur de la République. Eric Lenoir a conclu sa présentation par un rapide état des lieux actuel. A côté des axes habituels de prévention, de nouveaux thèmes ont émergé avec, en particulier, les violences intrafamiliales qui sont un axe fort depuis 2004. La question du décrochage scolaire, facteur aggravant, s'est aussi imposée comme une priorité. Pour lui, si la loi a donné un cadre et une reconnaissance à cette politique de prévention, il reste un vrai besoin d'accompagnement pour une mise en place plus efficace des outils.

Un débat s'est ensuite engagé.

Étapes-clés de la politique de prévention de la délinquance

1945 : **Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945**, relative à la délinquance des mineurs. En cas d'infraction qualifiée de crime ou de délit, les mineurs ne sont justiciables que des tribunaux pour enfants et des cours d'assises des mineurs. Elle pose également le principe d'une responsabilité limitée du fait de la minorité, qui implique une réponse aux actes de délinquance par des mesures éducatives avant d'opter pour des sanctions pénales.

1976 : **Rapport Peyrefitte** intitulé « Réponses à la violence » qui marque l'entrée dans le débat public et politique du sentiment d'insécurité et de la délinquance.

1982 : Commission des Maires sur la Sécurité et publication du **Rapport Bonnemaïson**, « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité », qui pose les bases de la politique de prévention de la délinquance aux différents échelons (national, départemental et communal).

1983 : Suite au rapport Bonnemaïson, les **Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance** (CCPD) sont installés. Ils mettent le maire au centre de la politique de prévention sur sa commune.

1997 : Création des **Contrats Locaux de Sécurité**. Les contrats locaux de sécurité ayant été créés sans que soit clairement précisée leur relation avec les CCPD, ceci donne lieu à des situations locales variées et à un empilement de procédures successives, dont certaines sont « dormantes ».

2002 : Création des **Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance** qui remplacent les CCPD et deviennent l'instance de coordination locale de tous les acteurs de la prévention et de la sécurité.

2006 : Création du **Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance**, (CIPD) chargé de fixer les orientations de la politique gouvernementale en matière de prévention de la délinquance et de veiller à leur mise en œuvre. Il coordonne l'action des ministères et l'utilisation des moyens budgétaires consacrés à la politique de prévention de la délinquance.

2007 : **Loi du 5 mars 2007** relative à la prévention de la délinquance. Il s'agit du premier texte de loi portant intégralement sur cette politique publique. Elle crée, entre autres, le Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance, géré par les Préfets.

2009 : Publication du **Plan national de prévention de la délinquance 2010-2012**.

2010 : Proposition d'une nouvelle **loi sur la sécurité intérieure** (Loppsi II¹) visant « à assurer la sécurité partout et pour tous grâce à une approche globale » incluant les enjeux de prévention de la délinquance (notamment via la vidéo protection).

ZOOM DU MOIS

La prévention de la délinquance joue un rôle particulier dans les dispositifs de la politique de la ville tout comme dans les discours sur les enjeux urbains.

Les différents épisodes de violences urbaines ont fait évoluer l'ensemble des dispositifs du développement social urbain depuis le début des années 1980. À l'heure où les textes de loi se multiplient et les approches évoluent entre prévention sociale et prévention situationnelle, il nous a paru utile de présenter le cadre de cette politique publique.

Selon Maurice Cusson, un criminologue canadien, « la prévention de la délinquance consiste en l'ensemble des actions non coercitives sur les causes, les raisons et les préliminaires des délits dans le but d'en réduire la probabilité ou la gravité »². Depuis une trentaine d'années, la prévention de la délinquance s'est imposée comme une politique publique à part entière, souvent en opposition à la politique de répression. Néanmoins, l'ensemble des acteurs concernés s'accorde à dire que ces deux approches se doivent d'être complémentaires au sein d'une politique globale de sécurité.

Les approches de la prévention de la délinquance

La prévention de la délinquance peut se lire à travers deux approches différentes, la prévention sociale et la prévention situationnelle.

La **prévention sociale** consiste en une prise en compte globale de l'individu et se traduit par des actions sur les causes du processus délinquant. Il s'agit d'interventions « visant, directement ou indirectement, à influencer sur la personnalité et les conditions de vie des individus pour éviter le développement de l'inadaptation, les comportements déviants et réduire les facteurs sociaux prédisposant à la délinquance »³.

Trois niveaux de prévention sont alors identifiés :

- primaire : actions sur les causes profondes, fonction réparatrice des vulnérabilités sociales, économiques et culturelles (actions sur l'éducation, accompagnement scolaire, logement...);
- secondaire : actions en direction des personnes ou situations exposées au risque de délinquance (par exemple, la prévention spécialisée);
- tertiaire : suite à la commission du délit, limiter les conséquences des actes et prévenir la récurrence.

La **prévention situationnelle** est une notion issue du monde anglo-saxon. Elle ne repose pas sur l'idée de « déterminisme social », mais plutôt sur les choix individuels. Chaque individu se comporte en fonction d'une analyse rationnelle de la situation, où il pèse le pour et le contre, l'effort à fournir, les dangers encourus et les bénéfices escomptés. Il s'agit d'une opportunité associant « un auteur potentiel, une cible vulnérable et un gardien défaillant »⁴. La prévention situationnelle consiste donc en des actions sur les circonstances qui précèdent la commission d'un délit. Il s'agit de le décourager en rendant la situation plus difficile, plus risquée ou induisant un bénéfice moindre.

Jusqu'à alors plutôt axé sur la prévention sociale par le biais de la prévention spécialisée et de la politique de la ville, le modèle français s'oriente depuis peu vers la prévention situationnelle. En témoigne la forte augmentation de systèmes de vidéoprotection dans l'espace public : de 812 systèmes en 2005, on en comptait 1522 fin 2007.

La naissance du sentiment d'insécurité et des politiques de prévention locales

Jusque dans le milieu des années 1960, la délinquance est vue sous l'angle du « fait divers » sur des zones très précises. Peu à peu, à partir des années 1970, les faits de délinquance vont progresser en nombre et se diffuser à l'ensemble des territoires. Le « sentiment d'insécurité » se développera à cette période et fera son entrée dans le débat public et politique, par le biais du « rapport Peyrefitte » en 1976. Le sentiment d'insécurité est alors défini comme la perception collective de la criminalité, sur la base d'une image subjective.

¹ Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure

² CUSSON Maurice, *Prévenir la délinquance, les méthodes efficaces*, Paris, PUF, avril 2009, 234 p.

³ BOUSQUET Richard, LENOIR Eric, *La prévention de la délinquance*, Paris, PUF, 2009, p. 20

⁴ idem p. 25

Le début des années 1980 est marqué par la « prise de pouvoir des maires », via la Commission des Maires sur la Sécurité (CMS), présidée par Gilbert Bonnemaïson. La CMS aboutit au rapport « Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité », qui pose les bases de l'organisation de la prévention de la délinquance aux niveaux national, départemental et communal. Les lois de décentralisation permettent une adaptation des politiques de prévention en fonction des contextes et des besoins locaux. Les Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance (CCPD) sont mis en place en 1983, mais leur bilan à la fin des années 1990 est plutôt mitigé (un tiers seulement de ces instances fonctionne de manière active). Les CCPD réunissent tous les acteurs concernés par la prévention de la délinquance, la justice de proximité et la sécurité publique dans les communes.

Dès le départ mis au centre de la politique de prévention de la délinquance sur sa commune, le maire voit son rôle central réaffirmé dans les différents textes qui suivent le rapport Bonnemaïson.

La loi du 5 mars 2007 et la place des Maires

La loi du 5 mars 2007⁵ donne aux maires la compétence de l'animation et de la coordination de la politique de prévention de la délinquance sur sa commune. Si ce positionnement du maire en tant qu'animateur et coordonnateur n'est pas nouveau (les CCPD de 1983 en avaient déjà acté le principe), la loi de 2007 est censée lui donner les moyens pour « assumer sa mission ».

En effet, la place du maire au cœur du partenariat interinstitutionnel est réaffirmée et cette loi lui « garantit » une meilleure information par l'Inspecteur d'Académie (absentéisme scolaire, élèves exclus temporairement ou définitivement), par le Procureur de la République et les responsables des services de l'ordre (infractions causant un trouble à l'ordre public dans sa commune) et par le coordonnateur des services sociaux (personnes et familles en graves difficultés).

Ce positionnement ne va pas sans poser un certain nombre de problèmes, à la fois dans les relations entre institutions et dans le respect du secret professionnel des travailleurs sociaux.

Outre la place du maire et son pouvoir en matière de prévention de la délinquance, la loi porte sur les axes suivants :

- Révision de l'ordonnance de 1945 relative à la délinquance des mineurs,
- Des moyens pour sécuriser les espaces publics (transports collectifs, occupation des halls d'immeubles...),
- Lutte contre la toxicomanie (adaptation des sanctions et développement des mesures thérapeutiques),
- Prévention des violences contre les personnes, et notamment les violences intrafamiliales,
- Simplification des mesures d'évacuation pour les communes équipées d'aires d'accueil des gens du voyage,
- Protection des mineurs contre les utilisations délictueuses des nouvelles technologies,
- Meilleure insertion par le développement des écoles de la deuxième chance et le service civil citoyen dans la police nationale.

Si certains de ces thèmes ne sont pas nouveaux, la loi met l'accent sur l'individu et son environnement social et éducatif.

Cette loi a également instauré le Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD). Ces crédits sont gérés par l'ACSé⁶ et délégués aux Préfets de département.

Afin de compléter les décrets d'application de la loi, le Secrétariat Général du Comité Interministériel à la Prévention de la Délinquance a publié un Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes pour la période 2010-2012⁷.

Les difficultés à évaluer et chiffrer la délinquance

Un écueil dans lequel tombent souvent les politiques de prévention de la délinquance concerne la comptabilité des actes. En effet, l'état 4001, source administrative du ministère de l'Intérieur, recense les crimes et les délits portés à la connaissance ou découverts par les services de police ou de gendarmerie. L'analyse de ces données doit faire l'objet d'une attention particulière. Les faits commis ne sont pas tous de même ampleur et la localisation des faits n'est pas forcément pertinente à l'échelle du quartier (les centres commerciaux ou les centres-ville connaissent souvent une surreprésentation des faits). Par ailleurs, l'exploitation des données, concernant les personnes mises en cause, n'est que peu représentative dans la mesure où environ 80 % des vols ne sont pas élucidés.

Comme toutes les données statistiques, les chiffres de la délinquance sont à manier avec beaucoup de précautions. Ainsi, il est nécessaire de recontextualiser la manière dont les données sont produites. Les statistiques globales sur l'évolution de la délinquance ne permettent pas de faire la part entre les types d'infraction (vols, destructions et dégradations de biens, infractions économiques et financières, atteintes aux personnes...) et leurs évolutions, les sources (plaintes des victimes ou infractions relevées par l'activité des services), les auteurs des actes et les victimes.

Les politiques locales de prévention doivent pouvoir s'appuyer sur des analyses fines et complètes de la nature de la délinquance et de ses causes. Les travaux réalisés par le Centre d'Analyse Stratégique suite aux violences urbaines de l'automne 2005⁸ en sont un exemple.

⁸www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/CAS_Violence_web.pdf

POUR ALLER PLUS LOIN

■ BESSON Jean-Luc, JOLLY Stéphane, COLOMBIE Serge, *Prévention de la délinquance : guide du coordonnateur*, Voiron territorial, janvier 2009, 136 p.

■ BOUSQUET Richard, LENOIR Eric, *La prévention de la délinquance*, Paris, PUF, 2009, 360 p.

■ Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC), *Prévenir la délinquance en milieu urbain et auprès des jeunes : Recueil international de pratiques inspirantes*, 2005

■ Comité interministériel de la prévention de la délinquance : www.sgcpd.interieur.gouv.fr

■ Institut national des hautes études de sécurité (INHES) : www.inhes.interieur.gouv.fr

■ Secrétariat général à la Ville, Conseil National des Villes, CIPC, *Compte-rendu du colloque prévention de la délinquance : bonnes pratiques et coopération*, Paris, SGCI, 2009, 40 p.

⁵www.sgcpd.interieur.gouv.fr/loi_sur_la_prevention_du_5_mars_2007_et_ses_textes_d_application-h30.html

⁶ Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des chances

⁷www.sgcpd.interieur.gouv.fr/plan_national_de_prevention_de_la_delinquance_et_d_aide_aux_victimes-h79.html



ORIV

Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville
1 rue de la course • 67000 Strasbourg
tél: 03 88 14 35 89 • fax: 03 88 21 98 31
mel: oriv.alsace@wanadoo.fr • site: www.oriv-alsace.org

ZOOM DU MOIS

Les liens entre prévention de la délinquance et politique de la ville

Dès les premiers épisodes de violences urbaines à l'été 1981, l'État a mis en place les opérations « anti été-chaud », remplacées en 1995 par le programme Ville-Vie-Vacances. Ce dispositif vise à prévenir la délinquance dans les quartiers sensibles pendant les vacances scolaires, par le financement d'activités de loisirs à visée éducative.

À partir de 1993, la prévention de la délinquance fait partie des axes prioritaires de la politique de la ville et de ses dispositifs successifs (contrats de ville, CUCS...). Cette approche va induire une « dilution » de la politique de prévention. En effet, dans le cadre de la politique de la ville, la prévention de la délinquance a élargi son champ d'intervention à une approche de plus en plus globale, jusqu'à perdre sa spécificité au profit d'actions d'animations globales pour la jeunesse.

En 1999, les Contrats Locaux de Sécurité (CLS) intègrent les contrats de ville afin de renforcer les volets prévention et sécurité. Les CLS visent à organiser un partenariat actif et permanent entre tous ceux qui, au plan local, sont en mesure d'apporter une contribution à la sécurité et à la prévention de la délinquance. Cette approche globale dans le cadre de la politique de la ville est néanmoins complexe à mettre en œuvre. En effet, l'opposition prévention/répression rend difficiles les liens entre professionnels de la politique de la ville et professionnels des politiques de sécurité.

Cette difficulté est également à l'œuvre dans le cadre des CUCS. En effet, l'articulation entre les CLS et les volets « prévention citoyenneté » reste marginale. Cela peut s'expliquer par la différence d'échelle d'intervention (agglomération et quartiers), mais aussi par la difficulté à faire entrer dans le cadre de la politique de la ville des dispositifs « dont la connotation serait trop sécuritaire »¹. Par ailleurs, ces politiques sont portées au niveau local par les Maires, d'où d'importantes différences de mises en œuvre entre les territoires.

Les acteurs de la prévention de la délinquance

Les acteurs de la prévention de la délinquance sont nombreux et leurs modes d'interventions complémentaires. Eric Lenoir et Richard Bousquet² distinguent les acteurs suivants :

- les pilotes de la prévention de la délinquance : Maire, Préfet et Procureur de la République,
- les collectivités locales et notamment les Départements qui ont compétences en matière de prévention spécialisée, d'Aide Sociale à l'Enfance et de Protection Maternelle et Infantile,
- les acteurs publics de proximité : magistrats, Protection Judiciaire de la Jeunesse, police et gendarmerie et police municipale,
- les acteurs privés et la société civile : les entreprises de sécurité privée, les associations et les habitants,
- les professionnels de la prévention : les coordonnateurs des politiques locales, les éducateurs de prévention spécialisée, les médiateurs sociaux et les référents sûreté de la police et de la gendarmerie (études de sûreté et de sécurité publique des espaces et bâtiments).

suite colonne ci-contre...

... suite

Sur les territoires de la politique de la ville, deux acteurs interviennent plus particulièrement compte tenu de leur action de terrain.

La **prévention spécialisée** se définit « comme une action socio-éducative en milieu ouvert sur les jeunes en souffrance ou en voie de marginalisation, vivant et évoluant dans les zones urbaines sensibles et les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale »³. Elle consiste essentiellement en du travail de rue, en une présence en des lieux et des horaires où les jeunes ont l'habitude de se retrouver. Elle est dite « spécialisée » dans la mesure où elle s'adresse à un public jeune et en difficulté, par opposition à la prévention générale.

Les modes d'intervention construits à partir du terrain et des besoins identifiés par les travailleurs sociaux ont abouti en 1972 à la reconnaissance de la pertinence de ce type d'actions (arrêté interministériel du 4.07.1972). La prévention spécialisée relève de la compétence des Conseils Généraux.

Dans le cadre de la prévention de la délinquance, l'accent est également mis sur la **médiation sociale** et les nouveaux modes de régulation des conflits. Il s'agit de soutenir les initiatives visant, par une présence de proximité, à prévenir et résoudre les conflits de la vie quotidienne dans les lieux sensibles (transports collectifs, parties communes des immeubles, centres commerciaux...). Issue principalement de démarches citoyennes et bénévoles, la médiation est mentionnée par la loi du 18 mars 2003 (dite loi « Sarkozy II » sur la sécurité intérieure) comme un des axes de la politique de sécurité.

La médiation est définie comme une « entremise destinée à mettre d'accord, concilier, ou réconcilier des personnes ou des parties ». Qualifiée généralement de « mode alternatif de résolution des conflits », la médiation consiste en l'intervention d'un tiers, plus neutre et doté de capacités relationnelles, permettant d'éviter l'escalade des rapports de force, ainsi que le décrochage de certains individus par rapport à la société civile⁴. Dans la réalité cette orientation prend des formes très différentes.

³ BOUSQUET Richard, LENOIR Eric, *La prévention de la délinquance*, Paris, PUF, 2009, p. 184

⁴ *Journal de l'action sociale*, octobre 2004

Rédaction ZOOM DU MOIS : Caroline OBERLIN

Directrice de publication : Murielle Maffessoli

Rédaction : Equipe de l'ORIV

Suivi et Contact : Diane Hässig

¹ Analyse critique du volet prévention et citoyenneté des CUCS, Cabinet Althing

² BOUSQUET Richard, LENOIR Eric, *La prévention de la délinquance*, Paris, PUF, 2009, p. 20