

# La prévention

## un concept et des actions à travailler en articulation

### Recherche-Action sur l'arrondissement de Charleroi

L'asbl RTA<sup>1</sup> a été chargée par le Conseil d'Arrondissement de l'Aide à la Jeunesse (CAAJ) de Charleroi<sup>2</sup> de réaliser une recherche-action sur la prévention générale dans son arrondissement. Il s'agissait de mener une étude exploratoire de ce qui était réalisé sur le terrain, d'analyser ces actions, d'en dégager les points communs, les divergences, les points forts et les faiblesses pour ensuite proposer des recommandations stratégiques en vue de renforcer cette prévention et faire en sorte qu'elle devienne un souci partagé par un nombre grandissant d'acteurs à Charleroi, comme ailleurs dans les autres arrondissements. L'étude a duré deux ans et a été présentée publiquement en mai 2012 à l'initiative de Bernard Dewiest, Président du CAAJ de Charleroi. Celui-ci avait aussi confié à l'Observatoire asbl d'en faire une publication colorée et dynamique. (Voir référence pour téléchargement en fin d'article)

#### Mais qu'est ce que la prévention générale?

Prévenir, c'est agir avant, avant qu'il ne soit trop tard, avant que l'accident ne se produise, avant que la situation ne se détériore, tant qu'il est encore possible d'influer sur le cours des choses... Un enfant victime de maltraitance est retrouvé dans un état critique, un jeune maman se suicide avec ses deux enfants en bas âge, des jeunes mettent le feu à un ancien entrepôt et l'incendie provoque le décès d'un sdf venu y trouver refuge... Ces événements dramatiques que relaie la presse et qui choquent à juste titre l'opinion publique sont les conséquences d'un enchaînement de violences. D'une part, la pauvreté, l'exclusion, la désaffiliation, ... sont l'expression

d'une violence structurelle énorme, économique et sociale, qui s'exerce précocement et intensivement sur une part de plus en plus importante de la population. D'autre part, cette violence structurelle est relayée "activement" par une multitude de micro-violences qui s'exercent au quotidien et échappent le plus souvent aux regards comme aux sanctions: elles sont intrafamiliales, institutionnelles, relationnelles, symboliques. On pense ici aux enfants qui vivent la colère sourde d'un père qui a perdu son emploi et, avec celui-ci, sa dignité d'homme, aux placements pour cause de pauvreté qui disloquent, disloquaient des familles - les pratiques ont heureusement changé - aux remarques blessantes qui stigmatisent et "donnent la honte", aux délits de faciés que connaissent certains jeunes qui sont plus souvent que d'autres refoulés à l'entrée des boîtes de nuit, contrôlés par les forces de l'ordre, convoqués chez le préfet, etc.



Au final, ces violences se renforcent les unes les autres, se juxtaposent, deviennent explosives et laissent peu de place à d'autres issues ou réponses que celles d'autres violences portées contre soi ou contre les autres... C'est ce constat, que P. Bourdieu<sup>3</sup> nomme la "loi de reproduction de la violence", qui a inspiré le secteur de l'Aide à la jeunesse pour tracer le fil rouge de ce concept de prévention générale. La prévention est bien ce à quoi il est nécessaire de travailler pour éviter que la seule réponse à la violence

1. RTA asbl (Réalisation, Téléformation, Animation): [www.rta.be](http://www.rta.be)

2. CAAJ de Charleroi: [www.caa.j.charleroi.cfwb.be](http://www.caa.j.charleroi.cfwb.be)

3. BOURDIEU P. & PASSERON J.-C., La Reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement, éditions de Minuit, Paris, 1970

subie ne soit la violence agie contre soi, contre les autres, contre la société, et l'adjectif "générale" qui lui est associée rappelle, souligne - mais n'est-ce pas une évidence? - que les mécanismes qui engendrent celle-ci, comme ceux qui l'empêchent, concernent toutes les facettes du quotidien des enfants et de l'environnement dans lequel ils grandissent, autrement dit un ensemble de domaines qui dépassent le cadre de l'action spécialisée et supplétive de l'Aide à la jeunesse. Plus "simplement, il ne s'agit pas d'une définition de la prévention générale mais d'une vision, d'un projet de société dans lequel toutes les matières communautaires, voire régionales peuvent (doivent ?) se reconnaître"<sup>4</sup>.

## Pas à pas

Le décret de 1991 affirmait déjà cette volonté de l'Aide à la jeunesse de développer une politique de prévention mais il a fallu attendre l'arrêté de 2004 pour que cette définition de la prévention générale soit libellée et ses champs d'action précisés.

Il s'agit de:

- l'accès à l'enseignement, à la formation professionnelle, à la culture, au sport, aux loisirs, à la santé et à la citoyenneté;
- la prévention et la lutte contre les diverses exclusions dont les jeunes peuvent être victimes;
- l'accompagnement à la parentalité;
- l'accès pour les jeunes à des activités éducatives et citoyennes durant les périodes de congés scolaires;
- l'insertion du jeune dans son environnement familial et/ou social;
- la prévention et la lutte contre les violence intra-familiales et institutionnelles.

C'est également par ce décret que les CAAJ voient leur responsabilité confirmée en la matière. Ceux-ci pointent les problématiques communes relevées par les acteurs de terrain comme, par exemple, un fort absentéisme scolaire, un taux de chômage en augmentation, problématiques qui ont une incidence

directe sur la vie des familles mais sur lesquelles les acteurs de l'Aide à la jeunesse n'ont pas nécessairement prise.

Enfin, la prévention générale fait partie des valeurs et engagements contenus dans le plan opérationnel 2009-2013 de l'Aide à la Jeunesse qui ponctue d'ailleurs sa conclusion par un proverbe dont on peut ici mesurer toute la pertinence: "Pour qu'un enfant grandisse, il faut tout un village".<sup>5</sup>

"Le budget consacré à la prévention générale ne représente que quelque 8%, soit 20 millions d'euros sur un budget global de 261 millions, l'essentiel des moyens allant à la prise en charge individuelle des enfants en danger ou en difficulté grave. C'est peu, trop peu si l'on pense au défi que représente la prévention générale", déclarait Liliane Baudart, Directrice générale de l'Aide à la Jeunesse lors de la présentation de la recherche-action, "mais cela n'empêche pas que des projets existent dans chaque arrondissement"<sup>6</sup>. Certes, avec un panaché de variations sur le

même thème qui peut donner l'impression que la prévention touche à tout et à n'importe quoi. Mais "cette disparité est positive, elle reflète la complexité de la prévention et de ce qu'elle doit s'inventer et se réinventer à chaque fois; elle signifie aussi qu'il faut éviter de donner à celle-ci un cadre trop normatif, car ce serait courir le risque de passer à côté du terrain et de la créativité des personnes qui l'habitent et l'investissent". Si la

prévention nécessite une certaine liberté d'action et de mise oeuvre, l'ampleur et la difficulté de la tâche nécessitent cependant qu'il y ait un minimum de balises pour mieux cibler ce qui marche et peut être porteur de réels changements.

Ainsi, une démarche d'analyse et d'évaluation des processus liés à la prévention, pilotée par Yves Polomé, Directeur général adjoint, a été mise en place et a permis aux acteurs des sections de prévention générale des treize arrondissements, dont principalement les AMO, d'échanger leurs pratiques et de se mettre d'accord sur une série de recommandations. Parmi celles-ci, l'élaboration d'un diagnostic social local, semble un préliminaire essentiel avant la mise en oeuvre de toute action, tout comme la recherche de partenariats et le travail en réseau.



4. [www.ccaj.cfwb.be/.../sites/.../CCAJ\\_RapportFinal\\_ReformeCAAJ.pdf](http://www.ccaj.cfwb.be/.../sites/.../CCAJ_RapportFinal_ReformeCAAJ.pdf)  
 5. [www.aidealajeunesse.cfwb.be/fileadmin/sites/.../borchure\\_PO.pdf](http://www.aidealajeunesse.cfwb.be/fileadmin/sites/.../borchure_PO.pdf)  
 6. [www.aidealajeunesse.cfwb.be/index.php?id=3692](http://www.aidealajeunesse.cfwb.be/index.php?id=3692)

Enfin la Ministre de l'Aide à la jeunesse, Evelyne Huytebroeck, souhaite modifier le décret de 1991, notamment pour rendre à la prévention générale une place centrale et privilégier une architecture qui permette de renforcer les collaborations nécessaires à celle-ci.<sup>7</sup> Ce décret devrait être voté fin 2012 et ses arrêtés d'application dans le premier trimestre 2013.

## Le travail en réseau

L'égalité des chances, la dignité humaine, la participation active, la reconnaissance sociale, le bien-être de tous... ces principes communs traversent l'ensemble des secteurs du Social. La mutualisation des outils et des ressources, la recherche de partenaires, le travail en réseau sont des modalités de fonctionnement régulièrement mises en avant. Mais de l'intention à l'action, le passage n'est pas si aisé et il arrive fréquemment que des projets créatifs s'appuyant sur des montages judicieux et cohérents meurent dans l'oeuf ou s'essoufflent à force de se heurter à des résistances administratives, bureaucratiques-financières ou politiques.

Le travail en réseau ne peut faire l'économie de vraies rencontres, il nécessite tout un travail de confrontation des points de vue, de détricotage des réflexes protectionnistes - c'est mon quartier ou ce n'est pas de mes compétences ou ça ne rentre pas dans les articles budgétaires - et de recentrage sur des objectifs qui rassemblent.

Du point de vue de la Direction de l'Aide à la jeunesse, le travail en réseau doit répondre à une série de conditions pour être efficient: inclure les jeunes et les familles comme partenaires à part entière, éviter les faux consensus et les politesses de surface, sortir de la concurrence institutionnelle, ne pas se retrancher abusivement derrière le secret professionnel, veiller à une articulation respectueuse des particularités de chacun, se concrétiser au travers d'un programme d'actions à court, moyen et long terme où chacun des partenaires voit ses intérêts pris en compte.

L'Aide à la jeunesse s'est engagée sur cette voie avec la mise en place de protocoles de collaboration avec l'ONE, l'enseignement, l'AWIPH, partenaires incontournables autour de l'Aide à la jeunesse mais aussi, plus récemment, avec les CPAS.<sup>8</sup>

En matière de prévention, Liliane Baudart, appelle de ses voeux au développement d'une politique inté-

grée qui permette l'émergence et le subventionnement de projets innovants qui bousculeront peut-être les cadres réglementaires existants mais qui répondront à des besoins congruents partagés.

La recherche-action réalisée par RTA dont il est ici question s'inscrit dans cet axe: elle explore les potentialités d'un partenariat entre AMO et PCS, deux dispositifs qui mènent sur le territoire de l'arrondissement de Charleroi des actions de prévention à destination de publics en partie identiques, tout en appartenant à des sphères de compétences distinctes. L'idée de cette recherche est de vérifier si les logiques d'action des uns et des autres peuvent être compatibles, s'articuler et faire naître des projets intersectoriels à ancrage local, à Charleroi comme ailleurs.

## La recherche-action AMO/PCS

RTA a mené sa recherche en plusieurs temps. Premièrement, elle s'est attelée à vérifier si la définition de la prévention générale était comprise, partagée et mise en oeuvre comme telle dans les dispositifs d'aide en milieu ouvert. Elle s'est ensuite intéressée aux PCS, à la manière dont ils ont évolué et investi la prévention avec pour objectif la cohésion sociale. Enfin, l'équipe de Jean Blairon a dégagé six orientations cumulatives pour rendre la prévention plus efficiente et davantage partagée.

### Côté AMO

Les services d'Aide en Milieu Ouvert ont pour activité l'aide préventive au bénéfice des jeunes dans leur milieu de vie et dans leurs rapports avec l'environnement social. Ces services interviennent de manière non contraignante et à la demande du jeune ou de ses proches.

Selon les résultats de l'enquête participative menée par RTA auprès de dix AMO de l'arrondissement de Charleroi, la réponse est oui: les AMO mènent bien des projets précis qui font référence à la définition de la prévention générale et aux recommandations du Conseil communautaire de l'Aide à la jeunesse, ils sont cependant très différents les uns des autres, ce qui donne une impression d'extrême diversité. Il a

7. <http://evelyne.huytebroeck.be> - voir Echos'1 n°17

8. Voir encart p. 36 de ce numéro.

dès lors semblé intéressant de voir ce qui les rassemble.

- Une première constante relevée par RTA est la participation active des publics concernés: les AMO partent des idées des jeunes, des initiatives existantes dans leur quartier plutôt que d'imposer des projets clés sur portes qui n'auraient dès le départ ni racines, ni ramifications. C'est l'idée d'un reportage photos sur la ville qui dit comment ils l'habitent et comment ils voudraient y vivre, c'est un atelier de lecture ludique avec les plus jeunes qui part du constat de la mauvaise maîtrise de la langue française et de son incidence en terme de décrochage scolaire... Ce sont des actions "moléculaires" dit Jean Blairon, qui se réfère ici à la pensée de Félix Guattari<sup>9</sup>, elles créent une rupture dans ce qui est imposé ou subi - la culture de masse comme la reproduction des inégalités - et elles ouvrent, par ce fait, de nouveaux possibles.

Il constate cependant que pour que ces actions émergent et soient pertinentes, les AMO doivent développer et cultiver certaines capacités, celle "d'écouter les silences" à savoir de déduire des besoins, d'interpréter des demandes non formulées, celle d'inscrire dans la durée leur présence dans le quartier via des permanences, un zonage de rues, ..., celle de s'adapter au temps des personnes, de ne pas vouloir faire du forcing pour établir la confiance ou produire coûte que coûte un événement pour telle ou telle occasion, celle enfin de les considérer comme des acteurs de projets et non comme de simples bénéficiaires ou consommateurs.

- Une deuxième constante touche au champ dans lequel on peut situer les actions développées par les AMO. Majoritairement, il s'agit du champ culturel dans ses dimensions de connaissance (alphabétisation...), de création (atelier de graffitis...) ou de savoir être (réflexion sur les violences dans les couples de jeunes...) et donc, il est plus juste de parler de capital culturel que de culture, l'enjeu étant de favoriser les capacités des jeunes à se construire pour eux-mêmes et par eux-mêmes et donc à s'informer, à entrer en



lien avec les autres, les institutions, l'école, par exemple, et, enfin à se mobiliser.

Après avoir mis en avant ce qui rassemble les AMO dans leurs actions de prévention, la recherche de RTA relève que l'absence d'une définition claire de ce qu'il faut entendre par "générale" donne lieu à différentes interprétations qui biaisent finalement les lignes de force que représentent les deux constantes évoquées ci-avant.

- Si par générale, il faut entendre "tous les territoires", c'est faire l'impasse des luttes sourdes qui existent entre dispositifs et même entre AMO, parfois par l'entremise de personnes, de personnalités fortes qui imposent ou opposent leur vision de la prévention, des champs ou des domaines à investir prioritairement au détriment d'autres.

- Si cela signifie "tous champs d'action", il y a risque que les AMO fassent de tout projet, un projet de prévention. Est-ce l'idée?

- Et si, à l'inverse, le CAAJ pousse, priorise certaines thématiques, comme par exemple, la consommation d'alcool, la tentation de développer un projet à partir de celle-ci peut être grande alors même qu'elle ne correspond pas aux besoins de terrain ou aux aspirations des jeunes car cela représente aussi un moyen pour l'AMO de s'assurer des rentrées supplémentaires.

### Côté PCS

Les dispositifs de Cohésion sociale sont chapeautés par la direction interdépartementale de la Cohésion sociale (DiCS) et la Direction Générale Opérationnelle des Pouvoirs locaux de l'Action sociale et de la Santé (DGO5) de la Région wallonne. Instaurés en 2009, ils remplacent les PPP ou Plans de prévention et de proximité qui étaient eux-mêmes issus des Contrats de sécurité et des Plans Sociaux Intégrés. La continuité se situe dans l'ancrage à l'échelle du quartier de ces dispositifs qu'il appartient toujours aux communes et parfois aux mêmes élus locaux de mettre en place et de dynamiser. Cet ancrage local est un premier commun dénominateur avec les AMO.

La vision politique de la société qui sous-tend les PCS est le second dénominateur commun. Il s'agit d'une

9. GUATTARI F. et ROLNIK S., Micropolitiques, Paris, Seuil/Les empêcheurs de penser en rond, 2007



vision inclusive qui part du principe que chacun, quelle que soit la place qu'il occupe, est appelé à participer à la société. C'est le principe de la cohésion sociale: pour faire société, il faut que chacun en soit ou puisse en être considéré comme un interactant légitime. Et l'on notera ici le deuxième dénominateur commun avec la prévention générale qui place au coeur de son processus la participation active et incluante des personnes.

Le décret qui instaure les PCS prévoit également un outil de mesure du niveau de cohésion de sociale, soit un indicateur d'accès aux droits fondamentaux<sup>10</sup> de la population sur le territoire de leur commune, et donc l'existence d'un diagnostic social de départ, troisième dénominateur commun avec la prévention générale. Relevons enfin que le partenariat entre PCS et autres institutions et services est considéré comme un levier important pour supprimer les obstacles quant à l'accès aux droits fondamentaux. Quatrième dénominateur commun.

### AMO et PCS sont-ils finalement sur la même longueur d'ondes?

Si dans les textes légaux et les intentions qui les ont fait naître, il existe des éléments qui les rassemblent, dans les faits, les AMO et les PCS ont-ils conscience qu'ils jouent ou peuvent jouer sur la même scène, celle de la prévention visant à réduire les violences subies et, par là, celles agies? Les interviews menées par RTA auprès des PCS éclairent la question.

La prévention est un concept qui résonne chez les travailleurs des PCS d'autant qu'avant d'être PCS, ils étaient PPP avec un P qui voulait dire Prévention. Mais la conception de la prévention du temps des PPP relevait d'une logique sanitaire ou sécuritaire et non d'une logique d'émancipation pour laquelle, malgré tout, leur coeur, formation ou vocation de travailleur social balançait et balance toujours. Pour couronner le tout, ils ont aussi intégré l'idée réaffirmée que la prévention était du ressort de la Communauté et non de la Région et que donc ils devaient trouver autre chose pour favoriser l'accès aux droits fondamentaux. RTA conclut pour cette question qu'un éclaircissement de ce qui est attendu des travailleurs des PCS serait le bienvenu.

L'autre grande différence avec les AMO concerne les publics. Les PPP avaient pour cibles les publics à risques au rang desquels les jeunes figuraient en

bonne place, que ce soit ceux en décrochage scolaire, ceux qui étaient consommateurs de substances qui installent une dépendance ou ceux qui menaçaient l'ordre public. Les PCS ciblent, quant à eux, le public adulte, laissant à la Communauté le soin de s'occuper des jeunes. Tout cela a obligé les travailleurs de ces dispositifs à abandonner certains projets qui marchaient bien, ce qui est particulièrement dommageable dans les communes non desservies par une AMO. Pire, cette coupure cause parfois, pour reprendre les termes des auteurs de cette étude, "ce qu'on pourrait appeler "un trou dans le filet" en ce sens que les jeunes de plus de 18 ans ne peuvent être pris en charge ni par une AMO, ni par un PCS, du moins à titre individuel; et cela, alors que la période de l'adolescence s'allonge". (Nous renvoyons ici évidemment les lecteurs de cet article au dossier "Les 18 - 25 ans, une catégorie d'âge qui pose question" de ce n° de l'Observatoire.) Ce constat a amené RTA à poser comme second axe de travail un dépassement de ces découpages si l'on veut promouvoir de la transversalité et travailler les articulations possibles.

### Des partenariats existants à l'extension des articulations

RTA distingue les formes de collaboration existantes et donc possibles à développer, à encourager d'ores et déjà, et les avancées qui permettraient le dépassement de la structuration et du financement actuels de l'action publique, dépassement dont "nous mesurons la complexité", souligne avec précaution RTA mais qui constitue bel et bien un obstacle à la transversalité, "la transversalité s'arrête là où les subsides commencent" dit une des personnes interviewées de l'enquête.

Parmi ce qui existe, la contribution est une forme de partenariat tout à fait envisageable, très concrètement, par exemple, pour la réalisation du diagnostic social. La distribution des rôles en une autre, et elle ne doit évidemment pas nécessairement se cantonner aux PCS et AMO mais peut être étendue à d'autres partenaires potentiels, centre culturel, école de devoirs, maison de quartier, etc. La troisième se situe au niveau du "passer le relais".

10. Par droits fondamentaux, on entend le droit au travail, le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, le droit à un logement décent, le droit à la protection d'un environnement sain, le droit à l'épanouissement culturel et social)

La première avancée pour dépasser la structuration de l'action publique serait de reconnaître qu'il y a là une situation de fond ambiguë. Ensuite de réfléchir à l'articulation des acteurs en présence sur le terrain, en étant attentif aux ambiguïtés d'organisation suivantes:

- "les AMO constituent l'acteur généraliste d'un secteur spécialisé (l'Aide à la jeunesse); les PCS sont devenus l'acteur spécialisé d'un secteur généraliste (les droits fondamentaux);

- "les CAAJ et les PCS constituent tous deux des coordinations; des relations de concurrence ne sont pas à exclure en la matière";

- l'échelle géographique des deux acteurs est différente: le PCS est du local sous chapeautage régional, l'AMO est du local sous chapeautage arrondissement et Fédération Wallonie-Bruxelles.

A partir de là, RTA identifie que la condition majeure pour permettre la réintensification des relations entre les acteurs des différents niveaux est une clarification des territoires institutionnels qui garantira à la fois une autonomie des acteurs en présence et une répartition des rôles: "Le PCS pourrait jouer un rôle d'«intermédiaire» (...) entre les autorités communales, les acteurs organisés locaux et les bénéficiaires (démocratie représentative) tandis que les AMO, voire les CAAJ, pourraient jouer un rôle de construction libre de la parole (démocratie dialogique)". Ce travail nécessiterait évidemment une innovation au niveau des financements qui permettrait la mise en commun des moyens, d'une part, et la réalisation d'économie d'échelle, de l'autre. Extrait d'un témoignage: "On saupoudre à travers plusieurs plans, par exemple plan HP (Habitat Permanent), PCS (Plan de Cohésion Sociale), PCDR (Programme Communal de Développement Rural), ATL (Accueil Temps Libre ONE)... S'il y avait un seul subside pour l'ensemble de ces plans, on pourrait faire plus de transversalité, des économies d'échelle, plus de cohésion, de lien dans les projets."

## Conclusions

RTA propose en conclusion six orientations ou recommandations cumulatives au sens où aucune n'est incompatible avec une autre.

• rendre plus explicite la compatibilité des cadres réglementaires respectifs: travailler sur la zone

d'imbrication possible entre prévention et accès aux droits fondamentaux; et peut-être, ajouterions-nous, cesser de vouloir distinguer deux publics cibles: les jeunes et éventuellement leurs parents d'un côté, et les adultes qui sont éventuellement parents de jeunes de l'autre...;

• stabiliser la définition de la «prévention» et clarifier celle de la «prévention générale»;

• réfléchir à une nouvelle articulation des territoires institutionnels autour d'une redéfinition commune de la prévention qui croiserait les dimensions sociale et culturelle de thématiques qui correspondent à des préoccupations partagées: " Prenons deux exemples. Dans le cadre de la cohésion sociale, une action visant à améliorer les relations entre les générations dans un lieu donné n'a-t-elle pas intérêt à s'appuyer aussi sur les acteurs qui travaillent à lever les obstacles «culturels» à ce type d'interaction (ce à quoi peuvent contribuer les acteurs de l'Aide à la jeunesse)? Dans le cadre de l'Aide à la jeunesse, une action visant à solutionner les questions posées par l'occupation problématique de l'espace public par des jeunes n'a-t-elle pas intérêt à s'appuyer aussi sur les acteurs qui travaillent à améliorer la politique du logement et la mise à disposition de locaux pour les associations et citoyens (ce qui relève de la mission des PCS) ?"

• instituer un lieu d'articulation des politiques régionales et communautaires: les CAAJ pourraient-ils être ces lieux?

• faciliter l'articulation des processus dialogiques (favoriser l'émergence de la parole des jeunes) et représentatifs (favoriser la prise en compte de cette parole dans la prise de décision ou de résolution) en matière de «politique jeunesse»;

• favoriser une interrogation à propos des territoires géographiques des actions et/ou une intensification des actions en certains lieux.

Colette LECLERCQ

VOUS POUVEZ DEMANDER CETTE BROCHURE AUPRES DU CAAJ DE CHARLEROI OU VIA SON SITE

[www.caa.j.charleroi.cfwb.be](http://www.caa.j.charleroi.cfwb.be)

OU ENCORE LA CONSULTER SUR CELUI DE L'OBSERVATOIRE

[www.revueobservatoire.be](http://www.revueobservatoire.be)

