

Candice Martinez  
Doctorante en Sociologie  
EHESS Paris – CADIS  
UNGS / IDES (Argentine)  
membre d'ACOFIS

IRTESS Bourgogne  
Séminaire ACOFIS  
7 juin 2012

Titre de la communication: « Changer la politique de sécurité: un défi pour les gouvernements progressistes. L'exemple de l'Argentine »

Résumé:

En Argentine, le thème de l'insécurité émerge comme problème social et enjeu politique au milieu des années 1990, dans un contexte marqué à la fois par une multiplication des conflits sociaux et une augmentation des taux de délinquance. Cette situation donne lieu, dans un premier temps, à l'adoption de mesures fortement répressives qui privilégient des opérations de police « coup de poing » et un durcissement de la législation pénale. Au début des années 2000, l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement centriste se traduit par une inflexion dans la politique de sécurité avec le lancement d'un plan national de prévention de la délinquance. Ce plan, qui privilégie un traitement social de la délinquance, va rencontrer de nombreux obstacles et susciter des résistances. A partir de l'exemple argentin, nous nous interrogerons sur les difficultés et les défis que pose toute tentative visant à introduire un changement dans les politiques de sécurité.

## **Plan de la communication**

### ***Introduction: Insécurité et politiques de sécurité en Argentine***

*Insécurité et politiques de sécurité*

*Une action publique conditionnée*

### ***L'adoption d'un plan national de prévention de la délinquance: une réponse à l'échec du traitement policier des problèmes d'insécurité***

*Une montée de l'insécurité qui découle de la conjugaison de trois dynamiques*

*Changer la politique de sécurité: stratégie politique et démarche militante*

*Du « modèle français » au « développement des communautés »: l'invention d'un programme de prévention sociale à l'argentine*

### ***La prévention sociale comme alternative au contrôle pénal: trois défis***

*« Casser » le « monopole policier » du contrôle du délit*

*Pallier les défaillances de l'État social*

*L'État absent des quartiers informels*

### ***Conclusions: Les contraintes et les motivations des acteurs politiques***

*Des acteurs politiques confrontés à des contraintes structurelles*

*Que nous suggère l'exemple argentin*

## Introduction

Ce que je vais vous présenter aujourd'hui repose sur une recherche menée dans le cadre d'une thèse de doctorat en sociologie. Cette thèse porte sur les politiques de sécurité en Argentine et plus spécifiquement sur l'adoption d'un plan national de prévention de la délinquance en 2000. Pourquoi je me suis intéressée à ce plan? Parce qu'il représente, à ce jour, l'expérience la plus aboutie pour imposer une politique publique de sécurité reposant sur ce que l'on nomme la prévention sociale de la délinquance en Amérique Latine.

### Diapositive: carte du continent Américain

Ce plan est adopté pour répondre à la montée de l'insécurité comme problème social. En Argentine, le thème de « l'insécurité » devient un enjeu politique au milieu des années 1990, sous l'effet d'une triple dynamique: la montée des conflits sociaux, une augmentation de la délinquance et la généralisation des pratiques abusives au sein de la police. Le président qui est alors à la tête du pays - Carlos Menem - répond par une politique très conservatrice: il multiplie les opérations de police et il accroît les pouvoirs des policiers (+ durcissement de la législation pénale mais cela a moins d'impact).

En 1999, un nouveau président est élu: Fernando de la Rúa. Celui-ci est issu d'une coalition de partis centriste. Cette alternance à la tête de l'État fédéral se traduit par une inflexion dans la politique de sécurité avec le lancement d'un plan national de prévention de la délinquance. Ce plan privilégie un traitement social de la délinquance en reprenant la tradition de l'intervention sociale communautaire. Mais il rencontre plusieurs difficultés qui ne sont pas liées tant à son caractère novateur vis-à-vis des politiques de sécurité menées par le passé qu'au démantèlement de l'État social argentin et à l'absence d'institutions publiques dans les quartiers défavorisés. En fait, ce plan s'est révélé matériellement très difficile à mettre en place.

On a donc un gouvernement qui a effectivement voulu transformer les politiques de sécurité en promouvant la prévention sociale, mais qui n'en n'a pas eu les moyens. Ainsi, **l'exemple argentin montre que les politiques menées ne sont pas déterminées uniquement par le positionnement et les convictions des élus mais aussi par les**

## **ressources dont ils disposent pour les mettre en œuvre.**

Ce que je vais présenter aujourd'hui repose sur une enquête de terrain réalisée entre 2006 et 2008 auprès de l'équipe qui a formulé le plan de prévention de la délinquance. Les entretiens et les observations réalisées mettent en lumière les contraintes matérielles qui limitent les capacités d'action en matière de lutte contre l'insécurité.

Je commencerai par revenir sur l'adoption de ce plan, puis je parlerai des obstacles rencontrés par l'équipe responsable de sa formulation et de son application.

### **Diapositive: plan de la communication**

#### ***L'adoption d'un programme de prévention sociale de la délinquance: une réponse à l'échec du traitement policier des problèmes d'insécurité***

Pourquoi le gouvernement fédéral du président Fernando de la Rúa décide-t-il de lancer un plan de prévention sociale de la délinquance? L'objectif de ce plan est de rompre avec les politiques de sécurité menées par le passé. En effet, non seulement ces politiques n'ont pas fait baisser la délinquance, elles ont eu pour effet d'aggraver les pratiques abusives au sein de la police et d'accroître le sentiment d'insécurité dans la population. Pour comprendre cela, il faut revenir sur les facteurs qui expliquent la montée de « l'insécurité » en Argentine dans les années 1990.

#### ***Une montée de l'insécurité qui découle de la conjugaison de trois dynamiques***

La période pendant laquelle l'insécurité devient à la fois une préoccupation sociale et un enjeu politique correspond au mandat du président Carlos Menem<sup>1</sup>. Arrivé à la tête de l'État pour un premier mandat en 1989 et réélu en 1994, celui-ci se présente comme un péroniste de gauche. Mais la politique qu'il met en œuvre est plutôt conservatrice. C'est plus particulièrement le cas dans deux domaines qui nous intéressent: l'économie et la sécurité intérieure. En effet, pendant ses deux mandats, il libéralise l'économie et impose

---

<sup>1</sup> Carlos Menem est issu du parti Justicialiste, plus couramment appelé parti péroniste, du nom de son fondateur, le Général Peron, lequel gouverna le pays de 1946 à 1955 puis de 1973 à 1974.

un plan d'austérité<sup>2</sup>. Les conséquences sociales de ces réformes entraînent des mouvements de protestation sociale dans tout le pays, lesquelles se radicalisent et donnent lieu à des émeutes<sup>3</sup>.

Dans la même période, on observe une augmentation des taux de délinquance tandis que les médias consacrent une part de plus en plus importante aux « faits divers »<sup>4</sup>. Certains types de délits deviennent de plus en plus courants: c'est le cas des enlèvements contre rançon, des braquages à main armée dans des commerces ou les transports publics, ce que l'on appelle les « pirates de l'asphalte », c'est à dire le fait d'obliger les voitures à s'arrêter en pleine autoroute, d'en agresser les occupants et de voler le véhicule. On le voit ce sont des délits très spectaculaires et qui impliquent des agressions personnelles avec utilisation d'armes à feu et recours à la violence. Il s'agit aussi de pratiques criminelles relativement habituelles dans d'autres pays de la région - le Brésil et le Mexique - considérés comme des pays violents et peu sûrs. De manière croissante, dans les médias notamment, l'Argentine est comparée à ces pays. En conséquence, dans ce pays, le sentiment d'insécurité va de pair avec un peur du basculement dans la violence et à la perte de confiance dans la capacité de l'État et des élus pour agir et contrôler la situation. L'augmentation des délits est aussi associé à un deuxième phénomène: l'engagement croissant de jeunes issus des quartiers dit « marginalisés » dans certaines pratiques illégales, essentiellement les agressions et les vols à main armée. Ceux-ci sont appelés « *pibes chorros* »: les « gamins voleurs »<sup>5</sup>.

L'augmentation des conflits sociaux et des taux de délinquance s'accompagne d'une troisième dynamique: l'existence de pratiques abusives au sein de la police. Celles-ci sont dénoncées, notamment par les associations de défense des droits de l'homme, depuis les années 1980. Elles semblent se multiplier avec la répression des conflits sociaux et des

---

<sup>2</sup> Martucelli, Danilo, Svampa, Maristella, 1997, *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*, Editorial Losada, Buenos Aires

<sup>3</sup> Maristella Svampa, Sebastian Pereyra, 2003, *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Editorial Biblos, Buenos Aires.

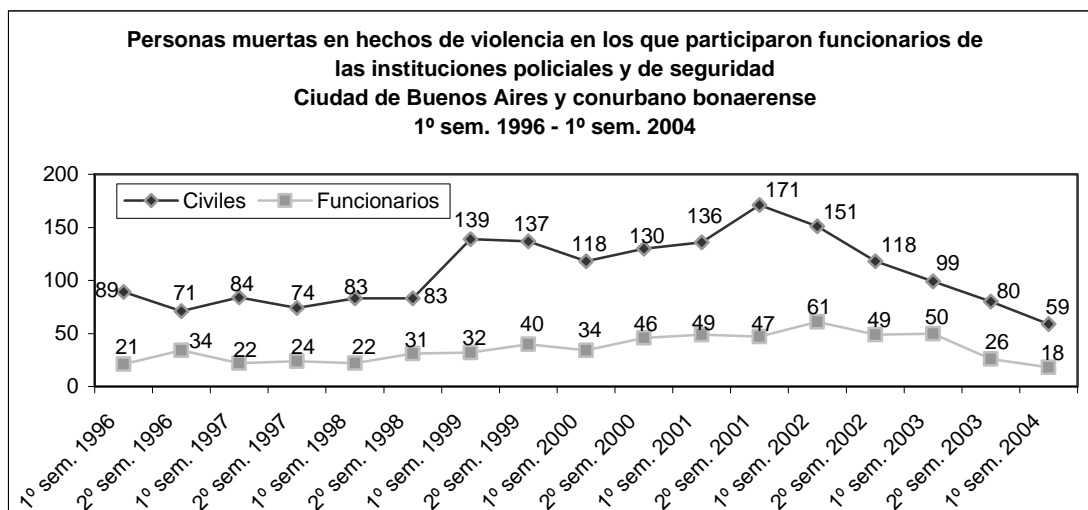
<sup>4</sup> Kessler, Gabriel, 2009, *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires; Lorenc Valcarce, Federico, *L'insécurité au pluriel. La construction politico-journalistique du problème de l'insécurité en Argentine*, 2003, Mémoire pour le Diplôme d'Études Approfondies « Gouvernement : Institutions et sociologie de l'action publique, Sous la direction de Daniel Gaxie, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris.

<sup>5</sup> KESSLER, Gabriel, 2007, « Autour de la jeunesse, l'insécurité urbaine et la délinquance », in *L'Argentine après la débâcle. Itinéraires d'une recomposition inédite*, Diana Quatrocci Woisson (éd.), Michel Houdiard Editions, Paris.

délits à la fin des années 1990 et elles sont plus souvent relayées dans les médias, ce qui a pour effet de leur donner plus de visibilité. Deux types de pratiques sont mises à jour et désignées par l'expression « violences policières ». La première est la corruption, c'est à dire l'extorsion - le fait que des policiers demandent des pots de vin contre des services rendus - et l'implication de policiers dans le trafic de marchandises volées et de produits et biens illicites tels que la drogue et les armes. La deuxième est l'utilisation abusive de la force physique et des armes à feu par les policiers dans l'exercice de leurs fonctions: les passages à tabac, les assassinats.

**Diapositive: tableau récapitulatifs sur les violences policières**

**Les « violences policières » en Argentine**



Source: Cels, Informe anual 2004, Chapitre IV, p. 6.

L'on ne dispose pas à ce sujet de chiffres fiables mais deux grandes associations de défense des droits de l'homme ont répertorié les principaux cas parus dans les grands quotidiens de presse nationale. Ces données sont probablement sous-estimées mais elles montrent une augmentation du nombre de personnes tuées par balle au cours d'interventions de la police à partir du milieu des années 1990<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> A partir de 1994, une importante association argentine de défense des droits de l'homme, le Cels, créé une base de données qui répertorie tous les cas de personnes tuées par des policiers parus dans la presse. Elle publie un rapport intitulé « La violence policière ».

Une deuxième association, la Coordinatrice contre la répression policière et institutionnelle (Correpi) répertorie

Au milieu et à la fin des années 1990, deux scandales ont des répercussions politiques et sociales très importantes: le premier a lieu en 1994 et révèle la participation de policiers hauts placés dans un attentat à la bombe perpétré contre le siège de l'association des juifs d'argentine situé dans la ville capitale du pays et le deuxième implique des policiers dans l'assassinat d'un journaliste qui enquêtait sur la corruption au sein des forces de police en 1997. Les deux sont relayés dans tous les médias<sup>7</sup>.

#### Scandale 1: Le double attentat contre la AMIA

En 1994, un attentat vise le siège de l'Association de la Communauté Juive d'Argentine (AMIA), situé dans la capitale, Buenos Aires. L'enquête judiciaire ouverte par la suite et un livre écrit par deux journalistes d'investigation révèlent l'implication de membres de la hiérarchie de la police de la province de Buenos Aires et met à jour un vaste réseau de recel de voitures volées, géré par le directeur de l'Office de lutte contre le trafic d'automobile.

#### Scandale 2: L'assassinat d'un journaliste politique

En 1997, un photographe de presse, José Luis Cabezas, est assassiné alors qu'il réalise une enquête sur la corruption au sein de la police de la province de Buenos Aires. L'enquête judiciaire révèle l'implication d'anciens policiers et des policiers en exercice de la police de la province de Buenos Aires (Cels, 1997 et 2001).

Source: DUTIL, Carlos; RAGENDORFER, Ricardo, (1997), *La Bonaerense. Historia criminal de la policía de la provincia de Buenos Aires*, Editorial Planeta Argentina

### *Changer la politique de sécurité: stratégie politique et démarche militante*

Pendant la présidence de Carlos Menem, aucune mesure n'est adoptée pour lutter

---

tous les cas de personnes tuées par des policiers depuis 1983.

Le Cels dénombre un total de 2753 personnes tuées lors d'affrontements auxquels ont participé des policiers entre 1996 et 2006.

La Correpi met en avant le chiffre de 1684 personnes tuées par des policiers entre 1983 et 2004.

Voir: Correpi, Archivo de casos. Recopilacion de muertes de personas a mano de las fuerzas de seguridad en Argentina, disponible sur [www.correpi.lahaine.org](http://www.correpi.lahaine.org)

<sup>7</sup> Sain, Marcelo Fabián, 2004, *Política, policía y delito. La red bonaerense*, Capital Intelectual, colección "Claves para Todos", Buenos Aires; voir aussi les Rapports de l'association CELS: CELS, *Informe anual*, años: 1997, 1998, 2000.

contre les abus et la corruption dans la police. Au contraire, confronté à la radicalisation des conflits sociaux et à l'augmentation de la délinquance, son gouvernement adopte une politique de sécurité dure, qui s'appuie sur des opérations de police « coup de poing » et un accroissement des pouvoirs des policiers. Or, non seulement cette politique échoue à mettre fin aux mouvements de protestation, la répression des manifestations fait plusieurs dizaines de morts pendant les dernières années de son mandat, ce qui contribue à donner une plus grande visibilité à la question des violences policières et à délégitimer le traitement policier des problèmes d'insécurité parmi les secteurs progressistes de la population et une partie des élus et des responsables gouvernementaux.

En 1999, les présidentielles sont remportées par Fernando de la Rúa, candidat de la coalition centriste appelée l'Alliance pour le Travail, la Justice et l'Éducation - connue comme « l'Alliance » - et composée de forces partisans et d'hommes politiques progressistes dont un certain nombre sont proches ou directement issus du mouvement de défense des droits de l'homme. Son gouvernement décide de lancer un plan de prévention de la délinquance. De cette manière, il introduit dans les débats autour de la lutte contre l'insécurité une notion qui était jusque là absente, tout du moins pas sous la forme que l'entend ce gouvernement: la prévention.

L'idée même de lancer un plan de prévention n'est pas venue du président lui-même mais d'un directeur de son gouvernement: le directeur de politique criminelle, lequel dépend du ministère fédéral de la justice et des droits de l'homme. Celui-ci réussit à convaincre son ministre de tutelle, puis le président, d'adopter un plan de prévention. Pour le président, l'adoption de ce plan est motivé par l'échec du traitement policier et répond avant tout à la volonté de se démarquer vis-à-vis de son prédécesseur. Mais, pour le directeur de politique criminelle, et l'équipe dont il s'entoure, il s'agit aussi d'imposer un changement dans la manière de concevoir et d'agir sur la délinquance, en s'attaquant à ses « causes » et non à ses « effets » d'une part, et en considérant que les causes sont avant tout de nature « sociales » ou socio-économiques d'autres part<sup>8</sup>. **L'adoption de ce plan s'inscrit à la fois dans un discours qui dénonce les violences policières et met en avant la défense des droits de l'homme, ainsi que dans une perception**

---

<sup>8</sup> Ainsi, dans le document de présentation du plan national de prévention de la délinquance, la prévention sociale est présentée comme une manière d'agir sur les causes de l'insécurité, tandis que la prévention situationnelle agit sur ses conséquences. Document de présentation du plan national de prévention de la délinquance, ministère de la justice et des droits de l'homme, 2003



**de la délinquance qui fait découler celle-ci de la pauvreté urbaine et se donne pour objectif de promouvoir l'intégration sociale.**

*Du « modèle français » au « développement des communautés »: l'invention d'un programme de prévention sociale à l'argentine*

L'idée de mener une politique de prévention sociale a été adoptée sans pour autant que son contenu soit défini. Seules les grandes lignes ont été fixées. Le président demande à son directeur de politique criminelle de rédiger un plan. Il s'entoure d'une équipe composée d'une trentaine de professionnels provenant d'horizons divers: des travailleurs sociaux, des sociologues, des psychologues et des juristes. Mais ils ne disposent pas de « modèle » sur lequel ils pourraient s'inspirer puisque c'est la première fois qu'un gouvernement parle de mener un plan de sécurité basé sur la prévention et sur l'action sociale. Ces professionnels sont donc confrontés à un défi: inventer une politique de prévention sociale de la délinquance qui soit adaptée à la situation du pays. Il n'existe pas non plus d'expérience de ce type dans les autres pays latino-américains. Dans un premier temps, l'équipe ministérielle s'intéresse à l'expérience française de prévention sociale de la délinquance mise en place à partir des années 1980<sup>9</sup>.

Ils la prennent comme modèle. Cette expérience les séduit parce qu'ils identifient un certain nombre de points communs entre la situation argentine et la situation française concernant les « jeunes de quartier » et parce qu'ils jugent positivement la manière dont la question du délit est abordée, en privilégiant des mesures sociales et de réinsertion professionnelle. Ils en retiennent plusieurs idées: le ciblage sur les jeunes et les quartiers défavorisés ou « dégradés », l'attention portée au chômage, l'idée d'occuper le temps libre et de promouvoir des loisirs. Cependant, pour eux, les quartiers défavorisés argentins – appelées les *villas miserias* - ne sont pas comparables aux « cités » françaises.

**Diapositive: définition du mot « *villas miserias* » et photo**

En effet, les *villas* argentines sont des quartiers d'habitat informel qui naissent à la

---

<sup>9</sup> Duprez, Dominique, 1997, « Le modèle français de prévention de la délinquance : la recherche d'un second souffle », Hebberecht, Patrick; Sack, Fritz, *La prévention de la délinquance en Europe. Nouvelles stratégies*, Ed. L'Harmattan, col. « Logiques Sociales ».

suite de l'occupation illégale d'un terrain vide sur lequel les habitants construisent eux-même leur maison, le plus souvent à partir de matériaux précaires. Si certaines *villas* peuvent par la suite se consolider et s'agrandir - jusqu'à compter plusieurs dizaines de milliers d'habitants - elles sont néanmoins plus proches des bidonvilles que des quartiers de logement social qui existent dans les pays occidentaux développés. Surtout, les *villas* n'ont pas d'existence légale. En conséquence, elles ne disposent ni d'infrastructures ni d'institutions publiques telles que des écoles ou des commissariats. On y trouve, tout au plus, un centre de santé.

De plus, l'équipe du plan de prévention juge que les différents programmes mis en place en France sont restés superficiels, se limitant le plus souvent à occuper les jeunes pendant leur temps libre sans véritablement apporter de solution à la délinquance juvénile. Ces mesures leur semblent trop éloignées des préoccupations et des problèmes auxquels sont confrontés les jeunes qui habitent les bidonvilles argentins. Pour eux, une politique de prévention sociale doit à la fois permettre de « promouvoir l'intégration » et constituer une « alternative au contrôle pénal »<sup>10</sup>.

Ils se tournent alors vers le « développement des communautés ». Il s'agit d'une tradition d'intervention sociale solidement implantée dans toute l'Amérique Latine depuis le début du vingtième siècle<sup>11</sup>. Dans les années 1990, une équipe d'universitaires argentins avait mis en place un programme qui reposait justement sur le développement communautaire pour prévenir la délinquance dans les quartiers dit marginaux. Ce programme, appelé « Programme de Recherche, Formation et Assistance Technique aux Alternatives au Contrôle Social » (PITAFACS), avait été mis en œuvre dans quelques quartiers défavorisés par des « agents communautaires » déjà présents au sein des quartiers concernés. Leur rôle était de promouvoir la participation des habitants pour que ceux-ci trouvent eux-même des solutions au problème de la délinquance des jeunes, conformément aux idées du développement communautaire. Le directeur de politique

---

<sup>10</sup> Document de présentation du plan national de prévention de la délinquance, 2003. Les documents cités dans cet article nous ont été fournis par l'équipe ministérielle.

<sup>11</sup> Le développement communautaire est une démarche d'intervention sociale directement héritée du « développement des communautés » mis en place au XIX<sup>e</sup> siècle par la Grande Bretagne dans ses colonies. Elle se diffuse dans toute l'Amérique Latine au XX<sup>e</sup> siècle. Deux idées la sous-tendent. La première est que les individus qui vivent sur un même territoire partagent des intérêts communs. La deuxième est que chaque communauté participe à son propre développement. Ander-Egg, Ezequiel, 1978, *Teoria y practica del Desarrollo de la Comunidad*, Ed. Humanitas, Buenos Aires; Follari, Roberto, Hernandez, Jeannette, Perarlta, F. Sanchez, 1984, *Trabajo en comunidad. Análisis y perspectivas*, Editorial Humanitas, Buenos Aires.

criminelle recrute deux des universitaires à l'origine du PITAFACS<sup>12</sup>. Ils vont coordonner les travaux de l'équipe du plan national et créer un programme spécifique de réinsertion sociale des jeunes considérés comme des auteurs avérés ou potentiels de délits: le programme Communautés vulnérables. Sous leur influence, la philosophie qui sous-tend ce programme va se préciser.

Premièrement, ce programme reprend la méthode du « développement communautaire » et l'équipe insiste sur sa dimension participative. Il s'agit de « promouvoir la participation de l'ensemble des habitants des quartiers défavorisés » où le programme s'applique en « générant une meilleure capacité de réaction communautaire pour prévenir certaines situations de conflit »<sup>13</sup>.

### Diapositive: objectif du programme Communautés vulnérables

Dans cette conception, les habitants des quartiers défavorisés sont conçus comme des « communautés vulnérables », c'est à dire « *un groupe de personnes liées entre elles au sein d'une unité territoriale et qui ont pour point commun la non satisfaction des droits humains essentiels tels que l'habitat, la santé, l'éducation* ». Cette conception est directement tributaire de la manière dont a été construit la question de la pauvreté urbaine en Amérique Latine: dans cette région, la pauvreté urbaine a été appréhendée à partir du concept de marginalité<sup>14</sup>. En France, c'est le terme exclusion qui a longtemps prédominé. Le terme « marginaux » désigne « la masse des pauvres qui vivent dans de mauvaises conditions d'habitation ou d'alimentation, qui sont sous-employés ou chômeurs, qui participent peu ou de manière occasionnelle et indirecte à la vie politique »<sup>15</sup>. Le recours à la notion de marginalité n'est pas sans effet. La marginalité a longtemps été conçue comme une étape avant l'intégration de l'ensemble de la population dans le développement économique et la pleine citoyenneté. Contrairement à l'idée d'exclusion,

---

<sup>12</sup> Cet universitaire est psychologue et enseignant au sein de l'Université de La Plata.

<sup>13</sup> Cet extrait et les extraits suivants proviennent du document de présentation du programme Communautés vulnérables élaboré par la direction de politique criminelle, Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme.

<sup>14</sup> Fassin, Didier, 1996, « Exclusion, underclass, marginalidad. Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux États-Unis et en Amérique latine », *Revue française de Sociologie*, 37 (1), 37-75

<sup>15</sup> Touraine, Alain, 1988, *La parole et le sang: politique et société en Amérique Latine*, édition Odile Jacob, p. 57.

elle s'inscrit dans une vision positive, tournée vers l'avenir et qui repose sur l'idée de progrès. Cette conception positive et dynamique imprègne le programme Communautés vulnérables: le délit est une conséquence de l'absence d'intégration sociale qui sera résorbé par le développement.

Deuxièmement, les jeunes ciblés par le programme ne sont pas tant perçus comme des auteurs potentiels ou avérés de délit que comme des individus « en conflit avec la loi ». On trouve ici une deuxième influence, celle de la criminologie marxiste, qui s'est diffusé en Amérique Latine par le biais de ce que l'on a appelé la « criminologie critique latino-américaine » et dont le principal théoricien est le pénaliste argentin Raul Zaffaroni. Pour la criminologie critique, les causes de la délinquance doivent être comprises comme l'expression d'un conflit entre deux systèmes de normes - les lois pénales et les normes sociales propres aux différents groupes sociaux – d'une part, et comme le résultat du fonctionnement des institutions pénales, fonctionnement qualifié de « criminogène » puisqu'il repose sur une stigmatisation des individus appartenant aux secteurs défavorisés de la société, d'autre part<sup>16</sup>. La priorité est d'éviter que les jeunes habitant les quartiers dit marginalisés soient pris dans les mailles des institutions pénales. On comprend dès lors pourquoi les auteurs du programme Communautés vulnérable conçoivent la prévention sociale comme une « alternative » au « contrôle pénal ». Cela apparaît dans le document de présentation du programme Communautés vulnérables:

*« [les communautés vulnérables] sont un objectif central pour l'application d'une politique criminelle entendue comme une politique de nature sociale, compte tenu que cette population est socialement vulnérable et que cette vulnérabilité est un facteur de criminalisation car une part importante de cette population se retrouve attrapée par le système pénal ou limitée dans son intégration psycho-sociale ».*

---

<sup>16</sup> Dans son premier livre, Raul Zaffaroni revient sur les courants qui ont alimenté sa pensée: le marxisme et la criminologie du conflit d'un côté, l'interactionnisme et la sociologie de la « réaction sociale » de l'autre. Zaffaroni, Raul, 1988; 2<sup>a</sup>. edición, 1994, *Criminología: Aproximación desde un margen*, Temis, Bogotá. Combessie, Philippe, « L'application aux théories criminelles des théories marxistes », Massimo Borlandi, Raymond Boudon, Mohamed Cherkaoui, Bernard Valade, *Dictionnaire de la pensée sociologique*, Quadrige, PUF, 2005.

## ***La prévention sociale comme alternative au contrôle pénal: trois défis***

Les auteurs de ce programme conçoivent la prévention sociale comme une forme d'intervention sociale collective dont l'objectif est de réactiver la régulation sociale communautaire, ce qui doit permettre, par un effet d'entraînement, d'éviter aux jeunes des quartiers marginaux d'être rattrapés par les institutions pénales<sup>17</sup>. Trois grands obstacles s'y opposent, lesquels découlent de certaines caractéristiques historiques de l'État et de la politique argentine: le monopole policier sur les questions de sécurité, la faiblesse de l'État social, l'absence d'institutions étatiques dans les quartiers informels.

### *Premier défi: « casser » le « monopole policier » dans le contrôle du délit*

De manière générale – c'est à dire historiquement et dans tous les pays - la police est l'instrument privilégié des politiques de sécurité. Le sociologue Sébastien Roché, dans ses travaux sur les politiques de sécurité et les réformes de la police en France et à l'étranger montre que les élus tendent à placer la police au centre de leur politique de sécurité, et ce quelques soient leur appartenance politique et les préférences exprimées dans l'opinion publique. De plus, l'importance que les élus donnent à la police s'accroît avec la montée de l'insécurité<sup>18</sup>.

Historiquement, en Amérique Latine, la question du délit a été confiée aux policiers de manière presque exclusive. Dans un ouvrage collectif sur le fonctionnement des institutions pénales dans ces pays, les auteurs expliquent que les élus tendent à nourrir une vision conservatrice de la sécurité, perçoivent la sécurité comme une affaire policière<sup>19</sup> et qu'il prévaut un modèle semi-militaire dans lequel la police a pour mission de « combattre » le crime<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Les documents de présentation du programme énumèrent les objectifs suivants: pallier aux nécessités de base non satisfaites, contribuer à activer ou réactiver les « réseaux sociaux » existants, promouvoir l'éducation aux droits.

<sup>18</sup> Roché, Sébastien (dir), 2004, Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis, éditions Odile Jacob, Paris, introduction.

<sup>19</sup> Peralva, A., 2001, *Violence et démocratie. Le paradoxe brésilien*, éditions Balland, Collection Voix et Regards; Sain, M., 2002, *op cit*; Mendez, J., (avec Guillermo O'Donnell et Paulo Sergio Pinheiro, eds), 1999, *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, University of Notre Dame Press; Sozzo, M., "Estrategias de Prevención del Delito y Reforma Policial en la Argentina", Juan S. Pegoraro e Ignacio Muñagorri, 2004, *La Relación Seguridad/Inseguridad en los Centros Urbanos de América Latina y Europa*, Dykinson, Madrid.

<sup>20</sup> Chevigny, P., 1999, "Defining the role of the police in Latin America", in Mendez, Juan E., (avec Guillermo

Depuis la démocratisation, le « monopole » des policiers sur les questions de sécurité s'est même renforcé puisqu'on peut dire que les politiques de sécurité oscillent entre politique du « laissez-faire » - j'entends par là le fait que les élus laissent aux policiers une grande autonomie - et durcissement. On peut aussi ajouter que la police, les chefs des forces de police et les commissaires de police ont une emprise importante sur certains hommes politiques, emprise rendue possible par les relations de corruption entre policiers et certains élus<sup>21</sup>.

### *Deuxième défi: pallier les défaillances de l'État social*

Le « monopole policier » s'explique aussi par l'**absence d'institutions de nature sociales ou éducatives intervenant sur la délinquance**: il n'y a pas de prise en charge sociale et éducative du délit, ou plutôt des auteurs de délits. Ce que l'on nomme « la question pénale » a toujours été négligée par les pouvoirs publics<sup>22</sup> et, contrairement à ce qui a eu lieu dans un certain nombre de pays – en Europe continentale et aux États-Unis surtout – le développement du système pénal n'a pas donné lieu à la mise en place de toute une série d'institutions qui fonctionnent en lien avec le système pénal et remplissent des missions sociales et éducatives.

En Europe et aux États-Unis par exemple, un certain nombre d'institutions et de professionnels provenant du champ « social » mènent des actions d'insertion sociale et des actions éducatives auprès des personnes qui font l'objet d'une procédure judiciaire<sup>23</sup>. C'est ce que Michel Foucault décrit dans *Surveiller et punir* lorsqu'il explique que la naissance des prisons s'est accompagné de l'apparition de nouveaux savoirs et de

---

O'Donnell et Paulo Sergio Pinheiro, eds), *op cit.*, p. 49-70.

<sup>21</sup> Tiscornia, S., 2004, "Seguridad ciudadana y policía en Argentina. Entre el imperio del estado de policía y los límites del derecho", *Revista Nueva Sociedad*, N° 191 Mayo-Junio, Venezuela; Sain, M., 2002, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Serie Breve. La question de l'influence de groupes professionnels sur l'action publique a été mise en lumière par de récents travaux de sociologie politique qui ont porté sur d'autres domaines que les politiques de sécurité. Voir Lagroye, J. (avec François, B., et Sawicki F.), 2006, *Sociologie politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 5<sup>e</sup> éd..

<sup>22</sup> CAIMARI, Lila, 2001, "Ciencia y Sistema penitenciario", Academia Nacional de la Historia, *Nueva historia de la Nación Argentina. La Argentina del Siglo XX*, Tomo VIII, Editorial Planeta, pp. 471-496, p. 483. Traduction notre.

<sup>23</sup> En France par exemple il existe un service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP); les comités de probation et d'assistance aux libérés chargés du contrôle et du suivi socio-éducatif; personnel d'insertion et de probation etc. Un service pénitentiaire d'insertion et de probation (ou SPIP) est une structure départementale dépendant de l'administration pénitentiaire. Le SPIP est chargé du suivi (insertion et de probation) des personnes condamnées incarcérées (milieu fermé) ou non (milieu ouvert) confiées par l'autorité judiciaire: suivi individuel, préparation à la sortie, enseignement, travail, propositions de soins, contribution aux activités sportives et lutte contre la toxicomanie. [fr.jurispedia.org](http://fr.jurispedia.org) PJJ etc.

nouveaux acteurs: médecins, surveillants, aumôniers, psychiatres, psychologues, éducateurs<sup>24</sup>. Concernant les mineurs, en France, l'ordonnance de 1945 a donné la priorité au « traitement éducatif » pour les mineurs délinquants. Le juriste Denis Salas parle à ce sujet de État éducateur<sup>25</sup>. Même si, en France, on assiste aujourd'hui à des transformations dans ces domaines, il n'empêche: ce que l'on peut appeler un État éducateur s'est développé dans le sillage de l'État pénal.

Quelle est la situation en Amérique Latine en général, et en Argentine en particulier? En gros, il n'y a pas eu de développement d'institutions éducatives et sociales en parallèle de la justice pénale comparable à celles qui existent en France. Si certaines ont été créées par la loi, leurs moyens sont tellement réduits qu'elles sont purement fictives.

Pourquoi? Une première raison est liée au type de Code pénal en vigueur. Au XIX<sup>e</sup> siècle, c'est à dire lorsqu'ils deviennent des États indépendants, les pays latino-américains conservent le Code pénal, et des Codes de procédure pénale, qu'ils ont hérité de l'Espagne coloniale. En plus, (j'expliquerai pourquoi) ils vont conserver ces Codes jusqu'aux années 1990<sup>26</sup>, alors même que l'Espagne, et les autres pays d'Europe Continentale ont réformé leurs Codes depuis longtemps, c'est à dire depuis la fin du XIX et pendant tout le XX<sup>e</sup><sup>27</sup>.

Ainsi, en Argentine, le Code pénal en vigueur jusqu'au début des années 1990 datait de 1921 (et les Codes de procédure pénale (fédéral et provincial) dataient de la fin du 19<sup>e</sup> siècle<sup>28</sup>). Ce Code Pénal prévoyait seulement quatre type de peines: la prison, la réclusion, l'amende et l'inhabilitation, en sachant que la première était la plus utilisée par les juges<sup>29</sup>. Ce que l'on nomme les peines alternatives à la peine de prison n'existaient pas dans ce Code. Elles sont introduites seulement dans les années 1990. Par contre, la libération conditionnelle existait déjà dans le Code Pénal de 1921 et un « patronat des reclus et des libérés » [Patronato de Recluidos y Liberados], institution responsable de la

---

<sup>24</sup> Foucault, Michel, 1975, *Surveiller et Punir, Naissance de la prison*, éditions Gallimard.

<sup>25</sup> Denis SALAS, "Refonder l'État Éducateur", revue *Esprit* de Mars-Avril 1998

<sup>26</sup> Dans les années 90, la quasi totalité des pays de la région fait voter de nouveaux Codes de procédure pénale. Cf Chapitre 2.

<sup>27</sup> Pour être exacte, il faut mentionner que les pays latino-américains ont connu des mouvements de réforme pénitentiaire au XIX<sup>e</sup> siècle puis au milieu du XX<sup>e</sup>. Mais ceux-ci n'ont pas été suivis d'effets dans la pratique car les moyens matériels et humains nécessaires ne sont jamais attribués. Dès lors, au moment des transitions, les institutions pénales sont dans une situation très mauvaise. Elles cumulent plus d'un siècle de désengagement financier / budgétaire, plusieurs épisodes de dictature pendant lesquels les établissements pénitentiaires ont servi de lieux de détention et de torture. Sur les deux réformes pénitentiaires, milieu 19<sup>e</sup> siècle (indépendances) et années 1940 (premier gouvernement péroniste), voir CAIMARI, Lila, "Ciencia y Sistema penitenciario", Academia Nacional de la Historia, *Nueva historia de la Nación Argentina. La Argentina del Siglo XX*, Tomo VIII, Editorial Planeta, 2001, pp. 471-496.

<sup>28</sup> Le CPP national date de 1888; Caïmari, *op cit*, 2001, p. 482.

<sup>29</sup> Caïmari, 2001, p. 483 et Virgolini, 1992, pp. 138-139 et p. 155.

prise en charge des sortants de prison, avait été créée dans les années 1930<sup>30</sup>. Mais, encore aujourd'hui, le Patronat des reclus et des libérés manque cruellement de moyens et dans la pratique, les mesures de réinsertion post-carcérale sont inexistantes.

Dans les années 1990, c'est à dire après la période des dernières dictatures (années 1970 – 1980), la nécessité de réformer les Codes en vigueur est soulevée<sup>31</sup> mais la question pénale reste négligée par les élus et la réforme des lois ne s'accompagne pas d'un investissement en moyens humains et matériels: la « modernisation » ou « l'humanisation » des lois ne s'est pas accompagné de changements dans les institutions pénales par manque de moyens. Un exemple concret: les juges ont rarement recours aux peines alternatives parce que les institutions responsables de leur application manquent de personnel. Pour résumer, la réforme des textes de loi est restée sans effets sur les pratiques.

Concernant la justice des mineurs, la situation est un peu différente au départ mais aboutit au même résultat: pour faire vite, disons que les pays latino-américains ont systématiquement adopté les lois les plus « modernes » mais ils ne les ont jamais appliquées. En Argentine, en deux mots, une justice des mineurs existe depuis le début du X<sup>e</sup> siècle. Elle a récemment été réformée pour respecter les normes internationales les plus récentes – notamment l'application de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, que l'Argentine a incorporé à sa Constitution Nationale en 1994 - mais les réformes qui en découlent sont toujours en cours, les institutions censées accueillir les mineurs « en situation de risque » et les mesures éducatives prévues ne sont pas appliquées. On peut donc avancer la même conclusion que pour la justice pénale: toutes ces réformes sont restées lettre morte.

Une justice pour mineurs exemplaire mais des institutions qui manquent cruellement de moyens

<sup>30</sup> Caimari, *op cit*, 2001.

<sup>31</sup> Essentiellement parce que de nombreux militants politiques ont été emprisonnés pendant les dictatures et que, à la démocratisation, ceux-ci se mobilisent pour réformer la législation et améliorer les conditions de vie dans les prisons. Comme le dit l'historienne argentine Lila Caimari « La dictature de 1976 – 1983, avec la découverte des Centres de détention, de tortures et d'assassinat, marque une inflexion dans les représentations sur la peine et le châtement » et la démocratisation renouvelle les espoirs, et les promesses « d'un châtement civilisé » Caimari, 2001, *op. cit.*, p. 493.



L'Argentine est le premier pays à adopter, en 1921, une Législation spécifique pour les mineurs [ley de Patronato de Menores] c'est à dire à peine vingt ans après que la création aux Etats-Unis, dans l'Etat de l'Illinois, du premier Tribunal pour mineurs<sup>32</sup>. A l'époque cette législation était considérée moderne et progressiste puisque les juges pour mineurs considéraient que leur mission était avant tout la protection de l'enfance. Dans la foulée, des asiles, réformatoires et orphelinats [asilos, reformatorios, orfanatos] visant à accueillir ces mineurs sont créés de même qu'une institution chargée de veiller à leur bon fonctionnement: le Patronat national des mineurs [Patronato Nacional de Menores]<sup>33</sup>. A partir de 1945, la prise en charge des mineurs par l'État repose sur la notion d'assistance, l'accent est mis sur l'éducation des mineurs « en danger » et la priorité donnée à la promotion de mesures éducatives en milieu ouvert.

Après la démocratisation (1983)<sup>34</sup>, on ne parle plus de mineur « en danger » mais "en situation de risque", on donne la priorité au maintien des mineurs dans leurs familles ou dans leur « communauté » [tratamiento en el medio] et au développement de programmes préventifs. Le Conseil des mineurs devient Conseil national du mineur et de la famille [Consejo Nacional del Menor y la Familia]<sup>35</sup>. Dans les années 1990, l'ensemble des pays latino-américains ratifie la Convention Internationale des Droits de l'Enfant et engage des réformes destinées à mettre leur système de Justice pour mineurs en adéquation avec les prescriptions de cette Convention. Le Brésil est le premier pays à entreprendre une réforme de son système de justice pour mineurs (adoption du « Estatuto del Niño y del Adolescente » en 1989). L'Argentine ratifie la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, qui fait de l'enfant un sujet de droit, en 1990 puis l'incorpore à sa Constitution Nationale en 1994 mais les réformes qui en découlent sont toujours en cours<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> BELOFF, Mary, "Constitución y derechos del niño", in David Baigún et al., *Estudios sobre Justicia Penal. Homenaje al Profesor Julio B. J. Maier*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2005.

<sup>33</sup> GUEMUREMAN, Silvia, DAROQUI, Alcira, "Los menores de ayer, de hoy y de siempre. Un recorrido histórico desde una perspectiva crítica", *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N°13, 1999, p.30

<sup>34</sup> Pendant la dictature, deux réformes sont introduites: l'âge de la majorité pénale est abaissé à 14 ans, puis rétabli à 16 ans par la suite; dans le province de Buenos Aires, une nouvelle loi, dite Loi du patronat est adoptée (dans la province de Buenos Aires, c'est la fameuse ley 10.067 adoptée en 1983).

<sup>35</sup> Tenti Fanfani, "Políticas de asistencia y promoción social en la Argentina", *Boletín Informativo Techint*, julio – agosto 1987, p. 90-91

<sup>36</sup> Villegas, Pablo, « Más allá de las movidas legislativas... la corporación judicial y sus prácticas. El mejor reaseguro de que nada cambie », in Guemureman, Silvia, *Erase una vez... un tribunal de menores. Observatorio de demandas y respuestas judiciales en los tribunales de menores de la provincia de Buenos Aires*, Departamento de Publicaciones Facultad de Derecho, UBA, 2005, p. 44

Ça c'est pour la situation juridique. Mais la situation matérielle et concrète donne une toute autre vision des choses. En effet, les institutions censées accueillir les mineurs sont délabrées, il n'y a pas de séparation entre les mineurs qui relèvent de la protection de l'enfance et mineurs « délinquants », et aucune mesure éducative spécifique destinée à la prise en charge de ces derniers n'est mise en place. En conséquence, plutôt qu'une justice des mineurs qui privilégie la protection de l'enfance pour les mineurs « en danger » ou « en situation de risque » et l'éducation – rééducation pour les mineurs « délinquants », les institutions judiciaires existent seules et à la place des institutions éducatives et sociales. Le résultat est que la justice des mineurs pallie l'absence de politiques sociales et éducatives destinées aux mineurs<sup>37</sup>.

A côté ou en plus de l'absence d'un « Etat éducateur », en Amérique Latine, il n'y a pas eu non plus de développement d'institutions sociales et éducatives autonomes au pénal, ce que l'on appelle l'**État social**, c'est à dire l'existence d'une politique sociale et d'un système assurantiel avec ses acteurs et ses institutions. Disons plutôt que celui-ci est resté **très faible**. Parmi les pays latino-américains, l'Argentine est pourtant celui dans lequel ce type d'institution s'est le plus développé puisque les premières lois, institutions et mesures d'assurance sociale apparaissent au début du dix-neuvième siècle et un système assurantiel voit le jour dans les années 1940 et 1950, c'est à dire pendant le premier gouvernement du général Perón. Mais cela n'a pas pour autant donné naissance à un Etat-providence comparable à ce qui existe dans les pays d'Europe continentale<sup>38</sup>. Le système assurantiel concerne les travailleurs et leur famille, sachant que le travail informel a toujours été relativement important, donc une part importante de la population active en est restée exclue.

Une politique assistantielle s'est développée en parallèle, avec l'objectif de prendre en charge les exclus du système d'assurances, mais les mesures sont restées résiduelles et très ciblées.

Enfin, un système universaliste et gratuit de services publics a vu le jour dans les domaines de l'éducation et de la santé par le biais des hôpitaux publics, mais celui-ci s'est

<sup>37</sup> Garcia Mendez, “Mecanismos Formales e Informales de Control Social”, *Revista Lecciones y Ensayos*, Facultad de derecho y Ciencias Sociales, Bs. As., 1989, p.48

<sup>38</sup> Golbert, Laura, 1988, “El Welfare State en la Argentina”, *Ciudad Futura*, n°12

nettement dégradé au cours des décennies.

La « faiblesse » de l'État social s'aggrave puisque, des années 1970 à 1990, l'Argentine, comme une majorité des pays latino-américains, libéralise son économie de manière rapide et brutale. Cette libéralisation s'accélère surtout dans les années 1990, appelée la « décennie perdue », pendant laquelle les pays de la région connaissent un ralentissement économique et adoptent des plans d'ajustement structurels. L'Argentine est alors le pays qui applique avec le plus de rigueur ces réformes, imposées par le président Carlos Menem. Le système assurantiel est presque entièrement démantelé sans qu'un investissement plus important dans la politique assistancielle permette de le compenser<sup>39</sup>.

Pourquoi ce détour par ces deux questions: celle de l'État pénal et de son bras « social éducatif » et celle de l'Etat social? Parce que, dans les pays qui ont mis en place des politiques de prévention de la délinquance, celles-ci sont nées soit dans le sillage de cet État éducateur, soit dans celui de l'État social, soit un peu des deux à la fois. En Amérique Latine, ces antécédents à partir desquels la prévention aurait pu se greffer n'existent pas.

### *L'État absent des quartiers informels*

On en vient ainsi au troisième défi auquel doit faire face l'équipe à l'origine du programme Communautés vulnérables: sa mise en œuvre suppose que l'État réinvestisse les quartiers défavorisés, puisque c'est dans ces territoires que le programme doit être appliqué. Dès la première année de sa mise en œuvre, les auteurs de ce programme sont confrontés à une série de difficultés qui résultent directement de l'abandon par l'État de ces quartiers. J'ai dit plus haut que les quartiers d'habitat informel argentins se caractérisent avant tout par l'absence d'institutions étatiques. Les professionnels du programme Communautés vulnérables sont dès lors privés de relais dans les quartiers: ils ne peuvent s'appuyer sur des acteurs et des institutions étatiques déjà implantés et ayant une bonne connaissance de chaque quartier et de ses habitants. Dans la plupart des quartiers, ils réussissent à contourner cette difficulté en tissant des liens avec les

---

<sup>39</sup> Vilas, Carlos, 1997, "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo", *Revista Desarrollo Económico*, N° 144, vol. 36, Buenos Aires, IDES, enero-marzo

associations.

Néanmoins, une deuxième difficulté se pose: l'équipe peine à trouver, parmi les professionnels de l'Etat, des personnes qui ont une expérience du terrain et sont disposées à se rendre dans les quartiers défavorisés pour intervenir auprès de jeunes, qui plus est de jeunes définis comme des « délinquants » ou des délinquants potentiels. Au sein même de l'équipe qui a formulé le programme, de nombreuses personnes refusent de participer à son application. Rosana, employée dans la direction de politique criminelle, explique que, lorsqu'elle a été sollicitée par son directeur, et à l'instar d'autres employés de cette direction, elle a refusé car elle « ne voulait pas aller dans une *villa* ». Elle ajoute que « au sein du ministère, ceux qui travaillent dans le plan, c'est ceux qui travaillent avec les pauvres ». Comme beaucoup de métiers qui impliquent de travailler auprès de populations stigmatisées, faire de la prévention sociale est considéré comme une activité peu "noble" par une partie des employés du ministère de la Justice<sup>40</sup>. Aller dans les quartiers est considéré comme la partie la plus difficile, mais aussi la plus ingrate, de leur métier. Le travail direct auprès de la population ciblée est vécu comme une épreuve, conséquence à la fois de la dureté des conditions de vie dans les *villas* et du manque d'expérience des employés ministériels, peu ou mal préparés à y faire face.

Ensuite, l'équipe est débordée par les demandes de nature assistancielle qui émanent des habitants. Les « agents de prévention » sont identifiés comme des travailleurs sociaux et le programme Communautés vulnérables est vu comme une aide sociale, non pas comme un programme de prévention de la délinquance. Or, la politique d'aide sociale repose essentiellement sur la distribution de biens alimentaires et matériels, et les habitants de ces quartiers ont pris l'habitude d'aller demander auprès des différentes associations ce dont ils ont besoin. Le sociologue Denis Merklen dit à ce sujet que ceux-ci sont contraints de se comporter comme des « chasseurs urbains », à l'affût de la moindre opportunité qui leur permettra de subvenir à leurs besoins<sup>41</sup>. On peut dire que la tradition assistanciale de la politique sociale a encouragé ces pratiques consistant à demander

---

<sup>40</sup> Dans son enquête sur l'expérience des inégalités au travail, François Dubet montre que la stigmatisation des usagers se reporte sur les professionnels entraînant une distinction entre métiers valorisés et « sales boulots ». Dubet, François, 2006, *Injustices. L'expérience des inégalités au travail*, Éditions du Seuil, Paris.

<sup>41</sup> Denis Merklen montre que les habitants des quartiers populaires ne restent pas passifs face à cette incertitude institutionnelle. S'ils sont obligés d'inventer diverses stratégies pour accéder à des biens et services, ils développent aussi des revendications politiques visant à être reconnus comme citoyens. Merklen, Denis, 2009, *Quartiers populaires, quartiers politiques*, éditions La Dispute, Paris.

des aides. On peut mesurer à quel point les conditions dans lesquelles ils sont amenés à intervenir – et la situation des habitants des *villas* - sont éloignées de l'idéal de développement et de participation des habitants.

Enfin, si l'État argentin est quasiment absent des quartiers défavorisés dans sa dimension sociale, les politiques répressives menées depuis la fin des années 1990 ont au contraire accru la présence des institutions pénales, plus particulièrement de la police. Ainsi, les jeunes hommes de ces quartiers sont très souvent contrôlés et arrêtés par des policiers et victimes des abus que commettent ces derniers. Cela a contribué à alimenter la méfiance de la population vis à vis des policiers<sup>42</sup>. Cette méfiance se reporte sur les professionnels chargés d'appliquer le programme Communautés vulnérables, qu'ils présentent aux habitants comme un programme étatique de lutte contre la délinquance. Ils sont alors soupçonnés de travailler pour la police et de vouloir obtenir des informations sur d'éventuels délinquants qui habiteraient le quartier.

Pour résumer, faire de la prévention sociale suppose que les acteurs étatiques réinvestissent les quartiers défavorisés. Or, l'absence d'une tradition d'intervention étatique directe dans ces quartiers prive ceux-ci des ressources humaines et des relais nécessaires. Identifiés soit comme des travailleurs sociaux soit comme des auxiliaires de police, les « agents de prévention » sont pris entre des demandes d'ordre assistanciel et l'évitement.

---

<sup>42</sup> Dammert, Lucía; Malone, Mary Fran, 2002, “Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen”, *Desarrollo Económico*, vol. 42, n° 166, pp. 285-301

## ***Conclusions: Les contraintes et les motivations des acteurs politiques***

Pour conclure, j'aimerais souligner deux points.

(1) Que montre l'exemple argentin? On peut dire que le relatif échec du plan national de prévention de la délinquance adopté en 2000 révèle un certain nombre de contraintes qui rendent difficile toute transformation dans les politiques de sécurité. Le principal frein est venu non pas du contenu ou de la philosophie sur laquelle reposait ce plan que d'une série de contraintes héritées du passé et qui se superposent. Dans la pratique, les avancées ont été limitées et le traitement policier de l'insécurité continue de prévaloir, en Argentine comme dans l'ensemble des pays d'Amérique Latine<sup>43</sup>.

Les fondements théoriques sur lesquels repose la prévention sociale de la délinquance sont aujourd'hui critiqués un peu partout, y compris dans les pays où ce type de politique s'est institutionnalisé. On peut prévoir que la fragilisation de l'État social (comme son absence) rendent ce type de politique peu efficace, ce qui contribue en retour à le délégitimer.

(2) Quelle est la portée de l'exemple argentin et du plan national de prévention de la délinquance adopté par le président Fernando de la Rúa? Est-ce que la situation dans ce pays est représentative ou comparable à celle d'autres pays? Elle suggère que l'on assiste à une évolution dans la manière d'envisager la lutte contre la délinquance en Amérique Latine.

Tout d'abord, soulignons que, en Argentine, l'idée de « faire de la prévention » en introduisant de nouveaux acteurs, à côté des policiers, pour lutter contre la délinquance et le sentiment d'insécurité a fait son chemin. Au niveau de l'État fédéral, le plan national de prévention de la délinquance a été maintenu par le président qui succède à Fernando de la Rúa, Nestor Kirchner. Au niveau des États fédérés, plusieurs gouvernements ont eux-aussi adopté des programmes de prévention de la délinquance juvénile. On peut citer par exemple le programme « réponses multiples » adopté en 2004 par le gouvernement de la

---

<sup>43</sup> Deluchey, Jean-François, 2005, « Architectures de la sécurité intérieure en Amérique latine: entre héritages et nouvelle donne », *Revista de la Cepal*, numéro special, junio.

province de Buenos Aires. Dès lors, on peut dire que le plan national adopté en 2000 a contribué à installer la prévention sociale comme un moyen légitime de lutter contre la délinquance. Qui plus est, les obstacles et difficultés rencontrés, plutôt que de décourager les élus, ont permis une prise de conscience concernant le délabrement des institutions sociales et éducatives et les conséquences que cela entraîne. Ce même gouvernement a entrepris de revaloriser le rôle du Patronat des Libérés et lancé un programme de réinsertion post-carcérale qui accorde une bourse de 500 pesos aux sortants de prisons.

Ensuite, on peut faire une comparaison avec le Brésil et le gouvernement de Luis Inacio Lula da Silva, arrivé au pouvoir en 2003. Son gouvernement a lui aussi adopté un Plan national de sécurité publique, lequel comprend un « plan de prévention de la violence urbaine » avec deux programmes: un programme de réduction de la violence urbaine et un programme de prévention de la délinquance juvénile qui vise à lutter contre la formation de « gangs » et contre le « désordre social ». Dans les deux cas, la volonté d'introduire d'autres manières d'agir sur la délinquance et le sentiment d'insécurité en privilégiant des mesures de prévention non policières a été mise en avant.

Pour résumer, malgré la volonté et la prise de conscience de la part de ces élus progressistes, les moyens matériels et humains sont toujours insuffisants. Les programmes et mesures adoptés ne réussissent pas à combler les besoins et les retards accumulés depuis plusieurs décennies. En Amérique Latine, encore aujourd'hui, le social reste le parent pauvre de l'action publique, condamnant toute forme d'action publique qui emprunte sa philosophie et ses moyens d'actions à être marginalisée et désinvestie.