

Hugo Swinnen
Jessica Hoste
Marjan de Gruijter

recherche

PUCA

Politique urbaine et sécurité

en Belgique et aux Pays-Bas



Politique urbaine et sécurité

en Belgique et aux Pays-Bas

Hugo Swinnen

Jessica Hoste

Marjan de Gruijter

Les équipes de recherche :

Belgique : Jessica Hoste, Evelien Van Den Herrewegen, Leentje Winkelmans
Sous la direction des Professeurs :
Els Enhus, Vrije Universiteit Brussel, Jenneke Christiaens, Universiteit Gent

Pays-Bas : Marjan de Gruijter, Hugo Swinnen, Astrid Huygen
Sous la direction des Professeurs :
Hans Boutellier, Verwey-Jonker Instituut Utrecht, Josine Junger-Tas, Universiteit Utrecht

Photo de couverture : © Concentra Media/Mark Dreesen

Plan Urbanisme Construction Architecture
Directrice de la publication : Michèle Tilmont
Responsable de l'action : Jacques Frenais
Coordination de la publication et communication : Martine Vernier
PUCA / Grande Arche de la Défense
Paroi Sud – 92055 La Défense Cedex
Tél. : 01 40 81 63 82 – Fax : 01 40 81 24 46
Site : www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca

Collection « Recherches » du PUCA n° 170
en vente au CERTU – 9, rue Juliette Récamier – 69456 Lyon Cedex 06
Tél. : 04 72 74 59 59 – Fax : 04 72 74 57 80
Site : www.certu.fr

Sommaire

Introduction : les contextes	05
La sécurité et la politique de sécurité dans le contexte urbain en Belgique	09
La sécurité	19
La sécurité et la ville	31
Jeunesse	35
Les projets et leur évaluation scientifique	45
La politique de sécurité urbaine en Belgique : vue des experts et conclusions	58
La sécurité et la politique de sécurité dans le contexte urbain aux Pays-Bas	75
La politique en matière de sécurité urbaine	87
La sécurité et la qualité sociale des villes (identité urbaine)	95
Sécurité et jeunesse	109
La politique de sécurité urbaine aux Pays-Bas : vue des experts et conclusions	119
Nouveaux enjeux et débat de société	133
Développements et tendances	139
Evolution sociétale, débat et politique	145
Les villes et la sécurité dans le futur	150
Bibliographie	153
A propos de la Belgique	153
À propos des Pays Bas	160
Lexique	167

Introduction : les contextes

A la demande du ministère français de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, l'Institut Verwey-Jonker a réalisé, en collaboration avec l'Institut Willem Pompe de l'Université d'Utrecht et les universités de Bruxelles et de Gand, une étude consacrée à la sécurité en milieu urbain aux Pays-Bas et en Belgique. Cette étude, axée sur la politique et la recherche mises en œuvre à l'égard de la sécurité de la vie en société dans un contexte urbain, s'inscrit dans le cadre de la volonté du ministère français d'acquiescer une meilleure compréhension de l'état, sur le terrain, de la sécurité urbaine dans les pays européens. Elle a pour objectif de dresser l'inventaire des tendances de la politique en matière de sécurité urbaine, des résultats déjà engrangés et des études d'évaluation. Sur la base de cet inventaire, une esquisse des thèmes sécuritaires futurs est également proposée.

L'étude a été organisée de la manière suivante : sur la base d'une étude de la littérature existante, l'Institut Verwey-Jonker et ses partenaires ont dressé, pour les Pays-Bas et la Belgique, l'inventaire de la politique et de la recherche mises en œuvre en matière de sécurité urbaine. Parallèlement, cinq experts ont été consultés dans chacun des deux pays dans le cadre d'une interview (voir liste en annexe).

Les résultats des interviews d'experts ont été intégrés dans le rapport d'étude. Par ailleurs les experts ont été sollicités pour réagir aux conclusions dans l'objectif de la validation des résultats de l'étude. Les experts confirment que cette étude donne un aperçu clair des politiques sécuritaires urbaines en Belgique et aux Pays-bas, mais le texte de ce rapport reste bien sûr de la seule responsabilité des auteurs.

En ce qui concerne la structure et le contenu des chapitres, les chercheurs des deux équipes se sont mis d'accord sur un schéma directeur commun. Au cours de l'étude ils se sont rendu compte que les différences entre les deux pays apparaîtraient mieux avec une approche spécifique par pays, que le lecteur retrouvera à certains endroits dans ce rapport.

Avant de présenter la politique urbaine sur le terrain de la sécurité par pays, nous nous proposons, dans cette introduction, de passer en revue quelques données contextuelles sur les villes et sur les politiques urbaines.

La Belgique compte environ 10,4 millions d'habitants, dont approximativement 6,2 millions de Flamands (dont 200.000 environ sont établis à Bruxelles), 4 millions de francophones (soit 3,2 millions de Wallons et 800.000 Bruxellois) et 70.000 germanophones. Elle est dotée d'une structure fédérale double constituée, d'une part, de trois Régions (la Flandre, la Wallonie et la Région de Bruxelles-Capitale) et de trois Communautés (la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone). Les Flamands ont procédé à la fusion de leurs institutions régionales et communautaires et se sont dotés, depuis, d'un seul Parlement et d'un seul gouvernement, siégeant tous deux à Bruxelles. Les autres Régions et Communautés ont conservé l'ensemble des assemblées et gouvernements (« exécutifs ») contrôlés par elles.

Le siège de la Région wallonne est établi à Namur, celui de la Communauté française à Bruxelles, la Communauté germanophone siégeant à Eupen. Les principales villes de Belgique sont : Bruxelles (19 communes : un peu plus d'un million d'habitants), Anvers (455.148 habitants), Gand (229.898 habitants), Charleroi (200.983 habitants), Liège (185.608 habitants), Bruges (117.000 habitants) et Namur (106.000 habitants). Toutes les autres villes belges comptent moins de 100.000 habitants.

Les Pays-Bas comptent près de 16 millions d'habitants pour une superficie supérieure d'un cinquième environ à celle de la Belgique. Le pays est subdivisé en douze provinces. Sa capitale est Amsterdam, le gouvernement siégeant à La Haye. Il compte vingt-cinq communes totalisant plus de 100.000 habitants. Réunies, les plus grandes communes constituent ce qu'il est convenu d'appeler la « Randstad » : Amsterdam (739.104 habitants), Rotterdam (596.068 habitants), La Haye (468.421 habitants) et Utrecht (275.797 habitants).

De 1850 à aujourd'hui, la société néerlandaise est devenue plus complexe et le rôle du gouvernement a évolué. Au milieu du XIX^e siècle, les Pays-Bas étaient encore un pays conservateur où une élite accaparait le pouvoir politique, n'en laissant que les miettes aux communes. Celles-ci ont acquis un poids politique important à la fin de ce siècle-là seulement. Ainsi, elles ont commencé à recevoir des fonds publics après 1929. Néanmoins, c'est l'Etat central qui a joué un rôle déterminant dans la création de l'Etat providence et dans la reconstruction après la Seconde Guerre mondiale. Dans les années 1970, nous assistons à la montée de la décentralisation : le pouvoir des communes s'étend dans divers domaines, notamment dans l'aide sociale et la politique sociale locale en général, y compris l'action sociale, l'animation des jeunes et une partie des soins (soins à domicile pour les personnes âgées, prestations en faveur des handicapés, des sans-logis et des malades mentaux). Parallèlement, l'Etat central contrôle encore en partie le budget et les attributions de certains services (instruction publique, soins), de sorte que les écoles et les services de soins doivent souvent composer avec des dispositions et des exigences locales, nationales et même provinciales.

Le système politico-administratif néerlandais se caractérise par son administration solide, stable et relativement autonome tant à l'échelon central qu'à l'échelon local. Les élus n'ont qu'une influence modeste sur la composition de la fonction publique, qui ne varie pas en fonction du résultat des élections. A l'échelon national, la distribution des hauts postes reflète approximativement l'équilibre des forces politiques. Les hommes et femmes politiques ont ainsi tendance à prendre davantage de distance par rapport aux services publics que dans le reste de l'Europe.

Aux Pays-Bas, le compromis politique sert à réaliser un consensus temporaire sur l'identification et l'analyse des problèmes et pour la définition des approches pour y faire face. En Belgique on avance par pactes successifs sur les grandes orientations, et les compromis politiques restent beaucoup plus fragiles.

La structure urbaine dans les deux pays présente des différences importantes. Par ailleurs, en Belgique, d'importantes différences opposent également la Flandre et la Wallonie.

Aux Pays-Bas, la construction de logements sociaux représente de loin la majeure partie du parc locatif et s'étend, en ce qui concerne les groupes cibles, à la classe socio-économique moyenne. En Belgique, le marché des logements sociaux est beaucoup plus étroit et est destiné plus particulièrement aux

groupes dont les revenus sont les plus faibles. L'offre de logements sociaux étant limitée, d'importants groupes disposant de faibles revenus sont contraints de se tourner vers le marché locatif privé. Ce marché (bon marché) est situé dans les vieux centres urbains. Quant aux groupes moyens, ils disposent d'une offre relativement abondante de logements mis en vente à un prix abordable en dehors des noyaux urbains.

La sécurité et la politique de sécurité dans le contexte urbain en Belgique

La part de la population qui habite en ville fait de la Belgique un pays fortement urbanisé. On parle à propos de la Belgique de villes-pôles et de conurbations. Outre Bruxelles, on distingue en Belgique quatre grandes villes, à savoir Anvers, Liège, Gand et Charleroi. Il y a par ailleurs les villes régionales, qui assument la fonction de villes-pôles d'une conurbation : Bruges, Courtrai, Ostende, Sint-Niklaas, Malines, Louvain, Hasselt-Genk, Tournai, Mons, La Louvière, Namur et Verviers. La conurbation de Bruxelles coïncide avec la Région de Bruxelles-Capitale.

Kesteloot (2002) décrit la Flandre comme un maillage de petites, moyennes et grandes villes reliées entre elles. Sous cet angle, la Flandre peut être considérée comme une seule grande ville, constituée toutefois de nombreux centres urbains relativement peu importants et non comme une ville de format mondial. Selon Kesteloot, la Flandre revêt à cet égard un caractère unique en Europe du nord-ouest : « Nulle part ailleurs, pas même en Wallonie, à l'exception de Tournai, les zones urbaines ne présentent une telle étendue. Le rapport entre la superficie totale de la zone urbaine et la population qui y est établie est de 0,53 pour la Flandre. Pour Francfort, ce rapport est de 0,33, pour Paris, il est de 0,22, pour Lille, Londres et la Ruhr, il est même inférieur à 0,20, la "Randstad" néerlandaise devant même se contenter d'un rapport de 0,11 ha par habitant ».

Les villes d'Europe occidentale sont vieilles de plusieurs siècles et les vestiges de ce passé subsistent dans les anciens centres urbains historiques, l'organisation irrationnelle des rues, les bâtiments monumentaux, les limites administratives particulières, etc. Plus qu'en Allemagne et aux Pays-Bas, où d'importantes parties des villes ont été détruites au cours de la seconde guerre

mondiale, la plupart des villes belges ont conservé leur continuité et leurs caractéristiques historiques. C'est dans ce contexte qu'il convient d'appréhender les développements politiques. Cette évolution renferme tout à la fois les éléments stimulateurs du développement d'une politique urbaine et d'une politique de sécurité urbaine mais aussi les entraves à ce même développement.

L'aspect actuel des grandes villes résulte de processus historiques comme la suburbanisation qui s'est poursuivie des années durant, le délabrement urbain, l'implantation de terrains industriels urbains ou encore les lentes réformes administratives dans le cadre desquelles les communes et les communautés locales ont conservé tout leur poids.

Par comparaison avec d'autres grandes villes mondiales, les grandes villes belges sont petites et sous-dimensionnées (à l'exception de l'agglomération bruxelloise, aucune ne compte plus d'un million d'habitants) et elles évoluent lentement. Trois millions de personnes, soit 30 % de la population belge, vivent dans une ville-pôle et ce nombre a baissé de quelque 5,8 % depuis 1991. Cette désertion des villes s'accompagne d'une forte suburbanisation partout dans le pays, sans que se manifestent dans ces zones urbanisées les phénomènes qu'on peut observer dans les grandes villes. Grâce au très vaste réseau ferroviaire d'abord et routier ensuite, de nombreux travailleurs (à l'ère de l'industrialisation) puis les familles nombreuses et les ménages à deux revenus ont pu rester dans la périphérie ou en dehors des villes, se rendant dans la ville-pôle pour y travailler. La politique du logement a suivi deux voies avec, d'une part, la construction de maisons unifamiliales avec acquisition sociale de la propriété et, d'autre part, l'aménagement de cités d'habitations sociales (à louer ou à acheter) dans les villes ou à la limite de celles-ci.

La plupart des villes sont d'anciens pôles industriels qui ont perdu ce caractère industriel au fil des restructurations industrielles (textile, chantiers navals, charbon, acier, mécanique, etc.) et des désinvestissements successifs. Elles se sont ainsi trouvées confrontées à une série de problèmes bien connus : logements inoccupés, bâtiments industriels délabrés dans le centre-ville, taux de chômage élevé dans les (vieux) centres industriels, habitants défavorisés dans les vieux quartiers et appels répétés en faveur d'un renforcement de la sécurité et de la sûreté.

Exception faite pour certaines villes, l'exode urbain n'a pas encore pris fin. La population quitte les centres urbains au profit de la banlieue. L'évolution de la population des villes-pôles et des conurbations est avant tout fonction du

solde migratoire qui dépend lui-même dans une très large mesure de l'âge. On observe un important afflux de jeunes dans la frange des 18-24 ans dans le centre des villes. Une nouvelle phase familiale et le désir connexe de construire son logement se traduisent en banlieue par un solde positif dans la catégorie d'âge de 29 à 35 ans. Chez les 45-50 ans, le solde positif est plus important en dehors de la conurbation. La population recherche un environnement attrayant ou rejoint la famille, la ville cessant peu à peu d'être le lieu de travail. On observe un transfert en ce qui concerne l'agglomération. On quitte le centre-ville pour l'agglomération, laquelle se dépeuple à son tour au bénéfice de la banlieue et des zones d'habitat qui s'y créent. Dans les villes-pôles, le solde migratoire intérieur très négatif est partiellement compensé par un excédent d'immigrants étrangers. Ce mouvement a pour effet de ralentir quelque peu le fort vieillissement observé dans les villes-pôles. Les possibilités offertes récemment en matière de naturalisation rendent très difficile l'interprétation des données relatives à l'évolution du nombre d'étrangers. Actuellement, 34,5 % des étrangers en Flandre vivent dans les villes-pôles, contre 37,8 % en 1991 ; pour les conurbations, ces chiffres sont respectivement de 45 % et de 47,5 %. Bruxelles constitue une exception puisque le nombre d'étrangers y a moins diminué qu'au niveau national.

Le revenu moyen des habitants qui quittent la ville est supérieur à la moyenne générale, souvent parce qu'on est en présence de davantage de ménages à deux revenus. Les conséquences de cette situation sont importantes pour les recettes financières des administrations locales. La capacité financière des villes régresse plus rapidement que le nombre d'habitants cependant qu'on observe le mouvement inverse dans les communes suburbaines. Les habitants des villes en pâtissent puisque c'est alors un groupe moins nombreux qui doit supporter les lourdes charges inhérentes aux villes. Par ailleurs, l'exode rural nuit à la qualité de l'environnement dans les centres-ville en raison de l'inoccupation résidentielle et économique, de la congestion du trafic, des nuisances sonores, de la migration pendulaire, de la sous-utilisation des équipements de services collectifs.

Les 17 % des zones urbaines représentent 67 % de l'ensemble des emplois en Belgique (et 56 % de la population) et 49 % si on ne prend en considération que les centres-ville (31 % de la population). Avec 25 % de l'ensemble des emplois (17 % pour Bruxelles-centre), la zone de Bruxelles est de loin le principal pôle pour l'emploi, suivi à distance respectable de la zone d'Anvers (10,3 et 7,7 %). Les dix-sept zones urbaines se distinguent globalement par une sous-représentation de l'industrie et une sur-représentation des services dans le secteur marchand. S'il n'est nullement question d'une crise de l'économie

urbaine au sens large, les effets de la crise se font sentir dans les centres urbains où l'on observe une forte hausse du chômage, en particulier parmi les personnes faiblement scolarisées.

Dans une large mesure, la Wallonie a conservé un caractère rural, en dépit du développement de quelques noyaux urbains plus importants, à la suite de la première vague d'industrialisation. Avec le nord de la France, les régions de Liège et de Charleroi-Mons ont en effet constitué les premiers centres industriels importants sur le continent européen.

En Belgique, le double fédéralisme a donné lieu à une politique urbaine plurielle. Chaque Région a développé sa propre politique, en parfaite autonomie. Pour cette raison, les politiques urbaines régionales présentent chacune leurs accents propres.

La « suburbanisation » de la Flandre et la dichotomie économique entre les villes et les zones périphériques qui en a résulté ont constitué d'importants stimuli pour la politique urbaine flamande, dont il faut rechercher les prémices dans la création, en 1990, du *Vlaams Fonds voor Integratie van Kansarmen* (Fonds flamand pour l'intégration des démunis). En Flandre, la politique urbaine se concentre sur la lutte contre la pauvreté et le développement des quartiers.

En raison de sa position spécifique en tant que centre administratif en Belgique et en Europe, Bruxelles a mis l'accent de sa politique urbaine sur le maintien de l'accessibilité du marché immobilier à l'ensemble des habitants et le développement d'une administration dynamique (dans une ville constituée de dix-neuf communes distinctes).

En Wallonie, la politique urbaine se concentre prioritairement sur le développement des quartiers et les logements sociaux. L'on veut renforcer l'attractivité des quartiers situés dans les centres urbains, favoriser la mixité sociale (coexistence de personnes aux revenus diversifiés) et attirer davantage d'habitants.

Au niveau fédéral, l'accent est mis sur la sécurité, les rapports entre la ville, la périphérie et la région, et la fiscalité (hauteur de l'impôt sur les biens immobiliers). Compte tenu de l'autonomie des Régions évoquée précédemment, les initiatives des autorités fédérales sont parallèles à celles des niveaux « inférieurs » mais s'étendent nécessairement à d'autres domaines, à savoir ceux ressortissant à la compétence fédérale, tels que la sécurité. Sur ces terrains, il y a donc un lien direct entre les villes et la politique urbaine fédérale.

La politique de sécurité urbaine en Belgique doit être considérée dans le cadre plus large des mesures politiques prises à l'égard des villes. Il s'agit en effet de deux démarches distinctes qui, au fil du temps, ont pu évoluer en parallèle, se croiser ou même se contrecarrer, une situation qui s'explique essentiellement par la complexité de la structure urbaine et par les compétences, ainsi que par la conception et la logique différentes de celles qui président à la démarche sécuritaire. Nous allons nous attarder brièvement sur la politique urbaine pour essayer d'en définir les lignes maîtresses.

Selon les auteurs d'un ouvrage synthétique de 1989 consacré aux problèmes des villes et à la politique urbaine en Europe : "There does not exist in Belgium at either the national or regional level any real policy designed to combat urban decline". Depuis, les choses ont bien changé en Belgique et la politique urbaine y est devenue un domaine politique à part entière.

Le thème de la pauvreté est apparu à l'ordre du jour politique dans le courant des années 80, donnant lieu à la désignation d'un secrétaire d'Etat à l'émancipation sociale chargé de la lutte contre la pauvreté. De même, les régions et les communautés se sont progressivement occupées de cette matière, avec l'apport de moyens nouveaux. En 1989, le premier grand succès enregistré aux élections européennes par une formation d'extrême droite, le Vlaams Blok, inspire une proposition visant à consacrer des moyens supplémentaires aux villes et communes.

En Flandre, ces possibilités nouvelles ont conduit à la création de différents fonds (VFIK, SIF) auxquels pouvaient recourir, plus que les autres, les villes et communes qui se distinguaient par une concentration élevée sur leur territoire de personnes défavorisées ou d'immigrés. Leur organisation reposait sur différents programmes de la Communauté flamande qui mobilisait les administrations communales et la société civile, laquelle avait connu entre temps un fort recul. Les pouvoirs locaux, qui s'inscrivaient dans une approche systématique, affinèrent une stratégie axée sur l'objectif à atteindre. Des problèmes ne manquèrent pas, toutefois, de se poser, dès lors que de nombreuses communes ressentaient les orientations claires de ces programmes comme une menace, une de plus, pour leur autonomie.

La Région de Bruxelles-Capitale souscrivit elle aussi au programme de lutte contre la pauvreté qu'elle diversifia en se préoccupant également des nombreuses interventions physiques dont la ville faisait l'objet.

En Wallonie, la politique des grandes villes était axée, moins qu'en Flandre et à Bruxelles, sur le problème de la pauvreté, au bénéfice des interventions physiques dans les villes. Davantage que la Flandre et Bruxelles, la Wallonie est confrontée au déclin des vieux centres industriels et des bâtiments inoccupés et dégradés. Les accents plus « sociaux » de la politique urbaine sont principalement initiés par le biais des contrats de sécurité et de société (voir ci-après) et font de la sécurité un thème plus important que dans les deux autres régions.

La politique urbaine aujourd'hui

Les bases du développement d'une politique urbaine en Flandre ont été jetées dans les années 90, par le biais du *Vlaams Fonds voor Integratie van Kansarmen* (Fonds flamand pour l'intégration des défavorisés) puis du *Sociaal Impulsfonds* (Fonds d'impulsion sociale) (aujourd'hui le *Stedenfonds*, le Fonds des Villes). Initialement, le SIF avait surtout pour vocation de venir en aide aux personnes défavorisées. En 2002, toutefois, à l'issue d'une évaluation du SIF, les autorités flamandes décidaient de réorienter la politique dans le sens d'un renforcement de la politique urbaine flamande. Fin 2002, la création du *Stedenfonds* était approuvée. Le *Stedenfonds* a pour mission d'assister les villes et la Commission communautaire flamande dans l'élaboration d'une politique urbaine durable qui accorde toute l'attention requise à la dimension urbaine sous tous ses aspects. La politique urbaine tend à enrayer l'exode urbain et à accroître le niveau démocratique dans les villes.

Après la réforme du *Sociaal Impulsfonds*, fin 2002, le *Stedenfonds*, au budget annuel de quelque 100 millions d'euros, fut créé le 1^{er} janvier 2003. Le Fonds s'adresse aux métropoles anversoise et gantoise, aux villes régionales et à la Commission communautaire flamande, l'institution compétente pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Un accord politique a été conclu pour la période 2003-2007 avec ces villes et avec la Commission communautaire flamande. Le *Stedenfonds* poursuit trois objectifs :

- accroître la viabilité des villes, au niveau de la ville comme à celui des quartiers,
- lutter contre la dualisation,
- améliorer la qualité de la gestion démocratique.

Une commission d'inspection est chargée d'évaluer la mise en oeuvre et l'efficacité de ces accords politiques au cours de la troisième et de la dernière année de la période couverte par l'accord. La première inspection intervenant au beau milieu de la période de mise en oeuvre de l'accord, il a été estimé qu'il serait prématuré de se prononcer sur l'efficacité de celui-ci. L'inspection porte sur les processus plus que sur les résultats, sur l'organisation urbaine considérée

globalement plus que sur l'évaluation des projets distincts. Le rapport de suivi établi pour chaque ville se prête non seulement à l'établissement d'un état intermédiaire de l'exécution des prestations mais encore à une auto-évaluation au niveau urbain et à une réflexion sur la politique urbaine. Par ailleurs, chaque ville est censée opérer un choix parmi quatre thèmes importants pour l'avenir de la politique urbaine en Flandre et en étudier deux. Ces futurs thèmes prioritaires dans le cadre de la politique urbaine, de la politique des villes et du *Stedenfonds* sont :

- l'avenir du travail de quartier, du planning de quartier, des centres de quartier et des fonctionnaires de quartier,
- le rôle organisationnel des administrations locales,
- la politique locale du logement, en marge du marché du logement,
- l'organisation stratégique des administrations des villes.

Les autorités flamandes prévoient différentes initiatives pour soutenir la politique urbaine. Les villes peuvent bénéficier, pour les projets de rénovation urbaine, d'une aide financière en vue de la réalisation de projets de rénovation à caractère multifonctionnel. La condition est que les projets soient réalisés dans le cadre d'une coopération entre les secteurs public et privé. Le *Actieprogramma Stedenbeleid* (programme d'action pour la politique urbaine) tient compte de l'existence de points communs entre la politique urbaine et d'autres domaines de la politique au niveau flamand. Ce programme mobilise de nombreux budgets ordinaires afférents à des domaines politiques divers, destinés aux villes. Un prix "Thuis in de Stad" ("Chez soi en ville") est décerné chaque année. Il s'agit de mettre en évidence les projets et les réalisations couronnés de succès et de récompenser les villes concernées. Les *Stedelijke Monografieën* (Monographies urbaines) fournissent un aperçu synthétique et détaillé des principales statistiques concernant une ville donnée. Une telle monographie a été réalisée pour treize villes flamandes. Toute personne intéressée peut également consulter la banque de données centrale où tous les chiffres sont centralisés et actualisés. Le plan de communication et la campagne "Thuis in de Stad", lancée en avril 2001, tendent à améliorer l'image des villes en sensibilisant la population à diverses réalisations des pouvoirs publics en faveur de ces villes. 'Wijkontwikkeling: concepten en methodieken' ("Développements de quartiers: concepts et méthodes") s'inscrit dans le prolongement d'une initiative de 1996. Il s'agit d'un manuel et d'un recueil d'idées pour le développement de quartiers. La mise à jour du manuel pour la réalisation d'un plan de politique locale intégré est en préparation.

Nous nous proposons d'examiner plus en détail deux initiatives, le *Witboek Stedenbeleid* (Le Livre blanc de la politique urbaine) et le *Stadsmonitor* (le

Moniteur urbain). Le *Witboek Stedenbeleid* est le fruit d'un exercice de réflexion auquel s'est livré un groupe de travail composé d'experts, d'universitaires, de spécialistes ayant acquis une expérience dans le domaine concerné et de fonctionnaires compétents (la *Task Force Stedenbeleid*, le groupe de travail 'Politique urbaine') et qui a donné lieu, au cours de la première moitié de 2001, à la rédaction de textes sur la ville. Le lien entre le caractère urbain et la criminalité constitue l'un des seize thèmes examinés. Fin 2001, des citoyens intéressés ont été invités, par la voie d'annonces, à participer à quinze ateliers pour examiner, compléter ou amender les textes. Les experts ont adapté leurs textes sur la base des idées formulées par les participants. Le Livre Blanc est dès lors le résultat de conceptions formulées par des experts et par des citoyens.

Le *Stadsmonitor voor Leefbare en Duurzame Vlaamse Steden* (le Moniteur urbain pour des villes flamandes viables et durables) est un projet financé par la Communauté flamande et mis en oeuvre par les chercheurs du *Centrum voor Duurzame Ontwikkeling* (Centre de développement durable) de l'Université de Gand et par le Département des Sciences commerciales et politiques de la Haute école de Gand. Le Moniteur urbain est un instrument qui indique, sur la base de 188 indicateurs, si une ville évolue de manière viable et durable. Il a été développé pour les besoins des treize villes-pôles flamandes. Sa mise au point procède d'une concertation avec plusieurs centaines d'experts des treize villes-pôles, de l'administration flamande, des organisations de la société civile et des universités. Les indicateurs constituent un scannage qui tend autant que possible à dresser la carte de l'environnement urbain. Le Moniteur urbain, qui n'est pas un outil d'évaluation, retrace des évolutions sociales majeures observées chez des acteurs (attitudes, perceptions relevées parmi les habitants, les administrations,...) à propos de divers facteurs (économiques, géographiques, socio-culturels, politiques, situationnels, juridiques, historiques et technologiques). Les indicateurs n'ont pas été choisis aléatoirement mais l'ont été sur la base de la conception de villes viables et durables. Pour définir cette conception, il a été fait usage, d'une part, de la littérature générale sur les principes de durabilité et, d'autre part, du Livre blanc de la politique urbaine qui identifie les domaines d'activité importants en ville. Un tableau conceptuel combine huit domaines d'activité (lignes horizontales) et quatre principes de durabilité (colonnes). Les cellules du tableau comportent les intentions ou les objectifs sur la base desquels ont été retenus les indicateurs. La sécurité constitue un des domaines d'activité du Moniteur urbain. Les indicateurs de sécurité ont trait aux chiffres de la criminalité pour un certain nombre de délits, au degré de victimisation, aux victimes de la circulation, au sentiment d'insécurité (général, comportement d'évitement et insécurité routière), au délabrement des quartiers et à la qualité des contacts en matière de sécurité. La plupart des données

sont issues des statistiques sur la criminalité de la police et du Moniteur de sécurité.

La politique urbaine est restée très stable en **Wallonie** depuis les années 90. La transition de la politique urbaine vers d'autres domaines a été beaucoup moins marquée qu'en Flandre et à Bruxelles. De même, l'opposition à une politique des grandes villes dictée par le niveau fédéral est très vive.

Dans la région de Bruxelles-Capitale, des glissements se sont opérés comme en Flandre dans le domaine de la politique urbaine.

Au souci de la lutte contre la pauvreté se sont substituées des mesures de contrôle social et des initiatives destinées à attirer les hauts revenus et l'emploi, et à améliorer la qualité de vie. On peut s'étonner par ailleurs que si la capitale héberge les principales institutions européennes, les initiatives européennes de politique urbaine n'exercent qu'une influence marginale et indirecte sur les décisions politiques de cette région.

On peut donc affirmer d'une manière générale qu'il n'est pas aisé de mettre en oeuvre une politique urbaine en Belgique. Si les villes contestent l'immixtion des régions et du fédéral, elles sont prises en otage par ces mêmes instances lorsqu'elles sollicitent l'aide financière qui leur est nécessaire. Leur situation financière étant précaire, elles n'ont d'autre ressource que de recourir à toutes les sources de financement qui s'offrent à elles et, partant, de tolérer l'influence des échelons politiques supérieurs. Les régions quant à elles revendiquent la politique urbaine comme une compétence régionale majeure et adoptent une attitude négative face à l'interventionnisme excessif induit par la politique fédérale des grandes villes. Conséquences de ces différents rapports, les villes sont amenées à mettre en oeuvre des projets inspirés de points de vue différents et poursuivant des objectifs différents. Selon la ville dont il est question, on investit aussi dans la coordination de ces initiatives, un choix qui requiert des efforts considérables. Les bourgmestres avisés ont su exploiter la situation à l'avantage de leur entité. Les projets, très disparates, offrent de multiples possibilités d'expérimentations et de développements intéressants. Dans les villes où cette coordination n'existe pas, on observe le développement anarchique de projets qui se contrecarrent mutuellement, ce qui a pour effet de générer la frustration chez les acteurs de ces projets.

En conclusion, il est permis d'affirmer qu'à ce jour, les initiatives qui ont été prises n'ont nullement été axées sur ce qu'on considère communément comme le problème fondamental des villes belges : la forte suburbanisation des hauts revenus et de l'emploi et la détérioration constante des conditions de vie des démunis en milieu urbain. On notera aussi qu'après une période

d'attention soutenue pour la sécurité dans les villes au cours des années 90, ce thème ne domine généralement plus que très partiellement l'ordre du jour de la politique urbaine en Belgique. Ce développement peut s'expliquer, entre autres, par les différentes compétences qui s'exercent aux différents échelons décisionnels.

Développer une politique de sécurité urbaine s'avère procéder, dans notre société postmoderne, d'une entreprise parmi les plus ardues. Les villes sont le lieu de rencontre de la richesse et de la pauvreté, où coexistent le chômage et l'hyperactivité économique. Des centaines de nationalités différentes s'y côtoient, sur un territoire exigu en proie à une grande agitation. L'offre d'activités culturelles y est extraordinaire. Les 'navetteurs' (les banlieusards) y affluent quotidiennement. Les chiffres de la criminalité y sont élevés et génèrent un très vif sentiment d'insécurité. Tous ces facteurs interagissent dans une mesure croissante, représentent un frein, contribuent à réunir les conditions latentes de situations potentiellement problématiques.

Depuis quelques années, on s'efforce en Belgique de réagir à cette situation par la mise en œuvre d'une politique de sécurité urbaine. Nous nous proposons, dans le cadre de la présente étude, de cerner les grandes lignes de cette politique et d'en illustrer les réalisations. Nous constaterons tout au long de l'exercice que si la Belgique est confrontée aux problèmes urbains que connaissent pratiquement toutes les grandes villes d'Europe occidentale, la situation y est rendue plus complexe encore par la structure de l'Etat et par la concomitance de deux démarches politiques (la ville et la sécurité) qui se croisent, évoluent en parallèle, s'effleurent et parfois se rejoignent. Le présent texte constitue une tentative de restituer cette complexité et de rendre compte des principaux résultats engrangés.

Dans une première partie, nous chercherons à définir les caractéristiques des villes belges pour ensuite décrire, sur cette base, la politique urbaine mise en œuvre en Belgique. Cette politique est la première démarche par laquelle on s'efforce d'agir sur les problèmes urbains. Nous retracerons ensuite brièvement l'évolution de la conception de la sécurité et de la stratégie en la matière et tenterons de déterminer quelles mesures ont une incidence directe sur les villes. Les deux démarches politiques (la politique urbaine et la politique de sécurité urbaine) ont donné naissance à une large gamme de projets, d'activités et de plans extrêmement diversifiés. Dans un volet thématique, nous essaierons, en nous fondant sur les résultats des recherches scientifiques disponibles, d'évaluer les effets de ces projets. Mais il ne s'agira guère que d'une tentative

car aucune étude scientifique consacrée aux mesures politiques ne satisfait aux normes d'une mesure adéquate des effets (mesure zéro, groupes de contrôle, etc.). Cette absence de recherche scientifique « sérieuse » peut s'expliquer par la tradition qui préside en Belgique à l'étude de criminologie, laquelle recourt essentiellement aux méthodes qualitatives et ne se prête dès lors pas à des conclusions généralisatrices. Les études consultées n'en comportent pas moins souvent des données "qualitatives" d'un grand intérêt. Elles fournissent une image précise des processus de mise en oeuvre, des écueils et des problèmes rencontrés lors de la transposition des idées sous la forme de projets. Dès lors que les pouvoirs publics belges ne consacrent que de maigres budgets à la recherche scientifique sociale, de nombreuses initiatives n'ont pas fait l'objet d'une évaluation scientifique. Il arrive que les organisateurs tentent eux-mêmes de procéder à une évaluation mais les résultats de ces études sont fortement sujets à caution. Car ces évaluations sont d'autant moins fiables que l'octroi de subsides dépend du caractère positif de leurs résultats. Mais le phénomène peut somme toute être qualifié de marginal puisque la majorité des initiatives politiques en matière de sécurité ne donnent lieu, en Belgique, à aucune évaluation. Une attitude trop rigide risquant de faire perdre de vue des projets dignes d'intérêt, nous avons décidé de traiter un certain nombre de cas intéressants, sans nous prononcer aucunement sur leur réussite ni sur leurs résultats.

La sécurité

Le thème de la sécurité se distingue par la même complexité que la politique urbaine. Non seulement le domaine de la sécurité comprend plusieurs acteurs (police, justice, organisations de la société civile) mais il se prête en outre à des approches différentes (préventives, répressives) et à des accentuations diversifiées (criminalité visible, criminalité organisée, nuisances...). Par ailleurs, la structure de l'Etat belge comporte plusieurs niveaux et compétences décisionnels dans un contexte particulièrement complexe. Nous n'en retracerons ici que les grandes lignes. Il est important à cet égard de se souvenir que le pouvoir fédéral est responsable de la sécurité et que la prévention est une compétence régionale.

Nous allons passer brièvement en revue les principaux développements observés dans le domaine de la sécurité en Belgique pour les mettre en corrélation avec la politique urbaine dans le point suivant.

Le thème de la sécurité a été porté à l'ordre du jour politique vers le milieu des années 70 et nous ramène à la crainte qu'inspiraient à l'Etat les conséquences

des mouvements protestataires. La sécurité fut assimilée à une menace extérieure; les mouvements protestataires remettaient en question bien des valeurs, des habitudes, des certitudes. Ils firent l'objet, de la part des services de police, d'une surveillance étroite, sous l'œil approbateur du gouvernement néolibéral de l'époque. Dans le courant des années 80, dans la foulée des actions des CCC, un mouvement d'extrême gauche, et des attaques meurtrières des Tueurs du Brabant wallon contre des magasins de la chaîne Delhaize, la notion de 'sécurité' fut élargie à celle de 'terrorisme'.

A partir de là, la politique des gouvernements néolibéraux successifs (jusqu'en 1989) s'est limitée à une augmentation constante des effectifs policiers et à l'amélioration des possibilités et des équipements destinés aux services de police. Des officiers de prévention et des actions d'observation de quartier doivent amener le citoyen à prendre conscience de ses capacités à prévenir les délits, notamment par une vigilance accrue.

La première amorce d'une prévention structurelle de la criminalité est à mettre à l'actif du ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Nothomb, qui initia la création, en 1984, de l'Institut Supérieur de Police. Celui-ci fut supprimé en 1988 et remplacé par une structure nationale de politique de prévention, le Conseil supérieur de prévention de la Criminalité et des commissions provinciales de prévention de la criminalité. Ces deux organes avaient pour tâche d'étudier les modèles de criminalité en Belgique, aux plans national et provincial, pour définir les besoins en prévention policière. Dans les années 80, les Pays-Bas ont accordé une grande importance à la prévention locale, ce qui n'était pas le cas à ce niveau en Belgique. Aussi les bourgmestres seront-ils les grands absents de ces deux organes de prévention de la criminalité des années 90 à 95.

LA RÉORGANISATION DE LA STRUCTURE ET DU FONCTIONNEMENT DE LA POLICE

Après un changement de gouvernement et la publication du rapport de la commission d'enquête parlementaire relative aux Tueurs du Brabant wallon, le gouvernement réagit par le Plan de la Pentecôte (1990). Le rapport de la commission d'enquête soulignait la corruption, le défaut de transparence, la concurrence mutuelle et le manque de professionnalisme de la police. Le Plan de la Pentecôte impute la faiblesse du taux d'élucidation à ces dysfonctionnements et préconise une meilleure coordination entre les services de police, sous la forme d'accords sur les missions de chacun et un renforcement du rôle des responsables politiques et de la justice. Il fallait redéployer la police locale (communale) déliquescence, qui devait se concentrer sur les problèmes locaux. En ce qui concerne la gendarmerie, le Plan de la Pentecôte en prévoyait la démilitarisation, avec un transfert de compétences du ministre de la

Défense nationale au ministre de l'Intérieur. La gendarmerie était ainsi privée de ses missions en temps de guerre. Cette mesure permettait de mieux contrôler le corps et de mieux en coordonner l'action avec celle des autres services de police. L'organisation et l'administration générale de la police générale près des parquets furent placées sous la responsabilité explicite du ministre de la Justice.

Le plan de la Pentecôte prévoit également la mise en oeuvre d'une politique pénale qu'il appartient au ministre de la Justice de coordonner, en concertation avec le Collège des procureurs généraux. L'institutionnalisation de la politique pénale a débouché en 1994 sur la création d'un service de la politique pénale chargé de la recherche scientifique préparatoire à la politique à mettre en oeuvre et de l'élaboration d'une politique pénale. Pour mettre en adéquation les politiques de recherche et de poursuite, il faut au plan local une concertation systématique entre l'autorité administrative, l'autorité judiciaire et les trois services de police : il s'agit de la concertation pentapartite.

Les contrats de sécurité et de prévention

Les résultats des élections de 1991 ont constitué un tournant dans la conception de la criminalité et de l'insécurité. Alors que le Plan de la Pentecôte ne se préoccupait que de l'amélioration du fonctionnement des services de police, il est à présent constaté que la société elle-même est confrontée à de graves problèmes. La coalition socialistes et démocrates-chrétiens proposera dès lors une politique reposant sur deux piliers consistant, d'une part, à reconstruire la communauté, à rétablir les rapports sociaux et à restaurer la confiance mutuelle entre les citoyens et, d'autre part, à prévenir l'érosion des codes moraux contraignants et régulateurs. Pour la première fois, des problèmes de sécurité sont définis comme des problèmes de société. Parallèlement, la notion de "caractère urbain" est mise en corrélation avec les problèmes de pauvreté, d'exclusion, de manque de solidarité et aussi d'insécurité. Aussi les gouvernements successifs prendront-ils des mesures qui influenceront sur divers aspects de la vie en société. Pour remédier aux problèmes des villes, des contrats de sécurité et, après 1995, des contrats de société seront conclus avec les communes.

Les contrats de sécurité et de prévention engagent pour la première fois et explicitement la responsabilité des autorités des villes dans l'approche de leurs problèmes de sécurité spécifiques. La forme des contrats est inspirée de ce qui se fait en France. Ce raisonnement en termes de contrats et la tendance à la décentralisation et à la responsabilisation de différents acteurs (des pouvoirs locaux aux organisations privées et publiques les plus diverses, en passant par le simple citoyen) se traduisent également dans les années 90 dans d'autres

domaines de la politique. Les contrats stimulent et motivent (surtout financièrement) les autorités des villes à envisager une politique de sécurité locale et à présenter des projets dans le cadre de réflexion défini par le niveau fédéral. Concrètement, certaines villes et communes peuvent faire appel à deux sources de financement: les fonds de lutte contre la pauvreté dans le contexte de la politique urbaine et les contrats de sécurité et de prévention pour des projets divers dans le domaine de la sécurité et de la prévention. Les deux lignes politiques ne sont toutefois pas intégrées.

Dès le lancement des contrats de sécurité et de prévention, le bourgmestre, le chef de corps et, dans certains cas, un échevin (celui des Affaires sociales par exemple) sont responsables de l'élaboration d'une politique de sécurité locale. Théoriquement, cette politique de sécurité locale devrait être davantage axée sur des besoins spécifiques parce que fondée sur un consensus né d'un débat entre différents partenaires locaux proches de la réalité locale. Le fonctionnaire de prévention assure la coordination des projets et le conseil communal de prévention, composé de divers acteurs de la politique de sécurité et de prévention, rend des avis et exerce une surveillance. De par la variété de sa composition, ce conseil devait être le garant du développement d'une politique de prévention de la criminalité locale et intégrée. Force a été au ministre de l'Intérieur de constater en 1992 que quelques bourgmestres seulement avaient institué un conseil communal de prévention. Il s'efforça de stimuler l'installation de cet organe par la rédaction d'un règlement type pour un conseil communal de prévention consultatif.

Un contrat de sécurité fut signé avec cinq grandes villes belges et sept communes à risques de la région de Bruxelles-Capitale pour la période de 1992 à 1993. Un contrat de prévention fut conclu avec vingt-trois communes pour la même période. Le contrat de sécurité comporte deux volets : d'une part, un volet policier, avec des projets tendant à améliorer la qualité de l'action de la police communale et, d'autre part, un volet préventif, avec des projets de prévention de la criminalité. Le contrat de prévention ne comporte que le volet préventif. Les deux tiers environ du financement d'un contrat de sécurité étaient consacrés au volet policier. Dans le cadre du contrat de prévention, l'attention était principalement consacrée aux mesures de prévention situationnelle et de technoprévention, au détriment des projets de prévention sociale qui n'en conservaient pas moins toute leur importance. La mise en œuvre de ces mesures reposait généralement sur une logique de contrôle: ainsi, les éducateurs de rue devaient proposer aux jeunes à problèmes des activités de loisirs utiles. Le contrôle que les éducateurs de rue exercent sur ces jeunes doit faire

en sorte que ces derniers causent moins de nuisances et commettent moins de délits. Les contrats de sécurité conclus avec les cinq grandes villes et les sept communes à risques ont été prolongés d'un an et des contrats de sécurité ont été conclus avec quinze villes moyennes et avec les deux communes restantes de la Région de Bruxelles-Capitale. Neuf des quinze villes moyennes avaient conclu un contrat de prévention dès 1993.

LA POLICE

A la suite des enlèvements et des meurtres commis par Marc Dutroux, qui avaient suscité un vif émoi dans le pays, le feu de projecteurs s'est à nouveau braqué sur les dysfonctionnements de l'appareil policier en Belgique. Une commission d'enquête parlementaire s'est penchée sur le fonctionnement de la police et de la justice. Le rapport de la commission a réitéré les principales critiques formulées dans le rapport sur les Tueurs du Brabant wallon. En raison des rivalités qui les opposaient, les services de police ne coopéraient pas ou guère, ni ne s'échangeaient des renseignements; la direction judiciaire de l'enquête de recherche était chaotique; les victimes étaient insuffisamment prises en compte; la réglementation des devoirs d'enquête spéciaux laissait à désirer; on ne disposait pas d'une image précise des auteurs de faits perpétrés dans divers arrondissements; et il était recouru indûment à la mise en liberté inconditionnelle pour soulager l'exécution des peines. Un consensus s'est fait jour à cette époque pour repenser fondamentalement la structure des services de police. La résultante concrète en fut les accords octopartites qui devaient constituer le fondement de la loi de réforme de la police, la loi sur la police intégrée, structurée à deux niveaux. La loi prévoit une police fédérale et une police locale ayant entre elles des liens fonctionnels. De même, trois nouveaux instruments importants ont été créés dans le domaine de la sécurité: le plan fédéral de sécurité, le plan national de sécurité et le plan zonal de sécurité. La loi est entrée en vigueur en janvier 2000 pour la police fédérale et en janvier 2001 pour la police locale.

Les contrats de sécurité et de société

Le nouveau gouvernement (chrétiens démocrates et socialistes) a revu les contrats de sécurité à partir de juin 1995 en y ajoutant un volet consacré à la justice et un autre aux vigiles urbains. Le volet relatif à la justice concernait le financement de projets relatifs aux peines substitutives, accordé par le ministre de la Justice par la voie d'un arrêté royal du 12 août 1994. Le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Emploi et du Travail ont prévu, dans le volet relatif aux vigiles urbains, le recrutement de chômeurs sans formation pour assurer différentes formes de surveillance dans les rues et dans les quartiers. A partir de

1997, le gouvernement a conclu un contrat de société avec les villes et les communes qui avaient déjà conclu un contrat de sécurité. Les volets existants sont ainsi complétés par un volet « rénovation urbaine ».

En juillet 1999, la constitution du gouvernement Verhofstadt I, une coalition entre libéraux et socialistes, interrompt la succession de cabinets socialistes et démocrates-chrétiens. Le gouvernement présente son accord de gouvernement “la voie vers le 21^e siècle” qui fait référence à l’exécution des accords octopartites de 1998.

L’action policière intégrée doit être assurée par l’action coordonnée et complémentaire de la police fédérale d’une part et de la police locale de l’autre, qui sont toutes deux chargées de missions de nature administrative et judiciaire. La police locale est organisée en zones (zones unicomunales et pluricomunales) dotées d’une personnalité morale propre. Une partie des brigades de la gendarmerie a été adjointe à la police locale ; une autre a été transférée à la police fédérale. Les anciennes équipes de recherche de la gendarmerie (BSR) sont fusionnées avec la police judiciaire des parquets pour constituer les unités déconcentrées de la police fédérale. Le lien qui unit les deux éléments de l’appareil policier est fonctionnel ; il n’est prévu aucun lien d’autorité. Cela signifie que la police communale conserve son autonomie mais qu’elle est appelée à collaborer avec la police fédérale pour toutes sortes de matières.

La réforme de la police, avec les changements fondamentaux qu’elle implique, a été réalisée en très peu de temps. La rapidité de cette réforme requerra encore de nombreuses décisions après 2001. Il en est résulté un afflux de règlements et les réformes ont presque entièrement dominé l’agenda de la sécurité.

Après la mise en œuvre de la plupart des modifications structurelles, le rôle et le mode de fonctionnement de la police ont été définis par l’introduction de la notion de “Community Policing” et associés dans une circulaire ultérieure à l’introduction du concept de management dans la police.

La politique de sécurité intégrale

Sous l’influence des contrats de sécurité et de société, des initiatives avaient déjà été prises localement pour mettre en place une politique de sécurité intégrale. Certains services de police et certains bourgmestres se sont efforcés de stimuler des projets dans le cadre d’une approche en chaîne. Avec la mise en place du gouvernement violet, en 1999, la politique de sécurité intégrale

devient la ligne politique dominante. Selon le Plan fédéral de sécurité du gouvernement Verhofstadt I, la sécurité intégrale suppose une approche intégrale des facteurs qui influent sur la sécurité et une approche intégrée où tous les maillons de la chaîne de la sécurité s'assistent et se renforcent mutuellement. La chaîne de la sécurité ne se limite donc pas à la chaîne pénale mais est une chaîne de la sécurité intégrale composée de trois éléments essentiels : la prévention, la répression et le suivi. Ce concept et ces discours visent à apaiser la crainte d'évoluer vers un 'état sécuritaire'. La notion de sécurité intégrale suppose en effet que d'autres domaines politiques concourent à une société plus sûre. C'est pourquoi ce plan responsabilise aussi le citoyen et les organisations privées ou publiques. La sécurité est l'affaire de tous : les citoyens individuels, les familles, les quartiers, les écoles, les associations, les institutions et les entreprises de tous les secteurs sont invités à prendre leurs responsabilités et à se mobiliser en faveur d'une société plus sûre. Cette approche intégrée implique que la collaboration dépasse les différents niveaux de pouvoir : les différentes structures communales, d'arrondissement, provinciales, régionales, fédérales et même internationales sont parfaitement accordées entre elles.

La notion d'intégralité a évolué depuis les années 90. Si, à l'époque, elle désignait l'intégration de mesures de techno-prévention et de socio-prévention, elle porte à présent sur une approche du phénomène sécuritaire considéré sous ses différents aspects partiels. Outre la criminalité, il convient d'être attentif aussi au développement urbain, aux mécanismes de lutte contre l'exclusion sociale et à l'accessibilité des services publics. Cette note réunit en définitive dans un même document les thèmes de la sécurité et de "la sécurité dans la ville".

Le Plan fédéral de sécurité définissait un certain nombre d'actions et de projets préventifs à mettre en oeuvre, dans le cadre des programmes de sécurité articulés autour des neuf points prioritaires, de 1999 à 2003. Concernant l'approche de la priorité "traite et trafic des êtres humains", il préconisait l'application préventive d'un 'droit administratif armé' au plan local. Le Plan fédéral de sécurité réservait un rôle important aux communautés et aux régions dans la prévention des accidents de circulation avec lésions corporelles. Il fallait, sous l'angle de la politique de sécurité locale, déployer davantage de mesures préventives dans ce domaine, dans le cadre des contrats de sécurité et de société et des contrats de prévention.

Le plan, qui tendait également vers l'intégration des différentes structures de l'Etat, définissait aussi un certain nombre de priorités pour les communautés. Selon le Plan fédéral de sécurité, la prévention des délits sexuels relevait princi-

palement de la compétence des communautés. Il fallait veiller à prévenir, à un stade précoce, les comportements sexuels intimidants et violents chez les jeunes. Rendre les acteurs de première ligne suffisamment compétents pour détecter les abus et les déviances à caractère sexuel. Créer des points de contact aisément identifiables et accessibles. Et renforcer la résistance morale des victimes potentielles (principalement des enfants et des handicapés). Sur la base de leurs compétences, les communautés devaient développer, dans des domaines divers, une politique à effet préventif sur les délits avec violence, la délinquance juvénile, le hooliganisme ainsi que la criminalité et les nuisances en matière de drogue. A cet égard, les recommandations du Plan fédéral de sécurité restaient vagues et incomplètes. En termes très généraux, il était recommandé aussi de mener une politique de rénovation urbaine et une politique de l'emploi axée sur l'intégration. Au niveau fédéral comme au niveau local, le Plan fédéral de sécurité attendait beaucoup, en termes de prévention de la criminalité, des structures de coopération entre d'une part l'autorité et d'autre part les réseaux d'information de quartier, les organisations professionnelles, le monde économique et les entreprises de gardiennage et de sécurisation privées. La tâche la plus importante était dévolue en cette matière aux pouvoirs locaux. La politique intégrale de sécurité locale, qui devait être élargie au niveau de la zone de police, devait être adaptée aux recommandations préventives du Plan fédéral de sécurité.

Le Plan fédéral de sécurité conservait en grande partie la structure de prévention locale développée au cours des années 90 par les sociaux-démocrates. Le rôle organisationnel dans la mise en oeuvre de la politique intégrale de sécurité locale restait aux mains du bourgmestre, assisté par le collège des échevins. La proposition de créer un échevinat de la sécurité chargé de l'organisation administrative de la politique intégrale de sécurité locale constituait toutefois une innovation. La fonction du conseil de prévention fut confirmée mais la composition de ce conseil fut modifiée pour lui permettre de fonctionner plus sagement. Le fonctionnaire de prévention devait jouir d'une plus grande autonomie dans la mise en oeuvre de sa stratégie, avec moins d'immixtion de l'administration ou de la police locales.

Un texte de M. Picqué, alors commissaire du gouvernement, développant une conception de la politique des grandes villes fut joint au Plan fédéral de sécurité du ministre Verwilghen à l'appui de la politique fédérale de sécurité. Ce texte illustre la situation conflictuelle entre le niveau fédéral et les communautés dans la mesure où il déroge à plusieurs égards au plan général. Aux yeux de Charles Picqué, la politique de sécurité devait soutenir une politique de

rénovation urbaine, d'intégration sociale, de développement économique et du logement. Il préconisait une approche plus socio-préventive et considérait positivement l'implication des comités de quartier et des associations de riverains dans la politique de prévention.

Le nouveau gouvernement Verhofstadt II (1994-) rédigea un nouveau plan, une note-cadre sur la sécurité intégrale, qui constituait le fondement d'une politique de sécurité fédérale centralisatrice. A la différence du Plan fédéral de sécurité, la note-cadre était le fruit du travail de deux ministres, celui de la Justice (social-démocrate francophone) et de l'Intérieur. Plus encore qu'en 1999, la coopération entre un ministre de l'Intérieur libéral et un ministre de la Justice social-démocrate fait de la note-cadre fédérale sur la sécurité intégrale un compromis politique pragmatique entre une conception néolibérale et une conception plus sociale et humaniste. La note-cadre épouse en partie l'orientation du précédent plan fédéral en confirmant la nécessité d'une approche intégrale de la sécurité mais restreint la notion de 'sécurité' à la criminalité, aux nuisances et à la sécurité routière. 'D'intégrale', la politique de sécurité devient 'intégrée'. A cet égard, l'attention permanente à consacrer à la prévention, à la répression et au suivi des auteurs et des victimes demeure la notion fondamentale. D'autres ministres fédéraux sont appelés à jouer un rôle dans la 'politique intégrale de sécurité', pour autant que leurs compétences aient trait aux phénomènes précités, telle par exemple la sécurité routière.

Ainsi qu'il a été dit, une attention est explicitement portée à la mise en œuvre et pas seulement à la conception d'une politique de sécurité intégrale. On considère dans cette optique que la note-cadre sur la sécurité intégrale constitue la base du plan national de sécurité de la police. On cherche de la sorte à accroître la cohérence de l'approche judiciaire et policière des phénomènes criminels. Les phénomènes prioritaires de la note-cadre doivent être insérés dans le plan national de sécurité et donc aussi dans les plans zonaux de sécurité élaborés par chaque zone de police au niveau local. A son tour, le plan zonal de sécurité doit reposer sur une politique communale de sécurité faitière.

La note-cadre recommande l'insertion d'un volet "prévention policière" dans les plans de sécurité locaux et l'implication du fonctionnaire de prévention dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du plan zonal de sécurité. De même, les contrats de sécurité et de prévention doivent comprendre des liens avec le plan zonal de sécurité. La note-cadre fédérale plaide en fait

pour une politique zonale de sécurité intégrale dûment élaborée qui fasse l'objet, idéalement, d'une note-cadre locale définissant les principales priorités en matière de sécurité communale, en concertation avec d'autres acteurs importants.

La note-cadre fédérale comprend huit priorités politiques ou phénomènes criminels prioritaires qui font chacune l'objet d'un volet préventif, répressif et de suivi. Le phénomène qui retient le plus l'attention dans cette note-cadre est celui des "nuisances (et criminalité de quartier)". La note-cadre fédérale préconise une politique de sécurité intégrale et intégrée pour réprimer les phénomènes de nuisance. Une approche purement policière et/ou pénale du phénomène est insuffisante. Le pouvoir fédéral ne souhaite pas se limiter à fournir un appui méthodologique et conceptuel mais veut aussi accorder un soutien financier spécifique aux communes qui sont disposées à travailler dans le cadre qu'il a défini. Dans le cas particulier des nuisances, il s'impose de consacrer prioritairement le budget renforcé, destiné aux contrats de sécurité et de prévention, aux projets en matière de nuisances sociales, de nuisances dans les transports en commun, etc. Concrètement, le pouvoir fédéral prend en charge la rémunération d'un manager chargé de développer une politique appropriée pour un certain nombre de phénomènes de nuisances clairement définis. L'harmonisation avec les activités policières passe par l'insertion de la politique relative aux nuisances dans le plan de sécurité zonal.

Les nuisances

Le projet de loi relatif aux sanctions administratives dans les communes définit les nuisances comme les cas de dérangements ou de dommages subis à la suite de certains actes. Cette définition englobe certaines formes de (petite) criminalité mais aussi des comportements qui ne sont pas constitutifs d'infractions à la législation pénale. L'utilisation du terme "nuisances" est fonction du ressenti subjectif de la personne qui subit l'incident. Le seuil de tolérance du citoyen concourt à définir la notion de "nuisance".

C'est à dessein que la notion de "nuisance" a été définie en termes vagues dans la note-cadre sur la sécurité intégrale du gouvernement Verhofstadt II. L'article 119bis de la nouvelle loi communale, inséré par la loi du 13 mai 1999 et qui vise à éviter le sentiment d'impunité chez les auteurs de certains faits, permet de réprimer les nuisances non criminelles. En outre, aux yeux du gouvernement fédéral, les lois adoptées le 25 mars 2004 modifient le système en vigueur en matière de lutte contre les nuisances. Il y a tout d'abord la dépenalisation des infractions figurant au Titre X du Livre II du Code pénal. Par ailleurs

les infractions à certains articles du Code pénal peuvent donner lieu à une sanction administrative communale dans le respect du principe de la subsidiarité. Les catégories de personnes habilitées à constater des infractions sont élargies par l'octroi à certains fonctionnaires communaux et fonctionnaires des sociétés de transport de la compétence de procéder à des constats. Une sanction administrative communale peut également être infligée à des mineurs de plus de 16 ans moyennant le respect de certaines règles de procédure spécifiques.

La note-cadre fédérale tend à stimuler les pouvoirs locaux en accordant une aide financière aux communes qui sont disposées à désigner un fonctionnaire chargé des nuisances dont la mission consiste à développer une politique adaptée (travail « à façon ») axée sur un certain nombre de phénomènes de nuisances clairement définis.

Les contrats

Le pouvoir fédéral a continué à soutenir la politique de prévention locale au travers des volets préventifs des contrats de sécurité et de société ou des contrats de prévention. Les projets en matière de prévention dans les cadres des volets préventifs des contrats de sécurité-/ de société ou des contrats de prévention devaient contribuer à la réalisation des objectifs prioritaires du Plan fédéral de sécurité et devaient mieux répondre à l'avenir aux aspirations de la population locale et du monde économique local. La communication interne et externe devait être améliorée. En raison de l'application de la réforme des polices au niveau local à dater de janvier 2002, les contrats de sécurité et de société ont été rebaptisés 'contrats de sécurité et de prévention'. Le volet "police" est confié aux zones de police, sans que les communes soient dispensées de l'obligation de poursuivre une politique de sécurité intégrée. Pour assurer l'harmonisation entre l'action préventive non policière et l'action de la police locale (la prévention policière notamment) les bourgmestres ont tout d'abord associé les chefs de zone à la préparation du projet de leur contrat de sécurité et de prévention. Ensuite, le plan zonal de sécurité devait comprendre un volet "prévention policière". Enfin, le fonctionnaire chargé de la prévention devait être impliqué dans l'élaboration et dans la mise en oeuvre du plan zonal de sécurité.

On distingue, dans l'annexe 2003 des contrats de sécurité et de prévention, huit phénomènes dominants : la criminalité objective, la criminalité subjective (sentiment d'insécurité), la circulation, les nuisances physiques, la disparition d'enfants, les nuisances sociales, la prostitution et la drogue. Souvent, l'approche de ces phénomènes repose sur la combinaison de méthodes de prévention situationnelle et de méthodes de prévention sociale, quoique ces dernières représentent généralement la plus petite part des projets de prévention.

Spécifiquement, la (les) méthode(s) à la (auxquelles) il est recouru diffère(nt) d'un phénomène à l'autre mais nous nous attarderons plus longuement sur cet aspect dans la partie consacrée aux "projets". Pour le surplus, le contrat de sécurité et de prévention comprend six volets dans lesquels s'inscrivent les différents projets. Le premier volet comprend le préambule qui renvoie au commentaire concernant la nouvelle dénomination des contrats et la disparition du volet "police". Le renforcement de la politique de prévention communale constitue le deuxième volet qui décrit la mise en place de la structure de coordination en vue de la gestion des projets dans le cadre du contrat ainsi que le soutien méthodologique. Il est également question dans ce volet d'aspects tels que l'adaptation du contrat de sécurité et de prévention à la politique de sécurité communale et la coopération avec la zone de police. Un troisième volet, consacré à l'amélioration de l'intégration des groupes-cibles, concerne essentiellement des projets de prévention axés sur la répression des nuisances sociales, la prévention de la délinquance juvénile et l'approche de la prostitution ainsi que la lutte contre les sentiments d'insécurité qui en résultent. Ce volet comprend trois projets qui répondent essentiellement à la priorité fédérale de protection des groupes vulnérables. Le quatrième volet sur la surveillance fonctionnelle, la techno-prévention et l'approche des sentiments d'insécurité, a essentiellement trait aux projets de prévention qui mettent en avant la méthode préventive situationnelle et qui agissent principalement sur les nuisances physiques et la criminalité (essentiellement la petite criminalité), objective et visible. C'est dans ce volet que s'inscrit le plus grand nombre de projets de mise au travail du pouvoir fédéral, tels les vigiles urbains, les vigiles d'observation et les agents de sécurité. Des projets spécifiques en matière de nuisances y sont souvent insérés parce que les nuisances (donnée subjective) et les sentiments d'insécurité sont fréquemment cités dans un même souffle. Un cinquième volet spécifique se rapporte au phénomène « drogue » où domine la méthode de prévention sociale, à savoir l'« approche de la problématique de la drogue ». Par analogie avec les priorités définies dans la "Note fédérale Droque", un élément important, la prévention des nuisances liées à la drogue, a toutefois été ajouté au volet sur la drogue de sorte que les méthodes de prévention situationnelle sont davantage présentes dans le "volet drogue" du contrat de sécurité et de prévention. Le dernier et sixième volet, celui de l'approche des phénomènes de criminalité spécifiques (orientés ou non vers un groupe cible spécifique est explicite en soi. Il comprend principalement des projets axés, au travers d'une méthode de prévention situationnelle, sur des formes spécifiques de petite criminalité visible et objective (vol de bicyclettes, vol à la tire, etc.) et, dans une moindre mesure, sur une grande criminalité visible et objective (cambriolages). Il est fait référence dans ce volet à des partenariats

avec la police et des liens y sont établis avec le quatrième volet, dont les agents de prévention jouent souvent aussi un rôle important dans ce dernier volet.

La sécurité et la ville

Les deux démarches de la politique relative à la “sécurité” et à la “ville” se rejoignent dans le contexte urbain concret, se contrecarrent, renforcent certains développements et adoptent une physionomie propre en fonction de la situation spécifique rencontrée dans les villes. L’influence des régions et l’autonomie des villes et communes belges a pour conséquence que certaines d’entre elles se distinguent par des accentuations très spécifiques et s’inscrivent ou non dans les schémas de réflexion fédéraux et/ou régionaux. Avant d’appréhender les différents projets sous un angle thématique, il est important de déterminer pour chaque région où et comment la sécurité a été intégrée dans la politique urbaine.

D’une manière générale, les régions semblent vouloir biffer le thème de la sécurité de l’ordre du jour des villes pour l’insérer dans le cadre d’une politique urbaine bien plus large. Cette politique met l’accent sur l’amélioration de l’image négative véhiculée par la ville qui doit inspirer des défis et se muer en lieu d’innovation. On espère, de la sorte, compenser l’exode urbain et la perte constante de moyens financiers. Mais cette option politique est en contradiction avec le thème de la sécurité dominant dans la politique fédérale qui, au travers des contrats de sécurité et de société, renvoie l’image de la ville soumise à des difficultés et foyer de criminalité. Aussi les villes doivent-elles témoigner d’une grande dextérité pour louvoyer entre une politique de sécurité fédérale et une politique des grandes villes souvent opposées, une politique urbaine régionale et leur propre politique urbaine.

LA FLANDRE

Les notes politiques consacrent une grande attention aux problèmes urbains et plus particulièrement à la concentration de ces problèmes dans certains quartiers d’habitation. Si la politique de sécurité est considérée comme une donnée moins dynamique (surveillance, résultats tangibles, résultats à court terme, etc.), on fonde des espoirs sur une politique sociale appropriée qui appréhende structurellement et fondamentalement le sentiment d’insécurité chez le citoyen. On se souviendra que le SIF reposait sur la volonté de lutter contre des phénomènes comme la pauvreté, l’exploitation et l’exclusion mais, avec la transition vers le *Stedenfonds*, l’accent risque d’être mis sur la “viabilité”

des villes qui doivent se débarrasser de leur image négative. C'est dans cette optique que se situe la grande attention consacrée depuis peu au phénomène des "marchands de sommeil". Le sentiment prévaut que, dans la pratique, les villes accordent la priorité à la démarche politique urbaine et que la "sécurité" est reléguée à l'arrière-plan, n'était-ce qu'en luttant contre les marchands de sommeil, par exemple, on affirme vouloir remédier à la dégradation des villes, enrayer l'exode urbain et, ce faisant, améliorer la sécurité. On relèvera toutefois que, dans le contexte électoral, le thème de la sécurité retrouve sa place en tête des préoccupations.

Ensemble, les différentes instances de financement (pouvoir fédéral, communautés et régions), qui raisonnent et agissent chacune sur le thème de la "sécurité urbaine" en fonction de leur logique propre, et la ville individuelle avec ses initiatives locales spécifiques, font en sorte que les actions destinées à rendre la ville « sûre et viable » débouchent sur un écheveau de mesures privées de tout fil conducteur.

Des recherches propres montrent que les initiatives et les fonctions disparaissent aussi rapidement qu'elles ont vu le jour.

LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

La région de Bruxelles-Capitale lie le thème de la sécurité à la qualité de vie pour tous. La sécurité des personnes et des biens est élevée au rang de priorité. En raison de ses compétences restreintes, la région se limite à des actions qui permettent aux agents de police de mieux connaître le territoire où ils opèrent (meilleure préparation aux examens de recrutement, organisation de cours d'apprentissage de la deuxième langue). Par ailleurs, la région s'engage à renforcer le financement des contrats de sécurité et de prévention en vue du recrutement de personnel de prévention (tels les gardiens d'espaces ouverts) ou de personnel chargé de la perception des futures amendes administratives dans le cadre de la nouvelle loi sur les nuisances. Un plan d'accompagnement des zones de police est mis en oeuvre pour aider ces zones dans la gestion financière, le suivi du personnel, la mise en place de procédures pour les missions de service public ou d'une synergie entre les zones de police et les communes. Une aide logistique et financière est en outre accordée pour l'installation, sous le contrôle de la police, de caméras de surveillance dans les endroits comportant le plus de risques.

Les contrats de sécurité et de prévention constituent le volet principal de la politique de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de sécurité. Toutes les communes de Bruxelles n'entraient pas en ligne de compte pour un tel contrat. Cette politique a été reconsidérée à partir du 1^{er} janvier 2002. Les six

communes qui ne disposaient pas d'un contrat peuvent désormais en conclure un sur la base de six thèmes prioritaires: médiation sociale, problèmes liés à la scolarité, actions axées sur les jeunes, surveillance de parcs et d'espaces ouverts, sécurisation des logements sociaux, lutte contre la toxicomanie par le biais du Centre de transit.

LA WALLONIE

A partir du début des années 90, les villes et les communes confrontées à l'insécurité ont bénéficié d'une aide importante de la Région wallonne. Trois types de projets ont été développés: plans sociaux intégrés (PSI), aide complémentaire de la région aux contrats de sécurité et de prévention et accompagnement social des victimes au niveau de ce qui allait devenir les zones de police.

Le 27 juin 1997, le gouvernement wallon décide d'attribuer une subvention aux communes qui se dotent d'un plan social intégré. Les PSI assurent le développement, l'accompagnement, la coordination et l'évaluation des initiatives visant à lutter contre la vulnérabilité sociale, la pauvreté et l'exclusion. Les projets doivent tendre vers l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des jeunes, la prévention en matière de drogue, la stimulation de la vie en société et l'intégration des communautés locales, la prévention de la criminalité et de la petite criminalité et la réinsertion des délinquants, l'aide aux victimes de la criminalité.

Le PSI court sur trois années mais les communes doivent chaque année renégocier la prolongation et le montant de la subvention. Il s'agit par conséquent de projets instables.

Un deuxième type de projets est stimulé par la conclusion de contrats de sécurité avec les grandes villes (Charleroi et Liège). En Wallonie, on a opté à partir de 2001 pour l'insertion d'un volet 'rénovation urbaine'. Ces contrats portent sur les problèmes spécifiques des grandes villes dans le domaine de la sécurité. L'objectif consiste à améliorer la qualité et à renforcer la présence de la police, à mettre sur pied des organisations pour les besoins des citoyens (services sociaux d'urgence, médiation dans les quartiers), à s'occuper des besoins sociaux urgents (création de résidences de nuit, recrutement d'éducateurs de rue) et à réprimer et prévenir les problèmes liés à la drogue.

La Région wallonne a souscrit aux lignes politiques définies par le fédéral mais s'est progressivement dotée de ses propres objectifs. Ces derniers se traduisent dans les PSI qui sont davantage axés sur le réaménagement et la revitalisation des centres urbains et sur l'assainissement de vieux sites. Dans les grandes agglomérations tout particulièrement, les contrats de sécurité et de prévention rencontrent certains objectifs des PSI.

En Région wallonne, on a également stimulé l'aide aux victimes au niveau

de la police. Ce projet a perdu une partie de sa raison d'être dans la mesure où il s'agit désormais d'une tâche officielle des services de police dans leur nouvelle configuration.

Ces démarches ayant donné lieu à une très large série d'actions et en raison par ailleurs de la nécessité de les renouveler annuellement, la Région wallonne a décidé, par la voie du décret du 15 mai 2003 relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes wallonnes, de mettre un terme au statut précaire des projets et de tendre vers davantage de cohérence. En 2002, le ministre wallon des Pouvoir Locaux lançait le Plan Zen destiné à lutter contre le sentiment d'insécurité dans les villes et communes wallonnes. Ce plan s'inscrit dans le volet 'une politique de sécurité proche du citoyen' du Contrat d'avenir pour la Wallonie actualisé (CAWA).

L'une des premières lignes maîtresses du Plan Zen est l'amélioration de la sécurité dans les villes et communes grâce à des investissements destinés à améliorer la sécurité dans la vie au quotidien. Dans ce cadre, quatre éléments sont mis en exergue : la propreté publique, l'éclairage public, les aspects "sécurité" des services de nettoyage et la circulation automobile à proximité des écoles.

C'est en février 2002 que le gouvernement wallon présente son 'Contrat d'avenir pour la Wallonie'. Ce contrat comporte divers objectifs, dont l'amélioration du sentiment de sécurité chez les citoyens des villes et des communes wallonnes. Dans le cadre de cette ligne politique, le Conseil régional wallon adopte le décret du 15 mai 2003 relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie (M.B. 24.6.2003). Ce décret, appelé communément le décret "PPP" a pour but de rétablir la quiétude dans les quartiers par la mise en œuvre d'une politique de prévention proche de la population. Les communes wallonnes qui concluent un accord avec la région peuvent obtenir le financement de mesures destinées à réaliser l'objectif de sécurité et d'intégration sociale. Ce décret a pour ambition de consolider et de mieux enchâsser les anciens projets pour une prévention de proximité. Cet objectif apparaît clairement dans la définition suivante : "Plan dont l'objectif transversal est la prévention de proximité au sein des villes et communes et qui rassemble l'ensemble des actions qui, dans quelque domaine de compétence que ce soit, sont initiées par les autorités communales, dans le respect des politiques, dispositifs et réglementations existants, en complémentarité avec les éventuelles actions menées par les autres acteurs, publics ou privés, actifs sur le territoire concerné". L'efficacité des démarches politiques peut en outre être améliorée par la création de structures de coopération avec d'autres communes.

L'objectif de ce plan est double : apporter une réponse aux besoins locaux en matière de prévention de la précarisation, de la pauvreté et de l'exclusion, en matière de risques liés à la toxicomanie ainsi qu'en matière de prévention de la délinquance et d'assistance aux victimes et retisser les liens sociaux, intergénérationnels et interculturels. Le décret vise à promouvoir, dans tous les domaines, l'implication citoyenne. Par ailleurs, il organise un partenariat entre la Région, les autorités communales et les institutions ou services investis dans les projets menés. Il charge les communes de créer des synergies entre les services concernés agissant sur le territoire. Le plan est mis en oeuvre sur une période renouvelable de trois ans et les critères sont axés sur la pauvreté et la précarisation de la population des communes : taux de bénéficiaires du revenu d'intégration, taux de demandeurs d'emploi, taux de ménages à revenu modeste et précaire, taux de logements sociaux, taux de ménages monoparentaux, taux de population résidant dans un parc résidentiel de week-end ou dans un camping.

Jeunesse

Avant de nous focaliser spécifiquement sur la jeunesse dans le contexte d'une politique de sécurité urbaine, nous tenons à formuler quelques observations préliminaires.

Une toute première observation doit être formulée à propos de l'absence quasi totale de statistiques relatives aux jeunes et, plus particulièrement, à la délinquance juvénile. Cette lacune est connue de longue date. L'absence totale de matériel statistique, ou le caractère incomplet de ce matériel, empêchent une contextualisation ou une indication correctes des tendances. Cette situation constitue une source de difficultés et empêche d'asseoir la politique sur de tels chiffres, et encore moins de l'évaluer.

Deuxièmement, nous pouvons affirmer de suite qu'il n'existe pas de politique spécifiquement axée sur les jeunes à propos de thèmes tels que la sécurité. La jeunesse est intégrée dans la politique générale de sécurité mise en place dans le cadre des contrats de sécurité et de prévention.

La Belgique connaît trois angles d'approche importants de la politique de la jeunesse : le jeune en tant qu'auteur de délits, le jeune qui doit pouvoir s'adresser à toutes les structures d'aide possibles et le jeune qui a le droit de s'épanouir au sein d'une société qui lui offre toutes les possibilités à cet effet.

Outre la division sur le plan du contenu, la politique en Belgique est d'autant plus chaotique que sa structure fédérale est spécifique, que les différents

niveaux politiques ont leur mot à dire et qu'à chaque niveau d'autres acteurs/secteurs peuvent être impliqués. Obtenir un aperçu de la politique de sécurité à l'égard des jeunes s'est donc avéré très difficile, voire impossible.

De même, les travaux de recherche ou les évaluations pertinentes sont quasi inexistantes et ne sont donc disponibles qu'à titre exceptionnel. Cette situation s'explique par des raisons analogues à celles évoquées dans l'introduction du présent texte (non-conformité à des normes permettant une mesure d'impact adéquate, méthodes qualitatives, budgets, auto-évaluation, subventions sur la base de résultats positifs, etc.).

Nous aborderons successivement, de façon succincte, le cadre législatif au sein duquel on réagit sur la délinquance juvénile par la voie judiciaire, c'est-à-dire la loi relative à la protection de la jeunesse; le volet extrajudiciaire pour les jeunes se trouvant dans une situation d'éducation difficile et l'évolution vers une aide intégrée à la jeunesse; la place de la jeunesse en tant que groupe-cible séparé dans les contrats de sécurité et de prévention.¹

Si nous parlons du cadre législatif qui doit permettre de réagir au comportement inadéquat des jeunes, nous pouvons citer deux choses. D'une part, la Loi du 8 avril 1965 relative à la Protection de la Jeunesse et, d'autre part, les développements récents en matière de sanctions administratives communales.

Dans la pratique, ce cadre législatif ne s'avère pas être satisfaisant, ce qui fait que la pratique prend elle-même des initiatives ou développe elle-même des alternatives. Ces développements dans la pratique, souvent innovateurs, peuvent avoir un impact important sur la politique.

Le cadre législatif

La législation en vigueur en matière de jeunesse et, plus spécifiquement, en matière de répression de la délinquance juvénile s'inscrit toujours dans une

1. Nous ne citons pas ici la politique flamande axée sur la jeunesse en raison de sa pertinence limitée par rapport à la thématique de la sécurité. Les autorités flamandes avancent la mission suivante dans leur note politique en matière de jeunesse 2004-2009 : 'La politique flamande axée sur la jeunesse vise à contribuer à la participation, à l'épanouissement et au développement de façon optimale de tous les enfants et jeunes, en tant qu'individu, ainsi qu'en groupes formels et informels. Elle prête particulièrement attention à l'importance de l'engagement social et de la responsabilité. Elle est basée sur la confiance dans les capacités et la foi dans la grande diversité de la jeunesse. Celle-ci est considérée comme un acteur à part entière dans la société et comme co-proprétaire de la société.' Ceci est considéré comme une politique générale en matière de la jeunesse, ce qui permet de créer au niveau communal par exemple des conseils des jeunes qui visent à offrir aux jeunes en plein épanouissement le maximum de chances/d'opportunités, entre autres en matière de récréation, participation, etc.

perspective protectionnelle. Si la loi d'origine du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse² a déjà subi de nombreuses modifications, elle ne s'est jamais éloignée du modèle protectionnel. Dans l'intervalle, il est apparu clairement que cette législation fait l'objet de nombreuses critiques, comme en témoignent les tentatives multiples entreprises en vue de la réformer. Il est établi que les prémisses de cette loi n'emportent plus l'adhésion générale. Plusieurs propositions ont été déposées au cours des dernières années et il a longtemps semblé impossible d'obtenir un accord politique à ce sujet.

Le débat relatif à une approche adéquate de la délinquance juvénile est, en toute logique, également influencé par l'attention consacrée au thème de la sécurité. Lorsque la sécurité apparaît à l'avant-plan, nous observons des tendances à un retour vers le modèle pénal réclamant une approche plus répressive en vue de combattre la délinquance juvénile.

Dans les grandes lignes, nous pouvons dire que les discussions relatives à une approche adéquate se situent sur un continuum allant d'un modèle protectionnel vers un modèle pénal à part entière, tel que nous le connaissons pour les adultes.³ Etant donné que l'on demeure convaincu que les jeunes doivent bénéficier d'un traitement judiciaire différent, une évolution vers le droit pénal des adultes ne semble pas opportune. On évoque dès lors un droit sanctionnel des jeunes en tant que troisième voie entre un recours exclusif à la protection ou à la répression.

En 2005, la réforme de la protection de la jeunesse semble enfin franchir un pas supplémentaire. Il convient toutefois de nuancer d'emblée ce constat en précisant que cette réforme ne va guère au-delà de l'adaptation de la législation existante. Le projet de loi modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et à la prise en charge de mineurs ayant commis un fait qualifié

2. Loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, M.B. du 19 mai 1965.

3. C. ELIAERTS décrit cette discussion entre les différents modèles comme des mouvements pendulaires, chacun des modèles l'emportant à tour de rôle. Pour une analyse plus détaillée de ces modèles, mouvements pendulaires et tendances à un retour au modèle pénal, voir C. ELIAERTS en Ph. Vansteenkiste, *Proceswaarborgen voor minderjarigen. Onderzoek over proceswaarborgen voor minderjarigen en alternatieve procedures bij de afhandeling van jeugddelinquentie* ("Garanties en matière de procès pour les mineurs. Etude des garanties en matière de procès pour les mineurs et de procédures alternatives dans le cadre du traitement de la délinquance juvénile"), Brussel, DWTC, 1995 of C. ELIAERTS, mmv. E. DUMORTIER, 'Pendelbewegingen in de jeugdbescherming' ("Mouvements pendulaires dans le cadre de la protection de la jeunesse") in *Jeugd delinquentie en jeugdbeschermingsrecht: een moeilijke relatie, Kinderrechtengids, Centrum voor de Rechten van het Kind, Myn en Breesch, 1999.*

d'infraction, élaboré par la ministre de la Justice, Mme L. Onkelinx, a été adopté au Parlement en juillet 2005.⁴

L'on a toutefois opté en faveur du maintien de la philosophie qui sous-tend la loi de 1965. Le projet tend, d'une part, à doter d'une assise légale des pratiques mises en place au cours des dernières années et, d'autre part, à instaurer certaines nouveautés en ce qui concerne la prise en charge du mineur ayant commis un fait punissable. A cet égard, la responsabilisation tant du jeune que de ses parents et la tentative d'apporter une réponse aux formes plus graves de délinquance juvénile, notamment en prévoyant de nouvelles mesures tout en conservant le dessaisissement⁵, voire à assouplir ce dernier⁶, constituent des tendances importantes.

Outre la loi relative à la protection de la jeunesse, il y a les sanctions administratives communales. En 2004, les communes ont vu leur responsabilité dans le cadre de la lutte contre la délinquance juvénile encore renforcée. La loi du 13 mai 1999 instaurant des sanctions administratives leur accordait déjà le droit de prendre des "sanctions administratives communales". Celles-ci doivent être conçues comme un instrument contre les nuisances et la criminalité légère.⁷ Ce texte s'intéressait déjà au phénomène des "nuisances". On sait à quel point la définition et la circonscription de la notion de « nuisances » se révèlent difficiles. Nous constatons toutefois que ce phénomène est souvent associé à la présence de jeunes dans l'espace public, en particulier à des jeunes « désœuvrés errant dans les rues ».⁸

A cet égard, le fait que depuis mai 2004 des mineurs puissent également faire l'objet, dès l'âge de 16 ans, de sanctions administratives communales constitue un élément important. La loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale

4. Projet de loi modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et à la prise en charge de mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction, Doc. 51 147/016.

5. Le dessaisissement constitue, dans le cadre du droit protectionnel des jeunes, une mesure d'exception qui peut avoir pour conséquence qu'un jeune âgé de plus de 16 ans au moment des faits soit jugé devant un tribunal pénal ordinaire plutôt que devant un tribunal de la jeunesse.

6. Pour plus d'informations à propos des derniers projets de réforme, voir le numéro thématique de la revue *Tijdschrift voor Jeugdrecht en Kinderrechten*, 2004/2, 5de jaargang, qui examine dans le détail le contenu de et les réactions à la note cadre de la ministre de la Justice, qui a constitué l'amorce de la dernière réforme.

7. Loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, MB du 10 juin 1999.

8. Voir un exemple pratique dans MULLENNERS, F., 'Overlast: een postmoderne kwaal' ("Les nuisances, une plaie postmoderne"), *Orde van de dag*, 2003 (24), 33-38

règlent l'alignement de cette nouvelle possibilité de "sanction" sur la loi de protection de la jeunesse.⁹

Nous n'explorerons pas cette piste de réflexion dans le détail vu qu'elle est en ce moment en pleine phase d'implémentation et qu'il existe encore beaucoup d'imprécisions sur le contenu de cette pratique. Nous souhaitons par contre mettre en exergue le caractère remarquable de cet alignement : il s'agit en l'occurrence d'un alignement d'une "sanction" au niveau communal sur un système de protection de la jeunesse dans le cadre duquel un jeune ne peut être "sanctionné".

Cela nous mènerait trop loin si nous devons donner une reproduction exhaustive du débat préalable et une explication de la Loi relative à la Protection de la Jeunesse et la possibilité de sanctions alternatives. Mais nous devons considérer les possibilités issues de ce débat dans le passé ainsi que les nouveaux développements dans la pratique qui se présenteront à l'avenir. Nous pouvons supposer que cette législation ne mette pas fin à la quête d'une réaction sur la délinquance juvénile.

La pratique

Il n'est pas toujours évident d'appliquer le cadre législatif dans la pratique, mais avec le temps le système a appris à mieux connaître ses défauts et ses imperfections. Ainsi, il y avait dans les années 80 un mécontentement croissant relatif aux mesures en vigueur, mesures que le Juge de la jeunesse avait à sa disposition.¹⁰ A partir de ce mécontentement s'est développée une prolifération d'expérimentations avec des alternatives. Ceci se faisait souvent dans le contexte du parquet, mais toujours en collaboration avec les juges de la jeunesse et les services policiers locaux (parfois ceux-ci ont des brigades spécialisées en matière de jeunesse ou une cellule délinquance des jeunes). Car finalement ce sont ces partenaires locaux qui déterminent la politique locale, ce en collaboration avec les organisations d'aide sociale. En somme, les différents parquets mettent en œuvre leur propre politique et examinent eux-

9. Loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale, MB du 25 juin 2004. Insertion d'un art. 37 bis dans la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse. Nous mentionnons également ici la possibilité de prendre des sanctions administratives dans le cadre de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, modifiée par la loi du 10 mars 2003. Dans le cadre de cette législation, les mineurs peuvent se voir infliger une interdiction administrative d'accès au stade dès l'âge de 14 ans.

10. Et principalement l'application d'un placement.

mêmes quelles sont les priorités à définir et comment on peut réagir de façon adéquate sur la délinquance juvénile. Ainsi sont nées une panoplie de mesures imposées par le parquet dans la pratique (par exemple, la pratique des parquets de Bruxelles et de Liège)¹¹.

Dans un premier temps, cette alternative consistait essentiellement en un service communautaire mais elle fut ultérieurement élargie, sous l'influence de l'idée du droit de réparation en tant que nouveau paradigme dans la lutte contre la délinquance juvénile, à la médiation et à la concertation de groupe dans une perspective de réparation, à des projets d'apprentissage, etc.

Des services (tels que ADAM, BAS !...) ont évidemment dû être mis sur pied dans plusieurs villes en vue de l'organisation de ces alternatives.

Outre cela, on essaye de trouver au niveau local à partir de l'expérience pratique une approche spécifique pour certains groupes-cibles¹² ou phénomènes spécifiques qui ne peuvent pas être résolus de façon efficace dans le cadre législatif existant.

Une tendance remarquable est entre autres l'attention croissante accordée à un "noyau dur" de jeunes, formé par un petit groupe de jeunes responsables d'un nombre élevé de l'ensemble des actes délictueux commis par les jeunes. Les jeunes appartenant à ce noyau dur sont souvent qualifiés de « multirécidivistes ». La mise sur pied de projets spécifiquement axés sur cette catégorie de jeunes constitue une conséquence logique de cette tendance (par exemple, 'De Overstap', 'U-Turn' à Anvers).

Un autre exemple est le projet 'assignation à résidence' à Anvers, créé à l'initiative du parquet d'Anvers en collaboration avec la police locale. Ce projet tend à endiguer la criminalité dans la rue. Une assignation à résidence implique que les jeunes sont contraints de passer une période limitée de leur temps libre à la maison. Il s'agit en l'occurrence de réduire la tentation de commettre de nouveaux faits délictueux.¹³ Le projet est actuellement lancé par d'autres zones de police également.

Un constat analogue peut être fait à propos des jeunes allochtones qui semblent, eux aussi, requérir une part importante de l'attention, à l'occasion de

11. L. RION, 2005, 219-228.

12. Pour plus d'informations et répartition des alternatives, voir GEUDENS, 2003a (Rapport: Vlaams beleid inzake jeugd delinquentie via www.osbj.be)

13. Pour plus d'informations, voir : WENDRICKX, M. en PAUWELS, F., 'Criminele jongeren onder huisarrest' ("Jeunes criminels assignés à résidence"), Tijdschrift Jeugdpermanentie, nr. 1, 3de jrg, 17-18.

diverses études consacrées à ce groupe spécifique. Ces groupes restreints requerront dès lors beaucoup d'énergie et de moyens.

Les jeunes qui vivent dans une situation d'éducation problématique¹⁴ peuvent être accueillis dans le cadre de l'Aide spéciale à la Jeunesse et d'autres organisations d'aide à la jeunesse déjà existantes. Le Tribunal de la Jeunesse n'intervient que dans certains cas exceptionnels¹⁵ ; selon le principe de la solidarité on essaye de garder ces jeunes autant que possible dans le circuit de l'aide extrajudiciaire (aide volontaire). Dans le cadre de l'aide sociale nous explorerons dès lors l'organisation d'Aide spéciale à la Jeunesse ainsi que l'évolution récente vers une aide intégrale à la jeunesse.

L'aide sociale extrajudiciaire

L'Aide spéciale à la Jeunesse en Flandre est organisée dans les Comités pour l'Aide spéciale à la Jeunesse et la Commission de Concertation. La Commission de Concertation constitue la conclusion de l'aide volontaire et peut être un maillon intermédiaire entre l'aide volontaire et l'aide forcée dans le cas d'une situation d'éducation problématique.

Dans le cadre de cet aperçu, le Comité pour l'Aide spéciale à la Jeunesse est de très grande importance. Ce Comité est composé d'un Bureau d'Aide spéciale à la Jeunesse et d'une cellule de prévention. Les missions consistent dans l'organisation d'assistance individuelle aux jeunes et le développement d'une prévention générale. Cette aide peut être organisée par les institutions d'Aide spéciale à la Jeunesse ou en dehors de celles-ci, mais on peut également faire appel à des institutions privées et des projets ou d'autres organisations d'aide sociale présentes dans le vaste réseau de l'aide à la jeunesse.

Surtout la mission¹⁶ relative à une prévention générale mérite notre attention. Ce sont les tâches qui – en fonction du souci de la problématique relative à l'aide sociale à la jeunesse – sont orientées plutôt sur les "secteurs divers" de la société. Cette tâche est prise en charge par les membres de la cellule de prévention. Ils s'occupent de la coordination, la concertation, l'information, l'encouragement et l'avertissement contre les facteurs qui gênent l'épanouissement favorable de la population des jeunes. En collaboration avec les autres éche-

14. Une situation dans laquelle l'intégrité physique, affective, morale, intellectuelle ou les opportunités d'épanouissement des mineurs sont mises en cause ; ce à cause d'événements particuliers, de conflits relationnels ou à cause des circonstances dans lesquelles ils vivent.

15. Seulement dans certains cas exceptionnels (si l'aide volontaire n'a pas réussi et en cas d'urgence) une situation d'éducation problématique paraîtra devant le tribunal de la jeunesse. Ces cas-ci nécessitent des mesures pédagogiquement forcées).

16. Voir www.osbj.be

lons de la société on essaye d'éliminer ou de limiter les facteurs négatifs et de favoriser les facteurs positifs. Le but des activités de prévention générale est d'éliminer les dysfonctionnements sociaux en vue d'augmenter le bien-être des mineurs d'une part et d'autre part de diminuer leur vulnérabilité sociale.¹⁷

Il est ressorti d'une recherche¹⁸ que les différentes initiatives de divers secteurs ou niveaux politiques ne (re)connaissent pas leurs positions réciproques et que les initiatives ne concordent pas. Il en résulte inefficacité, chevauchement et lacunes. En 1999 le Ministre de l'époque, M. Vogels, avait affirmé dans sa 'note politique sociale Aide spéciale à la Jeunesse' qu'il y a un besoin clair d'une politique générale commune en matière de prévention à l'égard des jeunes, qui permette de collaborer avec respect pour la position et la méthode de tous les acteurs concernés.¹⁹ La note souligne ainsi la nécessité pour chaque secteur ou institution de se profiler et de se positionner clairement. L'aide spéciale à la jeunesse est une des composantes de ce paysage de prévention. Les cellules de prévention des comités y ont donné suite entre autres en présentant un aperçu de la prévention générale de l'Aide spéciale à la Jeunesse dans la pratique. Les cellules de prévention définissent des priorités dans leurs propres plans politiques et organisent des projets divers en collaboration avec les différents partenaires locaux (par exemple, prévention d'absentéisme scolaire, prévention en matière de drogue).²⁰

La note donne des recommandations pour la rédaction d'un décret-cadre relatif à la participation générale des jeunes et souligne que la prévention générale en matière de jeunesse doit être organisée prioritairement de façon locale.²¹

L'aide intégrée à la jeunesse

Une deuxième initiative politique des autorités flamandes tendant à la mise en place d'une "aide intégrée à la jeunesse" mérite d'être signalée. Nous nous

17. Une théorie explicative dominante en Belgique est celle de la vulnérabilité sociale. Cette théorie repose sur l'idée maîtresse qu'une accumulation d'expériences négatives dans les contacts avec les institutions (essentiellement l'école, mais également la police et la justice) débouche sur une perspective sociale défavorable. Ces expériences produisent un impact psychologique, en ce sens qu'elles donnent lieu à des mécanismes de coping socio-psychologique spécifiques et à des caractéristiques psychologiques engendrant un risque de délinquance accrue. Pour plus d'informations, voir WALGRAVE, 1996, 33-53.

18. MELIS en GORIS, 1996

19. *Maatschappelijke beleidsnota Bijzondere Jeugdzorg*, session 1998-1999, 10 mars 1999

20. *Ministerie Vlaamse Gemeenschap-afdeling BJB, Comités voor Bijzondere Jeugdzorg, Algemene preventie in de praktijk van de bijzondere jeugdbijstand*, 2001.

21. En 2001 il y avait une première note de la cellule intersectorale de l'administration du Bien-Être. En ce moment ce développement est toujours en cours.

référons à cette initiative dans le cadre de la volonté de mettre en place une pratique analogue sur la voie d'une politique de sécurité intégrée.

Ce développement a été initié en 1998, par la *Maatschappelijke Beleidsnota Bijzondere Jeugdzorg* ("Note relative à une politique sociale en matière d'aide spéciale à la jeunesse")²² qui formule toute une série de recommandations politiques, élaborées sur la base des points d'achoppement relevés dans la pratique.

A cet égard, l'écheveau complexe de formules d'aide à la jeunesse constitue le principal problème. Différents secteurs en Flandre disposent de compétences, de structures, de stratégies et d'initiatives propres en matière d'assistance dans le cadre de la *Bijzondere Jeugdbijstand* ("L'aide spéciale à la jeunesse"). Ce morcellement engendre de nombreux problèmes : offres d'aide similaires, disparité des niveaux d'accès, absence de coordination, chevauchements et déficits en matière d'offre, climat de concurrence, etc. En vue de remédier à ces problèmes, un Plan stratégique d'aide intégrée à la jeunesse (*Strategisch Plan Integrale Jeugdhulpverlening*) a été établi. Ce plan a pour objectif majeur de « transformer l'aide aux mineurs, telle qu'elle est actuellement organisée, en une approche intégrée de l'aide, qui propose une assistance ou une aide « sur mesure ».²³

La note de politique sociale précitée comporte, outre l'analyse des problèmes et des recommandations à l'attention des acteurs de terrain, des indications quant à la manière dont cette mutation doit être opérée et mise en œuvre. Un processus politique a par ailleurs été défini.²⁴

Le processus préparatoire à la mise en œuvre de la nouvelle politique implique le co-pilotage (ou « co-apprentissage ») du processus d'élaboration et de mise en œuvre au départ de la pratique, notamment par le biais d'une structure de concertation, d'une part, et du lancement de projets pilotes et d'expériences, d'autre part.

Une structure de travail, constituée de trois unités essentielles – une commission centrale, les régions pilotes et les groupes de travail thématiques – a été mise sur pied.

22. *Maatschappelijke beleidsnota bijzondere Jeugdzorg, Vlaams Parlement 1998-1999, nr. 1354-I.*

23. Pour plus d'explications à propos de cette évolution, consultez le site www.jeugdhulp.vlaanderen.be

24. Pour plus d'informations, voir : K. KOSTER, "Integrale jeugdhulpverlening: schamiermoment in de jeugdzorg?" ("Aide intégrée à la jeunesse : moment charnière dans l'aide à la jeunesse?") in GRIETENS, H., VANDERFAEILLIE, J. & HELLINCKX, W., *Handboek jeugdhulpverlening, Leuven: Acco. In Press 2005.*

A ce jour, la pratique concrète de ce concept d'aide intégrée à la jeunesse s'est limitée à quelques expériences de terrain.

La phase préparatoire a été clôturée en 2004. Les expériences organisées dans les régions pilotes ont pris fin et les évaluations finales ont été préparées. Le 5 mai 2004, dans le cadre de l'aide intégrée à la jeunesse, le Parlement flamand a adopté deux décrets, à savoir le décret cadre relatif à l'aide intégrée à la jeunesse et le décret relatif à la position juridique du mineur dans le cadre de l'aide intégrée à la jeunesse.²⁵

Dès le départ, une planification stricte, scindant le processus de mise en oeuvre en plusieurs phases, a été prévue. Le processus s'achèvera fin 2008.²⁶

Comme nous l'avons déjà indiqué, la jeunesse est uniquement considérée comme un groupe cible distinct dans le cadre de la politique générale de sécurité. En d'autres termes, la jeunesse ne fait pas l'objet d'une politique spécifique, et ce, alors que des thèmes tels que la lutte contre la délinquance juvénile et les nuisances sont importants dans le discours sécuritaire et sont souvent directement associés à ce groupe cible spécifique.

Le volet "une meilleure intégration des groupes cibles" prévoit la possibilité de mettre sur pied des projets de prévention de la délinquance juvénile. Il s'agit là de l'unique mention explicite de la jeunesse.

Ainsi, les projets suivants, notamment, ressortissent aux contrats de sécurité et de prévention : les animateurs de plaines de jeux, le projet PAS (*Project Antwerpse straatkinderen* – "Les enfants des rues anversoises"), le projet Boys (prostitution de jeunes gens), les animateurs de quartier, l'activation des jeunes, l'accompagnement de parcours, les jeunes à risques, le projet vandalisme-violence-respect, le travail social spécifiquement axé sur les jeunes, l'élaboration d'un climat positif pour les sorties.²⁷

25. Le décret du 5 mai 2004 relatif à l'aide intégrée à la jeunesse, MB du 11 octobre 2004, et le décret du 5 mai 2004 relatif à la position juridique du mineur dans le cadre de l'aide intégrée à la jeunesse, MB du 4 octobre 2004.

26. Pour un aperçu plus complet de la planification, voir K. KOSTER, "Integrale jeugdhulpverlening: scharniermoment in de jeugdzorg?" in GRIETENS, H., VANDERFAEILLIE, J. & HELLINCKX, W., *Handboek jeugdhulpverlening*, Leuven: Acco. In Press 2005.

27. Plusieurs de ces projets sont également évoqués au point 5.1.1.

Les projets et leur évaluation scientifique

Dans cette dernière partie du texte, nous quittons l'approche chronologique pour une approche thématique dans le cadre de laquelle nous allons nous intéresser à l'évaluation des différentes initiatives politiques. Nous commenterons tout d'abord les évaluations scientifiques des grandes lignes politiques pour ensuite nous concentrer sur des projets plus spécifiques. Ainsi que nous avons pu le constater précédemment dans le cadre de cette étude, on observe une absence flagrante d'évaluations de la politique mise en œuvre. Cette lacune aura pour conséquence que la partie ci-après ne traitera plus de certaines initiatives politiques.

LES CONTRATS DE SÉCURITÉ ET DE PRÉVENTION

Dès le lancement des contrats de sécurité et de prévention, le bourgmestre, le chef de corps et, dans certains cas, un échevin (des Affaires sociales par exemple) sont investis de la responsabilité d'élaborer une politique de sécurité locale. En théorie, la politique de sécurité, qui résulte d'un consensus issu d'un débat entre différents partenaires locaux familiarisés avec le contexte local, devrait tenir davantage compte des besoins spécifiques. Le fonctionnaire de prévention assure la coordination des projets et le conseil communal consultatif de prévention, composé de divers acteurs concernés par la politique de sécurité et de prévention, rend des avis et exerce une surveillance. Dans la réalité toutefois il n'est guère question de la concertation multidisciplinaire et démocratique recherchée. Dans certains cas, le bourgmestre, faute de disposer de l'expérience et des connaissances requises, a laissé l'élaboration de la politique de sécurité et de prévention au chef de corps. La fonction de forum de discussion du conseil de prévention est décevante: le conseil ne rend que rarement des avis au bourgmestre et, dans le meilleur des cas, il est procédé à un échange d'informations. Il arrive que les conseils de prévention ne soient informés qu'a posteriori de la conclusion de contrats avec le pouvoir fédéral, de sorte que ses membres ne sont plus en mesure d'influer sur le contenu ni de proposer des modifications.

Le préambule des nouveaux contrats de sécurité et de prévention de 2002 prévoit un comité directeur constitué du bourgmestre, du chef de corps, du fonctionnaire de prévention, d'un évaluateur interne et d'un coordinateur administratif et financier, qui est chargé d'élaborer la politique intégrée de sécurité et de prévention locale. La création du comité directeur est censée remédier aux manquements du conseil de prévention. La question se pose toutefois de savoir si ce comité est de nature à apporter une réponse aux critiques dont fait l'objet le conseil de prévention, voire à le renforcer. Le pouvoir déci-

sionnel du comité est en effet resté ce qu'il était et sans doute ne va-t-il pas au-delà de la confirmation de décisions prises ailleurs. En outre, le comité est, moins encore que le conseil de prévention, un organe représentatif : en désignant des experts et des politiques, on fait clairement primer une politique de sécurité efficace sur une politique qui résulterait d'une concertation entre des partenaires divers et le citoyen.

La contractualisation et la décentralisation devaient permettre au pouvoir local de mieux tenir compte des problèmes locaux spécifiques à la lumière des sensibilités locales. Mais dans quelle mesure le pouvoir local dispose-t-il de la liberté de définir sa politique ? Des évaluations récentes montrent qu'il se borne généralement à adopter passivement les directives du pouvoir fédéral (ministre de l'Intérieur) et que les propositions des communes qui ne sont pas pleinement conformes à la philosophie du fédéral ne sont pas approuvées. Le pouvoir fédéral exerce une grande influence sur la teneur des contrats et l'apport et les réactions des autorités locales sont en outre restreints. Ce manque d'apport constitue le revers de la médaille de la contractualisation. D'une part, la forme du contrat fait dépendre financièrement le pouvoir local du pouvoir fédéral. Mais, d'autre part, en cas d'échec de la politique de sécurité, le principe de la responsabilisation inhérent à la philosophie des contrats engage non pas la responsabilité du pouvoir fédéral mais bien celle du pouvoir local qui supporte aussi les conséquences financières de cet échec (tarissement de la source de financement fédérale). La responsabilité qui va de pair avec la dépendance financière entrave l'apport d'idées locales propres et restreint l'espace de discussion entre les différents partenaires locaux et avec le citoyen. Cette prétendue liberté dans l'élaboration de la politique locale n'offre en réalité qu'une marge de manoeuvre très mince et les pouvoirs locaux n'ont guère la possibilité de se livrer à des expérimentations ou de s'autoriser des erreurs. Simultanément, le pouvoir fédéral s'en lave les mains : en reportant la responsabilité sur le niveau local, il renonce à identifier lui-même les causes de l'insécurité (du sentiment d'insécurité) et des problèmes de viabilité dans les villes et ne cherche plus à y remédier.

Outre un manque de concertation démocratique et la grande influence exercée par le niveau fédéral, on relève souvent, dans l'analyse de l'élaboration d'une politique de sécurité locale, l'absence d'une phase de préparation suffisamment longue au cours de laquelle on analyserait les problèmes et définirait les objectifs. Dès le tout début des contrats de sécurité, les projets ont été moins associés à des objectifs à réaliser qu'à des activités à déployer. Dans la plupart des cas, la mise en œuvre des projets n'était pas précédée d'une analyse des pro-

blèmes et tout plan de progression concret en était absent. Les projets étaient généralement axés sur des problèmes immédiats et il était souvent question d'un départ lancé où le traitement précédait souvent le diagnostic.

Le manque de préparation et de définition des objectifs s'explique, notamment, par l'absolue nécessité d'obtenir des résultats qui pèse de tout son poids sur les projets. Les contrats de sécurité constituaient en effet une réponse politique à l'inquiétude sociale. Dans certaines villes au climat politique instable, et plus particulièrement dans celle où l'extrême droite occupe une position forte (cf. Anvers), cette nécessité d'engranger rapidement des résultats était et reste plus forte que dans d'autres villes ou communes. Les décideurs locaux y ont opté pour des mesures destinées à fournir des résultats tangibles à court terme. Des projets axés sur la surveillance et sur le contrôle semblaient dès lors plus faciles à organiser que le développement de quartiers, l'intégration, etc. A la fin des années 90, ces mêmes critiques subsistent: les projets ne sont pas conçus en fonction d'études empiriques préalables mais résultent le plus souvent de choix politiques mettant l'accent sur des activités mesurables et visibles, et se limitent dès lors fréquemment au traitement des symptômes sans s'attaquer aux causes structurelles de la criminalité et de l'insécurité.

Le manque de préparation et de définition des objectifs à réaliser influe également sur l'évaluation des contrats de sécurité et de prévention ainsi que sur la politique de sécurité en général. En premier lieu, il manque une mesure zéro: les propositions de projet ne sont pas fondées sur des recherches scientifiques préalables concernant la situation mais constituent plutôt des choix politiques dictés par des problèmes concrets et urgents qui se posent à un moment déterminé. L'absence d'informations sur la situation avant la mise en œuvre des projets rend difficile toute comparaison avec la situation a posteriori, de sorte qu'il est impossible d'évaluer les effets de ces projets. Par ailleurs, on ne voit pas toujours clairement quels devraient être ces effets: souvent, la formulation des objectifs poursuivis par les projets est à ce point vague qu'elle en rend difficile l'évaluation, et plus particulièrement l'évaluation des effets. Il est très difficile, voire impossible, d'estimer l'incidence des projets sur la criminalité et/ou sur le sentiment d'insécurité.

D'aucuns avaient espéré en 1995, avec l'annonce du changement de dénomination des contrats de sécurité qui devenaient les contrats de prévention, que l'aspect "sécurité" serait moins dominant dans les projets et que de nouveaux partenaires se manifesteraient dès lors. Dans cette hypothèse, la politique de sécurité et de prévention aurait été progressivement intégrée à la politique urbaine. L'adjonction, en 1997, du volet rénovation urbaine aux

contrats a constitué une première amorce. Les contrats de société n'ont toutefois jamais vu le jour en raison du désintérêt de certaines instances et du manque de moyens financiers. Il en va de même pour l'apparition au niveau fédéral d'un ministre chargé de la politique des grandes villes, investi de la mission de coordonner les différents niveaux de pouvoir responsables de la politique urbaine. En réalité, il n'est guère tenu compte de ce ministre. Selon Goris le ministre indique clairement dans la note conceptuelle qui figure en annexe au Plan fédéral de sécurité, que la politique urbaine s'inscrit dans la politique de sécurité. L'ordonnateur de la 'ville viable' affirme n'avoir aucun problème à travailler sous la tutelle de celui de la 'ville sûre'. Concernant la coopération entre les différents acteurs, il est précisé que chacun considère l'autre comme un partenaire à part entière, que chacun doit s'occuper de son domaine et doit à cet effet connaître et respecter les tâches dont les autres s'occupent professionnellement. Il ne s'agit donc pas de muer le travail social en action de police mais de trouver des solutions à un problème social (celui de la sécurité dans les grandes villes) en additionnant nos savoir-faire. En adoptant ce point de vue, le ministre chargé de la politique des grandes villes cherche à s'opposer à l'instrumentalisation du social mais définir d'emblée le problème comme un problème de sécurité revient à fermer la porte à d'autres approches. Le problème social peut être défini autrement (par exemple : la pauvreté) mais le fait de ne pas le préciser fait peser une hypothèque sur l'autonomie du social. Le ministre flamand de la Politique urbaine considèrerait lui aussi la sécurité comme le point de référence pour l'approche d'autres problèmes sociaux. La qualité de l'habitat, l'emploi local, la promotion de la cohésion sociale et du sens civique sont des conditions annexes à la sécurité.

Commentaire de quelques projets...

Ainsi qu'il a été dit, le contrat de prévention et de sécurité comprend actuellement six volets, où figurent des projets qui ont trait à huit phénomènes dominants. Nous allons montrer ci-après que les méthodes de prévention mises en oeuvre diffèrent d'un phénomène à l'autre. Il a été procédé à l'analyse de quelque vingt-cinq projets de différents contrats de sécurité et de prévention dont il est rendu compte des principaux résultats.

Un premier phénomène qui fait l'objet d'une attention soutenue dans les "contrats" est la criminalité objective. Nous désignons par là les faits constitutifs d'infractions au code pénal. Cette attention se traduit concrètement par la mise en évidence de formes visibles de petite criminalité, comme le vol de bicyclettes, le vol à la tire, le vol à l'étalage, etc. et, dans une moindre mesure, de formes visibles de criminalité grave (à l'exception des cambriolages). Il s'agit en

l'espèce de 13 des 25 projets sélectionnés. Là encore, une distinction peut être établie entre les projets qui visent à réduire, pour certains groupes vulnérables, les risques de poser des actes criminels (cinq projets) et ceux qui visent à réduire les possibilités de se livrer à de tels actes (huit projets). Le premier groupe est celui des projets de prévention sociale comme le *Project Antwerpse straatkinderen* (Projet anversois pour les enfants des rues), le *Citycoaching*, le *Project betere integratie migranten* (projet pour une meilleure intégration des immigrants), etc. Il s'agit en l'espèce d'une prévention du type "développemental", qui consiste à prévenir une potentialité criminelle en aménageant des lieux d'accueils, en proposant une école des devoirs, en agissant directement là où se posent les problèmes, en administrant des soins médicaux, etc. Certains de ces projets sont également axés sur la prévention de type "community" qui vise à accroître la communication et à sensibiliser le citoyen. Les projets qui cherchent à réduire les tentations de se livrer à des actes criminels recourent davantage aux méthodes de prévention situationnelle comme le recours à des fonctions de surveillance préventive (les agents de sécurité, les vigiles urbains et les vigiles d'observation), le soutien d'un réseau d'information sur les délits dans les magasins, la mise en œuvre de mesures technopréventives (enregistrement des numéros des clés d'habitations, enregistrement de bicyclettes, mesures de sécurisation d'habitations, etc.), la sensibilisation des citoyens à la prévention des vols à la tire, l'offre d'une surveillance des habitations en cas d'absence, etc. Le groupe cible se compose d'auteurs et de victimes potentiels. La méthode de la *target-hardening* y occupe une place prépondérante.

Un deuxième thème dominant dans les contrats de sécurité et de prévention est celui de la criminalité subjective ou du sentiment d'insécurité. 13 des 25 projets sélectionnés sont directement axés sur ce phénomène. Les méthodes de prévention mises en œuvre sont plutôt situationnelles (dix projets), comme le recours aux agents de sécurité, aux vigiles urbains et aux vigiles d'observation qui exercent une surveillance préventive, récoltent – reçoivent – et transmettent des informations, et la sensibilisation des citoyens à la prévention de la victimisation. Par ailleurs, il est également recouru à des F.O.X. pour créer une fonction d'exemple en matière de comportement responsable lors de sorties, et assurer la médiation entre les jeunes, les exploitants de café et les riverains. Il y a également les stewards « transports en commun » qui officient sur les lignes à risques des transports en commun (à l'exception des trains) pour prévenir les comportements inappropriés ou les actes criminels. Un dernier exemple est celui des antennes mobiles de quartier qui permettent aux citoyens d'exposer leurs problèmes et de poser leurs questions aux assistants de prévention et aux fonctionnaires de la police locale. Outre ces méthodes de

prévention situationnelle, trois projets visent à remédier au sentiment d'insécurité par une approche sociale préventive, à savoir la *stedelijke buurtwerking* (animation urbaine de quartier), le projet pour une meilleure intégration des immigrants et la médiation en matière de dommages.

Il est remarquable de constater que seulement trois des projets axés sur la criminalité subjective ne sont pas utilisés pour lutter contre la criminalité objective. Deux projets, *buurtregie* (régie urbaine) et *buurt aan de beurt* (au tour du quartier) concernent l'approche des nuisances physiques (exemples : graffitis, vandalisme, débris non ramassés, etc.). Le troisième projet est celui du *stedelijke buurtwerking* (animation urbaine de quartier), un projet social préventif axé sur les nuisances sociales. Dans le cadre du schéma dominant en Belgique en matière de sécurité, on persiste à appréhender les sentiments d'insécurité par l'approche de la criminalité objective, malgré la critique permanente des milieux scientifiques qui soulignent l'absence de toute relation entre les deux phénomènes.

Dans le cadre des contrats de sécurité et de prévention, de nombreux projets ont trait à la maîtrise et à l'enrayement des nuisances physiques qui constituent un troisième thème dominant. Il s'agit de 11 projets sur 25. Il est opté, dans le cadre des projets qui mettent en œuvre une méthode de prévention situationnelle, en faveur de la répression et de la maîtrise des nuisances physiques, de l'organisation d'une surveillance fonctionnelle préventive exercée par les vigiles d'observation, les vigiles urbains, les agents de sécurité et les stewards des transports publics. Il est par ailleurs recouru avec les surveillants de quartier et dans le cadre du projet *buurtregie* (régie de quartier) à ces mêmes fonctions de surveillance pour constater des problèmes de nuisances physiques, collecter des informations et les transmettre aux services communaux compétents. La sensibilisation en matière de nuisances physiques relève également des tâches inhérentes à toutes les fonctions de surveillance ainsi que de la mission de la régie de quartier, du projet *buurt aan de beurt* et des F.O.X.²⁸ à proximité des lieux de sortie. Les agents de sécurité peuvent procéder à de petites réparations et vérifier le fonctionnement d'appareils, de jeux pour enfants, etc. Les surveillants de quartier s'assurent que les citoyens observent les règlements communaux concernant les nuisances physiques.

Trois projets visent à accroître la communication entre les citoyens et à renforcer les contrôles sociaux informels entre citoyens pour ce qui est des nuisances physiques, à savoir les projets *buurtregie* et *buurt aan de beurt* et les F.O.X.

28. Fuiven zonder overlast is extra (Faire la fête sans provoquer de nuisance, c'est extra).

Les onze projets, à l'exception de la surveillance de quartier, agissent par ailleurs aussi sur la criminalité subjective ou sentiments d'insécurité. Soit cette approche des nuisances physiques et des sentiments d'insécurité est délibérée, soit on pressent qu'en s'attaquant aux nuisances physiques on pourra également atténuer les sentiments d'insécurité. Quatre projets ne sont pas mis en oeuvre pour réprimer la criminalité objective. Le *Boysproject* est un projet de prévention sociale qui défend les intérêts de jeunes prostitués masculins et dans le cadre duquel la prévention ou la maîtrise des nuisances physiques ne constitue qu'un objectif secondaire. Les trois autres projets, à savoir la surveillance de quartier, la régie urbaine et *buurt aan de beurt* ont été explicitement conçus pour faire face au problème des nuisances et plus particulièrement des nuisances physiques.

Un dernier phénomène dominant concerne le problème des nuisances sociales (conflits de voisinage, entre groupes de population, entre générations, etc.). Comme pour les criminalités objective et subjective, 13 des 25 projets sont axés sur ce phénomène. Il est également recouru en l'espèce à une combinaison des méthodes de prévention situationnelle et des méthodes de prévention sociale, les secondes constituant la majorité. Cinq projets tendent à renforcer le contrôle social informel, à augmenter la cohésion sociale, à améliorer la communication entre les citoyens et à sensibiliser ce dernier et à le diriger vers d'autres instances (il s'agit donc de « community prevention »). Les animateurs de plaine renforcent également le contrôle social informel, exercent une surveillance, collectent des informations et signalent les problèmes de nuisances sociales. Des projets tels "Project Antwerpse straatkinderen" et "betere integratie van migranten" mettent l'accent sur leur groupe cible en cherchant à les prémunir contre les dangers de notre société en leur proposant l'accueil, l'offre d'activités de loisirs, d'écoles de devoirs, de soins médicaux et psychiques, etc. Par ailleurs, trois projets visent à lutter contre les nuisances sociales sur la base d'une méthode de prévention situationnelle, comme la surveillance préventive fonctionnelle, la constatation et le signalement aux instances compétentes de situations de nuisances sociales et la sensibilisation des citoyens. Huit projets sur treize sont parallèlement mis en oeuvre dans l'approche des nuisances physiques, à savoir les fonctions de contrôle, le projet *buurtregie* et le projet *betere integratie van migranten*. Enfin, neuf projets destinés à lutter contre les nuisances sociales servent aussi dans la lutte contre la criminalité objective.

LA SÉCURITÉ INTÉGRALE

A ce jour, “la politique intégrale de sécurité” telle qu’elle a été présentée n’a pas réussi à s’imposer en Belgique. L’une des raisons majeures en est la complexité de la structure de l’Etat belge et la résistance que suscite l’immixtion du fédéral. Une seconde raison réside dans un des fondements de la politique: en abordant les problèmes par le biais d’une chaîne, on ne peut pas identifier les responsables de l’échec d’une approche. Et puisqu’il n’y a pas de responsable final, nul ne saurait être mis en cause quant au résultat final.

L’implication des secteurs du bien-être, notamment, semble aller à l’encontre de l’image d’un Etat policier répressif mais certains faiseurs d’opinion craignent que, par cette approche intégrale, l’Etat sécuritaire n’investisse notre société de manière plus occulte. En tant qu’ordonnateur de la politique de sécurité, le ministre de la Justice indique ce qu’il attend des autres niveaux de pouvoir. La question est de savoir dans quelle mesure les autres ministres fédéraux et les communautés et régions se sentent appelés à inscrire leurs options politiques dans la politique intégrale de sécurité. Les autres niveaux sont-ils suffisamment forts pour faire valoir leur propre conception et délimiter les domaines qui sont les leurs? En ce qui concerne plus particulièrement le niveau urbain, dans quelle mesure les différents domaines de la politique urbaine s’inspirent-ils du problème de la sécurité?

Le niveau fédéral attend aussi du niveau urbain qu’il élabore une politique intégrale de sécurité où tous les partenaires soient disposés à s’inscrire de manière responsable dans la logique de la politique de sécurité intégrale. Les partenaires sont tant les autorités administratives et judiciaires que les citoyens et le monde économique local (concepteurs de projets, banques, entreprises de gardiennage et de sécurité). Mais, pas plus qu’au niveau fédéral, cette approche intégrale et intégrée ne va pas de soi au niveau local.

L’absence même de débat démocratique et multidisciplinaire dans l’élaboration de la politique locale de sécurité et de prévention montre que l’approche intégrée ne peut être considérée comme une évidence. On constate très vite à l’examen du contenu des projets de contrats de sécurité et de prévention que la surveillance et le contrôle prédominent. Des études menées vers le milieu des années 90 ont permis de constater que c’est dans le cadre de projets de surveillance (agents auxiliaires, surveillants de quartier, assistants de police civils, ...) que le pourcentage le plus important des effectifs a été mobilisé, par comparaison avec d’autres formes de projets (aide aux victimes, *city-coaching*, ...) ou encore que le recrutement de ce personnel a permis d’accroître la surveillance (vigiles urbains). L’accent mis sur la surveillance a fait

évoluer la politique dans le sens de la maîtrise de la problématique et de la neutralisation de comportements indésirables plutôt que du développement de quartiers et de l'approche structurelle des problèmes sous-jacents. Selon les chercheurs, cette accentuation de la fonction de surveillance s'explique d'une part par la définition vague des objectifs au niveau fédéral et d'autre part aussi par la pression que subit le pouvoir local soumis à la nécessité d'engranger des résultats. Ce dernier s'efforce de pallier imprécision, incertitude et pression politique en retenant des projets qui ne requièrent guère de préparation et produisent des résultats tangibles dans l'immédiat, des critères auxquels satisfont les projets de surveillance et de contrôle.

LE PARTENARIAT

L'accentuation des stratégies de maîtrise et de contrôle pénalise également l'idée de partenariat qui sous-tend l'approche intégrée. Dès le début des années 90, le discours sur la politique de sécurité considère que chacun – et donc aussi le citoyen pris individuellement – doit assumer sa responsabilité et contribuer ainsi à une société plus sûre. Cette thèse se renforcera tout au long de la décennie. Dans la pratique toutefois, les projets issus de la concertation et du consensus entre les ordonnateurs des projets, les responsables de leur mise en œuvre et la population locale ne produisent guère de résultats. Le citoyen n'est que rarement associé à la définition de la politique et lorsque des tentatives sont entreprises dans ce sens, tous les groupes de la population ne sont pas entendus ou les observations critiques sont ignorées. Les autorités, fédérales comme locales, préfèrent recourir à des 'professionnels' pour l'élaboration et l'exécution de la politique. Les chercheurs parlent 'd'ingénierie sociale' : il s'agit de la conception selon laquelle un seul et même programme standard conçu de manière professionnelle permet de tout résoudre. L'on estime que seul le consensus peut déboucher sur une politique de sécurité efficace, de sorte que certaines opinions qui dérogent à ce principe sont ignorées. Ce fonctionnement pragmatique et managérial est également alimenté par la montée de l'extrême droite: par l'approche professionnelle, les autres formations politiques veulent montrer qu'elles prennent la sécurité au sérieux.

La coopération et l'harmonisation entre les différents 'professionnels' ne sont pas davantage une évidence. Et lorsque la coopération existe, elle est généralement informelle et ne s'inscrit pas dans une approche intégrale. Des recherches ont montré que les acteurs éprouvent plus particulièrement de grandes difficultés à se positionner par rapport à la police. Ce positionnement est d'autant plus malaisé lorsque les projets sont mis en œuvre au sein de la police ou d'un service social existant de la ville. Les projets se situant générale-

ment à la périphérie de ces organisations ou services, la philosophie qui les imprégnait ne s'est pas propagée jusqu'au cœur-même de ceux-ci. Au contraire, la culture inhérente à ces organisations ou services a largement influé sur le fonctionnement des projets et la structure rigide et sclérosée de l'organisation, en particulier dans le cas de la police, en a souvent entravée l'exécution.

LA POLICE

La police elle-même occupe une place particulière dans la politique de sécurité urbaine. Jusqu'en 2002, les contrats comportaient toujours un volet policier tendant tout particulièrement à accroître la visibilité de la police dans la ville, d'une part, et à améliorer le contact avec le citoyen, d'autre part (exemple: amélioration de l'accueil). C'est dans le cadre de ce volet aussi qu'a été conçu le "Community Oriented Policing". Des critiques laissent entendre que ce nouveau modèle policier ne serait pas tant destiné à initier une nouvelle forme d'action policière mais constituerait plutôt un slogan visant à restaurer l'image de la police. Les réformes ont incontestablement eu un effet positif sur le service offert par la police. Mais la modernisation a surtout porté sur les services d'intervention et de recherche et dans une mesure beaucoup moins importante sur le travail de quartier. Malgré le souci de rendre la police plus proche du citoyen, c'est surtout la fonction répressive qui a été renforcée.

La réforme de la police de 2000 n'a pas été sans conséquences pour la politique de sécurité et de prévention locale. La police est aujourd'hui organisée en 196 zones qui regroupent souvent plusieurs communes. Des contrats de sécurité et de prévention sont conclus avec les communes et portent dès lors parfois sur une partie d'une zone. Les acteurs responsables de la politique en matière de police ne sont alors pas les mêmes que ceux qui s'occupent de la politique de prévention dans la ville ou dans la commune et les champs d'activité des deux domaines politiques ne coïncident plus. L'idée d'une politique de sécurité et de prévention intégrale au niveau local et l'harmonisation des activités de police et des initiatives de socio-prévention s'avère plus difficile encore qu'avant la réforme de la police. L'entérinement d'anciennes structures de concertation (conseil de prévention) et l'introduction de nouvelles constituent en réalité des tentatives empreintes de naïveté pour mettre en place une politique locale de sécurité intégrée.

A la suite de la réforme des polices en 2002, le volet policier des contrats de sécurité et de prévention a été biffé. C'est une bonne chose aux yeux de certains parce que la confusion est ainsi évitée entre la logique de la police et celle de l'action sociale. Pour d'autres, la réforme de la police et la disparition du

volet qui la concerne constituent la confirmation de la fracture qui n'a jamais cessé d'exister entre la police et les acteurs de la prévention. En outre, cette séparation hypothèque l'idée d'une 'Community Oriented Policing'. La philosophie de la COP repose sur le partenariat et la concertation avec la 'collectivité' mais la nouvelle structure des polices et la réforme des contrats de sécurité et de prévention ont rendu cette coopération moins évidente que jamais

LES NOUVELLES PROFESSIONS

Au cours des dix dernières années, on a assisté, sous l'effet des nouvelles formes de contrats, à une inflation de professions inédites dans le domaine de la sécurité, principalement en Flandre et dans une moindre mesure seulement en Wallonie et à Bruxelles. Outre une croissance anarchique de dénominations nouvelles recouvrant souvent les mêmes fonctions, on note une grande variété de structures et de formes de mise en oeuvre. Le mode de structuration dépend des autorités et des institutions qui prennent l'initiative de créer la fonction. En dehors de certaines fonctions nouvelles au sein de la police et des services privés de gardiennage, il n'existe de cadre normatif que pour les vigiles urbains, les surveillants mandatés, les agents de sécurité et les stewards mobilisés lors des rencontres de football.

On trouve dans toutes sortes de projets des professions nouvelles que l'on peut représenter sur une ligne dont les extrémités sont occupées l'une par le type 'entièrement axé sur la sécurité' et l'autre par le type 'entièrement axé sur l'aide sociale'. Les professions que l'on retrouve à l'extrémité occupée par le social appréhendent l'action sécuritaire tout au plus comme un produit dérivé de leur activité sociale. Elles agissent sur la base d'une approche catégorielle caractéristique de l'aide sociale. Lorsqu'elles sont amenées à coopérer avec des professions à vocation exclusivement sécuritaire, de fortes frictions naissent de la différence d'orientation par rapport au rôle que la « sécurité » est appelée à jouer dans le développement de projets et d'actions.

Des fonctions de coordination ont été créées en dehors des professions qui opèrent sur le terrain. Les acteurs de ces professions ont généralement de la sécurité une conception intégrale. Ils ressentent l'action catégorielle déployée pour résoudre les problèmes comme une entrave majeure à la notion d'intégralité. La coopération entre les fonctions situées aux extrémités de la ligne continue rend dès lors les partenariats plus difficiles. Il est remarquable de constater que les travailleurs sociaux occupent plutôt une position centrale, entre les deux extrêmes, et se distinguent de la sorte par un manque d'identité et l'imprécision des rôles qu'ils sont appelés à jouer.

LES NUISANCES

Ainsi qu'il a été dit précédemment, le législateur et le gouvernement fédéral ont choisi de définir les nuisances en termes vagues. L'étude d'un cas donné d'expérience et d'approche des nuisances dans une ville de taille moyenne a fait apparaître de grandes différences dans la définition des nuisances chez les fonctionnaires interrogés. Un phénomène donné sera qualifié de nuisance par la police, cependant que les acteurs du secteur social y verront une forme d'intolérance chez le citoyen. Outre la différence dans la définition du problème, on relève des tensions à propos de la manière dont il convient d'intervenir. Bien que toutes les parties admettent qu'il y a parfois lieu d'agir plus énergiquement face aux nuisances, les acteurs à vocation plus sociale se montrent réticents. Les différences de point de vue rendent considérablement plus difficile une approche intégrée du phénomène des nuisances.

LES RIQ (RÉSEAUX D'INFORMATION DE QUARTIER)

On peut chercher à répondre au problème de la sécurité par une politique de type *top-down* ; en Belgique, on a également observé une approche du type *bottom-up*. A la suite de cambriolages en série et du mécontentement suscité par l'action de la police, des citoyens ont décidé en divers endroits en Flandre d'organiser un système de contrôle dans leur quartier. Les autorités ont réglementé ces initiatives dans les plus brefs délais, craignant que le citoyen ne prenne le droit en main. Des travaux d'étude montrent qu'il y a non seulement une grande différence dans le nombre de Riq (réseaux d'information de quartier) selon les régions mais aussi que la motivation des citoyens à constituer un réseau est variable. Un problème de criminalité objectivement avéré, un sentiment d'insécurité plus diffus ou encore l'encouragement par la police de la création d'un réseau donneront lieu à la mise en place de réseaux très différenciés. On peut généralement répartir les acteurs d'une structure de coopération en catégories, avec le membre d'un Riq plutôt passif (un client de la police, un consommateur de sécurité) par rapport au(x) responsable(s) du Riq (citoyen ordinaire mais militant de la sécurité, qui remplit souvent une fonction de représentation pour les autres). En dehors des véritables militants, la plupart des membres de ces réseaux adoptent une attitude attentiste, consomptive. Les citoyens adhèrent à de tels réseaux dans l'espoir de jouir de l'attention exclusive de la police. Et lorsqu'ils jugent insuffisante l'attention que la police consacre au réseau, leur motivation régresse. En Flandre, où les Riq existent depuis plus longtemps et sont tous issus d'une autre association, la mission des réseaux se limite à leur fonction essentielle. Le réseau ne joue aucun rôle dans la cohésion d'un quartier, cette dernière fonction étant déjà assumée par l'association qui lui a donné naissance.

LE PRIX BELGE DE PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ

Cette dernière partie sera consacrée à une série de projets qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation, mais dont la valeur a été jaugée dans le cadre d'un système de jury et qui ont été retenus pour le Prix belge de Prévention de la criminalité. Ce concours est ouvert à tous les projets belges qui, d'une manière ou d'une autre, ont trait à la prévention de la criminalité. Il vise à récompenser des initiatives concrètes, créatives et innovantes pour la contribution importante qu'ils apportent dans la lutte contre ce qu'on appelle communément la "criminalité de quartier".

1. Anvers : aide aux victimes mineures de la prostitution masculine et réintégration de celles-ci. Il s'agit du *Boysproject*. Le projet, qui relève du contrat de sécurité et de prévention de la ville d'Anvers, existe depuis 2002. Il s'adresse aux prostitués masculins de catégories d'âge et de nationalités différentes. En raison de leur histoire et de leurs activités, les intéressés risquent fort de verser dans la criminalité. Le projet leur offre un lieu d'accueil et leur propose l'*outreaching*. Il vise à éloigner autant que possible les jeunes de la rue et à leur apporter des solutions de rechange à leur mode de vie (le sport comme substitut à la violence et à l'agression). Le projet prend également en charge la santé des jeunes en les invitant à se soumettre à des contrôles médicaux. Enfin, le *Boysproject* cherche, dans le cadre de discussions de groupe, à inculquer aux jeunes des valeurs et des normes qui ne faisaient pas partie de leur éducation.

2. Zone de police HEKLA : projet relatif au rôle de médiateur du juge de paix dans des conflits familiaux ou de voisinage, à savoir le projet PRORELA. Le projet a pour objet le recours à la fonction de conciliation du juge de paix dans l'aplanissement de conflits entre personnes majeures, qui sont à l'origine ou sont la conséquence d'un délit. On songe essentiellement en l'espèce aux conflits relationnels et aux délits dont l'incidence sociale est limitée et pour lesquels la victime ne réclame que la réparation du dommage subi. La conciliation organisée par le juge de paix vise à résoudre définitivement et intégralement le litige qui est à l'origine du délit ou à faire réparer le dommage consécutif au délit. Le service de police informe le plaignant de la possibilité de soumettre le litige à la conciliation du juge de paix. En cas d'accord, le plaignant complète une formule par laquelle il donne son autorisation. Cette formule est transmise au juge de paix et le greffier convoque les intéressés. Le juge de paix reçoit les parties et procède à la médiation et/ou à la conciliation. Le greffier transcrit l'accord entre les parties dans un procès-verbal. Le service de police est informé de l'existence

ou non d'un accord, clôt le dossier et le transmet au parquet. Celui-ci conserve sa compétence discrétionnaire en ce qui concerne les poursuites.

La politique de sécurité urbaine en Belgique : vue des experts et conclusions

Les experts belges sont deux collaborateurs de la politique urbaine qui travaillent dans deux villes flamandes: l'un est évaluateur interne de contrats de sécurité et de prévention (dans le texte 'collaborateur de la politique de prévention') et l'autre travaille dans une cellule de régie urbaine qui organise la politique à l'égard de jeunes à risques et de la criminalité juvénile (dans le texte 'collaborateur de la politique jeunesse').

Par ailleurs, nous avons également contacté deux personnes spécialisées en sciences sociales: l'un est un professeur spécialisé dans des thèmes de sécurité et a en particulier de l'expérience concernant la police (dans le texte 'scientifique social'), l'autre est un philosophe culturel qui a de l'expérience dans l'étude des dynamiques urbaines (dans le texte 'philosophe culturel').

Les collaborateurs de la politique urbaine abordent les questions sous l'angle de leurs propres expériences et font généralement référence à des situations et problèmes concrets auxquels ils sont confrontés régulièrement. Les scientifiques sociaux, au contraire, ont répondu aux questions d'une manière plus contemplative.

Les questions cruciales des deux collaborateurs de la politique urbaine peuvent être résumées à une série de zones de tension qui contrecarrent la cohabitation dans la ville: tensions interethniques et tensions entre générations, tensions causées par les différentes fonctions urbaines et tensions dans les quartiers défavorisés.

Tensions interethniques

Un premier thème important dans la politique urbaine est constitué par les tensions interethniques. Le philosophe culturel confirme également que la situation multiculturelle dans une ville mène à une série de problèmes d'ordre public.

Beaucoup d'attention est accordée aux problèmes de cohabitation entre *habitants du quartier* et plus spécialement aux conflits entre allochtones et autochtones. Il est fait appel à des travailleurs sociaux d'origine allochtone (Turcs et Marocains) pour collaborer à et mettre sur pied une médiation avec des organisations allochtones existantes via la médiation interculturelle. Suite

à la globalisation, la plupart des grandes villes sont confrontées, ces dernières années, à un groupe de plus en plus important de réfugiés et illégaux venant d'Europe de l'est. Ces nouveaux venus créent de nouveaux conflits de cohabitation avec les habitants du quartier déjà présents tant autochtones qu'allochtones 'classiques' (Turcs, Marocains).

Ce mix multiculturel se retrouve également dans les *groupes à problèmes 'traditionnels'* comme les jeunes, les squatters et les toxicomanes. Le groupe à problèmes des jeunes est fortement représenté dans les commentaires sur les zones de tension entre générations. *Squatter* par idéalisme a totalement disparu, les gens squattent par nécessité sociale. On trouve parmi les squatters un groupe de jeunes autochtones ayant un passé institutionnel, une situation éducative problématique et une consommation de stupéfiants risquée. Mais de plus en plus de réfugiés et d'illégaux recherchent également des squats. Ces nouveaux venus se retrouvent aussi depuis peu sur la *scène des stupéfiants* : des immigrants qui sont arrivés avec de bonnes intentions et de grands espoirs, mais qui sont désillusionnés et qui aboutissent dans le milieu des stupéfiants. En plus de ce nouveau groupe de toxicomanes, les travailleurs de quartier remarquent que les groupes cibles les plus connus ne sont plus présents de manière visible dans les rues ou les quartiers, mais se rencontrent dans des 'sites' protégés à l'intérieur de maisons. D'après le collaborateur de la politique de prévention, les stupéfiants resteront toujours un thème important, mais les personnes travaillant dans le domaine des stupéfiants doivent rester vigilantes et adapter leur approche et/ou groupe cible à de nouvelles tendances.

Tensions entre générations

Une deuxième zone de tension identifiée par les deux collaborateurs de la politique urbaine est constituée par les tensions entre les jeunes et les autres habitants de la ville.

Tous deux pensent que la limitation de l'espace est une cause importante de conflits entre générations. Dans une ville, on manque de toute manière d'espace, cela vaut pour tout le monde, mais cela constitue surtout un problème pour les jeunes. Les jeunes qui 'glandent' sont souvent considérés comme menaçants par les 'plus âgés'. L'imposition d'une 'interdiction de rue' répressive ne constitue pas une option aux yeux des deux collaborateurs de la politique urbaine : les jeunes doivent avoir leur mot à dire et leur place mais, simultanément, leur présence ne peut pas créer de frictions chez d'autres habitants. La politique urbaine doit accorder plus d'attention à l'espace libre et veiller à prévoir un espace adéquat pour chaque classe d'âge et chaque phase de la vie.

Un thème extrêmement important dans la vie des jeunes est *l'enseignement* : ils passent la majeure partie de leur journée à et autour de l'école. Des

problèmes comme la *fatigue scolaire* et l'*absentéisme scolaire* méritent la plus grande attention. L'école buissonnière constitue un problème important, particulièrement dans un contexte urbain: l'anonymat de la (grande) ville et l'offre d'activités extrascolaires facilitent en effet l'absentéisme scolaire. Un des objectifs principaux dans la lutte contre l'absentéisme scolaire est la réduction du nombre de décrochages scolaires: il n'y a que par la formation et l'obtention d'un diplôme final que les jeunes peuvent accroître leurs chances sur le marché légal de l'emploi. C'est surtout le nombre d'allochtones obtenant ce diplôme qui diminue chaque année et accroît le risque qu'ils aboutissent dans l'économie informelle et illégale.

Tensions autour des fonctions urbaines

Les villes comprennent nombre de fonctions différentes: habitat, travail, sortie, scolarité, culture, ... Le caractère multifonctions de la ville mène souvent à des tensions entre groupes (habitants, navetteurs, touristes, étudiants, ...) et quartiers (quartiers du centre, quartiers résidentiels, zones industrielles, ...). Tant sur le plan préventif que sur le plan de la médiation, on essaie de trouver un équilibre entre ces fonctions. Dans certaines villes, on a même créé de nouvelles professions pour ce faire. Un exemple en est le *coach horeca* qui recherche un équilibre entre habiter et sortir.

Tensions dans les quartiers défavorisés

D'après le collaborateur de la politique de prévention, la recherche d'un *environnement de qualité* constitue une préoccupation importante dans la plupart des villes belges: allant de petites interventions physiques à d'importantes rénovations de quartiers. L'attention est surtout tournée vers les quartiers défavorisés où les différentes zones de tensions se manifestent fortement: maisons et rues taudisées, espace réduit, tensions entre les différentes communautés et groupes d'âge, ... Le travail de quartier joue un rôle important dans l'identification des problèmes dans les quartiers et les travailleurs de quartier encadrent souvent les habitants lors de rénovations de quartier importantes.

D'après le collaborateur de la politique de prévention, l'attention va surtout aux délits visibles et publics. Dans l'optique de la politique urbaine, on travaille autour d'infractions comme la corruption, le travail illégal, la prostitution, l'exploitation, la traite des êtres humains, la criminalité en col blanc, la criminalité fiscale, ... mais elles ne font pas partie des tâches du service de prévention. Sur le plan préventif, l'attention va, tant à des délits de violence (violence au sein de la famille, entre jeunes, vols avec violence et hooliganisme), qu'à des délits patrimoniaux (cambriolages, vols à la tire et vols en magasins).

Le scientifique social voit surtout un problème dans la concentration de formes fréquentes de criminalité dans les *quartiers du centre des villes*. Par ailleurs, il commente le concept de '*nuisances*' qui est utilisé à tort et à travers et qui est finalement une donnée très subjective. Il existe en outre une grande diversité dans la perception comme nuisances de situations et comportements. Il relie également l'attention accordée aux nuisances à l'intolérance croissante dans la société actuelle. En ce qui concerne la maîtrise de la criminalité et autres phénomènes d'insécurité, ce scientifique social remarque qu'il y a une augmentation exponentielle d'*espaces semi-publics et/ou semi-privés* qui va de pair avec une *privatisation* croissante de la fonction de police. Le philosophe culturel souligne surtout le développement de '*zones no-go*' : quartiers où les acteurs politiques et la police ne peuvent et/ou n'osent plus aller.

A propos de la politique actuelle

Dans la ville du collaborateur de la politique de prévention, on ne recherche pas de gestion structurelle intégrale de la sécurité. Il n'y a, en d'autres termes, pas de plan local de sécurité qui chapeaute le plan policier, le plan urbain de prévention et éventuellement d'autres plans politiques (logement, politique sociale, enseignement...). On s'en tient principalement encore au style des années 90 : *fonctionnement* plutôt *intégré* qu'intégral, c'est-à-dire que, pour des problèmes et thèmes concrets, tous les acteurs concernés s'asseyent autour d'une table pour effectuer une analyse du problème et se concerter ensuite pour savoir quelle est l'approche la plus adéquate et qui en prend la responsabilité. Le collaborateur de la politique de prévention préfère entendre le terme de pensée '*inclusive*' que pensée '*intégrale*'. Avec un plan de sécurité local chapeautant, on travaillerait moins '*dans le vide*' et on pourrait également travailler sur des visions à long terme sur la sécurité et la prévention, mais on accorde actuellement de l'attention surtout à la collaboration sur des thèmes concrets qui inquiètent la ville et on demande à chaque acteur de la sécurité – au sens large du mot, pas seulement la police mais aussi des entreprises privées, les services de la ville, ... – d'examiner quelle peut être sa contribution.

Le collaborateur de la politique jeunesse attache beaucoup d'importance à la définition exacte de la notion de '*sécurité*'. La '*sécurité*' ne comprend pas seulement la criminalité et les affaires liées à la criminalité (nuisances et sentiments d'insécurité), mais concerne également la sécurité ordinaire des citoyens – et, dans son groupe cible, il s'agit des jeunes. La sécurité a donc deux dimensions : la sécurité à destination des jeunes et les jeunes qui tablent sur la sécurité. Les jeunes doivent avoir la garantie qu'ils peuvent grandir et appren-

dre en toute sécurité. Ce n'est qu'en tenant compte de cette dimension de la sécurité que l'on peut demander aux jeunes de respecter la sécurité d'autrui.

Dans la politique menée concernant les jeunes, on part d'après lui encore trop souvent d'une logique monocausale. Il est important de reconnaître la *complexité* d'un problème comme la 'sécurité' et d'en examiner les différentes causes et conséquences. On réfléchit encore trop souvent de manière trop statique sur la sécurité urbaine sociale : le social est en changement continu et ne se laisse pas compartimenter. Avec cette large perspective sur la 'sécurité', l'éducateur de jeunes souligne également que tous les acteurs concernés par la sécurité doivent pouvoir jouer un rôle dans la politique et cela fonctionne souvent. Il n'est toutefois possible de collaborer que si des *interlocuteurs sur pied d'égalité* se trouvent autour de la table et s'il n'y a pas une seule personne qui joue un rôle dirigeant. Chacun reste expert sur son propre terrain mais on se complète et on travaille les uns pour les autres. La collaboration n'est toutefois pas évidente : chaque secteur a sa propre culture, mais des différences sont également possibles au sein du secteur. Les *médias* et les *politiciens* doivent également prendre leurs responsabilités. Actuellement, ces acteurs influents réduisent la notion de 'sécurité' à la criminalité ce qui fait que les secteurs concernés se retirent à nouveau dans leur propre domaine (principalement le secteur du bien-être étant donné qu'ils ne veulent bien entendu pas travailler sous le vocable de « sécurité »).

La complexité du régime belge ne simplifie pas la politique urbaine menée : chaque niveau politique (fédéral, communautés, régions, provinces, ...) a ses propres priorités, agenda, budget et compétences. Certaines initiatives bien intentionnées ne sont pas réalisées ou le sont seulement de manière limitée parce qu'un des niveaux ne peut pas suivre ou n'effectue pas les adaptations nécessaires. La collaboration entre services est encore compliquée parce que chaque service est dirigé par un niveau politique (par ex. : le travail de quartier relève de la compétence de l'autorité flamande, mais la police est coordonnée par l'autorité fédérale). La concertation et le dialogue entre les différents niveaux sont absolument nécessaires.

Malgré la direction depuis le haut, le collaborateur de la politique de prévention prétend que l'on se contente d'une *approbation de pure forme* des plans fédéraux de sécurité et des notes cadres fédérales. Ces plans n'ont que peu ou pas d'influence sur la détermination de l'agenda urbain. La politique locale de sécurité veut bien contribuer aux priorités fédérales, mais part de l'optique locale de la grande ville. La formulation vague des priorités et objectifs de l'autorité fédérale n'est pas perçue comme une charge mais représente au contraire une liberté d'y donner une interprétation et une définition locales.

Le philosophe culturel met néanmoins en doute l'autonomie des villes: d'après lui, la pensée sécuritaire constitue le chapeau de la politique urbaine et cela se traduit par une attention excessive pour la petite criminalité et les nuisances. La politique aborde les questions de *policing*, *d'enregistrement et de répression* sous un angle trop étroit. Le discours dominant est le '*débat sur l'intégration*' qui est souvent mené avec une connotation raciste. Au lieu d'apprendre à vivre avec la diversité urbaine, on légitime la pureté et l'épuration de l'ordre social. La crainte de 'l'autre' est cultivée et légitimée.

D'après le scientifique social, insécurité et criminalité sont perçues comme inévitables. Le sentiment d'*impuissance* des gestionnaires et des habitants d'agglomérations urbaines à pouvoir réaliser quelque chose en matière de sécurité est grand et continue de grandir.

La *tendance à la privatisation* a des conséquences importantes: l'Etat se positionne en symbole de l'intérêt général et le contrat social entre l'autorité et les citoyens est redéfini comme une clause contractuelle privée que contrôlent les services de sécurité privée. L'inégalité sociale augmente à son tour avec la répartition inégale de la sécurité sociale pour conséquence et cette inégalité face à la sécurité.

Nouvelles questions cruciales ?

Un collaborateur de la politique urbaine indique que les zones de tension urbaines précitées et les thèmes abordés dans ces zones resteront de plus en plus cruciaux, mais que les groupes cibles ou quartiers changent et que la politique et les méthodes de fonctionnement devront donc sans cesse s'adapter à de nouvelles tendances.

Exemples :

- conflits de cohabitation avec les nouveaux venus (Européens de l'est),
- nouveaux toxicomanes ou déplacement de la consommation des stupéfiants dans les maisons, organisation de thérapies pour prévenir la rechute et créations de lieux d'accueil de jour accessibles pour les toxicomanes,
- attention aux nouveaux délits de violence contre des personnes âgées et à la criminalité hospitalière,
- travailleurs de rue travaillant moins avec de jeunes adultes autochtones et de plus en plus confrontés à de jeunes adultes d'origine marocaine ou turque.

Conflits entre générations

Les deux collaborateurs de la politique urbaine indiquent qu'il faudrait à l'avenir accorder plus d'attention à de nouveaux thèmes relatifs aux jeunes et à la sécurité urbaine.

La relation *enseignement* et sécurité urbaine devrait être abordée de manière plus approfondie sur le plan politique. D'après le collaborateur de la politique jeunesse, on a dans l'enseignement trop tendance à travailler avec des moyennes et le groupe le plus vulnérable n'est ainsi pas pris en considération. L'enseignement est diversifié, mais une fois que le jeune se retrouve dans un certain courant, il n'a plus d'autre choix que de suivre. De plus, il est nécessaire que l'*enseignant* obtienne plus de liberté. En d'autres termes, l'enseignant devrait moins se concentrer sur la réalisation des objectifs finaux (qui doivent, d'après l'autorité, être atteints après chaque année scolaire) et il devrait concevoir plus de temps à l'accompagnement des jeunes.

Agir uniquement sur l'enseignement ne suffit pas. Les deux collaborateurs de la politique urbaine sont partisans de la poursuite du développement d'un accompagnement du parcours dans lequel on accorde également de l'attention aux *autres domaines de vie* des jeunes: relations à la maison, utilisation des temps libres, bien-être psychique, ...

Un nouveau problème ou en tout cas plus aigu est la *cohabitation entre différentes communautés et cultures à l'école*. Il y a régulièrement des signaux d'alerte concernant des agressions entre jeunes et avec des enseignants. Actuellement, les écoles essaient de mettre en place des initiatives par leurs propres moyens et avec le soutien de la police, mais toutes les écoles n'y arrivent pas toujours et une approche politique plus structurée est nécessaire.

Les différents services d'encadrement des jeunes ne peuvent éviter qu'une partie des jeunes *passent entre les mailles du filet*. Ce groupe est souvent totalement exclu de la société (peut-être par lui-même), il n'a plus rien à perdre et se manifeste d'une certaine manière (socialement inadaptée). Ces comportements inadaptés ou criminels doivent être vus comme des signaux et, en réponse à ces signaux, la politique devrait consacrer plus d'attention à l'emploi de ces jeunes et s'atteler à une politique correcte de communication avec ce groupe résiduel. Ces jeunes vivent souvent dans une grande incertitude et ne sont pas au courant de leurs options ou de décisions importantes concernant des thèmes qui les intéressent (par exemple, modification de la législation sur les stupéfiants). Selon le collaborateur de la politique jeunesse, on ne peut exiger que des jeunes respectent la sécurité d'autrui si leur sécurité (leur sécurité d'existence, leurs chances et opportunités, leurs droits et libertés ...) est négligée.

Le collaborateur de la politique jeunesse trouve que la politique doit être plus consciente du pouvoir des *médias*. Les médias ont un pouvoir énorme et orientent beaucoup de choses, ils constituent une lunette et grossissent les faits. Le responsable de la politique a pour mission de ramener les événements (et le compte rendu qui en est fait) à leurs proportions exactes.

D'après le collaborateur de la politique de prévention, la *globalisation* a (eu) des conséquences importantes pour les villes. Le départ d'entreprises accroît la concurrence entre les villes. Les villes ont toutefois rarement pris sur ces processus et recherchent des alternatives dans le secteur culturel, touristique et/ou dans le secteur des services pour garantir leurs recettes et leurs postes de travail. La globalisation et le glissement du secteur primaire vers le secteur tertiaire provoquent également des glissements importants sur le plan de la mobilité, de la qualité de l'environnement de vie et de la cohabitation. Dans ce sens, la globalisation n'a pas seulement des conséquences économiques mais agit également dans la tête des citoyens individuels qui ne sont pas sûrs de leur emploi et qui essaient d'assurer leur avenir eux-mêmes ou avec l'aide des autorités urbaines (via des formations supplémentaires, le recyclage, ...). La sécurité joue un rôle important dans cette réflexion : nombre d'acteurs de la sécurité sont engagés pour maintenir le quartier et la ville 'sûrs et propres'. Ces programmes de 'grand nettoyage' peuvent toutefois aussi avoir des conséquences négatives qui font que les citoyens les moins adaptés sont (à nouveau) visés et/ou négligés.

Les scientifiques sociaux trouvent que la politique doit accorder plus d'attention à toute sorte de processus d'exclusion.

Le développement d'une « *société capsulaire* » à savoir les communautés les plus riches qui peuvent se permettre une meilleure sécurité (privée) et se retirent dans des enclaves distinctes (*gated communities*) doit faire l'objet d'un suivi attentif.

En raison de la *ségrégation spatiale sociale* et des problèmes d'ordre public parfois très variés dans les quartiers, des *régimes de sécurité différents* se développent. L'autre scientifique social trouve également que la politique doit accorder plus d'attention à l'*exode urbain* et aux tendances ségrégationnistes. La politique devrait tendre à un plus grand *mix social* dans les quartiers : la diversité ne peut être perçue comme une menace mais comme une chance et une opportunité. Il faudrait accorder plus d'attention au développement de plus grands *espaces publics multifonctions* dans les centres des villes. L'espace public doit être revalorisé et la police doit y mettre en œuvre une approche fortement axée vers la communauté.

Le philosophe culturel ajoute encore à cela qu'il faudrait accorder plus d'attention à la relation entre d'une part la sécurité d'existence, la sécurité sociale et la pacification sociale (groupes de pression qui ne sont plus actifs via toute sorte de concertation et de pressions et qui ne mettent plus en évidence certaines anomalies) et d'autre part l'individualisation, la flexibilisation, la capacité de concurrence et l'agression sociale.

Propositions

Le scientifique social plaide pour le développement d'une politique de sécurité intégrée qui soit également alignée sur la *politique générale de bien-être et de qualité de vie de la ville*. La politique de sécurité intégrale doit être enchevêtrée au *développement durable* sur le plan de l'emploi, du développement économique, de l'enseignement, ... Il faut aborder l'exclusion et l'impuissance par l'*empowerment* des groupes minoritaires mais aussi des responsables de la politique.

Le collaborateur de la politique jeunesse trouve que les responsables de la politique ont pour mission d'élaborer une *vision univoque* dans une large perspective sur la sécurité et de ne pas toujours rechercher des résultats visibles à court terme. Beaucoup de bonnes initiatives agissent de manière invisible dans la ville et n'ont un effet qu'à long terme. De plus, les responsables de la politique ne peuvent pas montrer d'émotions concernant un thème aussi lourd que la sécurité urbaine mais doivent adopter une '*vision panoramique*' : avoir une bonne image de tout et ne pas afficher de préférence pour certains services ou une manière donnée de travailler. Les responsables de la politique doivent également respecter la *diversité* dans une ville : il y a toutes sortes de conventions entre les citoyens (par exemple, groupes d'âge), mais il faut également être attentif aux différences minimales et en tenir compte.

Il est par ailleurs important que la politique examine toujours quels sont les besoins existants des différents projets, services et associations. Différents projets ou organisations de jeunes veulent encore *travailler plus 'out-reaching'* pour atteindre les groupes résiduels. Un deuxième facteur handicapant dans le travail avec les jeunes (mais peut-être pour toutes les actions en matière de sécurité) est l'*insécurité d'existence des projets en cours* : manquer chaque fois de certitude sur l'avenir financier du projet n'est positif ni pour la motivation des collaborateurs ni pour l'enthousiasme des groupes cibles. Un troisième facteur sur lequel il faut travailler est la *communication* relative à toutes sortes de projets. Les responsables de la politique doivent veiller à ce que les personnes qui travaillent dans le même domaine entrent en contact, échangent des expériences et éventuellement à ce que des liens de collaboration en ressortent.

Le philosophe culturel trouve qu'il faut accorder plus d'attention au lien entre les faits, le discours social et la politique en vigueur. La politique est souvent définie et présentée en termes techniques mais est par essence une politique idéologique. Il est absolument nécessaire qu'on apporte une définition spécifique de la 'sécurité urbaine' en plus d'une 'sécurité nationale'.

Recherche scientifique

D'après le philosophe culturel, la recherche est guidée par les besoins de l'Etat et du gouvernement et dépend donc du discours dominant du moment. Dans le discours actuel, le thème de la sécurité domine et la sécurité est considérée comme une affaire de l'Etat. La ville est ainsi considérée comme une partie du territoire de l'Etat, non comme une entité en soi avec un droit à ses propres dynamiques et recherches.

D'après le scientifique social, la recherche actuelle se concentre sur:

- la répartition géographique des phénomènes criminels et d'insécurité: pour une ville, cela signifie que l'on réfléchit plus dans l'optique du quartier;
- la réflexion intégrée: le fonctionnement de partenariats urbains entre la police, les administrations urbaines, les services d'aide et des partenaires privés;
- la signification réelle de la fonction de police orientée vers la communauté dans des environnements urbains.

Le collaborateur de la politique de prévention indique que la ville dans laquelle il travaille n'investira que rarement voire jamais dans des recherches à grande échelle. Des recherches à petite échelle sont parfois réalisées dans le cadre de stages ou de thèses, mais cela ne constitue pas une priorité urbaine. Il n'empêche que la ville en question entretient de bons contacts avec des universités et est disposée à collaborer avec des chercheurs qui peuvent apporter un appui au développement d'une méthode ou qui, par leur position neutre, sont mieux à même de cartographier des situations. Le collaborateur de la politique jeunesse indique que les recherches sont généralement limitées dans le temps et en moyens et ne peuvent donc donner un éclairage complet sur la complexité du thème de la recherche.

Le philosophe culturel plaide pour le développement d'un nouvel appareil conceptuel dans lequel on est attentif au contexte urbain spécifique. Il faut répondre aux questions suivantes dans le cadre de la recherche d'un tel appareil conceptuel neuf:

- Quelles sont les caractéristiques d'une communauté urbaine?
- Que signifie sécurité dans cette communauté urbaine? La sécurité devrait être dissociée de la lutte contre la criminalité et de la lutte contre les sentiments d'insécurité.
- Quelle est la place de la sécurité dans un développement urbain durable et interculturel tant dans le sens de 'position' que dans le sens 'd'espace'?

Exemple: développer la *community policing* non seulement comme une forme de policing mais aussi comme un élément qui joue un rôle dans le 'community building'.

- Quelles en sont les conséquences pour le dispositif sécuritaire actuel? La sécurité est toujours considérée comme un élément du rôle central de l'Etat, mais que se passe-t-il s'il est dissocié de l'Etat? Quelle sorte de professionnalisme est nécessaire dans ce cadre?
- Quel est le rapport entre sécurité et culture post-nationales? Peut-on dissocier la sécurité de l'Etat?

Le philosophe culturel indique qu'il y a un besoin de groupes d'étude interdisciplinaires parce que la sécurité est un thème trop important pour le laisser uniquement aux criminologues des facultés de droit... Le collaborateur de la politique jeunesse trouve également que l'étude de la sécurité urbaine doit être réalisée par des personnes ayant une vaste connaissance et expérience et qui sont familiarisées avec toutes sortes de domaines de recherche.

D'après le scientifique social, il y a un besoin de recherche sur :

- les effets des projets de développement durable (à long terme et longitudinalement) sur les phénomènes de criminalité et d'insécurité,
- la connaissance et la perception des responsables de la politique concernant les problèmes de criminalité et d'insécurité ainsi que les stratégies d'intervention 'efficaces' disponibles,
- les effets sur la criminalité, l'insécurité et les sentiments d'insécurité de projets relatifs à la qualité de vie et au bien-être dans un contexte urbain,
- les facteurs de réussite de changement social concernant l'insécurité et les acteurs/moteurs de ce changement social.

Le collaborateur de la politique de prévention trouve que l'*évaluation de l'effet* n'est utile que si le team d'évaluation est impliqué dans le projet dès le début et collabore à la formulation d'objectifs et à la définition d'indicateurs. La mesure des effets est en effet peu efficace en l'absence de vision de la situation antérieure (zéro tage). Le collaborateur de la politique jeunesse trouve également que l'évaluation de projets est particulièrement difficile parce qu'on ne dispose souvent pas de matériel objectif: selon l'angle d'approche et les instruments, on peut établir tant une bonne qu'une mauvaise évaluation. De plus, quand un projet a-t-il un effet?

D'après le collaborateur de la politique jeunesse, la recherche doit tenir compte de la complexité de la sécurité urbaine. Le thème de la recherche ne peut se réduire à une seule perspective ou optique. Il attend toujours une

recherche à grande échelle qui définit et argumente clairement ce qu'il faut entendre par sécurité, et ce dans une large perspective.

CONCLUSION. L'AVENIR DE LA POLITIQUE URBAINE DE SÉCURITÉ EN BELGIQUE : BEAUCOUP DE DÉFIS, PEU DE SOLUTIONS?

Politique relative à la sécurité urbaine : un bicéphale

En Belgique, on ne pense pas de manière intégrée et on ne mène pas de politique intégrée à l'égard des problèmes de sécurité urbaine. Cela se remarque tant dans les plans politiques qui circulent à différents niveaux que dans l'absence de tout intérêt scientifique pour ce thème.

Les raisons de cette absence d'intégration sont multiples; nous nous sommes arrêtés aux principales dans ce texte. Il est clair que la politique urbaine est un phénomène récent en Belgique. Les villes belges, avec leur structure ancienne, la disparition de la fonction industrielle, la taudification urbaine, la forte migration d'allochtones et l'immigration de couples à deux revenus, ont subi une importante pression sociale et financière. La nécessité d'élaborer une politique a été ressentie de manière de plus en plus insistante et a mené à différentes initiatives au niveau fédéral, régional et urbain. Le gouvernement fédéral, confronté à des villes en faillite, a essayé de chercher des solutions. Par ailleurs, les régions considèrent 'la ville' comme relevant de leur compétence et ont souvent essayé de s'opposer à la politique urbaine fédérale, dans une propension au profilage. Selon la constellation politique, certaines villes ont rejeté tant une ingérence fédérale qu'une ingérence régionale. En conséquence, on trouve actuellement peu de cohérence dans la politique urbaine en Belgique.

La 'nouveau' de l'intérêt politique a également pour conséquence que l'on n'a pas encore assez réfléchi à la place de la ville dans une société, à aborder comme une catégorie sociologique ayant ses propres caractéristiques et problèmes, ni à la relation entre ville et sécurité.

L'intégration de problèmes de sécurité et de problèmes urbains est également empêchée par les rapports de force concernant le thème de la 'sécurité'. Ceux-ci trouvent leur origine dans la répartition des compétences entre les deux principales composantes de l'approche de la sécurité: répression (une matière fédérale) et prévention (matière régionale). Tout comme dans la politique des villes, cette scission empêche une politique de sécurité univoque.

En conséquence de cette situation, les problèmes de sécurité urbains ne sont pas abordés de manière rationnelle, le sont de manières très diverses, via des projets temporaires et ad hoc.

Le cœur de la ville

Les problèmes de sécurité urbaine en Belgique sont abordés comme des problèmes ‘urbains’ ou comme des problèmes de ‘sécurité’ selon la situation, la gravité et l’importance. Alors que dans les pays voisins on se plaint de plus en plus souvent de la domination absolue du thème sécuritaire et de l’apparition d’un nouveau ‘paradigme sécuritaire’, nous devons rester nuancés pour la Belgique. La sécurité occupe assurément une position plus dominante dans l’agenda politique qu’il y a 30 ans. Si l’on examine les investissements réalisés dans ce secteur, il semble que c’est le seul secteur où l’on pompe de plus en plus d’argent. A aucun moment dans l’histoire belge récente, on n’a fait d’économies, par exemple sur la police au bénéfice du secteur social, bien-être ou socioculturel, ni pour l’amélioration de l’urbanisation, l’aménagement urbain, etc. Mais en raison de la dynamique sur le terrain, les très larges cadres des plans et initiatives relatifs à la sécurité sont transformés, sous l’influence de travailleurs locaux, en projets dans lesquels la sécurité est un élément du problème plus global et non comme c’est souvent proposé par les acteurs politiques, comme le noyau de l’affaire. Nous trouvons surtout cette tendance en Flandre où la sécurité occupait une place de choix dans l’agenda politique dès le début des années 90, en raison du succès du parti d’extrême droite Vlaams Belang (anciennement : Vlaams Blok). Après des années d’initiatives à l’égard de la sécurité, les travailleurs de terrain semblent vouloir se détacher de la domination de ce thème dans l’agenda politique. A Bruxelles et en Wallonie, où le succès des partis d’extrême droite est jusqu’à présent très limité, le thème de la sécurité semble plutôt avoir été lentement mêlé à la problématique urbaine et n’avoir acquis beaucoup plus d’importance que récemment.

D’une manière plus générale, on peut dire qu’une lutte est actuellement engagée en Belgique entre les niveaux politiques et parfois des acteurs très divers concernant l’importance capitale ou non du thème de la sécurité dans un contexte urbain.

On essaye de résoudre le problème de la diversité en définissant les thèmes cruciaux concernant la ville, en travaillant à harmoniser différents plans politiques – en principe (le plan zonal de sécurité et le plan national de sécurité, des plans pour une politique de sécurité locale intégrale et la politique fédérale de sécurité intégrale) et avec la création de toutes sortes de forums de concertation. Il faut également situer dans ce cadre l’apparition d’un impressionnant groupe de ‘nouvelles fonctions’ publiques en matière de sécurité. Selon l’orientation politique et la situation locale, ils agissent dans une optique essentiellement répressive ou plutôt dans une optique de bien-être. De plus, cette situation constitue également une explication à l’implémentation défailante

d'une approche intégrale de la sécurité. Partant de la constatation que les contradictions entre les différents niveaux politiques et acteurs sont difficilement conciliables, on opte plutôt pour une approche intégrée du problème sécuritaire. Cette approche se caractérise par une collaboration ad hoc et temporaire autour d'un problème concret déterminé. Mais plusieurs acteurs sur le terrain sont convaincus que cette manière de procéder est la seule réalisable, dans une situation où il n'existe pas de politique urbaine intégrée claire, ou encore pas de grande histoire intégrée sur la ville et la direction dans laquelle elle doit se développer. Plus encore, ils sont convaincus que seule cette approche livre des résultats réels.

Les pratiques actuelles pour aborder la sécurité urbaine (liens de coopération temporaires qui réagissent ad hoc) sont probablement nées de la prise de conscience que les 'anciennes' manières de penser avec des catégories telles que les allochtones, la ville comme entité géographique dans un Etat, le citoyen et l'outsider, l'inégalité, ... ne fonctionnent plus et produisent en même temps de nouvelles notions et définitions. Actuellement, on agit beaucoup plus sur la culture où les systèmes de catégories sont repensés, sur la valorisation de ces catégories et sur la manière dont les problèmes doivent être abordés, que sur la cristallisation de ces idées dans de nouvelles stratégies. La prolifération actuelle de projets et initiatives constitue l'expression d'une lutte culturelle dans une période instable où les objectifs culturels utilisés précédemment sont rejetés avec la plus grande facilité et où les modèles culturels formulés de manière explicite, comme les idéologies, jouent un rôle important dans l'organisation de la vie sociale. Dans de telles périodes, les idéologies créent de nouveaux styles ou stratégies d'action (Swidler, 1988, 278-279).

L'histoire de la ville

Il n'y a donc pas de définition univoque du problème de sécurité urbaine ; il est 'lu' depuis différents cadres d'interprétation. Une première approche voit les problèmes de sécurité comme un élément d'autres grands thèmes urbains comme la migration d'allochtones, les illégaux, le retard économique, une urbanisation défailante, la taudification de quartiers de la ville, les problèmes d'enseignement, etc. Le thème de la sécurité traverse en d'autres termes les problèmes urbains proprement dits. La lutte contre ces problèmes est prioritaire ; son aspect sécuritaire doit également être pris en considération. Une deuxième approche dit qu'en agissant sur la sécurité on peut apporter des solutions dans toute une série d'autres thèmes. En intervenant de manière répressive contre des formes de trouble de l'ordre et de criminalité qui créent des tensions entre cultures, générations, quartiers et fonctions urbaines, on espère

améliorer la qualité de la cohabitation. Cette manière de travailler a toutefois comme effet pervers que la relation entre différents groupes est tendue, que le climat est dégradé et que certains groupes sont gravement stigmatisés. Entre les deux extrêmes se trouve une troisième attitude qui laisse parfois primer la sécurité selon le quartier ou la situation, mais qui choisit d'agir plus globalement sur les problèmes dans d'autres quartiers ou situations.

Les experts mettent unanimement en avant comme thème principal les tensions interethniques (et comme dérivé de celles-ci les tensions entre générations), en conséquence de la globalisation et de l'immigration accrue. Cette immigration, généralement de personnes peu qualifiées et d'illégaux, combinée à un manque de possibilités d'emploi dans les villes pour ces groupes, à une discrimination manifeste sur le marché du travail et à l'exclusion d'une carrière légale, constitue le terreau idéal au développement d'une carrière illégale, criminelle. Ce sont surtout les jeunes qui souffrent de cette situation et qui sont sensibles à des pratiques illégales (notamment stupéfiants, bandes organisées et criminalité organisée). Pour les experts, cela restera également le thème dominant par excellence à l'avenir. Si on aborde les conséquences de ces développements comme un problème sécuritaire, une approche répressive est plus évidente ce qui contribuera à son tour à renforcer les mécanismes d'exclusion sociale. Les allochtones et les autochtones sont maintenus dans la dualité *established – outsiders* (Elias, Scotson, 1976), auteur-victime, ce qui mène à la ségrégation source d'angoisse et d'inconnu. La diversité devient une notion négative. Cela contribue à renforcer la tendance à ne lutter que contre la criminalité visible (comme : tensions, nuisances, quartiers inaccessibles, jeunes traînant dans les rues, bandes, squatters, consommation de stupéfiants); la criminalité financière, la traite des êtres humains, la violence intrafamiliale, etc. n'entrant pas dans la perspective.

L'avenir: le rôle de la recherche scientifique

Constatant que l'approche de la sécurité urbaine traverse actuellement une crise culturelle, il est capital de mettre en place une recherche qui puisse soutenir le processus de recherche de nouvelles solutions. Une première exigence importante pour arriver à une approche intégrée est de concevoir la recherche de manière interdisciplinaire. Une première tâche importante d'une telle recherche est de développer un nouvel appareil conceptuel attentif au contexte urbain spécifique. Les questions suivantes doivent notamment être abordées dans la quête de ce nouvel appareil conceptuel :

- Quelles sont les caractéristiques d'une communauté urbaine ?
- Quel est le rôle de l'Etat à l'égard des villes ?

- Que signifie la sécurité au sein de cette communauté urbaine si elle est dissociée de la lutte contre la criminalité et de la lutte contre les sentiments d'insécurité pour être placée dans les thèmes plus larges régissant la problématique urbaine ?
- Quelle est la place de la sécurité dans un concept urbain durable et inter-culturel tant dans le sens de 'position' que dans le sens 'd'espace' ?
- Quelle est la place des acteurs intervenant actuellement préventivement et répressivement dans une ville repensée ?
- Quel est le rapport entre sécurité et cultures postnationales ?

L'approche plus théorique doit être soutenue par une recherche évaluative valable dans laquelle on recherche les effets et facteurs de réussite d'une approche dynamique des problèmes de sécurité urbaine.

La sécurité et la politique de sécurité dans le contexte urbain aux Pays-Bas

La population des Pays-Bas n'a pas cessé d'augmenter les 25 dernières années: de 14 millions en 1980 à 16,3 millions en 2005.

En appliquant une définition très large, les Pays-Bas comptent plus de 10 % d'allochtones non occidentaux et presque 9 % d'allochtones occidentaux.

Le taux de chômage aux Pays-Bas tourne autour de 6,5 % de la population active. Depuis l'année 2002 le nombre de ménages pauvres a augmenté de 8,8 % à 9,8 % en 2003. On estime que cette augmentation continuera vers 10,5 % pour l'année 2005.

Parmi les allochtones non occidentaux le taux de pauvreté est plus élevé que la moyenne, c'est à dire qu'en 2003 environ un tiers des ménages marocains, 29 % des ménages turcs, 28 % des Antillais et 23 % des Surinamiens vivent avec un revenu en dessous du seuil de pauvreté.

Les villes d'Amsterdam, La Haye et Rotterdam sont parmi les dix communes comptant le plus de ménages pauvres. Et dans ces villes il y a des districts où la pauvreté se concentre. Le district Schilderswijk-Noord à La Haye par exemple compte 34,7 % de ménages pauvres. A Rotterdam, il y a trois districts où le nombre de ménages pauvres tourne autour de 30 %. Mais il y a des districts semblables dans des villes moyennes comme Groningen, Eindhoven, Leeuwarden ou Deventer

La ségrégation des ménages pauvres augmente à travers le pays, mais moins dans les grandes villes que dans les villes moyennes. Le risque de pauvreté n'est

influencé que pour une part limitée par des caractéristiques du territoire, le quartier. Le statut socio-économique moyen est une de ces caractéristiques.

Sous l'influence conjointe de la pression démographique et d'une culture politique axée davantage qu'en Belgique sur le développement de biens, de services et d'équipements collectifs, les Pays-Bas ont mis en œuvre dès le début du vingtième siècle une politique d'aménagement du territoire plus rigoureuse et une politique de logement social plus importante qu'en Belgique.

Comme la Belgique, les Pays-Bas est un pays fortement urbanisé, mais d'une manière beaucoup plus concentrée. Les espaces verts ont été préservés entre les villes et villages. Certaines parties du pays, comme par exemple le Nord-Est, sont restées relativement rurales. En dépit de la densité, le secteur agricole occupe une place non négligeable dans la société néerlandaise (« deuxième pays du fromage »). Dans les villes, l'espace public prévaut sur l'espace privé. Pourtant, et cela grâce à la politique de l'aménagement du territoire, les grandes villes sont restées plutôt de taille moyenne.

L'habitat social est donc très développé : il y a une vingtaine d'années, le pays ne comptait que 30 % de propriétaires. Maintenant ce chiffre s'élève à 52 %. Les propriétaires sont donc devenus majoritaires, mais le parc locatif social reste très important puisqu'il représente 36 % des logements. Ce qui fait que, même actuellement, l'occupation du parc locatif social est très mixte.

Les Pays-Bas ont beaucoup souffert de la Seconde Guerre mondiale et certaines villes ont été presque entièrement détruites, comme Rotterdam. Il y avait donc un énorme besoin en termes de construction. On a construit des logements peu chers et donc d'une qualité réduite. Dans les années 1970-1980, une grande opération de rénovation urbaine a démarré, principalement à destination des logements d'avant-guerre non adaptés aux normes de l'époque. Cette opération a entraîné une concentration de certaines classes sociales. Les groupes qui résidaient dans le logement social y sont restés. Il n'y a donc pas eu de tendance à la mixité, mais plutôt à la concentration de certains groupes dans des logements rénovés. Dans les villes où cette opération s'est réalisée de la manière la plus « dogmatique » comme à Rotterdam, la concentration a été plus importante qu'ailleurs (qu'à Amsterdam par exemple).

Dans les années 1985-1990 commence une période de privatisation de l'habitat du parc social, public ou semi-public, et aussi une diminution du soutien financier de l'Etat à ce type d'habitat. Jusque là, la mixité était possible parce qu'il

y avait, d'un côté, des classes moyennes trop riches pour habiter dans le social mais qui y étaient acceptées quand même, et de l'autre, des personnes trop pauvres pour habiter dans certains logements sociaux mais qui y accédaient grâce à une allocation logement. A partir des années 1990, l'accession à la propriété est privilégiée et on essaie de diminuer les coûts de l'habitat social : on essaie d'évacuer certains groupes des logements sociaux en construisant des logements plus chers, et de remplacer dans les logements bon marché, les classes moyennes par les classes inférieures. Ce qui produit une nouvelle poussée vers la concentration et la ségrégation. Enfin, on arrive à la période 1990-2015 qui est celle des constructions nouvelles en dehors des villes. On voit donc émerger un périurbain où l'on veut privilégier un marché locatif ou de propriété plus cher, y compris pour le logement social. Ce qui mène encore à une certaine concentration, les immigrés se retrouvant près des ou dans les centres-villes.

Aux Pays-Bas, on évolue vers une situation dans laquelle les prix les plus élevés des logements se situent aussi bien en périphérie qu'au centre des villes. Ce phénomène est dû, notamment, au revirement de la politique dans les années 1970, décrite ci-dessus. Jusqu'alors, dans les villes, l'accent était mis presque exclusivement sur la construction de logements sociaux destinés aux revenus les plus bas, incitant de fait les bénéficiaires de revenus plus élevés à fuir les villes. Depuis lors, on s'attache davantage à rendre les villes plus attrayantes pour les revenus plus élevés.

Depuis 1997-1998, on assiste à une période que l'on appelle de « restructuration urbaine ». Le gouvernement commence à comprendre que les tendances à la concentration et à la ségrégation ont été créées, ou du moins facilitées, par les politiques publiques au cours des vingt années passées avec l'idée qu'il faut de la mixité dans l'habitat pour arriver à la mixité sociale.

On commence à réaliser que les politiques jusqu'ici avaient tendance à ségréger. Mais si on regarde de plus près cette concentration aux Pays-Bas, même si il y a discussion sur l'interprétation des chiffres, les indices de ségrégation sont toujours assez légers et on n'a pas de grands ensembles très concentrés. Comparés aux Etats-Unis où on trouve des indices de ségrégation de 80 %, aux Pays-bas, on arrive, au plus, à 60 % et certains scientifiques considèrent que le taux ne dépasse pas 50 ou 55 %. (Indice de ségrégation ethnique : le pourcentage de personnes étrangères qui devraient déménager pour arriver à la moyenne). En plus, il y a toujours de la mixité entre les différents groupes ethniques, ceux-ci étant très mélangés. On n'a pas de groupes dominants dans un quartier. C'est au niveau du revenu qu'on trouve une plus grande mixité qu'on

ne le supposait. Il y a donc des immigrés qui ont un revenu plus important que les autres mais qui, pour diverses raisons, restent dans ces quartiers. Si on compare les indices de ségrégation dans les différents pays européens, pour un pays qui a toujours essayé de tout diluer, les Pays-bas ont quand même un indice important, phénomène qui est dû au pourcentage très élevé de l'habitat social.

Les revenus modestes se trouvent donc dans les quartiers autour des centres-villes. Il s'agit de quartiers d'avant-guerre, objets de rénovation pendant les années 1970, et de nouveaux quartiers des années 1970-1980. Depuis lors, un certain nombre de ces quartiers font également l'objet de restructurations importantes. Dans ces quartiers se concentrent les situations « problématiques » : concentration de pauvreté, de chômage, de logements inadaptés, de populations immigrées.

Suite au système et à la culture politico-administratifs, la politique urbaine aux Pays-Bas, dite politique des grandes villes (PGV), n'a pas un caractère politique marqué (c'est particulièrement, mais pas exclusivement, le cas aux Pays-Bas, cf. le programme de recherche de l'UE UGIS (*Urban Governance, Social Integration and Sustainability*) réalisé dans neuf pays européens sur les politiques de rénovation urbaine). Il en résulte que la PGV est en général l'affaire des départements ministériels et municipaux ainsi que des professionnels actifs dans les villes, bien que certains de ses éléments puissent attirer l'attention du public et faire l'objet d'un débat politique. Les hommes et femmes politiques locaux ont tendance à oeuvrer davantage en faveur de la PGV que leurs collègues à La Haye.

Les Pays-Bas connaissent une tradition relativement longue de politique urbaine spécifique, qui a évolué sous trois angles différents. D'abord l'angle physique : les années soixante-dix ont été marquées par une opération de rénovation urbaine à grande échelle, motivée par la nécessité d'adapter une partie importante du parc de logements sociaux aux normes en vigueur à l'époque. La crise économique de la fin des années soixante-dix et de la première moitié des années quatre-vingts a débouché, dans les grandes villes, sur une impulsion politique en faveur de la rénovation économique. Pour d'autres raisons qu'en Belgique, il est vrai, le retard socio-économique se concentrait principalement dans les villes. Cette situation a donné lieu à une politique sociale de lutte contre le retard social qui s'est progressivement étendue à toujours davantage de domaines. La « Politique des grandes villes », qui a vu le jour sous la pression des quatre grandes villes, s'est logiquement appuyée sur trois grands piliers : le pilier physique, le pilier économique et le pilier social.

Historiquement, deux grands mouvements peuvent être considérés comme des précurseurs de l'actuelle PGV (lancée en 1995). En premier lieu, différents programmes de rénovation urbaine (*Stadsvernieuwing*) ont été réalisés aux Pays-Bas à partir des années 70, particulièrement dans les centres urbains datant d'avant la guerre et présentant de mauvaises conditions de logement. Puis, à la fin des années 80, la ville de Rotterdam lançait l'idée de la rénovation sociale (*Sociale Vernieuwing*) assortie de programmes visant à encourager la participation et l'intégration sociale et économique des groupes exclus. Ces programmes n'allaient guère tarder à s'étendre à de nombreuses villes du pays.

La PGV est née en 1995 à la suite d'un appel urgent des municipalités d'Amsterdam, de Rotterdam, de La Haye et d'Utrecht qui demandaient un « Plan delta » pour freiner la dégradation de certains de leurs quartiers. In 1995, l'Etat a accepté de signer des accords avec les quatre grandes villes, bientôt rejointes par un chiffre croissant de villes de taille moyenne, de sorte que la PGV s'applique actuellement aux quatre grandes villes et à vingt-et-une villes de taille moyenne. Récemment, cinq autres municipalités se sont associées, créant un nouveau groupe au sein de la PGV.

Durant sa première période (1995-1999), la PGV s'articulait autour de cinq axes principaux – travail, éducation, sécurité, qualité du cadre de vie et aide sociale – et les villes ont pu investir des ressources considérables dans ces domaines grâce à la haute conjoncture. Parallèlement, des problèmes subsistent (qualité du cadre de vie, sécurité et intégration des minorités), principalement parmi les groupes les plus vulnérables et dans les villes. La PGV était plutôt fragmentaire dans la plupart des villes, car elle finançait des projets plutôt que des programmes. Pour cette raison, le gouvernement a introduit en 1999 les trois piliers de la PGV : « travail et économie », « aménagement et infrastructure » (pilier environnemental) et « domaine social » (pilier social). En outre, l'importance des programmes et des projets s'est déplacée vers les quartiers des villes présentant des problèmes sociaux persistants. Cette seconde phase de la PGV privilégie la planification à long terme et l'intégration des politiques publiques. Toutefois, bien que le monde politique accorde la priorité à la solution intégrée des problèmes urbains, les experts internes et externes constatent toujours l'existence d'un cloisonnement difficilement réductible des politiques tant à l'échelon national qu'à l'échelon local.

Objectifs et situation initiale

Les grandes villes sont nombreuses à être aux prises avec des problèmes impossibles à aborder séparément, bien qu'ils soient de nature différente. Les problè-

mes sociaux en sont un bon exemple. Ainsi, les villes peuvent avoir un nombre important de personnes dont le niveau d'instruction est bas et devoir faire face aux difficultés d'intégration de certaines communautés ethniques, à des problèmes sécuritaires, à un chômage important, à la montée de la délinquance, à la disparition de la classe moyenne et à leur propre déclin économique. Souvent, de tels problèmes s'accumulent et finissent par se concentrer dans certains quartiers. De surcroît, des logements et des locaux commerciaux délabrés, des infrastructures insuffisantes et les difficultés d'accès qui en résultent sont des obstacles au progrès. Dans un tel contexte, les Pays-Bas ont décidé de mettre sur pied un vaste programme intégré pour résoudre les problèmes urbains. Cette approche ne vise pas tant à résoudre les problèmes qu'à tirer parti des possibilités. Ces nouveaux objectifs permettront aux villes de se renforcer, de se renouveler et de se développer. Le ministère de l'Intérieur décrit ci-dessous la politique urbaine poursuivie par les Pays-Bas :

« La politique urbaine poursuivie par les Pays-Bas fait appel tant aux connaissances spécialisées qu'aux ressources financières et humaines pour aborder les problèmes économiques, sociaux et environnementaux des villes. L'objectif général est de créer des « villes complètes » (*comprehensive cities*), c'est-à-dire des villes où tout le monde se sent à l'aise, des villes prospères offrant des postes aux chercheurs d'emplois, de bonnes conditions de vie, des quartiers où il fait bon vivre, des rues sûres et une vie communautaire qui n'exclut personne. »

Au fil des ans, neuf objectifs de la PGV ont été fixés :

- réduire le chômage et encourager la création d'emplois,
- renforcer la position économique de la ville,
- faciliter le passage de la formation au marché de l'emploi,
- améliorer l'attrait des zones urbaines sur le marché régional du logement,
- améliorer l'environnement urbain et la qualité du cadre de vie,
- améliorer l'accessibilité des activités économiques,
- renforcer les infrastructures sociales,
- améliorer la sécurité,
- améliorer les capacités d'« auto-rétablissement » des quartiers sensibles (ministère de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume 2002.).

Approche intégrée

La politique urbaine vise à créer des villes complètes en adoptant une « approche intégrée ». Il s'agit d'aborder les domaines économiques, sociaux et environnementaux de façon simultanée et coordonnée (ces domaines reçoivent

aussi le nom de « trois piliers »). Cette approche intégrée se fonde sur un certain nombre de prémisses : les problèmes urbains deviennent de plus en plus complexes, de plus en plus interdépendants, et les ressources et possibilités qui permettent à une ville de redevenir complète sont elles aussi souvent interdépendantes. Toutefois, à eux seuls, les efforts consentis dans ces trois domaines ne suffisent pas à créer une ville complète. Les connaissances et les compétences apportées par les différents partenaires (Union européenne, autorités nationales, provinciales et municipales ainsi que partenaires locaux) doivent avoir un contenu cohérent, être bien coordonnées et s'insérer dans la planification et l'exécution (ministère de l'Intérieur).

Approche décentralisée et approche par quartier

Les autorités nationales et municipales ont adopté une vision commune décentralisée comme fondement structurel de leur politique urbaine. Cette approche attribue la responsabilité du fonctionnement de la ville aux organismes publics locaux, à ses habitants, à l'économie et aux institutions concernées. Elle permet à chaque ville de se concentrer sur ses problèmes et d'adopter son propre modèle. Elle permet aussi au gouvernement central de fournir aide et assistance aux organismes publics locaux pour élaborer leur modèle et leurs stratégies. Les villes peuvent ainsi fixer leurs priorités dans le cadre des objectifs déterminés d'entente avec le gouvernement central. Ces priorités devraient se fonder sur des apports substantiels des habitants, des efforts étant consentis pour encourager ceux-ci (ministère de l'Intérieur).

Dans chaque ville, l'approche par quartier doit garantir que les objectifs de la PGV s'appliquent à la base. Elle vise à focaliser l'assistance et à intégrer les ressources dans le but de créer des quartiers structurés ayant un cadre de vie agréable. Les villes s'efforcent pour la plupart de mettre en pratique les prémisses suivantes :

- L'approche par quartier est axée sur la demande. Elle accorde la priorité à l'analyse des zones problématiques, des atouts et des solutions qui viennent en aide aux habitants plutôt qu'aux services ou aux politiques municipales. Dans le cadre de cette approche, plusieurs instruments ont été élaborés pour identifier les opinions des habitants : commissions de quartier, enquêtes, amélioration de la fonction d'alerte des agents de première ligne, adoption de budgets de quartier gérés par les habitants (et leurs associations), etc. ;
- L'approche par quartier est intégrée. Les municipalités sont nombreuses à accorder beaucoup d'importance à la coopération entre elles-mêmes (et leurs services) et le grand nombre de fournisseurs de biens et de services.

Pour ce faire, certaines créent des services de quartier qui permettent aux équipes d'entretien, au fonctionnaire du quartier, aux bailleurs sociaux, aux services de santé, aux groupes d'assistance, aux associations d'ânés et de jeunesse et aux associations de quartier de travailler main dans la main. D'autres coordonnent les politiques et leur mise en oeuvre dans les problématiques qui se recoupent, comme la sécurité, l'animation sociale ou le chômage. Dans ces deux derniers domaines, où les politiques visent les individus, les municipalités ont recours à une approche en chaîne ou de « parcours » pour encourager l'intégration ;

- L'approche par quartier est participative : la participation des citoyens, quelles que soient ses modalités, est toujours requise pour atteindre un objectif concret. Les habitants doivent créer leurs réseaux dans les quartiers et contribuer à les rendre viables. Ils sont les « propriétaires » naturels de l'infrastructure sociale informelle et, partant, coproducteurs de l'approche par quartier. Les fournisseurs et la municipalité encouragent les citoyens et citoyennes à formuler les politiques et à contribuer à la mise en oeuvre de cette approche (Davelaar *et al.*, 2002).

Programmes de développement pluriannuels et objectifs mesurables

Les villes néerlandaises ont concrétisé leur modèle et leurs stratégies de villes complètes dans des programmes de développement pluriannuels assortis d'un certain nombre d'objectifs mesurables. Le gouvernement central a conclu avec chaque municipalité des conventions de ville qui stipulent des objectifs et des résultats. Ces conventions s'inspirent des programmes de développement pluriannuels des municipalités, dont l'avancement fait l'objet d'un suivi rapproché et de visites sur place, ce qui permet d'intervenir dès que le besoin s'en fait sentir.

Trois piliers

Comme nous l'avons déjà brièvement mentionné, l'approche intégrée des problèmes urbains aux Pays-Bas repose sur trois piliers :

- Premier pilier : emploi et économie

Donner un élan à la vitalité économique d'une ville est une mesure cruciale pour renouveler et revitaliser les quartiers défavorisés. Dans les économies urbaines, les petites et moyennes entreprises jouent un grand rôle, notamment dans la création d'emplois. Pour les y encourager, les autorités municipales les invitent à créer des emplois pour les habitants. Pour les travailleurs et travailleuses peu qualifiés, elles consentent de gros efforts afin de créer des emplois dans le commerce de détail, la restauration et l'hôtellerie. En outre,

elles ont mis en place des programmes de formation à l'emploi dans des domaines comme l'informatique. Elles attachent aussi une attention particulière à l'encouragement des entrepreneurs issus de minorités ethniques. La réussite de ces programmes dépend dans une large mesure de la participation active des petites et moyennes entreprises et d'autres organisations dans les quartiers bénéficiaires.

- Deuxième pilier : aménagement et infrastructures

L'aménagement et le développement des infrastructures visent à améliorer la qualité du logement, du lieu de travail et de l'environnement construit en général et à faciliter l'accès à ces infrastructures. Les mesures prévues par ce pilier comprennent le renouvellement et la restructuration du parc locatif, le renouvellement et l'accessibilité des zones industrielles, la planification détaillée des espaces non bâtis et d'autres mesures d'aménagement permettant de garantir et d'améliorer la sécurité sur la route, dans l'environnement construit et dans la société. Les autorités municipales se sont alliées aux propriétaires des commerces, aux entrepreneurs, aux planificateurs de projet, aux sociétés d'investissement et aux coopératives de logement pour adopter une approche à la fois intégrée et spécialisée. Elles consentent aussi des efforts supplémentaires pour accroître la participation des habitants, notamment celle des minorités ethniques, à l'aménagement de leur environnement.

- Troisième pilier : domaine social

S'il est un domaine où l'importance de l'approche intégrée est manifeste, c'est bien dans le domaine social. En effet, les priorités des habitants des villes ne se limitent pas à un logement approprié dans un quartier rassurant et agréable. Elles comprennent aussi l'emploi, la proximité des zones commerciales et des centres scolaires et la cohésion sociale. Le pilier social est axé sur la promotion et l'amélioration des infrastructures sociales, une tâche aux nombreuses facettes : soins, aide, sécurité en général, politiques de la jeunesse, qualité de vie, participation sociale et participation égale des immigrés et des citoyens de souche. Les mesures portent avant tout sur l'amélioration des catégories vulnérables, des minorités ethniques et des individus défavorisés. Elles visent donc à accroître la participation des résidents des villes aux activités sportives, culturelles et politiques de leurs quartiers.

Source : ministère de l'Intérieur, Département de la politique urbaine et des affaires inter-administrations, brochure sur la politique urbaine.

Le programme 2005-2009

Réagissant aux évaluations, le gouvernement a formulé les actions qui restent à entreprendre lors de la phase 2005-2009 à la faveur des conventions passées avec chacune des 30 villes (PGV 3) :

- Accroître les efforts visant à décloisonner et à déréglementer. Les limites entre les piliers doivent continuer à s'effacer et la coordination interministérielle doit s'améliorer. Le nombre d'enveloppes budgétaires concernées sera réduit. A partir de 2005, les budgets nationaux alloués aux villes PGV seront concentrés dans un nombre limité de subventions à large spectre (budgets à objectifs larges) axées sur les domaines prioritaires suivants : sécurité et diminution de la délinquance, intégration culturelle des minorités ethniques, structures d'accueil suffisantes pour les sans-abri, les malades mentaux et les jeunes, cohésion sociale, jeunesse et instruction, renforcement de la structure économique des villes et des quartiers, restructuration du parc de logements dans les quartiers sensibles ;
- grâce à ces subventions à large spectre, les villes auront davantage de liberté pour allouer les fonds à la résolution de leurs problèmes propres. Des ressources non financières faciliteront aussi la réalisation d'un travail spécifique et sélectif en accordant par exemple davantage d'attention à l'innovation et à la qualité des politiques publiques. D'autres mesures possibles sont les suivantes :
- prolonger la période d'élaboration de la nouvelle phase de la PGV pour l'Etat et pour les villes dans le but de signer des conventions sur mesure entre chaque ville et l'Etat ;
- obtenir des résultats visibles, importants et durables tout en réduisant au minimum les contraintes bureaucratiques est la principale ambition de la phase 2005-2009. Les villes seront tenues (par les conventions) d'atteindre des résultats concrets et mesurables et à rendre compte de leurs activités en la matière ;
- les villes peuvent faire appel, à très peu de frais, à une commission nationale d'experts « Mise en oeuvre de la PGV » pour contribuer à résoudre les problèmes survenant pendant la mise en oeuvre de la PGV ;
- l'analyse des résultats de la politique ne doit pas accroître la charge administrative. Il faut intégrer et mettre à jour les données et les chiffres que les ministères recueillent de toute façon. Les informations tirées de l'auto-évaluation des villes et des visites de la commission d'experts seront mises à profit de façon plus intelligente ;
- renforcer les infrastructures sociales ;
- accroître la coordination et la coopération régionale (ministère de l'Intérieur 2002b).

Ce volet de l'étude est consacré à la sécurité dans un contexte urbain. Il est fait référence au concept d'insécurité en tant qu'il constitue une menace contre la sécurité non pas extérieure mais intérieure à la communauté : délits et infractions générant des conflits entre (groupes de) citoyens. A cet égard, une distinction peut être établie entre l'*insécurité civile objective* (nombre effectif de victimes à la suite d'actes commis par des tiers) et l'*insécurité civile subjective* (soucis ou angoisses liés à la crainte de devenir une victime) (Bruinsma, *et al.* 2004). Comme le montrera la présente étude, on assiste ces dernières années à un élargissement du concept : la sécurité est de plus en plus assimilée à l'absence de comportements provoquant des nuisances ou un sentiment de malaise chez les concitoyens (Bijleveld & van de Bunt, 2003).

L'avis du *Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling* (le Conseil pour le développement social) relatif à l'organisation de la sécurité des relations sociales (RMO 2004) établit, à la suite de Fijnaut *et al.* (2003), une distinction entre trois manifestations de sécurité/d'insécurité civile :

- La sécurité objective/la criminalité liées aux personnes. Il s'agit de formes de criminalité touchant directement à la personne (et à l'intégrité de la personne) ou provoquant des dommages aux biens ;
- Les nuisances. Les citoyens éprouvent un sentiment d'insécurité lorsqu'il est question de nuisances (graves). Il s'agit notamment de bandes de jeunes déambulant dans les quartiers, de nuisances sonores, d'incivilités, de menaces et autres ;
- L'insécurité subjective. Le sentiment d'insécurité des citoyens. Ce sentiment d'insécurité peut renvoyer à diverses formes de malaise qui ne sont pas nécessairement liées à la criminalité.

Bien que cette délimitation des formes de sécurité ne soit pas à l'abri de toute critique –la distance entre un début de menace (nuisances) et un acte criminel contre une personne (maltraitance, par exemple) peut être vite franchie–, elle est pratique pour notre description de l'insécurité dans les villes néerlandaises.

Le développement de la criminalité enregistrée au cours des dernières décennies peut être qualifié de particulièrement défavorable. Entre 1960 et 2000, le nombre de déclarations a décuplé, passant de 130.000 à 1.300.000. Selon Terpstra (2004), le nombre de délits par habitant a été multiplié par près de sept entre 1960 et 2001 (RMO 2004). Dans une perspective internationale, la situation des Pays-Bas n'est pas davantage encourageante. Par rapport aux autres pays membres de l'Organisation pour la Coopération et le Développement économique en Europe (l'OCDE), les Pays-Bas ne figurent pas en tête

du classement des pays les plus sûrs. Il ressort d'enquêtes relatives aux victimes que la population néerlandaise âgée de 15 ans et plus a été confrontée en 2003 à 4,8 millions de délits, le nombre des délits ayant légèrement diminué au cours de cette année-là par rapport à l'année précédente. A cet égard, la nature des délits est frappante : la part des délits contre le patrimoine (vols et destructions) a diminué, tandis qu'on observe dans le même temps une légère augmentation des délits accompagnés de violence (RMO 2004).

Comme décrit précédemment, la perception du sentiment de sécurité/d'insécurité n'est que faiblement liée à l'état effectif de victime. Lorsque des citoyens évoquent l'insécurité, ils ne songent pas tant à des faits répréhensibles qu'à des formes diverses de nuisances ou de désagréments sociaux (Elffers et De Jong 2004, RMO 2004). Au cours de la décennie écoulée, la perception par les citoyens de plusieurs formes de nuisances graves s'est quelque peu atténuée, mais de nombreux cas de nuisances ont cependant été rapportés. A cet égard, il est frappant de constater que les nuisances engendrées par des bandes de jeunes constituent la forme de nuisances dans les quartiers qui est, d'une part, la plus fréquemment signalée et, d'autre part, la seule dont la perception par les citoyens augmente au fil des ans (RMO *ibid*).

Si l'insécurité objective a augmenté au fil des ans, l'insécurité subjective a quant à elle légèrement diminué. Le pourcentage d'habitants qui éprouve de temps à autre un sentiment d'insécurité fluctue depuis 1993. Depuis 2002, on observe toutefois une diminution du sentiment d'insécurité. En 2004, plus d'un quart de la population néerlandaise a éprouvé, à un moment ou à un autre, un sentiment d'insécurité, quatre pour cent de la population éprouvant fréquemment ce sentiment. La politique mise en œuvre par les pouvoirs publics s'intéresse manifestement davantage à la manière dont la sécurité est perçue par le citoyen (RMO *ibid*).

Jusqu'à la fin des années quatre-vingts, la politique tendant au respect des lois pénales et la politique sociale constituaient deux domaines politiques nettement distincts. Depuis, ces domaines semblent de plus en plus se rapprocher (Boutellier, 2001), ce qui ne signifie pas pour autant qu'il faille y voir le résultat d'une intégration ciblée. Ce n'est qu'au début des années quatre-vingt-dix, lorsque la politique pénale devint un volet d'une politique de sécurité plus intégrée, que les intervenants dans ces deux domaines alignèrent davantage leur action. Au niveau national toutefois, la politique des grandes villes et la politique en matière de police et de justice continuèrent de suivre des trajets relativement distincts.

Le présent rapport relatif au volet néerlandais de l'étude s'ouvre sur une brève esquisse de la politique en matière de sécurité urbaine mise en œuvre aux Pays-Bas au cours des dernières décennies et, plus particulièrement, au cours des dix dernières années (chapitre 2). Les chapitres 3 et 4 s'attardent respectivement sur la qualité sociale des villes et les développements dans le domaine de la politique de la jeunesse. Le débat social relatif à la sécurité se concentre en effet fortement sur ces deux thèmes. Dans le cadre de ces deux chapitres, on examinera, après une brève introduction, quels sont les activités, initiatives et projets les plus marquants qui ont été conçus et mis en œuvre. A cet égard, on précisera si une étude (d'évaluation) a été ou non effectuée et quels en sont, le cas échéant, les résultats.

D'une manière générale, on peut dire que, même si la pratique des évaluations s'est également imposée dans le domaine des mesures destinées à combattre l'insécurité civile, il n'est encore que peu question d'évaluations d'impact sur la base de critères scientifiques solidement étayés (Wittebrood et Van Beem 2004). Comme le constate également van Kempen, de nombreuses études sont certes réalisées au sein des institutions de recherche néerlandaises mais la politique des (grandes) villes ne tire encore que trop peu d'enseignement de ces travaux. Cette situation est notamment due au fait que les conclusions des travaux de recherche se font par trop attendre, que les problèmes sont insuffisamment définis en termes multidisciplinaires et que les résultats des travaux de recherche ne sont pas assez traduits en mesures concrètes dans les quartiers. Selon van Kempen, l'adaptation de la recherche scientifique fondamentale à la politique mise en œuvre dans la pratique pourrait être relativement aisée, mais cette adaptation se fait insuffisamment (*ibid.* 1999).

Le présent volet de l'étude s'achève par un regard sur l'avenir : quelles sont – compte tenu des développements récents de la politique en matière de sécurité urbaine et de la sécurité urbaine elle-même – les questions sécuritaires pré-occupantes et comment définir, dans un avenir proche, le contenu de la sécurité urbaine ?

La politique en matière de sécurité urbaine

Le présent chapitre propose une esquisse des contours de la politique en matière de sécurité urbaine au cours des trente dernières années. A cet égard, une distinction peut être opérée entre trois trajets distincts, caractérisés par des accents politiques différents. Pour partie, il est question de chevauchement. Le premier trajet concerne le développement de la prévention de la criminalité (avant 1993), le deuxième, la sécurité intégrée (après 1993). Le troisième trajet

–le développement de la politique des grandes villes (de 1995 à ce jour)– mérite une attention particulière. Dans ces trajets de politique urbaine, on tentera de déceler les approches du problème de la criminalité du point de vue de la prévention sociale mais l'accent glissera progressivement vers les nouvelles formes, plus efficaces, de maintien de l'ordre considéré sous l'angle pénal. A cet égard, la cohérence entre la politique pénale répressive et la politique sociale préventive est recherchée, avec plus ou moins de succès. On trouvera ci-après un survol des trois trajets précités.

DÉVELOPPEMENT DE LA PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ (JUSQU'EN 1993)

Les prémices de la politique de sécurité (intégrée) telle que nous la connaissons aujourd'hui remontent à la moitié des années quatre-vingts du siècle précédent. Jusqu'à l'extrême fin des années soixante, les problèmes d'ordre public et de criminalité étaient tellement restreints qu'un respect total des lois pouvait être réalisé. La mise en place de mesures particulières était donc superflue. Cette situation s'est toutefois modifiée dans le courant des années soixante-dix, mais la prise de conscience à cet égard des responsables politiques s'est longtemps fait attendre. En 1984, la Commission « Petite délinquance », dite Commission Roethof, a fait le constat que l'extension rapide de la criminalité contraignait les pouvoirs publics, d'une part, à opérer des choix sur le plan de la sécurité et du respect des lois et, d'autre part, à rechercher des partenaires en vue de renforcer l'efficacité de ses interventions. Le rapport de la Commission Roethof reconnaissait pour la première fois que la solution aux problèmes engendrés par la criminalité devait être recherchée ailleurs que du côté des possibilités et des compétences de l'appareil policier et judiciaire.

En 1985, le gouvernement néerlandais soumettait au Parlement un plan étendu et détaillé pour améliorer le respect des lois et le maintien de l'ordre, intitulé *Société et Criminalité*. Ce plan suivait de près les recommandations présentées par la Commission Roethof. Le gouvernement distinguait trois lignes de force dans les recommandations de la Commission :

- l'environnement urbain devait être organisé selon des critères architecturaux et de planification urbaine qui, d'une part, facilitent une certaine surveillance des jeunes et, d'autre part, rendent la commission de délits plus difficile ;
- les liens d'attachement entre la génération à venir et la société – la famille, l'école, le marché du travail et le domaine des sports et des activités récréatives – devraient être considérablement renforcés ;
- la surveillance de délinquants potentiels par des personnes dont les devoirs professionnels couvrent un champ étendu, tels que le personnel des

transports publics, celui des (grands) magasins, les moniteurs de sport, les éducateurs de jeunes, etc., devrait être élargi au maximum.

C'était la première fois que le gouvernement définissait le problème de la criminalité comme un problème de gestion de l'administration. L'élargissement de la politique de sécurité dans les années 1990 permettait d'en faire clairement une partie intégrante des cycles politiques urbains. Bien que cet élargissement ait, d'une part, conduit à des problèmes de correspondance entre compétences et responsabilités, il a présenté, d'autre part, des occasions pour de nouvelles initiatives dans la politique sociale et d'urbanisme des villes.

Depuis, la réflexion et l'action des pouvoirs publics sont fortement conditionnées par ces deux thèmes : la nécessité de mettre en œuvre une politique adéquate et la nécessité de coopérer, dans ce cadre, avec d'autres intervenants (Cachet & Ringeling, 2004). Cette nouvelle orientation a également élargi le spectre de la politique en matière de sécurité : désormais, il ne s'agissait plus uniquement de réprimer, mais, dans une mesure croissante, de prévenir l'insécurité.

POLITIQUE DE SÉCURITÉ INTÉGRÉE

Le premier *Rapport de Sécurité Intégrale*²⁹ paraît en 1993. Outre la criminalité, il porte sur l'ordre public, l'insécurité routière, les catastrophes et accidents et les risques environnementaux, et ce – selon les termes mêmes du rapport –, parce que la sécurité ne ressortit pas exclusivement à la police et à la justice. A elles seules, la lutte contre l'insécurité et les mesures de contrôle ne suffisent pas. Cet énoncé constitue le postulat fondateur de la *politique de sécurité intégrale*. Une attention active, large et profonde pour les questions de sécurité constitue le noyau de ce concept. Le terme « intégral » renvoie également à des formes d'insécurité autres que la criminalité, à l'implication d'autres intervenants, à une vision cohérente, etc.

Dans la pratique, la politique de sécurité intégrée signifie qu'une coopération active avec d'autres (de nombreux autres) intervenants doit être recherchée. A cet égard, les autorités locales (villes) jouent un rôle important et le concept de *chaîne de sécurité*, qui implique que les différents maillons – inter-

29. En français on remplacerait peut-être le terme « intégral » par « global ». Il importe toutefois de faire la différence entre une politique intégrale (ou globale) et une approche intégrée. Le premier implique une analyse globale des situations et problèmes et des propositions de solutions englobant tous les secteurs et acteurs. Le deuxième signifie simplement que les différents secteurs et acteurs, avec leurs propres analyses et instruments, collaborent (ad hoc) pour attaquer les problèmes.

vention proactive, prévention, préparation, répression et suivi – soient bien conçus et articulés, est fréquemment invoqué (Cachet & Ringeling, 2004). Concrètement, il s'agit du travail de la police, du ministère public et du reclassement. Mais progressivement, le nombre élevé d'intervenants, en particulier dans le domaine de la délinquance juvénile, se constitue en réseau.

Si, à l'origine (en 1993), l'idée de « sécurité intégrée » n'obtient guère un accueil favorable à l'échelle nationale, elle trouve cependant un écho à l'échelle locale, comme en témoignent les nombreuses références qui y sont faites dans les programmes de collèges (programmes politiques des autorités locales) dans les années postérieures à 1993. Depuis 1996, le rapport relatif à la sécurité intégrée paraît tous les deux ans. Ces rapports s'intéressent également aux progrès de la politique de sécurité intégrée elle-même (Cachet & Ringeling, *ibid.*).

Le ministère de l'Intérieur, qui coordonne la politique de sécurité intégrée, se charge du développement d'instruments pour la politique de sécurité locale. En 1995 paraît la Note pour la politique en matière de sécurité 1995-1998. Cette note, qui propose la première formulation explicite de la politique de sécurité intégrée, énonce une série de domaines constituant un problème et se prêtant prioritairement à une approche intégrée : les jeunes, la drogue, le milieu de vie, la maîtrise des risques et les mesures de contrôle. Les pouvoirs locaux sont désignés comme le centre de gravité de la mise en œuvre de la politique de sécurité intégrée (Cachet & Ringeling, *ibid.*).

Les rapports de sécurité successifs (1996, 1998, 2000) indiquent que la politique intégrale de sécurité se met en place progressivement, mais avec une certaine lenteur. Les villes importantes étant, davantage que les petites et moyennes entités, confrontées à des problèmes urgents de sécurité, elles définissent plus rapidement et avec plus de réussite une politique de sécurité intégrée. Le rapport sur la sécurité intégrée de 1998 met expressément en garde contre une approche trop pragmatique : quant aux projets, les villes développent de nombreuses initiatives, mais il n'est encore guère question de mise en place de mesures effectives (Cachet et Ringeling, *ibid.*).

Le programme de sécurité du premier gouvernement Balkenende (*Vers une société plus sûre*) paraît en 2002. Ce gouvernement avait été constitué au lendemain de l'assassinat de Pim Fortuyn et se maintiendra huit mois à peine au pouvoir. La note de sécurité constitua son unique note politique. La tendance, déjà amorcée, vers un pilotage plus centralisé de la politique de sécurité locale y est élaborée plus avant. Le programme cesse de mettre l'accent sur la prévention, au profit d'une approche plus répressive. Pour le surplus, on part toujours du principe que la sécurité ressortit d'abord aux autorités locales. Les autorités nationales veulent « faciliter » et « stimuler » et mettent en place à cet effet

davantage d'« actions et mesures » que les notes précédentes (Cachet et Ringeling, *ibid.*).

Dans l'intervalle, 65 pour cent des communes néerlandaises ont élaboré un document relatif à la sécurité (intégrée). Dans le cadre de la formulation et de la mise en œuvre de leur politique de sécurité, la majorité des communes oeuvrent en concertation avec le « triangle local » : le gestionnaire du corps policier (le bourgmestre), l'officier de justice³⁰ et le chef du corps policier (rapport sur la sécurité intégrée 2002). La plupart des communes désignent des coordinateurs de sécurité chargés de la mise en œuvre de la politique de sécurité.

SÉCURITÉ DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DES GRANDES VILLES (À PARTIR DE 1995)

On œuvre également à la sécurité dans les grandes (et moyennes) villes par le biais de la politique dite « des grandes villes ». La Politique des grandes villes (PGV - Grotestedenbeleid) a été lancée en 1995 par le ministère « de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume » pour lutter contre les problèmes dans les grandes villes et revitaliser ces dernières. En toile de fond de cette politique se dessine la volonté de franchir – au niveau local – les écarts entre différents domaines de la politique nationale (l'économie, les infrastructures et le bien-être). A cet effet, les grandes villes se voient dotées d'un budget combiné.

En 1999, à l'issue de la première période de Politique des grandes villes, vingt-cinq grandes villes avaient conclu avec l'Etat des conventions relatives au lancement d'un nouveau train de mesures. Pour la deuxième période de la Politique des grandes villes, trois piliers, sur lesquels doit s'appuyer la politique intégrée, sont désignés : l'économie et l'emploi, le développement physique et le développement social. La sécurité est expressément désignée comme ressortissant au pilier physique :

« L'aménagement et le développement des infrastructures visent à améliorer la qualité du logement, du lieu de travail et de l'environnement construit en général et à faciliter l'accès à ces infrastructures. Les mesures prévues par ce pilier comprennent le renouvellement et la restructuration du parc locatif, le renouvellement et l'accessibilité des zones industrielles, la planification détaillée des espaces non bâtis et d'autres mesures d'aménagement permettant de garantir et d'améliorer la sécurité sur la route, dans l'environnement construit et dans la société. Les autorités municipales se sont alliées aux propriétaires des commerces, aux entrepreneurs, aux planificateurs de projet, aux sociétés d'investissement et aux coopératives de logement pour adopter une approche à la fois intégrée et spé-

30. En France : Procureur de la République. Fait partie du « Ministère Public »

cialisée. Elles consentent aussi des efforts supplémentaires pour accroître la participation des habitants, notamment celle des minorités ethniques, à l'aménagement de leur environnement. » (Davelaar e.a., 204, p. 81).

La sécurité urbaine est donc de plus en plus considérée comme une matière ressortissant à plusieurs parties et domaines de compétences. Outre le fait que la sécurité relève du pilier physique, on est frappé de constater que ces développements se déroulent indépendamment des efforts consentis par le ministère de la Justice. Ils sont en grande partie conçus de bas en haut (en d'autres termes, au départ des villes) par des fonctionnaires et des professionnels. Cette tendance est d'ailleurs conforme à la philosophie qui sous-tend la Politique des grandes villes (coordonnée par le ministère de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume), qui veut que le niveau national se borne à définir les objectifs globaux par rapport auxquels les villes définissent elles-mêmes des objectifs concrets et des engagements de résultats. La manière dont ces résultats et objectifs sont atteints constitue une responsabilité locale.

« L'objectif général est de créer des "villes complètes" (comprehensive cities), c'est-à-dire des villes où tout le monde se sent à l'aise, des villes prospères offrant des postes aux chercheurs d'emplois, de bonnes conditions de vie, des quartiers où il fait bon vivre, des rues sûres et une vie communautaire qui n'exclut personne. »

Au fil des ans, neuf objectifs ont été fixés :

- réduire le chômage et encourager la création d'emplois,
- renforcer la position économique de la ville,
- faciliter le passage de la formation au marché de l'emploi,
- améliorer l'attrait des zones urbaines sur le marché régional du logement,
- améliorer l'environnement urbain et la qualité du cadre de vie,
- améliorer l'accessibilité des activités économiques,
- renforcer les infrastructures sociales,
- améliorer la sécurité,
- améliorer les capacités d'« auto-rétablissement » des quartiers sensibles (ministère de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume 2002).

La sécurité est en l'occurrence toujours désignée comme l'un des objectifs poursuivis. La Politique des grandes villes qui est, dans l'intervalle, mise en œuvre dans 30 villes, est à présent entrée dans sa troisième période (PGVIII: 2005-2009).

Les objectifs de la PGVIII sont définis comme suit :

- l'amélioration de la sécurité objective et de la sécurité subjective,
- l'amélioration de la qualité du milieu de vie,
- l'amélioration de la qualité sociale du milieu de vie,
- relier les groupes de revenus moyens et supérieurs à la ville,
- le renforcement de la puissance économique de la ville.

Au cours de cette période, la sécurité se détache de plus en plus comme le quatrième pilier de la Politique des grandes villes. Du point de vue des moyens financiers, il est question de trois grandes catégories de subventions aux villes, les piliers économiques et sociaux étant soudés : le volet Physique, le volet Economique et Social et le volet Intégration et Sécurité. La sécurité est désormais considérée comme un pilier à part entière, lié à l'intégration.

Définissant le cadre politique de la PGVIII, les autorités nationales font valoir que la désignation de la sécurité comme un pilier distinct de la Politique des grandes villes offre l'occasion d'optimiser les conditions pour une politique de sécurité à l'échelle locale. On mise avant tout sur le renforcement de la fonction coordinatrice des villes dans les relations avec les intervenants concernés par la sécurité par l'intermédiaire de réseaux, existants et nouveaux. A cet égard, il convient de faire observer qu'un (nouvel) équilibre doit être recherché entre la prévention et la répression, en raison notamment du fait que les policiers ne sont plus affectés à des tâches autres que policières.³¹ Parallèlement, au cours de la troisième période PGV, une attention particulière doit être consacrée au positionnement des activités « non orthodoxes », telles que l'instauration d'amendes administratives ou le renforcement d'une approche de la sécurité intégrée régionale, à laquelle d'autres domaines et projets politiques sont également associés (ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume, 2004).

Une étude publiée en 1999, qui propose un aperçu des recherches effectuées aux Pays-Bas dans le domaine de la Politique des grandes villes, intitulée *Recherche et Politique des grandes villes : inventaire et points d'achoppement* (van Kempen, 1999), examine le thème de la sécurité dans le cadre du paragraphe consacré au pilier social. L'auteur indique succinctement quelles sont les prémisses de la politique mise en œuvre dans le domaine de la sécurité urbaine :

31. Le gouvernement défend le point de vue que des missions d'assistance ont été à tort confiées aux services de police. Ceux-ci doivent davantage se concentrer sur la surveillance et le respect de la loi. Ils doivent transférer les missions d'assistance non urgente à d'autres services. L'article 2 de la loi sur la Police de 1993 sera sans doute adapté en ce sens (Lettre des ministres de l'Intérieur des Relations au sein du Royaume et de la Justice au Parlement, 2004).

« Dans le cadre de la politique des grandes villes, une approche intégrée de la sécurité est mise en avant, ce qui signifie également que, dans des domaines connexes, les groupes et quartiers à risque requièrent une réelle attention. En d'autres termes, il ne suffit pas, en matière de sécurité et de lutte contre la criminalité, de penser uniquement en termes de prévention et de répression au sens étroit. L'objectif ultime est de réduire la criminalité et les nuisances et de renforcer le sentiment de sécurité » (van Kempen, 1999, p. 65).

La recherche dans le domaine de la sécurité et de la criminalité s'effectue au sein du bureau de recherche du ministère de la Justice et est pilotée par ce dernier (WODC). Parallèlement, ce sont surtout les facultés juridiques des universités qui entament ce genre de recherche. L'auteur cite en particulier :

- La *Onderzoekschool Maatschappelijke Veiligheid* (l'école de recherche sur la sécurité) : divers aspects de la sécurité et du sentiment de sécurité, ainsi que des études relatives à l'émergence de la criminalité ;
- L'Institut E. Meijers : aspects de la délinquance juvénile et, en particulier, les conséquences de la politique mise en œuvre dans le domaine du droit des jeunes ;
- L'Institut Willem Pompe (Utrecht) : efficacité du travail policier et impact de ce dernier sur la criminalité au sein d'une société multiethnique ;
- La Section de Criminologie de la *Vrije Universiteit Amsterdam* (l'Université libre d'Amsterdam) : répartition de la criminalité dans l'espace.

L'auteur du rapport soulève une série de questions intéressantes, qui demeurent ouvertes :

- connaissance de l'émergence, de la prévention et de la lutte contre la violence dans le milieu des sorties, les transports en commun et autour des stades de football ;
- une meilleure connaissance du sentiment d'insécurité : un bon monitoring, un dépistage correct des facteurs déterminants modifiant ce sentiment d'insécurité. Une présence policière accrue dans les rues se révèle-t-elle réellement efficace ? Des aménagements de l'environnement architectural contribuent-ils au renforcement de la sécurité ? Qu'entend-on par approches innovantes ?

Dans le cadre de la politique des grandes villes, on observe aux Pays-Bas un glissement de la place occupée par le thème de la sécurité. Cette dernière constitue un volet de la politique sociale dans les quartiers. Souvent, des projets isolés, de moindre importance, sont mis sur pied de bas en haut. Parfois, il s'agit de projets présentant une dimension judiciaire, souvent, il s'agit également de

projets dans lesquels la police et des intervenants professionnels (travailleurs sociaux, par exemple) coopèrent. Dans une série de cas, la sécurité est mise en relation avec le pilier physique, l'aménagement et l'entretien de l'environnement physique. Compte tenu de ces développements, le lien avec des initiatives émanant d'une approche plus centrée sur la justice n'apparaît pas d'emblée.

C'est toutefois davantage le cas en ce qui concerne l'approche privilégiée au cours de la troisième période PGV : la sécurité est liée à l'intégration, un terrain sur lequel le ministère de la Justice fait office de coordinateur depuis 2002. Un nombre croissant de villes néerlandaises ont dans l'intervalle érigé la sécurité au rang de leurs priorités politiques. A Rotterdam, elle constitue même une priorité absolue pour le collège (du maire et des adjoints). Dans ce cadre, la ville de Rotterdam a pris l'initiative de mettre sur pied un réseau européen de sécurité (le programme URBACT) en vue de favoriser un échange d'expérience et de connaissance dans le domaine de la sécurité urbaine.

Depuis l'étude Van Kempen, citée ci-dessus, aucun aperçu de la recherche en matière de sécurité dans le cadre de la Politique des grandes villes n'a plus été établi. Si l'on examine les travaux de recherche effectués par le Centre d'expertise des grandes villes sous l'étiquette « sécurité » (en tant que volet du pilier social), on constate que dans le cadre de ces travaux, ainsi qu'à l'occasion de la conception des mesures à mettre en œuvre, on établit de plus en plus le lien entre la sécurité et l'intégration. (Kenniscentrum Grote Steden, 2005).

Dans les paragraphes suivants, nous concentrerons la description et l'analyse de la politique néerlandaise de sécurité sur deux thèmes. Premièrement, il s'agit de la qualité sociale des villes, une notion (« qualité sociale ») qui recouvre des développements multiples. Nous nous intéresserons également, à cet égard, à des initiatives prises par la police et la justice qui cherchent à établir des passerelles vers la politique urbaine sociale. Deuxièmement, nous examinerons plus avant les développements de la politique de la jeunesse, qui constitue l'un des aspects majeurs de la politique de sécurité mise en œuvre aux Pays-Bas. Dans ce contexte, le facteur socio-pédagogique continue de jouer un rôle essentiel.

La sécurité et la qualité sociale des villes (identité urbaine)

Au paragraphe 2, il a déjà été indiqué que, dans le cadre de la politique de sécurité urbaine, la sécurité en milieu urbain est liée à la qualité des villes. La sécurité en milieu urbain est en effet fortement influencée par les caractéristiques de l'environnement urbain : réseaux sociaux et viabilité physique (SCP 2000).

La politique des grandes villes est également fondée sur l'idée que trois piliers (le pilier économique, le pilier physique et le pilier social) déterminent conjointement la qualité (de la vie) dans les villes. A cet égard, comme il a été démontré au chapitre précédent, la sécurité ne ressortit pas uniquement à la police et à la justice, mais également au pilier social (la citoyenneté participative et les liens que tissent les citoyens entre eux) et physique (conception, aménagement et utilisation de l'espace publique).

Le présent paragraphe examine dans un premier temps les relations entre sécurité, cohésion sociale et citoyenneté participative. Il se penche ensuite sur la manière dont la police et la justice s'organisent en vue de favoriser la sécurité urbaine. Les thèmes énoncés ci-dessus font d'abord l'objet d'une introduction générale, suivie d'un survol des activités, initiatives ou projets les plus marquants. On précisera à chaque fois si ces derniers ont fait l'objet d'une étude/évaluation et quel en l'impact. Pour inclure une activité, initiative ou projet dans ce rapport nous avons pris comme critère leur description dans des publications sur la sécurité (urbaine).

COHÉSION SOCIALE ET PARTICIPATION DES CITOYENS

Il ressort d'une étude réalisée par Isomart (2000) que la qualité sociale des quartiers constitue un facteur particulièrement déterminant, tant pour leur viabilité que pour la perception de la sécurité par les citoyens. De même, une étude plus récente (Elfers et De Jong, 2004) met en évidence que la question de la sécurité, telle qu'elle est perçue par les habitants des quartiers, constitue avant tout un problème social et non exclusivement un problème de criminalité. Les citoyens éprouvent le besoin d'être soutenus lorsqu'ils sont confrontés à l'« altérité » de certains habitants de leur quartier ainsi que dans le cadre de la lutte contre les nuisances et de l'assistance en cas de problèmes. Selon le RMO, un environnement social positif peut produire un effet de prévention et de correction (2004). Eu égard à l'importance de la qualité des relations sociales pour la perception de la viabilité et de la sécurité des quartiers, les organisations sociales considèrent de plus en plus la promotion de contacts conviviaux entre citoyens comme l'un des fers de lance de leur action.

Dans le cadre de la lutte contre l'insécurité civile, l'implication active des citoyens dans la sécurité de leur propre environnement est dès lors considérée comme une condition nécessaire (Bruinsma, 2004). Les autorités locales en particulier concrétisent cette ambition par l'association des citoyens aux différentes phases du processus décisionnel. Cette approche est désignée par l'expression « *participation verticale* ». L'action ciblée sur les quartiers ou l'approche par quartier (voir ci-dessous, la description d'un exemple concret) constitue l'une des formes de la participation verticale. Les contacts entre

citoyens revêtent une importance au moins égale dans le sentiment de ces derniers d'être impliqués dans leur environnement. Cette « *participation horizontale* » est dès lors axée sur l'organisation de rencontres et l'élaboration d'un sentiment de confiance mutuelle. Dans ce contexte, on se réfère non seulement à la « cohésion sociale », mais parfois également à la « cohésion cognitive » (Duyvendak, 2002). Ces termes mettent l'accent sur l'importance que revêtent, pour les habitants des quartiers, une bonne connaissance de l'autre et une information à propos de sa situation.

La participation et l'implication des citoyens dans les missions de maintien de l'ordre et de respect de la loi des services de police sont également considérées aujourd'hui comme primordiales. Dans l'intervalle, plusieurs initiatives tendant à promouvoir cette participation ont été prises, axées notamment sur la coopération entre la police et les travailleurs sociaux. Dans le cadre d'autres initiatives, les citoyens assurent eux-mêmes un certain nombre de tâches : surveillance, régulation de conflits, déclaration de faits. On trouvera ci-après une description des projets, activités et programmes les plus marquants. D'une manière générale, il est frappant de constater que ces initiatives poursuivent des objectifs dépassant le cadre de la lutte contre l'insécurité civile. Celle-ci constitue toutefois un volet (explicite ou implicite) de l'objectif poursuivi, qui est généralement formulé en termes de renforcement de la viabilité et/ou de la cohésion sociale dans les quartiers. Par ailleurs, peu de travaux de recherche ont été consacrés à ces initiatives et les études existantes ne constituent nullement une évaluation examinant sur la base de critères scientifiques l'impact et l'efficacité des mesures mises en place.

Les règles urbaines en vigueur à Gouda

Sous la houlette des autorités locales, les citoyens et les institutions de la ville de Gouda ont défini en 2002 et en 2003 dix règles urbaines. Des campagnes d'information, des réunions, rencontres et débats ont été organisés à cette occasion. L'élaboration des règles urbaines tendait à associer les citoyens et les institutions de la ville au renforcement de la viabilité et de la sécurité de Gouda, une ville confrontée à d'importants problèmes d'insécurité et de nuisances. Les citoyens et institutions ont élaboré les dix règles urbaines suivantes :

- qui casse paie,
- ne faites pas usage de violence,
- chacun doit veiller à l'élimination de ses propres déchets,
- errer sans but en adoptant une attitude d'intimidation constitue un comportement asocial,
- pour que tout le monde se comprenne, parlez le néerlandais,

- rouler trop vite est particulièrement stupide, comportez-vous dès lors normalement,
- respectez toujours autrui,
- les parents éduquent eux-mêmes leurs enfants,
- ne harcelez, ne taquinez ni n'intimidez personne,
- les agents de police sont là pour tout le monde, ils méritent dès lors votre respect.

Une évaluation de cette initiative a mis en évidence que l'élaboration des règles urbaines requiert un réel investissement dans l'implication des citoyens. Les habitants de Gouda semblent effectivement connaître les règles, mais éprouvent une certaine gêne à les invoquer à l'égard d'autrui (Nieborg et Ter Woerds, 2004).

Mensen maken de stad (« Ce sont les gens qui font la ville ») (Rotterdam)

A Rotterdam, la campagne « Ce sont les gens qui font la ville » constitue l'un des volets du programme d'action entrepris par le collège. Dans une perspective de cohésion avec les autres volets du programme, tels que la politique de sécurité mettant davantage l'accent sur l'aspect répressif, cette campagne tend à promouvoir la cohésion sociale et la citoyenneté active. La campagne s'articule en trois volets (déjà réalisés) mis en œuvre conjointement: « Opzoomeren » (rafraîchir)³² (les habitants prennent eux-mêmes des initiatives en vue d'améliorer la viabilité de leur rue), « L'étiquette urbaine » et « Le contrat social » (deux instruments permettant aux citoyens de conclure des accords à propos de leur responsabilité propre dans les quartiers).

L'Institut Vewey-Jonker a suivi la phase de conception de la campagne « Ce sont les gens qui font la ville » et est arrivé à la conclusion que si celle-ci est aisément accessible, constitue un réel incitant et parvient à impliquer les citoyens, des améliorations sont toutefois nécessaires en ce qui concerne la collaboration des différentes parties (rue – quartier – institutions) et une meilleure participation des intervenants professionnels (danger de surcharge).

Thuis op straat – TOS (« chez soi dans la rue »)

L'initiative « Chez soi dans la rue » tend à l'amélioration de l'ambiance sur les places et dans les rues et à faire en sorte que les enfants et les jeunes s'y sentent chez eux. Avec une équipe de collaborateurs, l'initiative « Chez soi dans la

32. En Néerlandais le mot « Opzoomeren » fait référence à une rue de Rotterdam où les habitants se sont organisés d'une manière autonome pour améliorer le cadre de vie. En même temps, le mot ressemble beaucoup un verbe qui signifie rafraîchir.

rue » organise, sur les places (ou, en cas d'intempéries, dans les écoles, gymnases ou maisons de quartier), des activités sportives et des jeux en tout genre accessibles à tous. Tous les enfants, adolescents et jeunes peuvent adhérer gratuitement à cette initiative qui déploie actuellement ses activités dans une vingtaine de quartiers de Rotterdam et dans plusieurs villes des Pays-Bas telles qu'Amsterdam, Schiedam, Dordrecht et Leiden. Depuis peu, « Chez soi dans la rue » est également présent en Angleterre.

« Chez soi dans la rue » a fait en 2002 l'objet d'une étude d'évaluation (Masson, Karyotis, De Jong 2002). L'un des principes fondateurs de l'initiative est qu'il n'existe pas de méthode de travail standard. On tente de déterminer quels sont les besoins d'un quartier déterminé. L'étude d'évaluation qualifie cette approche de positive. La synthèse de l'étude évoque « une alternative intéressante à un carrousel de projets pilotés par des fonctionnaires et des technocrates ». Des problèmes se posent toutefois également, en particulier en ce qui concerne les collaborateurs. Ceux-ci sont généralement recrutés par le biais de programmes en faveur de l'emploi et sont originaires des quartiers concernés. Ils sont assez peu familiarisés avec le marché de l'emploi et requièrent dès lors un encadrement important de la part des dirigeants de « Chez soi dans la rue ». La rotation du personnel et les absences pour cause de maladie sont importantes. Ces éléments portent gravement atteinte à la capacité de fonctionnement des projets « Chez soi dans la rue ». Les chercheurs estiment également que l'ancrage des projets de quartier pourrait être amélioré. Actuellement, certains projets ressortissent à l'aide sociale, d'autres au bureau central « Chez soi dans la rue ».

***Buurtvaders, buurtouders* (« Pères de quartier, parents de quartier »)**

Les pères de quartiers sont des citoyens (des pères), généralement d'origine marocaine, qui exercent une surveillance dans les rues et conçoivent et organisent des activités. Ils interpellent les jeunes dans la rue et veulent ainsi réduire l'insécurité et les nuisances dans le quartier et améliorer la viabilité. Le premier projet de pères de quartier – une initiative citoyenne – a vu le jour en 1990 à Amsterdam-Ouest, dans le but de proposer une réponse au comportement de groupes de jeunes marocains perturbant l'ordre public. La volonté des initiateurs de prendre (à nouveau) leur responsabilité en tant que pères-éducateurs dans le domaine public, au su de l'entourage, a également joué un rôle important. L'exemple amstellodamois a été suivi dans d'autres villes.

En particulier au lendemain du 11 septembre, les projets « pères de quartier » se sont développés à un rythme accéléré. La stigmatisation des groupes musulmans et l'intolérance croissante affichée à leur égard ont constitué un réel incitant. L'appréciation croissante, tant au sein de la communauté

que par les autorités, de la prise en charge, par les citoyens, de leurs propres responsabilités a également été déterminante. En plusieurs endroits, cette appréciation a débouché sur des mesures d'appui à l'initiative sous la forme d'une aide professionnelle et matérielle.

Dans l'intervalle, une petite trentaine de projets « Pères de quartier » ont été mis sur pied, généralement dans les villes moyennes mais également dans plusieurs petites villes partout dans le pays. On dispose de peu de données objectives à propos de l'impact de la « paternité de quartier ». Les évaluations internes aboutissent souvent à la conclusion que l'insécurité (le sentiment d'insécurité) a diminué et que toutes les parties sont satisfaites de cette forme de coopération. Des données solidement étayées font toutefois défaut (De Gruijter et Pels, 2005).

Heel de buurt (« **Tout le quartier** »)

L'objectif primordial de l'initiative nationale « Tout le quartier » est de contribuer au développement, dans les quartiers, d'une infrastructure sociale promouvant la cohésion sociale, renforçant la lutte contre les retards individuels et collectifs et adaptée à l'infrastructure physique et économique (Note cadre, 1997).

Quand on évoque l'infrastructure sociale, il est à la fois question d'infrastructure formelle et d'infrastructure informelle. La première englobe l'offre d'organisations (professionnelles), tandis que la seconde renvoie aux structures d'aide mises sur pied par les citoyens eux-mêmes. Le projet « Tout le quartier » tend à une meilleure interaction entre infrastructure formelle et infrastructure informelle.

Une étude consacrée en 2003 par Serail et Dagevos au projet « Tout le quartier » a montré que les objectifs poursuivis (dans les différents sites où le projet a été mis en œuvre) n'ont pas été concrétisés d'une manière quantifiable, ce qui rend difficile une évaluation (de l'impact) de l'initiative. Sur la base d'informations qualitatives, les chercheurs concluent néanmoins que « des avancées qui ont influencé favorablement l'infrastructure sociale ont été réalisées ». On observe ainsi la constitution de réseaux dans les quartiers, l'augmentation du nombre d'habitants des quartiers intervenant activement ou une multiplication des activités organisées.

Onze buurt aan zet (OBAZ) (« **Notre quartier au travail** »)

« *Onze buurt aan zet* » (« Notre quartier au travail ») constitue une initiative émanant de la Politique des grandes villes. De 2001 à 2004, le projet OBAZ, lancé par l'Etat, a offert à trente villes la possibilité d'expérimenter la participation des habitants des quartiers requérant une attention particulière. Le projet OBAZ avait avant tout pour objectif de renforcer la participation et la cohésion sociale entre différents groupes de citoyens dans les quartiers. Une série impres-

sionnante de projets, d'initiatives et d'activités ont ainsi vu le jour en 2002. La responsabilité des projets devait ressortir aux citoyens eux-mêmes. Aucune évaluation formelle n'a été réalisée quant à l'impact des projets OBAZ. Un sondage informel effectué auprès des habitants concernés (Lelieveldt, 2004) a toutefois montré l'existence d'un lien légèrement positif entre le capital social et la participation aux initiatives OBAZ. On trouvera ci-après les observations formulées par Stijn Valgaeren, collaborateur du Centre d'expertise des Grandes villes, sur la base d'expériences subjectives.

- Les habitants des quartiers concernés ont eu l'occasion de prendre eux-mêmes des initiatives en vue d'améliorer leur rue ou quartier. Les habitants ayant ainsi pu mettre leurs possibilités à l'épreuve et, dans la plupart des cas, réaliser leurs idées, leur implication dans leur environnement immédiat s'est renforcée, ce qui a réduit leur sentiment de frustration.
- De nouveaux rapports interpersonnels ont été noués et des contacts existants entre citoyens ont été renforcés. Ces relations fortes ont été nouées non seulement entre habitants des quartiers mais également entre habitants et fonctionnaires (de quartier). Ce type de coalitions constitue une condition essentielle à la réussite d'un projet ou à la solution d'un problème. Dans certains quartiers, un sentiment démocratique renforcé a également été créé, notamment dans les relations concrètes avec l'administration, le gestionnaire de quartier, l'un ou l'autre responsable ou élu communal. Le projet OBAZ a contribué à combler le fossé entre les citoyens et l'administration.
- Outre les composantes sociales déjà citées, le projet OBAZ a également contribué à l'amélioration et au renouvellement de l'infrastructure des quartiers choisis. On a opté en faveur d'interventions renforçant le sentiment de sécurité (par exemple, plus d'éclairage dans les rues, installation de caméras, présence renforcée d'agents de quartier) et d'investissements dans une propreté urbaine durable (conteneurs de déchets souterrains, entretien structurel des espaces verts, nouvelles plantations, lieux réservés pour les déjections canines). On a également opté en faveur d'aménagements renforçant la viabilité (nouvelles aires de jeux, aménagements routiers). A cet égard, il importe que les citoyens aient choisi eux-mêmes les axes prioritaires dans le cadre d'une concertation étroite entre eux et avec l'administration. Ensemble, ils ont construit leur quartier (*Onze buurt aan zet*: <http://www.onzebuurtaanzet.nl>).

Action ciblée sur les quartiers/approche par quartier

Tout comme la méthode ABCD (voir ci-après), l'action ciblée sur les quartiers ou l'approche par quartier tend à utiliser la responsabilité propre des

habitants de quartier et leur capacité à s'organiser eux-mêmes pour renforcer la viabilité des quartiers, et ce, en vertu du principe que les habitants sont souvent le mieux à même de déterminer comment cette viabilité peut être renforcée. L'approche par quartier est mise en œuvre dans plusieurs villes du pays, telles que Deventer, Gouda, Utrecht et Zutphen. Il ressort d'évaluations (par exemple Huygen et Swinnen, 2001) que cette méthode produit des effets positifs, tels que le renforcement de l'implication des citoyens dans le processus décisionnel.

Asset Based Community Development (ABCD)

La méthode ABCD, d'origine américaine, tend à dresser l'inventaire des capacités et talents locaux et à les mobiliser en faveur de la revitalisation des quartiers. Cette méthode ne part pas des problèmes, mais des capacités et des opportunités. Elle met l'accent sur les capacités et l'auto-organisation des citoyens. Dans le cadre de la méthode ABCD, la coordination des initiatives ressortit dès lors également aux citoyens eux-mêmes. Les projets ABCD leur offrent l'occasion de nouer des contacts entre eux et d'œuvrer eux-mêmes à l'amélioration de la viabilité de leur environnement. Grâce à la méthode ABCD, les citoyens prennent conscience de leur capacité à améliorer eux-mêmes leur environnement. Aucune étude d'évaluation n'a été réalisée quant à l'impact de la méthode ABCD.

Médiation de quartier

La médiation de quartier constitue un mode non juridique de résolution de conflits, dans le cadre duquel des habitants du quartier ayant été formés à cet effet font office de médiateur en cas de conflit. Il s'agit souvent de conflits pour lesquels le système judiciaire officiel ne peut proposer de solution. Il ressort de la pratique de médiation que la résolution de conflits est plus aisée lorsque les émotions et les besoins à l'origine des conflits sont reconnus réciproquement. Le fait que des conflits larvés puissent miner gravement le bien-être au sein d'un quartier est souvent sous-estimé. Un médiateur neutre et indépendant, qui connaît bien la situation au sein de son quartier, peut contribuer à trouver les motifs et besoins des deux parties, ce qui permet de jeter les bases d'un intérêt commun et d'une compréhension mutuelle.

La médiation de quartier constitue un mode de résolution de conflits qui peut se révéler adéquat dans les cas où une offre formelle des pouvoirs publics ou des intervenants professionnels méconnaît la demande de sécurité subjective formulée par les citoyens. Dans le cadre de la médiation de quartier, un citoyen volontaire fait office de médiateur entre la demande de sécurité subjective d'un citoyen et l'offre d'un autre citoyen (Lünnemann, 2002).

Communities that care (CTC)

L'application et l'évaluation par les Pays-Bas du programme de quartier à vocation préventive *Communities that care* (Hawkins, Catalano *et al.*; Catalano et Hawkins, 1996) ont démarré en 1999. Ce modèle ou cette stratégie de prévention s'articule autour de plusieurs volets : 1) mobilisation des cadres administratifs présents dans le quartier ; 2) mise en place d'une équipe de prévention ; 3) réalisation d'une analyse approfondie des problèmes qui se posent dans le quartier sur la base de données statistiques et d'une étude de la littérature existante ; 4) la définition de priorités pour l'approche des problèmes ; 5) la formulation explicite des objectifs à réaliser à court, moyen et long terme ; 6) la délimitation d'un calendrier ; 7) la réalisation successive des objectifs fixés ; 8) la réalisation d'un retour d'expérience régulier vers les pouvoirs locaux et les habitants du quartier. Il s'agit avant tout d'une stratégie de prévention très structurée et rationnelle, dans le cadre de laquelle les interventions font en permanence l'objet de rapports de justification, sur la base d'études d'évaluation et à l'occasion de rencontres réunissant régulièrement les responsables politiques et les citoyens. La méthode CTC est actuellement évaluée par l'Institut Verwey-Jonker.

CONCEPTION, PLANIFICATION ET UTILISATION DE L'ESPACE PUBLIC

Les pouvoirs publics sont responsables de la sécurité dans l'espace public en collaboration avec tous les partenaires publics et privés qui opèrent dans cet espace. L'environnement physique est donc de plus en plus pris en compte dans le cadre de la politique en matière de sécurité. L'idée qui sous-tend cette option est double : d'une part, le sentiment d'insécurité est moins présent dans un environnement soigné, dégagé et doté d'un éclairage public ; d'autre part, un espace public négligé attire la criminalité et les nuisances (Guichet d'information pour la sécurité locale, actuellement Centre pour la prévention de la criminalité et la sécurité). Bruinsma (2004 : 16) fait toutefois valoir que l'on ne sait avec certitude si des signes de dégradation physique contribuent directement au sentiment d'insécurité.

Wittebrood et van Beem (2004) ont récemment achevé une étude relative au fonctionnement des mesures limitant les situations favorisant la délinquance dans le renforcement du sentiment de sécurité. Il apparaît que la plupart de ces mesures n'ont pas été évaluées quant à leur efficacité. Ainsi, on ignore avec certitude si le renforcement de la sécurité est dû aux mesures mises en place ou à d'autres facteurs. Toutefois, sur la base également de travaux de recherche effectués à l'étranger, une série de conclusions prudentes ont été formulées. Ainsi, la mise en place d'une surveillance fonctionnelle dans les grands ensembles d'habitation (concierges ou gardiens d'immeubles) semble contribuer au renforcement de la sécurité objective et subjective. Une surveillance formelle (services

de police) se révèle efficace lorsqu'elle se concentre sur les « points chauds » et les « temps forts ». Une surveillance « naturelle » (l'amélioration de l'éclairage urbain, par exemple) semble également contribuer efficacement à la réduction de la criminalité (voir également Bruinsma, 2004: 20).

Il est généralement admis que le sentiment d'insécurité se manifeste le plus vivement dans les quartiers les plus pauvres. Dans les villes néerlandaises également, il existe des quartiers caractérisés par une forte concentration de personnes vivant dans la pauvreté et de problèmes sociaux engendrés par cette situation. Par le biais notamment d'une politique de développement urbain et de logements sociaux, les autorités locales tentent d'influencer l'infrastructure et la structure de population dans les quartiers (Bruinsma *et al.*, 2004). On œuvre en faveur d'une structure de population plus équilibrée par l'encouragement de la propriété privée et la mixité des différents types d'habitations. Quant à savoir si une telle politique contribue à la réduction ou à une concentration moins forte de la criminalité, on ne le sait précisément. Aucune étude à ce propos n'a encore été menée aux Pays-Bas.

La sécurité (l'insécurité) sont non seulement déterminées par les personnes qui habitent dans un quartier donné, mais également par les (le nombre de) personnes qui visitent ce quartier. L'absence de contrôle social dans un environnement vaste et anonyme attire la criminalité. Ainsi, dans les centres commerciaux des grandes villes, les lieux font l'objet d'une surveillance par caméras, afin de lutter contre l'insécurité. Les Pays-Bas recourent à divers instruments en vue de renforcer la sécurité sous l'angle de l'environnement physique.

Les rapports d'impact sur la sécurité ont été conçus afin de prendre en compte, à un stade précoce de la planification, les risques éventuels que présentent en matière de sécurité les projets d'aménagement du territoire. Ces rapports s'intéressent à toutes les formes de sécurité (d'insécurité) : la criminalité, les nuisances, le sentiment d'insécurité (la sécurité), la sécurité routière, les risques d'incendie, de catastrophe naturelle, d'accidents de transport et, par exemple, les risques d'explosion. Les rapports d'impact sur la sécurité constituent dès lors l'instrument par excellence de la sécurité intégrée.

Le label « Habiter en toute sécurité », octroyé par la police, a été conçu dans les années quatre-vingt-dix du siècle précédent. Il repose sur des exigences primaires et secondaires relatives à quelque soixante critères concernant des domaines allant de l'urbanisme aux habitations individuelles (jusqu'aux serrures des portes) (Woldendorp, 2003). Ces exigences et critères sont regroupés dans un manuel aujourd'hui largement appliqué.

L'insécurité civile dans les transports en commun concerne la sécurité objective et subjective tant des voyageurs que du personnel des sociétés de transport. L'insécurité civile dans les transports en commun constitue un enjeu de société revêtant un caractère assez urgent qui semble, dans une certaine mesure, être déterminé géographiquement : l'insécurité civile est plus importante dans les grandes villes de la Randstad que dans les zones rurales (Lettre du ministre des Transports et de la Gestion des eaux au Parlement, 2002).

En 2002, le ministère des Transports et de la Gestion des Eaux, le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume ont présenté conjointement un Plan de lutte contre l'insécurité civile dans les transports en commun (*Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer – SVOV*). Cette première concrétisation du programme de sécurité *Naar een veiliger samenleving* (Vers une société plus sûre) avait pour objectif de réduire, par une action conjointe des forces de sécurité et des sociétés de transport public, l'insécurité dans les transports en commun.

Le plan ouvre avec un regard en arrière sur une série de mesures spécifiques prises antérieurement en vue de réduire l'insécurité civile dans les transports en commun. Les conclusions de cette étude d'évaluation seront examinées ci-après. Si des mesures telles que l'installation de caméras de surveillance, le recours à des agents spéciaux de recherche investis de compétences réduites ou étendues, la surveillance humaine, l'instauration d'interdictions de voyage et de séjour pour des contrevenants, la collaboration entre les polices ferroviaire et régionale, etc. semblent s'être révélées efficaces dans le cadre de la lutte contre l'insécurité civile dans les transports en commun, l'efficacité de chaque mesure considérée séparément est difficile à établir, les mesures étant fortement interdépendantes. La collaboration entre les différents acteurs de la chaîne de sécurité semble toutefois constituer une condition de réussite.

Le plan de lutte contre l'insécurité dans les transports en commun instaure de nouvelles mesures qui sont actuellement développées et mises en œuvre. Il s'agit de mesures opérationnelles (telles que la maîtrise de l'accès aux gares), tactiques (telles que la directive contre les resquilleurs) et stratégiques, ainsi que d'actions particulières (telles que l'instauration d'une planification pluriannuelle assortie d'objectifs chiffrés) (Lettre du ministre des Transports et de la Gestion des Eaux au Parlement, *ibid.*).

PRATIQUES INSTITUTIONNELLES DE LA POLICE ET DE LA JUSTICE

Les Pays-Bas se sont dotés en 1994 d'un système de corps de police régionaux. Avant 1994 et depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la police de 1957, l'organisation de la police était fondée sur un système double : police communale

(dans les communes comptant plus de 40.000 habitants) et police nationale. Le territoire néerlandais est actuellement divisé en 25 régions dotées chacune d'un corps de police régional. Les corps de police régionaux sont dirigés par un gestionnaire du corps policier régional, qui est le maire de la plus grande commune de la région. Avec l'officier principal de justice de l'arrondissement concerné, celui-ci prend les principales décisions de gestion du corps policier. Chaque arrondissement judiciaire compte un corps de police régional, certains arrondissements en comptant deux. Outre les 25 corps régionaux, les Pays-Bas sont également dotés d'un Corps de services de police nationaux (Korps Landelijke Politiediensten – KLPD). Celui-ci est notamment constitué du Service général de la sécurité routière, du Service central de recherche et d'information, de la Police de la navigation, le Service des liaisons policières et d'autres services centraux (Cramwinkel et Ponsaers, 2004).

Certains auteurs (Bruinsma, 2004: 23) considèrent que l'écart entre les attentes et la perception de l'efficacité de la police dans les rues constitue l'un des thèmes majeurs du débat de société relatif à la police. Aux Pays-Bas, la police est organisée à l'échelle locale et est investie, d'une part, d'une fonction de répression et de contrôle et, d'autre part, d'une fonction de prévention. Sur les deux terrains, les attentes nourries par les citoyens à l'égard de la police sont très importantes. Les habitants des quartiers apprécient la présence de policiers dans les rues et en éprouvent un sentiment de sécurité renforcé. Quant à savoir si la présence de policiers dans les rues renforce effectivement la sécurité, on n'est pas encore en mesure de le déterminer (Bruinsma, 2004: 23). Toutefois, au cours des années écoulées, les Pays-Bas ont pris une série d'initiatives en vue d'attribuer aux policiers une place bien définie dans les rues et les quartiers, donnant aux citoyens le sentiment que la police est plus proche et plus concernée.

Selon Terpstra (2004), le travail policier par secteur (*Community Policing*) constitue une tentative d'effectuer un travail policier au niveau des quartiers en vue de mieux rencontrer les attentes et les besoins des citoyens. Il est lié à l'approche des problèmes de sécurité favorisant la coopération avec des « partenaires ». Le travail policier par secteur s'est développé dans les années quatre-vingt-dix pour devenir un paradigme policier dominant mais, en dépit de la réussite de l'institutionnalisation de cette forme de travail policier, on observe l'apparition, ces dernières années, de tensions entre le travail policier par secteur et d'autres développements tels que la recherche d'une approche plus systématique, une meilleure maîtrise de l'organisation policière et l'importance accrue d'une approche plus dure, plus répressive. Terpstra (*ibid.*) observe, en réaction à cette tension, une évolution vers un travail policier ciblé sur des problèmes bien définis. A cet égard, on s'appuie davantage sur des systèmes

d'information plus vastes et des moyens de surveillance techniques. Cette évolution récente risque d'éloigner à nouveau le policier du citoyen. A cet égard, une des missions du *régisseur de quartier* – un fonctionnaire de police qui fait office de point de contact pour les habitants du quartier et contribue à l'amélioration de la viabilité et de la sécurité – consiste précisément à réduire cet écart.

Dans le cadre du concept *Tegenhouden*

La police met en œuvre son rôle de signal et de catalyseur en matière de prévention de la criminalité. L'idée qui sous-tend ce concept est que la phase répressive a posteriori doit être déplacée vers la phase a priori de la commission (potentielle) d'un délit. « Empêcher le passage à l'acte » équivaut, en l'occurrence, à prévenir, à étouffer dans l'œuf ou à mettre prématurément un terme à des activités criminelles. Il ne s'agit pas d'un concept exclusivement policier, mais ressortissant à une responsabilité collective : la collaboration avec un nombre important d'intervenants est requise à cet égard. Par la mise en œuvre de ce concept, la police entend supprimer, au sein de sa propre organisation, le champ de tensions entre élucidation et prévention de délits. Bon nombre d'activités déployées dans le cadre du concept « Empêcher les délits » produisent un effet directement ou indirectement préventif ou dissuasif (prévention psychologique). On songe à cet égard à l'intervention active ou au démantèlement d'activités criminelles, aux interventions empêchant la commission de délits, à la surveillance étroite des criminels, en leur donnant le sentiment qu'ils sont suivis à la trace (le concept de « voir et être vu »). La surveillance des lieux où une activité criminelle pourrait se développer ou une (réelle) visibilité de la police constituent d'autres exemples de cette forme d'action policière. Le caractère perturbateur de ces actions est ici primordial. Il s'agit avant tout d'actions ciblées sur les auteurs, les victimes potentielles ou les situations pouvant provoquer un comportement criminel. La mise en œuvre de ce concept ramène la surveillance (fonctionnelle) dans l'espace public (ministère de la Justice, 2005).

Constitue un programme du ministère de la Justice tendant à contribuer de *Justitie in de Buurt* – JIB (« La justice dans les quartiers »)

Manière visible, par une présence accrue auprès des citoyens, au renforcement de la sécurité objective et subjective³³. A cet égard, le Ministère public privilégie une approche changeante, en fonction du contexte local. Dans la majorité des cas, il choisit, dans un quartier déterminé, un site où des représentants des institutions judiciaires coopèrent avec la police. Cette présence judi-

33. Cette initiative était inspirée par les maisons de la Justice françaises.

ciaire dans les quartiers peut adopter des formes diverses. Ainsi, dans un quartier déterminé, la présence de la justice prendra la forme d'une audience sur place d'un tribunal une fois par semaine. D'une manière générale, la justice se concerta régulièrement et de manière intense à propos de cas concrets avec d'autres intervenants de la sécurité, allant de la protection de la jeunesse et la police aux enseignants et aux travailleurs sociaux.

« La justice dans les quartiers » s'inscrit dans une nouvelle approche également appelée « Community Justice ». Dans le cadre de cette approche, la justice se rapproche des citoyens tout en les incitant à apporter leur propre contribution à la sécurité. Dans les quartiers où cette initiative est mise en œuvre, pouvoirs publics, institutions et citoyens collaborent de manière plus intense. A ce jour, aucune diminution de l'insécurité objective et subjective n'a toutefois pu être établie, alors que le projet, mis sur pied à la demande des responsables politiques, poursuivait cet objectif. Tout au plus peut-on dire qu'il y a beaucoup d'informations anecdotiques, témoignant que l'initiative « La justice dans les quartiers » contribue à l'objectif cité.

Il ressort du rapport d'évaluation établi par Terpstra et Bakker (2002) que le projet revêt avant tout une portée symbolique : les habitants des quartiers ne se sentent plus abandonnés à leur sort par « les autorités » (Lünnemann, 2002). Les évaluateurs plaident en faveur d'un réajustement des objectifs : ce n'est pas la diminution de l'insécurité objective et subjective qui devrait être au centre des préoccupations, mais le rayonnement de la présence de la justice dans les quartiers, ainsi que la capacité de la justice à réagir rapidement et de manière adéquate, en collaboration avec d'autres intervenants, aux incidents et aux événements (Terpstra et Bakker, 2002). Depuis 2003, la politique a toutefois changé. Dans le cadre de l'initiative « La justice dans les quartiers » – nouveau style, l'approche des problèmes locaux figure toujours au centre des préoccupations, mais on ne doit pas nécessairement œuvrer au départ d'un bureau établi dans le quartier. Par ailleurs, un engagement (financier) plus important est demandé aux autres intervenants non judiciaires.

Arrondissementale Justitie Beraden – AJB

(« Conseils de justice par arrondissement »)

Depuis 2001, les arrondissements sont dotés de « Conseils de justice » dont l'objectif est de promouvoir la coopération entre acteurs de la chaîne pénale. Ces conseils sont présidés par l'officier principal de justice. Participent à cette concertation périodique la police, le Ministère public, les services de reclassement, les services de protection de la jeunesse et les établissements judiciaires. Dans certains cas, les services d'aide aux victimes, le pouvoir judiciaire, les établissements de tutelle (familiale), les services de reclassement des jeunes et les

*Haltbureaus*³⁴ (Bureaux « Stop ») y prennent également part. Au sein d'un conseil d'arrondissement, des accords sont conclus à propos de la communication d'informations et de la transmission de dossiers. Le conseil œuvre à la prévention de vices de forme et cherche à écourter les délais de procédure. Les conseils d'arrondissement ont d'abord acquis une première expérience dans le domaine du droit pénal de la jeunesse. Cette expérience s'étant révélée positive, l'action des conseils s'étend désormais également au droit pénal des adultes.

La coopération entre acteurs de la justice dans le cadre des initiatives JIB et AJB, telle que décrite ci-dessus, a donné lieu, dans certaines villes, au renforcement de la « chaîne de coopération ». A cet égard, l'objectif est de favoriser un déroulement plus effectif et plus efficace des processus dans lesquels différents maillons de la chaîne pénale sont interdépendants. Dans la pratique locale, ces coopérations adoptent des formes diverses. Plus particulièrement dans le domaine de la délinquance juvénile, des concertations consacrées à des cas concrets ont démarré. Pour chaque jeune entrant en contact avec la police, des accords sont conclus dans les meilleurs délais entre tous les intervenants compétents (police, justice, services de reclassement des jeunes, travailleurs sociaux, école et autres). Pour les multirécidivistes adultes également, un tel réseau de coopération a été mis sur pied dans plusieurs villes, en vue de favoriser une approche ciblée et coordonnée.

Parfois, les structures de coopération prennent également une forme très concrète : à Amsterdam, il existe des « unités de coopération » au sein desquelles les intervenants compétents sont effectivement regroupés. A Tilburg, une « Maison de la sécurité » a été créée au sein de laquelle les acteurs du maintien de l'ordre sous l'angle pénal et les travailleurs sociaux travaillent concrètement ensemble. Cette formule est considérée comme une réussite et a fait des émules dans plusieurs villes (Apeldoorn, Oss).

Sécurité et jeunesse

La politique locale relative à la sécurité et la jeunesse se situe à l'intersection de la politique locale en matière de sécurité et de la politique locale en matière de

34. HALT signifie STOP, mais contient également une référence au mot ALTERNatif, c'est-à-dire une alternative pour le traitement traditionnel de la délinquance juvénile. La tâche principale des bureaux HALT est d'organiser la sanction en dehors de la justice pour les jeunes entre 12 et 18 ans, ayant commis un petit délit. Ces bureaux s'occupent également de l'étude de et la lutte contre la petite délinquance. Il s'agit d'un projet commun des autorités locales, de la police et de l'Officier de Justice.

jeunesse. Elle concerne non seulement les jeunes qui constituent une source de problèmes dans leur entourage, mais également les jeunes confrontés à des problèmes qui ont besoin d'aide. Dans le premier cas, il importe de distinguer les groupes cibles : le noyau dur, les *first and second offenders* (les délinquants qui en sont à leur premier ou à leur second délit) et les jeunes qui provoquent des nuisances. Dans la deuxième catégorie – les jeunes confrontés à des problèmes – une distinction peut être établie entre la sécurité/l'insécurité dans le milieu de vie des jeunes (cafés/discothèques, école, rues, foyer, etc.) et les problèmes qui surgissent dans le cadre du développement des jeunes (*Informatiepunt lokale veiligheid*, « Guichet d'information sur la sécurité locale », 2005).

La connaissance du rôle des jeunes en matière de criminalité se concentre surtout sur le rôle de la constitution de groupes et de groupes de jeunes délinquants et sur la relation entre l'ethnicité et la délinquance juvénile (voir Bruinsma e.a., 2004). La délinquance juvénile adopte des formes plus graves et il est question de durcissement et de rajeunissement de la délinquance juvénile à propos d'un groupe restreint de jeunes délinquants (*Werkplan Verwey-Jonker Instituut*, « Plan de travail de l'Institut Verwey-Jonker », 2004). Les jeunes affichent, dans l'espace public, un comportement de plus en plus agressif (*ibid.*). L'existence d'un lien avec la communauté semble constituer un facteur protecteur et une barrière contre le « dérapage » ou le comportement délinquant de jeunes. Un nombre relativement faible de jeunes provoquent des nuisances et contribuent au sentiment d'insécurité (*Voortgangsrapportage Jeugdzorg*, « Rapport de suivi de la politique de la jeunesse », 2003-2006). Les jeunes qui émargent au chômage ou sèchent les cours et errent dans les rues constituent une source importante de nuisances. L'appartenance à un groupe constitue dès lors un caractère distinctif de la délinquance juvénile par rapport à la criminalité adulte.

Une part importante des nuisances provoquées par les jeunes s'explique, selon les aînés, par une absence de conscience de normes et de valeurs. La sécurité dans les rues constitue un enjeu important pour les jeunes également. L'absence de contrôle et de cohésion sociale est souvent considérée comme une cause d'insécurité dans l'espace public. En particulier les jeunes qui passent leur temps dans les rues dans un contexte non organisé se disent insatisfaits de leur milieu de vie. Ils ont le sentiment qu'ils ne sont pas toujours pris au sérieux, ni les bienvenus, ni en sécurité. Ils estiment également qu'il n'y a pas assez d'équipements sportifs, récréatifs ou d'accueil dans leur quartier. Les besoins de contrôle dans l'espace public ne portent pas uniquement sur une présence policière accrue ou l'installation de caméras de surveillance dans les rues mais également, et avant tout, sur la mise en œuvre de mesures sociales, à laquelle les jeunes souhaitent par ailleurs être associés par le biais d'un dialogue quotidien.

Le thème de la sécurité et la jeunesse ressortit toutefois à plusieurs domaines de compétences. Outre la politique locale en matière de sécurité, la politique de prévention ou l'enseignement, notamment, sont étroitement liés à la sécurité et la jeunesse. Ci-après, trois domaines touchant à la jeunesse et à la sécurité seront examinés : premièrement, la politique locale de la jeunesse et la mesure dans laquelle une attention particulière est consacrée à la sécurité ; deuxièmement, les initiatives dans le cadre et en marge de l'enseignement ; troisièmement, les jeunes et la (prévention de la) criminalité. Les thèmes précités feront chacun l'objet d'une introduction générale, suivie d'un survol des activités, initiatives et projets les plus marquants. A chaque fois, il sera précisé si ceux-ci ont fait l'objet d'une étude ou d'une évaluation et quel en est l'impact.

Le rapport *Met de neus op de feiten* (Le nez sur les faits), rédigé en 1994 par la commission Van Montfrans, a constitué un stimulant important pour trois tendances qui se dessinaient dans le domaine de la politique relative à la jeunesse et la sécurité. Ces tendances correspondent en grande partie aux développements esquissés précédemment à propos de la politique en matière de sécurité :

- d'une politique répressive vers une politique préventive ;
- approche intégrée : estompement de la distinction entre la politique de la jeunesse en général et la politique axée sur les liens entre la sécurité et la jeunesse en particulier ;
- responsabilités accrues pour les pouvoirs locaux (Rapport de la commission Van Montfrans, 1994).

La politique nationale dans le domaine de la Jeunesse et la Sécurité est fortement influencée par deux pistes de mesures : d'une part, le Programme de sécurité intégrée (1999) et, d'autre part, le *Bestuursakkoord nieuwe stijl* (BANS) (« L'accord administratif style nouveau »). Dans le Programme de sécurité intégrée, déjà évoqué au chapitre 2, le thème de la jeunesse et la sécurité est ancré et élaboré plus avant. Sur le plan du contenu, l'accent est mis sur les thèmes suivants : le rajeunissement, le durcissement, la surreprésentation des minorités ethniques. Quant au BANS, il constitue une piste de mesures pertinentes dans le domaine de la jeunesse et la sécurité (*Informatiepunt Lokale Veiligheid*, 2005). Dans le cadre du BANS, le niveau national, les provinces et les communes ont conclu des accords tendant à l'harmonisation de leurs politiques. Une vision commune de la politique de la jeunesse a été définie et des accords concrets ont été conclus entre les différents niveaux de pouvoir. Les provinces sont compétentes en matière d'aide à la jeunesse, la politique de la jeunesse ressortissant aux communes. Celles-ci ont pour mission d'empêcher que les jeunes ne connaissent des difficultés. Les provinces font en sorte que les jeunes, qui connaissent

effectivement des difficultés, soient aidés au mieux dans les meilleurs délais. La cohérence entre ces deux missions requiert une collaboration étroite entre les communes et les provinces dans le domaine de la jeunesse et la sécurité.

L'aide à la jeunesse est constituée de services et d'équipements destinés aux parents et aux enfants confrontés à des difficultés dans le cadre de la croissance et de l'éducation des enfants. Elle ressortit aux ministères de la Santé publique, du Bien-être et des Sports, d'une part, et de la Justice, d'autre part. Les compétences du premier s'étendent à l'aide bénévole aux jeunes souffrant d'un handicap léger ou de problèmes psychiques, celles du second aux jeunes requérant une protection particulière (tutelle) ou entrés en contact avec le droit pénal de la jeunesse. Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2005, de la loi relative à l'aide à la jeunesse, les provinces ont vu leurs compétences en cette matière renforcées. Elles sont désormais elles-mêmes responsables de la mise en place d'un système d'aide à la jeunesse dans le cadre duquel la nature et l'ampleur de l'aide qui doit être disponible sont subordonnées à la demande. Les provinces sont également compétentes en matière de lutte contre la délinquance juvénile et concentrent leur action, dans le domaine de la jeunesse et la sécurité, sur l'appui à et la stimulation de projets de réinsertion.

Quant aux communes, elles jouent un rôle de coordination dans le domaine de *la politique de la jeunesse locale* : elles inspirent les institutions, jouent un rôle moteur dans la définition d'un projet commun et concluent des accords de production avec d'autres intervenants, au nombre desquels figurent en tout état de cause :

- la police (l'organisation de la police est également dotée d'une expertise décentralisée dans le domaine de la jeunesse),
- le Ministère public (chaque arrondissement dispose d'un officier de justice de la jeunesse),
- le *Bureau Halt* (« Bureau Stop »), qui propose une sanction alternative aux jeunes délinquants,
- les Bureaux d'aide à la jeunesse (une organisation-coupole regroupant l'aide à la jeunesse et le Conseil pour la protection de l'enfance et les services d'aide psychique aux jeunes),
- les organisations locales d'aide sociale, les animateurs de jeunes, les animateurs socio-culturels,
- les écoles (enseignement primaire et secondaire),
- les « experts du vécu » (jeunes et parents).

Parallèlement, d'autres intervenants peuvent également être associés, à titre structurel ou occasionnel, à la politique locale dans le domaine de la jeunesse

et la sécurité, tels que les services médicaux municipaux, les services sociaux dans les écoles, la société civile (associations sportives, écoles, etc.), le secteur horeca et les bailleurs sociaux (*Informatiepunt Lokale Veiligheid*, 2005).

Operatie Jong (« Opération Jeunes »)

La coopération entre la politique de la jeunesse au niveau communal et l'aide à la jeunesse au niveau provincial n'est pas optimale dans tous les domaines. Le gouvernement a dès lors pris en 2002 l'initiative de mettre sur pied l'*Operatie Jong*, qui tend à rendre efficace la coopération entre les différents acteurs de la chaîne de la politique de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse. L'initiative *Operatie Jong* est une structure de coopération regroupant le ministère de la Santé publique, du Bien-être et du Sport, le ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences, le ministère de la Justice, le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi et le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume. Elle a pour but de remédier aux principaux points d'achoppement et d'améliorer de manière visible le fonctionnement de la chaîne de la politique de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse. Elle entend également veiller à la cohérence de la politique de la jeunesse mise en œuvre par les cinq départements concernés et à conférer un caractère structurel à cette cohérence. Une série de communes et de provinces ont été sélectionnées et chargées d'examiner dans la pratique comment éviter, par une coopération plus efficace, que des jeunes ne se retrouvent en difficulté.

ENSEIGNEMENT

L'enseignement offre, par excellence, les moyens d'investir (à titre préventif) dans la sécurité et la jeunesse. Ces possibilités sont sans cesse explorées plus avant au niveau local. Le *Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid* (GOA) (« Politique communale pour la lutte contre le retard scolaire ») tend avant tout à offrir une égalité de chances à l'ensemble des élèves, sous la forme d'une offre multidisciplinaire taillée sur mesure.

Au cours des dernières années, en particulier à la suite de l'assassinat, par un élève, d'un concierge du Collège Terra à La Haye, les pouvoirs publics ont consacré une attention particulière à la sécurité à l'école, partant du principe qu'un climat de sécurité à l'école constitue la condition nécessaire à un enseignement de qualité. Plusieurs intervenants, dont les communes, la police, la justice, *Halt* et les écoles (tant l'enseignement primaire que l'enseignement secondaire) concluent des accords en vue de garantir la sécurité à l'intérieur et autour de l'école. Les écoles doivent offrir un environnement permettant aux élèves d'apprendre et de jouer en toute sécurité. Depuis 2000, le *Transfertpunt* (« Point de transfert »), dépendant du *Algemeen Pedagogisch Studiecentrum*

(« Centre d'étude général de pédagogie »), constitue, dans ce domaine, un guichet auquel peuvent s'adresser l'école et la police. L'*Onderwijstefoon* (« Aide téléphonique – numéro vert – pour l'enseignement ») constitue également un instrument utile à cet égard.

La politique contre l'échec scolaire constitue un autre fer de lance de la politique d'enseignement mise en œuvre dans le domaine de la jeunesse et la sécurité. Dans ce cadre, les communes et les écoles multiplient leurs efforts pour, d'une part, éviter que les jeunes n'abandonnent le système d'enseignement prématurément, sans diplôme en poche, et, d'autre part, faire en sorte que les jeunes sans diplôme réintègrent le système d'enseignement.

Outre la politique mise en œuvre par les pouvoirs publics, diverses initiatives ont été prises ces dernières années dans le domaine de l'enseignement afin, notamment, de renforcer la sécurité des jeunes à l'école. L'idée maîtresse qui sous-tend ces initiatives est que de nombreux intervenants unissent leurs forces pour contribuer, dans le cadre d'actions coordonnées par l'école ou la commune, à la création dans les établissements scolaires et à l'extérieur de ceux-ci d'un environnement agréable et sûr pour les jeunes.

***Brede School* (« Ecole ouverte ou élargie »)**

L'initiative *Brede School*, lancée aux Pays-Bas en 1995, regroupe la moitié des communes du pays et tend à organiser les possibilités de développement des enfants et des jeunes dans un cadre dépassant l'école et associant d'autres intervenants. Au nombre des intervenants potentiels, figurent les organisations d'aide sociale, les bailleurs sociaux, la société civile, l'aide sociale dans les écoles, etc. A cet égard, il importe que les jeunes participent eux-mêmes au développement des activités. La police est également associée à certaines actions de l'initiative *Brede School* proposant aux jeunes des informations et une participation à des projets concrets.

Ainsi, dans le cadre de la politique des grandes villes, la ville de Rotterdam a mis sur pied dans cinq quartiers difficiles une initiative *Brede School* associant trente-et-une écoles primaires et onze écoles de l'enseignement secondaire. L'initiative *Brede School* tend à étendre la fonction de l'école en établissant des passerelles entre l'école, la famille et la sphère des loisirs dans le but de renforcer les compétences sociales des élèves. A cet effet, l'ensemble des services axés sur la jeunesse – l'aide sociale à l'école, l'aide sociale (à la jeunesse), les services de santé (pour les jeunes), la protection des enfants et la police (de la jeunesse) – sont regroupés. Des cours destinés aux parents et des cours de compétences sociales destinés aux jeunes sont par ailleurs organisés. Cette action fait l'objet d'un suivi assuré par une commission indépendante d'experts en enseignement.

La journée scolaire prolongée, qui constitue l'un des outils auxquels la

Brede School recourt fréquemment, peut contribuer grandement au renforcement de la sécurité à l'école. L'offre d'activités sociales, culturelles et sportives proposée par des associations ou des organismes spécialisés peut apprendre aux enfants à organiser leurs loisirs d'une manière positive.

***Schooladoptieplannen* (« Projets d'adoption scolaire »)**

Sont axés sur la promotion d'un comportement social par les jeunes et le renforcement de la confiance des jeunes dans la police. A Rotterdam, la police organise depuis 1996 un programme d'information, intitulé *Doe effe normaal* (« Comporte-toi normalement »), consacré à l'estompement des normes et au comportement agressif à l'école. Ce programme d'information offre à la police la possibilité de détecter très rapidement ce type de comportement et d'y réagir dès son émergence.

Dans les écoles primaires, les agents de police dispensent des cours à des enfants des groupes 7 et 8 (onze à douze ans) à propos de matières ressortissant au domaine policier. Au fil du temps, l'objectif du programme *Doe effe normaal* a glissé du concept de la prévention de la délinquance juvénile vers celui de « connaître et être connu ». Ce programme a obtenu le prix *Politie Implementatie* (« Mesures mises en œuvre par la police ») pour l'année 2003. Il ressort d'une évaluation que l'objectif « connaître et être connu » et l'amélioration de l'image de marque de la police ont été largement réalisés. La police travaillant par secteur et la connaissance du quartier et de ses habitants étant primordiale, les cours du programme *Doe effe normaal* sont considérés comme un moyen de renforcer le travail par secteur. Par ailleurs, il est apparu que tant la direction/les enseignants que les élèves apprécient au plus haut point les cours dispensés par la police (Blauw Research, 2004).

Les projets à l'intérieur et autour de l'école, consacrant une attention particulière à la sécurité, sont très nombreux et ne peuvent faire l'objet ici d'une énumération exhaustive. Les plus importants sont les projets de prévention du harcèlement à l'école et de formation à la maîtrise de conflits.

PRÉVENTION

Dans le cadre de la prévention de la délinquance (juvénile), de nombreux intervenants coopèrent à l'échelle locale. La coopération entre la police et l'école, notamment par le biais des Projets d'adoption scolaire, a été décrite au paragraphe précédent. Au sein de l'appareil judiciaire, un système de « suivi des clients » a été mis au point l'an dernier. Ce système permet à la justice et au Conseil pour la protection de l'enfance d'échanger des informations à propos de dossiers individuels de jeunes en difficulté et d'initier des trajectoires d'accompagnement individuels pour les jeunes constituant le noyau dur de la

délinquance. Des Officiers de justice de la jeunesse ont été recrutés dans le cadre de cette initiative. La note *Vasthoudend en effectief. Versterking van de aanpak van jeudcriminaliteit*. (« Persévérance et efficacité. Renforcement de l'approche de la délinquance juvénile ») (2001) examine une série de mesures tendant à renforcer l'efficacité de l'aide à la jeunesse (*Informatiepunt Lokale Veiligheid*, 2005). Cette politique nationale en matière de délinquance juvénile a été précisée par le biais de la note *Jeugd terecht* (« La justice : un point de chute pour les jeunes délinquants ? »).

De nombreux programmes de prévention destinés aux jeunes n'avaient pas pour objectif, à l'origine, la prévention de faits criminels graves. Il s'agissait souvent d'améliorer les conditions de vie des familles. Ce n'est que lorsque des études transversales ont mis en évidence le caractère persistant du comportement antisocial et agressif précoce de certains jeunes (Olweus, 1979; Huesmann *et al.*, 1984; Loeber, 1991; Farrington et West, 1990) que l'on s'est davantage tourné vers la prévention de comportements criminels ultérieurs. A cela s'est ajoutée l'inquiétude face à l'intégration déficiente au sein de notre société de jeunes appartenant aux minorités ethniques. Dans ce contexte, et plus particulièrement dans le prolongement de la Note CRIEM (*Criminaliteit in Relatie tot Integratie van Etnische Minderheden* – « Criminalité liée à l'intégration de minorités ethniques »), chapitre 2, une politique nationale a été définie, sur la base de trajets d'accompagnement pour les jeunes qui ont dérapé ou risquent de le faire. Une attention accrue a également été consacrée au comportement antisocial et agressif à l'école (voir également le paragraphe consacré aux nouveaux enjeux, p.103) (Mooij, 1992; Mooij, 1994; Junger-Tas et van Kesteren, 1999).

Les Pays-Bas ne constituent pas le seul pays où la mise sur pied d'une politique préventive en matière de délinquance (juvénile) est apparue comme une nécessité. Les projets décrits ci-après ont été, pour une part, conçus à l'étranger et adaptés à la réalité néerlandaise.

Parent training (« Formation des parents »)

Une évaluation systématique des formations de parents organisées aux Etats-Unis a mis en évidence une réelle amélioration du comportement de ceux-ci et de leurs enfants (Wasserman et Miller, 1998). Le programme *Opvoeden Zo!* (« C'est ainsi que l'on éduque ses enfants ! »), axé principalement sur les parents vivant dans des situations très difficiles, constitue le premier programme mis en œuvre aux Pays-Bas dans le cadre de cette approche. Il revêtait toutefois un caractère trop facultatif, car les parents étaient entièrement libres d'y participer ou non. Les familles confrontées à de graves problèmes – les

familles dites « à problèmes multiples » – étaient à peine touchées par cette initiative. Actuellement, les cours sont mieux conçus et tendent essentiellement à inculquer la discipline aux enfants. En outre, les Officiers de justice peuvent proposer aux parents d'enfants qui sèchent régulièrement les cours une formation de ce type en lieu et place d'une amende.

Early Education (« Education précoce »)

Ce programme en deux ans, conçu aux Etats-Unis et destiné aux enfants âgés de deux à cinq ans, a suscité un vif intérêt à l'échelle internationale en raison des résultats positifs qu'il a permis d'engranger. Il a essentiellement pour objectif d'augmenter les chances des enfants dans les domaines de l'enseignement et de la participation au marché de l'emploi et au bien-être et s'étend également à la prévention d'un comportement antisocial et criminel. Il ressort d'études effectuées sur une longue période que les jeunes qui ont suivi ce programme ont obtenu, dans les domaines de l'enseignement, de la participation au marché de l'emploi, du niveau des revenus et du bien-être, des résultats significativement meilleurs qu'un groupe-témoin. De plus, parmi ces jeunes, on a enregistré 50 % de moins d'arrestations. En Europe, ce programme est mis en œuvre en Finlande, au Portugal, en Angleterre et aux Pays-Bas.

Social Competence. School Programs

(« Compétences sociales. Programmes scolaires »)

Un jeu de rôle appelé *the Good Behaviour Game* (« le jeu du comportement correct »), destiné aux groupes 3 et 4 de l'école primaire (enfants âgés de six et de sept ans) et tendant à réduire précocement les comportements antisociaux, agressifs et perturbateurs dans les classes par le biais d'un jeu basé des principes définis par les théories d'apprentissage, a été introduit dans plusieurs établissements de l'enseignement primaire de la ville de Rotterdam. L'efficacité de ce programme (adapté) aux Pays-Bas a été étudiée par l'Université de Rotterdam dont les conclusions sont très positives (van Lier, 202).

Des projets ont également été conçus pour les jeunes de l'enseignement secondaire. A Rotterdam, le programme *Skills for life* (« Des compétences pour la vie ») propose aux élèves des troisièmes classes (jeunes âgés de quatorze à quinze ans) douze cours consacrés à des thèmes tels que les conflits, les agressions et le harcèlement et formant également aux compétences sociales. Ce cours est assorti d'une formation d'enseignants et d'un instrument de mesure d'impact.

Des projets ont également été conçus en vue de décourager les jeunes à sécher les cours ou à abandonner l'école sans diplôme en poche. Ainsi, dans le nord du pays, un projet d'enseignement, destiné aux jeunes abandonnant prématurément

l'école et au sein duquel l'enseignement, la commune, la police, l'aide sociale, le Conseil pour la protection des enfants et les services de médiation pour l'emploi unissent leurs forces, a été mis sur pied avec un cofinancement du Fonds Social Européen. Ces projets ont pour groupe cible d'abord les jeunes ayant des problèmes avec leurs parents à cause d'abandon, alcoolisme, inceste ou maltraitance. Puis, il y a aussi les jeunes ayant des conflits avec leurs enseignants et ayant souvent redoublé, souffrant eux-mêmes d'une assuétude à l'alcool, à la drogue ou au jeu, ou affichant un comportement agressif ou délinquant. Il s'agit de garçons âgés de quatorze à seize ans. Les jeunes de ce groupe cible ont quatre fois plus affaire à la police que les autres jeunes de la même catégorie d'âge dans la région, pour des faits de vandalisme, de délits contre les biens, de consommation de drogues douces (haschisch et XTC) (25%) ou dures (10%).

L'objectif premier de ces projets est la réintégration des jeunes dans l'enseignement. En cas d'échec, les jeunes sont orientés, tout en bénéficiant d'un encadrement, vers le marché de l'emploi. Le succès de cette initiative est déterminé, pour une part, par le suivi proposé sous la forme d'un accompagnement adapté.

La participation de la plupart des jeunes au projet est de six à douze mois. Pour un quart d'entre eux, il peut aller jusqu'à deux ans. Quelque 60% des jeunes concernés trouvent un emploi ou réintègrent l'enseignement et 11% sont admis dans un internat. Deux prix sont déjà venus couronner les résultats positifs de cette initiative.

Pak je kans (« Saisis ta chance »)

Dans la région urbaine de Rotterdam, le *Bureau Jeugdzorg* (« le Bureau d'aide à la jeunesse ») coopère avec la police. Dans le cadre d'une initiative intitulée « Saisis ta chance », le Bureau d'aide à la jeunesse utilise le bureau de police comme point de contact pour les jeunes du groupe cible décrit précédemment. Ce programme est axé sur la détection précoce de situations difficiles, permettant une intervention rapide. L'objectif est d'empêcher que des jeunes ne glissent vers un comportement criminel. Plutôt que d'attendre qu'une situation ne dégénère en un comportement criminel, le Bureau adresse les jeunes en difficulté à un service d'aide sociale dans un délai de 48 heures.

La politique de sécurité urbaine aux Pays-Bas : vue des experts et conclusions

Le choix des experts néerlandais a été effectué en fonction de leur implication dans et leur connaissance de la politique urbaine et de la sécurité. Nous avons finalement retenu :

- Deux professeurs d'université, dont un spécialiste des questions sociales en matière de sécurité, l'autre étant un expert dans un sens plus large dans le domaine de la politique urbaine et des questions sociales ;
- Deux gestionnaires du secteur public, chacun responsable de la sécurité dans une grande ville ;
- Un représentant d'une importante organisation sociale active dans le domaine de l'intégration.

Trois questions ont été soumises à ces experts :

- Quelles sont actuellement les (trois) questions cruciales en matière de sécurité urbaine ?
- Quelles sont les conséquences de ces questions pour la mise au point d'une politique en la matière ?
- Quels sont les développements importants concernant la recherche en matière de sécurité urbaine ?

Pour chacune de ces questions, on a procédé à une analyse de la situation actuelle et des attentes et souhaits des experts pour un avenir rapproché.

Enfin, on leur a demandé s'ils avaient des recommandations spécifiques à émettre à l'intention des autorités françaises.

Questions cruciales

Le représentant de l'organisation sociale a situé sa réponse dans le contexte des statistiques de certaines formes de criminalité, en forte baisse depuis un temps relativement long. A la suite de ce phénomène, d'autres questions se mettront en avant et seront considérées comme des facteurs pouvant avoir un impact important sur la sécurité en milieu urbain. Pour lui, les tensions interethniques dans certains quartiers urbains constituent une de ces questions cruciales. Il s'agit de tensions entre divers groupes de la population, vivant côte à côte ; pour rester objectif, il faut admettre que ces tensions se sont révélées gérables jusqu'à présent. Autrement dit, bien qu'il s'agisse d'un problème sérieux, la situation n'est pas aussi grave que, par exemple, dans certaines villes françaises.

Cette hypothèse semble être confirmée par un des responsables municipaux, qui affirme qu'à l'heure actuelle il n'y a qu'un seul problème dominant : le désordre et les nuisances créées par certains Marocains. D'autres groupes qui jadis étaient responsables de nuisances, tels que celui des drogués et des Antillais, ne se font plus remarquer à l'heure actuelle : le groupe des drogués invétérés vieillit rapidement et celui des Antillais est relativement réduit. Autrement dit, il n'y a pas d'autres groupes (ethniques) créant des difficultés à grande échelle. L'expert attribue les problèmes constatés à des difficultés d'adaptation culturelle et à l'attitude (négative) vis-à-vis des interventions des autorités.

Le deuxième fonctionnaire local fait une distinction entre une approche territoriale et une approche personnalisée. Ainsi, il relève deux « questions » différentes. Tout comme son collègue de l'autre ville, il parle de « groupes de personnes responsables d'une grande partie des problèmes sécuritaires dans la ville ». A son avis, on peut appliquer la règle des 20-80 : 20 % des personnes sont responsables de 80 % des délits. Ces personnes doivent faire l'objet d'une approche personnelle, ce qui ne veut pas dire qu'il s'agira seulement d'une approche répressive. Au contraire, l'approche doit comporter plusieurs facettes (réprimer, mais aussi offrir des chances et des alternatives). Les groupes cibles faisant l'objet actuellement d'une telle approche personnalisée sont : les Antillais, les jeunes Marocains, les récidivistes, les violents, les toxicomanes et les jeunes, tout en précisant que cette dernière catégorie est d'un autre ordre que les précédentes. Chez les « jeunes », il s'agit avant tout de prévenir les problèmes.

A côté de cette approche personnalisée, l'orateur cite le problème posé par certaines zones urbaines ; il existe des quartiers défavorisés, d'où les « bonnes gens » s'en vont pour être remplacés par des « moins bons ». A partir d'un certain moment, il n'existe plus, dans ces quartiers, des « modèles positifs » d'un bon comportement, ce qui – si l'on n'intervient pas – mène à une culture de pauvreté et d'abandon. Le quartier en question se trouve pris dans une spirale descendante.

Alors que les représentants des villes traitent des groupes à problèmes, le représentant de l'organisation sociale se préoccupe plutôt des tensions inter-ethniques. Ces tensions sont le fruit du mécontentement, courant à l'heure actuelle. Jusqu'à présent, des conflits dans une ville « anonyme » se révèlent difficiles à résoudre ; ils opposent plusieurs habitants ou groupes de la population l'un à l'autre. L'orateur prévoit que cette question restera encore à l'ordre du jour dans un avenir rapproché, sous l'influence d'une demande croissante de sécurité, liée notamment au terrorisme international et à son influence sur l'image des (jeunes) musulmans. Il existe également un manque de « tranquillité » sociale qui devrait permettre d'aborder ce problème d'une manière réfléchie et calme.

S'y ajoute le fait que cette question figure d'une manière insuffisante à l'agenda jusqu'à présent. On manque donc d'occasions pour examiner le problème des deux côtés ; le mauvais rôle est donc vite attribué aux seuls allochtones. Le problème est réduit à un manque d'intégration de leur part et on se contente de constater que le rapprochement entre les divers groupes composant la société n'est pas encore parfait. Cependant, le vrai problème va plus loin : les tensions entre personnes ou groupes de personnes d'origines différentes ont toujours existé et il faut leur accorder une attention suffisante. Ceci demande en premier lieu une politique de prévention, alors qu'à l'heure actuelle on envisage surtout des mesures répressives.

Un des professeurs d'université donne à la situation actuelle le nom de « post-Fortuynisme » : le sentiment que l'insécurité est désormais débordante et toujours plus difficile à contenir en raison d'un manque de répression augmente l'exigence de mesures plus sévères, conduisant à de faux objectifs tels que « rendre la ville 25 % plus sûre ». Les statistiques de la criminalité ont culminé vers le milieu des années 1980, tandis que, depuis 1980, on peut considérer que le sentiment de sécurité parmi les citoyens est resté quasiment constant. Il est intéressant de poser la question de savoir ce qui, en réalité, est devenu moins sûr. Peut-être ce phénomène peut-il s'expliquer par la différence qui existe entre l'anxiété et l'inquiétude. L'anxiété reste la même, mais l'inquiétude augmente.

Le second scientifique interrogé souscrit au caractère d'actualité des thèmes de la présente étude : la qualité sociale des villes et la jeunesse. Il cite quatre problèmes sociaux qui, à son avis, sont d'une importance capitale pour la sécurité dans les villes :

- L'augmentation de l'immigration, l'immigration considérée comme un processus permanent, conduisant à des villes toujours plus colorées ;
- Les problèmes touchant à l'emploi et à la participation. Dans le cadre de la transition d'une société industrielle vers une société (une ville) post-industrielle le chômage augmente ; de nombreuses personnes sont « laissées sur le carreau » ;
- L'existence d'un parc de logements homogène et unilatéral dans les vieux quartiers des villes conduit à une composition unilatérale de la population des quartiers (sensibles), accompagnée de problèmes tels que l'occupation illégale ou la location usurière de logements ;
- Le développement de la criminalité. Celui-ci fait preuve d'une certaine stabilité, mais il y a des changements en ce qui concerne le type de criminalité, celle-ci évoluant vers la criminalité violente et les déprédations.

Ce qui est nouveau dans cette énumération, comparé à ce qu'ont dit les interlocuteurs précédents, ce sont les questions liées à l'emploi et à la participation. Le problème de l'emploi et de la participation précède celui de l'insécurité urbaine. Dans quelle mesure les citoyens peuvent-ils participer? De nombreux quartiers des villes sont caractérisés par un grand nombre de personnes dépendant d'allocations et d'indemnités. Ceci crée un effet négatif pour la sécurité dans le cadre de vie immédiat, dans le quartier et dans la ville.

L'orateur estime en outre que, récemment, on s'est rendu compte dans les villes qu'il y a lieu de reconquérir l'espace social et public. L'« étiquette urbaine » et les « règles du jeu urbaines » sont des exemples d'initiatives nouvelles qui expriment ce sentiment. Ainsi, la politique a viré de la tolérance à la répression. Cela se répercute dans le jargon officiel : « il faut gagner la guerre », il existe des « points chauds », on embauche des « commandos de la ville », etc. Sous l'impact de ce qui précède, la politique devient aussi de plus en plus normative. C'est une évolution logique dans le contexte des développements récents sur le plan social.

Dans une étude récente, l'orateur lui-même a introduit le concept de « reconquête sociale ». La reconquête du domaine social est indispensable, surtout dans les grandes villes, parce que les développements sociaux déjà cités s'y manifestent le plus intensément. L'étude en question a pour objectif de démontrer que la reconquête sociale est possible et qu'il y a lieu, dans ce but, d'orienter les grands processus déjà cités. Ce ne sera possible que si l'on admet qu'il y a lieu parfois d'agir avec fermeté, et que toutes les organisations concernées prennent des initiatives (communes) : la police et la justice, les bailleurs sociaux, les investisseurs privés, les écoles « élargies » etc. Il est à remarquer que les professionnels traditionnels du social, chargés par définition de contribuer au bien-être social, ne font pas partie de l'avant-garde de cette évolution.

Ce professeur est partisan d'une réflexion sur les répercussions de la politique nouvelle, normative et répressive. Ainsi par exemple, on risque de stigmatiser certains groupes de la population. Il estime que la politique nouvelle, d'une manière générale, est mise en oeuvre d'une façon intelligente, mais que le risque d'exagération (trop de répression) continue d'exister, par exemple à l'égard des jeunes. Un exemple de cette attitude est l'approche dite « de Glen Mills », très en vogue. Ici aussi, il y a risque d'exagération : s'il faut une attitude dure, il faut également et avant tout faire en sorte que ces jeunes continuent à fréquenter l'école.

Une autre remarque de cet interlocuteur concerne l'approche territorialisée ou par quartier. Cette approche connaît ses limites : à ce niveau on peut combattre les symptômes, mais certains problèmes doivent être abordés à un niveau supra-municipale, comme par exemple la politique résidentielle. A l'heure actuelle, on vérifie (surtout à Rotterdam) où se situent les limites d'une telle politique : comment limiter le libre choix de résidence sans que cela soit contraire à la réglementation en vigueur.

Dans tous les cas cités, le concept d'organisation communautaire (*community organising*) constitue un principe très important. Si le citoyen n'est pas impliqué dans l'amélioration de la qualité de son quartier, celle-ci est vouée à l'échec. Il faut une approche intégrale. Déjà par le passé, on a poursuivi une telle approche, qui s'est cependant ensablée parce qu'on n'arrivait pas à concrétiser suffisamment la participation. Il est temps, maintenant, d'en venir à une collaboration concrète entre les habitants, la police et la justice, les bailleurs sociaux, les professionnels du bien-être social, les investisseurs privés, les écoles etc. Les travailleurs sociaux (communautaires), quant à eux, devront changer d'attitude pour pouvoir fonctionner dans le cadre de cette nouvelle approche.

Pour relativiser les choses, ce professeur observe que nous sommes devenus bien sensibles lorsqu'il s'agit de la sécurité. Il est nécessaire d'admettre qu'une ville est une machine d'intégration fonctionnant en continu, parce que de nouveaux groupes voudront constamment s'y installer.

Les conséquences pour les politiques urbaines

De l'avis d'un des fonctionnaires municipaux interrogés, l'hypothèse qu'un seul groupe est responsable des problèmes les plus importants dans la ville appelle les remarques suivantes :

- cette hypothèse doit être vérifiée ;
- il y a lieu de rechercher une approche adéquate de ce groupe à problèmes.

Notre interlocuteur émet encore les deux considérations suivantes : d'abord, il a des doutes quant aux possibilités de mettre ce problème à l'agenda politique ; pour les politiciens, citer nommément « la couleur » du problème est un point très sensible. Quant à l'approche, les problèmes ont, bien entendu, trait à la sécurité, mais couvrent un terrain beaucoup plus vaste : l'échec scolaire, le chômage, des problèmes psychiques et psychiatriques, etc. Une approche élargie est donc nécessaire, comme cela a déjà été entrepris par « Jeunesse et Sécurité » (*Jeugd en Veiligheid*). Une approche énergique du noyau dur des jeunes à problèmes produit des effets : des enquêtes l'ont démontré. Un développement récent est le fait que le ministre de la justice s'est déclaré en faveur

d'une politique catégorielle visant en particulier les jeunes Marocains. Il facilitera une telle politique au niveau local.

Le représentant de l'autre grande ville dans notre groupe d'experts, esquisse une approche à trois entrées pour la politique sécuritaire urbaine, à savoir :

- le contrôle et le maintien,
- la gestion et l'entretien de l'espace public,
- des investissements sur le plan social et physique.

Implicitement, il met l'accent sur une politique territoriale à laquelle il subordonne l'approche personnalisée. Si les trois principes énoncés ne sont pas appliqués en même temps et avec la même intensité aux problèmes sécuritaires urbains, on ne pourra pas aborder ceux-ci d'une manière efficace.

Dans un passé récent, les aspects *contrôle et maintien* ont été quelque peu laissés de côté, avec des conséquences néfastes dans plusieurs domaines sécuritaires. Dans certains quartiers, on retrouvait par exemple des concentrations de toxicomanes. Actuellement, le contrôle et le maintien ont été renforcés. Il est important que les actions dans ce cadre soient bien organisées, donc pas d'actions policières isolées, mais par exemple une action simultanée du côté des services de contrôle municipaux sur la construction et le logement. S'il s'agit par exemple d'un cas de séjour illégal, il est clair que des organisations criminelles (location usurière) ont eu l'occasion d'opérer. Il faut bien entendu les poursuivre sur le plan judiciaire, mais les services de contrôle des constructions et des logements jouent également un rôle. L'approche doit donc être aussi large que le problème, allant par exemple des bailleurs sociaux à l'inspecteur de la scolarité.

La gestion et l'entretien de l'espace public sont, comme indiqué d'une manière convaincante dans « Fixing broken windows », indispensables pour prévenir la décrépitude de l'environnement. Un environnement décrépiti mène fatalement à un comportement correspondant. Les conteneurs à ordures en sont un exemple : une personne paresseuse déposera son sac-poubelle à côté. Le client suivant en déduira que le conteneur est plein et déposera à son tour son sac-poubelle à côté. Puis arrivent les mouettes qui déchirent les sacs et répandent les ordures dans toute la rue, ce qui incite à y jeter encore d'autres déchets.

Le troisième aspect consiste à *investir sur le plan social et physique*. Dans les quartiers où les problèmes s'accumulent, l'existence d'un plan clair et précis d'investissement dans l'infrastructure est d'une importance capitale. Si les espaces publics ne sont pas en ordre, l'abandon apparaît et les « bonnes gens » s'en vont. Dès lors, on ira vers la décrépitude, non seulement sur le plan physique mais également social. Dans des zones défavorisées, en effet, on manque

de modèles de comportement. Le risque existe alors de voir apparaître une transmission de la misère et de la pauvreté de génération en génération.

Notre interlocuteur cite un exemple de la manière dont il faut agir en appliquant ces trois entrées. Dans sa ville, il y a un quartier comptant une concentration de cinquante immeubles utilisés par des dealers, autour desquels traînent six cent toxicomanes. Une stratégie peut consister en une intervention de la police pour attraper les délinquants, mais si rien d'autre ne se produit, ce sera sans effet durable. De son côté, la police ne peut pas mener de telles opérations en permanence : un jour il y aura d'autres priorités politiques. Il faudra investir socialement dans ce quartier et, pour que ce soit possible, il faudra investir physiquement : les logements des dealers devront disparaître et être remplacés par des logements normaux. Mais aucun investisseur ne voudra y engager son argent tant que le quartier, avec ses toxicomanes, reste tel quel. Pour rompre ce cercle vicieux, il faut du contrôle et du maintien et les rues, au même titre que les espaces publics, devront être « nettoyées », de telle sorte que les toxicomanes n'y retrouvent plus leur milieu.

Un défi important est la question de savoir si, pour appliquer cette approche à trois entrées, on pourra compter sur tous les services concernés pour s'attaquer de concert au problème. Il y a en effet beaucoup à faire : la composition des quartiers visés doit devenir moins uniforme, il faudra donc diversifier. Pour cela, il faut des règles concernant la domiciliation, incitant des personnes d'autres types à venir s'installer dans le quartier. Cela présuppose une politique de construction diversifiée. Une répartition claire des responsabilités apparaît donc comme indispensable.

Qui s'occupera de quoi et à quel moment ? Mais aussi et surtout : qui ne doit pas s'en mêler ?

Du côté de l'organisation sociale, l'interlocuteur souhaite ardemment une revalorisation de la prévention en tant que thème de la politique. Une façon possible de faire mettre ce thème à l'agenda politique est de partir d'une approche économique en avançant que la prévention produit un bénéfice en permettant d'éviter des interventions répressives coûteuses. Une politique de prévention est souvent assimilée, à tort, à une approche douce et inefficace, mais « quand il faut mordre, il faut oser le faire ». Cela va de pair avec une approche dure tout à fait acceptable. Seulement, les gens ont aussi besoin d'une perspective. On sait que le fait d'agir uniquement en punissant les jeunes est inefficace ; il faut aussi pouvoir leur offrir quelque chose. Ils y retrouvent une perspective qui les rend socialement plus mobiles, promouvant la cohésion sociale et interrompant la spirale descendante.

Cet interlocuteur remet en question aussi la standardisation, de même qu'une politique « générique ». A l'heure actuelle, il existe une forte tendance à vouloir exprimer toute action politique en termes de « chaînes de coopération ». Il y a lieu de réévaluer ce concept. Même si l'idée sous-jacente paraît sympathique (on n'oublie personne), la réalité est tout autre. Un exemple en ce sens est donné par le « guichet unique » : servir différentes personnes, ayant des problèmes différents, à partir d'un seul guichet n'est pas faisable, car cette idée part de la supposition que la société est composée de groupes homogènes de citoyens. Mais les citoyens forment un ensemble de plus en plus hétérogène. On ne s'en rend pas encore bien compte. Cela ne signifie pas pour autant que l'on ne peut plus pratiquer une politique générique, mais alors en prévoyant, à l'intérieur de cette politique, un espace suffisant pour la différenciation. Dans tous les quartiers, les conflits entre habitants se déroulent d'une manière différente. Plutôt que de mettre au point des « chaînes » pour résoudre ces conflits, il faudrait penser à des « réseaux » flexibles. Ces réseaux devraient pouvoir intervenir préventivement et sur mesure pour résoudre des situations tendues dans le quartier, avant qu'elles ne prennent de l'ampleur.

Notre interlocuteur cite des initiatives qui permettent de réagir d'une manière flexible à des problèmes qui se posent dans un quartier. Des équipes d'intervention, des réseaux, et l'agent de police du quartier comme pilier central en sont des exemples, mais ceux-ci devraient être mis en œuvre à plus grande échelle et dans des cadres plus diversifiés. Des institutions publiques sont ainsi incitées (sous contrôle de la Cour des Comptes) à conclure des accords de prestation, avec un calendrier et des responsabilités bien définies. Il faudrait juger ces institutions sur les prestations qu'elles fournissent dans l'accomplissement de leurs tâches légales. Ainsi, il est bizarre que, alors que notre société est de plus en plus multicolore, ce phénomène ne se remarque pas encore parmi les clients ou usagers de certaines institutions. L'argument du retard linguistique ne tient pas dans le cas des jeunes allochtones. Il se passe donc autre chose. Apparemment, ces institutions ne fonctionnent pas tellement bien ! Il est à peine question d'une participation réelle des jeunes à une politique qui les concerne. Il ne s'agit pas de s'adresser à une *délégation* d'un groupe, mais d'un apport réel et individuel de jeunes exprimant leur point de vue, notamment en formulant des avis destinés à des municipalités ou à des institutions. Une manière pour parvenir à cet objectif est de demander aux jeunes de dessiner des projets – et de les prendre au sérieux ensuite. Ainsi, les jeunes sont insérés dans la société, plutôt qu'exclus.

Un exemple concret de cette approche est le projet “Slimmer Blowen” (fumer malin), exécuté par Forum en collaboration avec le centre de lutte contre la drogue Jellinek. Ce projet impliquait dans sa conception des jeunes, eux-mêmes fumeurs de haschisch. Sous leur influence, le concept et la mise en application de ce projet ont été fortement modifiés, ce qui a constitué la base de sa réussite. Non seulement les jeunes impliqués allaient fumer moins (« on ne peut pas aller donner des avis sur les effets nocifs si on fume beaucoup soi-même »), mais ces jeunes ont aussi été acceptés dans des groupements de jeunes, permettant au message d’arriver à destination. Un autre exemple de participation des jeunes pourrait être de demander leur avis sur l’aménagement d’une zone urbaine récréative.

Selon un des professeurs interrogés, il y a actuellement un revirement de la politique des autorités, dans le sens d’une répression plus poussée. En examinant la politique néerlandaise des vingt dernières années, il semblerait que notre approche vise uniquement l’amélioration de la cohésion sociale, alors que récemment, c’est surtout la répression qui a retenu l’attention. Cela apparaît notamment à la lecture des contrats de prestation conclus en 2004 entre le ministère de l’intérieur et les chefs de corps policiers des régions. Sur ce point, il existe une similitude intéressante avec la France. D’un côté, on y a instauré une police de proximité, mais le souhait d’une plus forte répression refait surface aussi.

A la suite du « post-Fortuynisme », on accorde moins d’attention à une approche intégrale des problèmes de sécurité, alors qu’on a constaté, dans le passé, que cette approche intégrale ne peut fonctionner que si la police prend les devants et si les interventions se produisent à petite échelle. Maintenant que la police, à la suite de nouvelles directives, se retire de l’approche intégrale, les effets positifs de celle-ci s’estompent. L’attention accrue accordée à la répression a donc des conséquences non-intentionnelles. Par ailleurs, il est également question d’un nouveau discours : le concept de « contenir » (« containment ») est en réalité une autre forme, plus dure, de prévention.

Le second professeur de notre panel attire l’attention sur la nécessité d’une collaboration entre tous les acteurs concernés pour aborder l’ensemble des problèmes qui se présentent dans les grandes villes. Il souligne en particulier le fond multiforme (notamment) du problème sécuritaire, tel qu’il l’avait déjà esquissé. A son avis, ces acteurs concernés devraient s’engager à créer des conditions connexes pour améliorer la sécurité et la viabilité des villes. Ainsi, il pourrait s’agir de permettre aux écoles de « diluer » leurs problèmes (dispersion des élèves qui présentent des retards), de créer des emplois nouveaux, de res-

structurer le tissu urbain (nouvelles constructions pour les classes moyennes), d'accompagner et d'écouter les avis des citoyens en matière de constructions nouvelles, d'arrangements adéquats en matière des allocations logement, etc. L'insécurité trouve pour une grande partie son origine dans l'incertitude : incertitude en ce qui concerne l'emploi, le logement, le cadre de vie. Tout cela augmente le sentiment de révolte. La politique sécuritaire doit être un mélange adéquat d'actions préventives et répressives : intervenir directement là où c'est nécessaire, mais également faire en sorte que les conditions connexes pour une vie « sûre » soient remplies : formation, emploi, logements convenables.

La recherche

S'agissant de recherches dans le domaine de la sécurité, on peut parler, selon un des professeurs, d'une « industrie de l'insécurité ». Celle-ci produit des résultats de recherches qui, à son avis, peuvent aller directement à la poubelle. On a besoin de recherches d'une meilleure qualité, plus particulièrement autour de la question : qu'est-ce qui fonctionne et qu'est-ce qui ne fonctionne pas ? « La recherche doit faire mal ». Il serait également recommandable d'effectuer des recherches concernant la « panique morale ». Dans le climat actuel, on peut tout dire, mais quelles en sont les conséquences ? Cette attitude ne conduit-elle pas à des oppositions sociales et comment pourrait-on combattre celles-ci ? Les recherches devraient également conduire à des profils de l'insécurité plus précis. Une personne âgée a une autre perception de l'insécurité qu'un adolescent. Quelles en sont les conséquences ?

L'autre professeur, lui-même très impliqué dans la recherche en matière de sécurité, fait un retour en arrière. Dans les années 1970, on a effectué beaucoup de recherches sur les effets, démontrant peu de résultats positifs. Dans les années 1980 cependant, les recherches entreprises ont démontré bien des effets positifs (tels que ceux décrits dans « The New Blue Line »), mais malgré ces résultats positifs – relativement modestes – les recherches sur les effets n'ont pas pris leur envol.

A l'heure actuelle, nous disposons d'un certain nombre d'études d'ensemble. Certains projets et expériences ont été évalués en profondeur, tels que l'expérience des équipes de quartier à Haarlem. Néanmoins, on s'oriente actuellement à nouveau vers la simple description du processus, notamment pour des motifs économiques : une bonne recherche sur les effets coûte cher. « Le nombre de projets bien évalués peut se compter sur les doigts d'une main ».

Une deuxième raison du manque d'attention systématique pour les études des effets est le manque déjà cité de résultats positifs : il s'avère très difficile de

«prouver» que des projets et des activités produisent des effets positifs. Si des effets positifs se produisent, il est en plus difficile de les attribuer à l'intervention en question. S'y ajoutent les attentes irréalistes des citoyens à l'égard des actions des autorités.

Une manière de sortir de cette impasse consiste à définir les objectifs des projets d'une façon moins ambitieuse et à rester près du projet lorsqu'il s'agit de formuler les critères de réussite.

Que pensent les gestionnaires municipaux des recherches ?

Un des représentants municipaux interrogés estime que la recherche portant sur le processus a souvent pour objectif de désigner le coupable quand quelque chose va mal. Il trouve que des recherches de ce type n'ont pas de sens. Par contre, une seconde forme de recherche, l'analyse des problèmes sécuritaires urbains, reste extrêmement importante. Un exemple : une zone de prostitution a récemment été fermée. Pour bien préparer une telle action, il faut connaître les femmes impliquées ainsi que leurs problèmes. Sinon, une analyse adéquate, voire un bon plan d'exécution, ne sont pas possibles. La façon dont les autorités récoltent et exploitent les informations reçues devient de plus en plus importante. En général, les autorités n'y sont pas (encore) assez préparées dans ce pays : il y a beaucoup de données mais pas d'informations. Pourtant, dans cette ville on utilise de plus en plus des systèmes efficaces, transformant les données en informations utiles pour l'analyse (et la solution) des problèmes sécuritaires. Ainsi, les données relatives à la location usurière peuvent être reliées à des données du service des impôts, de la police, de la justice, etc. Finalement, on aboutit chez les notaires. Ce type de recherche administrative peut également fournir des informations utiles pour adapter la politique.

Une dernière forme de recherche est l'examen des effets. Dans la ville en question, il existe un « index de sécurité », basé sur les expériences de plus de 12.000 habitants. Cela constitue une meilleure manière de vérifier si les diverses approches conduisent à une solution des problèmes des citoyens que des recherches vagues qui se situent souvent loin de la réalité. L'« index de sécurité » est un instrument objectivé, fournissant des chiffres réels. Ce sont les expériences et les opinions des citoyens qui prévalent, également sur le plan politique.

Dans notre ville, affirme notre second interlocuteur municipal, la politique sécuritaire vis-à-vis de la jeunesse délinquante n'utilise que des approches basées sur des évaluations scientifiques des effets (« evidence based »), sinon elle n'a pas de sens. Cela fonctionne bien, mais tout ce qui se trouve en aval de

la politique sécuritaire (l'assistance à la jeunesse et au bien-être social) n'est pas encore aussi avancé. Dans ces domaines, on ne dispose que de peu d'informations sur l'effectivité des approches. D'ailleurs, l'assistance à la jeunesse devient également plus « evidence based », car on se rend compte que le fait de travailler selon des méthodes éprouvées peut (éventuellement) générer plus de moyens d'action.

L'interlocuteur lui-même affirme avoir besoin de davantage de recherches sur le plan sociologique urbain, permettant de mettre à jour les fondements des problèmes avant même que ceux-ci ne se manifestent. Un exemple est constitué par le grand nombre de « squatters » étrangers qui viennent passer l'été dans des immeubles vides. Si l'on procédait à une analyse en profondeur de ce phénomène, le problème pourrait être abordé avant qu'il ne dégénère.

Bien entendu, il est important de savoir si telle ou telle approche ou intervention produit effectivement des résultats, dit le représentant de l'organisation sociale. Pour ce motif, il a, lui aussi, commandé des recherches scientifiques sur l'efficacité de certaines interventions. Néanmoins, on s'aperçoit qu'il est souvent impossible de mesurer les effets, ce qui n'est pas grave en soi. Un projet a du succès et l'argent a été bien dépensé si les intéressés affirment que l'objectif a été atteint et que le sort du groupe cible s'est amélioré. Un projet est toujours quelque chose de ponctuel. Il est donc illusoire de penser que, par le biais d'une mesure des effets, on peut constater d'une manière objective l'impact réel d'un projet. Cependant, dans le cas de programmes ou d'interventions de longue durée, il peut être utile de créer, par le biais de recherches, une « evidence base ». Celle-ci peut permettre, dans le temps, de vérifier les effets.

Il serait dommage que des projets réussis ne puissent pas avoir de suite, parce qu'on n'a pas (encore) constaté avec précision quel est leur effet. A cet égard, on devrait se contenter d'un raisonnement logique. Un exemple est constitué par l'« éducation par des pairs ». Il n'existe que peu de recherches confirmant d'une façon scientifique l'efficacité de cette méthode, mais on sait qu'elle est plus efficace que l'éducation par des adultes. Le fait de s'accrocher à des problèmes de méthodologie concernant l'efficacité a pour conséquence que la dynamique et la flexibilité d'une intervention destinée à aborder un problème disparaissent.

A l'égard de la recherche scientifique, notre interlocuteur émet le souhait qu'on donne la parole au groupe cible d'une manière plus autonome. Parfois, le citoyen peut s'exprimer lorsqu'il s'agit de recherches qualitatives, mais toujours en passant par l'interprétation du chercheur. Il serait intéressant de vérifier – par exemple en examinant des « weblogs » – comment les

habitants/citoyens ressentent un problème ou une intervention. Cela serait très instructif.

Messages à l'intention de la France

L'organisation s'occupant de l'intégration cite deux cas de bonnes pratiques qui pourraient facilement être transposées. Une première intervention concerne les ateliers du logement, créés à divers endroits dans le cadre de la rénovation urbaine. Ces ateliers poursuivent plusieurs objectifs, notamment celui de réunir les habitants autochtones et allochtones d'un quartier délaissé, de remettre en état le quartier en question et d'aider les habitants dans ce domaine, etc. Lors du démarrage d'un tel projet, plusieurs phénomènes se produisent : les habitants se rencontrent dans l'intérêt commun, les citoyens émettent eux-mêmes des propositions en matière de sécurité, et les autorités locales s'engagent à en tenir compte, ce qui donne lieu également à une forme de participation dans le processus décisionnel.

La seconde initiative est la création d'équipes d'intervention. Il s'agit de réseaux de citoyens d'origines diverses, qui agissent d'une manière détendue en tant que consultants des communes et des institutions. A l'heure actuelle, il existe quatre équipes d'intervention plus ou moins institutionnalisées (qui se concertent d'ailleurs régulièrement avec le ministre des Etrangers et de l'Intégration). Ces équipes ont une composition diversifiée ; elles comportent notamment des jeunes, qui peuvent devenir des éléments d'encadrement. Ces équipes d'intervention sont indépendantes et mettent gratuitement leur expertise à la disposition des communes et d'autres acteurs. L'initiative a du succès et on fait souvent appel aux équipes.

Les gestionnaires urbains donnent des conseils pour l'évolution de la politique locale.

L'expérience néerlandaise a démontré que l'approche des problèmes sécuritaires urbains doit être organisée à un niveau suffisamment bas. Selon l'un de nos interlocuteurs municipaux, quatre points sont particulièrement importants :

- Le "leadership" sur le plan politique et administratif. Les dirigeants doivent avoir une attitude responsable réelle : « Je vais résoudre ce problème d'une manière mesurable ». Il s'agit aussi de rassembler des personnes disposées à exécuter l'approche choisie avec la même mentalité.
- Il ne faut pas rechigner devant les dépenses. Aborder les problèmes sécuritaires urbains coûte de l'argent. (*Put your money where your mouth is*).
- Il faut mettre au point une bonne méthode de travail.

- Il faut mettre sur pied une bonne organisation d'exécution. Il est important que les lignes de communication restent courtes. Les informations du terrain ne doivent pas parvenir aux responsables sous une forme diluée, après de nombreux conciliabules. Dans de tels cas, il ne se passera rien.

Par opposition à une affirmation précédente d'un autre intervenant, le second représentant municipal se déclare en faveur d'une collaboration en chaîne dans divers domaines, par exemple la lutte contre les nuisances. Si quelque chose risque d'aller mal, on peut agir de concert et la répartition des responsabilités est claire. Par ailleurs, on peut aussi intervenir en chaîne vis-à-vis des autorités centrales. Pour l'auteur des nuisances, il doit être clair que son comportement entraînera des suites et que la participation à des projets de prévention n'est pas gratuite.

Cette municipalité affirme avoir appris une deuxième leçon : n'ayez pas peur d'attraper les criminels ! Grâce aux mesures plus sévères, les statistiques des plaintes ont diminué de moitié au cours des dernières années. Il faut rappeler qu'une prévention réussie ne se conçoit pas sans répression (une leçon souvent oubliée ces dernières années). Ainsi par exemple, il existe chez les jeunes une grande crainte d'être interné dans telle ou telle institution. Même si très peu d'entre eux y aboutissent, ce fait possède un effet dissuasif très sérieux. Le même raisonnement est valable lorsqu'il s'agit d'une approche cohérente vis-à-vis des nuisances provoquées par des toxicomanes : si tu provoques des nuisances, tu finiras dans une institution de défense sociale. Le bruit court qu'il s'agit d'une détention psychiatrique. Ce n'est pas vrai, mais les toxicomanes récidivistes savent désormais qu'il suffit de se tenir coi et de ne pas provoquer de nuisances pour être laissé tranquille.

Les scientifiques s'expriment plutôt en termes de discours ou de principes d'une politique. Ils rejoignent ainsi les avis des responsables municipaux. Un de nos interlocuteurs mentionne la « justice de proximité », l'échelle réduite, notions développées également en France. En France, tout comme aux Pays-Bas, on se rend compte au niveau local que les problèmes doivent être abordés, ou de préférence prévenus, vite et sur place. Contrairement à la situation aux Pays-Bas, il existe cependant en France de fortes tensions entre les niveaux local et national, ce dernier s'occupant fortement du contenu des politiques et des pratiques locales. Il serait donc bénéfique que la présente enquête permette aux Français de se rendre compte qu'une politique mise au point et exécutée sur le plan local fonctionne mieux qu'une approche de haut en bas.

Cet interlocuteur attire l'attention des Français sur une deuxième réflexion : ne retournez pas à la répression dure, même si les effets positifs d'interventions de type social sont difficiles à démontrer. En Grande-Bretagne, il a été question ces dernières années d'un revirement vers des interventions policières plus dures et vers la militarisation de la police. Mais on y est en train de revenir de cette approche. La prévention, l'action sociale et la répression sont toutes nécessaires pour combattre l'insécurité.

Le second scientifique ajoute qu'aux Pays-Bas, on a appris au cours de ces dernières années qu'il est important de reconnaître et de nommer les problèmes, par exemple lorsqu'il s'agit de sécurité et d'immigration. L'approche dite « reconquête sociale » (offensive directe contre les problèmes) paraît également recommandable. La reconquête sociale n'équivaut d'ailleurs pas à la tolérance zéro. Elle ne concerne pas que la seule sécurité ; il s'agit aussi de restaurer la confiance au sein d'un quartier.

Nouveaux enjeux et débat de société

Les chapitres précédents étaient consacrés à un survol de « la sécurité dans la ville ». A cet égard, tant la politique mise en œuvre que des projets concrètement appliqués dans la pratique ont été examinés. La politique de prévention de la criminalité initiée à l'échelle nationale en 1985 s'est développée en un vaste et complexe ensemble d'initiatives, de projets et de réseaux relatifs à la sécurité. La sécurité semble être devenue un principe organisateur du domaine social (Boutellier, 2005). Le présent chapitre jette un regard sur l'avenir : compte tenu des développements récents de la politique en matière de sécurité urbaine et de la sécurité urbaine elle-même – à quelles évolutions futures peut-on s'attendre dans ce domaine ? En cette matière, nous établissons une distinction entre un thème de gestion publique et un thème de fond.

Dans la perspective de la question formulée ci-dessus, il convient de souligner l'importance des relations entre la politique en matière de sécurité à l'échelle nationale et à l'échelle locale. Dans le contexte néerlandais, le respect des lois pénales constitue, avec la défense, l'un des derniers domaines ressortissant à la compétence nationale. En d'autres termes, la politique et sa mise en œuvre relèvent de la responsabilité du Ministre de la Justice. On peut parler en l'occurrence d'une relation verticale. En ce qui concerne la police, les Pays-Bas sont divisés en vingt régions qui élaborent, en concertation avec le Ministre de l'Intérieur, des accords de priorités quant à l'élucidation des délits.

Parallèlement à cette structure verticale, il existe sur le terrain une autre

réalité. La police, la justice et les communes donnent corps, sur la base d'accords conclus entre elles, à la politique de sécurité à l'échelle locale. Celle-ci est définie dans le cadre des concertations dites « triangulaires », auxquelles participent l'Officier (principal) de Justice et le commissaire (en chef) de la police, les communes se voyant généralement confier un rôle de coordination, de régie. A cet égard, on peut véritablement parler d'un nouveau type de « soin » de sécurité, qui se développe parallèlement au respect des lois pénales.

Il s'agit en l'occurrence de relations de coopération de la police avec l'enseignement, le secteur horeca, les entreprises de gardiennage, les services de réinsertion sociale, les bureaux *Halt*, les services d'aide aux toxicomanes, les bailleurs sociaux, les associations de commerçants, les services d'aide sociale, les clubs sportifs, les services d'aide à la jeunesse, le secteur bancaire, les associations d'habitants, le notariat, etc. La littérature anglo-saxonne en particulier est très attentive à ces nouvelles formes de politique de sécurité. En Angleterre et au Pays de Galles, celles-ci sont largement inspirées par le *Crime and Disorder Act*, adopté en 1998, qui impose aux autorités locales d'organiser des partenariats public – privé en vue de promouvoir la « sécurité communautaire » (*community safety*).³⁵ Une politique revêtant un même caractère systématique n'a jamais été mise en œuvre aux Pays-Bas. Une évolution comparable s'est toutefois amorcée.

La quasi-totalité des communes néerlandaises sont aujourd'hui dotées d'un plan de sécurité local organisant ce type de projets de coopération. Ces projets sont très variables quant à leur caractère professionnel, leur continuité, le nombre d'intervenants concernés et la participation citoyenne. La seule étude systématique réalisée à ce sujet aux Pays-Bas est celle de Terpstra et Kouwenhoven (2004). Après une évaluation de huit réseaux de sécurité locaux, ils constatent que, d'une manière générale, ceux-ci sont organisés de bas en haut (p. 14), sur la base ou non de subventions.

A cet égard, les *professionnels* des organisations participantes jouent un rôle déterminant. Pour des raisons diverses, ils se heurtent souvent à une opposition au sein de leur propre organisation. La réussite d'un projet dépend donc en grande partie de l'engagement et de la capacité à convaincre de son initiateur. Les projets fonctionnent souvent de manière informelle, sur la base d'accords généralement coulés dans des conventions ou des contrats. Si le caractère informel des structures de coopération offre une réelle flexibilité et une force d'action certaine, il est souvent synonyme aussi de vulnérabilité. Selon Terpstra et Kouwenhoven, le rôle des communes et de la police est déterminant pour la réussite de l'entreprise.

35. En fait, la sécurité intégrée constitue la variante néerlandaise de la *community safety*.

On a le sentiment que, dans le domaine de la sécurité, se dessine une évolution qui s'inscrit dans le cadre du concept de la « société fluide » (Bauman, 2000). Ce concept signifie que, dans de nombreux domaines politiques, des processus de décentralisation et de privatisation, caractérisés par un saupoudrage des responsabilités entre de nombreuses organisations et institutions, se sont en effet multipliés³⁶. Cette fluidité s'étend à présent au domaine de la sécurité. Compte tenu des capacités restreintes du système pénal, un processus de « responsabilisation » (Garland, 1996) des autres acteurs est inévitable. Mais les pressions en faveur d'une approche plus efficace des problèmes de sécurité se font également plus fortes du bas vers le haut. Ainsi, l'enseignement, a longtemps nié l'existence d'un problème de sécurité, jusqu'à ce que celui-ci n'entrave dans certaines écoles le processus primaire d'apprentissage. En d'autres termes, responsabilisation ne signifie pas uniquement « rendre responsable » mais aussi « prendre ses responsabilités ».

Cette volonté de sécurité s'écarte expressément du traditionnel respect des lois pénales, dans le cadre duquel l'Etat intervient a posteriori, sur la base de la responsabilité exclusive des autorités, en prenant (ou en brandissant) des sanctions. Les réseaux de sécurité sont davantage placés sous le signe de l'anticipation. Ils tentent d'acquiescer la maîtrise des risques et de prévenir les menaces. Il s'agit davantage d'une stratégie normative que technico-juridique. Au sens juridique, l'essentiel n'est pas la sanction, mais le contrat. Dans le contexte de la culture politique « de réseaux », la sécurité se prête par excellence à cette stratégie. Elle revêt en effet le caractère commun et de dépendance réciproque nécessaire à ce type de stratégie. Ces nouvelles formes de politique commune de sécurité semblent être le produit d'un réajustement normatif du domaine social.

Politique d'intégration et sécurité des relations sociales

Au cours des trois dernières années, l'attention politique s'est particulièrement concentrée sur la politique de l'intégration en relation avec la sécurité. En dépit du rapport CRIEM (traduit: criminalité en relation avec les minorités ethniques), publié en 1997, il a fallu attendre 2002 pour que les problèmes d'intégration des nouveaux venus soient ouvertement débattus dans le monde politique, les médias et la société en général. L'intervention et la campagne électorale de l'homme politique populiste qu'était Pim Fortuyn ont fait office, à cet égard, de catalyseur. L'agitation sociale soudaine, consécutive aux attentats du 11 septembre aux Etats-Unis, et l'assassinat de Pim Fortuyn en 2002 ont largement contri-

36. Terpstra et Kouwenhoven définissent les réseaux comme « l'ensemble des acteurs plus ou moins interdépendants qui sont associés, d'une manière plus ou moins durable, à une politique, un programme ou une approche d'une question déterminée » (2004, p. 47).

bué à l'établissement explicite d'un lien entre ethnicité et sécurité. A la suite notamment de l'assassinat de Pim Fortuyn, une enquête parlementaire a été ouverte à propos des résultats de la politique en matière d'intégration menée au cours des trente dernières années. A la demande de la Commission Parlementaire, l'Institut Verwey-Jonker a consacré une étude à la politique d'intégration.

Actuellement, on fait surtout le lien entre une intégration déficiente et l'implication dans des activités criminelles et la radicalisation de jeunes musulmans. Les chiffres relatifs à la criminalité dans certains groupes de migrants sont élevés et les adolescents et jeunes adultes allochtones, en particulier, ont plus souvent affaire à la police et à la justice que les autochtones (ministère de l'Intérieur, 1997 et 2002, cité dans Bruinsma *et al.*, 2004). La composition de la population carcérale confirme ces constats. Même si les données policières donnent parfois une image tronquée de la réalité et en dépit de l'action parfois sélective du système pénal, une surreprésentation de certains groupes de migrants dans les activités criminelles a été démontrée de manière convaincante (Junger-Tas, 1997 dans Bruinsma, *et al.*, *ibid.*). Les recherches néerlandaises relatives au lien entre migration et criminalité s'appuient, d'un point de vue théorique, largement sur la littérature américaine, qui peut se prévaloir dans ce domaine d'une plus longue tradition de recherches.

Il ressort toutefois d'études réalisées aux Pays-Bas ces dernières années qu'en ce qui concerne les catégories de migrants qui constituent une source de problèmes, les facteurs explicatifs traditionnels (tels que le statut socio-économique ou le logement) jouent un rôle culminant. Etant donné que la participation à des activités criminelles présente également d'importantes différences selon l'appartenance à l'un ou l'autre groupe ethnique dont la situation (de retard social) est, à bien des égards, identique, on admet aujourd'hui que les différences socio-culturelles sont également importantes. En particulier en ce qui concerne les comparaisons (lieu, temps ou entre groupes), les travaux de recherche dans ce domaine n'en sont encore qu'à leurs premiers balbutiements. Cette situation s'explique notamment par le fait que l'on a longtemps considéré les individus, la dynamique au sein des groupes et dans les quartiers des grandes villes ayant été négligée (Bruinsma *et al.*, *ibid.*).

Depuis peu, le débat social relatif aux minorités ethniques, à l'islam, à l'intégration et au terrorisme commence à se traduire en une politique (de sécurité) (*ad hoc*), conçue et mise en œuvre, dans un vif sentiment d'urgence, en raison notamment du choc provoqué par l'assassinat en novembre 2004 du cinéaste et chroniqueur Theo Van Gogh par un jeune néerlandais d'origine marocaine. On peut s'attendre à ce que la politique de sécurité urbaine soit influencée, dans un proche avenir, par le terrorisme et des problèmes de radicalisation des jeunes musulmans qui y sont liés. A cet égard, la position et l'intervention

des services de renseignement en particulier seront importantes. A ce jour, une approche du phénomène de la radicalisation des jeunes musulmans sous l'angle pénal semble s'être révélée peu efficace.

Des initiatives intéressantes sont toutefois lancées par les grandes villes, telles que les débats sur l'islam (débats publics sur le rôle de l'islam dans l'intégration des musulmans dans les villes) organisés à Rotterdam ou l'initiative *Wij Amsterdammers* (« Nous, Amstellodamois »). *Wij Amsterdammers* propose un éventail d'activités et de programmes à propos de la citoyenneté amstellodamoise et la capacité à ne pas céder au terrorisme et aux menaces. Ces mesures ont été prises sous la pression d'un débat public très polémique à propos de l'islam et de l'intégration.

Comme c'est le cas dans de nombreux autres pays, la sécurité aux Pays-Bas occupe une place de plus en plus importante dans l'organisation du domaine social. A cet égard, trois éléments sautent aux yeux :

- L'approche de la sécurité est devenue l'affaire de nombreux intervenants : l'action de la police et de la justice s'inscrit dans un vaste mouvement de réorganisation sociale ;
- Dans le cadre de cette réorganisation sociale, deux aspects sont importants : la protection des citoyens contre la criminalité et les nuisances et la promotion de la citoyenneté ;
- Cette évolution est renforcée par la préoccupation croissante suscitée par le fait que des groupes de jeunes allochtones semblent se détourner de la société néerlandaise, ce qui pourrait engendrer un processus de radicalisation.

En ce qui concerne spécifiquement le débat néerlandais, une grande incertitude semble régner à propos de l'identité néerlandaise. La culture néerlandaise a toujours été caractérisée par une grande tolérance à l'égard de ceux qui pensent autrement et un sentiment d'avant-garde dans le domaine de la politique sociale (par exemple à l'égard du tiers monde et en matière de protection sociale et de l'environnement). Les problèmes de sécurité auxquels les Néerlandais sont actuellement confrontés sont considérés, par divers observateurs, comme une « perte d'innocence ». L'identité néerlandaise a toujours été placée sous le signe de la pluralité, de la liberté religieuse et de la pacification politique. On évoquait à cet égard le « modèle des polders », dans le cadre duquel l'ensemble des partenaires sociaux devait s'entendre en coalitions et compromis. Cette stratégie de pacification se voit aujourd'hui fortement menacée en raison du malaise éprouvé par une large partie de la population, malaise qui se cristallise autour des problèmes de sécurité, avec tous les risques qu'engendre une telle évolution.

Développements et tendances

La sécurité est une notion très large, appliquée dans des domaines variés (de la sécurité des aliments au terrorisme, de la sécurité sociale au réseau ferroviaire). Dans le présent rapport, la notion de sécurité est utilisée par rapport aux problèmes urbains en matière de criminalité ordinaire, de nuisances et de comportement antisocial. Il s'agit en grande partie de comportements définis sur le plan pénal, mais le rapport se préoccupe aussi de comportements ne faisant pas l'objet de poursuites pénales, mais qui contribuent malgré tout à la diminution de la "qualité sociale" d'une cité.

Des contextes différents

Il y a des différences appréciables entre les villes néerlandaises et belges. Les Pays-Bas comptent de nombreuses villes concentrées et de taille moyenne. La Belgique, par contre, est composée de nombreuses villes "noyaux" plus petites, faisant office de centres d'une région urbaine.

Aux Pays-Bas, les autorités s'occupent depuis longtemps (en tout cas depuis le début du vingtième siècle) de l'urbanisme. En Belgique, ce phénomène est beaucoup plus récent.

La construction de logements sociaux –également destinés aux revenus moyens– a dominé aux Pays-Bas les politiques publiques de l'habitat jusque dans les années 1980. Une politique de construction mixte, y compris pour l'accès à la propriété, destinée aux divers groupes de la population, a mené aux Pays-Bas à une dispersion relativement large de ces groupes. Jusque dans les années 1960, les nouveaux quartiers étaient en quelque sorte conçus comme des villages.

En Belgique, le secteur du logement social (locataire) a été limitée aux bas revenus et occupe un volume moins important. L'achat de logements de type social, par contre, est fort développé en Belgique.

Les deux pays comptent un nombre relativement important d'«étrangers» ou de «minorités ethniques». En appliquant une définition très large, les Pays-Bas comptent plus de 10 % d'allochtones non occidentaux et presque 9 % d'allochtones occidentaux. Les chiffres belges ne permettent pas de faire une distinction selon l'origine ethnique. Le nombre d'étrangers y est relativement stable et atteint environ 9 %, dont 60 % de citoyens d'un état membre de l'UE. Depuis l'assouplissement des conditions de naturalisation, le nombre d'allochtones non occidentaux mais possédant la nationalité belge augmente. En comptant ces personnes, le pourcentage d'allochtones au sein de la population belge pourrait atteindre environ 10 % mais – répétons-le – on ne dispose pas de chiffres précis.

Aux Pays-Bas, on évolue vers une situation dans laquelle les prix les plus élevés des logements se situent aussi bien en périphérie qu'au centre des villes. Ce phénomène est dû, notamment, à un revirement de la politique dans les années 1970. Jusqu'alors, dans les villes, l'accent était mis presque exclusivement sur la construction de logements sociaux destinés aux revenus les plus bas, incitant de fait les bénéficiaires de revenus plus élevés à fuir les villes. Depuis lors, on s'attache davantage à rendre les villes plus attrayantes pour les revenus plus élevés.

Aux Pays-Bas, la politique urbaine ou de la ville trouve son origine dans des pressions venant de la base, particulièrement au départ des quatre grandes villes. Dans de nombreux domaines, la décentralisation est très avancée. En Belgique, l'initiative de la politique urbaine appartient aux régions et au gouvernement fédéral. Dans les deux pays, la politique urbaine a vu le jour pour combattre des retards, souvent concentrés dans des quartiers défavorisés. Aux Pays-Bas, on parle maintenant d'«aandachtsgebieden» (zones d'attention).

Les relations entre les villes et les autorités régionales ou nationales diffèrent très fort entre la Belgique et les Pays-Bas.

Aux Pays-Bas, les villes sont très autonomes en matière de politique urbaine, tout en dépendant très fort des autorités nationales sur le plan financier. Une partie très limitée des moyens utilisés localement provient d'impôts locaux. En Belgique, c'est l'inverse qui prévaut : les communes sont financièrement plus

indépendantes, mais ce sont en ordre principal les autorités régionales qui déterminent la politique.

Par conséquent, la politique urbaine aux Pays-Bas constitue en premier lieu un moyen pour les villes de faire appel à des fonds nationaux. En Belgique, elle constitue plutôt un moyen des autorités régionales pour orienter la politique dans les villes.

POLITIQUE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ – CRISE SOCIALE – CRISE DES INSTITUTIONS

Pendant longtemps, la politique belge en matière de sécurité s'est concentrée sur la lutte contre les mouvements de protestation parfois violents, la criminalité lourde et, plus tard, le terrorisme (années 1970-1980). En raison notamment des difficultés ou de l'absence de coopération dans et entre les services de la police et de la justice et de la tendance à la décentralisation, on a entamé dans les années 1990 une réforme de la police et de la justice, ainsi que des contrats de sécurité entre les autorités centrales et les (grandes) villes.

L'« affaire Dutroux » au milieu des années 1990 a remis en évidence le mauvais fonctionnement de l'appareil policier. La réaction à cette situation a été une réforme fondamentale. Désormais, la police ne connaît plus que deux types : la police fédérale et la police locale. Les contrats de sécurité allaient être développés ; en outre, les autorités nationales conclurent avec les villes et communes des « contrats de société », ayant trait à la rénovation urbaine.

La réforme de la police, un processus aux implications très importantes, a été réalisée en un laps de temps très court. La vitesse à laquelle tout cela a été mis en route a eu pour conséquence que de nombreuses décisions restaient à prendre après 2001. Il en est résulté une longue suite de réglementations, d'où le fait que presque tout l'agenda en matière de sécurité était occupé par les réformes.

Après la mise en route de la plupart des dispositions structurelles concernant la police, le rôle et le mode de fonctionnement de la police ont été définis selon le concept de « Community Policing ». Dans une circulaire ultérieure, ce rôle et ce mode de fonctionnement ont également été liés à l'introduction des principes de « management ».

L'appui national ou fédéral à la politique sécuritaire sur le plan local se déroule par le biais des « contrats de prévention et de sécurité », dont l'objectif consiste à encourager les autorités locales à établir des plans de sécurité intégrale. Ceci se pratique au moyen de circulaires successives et de stimulants financiers. Dans l'édition 2003 des contrats de prévention et de sécurité on distingue huit phénomènes dominants : la criminalité objective, la criminalité

subjective (sentiment d'insécurité), la circulation, les nuisances physiques, la disparition d'enfants, les nuisances sociales, la prostitution et les stupéfiants. Dans la pratique, les contrats se concentrent sur quatre volets : l'intégration des groupes cibles ; la surveillance fonctionnelle, la « technoprévention » et l'approche du sentiment d'insécurité ; les stupéfiants ; l'approche de phénomènes criminels spécifiques (vol de vélos, vol à la tire, ...).

Aux Pays-Bas, il a été peu question de politique en matière de sécurité jusque dans les années 1980. Le maintien de la sécurité se déroulait d'une manière « raisonnable à bonne » et il n'y avait donc pas lieu d'effectuer des choix ; une politique spécifique en la matière n'était donc pas estimée nécessaire. Tout cela s'est modifié radicalement dans les années 1980, sous l'influence de l'augmentation de la criminalité, plus particulièrement dans les villes.

Depuis lors, les actes et les idées des autorités ont été dominés par deux thèmes : la nécessité d'une politique en la matière et la nécessité, au sein de cette politique, de collaborer avec d'autres instances (Cachet & Ringeling, 2004). Cette nouvelle tendance a entraîné un élargissement du terrain d'action de la politique sécuritaire : il ne s'agit désormais plus uniquement de répression, mais également et d'une manière croissante de prévention de l'insécurité.

Dans les années 1990, la politique de sécurité intégrale voit le jour. Il s'agit d'une interprétation très large du concept de sécurité, y compris la protection contre les incendies et la lutte contre les catastrophes. Le concept de l'approche « en chaîne » date également de cette époque. On est de plus en plus convaincu que les autorités locales ont un rôle important de coordination (régie) à jouer dans la gestion sécuritaire. Les grandes villes, en particulier, adoptent une politique sécuritaire intégrale. La définition très large de la politique sécuritaire intégrale est cependant abandonnée assez rapidement. C'est ce qui apparaît dans les thèmes centraux constatés par le ministère de l'Intérieur en 1995 : la jeunesse, la drogue, l'environnement, la prévention des risques et la surveillance.

L'accent principal de la politique est mis sur la prévention. Cette attitude va changer sous l'influence du débat social au sein duquel Pim Fortuyn et son parti jouent un rôle important. Ce débat constitue en même temps la manifestation et la cause d'une plus grande inquiétude sociale et de l'accroissement du sentiment d'insécurité. La société « consensuelle » néerlandaise est mise en cause. Les faiseurs d'opinion mettent de plus en plus l'accent sur le lien entre le sentiment croissant d'insécurité sociale et les problèmes d'intégration. La critique de l'approche trop douce des problèmes sécuritaires se fait de plus en plus dure. L'exigence d'une approche plus répressive s'étend. On estime que la prévention, elle aussi, peut prendre un caractère plus contraignant. Les jeunes deviennent le groupe cible central de la politique de sécurité.

On peut donc dire qu'en Belgique, la politique sécuritaire a été fortement influencée par une crise des institutions dans les années 1990. La « bande du Brabant Wallon » et l'« affaire Dutroux » en ont été les principaux déclencheurs. Les institutions de la police et de la justice ont connu un problème immense de légitimité.

Aux Pays-Bas, et principalement depuis 2000, il est plutôt question d'une crise de société au sens large, entraînant un problème de légitimité pour les autorités. L'assassinat du politicien Pim Fortuyn et celui du cinéaste Theo van Gogh en ont été les éléments déclencheurs (ou accélérateurs?).

POLITIQUE SÉCURITAIRE ET POLITIQUE URBAINE: DES VOIES PARALLÈLES ET DES CARREFOURS

Aux Pays-Bas comme en Belgique, la politique sécuritaire et la politique urbaine ont vu le jour et se sont développées côte à côte. Sur le plan local, elles s'imbriquent de plus en plus.

Les structures et les instruments de la politique urbaine, combinés au débat social sur la sécurité et l'intégration, ont fait de la sécurité un thème central de la politique néerlandaise des grandes villes. En ce sens, les initiatives venant de la base ont influencé les lignes directrices de la police et de la justice.

En Belgique, les problèmes sécuritaires urbains, indépendamment de la gravité et de la taille de la situation, sont abordés comme des problèmes « urbains » ou bien « sécuritaires ». D'une manière plus générale, on peut dire qu'en Belgique se déroule actuellement un combat entre les niveaux politiques et entre des acteurs parfois très divers sur l'importance, cruciale ou non, du thème de la sécurité dans un contexte urbain. Cette situation mène à une mise en oeuvre pénible d'une approche sécuritaire intégrale. Les oppositions quasi insurmontables entre les niveaux politiques et les divers acteurs en cause sont la raison pour laquelle on opte plutôt pour une approche intégrée du problème de la sécurité. Cette approche se caractérise par une coopération « ad hoc » et temporaire autour de problèmes concrets.

LA RECHERCHE ET LA POLITIQUE SÉCURITAIRE (URBAINE)

Dans le domaine de la sécurité, on peut subdiviser la recherche en quatre catégories :

- Des études conceptuelles sur « la ville et la sécurité » ;
- Des recherches sur les risques d'insécurité, tels des rapports sur l'effet de nouvelles politiques, mesures ou plans d'urbanisme, ou encore des études

sur la relation entre l'état d'abandon de certains quartiers et l'insécurité dans ces quartiers ;

- La récolte et l'analyse de données relatives à la criminalité, à l'(in)sécurité ou au sentiment d'(in)sécurité ; le monitoring de la sécurité en milieu urbain ;
- Les recherches d'évaluation des mesures et des projets (nouveaux).

Tant aux Pays-Bas qu'en Belgique, il n'existe que peu d'études conceptuelles sur la ville et la sécurité. La récolte et l'analyse de données, autrement dit le monitoring, s'effectuent d'une manière systématique et assez régulière. De plus en plus, mais davantage aux Pays-Bas qu'en Belgique, on fait des analyses des risques et des problèmes dans les villes et les quartiers. L'évaluation des mesures et des projets reste fragmentaire et éparpillée dans les deux pays. Il s'agit le plus souvent d'études descriptives plutôt que d'évaluations, traitant le plus souvent du processus plutôt que des effets.

Dans les grandes lignes, les experts interrogés confirment les conclusions tirées de l'étude de la littérature. Les experts belges soulignent l'absence de recherches spécifiques axées sur la sécurité urbaine. Ils insistent par ailleurs sur le fait que les villes et communes elles-mêmes investissent (trop) peu dans la recherche.

Les experts néerlandais indiquent que, s'il est vrai qu'on effectue beaucoup de recherches, l'évaluation des effets n'a jamais atteint un niveau important. Au niveau local, on travaille bien selon des méthodes approuvées par la recherche (*evidence-based*), mais cela reste strictement réservé à la politique sécuritaire. Dans des domaines annexes, essentiels pour la prévention, il n'est encore que peu question d'une telle pratique. Les experts confirment la nécessité de recherches sociologiques urbaines, accordant l'importance nécessaire aux problèmes sécuritaires, les experts belges étant plus formels que leurs confrères néerlandais sur ce point. Ces derniers s'intéressent davantage à une meilleure analyse des faits sur le plan sécuritaire et à une description plus précise des approches qui réussissent.

Les chercheurs arrivent à la conclusion que les différents types de recherches, tels que cités dans l'introduction de ce paragraphe, sont tous d'une importance essentielle au soutien d'une future politique sécuritaire urbaine. Des études conceptuelles interdisciplinaires, relatives au milieu urbain dans tous ses aspects, constituent un fondement essentiel pour parvenir à une politique sécuritaire équilibrée. En effet, la sécurité est en même temps un élément constitutif et un produit de la politique dans de nombreux domaines : le

logement, l'enseignement, l'urbanisme, le développement économique, la culture, le bien-être. Ces études doivent créer le cadre pour des recherches plus concrètes sur des problèmes de sécurité et pour des analyses des risques.

Un monitoring adéquat permet à son tour de mesurer les effets des mesures et des projets nouveaux ou, à tout le moins, à les évaluer d'une manière raisonnée.

Evolution sociétale, débat et politique

Les questions actuellement considérées comme cruciales en Belgique peuvent être résumées comme suit :

- Des tensions dans la société urbaine : tensions interethniques, tensions entre générations, tensions autour des fonctions urbaines et tensions dans les quartiers délaissés ;
- Quant à la criminalité et aux nuisances, on constate surtout des problèmes dans les quartiers centraux des villes noyaux. Le nombre d'espaces semi-publics et/ou privés s'accroît de façon exponentielle, ce qui va de pair avec une certaine privatisation de la fonction policière.

Les experts belges ne perçoivent pas de nouvelles questions cruciales. Celles qui existent évoluent parce que les groupes ou les quartiers cibles changent. Ainsi, on souligne l'importance croissante du rapport entre l'enseignement et la sécurité urbaine. Il s'agit de risques par et pour les jeunes. On souligne également le lien entre la sécurité sociale et la sécurité urbaine. Enfin, la question de la mixité sociale ou de la ségrégation socio-spatiale est un thème important. Autrement dit, comment va-t-on s'occuper de l'apparition d'inégalités parce que les communautés plus riches peuvent se permettre une meilleure sécurisation (privée) ?

Quant aux Pays-Bas, les experts y citent les mêmes questions cruciales. Un thème additionnel est la « conquête » du social et de l'espace public. A l'intérieur de ce thème se déroule le débat sur la nécessité et sur les effets de la nouvelle politique normative et répressive. Aux Pays-Bas, on attire plus l'attention sur les groupes à problèmes.

Selon les experts belges, la politique sécuritaire actuelle vise notamment des actions intégrées, parce que les parties en cause ne parviennent pas à mettre au point une approche intégrale. La complexité de la structure politique belge a notamment pour résultat que des initiatives, partant cependant

de bonnes intentions, échouent par manque de coordination. Les divers services locaux reçoivent souvent leurs directives de niveaux politiques différents. Tout cela conduit à des priorités formulées d'une manière vague, ce qui selon certains laisse beaucoup de liberté aux villes. Il est toutefois question d'un discours dominant, celui de l'assimilation citoyenne, qui sous-entend l'assimilation forcée et donc pas la reconnaissance de la diversité. Un des experts fait en outre mention d'une tendance à la privatisation du « contrat social » entre les citoyens et les autorités, ce qui conduit à des inégalités en matière de sécurité.

Pour plusieurs experts néerlandais, la politique sécuritaire urbaine devrait consister en un ensemble cohérent de : surveillance et maintien de la loi, gestion et entretien des espaces publics, investissements sur les plans social et physique. Dans ce cadre, on s'inquiète du fait que l'accent mis actuellement sur la répression ou la prévention « dure » risque de faire oublier une approche plus intégrale du problème sécuritaire urbain. Quant aux jeunes, les experts se disent favorables à une approche participative : permettre aux jeunes d'avoir leur mot à dire au sujet de la politique qui les concerne.

Lors de la description des développements sur le plan de la sécurité dans les deux pays, d'importantes différences ont été révélées. Celles-ci sont intéressantes car elles mettent mieux en lumière les approches spécifiques des problèmes. C'est pourquoi nous présentons les conclusions sous la forme d'une comparaison entre les deux pays, mettant successivement en évidence : la culture politique, l'agenda politique et les politiques concrètes.

Culture politique

À l'égard de la culture politique, il apparaît qu'aux Pays-Bas, on conclut beaucoup plus de compromis politiques qui conduisent ensuite à un consensus général sur les politiques à mener. C'est ce qu'on appelle le « poldermodel » (modèle des polders). Cela semble également valable à l'égard de la sécurité, où il est de plus en plus question d'une coopération pragmatique entre les divers acteurs en fonction des analyses partagées des problèmes et de l'urgence. En Belgique, les compromis politiques n'apportent qu'une pacification temporaire, toujours fragile. La culture politique y est moins orientée vers la réalisation effective d'un consensus sur les politiques concrètes.

En Belgique, le rôle du citoyen paraît plus limité qu'aux Pays-Bas. Citons à titre d'exemple les réseaux belges d'information des quartiers (RIQ) qui sont, le plus rapidement possible, soumis à des règlements (sans vouloir donner l'impression de leur accorder un rôle de surveillance). Une action similaire aux Pays-Bas, celle des pères de famille marocains, est par contre expressément encouragée. Des actions correctives de la part de citoyens dans des espaces

publics ont été appréciées ouvertement par les autorités. Depuis, quelques villes Belges ont suivi l'exemple néerlandais et ont commencé des projets similaires. Cette différence semble trouver son origine dans la plus grande distance – et donc la plus grande méfiance – qui existe en Belgique entre le citoyen et l'Etat. Notons en passant que cette distance s'est également accrue aux Pays-Bas dans le courant de ces dernières années.

Agenda politique

Au niveau de l'agenda politique, les différences suivantes apparaissent.

En Belgique, d'ailleurs davantage en Flandre qu'en Wallonie, la sécurité semble disparaître de l'agenda politique en tant que thème prioritaire. Le lien entre sécurité et intégration des minorités ethniques est peu thématiqué. Les rapports politiques polarisés jouent un rôle déterminant dans ce phénomène. Le « Vlaams Belang » a occupé ce terrain et chaque fois que les autres partis ont abordé ce thème, ils ont apporté de l'eau au moulin du « Vlaams Belang ». Le thème de la sécurité réapparaît cependant – par la petite porte – dans le cadre d'autres sujets. Aux Pays-Bas, il existe un consensus plus net sur le thème sécuritaire, notamment en raison de l'inexistence d'un mouvement nationaliste de droite. Ce thème a fait son apparition sur l'agenda politique sous l'impulsion du mouvement populiste relativement respecté dirigé par Pim Fortuyn.

Il est à remarquer que la criminalité juvénile constitue depuis des années un thème dominant de la politique sécuritaire néerlandaise. En Belgique, c'est à première vue à peine le cas. La délinquance juvénile est devenue un thème plus dominant dans certains domaines des politiques et il existe des initiatives ponctuelles. Mais il est difficile d'en obtenir un aperçu plus global, puisque une politique de la jeunesse bien définie reste en Belgique à souhaiter. Une raison pourrait être trouvée dans les responsabilités différentes des communautés et du gouvernement fédéral. La sécurité est de la compétence des autorités nationales, tandis que les communautés sont responsables du bien-être des jeunes.

Aux Pays-Bas, on accorde une grande attention à la stimulation d'un « projet » et à la coordination (régie) sur le plan local. Il manque cependant une vue d'ensemble, un « grand discours » sur la gestion locale, en raison notamment d'une tentative de mettre en relation (*nodal governance*) les parties prenantes de la politique sécuritaire sur le plan social (« horizontal ») et répressif (« vertical »). A l'heure actuelle, ce modèle se met en place, avec des hauts et des bas sur le plan pratique ; il s'agit plutôt d'un effet de l'agenda politique que d'une composante de celui-ci. Par ailleurs, un tel « grand discours » ferait probablement le lien entre la pensée communautaire, en augmentation, et le besoin de

protection, également en augmentation, aboutissant à une évolution vers des « (petites) communautés protégées », dont la forme la plus explicite est la « gated community » (communauté clôturée). En Belgique, il est plutôt question de circuits et d'actions séparées, conformément à la structure administrative compliquée du pays.

Politiques concrètes

Tant en Belgique qu'aux Pays-Bas, on constate une évolution selon laquelle le problème « intégral » de la sécurité, défini au début dans un sens très large (y compris la sécurité incendie, la gestion des catastrophes, etc.) a tendance à être défini à nouveau dans un sens plus étroit, pour être mieux reconnu et résolu.

En raison du consensus sur la sécurité comme thème politique majeur, ainsi que sur les thèmes secondaires qui le constituent, les projets néerlandais s'inscrivent de fait dans un cadre politique global. En Belgique, par contre, les divers projets apparaissent plutôt comme des initiatives séparées qui se rattachent peu à la politique générale. Ce chaos relatif en Belgique peut toutefois aussi être évalué d'une manière positive, car il laisse de la place pour des expériences. Cependant, en Belgique, les autorités ont clairement besoin d'un fil conducteur dans les initiatives prises au sein de leur structure administrative compliquée.

Quant au rôle du « professionnel », il existe aux Pays-Bas une tendance à élargir certaines professions en leur confiant (souvent implicitement) de nouvelles tâches. On donne aussi une importance nouvelle au « professionnel », après la tendance des années 1990 à faire du professionnel un simple instrument de la politique publique. En Belgique, on assiste à une extension énorme de professions se situant dans une large gamme continue, allant de la surveillance à l'assistance sociale.

Dans les deux pays, il est question, en matière de sécurité, d'un besoin croissant d'une coordination des interventions par les communes, et d'une politique envers une telle coordination (régie). En Belgique, une forte tendance à la centralisation subsiste au niveau régional, car ce niveau politique doit encore consolider sa légitimité. Aux Pays-Bas, ce sont plutôt les communes qui, par le biais d'une décentralisation progressive, veulent prouver leur légitimité. Entre-temps cependant, on constate aux Pays-Bas une nouvelle tendance à la centralisation, nourrie par un sentiment croissant d'insécurité au niveau national.

A la suite des relations étroites existant entre la police, la justice et les organisations sociales, il est question aux Pays-Bas d'une approche préventive « dure » (« prevention with a bite »). C'est beaucoup moins le cas en Belgique, où on parle plutôt de « techno-prévention ».

La politique sécuritaire (de la police et de la justice) a profité aux Pays-Bas de la mise en application de la « politique des grandes villes » (*Grotestedenbeleid*), en vertu de laquelle des réseaux locaux, des groupes de coopération, des lignes directrices politiques ont vu le jour qui, en réaction au sentiment croissant d'insécurité, ont développé des projets venant de la base mais faisant appel aux instruments politiques appartenant à la police et à la justice. En Belgique, c'est notamment l'affaire Dutroux qui a orienté le débat social et la politique urbaine vers le thème de la sécurité.

En résumé, on peut dire que les Pays-Bas et la Belgique diffèrent fortement quant à la manière dont des problèmes comparables sont abordés. En Belgique, la sécurité et l'intégration sont des thèmes fortement politisés en raison de la mainmise de la droite nationaliste sur ces domaines. En raison de la différenciation du système politique, la politique sécuritaire urbaine fait preuve, en Belgique, d'une plus grande diversité quant à la conception, à l'approche et aux moyens. Plus particulièrement, il existe une distance relativement grande entre la politique en matière de maintien de la loi et celle en matière d'infrastructure sociale. Cette distance est résolue par l'apparition de professions nouvelles et hybrides combinant les fonctions de contrôle et d'assistance.

Aux Pays-Bas également, il est question d'une politisation des thèmes de la sécurité et de l'intégration. Jusqu'à présent, cette tendance n'a pas conduit à une forte polarisation, quoique l'intensité du débat se soit accrue depuis le meurtre de Pim Fortuyn. Tout en continuant à se référer à un maintien de la loi sur le plan pénal organisé « verticalement » (au niveau national) et à une politique sécuritaire « horizontale » (gestion locale), il est aussi de plus en plus question d'une concertation croissante entre la police, la justice, les communes et les organisations de la société civile. Dans ce contexte, on parle parfois de réseaux sécuritaires. La politique nationale des grandes villes, orientée vers la décentralisation, sous-tend cette évolution qui conduit dans la pratique à de nombreuses initiatives et projets.

Les villes et la sécurité dans le futur

Dans les paragraphes qui précèdent, les prévisions d'avenir concernant la politique sécuritaire urbaine sont restées limitées à quelques considérations à plus ou moins court terme. Les grandes différences, tant quant au contexte qu'aux aspects concrets de la politique entre la Belgique et les Pays-Bas ont été soulignées. Par contre, on a constaté une unité de vue au sujet des thèmes considérés comme cruciaux pour l'avenir. Les prévisions en matière de l'évolution inégale de la sécurité dans les zones urbaines, ou encore sur la privatisation de la politique sécuritaire dans l'espace semi-public ou semi-privé sont dans une grande mesure concordantes dans les deux pays.

Ces développements peuvent donner naissance à deux modèles possibles en ce qui concerne la politique sécuritaire (Boutellier, *e.a.* 2005: *Veiligheid gegarandeerd en Privacy gered*). Si la politique sécuritaire se développe sous le signe d'une *adaptation* à l'accroissement de la criminalité, il se développera, selon Garland (2001), une criminologie « de nous-même ». La tendance sera alors au contrôle de la criminalité plutôt qu'à la lutte contre celle-ci. On met au point des partenariats public-privé. Un accent important sera mis sur la politique sécuritaire locale.

La politique sécuritaire peut cependant également être basée sur la *négation* de l'insécurité accrue. On part de la prémisse que le problème de la criminalité peut être éradiqué. La politique s'appuiera alors sur la répression, et le problème du maintien de la sécurité sur le plan pénal sera réduit à une simple question de capacité. Ainsi, on développe une criminologie « de l'autre ».

Il peut en résulter deux modèles pour parvenir à une société sûre : un modèle de « sécurité communautaire » et un modèle de « sécurité étatique ».

Dans le premier cas, l'accent principal est mis sur la *société civile*. La sécurité est un défi de société. Elle est considérée comme un aspect important du pouvoir autorégulateur de la société. Cette conception s'appuie fortement sur le *citoyen responsable* (« *responsabilisable* »). Pour y parvenir, le développement du capital social est indispensable. Le deuxième modèle part de la prémisse que le processus d'individualisation va se poursuivre selon un modèle atomisé, les relations devenant plus distantes et la dépendance des autorités plus importante. L'Etat se verra obligé de mener une politique contraignante de maintien de la loi.

L'hypothèse la plus probable, selon Boutellier *e.a.* (2005), ce qui ne veut pas dire qu'elle soit souhaitable, est une évolution où les deux modèles se combi-

ment: **les communautés protégées**. Elle part de la constatation que certains développements auxquels on peut s'attendre s'entendent mal avec l'un ou l'autre modèle. Il s'agit principalement de :

- la continuation de la criminalité ordinaire et de la menace terroriste (internationale),
- un besoin insatiable de sécurité qui en résulte,
- une technologie de l'information illimitée qui rend nécessaire la sélection de l'information (*tacit knowledge des citoyens*),
- la nécessité de l'internationalisation économique,
- une évolution vers des appareils d'Etat moins volumineux ,
- une plus grande responsabilité des citoyens et des institutions.

Des communautés protégées s'appuient sur l'état national, qui garantit la surveillance des frontières et l'appui technologique nécessaire à cet effet et assure les soins et l'accueil destinés aux *outsiders*. A l'intérieur des frontières, la communauté est essentiellement autorégulatrice. Le prototype d'une telle communauté est la *gated community* (communauté clôturée), mais on peut aujourd'hui déjà reconnaître des communautés similaires sous la forme de centres commerciaux, de villages de vacances ou de parcs d'attractions. De même, des villes ou des quartiers peuvent être considérés comme des communautés (potentielles). On pense aux mesures prises pour réglementer la domiciliation dans certains quartiers d'Amsterdam ou de Rotterdam, ou encore à la cession d'une rue d'Anvers aux particuliers qui y résident.

Le système répressif d'un tel état s'appuie sur le système social, mais soutient celui-ci en même temps. La communauté oscillera entre la méfiance mutuelle et la confiance nécessaire pour sa survie. Par ailleurs, une part importante du maintien de la sécurité sera privatisée. Les communautés achèteront leur protection, ce qui mènera inévitablement à une ségrégation accrue dans la société. Dans ce contexte, on peut se demander dans quelle mesure les communautés sauront encore faire preuve de solidarité vis-à-vis des autres. On peut s'attendre à une distinction entre les communautés fermées et les communautés « perméables ». Dans le premier cas, il s'agit d'un ensemble cohésif et aussi autosuffisant que possible, comme certaines *gated communities* aux Etats Unis. Dans de telles situations, les autorités et les citoyens contribuent explicitement aux processus d'exclusion. Dans le cas de communautés plus ouvertes, il pourrait y avoir de meilleures chances pour le développement des compétences civiques et sociales des citoyens. Les communautés protégées sont dures vers l'extérieur et douces à l'intérieur, mais dans une mesure et à une échelle très variable.

Bibliographie

A propos de la Belgique

DOCUMENTS OFFICIELS

Note politique du Gouvernement fédéral relative au problème de la drogue, Bruxelles, 19 janvier 2001, 35.

De eeuw van de stad. De stadsrepublieken en rastersteden. Witboek. (2003). Brussel: Project Stedenbeleid.

Plan fédéral de sécurité, Mai 2000, Gouvernement fédéral

Note-cadre de Sécurité intégrale, 30-31 mars 2004, Gouvernement fédéral, p. 119.

Accord de gouvernement du 12 juillet 2003, Une Belgique créative et solidaire. Du souffle pour le pays.

Picqué, C. (2002). Rapport d'évaluation de la politique des grandes villes. 2000-2002. Bruxelles: Politique fédérale des Grandes villes.

SOURCES LÉGISLATIVES

Ministère de la région flamande, décret du 13 décembre 2002 fixant les règles en matière de fonctionnement et de répartition du Vlaams Stedenfonds, M.B. 29 janvier 2003, 3657.

OOP 18 – Règlement type pour l'installation d'un conseil communal consultatif de prévention. Ministère de l'Intérieur, 30.01.1992.

Projet de loi relatif à l'instauration des amendes administratives communales, exposé des motifs, Chambre des représentants de Belgique, session ordinaire 1998-1999, 3 mars 1999, 2031/1-98/99.

Projet de loi modifiant la nouvelle loi communale, Doc. Chambre, session 2003-2004 (51), 837.

SOURCES SCIENTIFIQUES

Cheshire, P. C., & Hay, D. G. (1989). *Urban Problems in Europe: an economic analysis*. London: Unwin Hyman.

De Kimpe, S., Pauwels, L., & Ponsaers, P. (2003). *Stedelijk beleid in Vlaanderen. Over de relatie stedelijkheid en criminaliteit*.

De Rynck, F., Block, T., Van Assche, N., Vallet, E., Paredis, T. & Maes, T., (Juni 2004). *Stadsmonitor voor leefbare en duurzame Vlaamse steden. Doel en functie van de stadsmonitor*.

http://www.thuisindestad.be/html/monitor/downloads2/doel_%20functie_stadsmonitor.pdf [7 juli 2005]

Deklerck, J. (2003). Reflecties voor een fundamentele preventie. In P. Goris & D. Kaminski (Eds.), *Preventie en het paars-groene veiligheidsbeleid* (p. 33-49). Brussel: Interuniversitair Netwerk Criminaliteitspreventie.

Devroe, E., & Van de Velde, L. (2005a). Evaluatie onderzoek bij Justitie België: het onontgonnen land. In P. Ponsaers, E. Enhus, M. Easton, W. Bruggeman & A. Collier (Eds.), *10 miljoen klanten moet je verdienen. Bijdrage(n) tot de evaluatie van politie en justitie* (p. 145-174). Brussel: Politeia.

Devroe, E., & Van de Velde, L. (2005b). *Onderzoek Justitie doorgelicht 1995-2003*. Gent: Academia Press.

Duerinckx, K., De Jaegher, K., Goethals, J., Hutsebaut, F., & Peters, T. (1989). *Samenwerking en coördinatie binnen de veiligheids- en samenlevingscontracten van 11 Vlaamse steden (de fase van de probleemformulering, samenwerking en coördinatie binnen de veiligheids- en samenlevingscontracten als financieringsbron, en de problematiek van het beroepsgeheim)*. Leuven: KULeuven, Afdeling Strafrecht, Strafvordering en Criminologie.

- Enhus, E. (1998). Tussen hamer en aambeeld. Het Belgisch centraal politiebeleid: een analyse van het vertoog in de periode 1980-1997. Unpublished Doctoraat, V.U.B., Brussel.
- Enhus, E. (2003). De relatie bevolking - politie: het paard van Troje? In J. VAN ERCK (Ed.), *Gemeenschapgerichte politiezorg. Externe oriëntatie van de politie* (p. 37-52). Brussel: Politeia.
- Enhus, E., Ponsaers, P., Hutsebaut, F., & Van Outrive, L. (Eds.). (2001). *De Politiehervorming*. Brussel: Politeia.
- Franssen, A. (2003). Het preventiebeleid: de ambivalentie van een begrip in een hybride natie. In P. Goris & D. Kaminski (Eds.), *Preventie en het paars-groene veiligheidsbeleid* (p. 171-205). Brussel: Interuniversitair Nieuwwerk Criminaliteitspreventie.
- Gallet, V., Smeets, S., Tange, C., *Les "nouvelles fonctions de la sécurité"*, Centre de recherche criminologie, ULB, Bruxelles, 2004.
- Gallet, V., Smeets, S., Tange, C., *Les Réseaux d'information de quartier*, Centre de recherche criminologie, ULB, Bruxelles, 2004
- Goethals, J. (2005). Een toepassing in België: evaluatie van contracting. In P. Ponsaers, E. Enhus, M. Easton, W. Bruggeman & A. Collier (Eds.), *10 miljoen klanten moet je verdienen. Bijdrage(n) tot de evaluatie van politie en justitie* (p. 233-248). Brussel: Politeia.
- Goris, P. (2000). *Veiligheidsbeleid 2000-2004: preventie is justitialisering voorkomen*. Alert, jrg 26, n° 2&3.
- Hebberecht, P. & Cartuyvels, Y. (2002). 'The Belgian Federal Security and Crime Prevention Policy in the 1990's', in P. Hebberecht & D. Duprez (eds.). *The Prevention and Security Policies in Europe*. (p. 15-49). Brussel: VUB University Press.
- Hebberecht, P. (2003). De politieke dimensies van het paars-groene preventiebeleid. In P. Goris & D. Kaminski (Eds.), *Preventie en het paars-groene veiligheidsbeleid* (p. 11-31). Brussel: Interuniversitair Nieuwwerk Criminaliteitspreventie.
- Hebberecht, P. *Het Belgische preventie –en veiligheidsbeleid*, Justitiële verkenningen, an. 30, n° 7, 2004.
- Hoste, J., Enhus, E., *De buurtinformatienetwerken*, Onderzoeksgroep SVA, Vrije Universiteit Brussel, Brussel- Gent, 2004

Hoste, J., Enhus, E., De nieuwe functies in de veiligheid, Onderzoeksgroep SVA, Vrije Universiteit Brussel, Brussel- Gent, 2004

Kesteloot, C. (2002). Maatschappelijke veranderingen en de achtergestelde buurten in grote steden. In *Evaluatierapport van het Federaal Grootstedenbeleid. 2000-2002* (p. 107 - 114). Brussel: Federaal Grootstedenbeleid.

Loopmans, M., Luyten, S., & Kesteloot, C. (2004). Urban policies in Belgium: a puff-pastry with a bittersweet aftertaste? In L. van den Berg, E. Braun & J. van der Meer (Eds.), *National Urban Policies in the European Union* (pp. 89-90). Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

Martens, A. (2002). Continuïteit en discontinuïteit van stedelijke ontwikkelingen: the new age of cities? In *Evaluatierapport van het Federaal Grootstedenbeleid. 2000-2002* (p. 33-42). Brussel: Federaal Grootstedenbeleid.

Peeters, C., Verbeeck, B., Vervaeke, G., & Goethals, J. (1999). *Evaluatie van de veiligheids- en samenlevingscontracten*. Leuven: Afdeling Strafrecht, Strafvordering en Criminologie.

Peeters, C., Verbeeck, B., Vervaeke, G., & Goethals, J. (2000). *Evaluatie van de veiligheids- en samenlevingscontracten*. Leuven: Afdeling Strafrecht, Strafvordering en Criminologie.

Smeets, S. (2003). Les contrats de sécurité et de prévention en question. In P. Mary, P. (ed.). *Dix ans de contrats de sécurité: évaluation et actualité*. (p. 69-84). Brussel: Bruylant.

Stouthuysen, P., Duyvendak, J. W., & van der Graaf, P. (1999). Stedelijk beleid in Vlaanderen en Nederland: kansarmoede, sociale cohesie en sociaal kapitaal. *Tijdschrift voor Sociologie*, 20(3-4), 579-608.

Strebelle, C. (2003). Les contrats de sécurité: une évaluation indépendante. In P. Mary, P. (ed.). *Dix ans de contrats de sécurité: évaluation et actualité*. (p. 13-37). Brussel: Bruylant.

Van den Berg, L., Braun, E., & van der Meer, J. (2004). *National Urban Policies in the European Union*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam

Van de Vloet, Y. & Jamotte, L. (2003). Des contrats de sécurité aux contrats de sécurité et de prévention: évolution et perspectives. In P. Mary (ed). *Dix ans de contrats de sécurité: évaluation et actualité*. (p. 39-67). Brussel: Bruylant.

Van den Broeck, T & Eliaerts, Ch. (1997). 'A tale of two cities'. *De veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie* (deel 1). Panopticon, p. 353-369.

Van den Broeck, T. & Eliaerts, Ch. (1997). 'A tale of two cities'. De veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie (deel 2). Panopticon, p. 480-506.

Van Den Broeck, T., & Eliaerts, C. (1996). Evaluatie van de veiligheidscontracten in Antwerpen en Gent. Brussel: Vrije Universiteit Brussel, Vakgroep Criminologie.

Van Hecke, E. (2002). Demografische analyse van de stedelijke bevolking in België. In Rapport d'évaluation de la Politique des Grandes villes. 2000-2002 (p. 91-106). Brussel: Federaal Grootstedenbeleid.

Vervaeke, G., Goethals, J., Peeters, C., Verbeek, B., Doutrelepon, R., Biquet, V., *et al.* (2001). Evaluatie van de veiligheids- en samenlevingscontracten, handleiding. Leuven: KULeuven, Afdeling Strafrecht, Strafvordering en Criminologie.

Wyseur, L., Vervaeke, G., Goethals, J., Biquet, V., Hougardy, L., & Doutrelepon, R. (2003). Preval I: Evaluatie van de veiligheids- en preventiecontracten. Leuven: KULeuven, Afdeling Strafrecht, Strafvordering en Criminologie.

SITES INTERNET

X, Plan d'action Wallon pour la gestion des centres villes;
<http://www.emploi.wallonie/gvc/copyright.htm>

X, Belgisch Forum voor Preventie en Veiligheid in de Steden:
www.urbansecurity.be

X, Politiezone HEKLA, goede praktijken, www.poldoc.be

X, 'Stadsmonitor. Ondergrond: van concepten naar een visie voor leefbare en duurzame steden': http://www.thuisindestad.be/html/monitor/page1_2.html [28 juni 2005]

X, 'Stadsmonografieën online':
http://aps.vlaanderen.be/statistiek/cijfers/stat_SMOL.htm [7 juli 2005]

X, 'Stedenfonds':
<http://www.thuisindestad.be/html/steden/index.html> [28 juni 2005]

X, 'Stedenfonds. Visitatie onder het motto «Evalueren is leren»':
<http://www.thuisindestad.be/html/visitatie/evalueren.html> [28 juni 2005]

LITTÉRATURE RECOMMANDÉE

- Boutelier, H. en Van Stokkom, B. (1995). Consumptie van veiligheid, van verzorgingsstaat tot veiligheidstaat, *Justitiële Verkenningen*, 5, p. 96-111.
- De Ruyver, B., Enhus, E., Hoste, J., Pauwels, L., Pieters, T., Ponsaers, P., et al. (2003). *Bibliografische synthese. Algemeen verslag over de onveiligheid*. Gent: Universiteit Gent.
- Degraeuwe, T. (2002). Burgermobilisatie en initiatieven inzake veiligheid. In G. Duhaut, P. Ponsaers, G. Pyl & R. Van De Sompel (Eds.), *Voor verder onderzoek... Essays over de politie en haar rol in onze samenleving* (p 813-828). Brussel: Politeia.
- Easton, M., Enhus, E., Ponsaers, P., & Van De Sompel, R. (2003). *De politie hervorming. Een evaluatie vanuit de praktijk*. (Vol. afl. 23): Kluwer.
- Eliaerts, C., Enhus, E., & Van Den Broeck, T. (1993). Community Policing in Belgium. In D. Dolling & T. Feltes (Eds.), *Community Policing. Comparative Aspects of Community Oriented Police Work* (Vol. band 5, p. 159-174). Holzkicken/Obb: Felix Verlag.
- Enhus, E. (2001). Integrale veiligheidszorg. In Y. Naesens & K. Stegen (Eds.), *Politiewijzer, Trefwoordengids*. Brussel: Politeia.
- Goeminne, B., Enhus, E., & Ponsaers, P. (2003). Criminaliteit in de publieke ruimte. Een inleiding in de hotspot analyse (Vol. 2). Brussel: Politeia.
- Goris, P. (1998). Veiligheidszorg in kwetsbare stedelijke woonbuurten. *Sociaal*, vol 19, n° 7, p 3-6.
- Goris, P. (1999). Verkiezingskoores in de risicomaatschappij. Over electorale onveiligheidsgevoelens. *Alert*, jrg 25, n° 3, p. 55-72.
- Goris, P. (2001). Criminaliteit en onveiligheid in woonbuurten. Op zoek naar (op)positie van het welzijnswerk. *Alert*, jrg 27, n° 2, p 60-71.
- Goris, P. (2001). Zoeken naar een evenwichtige en sociaal rechtvaardige preventie. In Casselman, J. Goosens, F. en Walgrave, L., *Veiligheid een illusie? Theorie, onderzoek en praktijk*. (p. 149-162). Brussel: Politeia.
- Goris, P. (2002). Samen werken aan een veilige buurt: op zoek naar een positionering van het welzijnswerk in het kader van een sociaal rechtvaardige veiligheidszorg. *Tijdschrift voor welzijnswerk*, vol 26, n° 241, p 19-29.
- Goris, P. (2002). Geïntegreerde preventie: dualisering in onze samenleving versterkt of afgeremd?, *Orde van de Dag*, 19, p 7-22.

Goris, P. (2002). Balanceren tussen disciplineren en emancipatie: een toelichting vanuit een onderzoek rond samenwerken aan veiligheidsproblemen in kwetsbare woonbuurten. *Welwijs*, Vol 13, n° 1, p. 3-7.

Goris, P., Vettenburg, N., Bursens, D., e.a. (2003). *Preventie gespiegeld: visie en instrumenten voor wenselijke preventie*. Heverlee: LannooCampus.

Hebberecht, P. (1997). Van preventiecontract tot veiligheids- en samenlevingscontract... of de logica van de veiligheidsstaat. *Panopticon*, p. 101-110.

Hebberecht, P. (2004). Het Belgisch preventie- en veiligheidsbeleid. *Justitiële Verkenningen*, an. 30, n° 7, p. 81-94.

Kesteloot C. (1996). De verwaarlozing voorbij? Achtergestelde buurten en wijkontwikkeling, in De Decker, P., Hubeau, B. & Nieuwinckel S. (eds.), *In de ban van stad en wijk*, EPO, Berchem, p. 25-62.

Ponsaers, P., & De Kimpe, S. (Eds.). (2001). *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*. Leuven/Leusden: Acco.

Ponsaers, P., & Enhus, E. (2001). *Vademecum ten behoeve van het opstellen van het nationaal veiligheidsplan en de zonale veiligheidsplannen voorzien in de wet op de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus*. In M. v. B. Zaken (Ed.), *Vademecum Politiezones* (p 108). Brussel: Politeia.

Ponsaers, P., & Enhus, E. (2001). *Werkbundel bij het Vademecum ten behoeve van het opstellen van het nationaal veiligheidsplan en de zonale veiligheidsplannen*. In M. v. B. Zaken (Ed.), *Vademecum Politiezones* (p 100). Brussel: Politeia.

Ponsaers, P., Cammaert, F., Goeminne, B., Hoste, J., Pauwels, L. (2005), "Opnieuw het middenveld bezetten" *Draaiboek voor een Integraal Veiligheidsbeleid*. In Ponsaers, P. (ed.) *Integraal Veiligheidsbeleid 2005*. Mechelen: Kluwer.

Ponsaers, P., De Kimpe, S., Pauwels, L., Van Altert, K. (2003). Over de relatie tussen stedelijkheid en criminaliteit – Interactie, integratie en differentiatie. In *De eeuw van de stad – Voorstudies – Over Stadrepublieken en rastersteden*. (p. 233-272). *Project Stedenbeleid, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Die Keure*, Brussel. Zie eveneens: <http://www.thuisindestad.be/>

- Raes, K. (1996). De ethiek van het (forensisch) welzijnswerk en het veiligheidsbeleid. Tussen individuele rechtsaanspraken en punitieve ordeningspraktijken. *Panopticon*, p. 570-591.
- Tange, C. (2002). Conflits d'altérité. Police et science. In G. Duhaut, P. Ponsaers, G. Pyl & R. Van De Sompel (Eds.), *Voor verder onderzoek... Essays over de politie en haar rol in onze samenleving* (p. 133-162). Brussel: Politeia.
- Van Mechelen, L., Christiaens, J., & Enhus, E. (2001). *Stadbendes en hun buurt*. Brussel: Vakgroep Criminologie VUB.
- Van Outrive, L. (2005). *La Nouvelle Police Belge. Désorganisation et improvisation*. Brussel: Bryland.
- Vandevoorde, N., Vaerewyck, W., Enhus, E., & Ponsaers, P. (2003). *Politie in de steigers. Bouwen aan gemeenschapsgerichte politiefuncties in een lokale context*. Brussel: Politeia.
- Walgrave, L. (1995). Criminological prevention in the city. In Fijnaut, C. Goethals, J., Peters T. & Walgrave, L. (eds.). *Changes in society, crime and criminal justice in Europe*, vol. I, *Crime and insecurity in the city*. Antwerpen/Amsterdam: Kluwer Rechtswetenschappen/Kluwer International, 2 vols., 1251-1283.
- Walgrave, L. (1998). Straatcriminaliteit en preventie: tussen welzijn en veiligheid. In Raymaeckers, B. en Van De Putte, A. (eds.), *Denken voor morgen*. Leuven: Universitaire Pers.
- Wolf, H. (1999). Het spanningsveld bij de aanpak van criminaliteit in de steden: over vertrouwensagenten en straathoekwerkers met een wapenstok. *Panopticon*, p. 458-470.

À propos des Pays Bas

- Bijleveld, C.C.J.H., Van de Bunt, H.G. (2003). *De grens van onveiligheid*. Diërede, uitgesproken ter gelegenheid van de 123^{ste} stichtingsdag van de Vrije Universiteit Amsterdam op 20 oktober 2003. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Boutellier, H. (2001). The Convergence of Social Policy and Criminal Justice. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9, 4, 361-380.
- Boutellier, H. (2004), *The Safety Utopia; Discontents and desire as to Crime and Development*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Boutellier, H. (2005). *Meer dan veilig: over bestuur, bescherming en burgerschap*. Inaugurale rede bij de aanvaarding van de leeropdracht Politie- en veiligheidsstudies aan de Vrije Universiteit vanwege de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, 7 april 2005.

Bruinsma, G.J.N., Bernasco, W., Elffers, H., Huisman, W., Van der Laan, P., Van der Leun, J., et al. (2004). De stad en de sociale onveiligheid. In E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen* (pp. 279-318). Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Cachet, A. Ringeling, A.B. (2004). Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam. In *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen* (pp. 635-662). Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Catalano, R.F. & J.D.Hawkins (1996). The Social Development Model: a Theory of Antisocial Behavior. In J.D.Hawkins (ed.) *Delinquency and Crime – Current Theories*. Cambridge (Mass.): Cambridge University Press, p.149-198.

Commissie Kleine Criminaliteit (commissie Roethof), *Interim-rapport* 1984.

Commissie Van Montfrans (1994). *Met de neus op de feiten...*

Cramwinkel, M.N., Ponsaers, P. (2004). Het politiebestedel van België en Nederland. In: *Bestuurskunde*. Jaargang 3, nr. 6, pp. 263-273.

Davelaar, M. e.a. (2004). *European cities and local social policy. Survey on developments and opinions in six European countries*. Bern (CH), Federal Social Insurance Office. (ook beschikbaar in Frans en Duits).

Duyvendak, J.W. (2002). Etzioni in postpaars perspectief. (<http://kub.nw5.kub.nl/web/FSW/tijdschrift/Etzioni/duyvendk.pdf>)

Elffers, H. en Jong, W. de (2004). “Nee, ik voel me nooit onveilig”. *Determinanten van sociale onveiligheidsgevoelens*. Werkdocument 5 van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, uitgevoerd door het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving.

Farrington, D.P. en D. West, (1990). The Cambridge study in Delinquent Development: a long-term follow-up of 411 males. In: G.Kaiser en H.J.Kerner (eds.) *Criminality: Personality, Behaviour, Life-History*. Berlin: Springer Verlag.

Fijnaut, C. en Zaat, I. (2003). *De sociale (on)veiligheid in Tilburg. Een kritische analyse van de problemen en een reeks aanbevelingen voor hun aanpak*. Commissie Veilig Samenleving. Tilburg: Gemeente Tilburg.

Gruijter, M. de en Pels, T. (in druk, 2005). *De toekomst van buurtvaderschap. Professionalisering met behoud van zeggenschap*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Hawkins, J.D., R.F.Catalano *et al.* (1992). *Communities that Care*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Huesmann, L.R., L.D.Eron, M.M.Lefkowitz & L.O.Walder, (1984). Stability of Aggression over Time and Generations. In: *Developmental Psychology*, vol. 20. No.6, p.1120-1134.

Huygen, A., Swinnen, H. (2001). *Wat bewoners wensen en diensten doen. Bewoners praten mee over wijkbestedingen voor onderhoud en beheer in Utrecht*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Informatiepunt Lokale Veiligheid (2005). *Jeugd en Veiligheid. Inleiding*. http://www.ilv.nl/veiligheidsthemas/jeugd_en_veiligheid/inleiding.htm, gevonden op 20 mei 2005.

Junger-Tas, J. (1997). Ethnic minorities and criminal justice in the Netherlands., in: Tonry, M. (ed.). *Ethnicity, crime and immigration. Comparative and cross-national perspectives*. Chicago and London: University of Chicago Press.

Junger-Tas, J. en J.van Kesteren (1999). *Bullying and Delinquency in a Dutch School Population*. Leiden: E. M. Meijersinstituut.

Kempen, R. van (1999). *Onderzoek en het Grotestedenbeleid: inventarisatie en knelpunten*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Kenniscentrum Grote Steden (2005). Thema's en dossiers – sociaal – veiligheid. <http://www.hetkenniscentrum.nl/kcgs/dossiers/Sociaal/Veiligheid/alles.html>. Gevonden 30 juni 2005.

Lelieveldt, H. (2004). Helping citizens help themselves. Neighbourhood Improvement Programs and the Impact of Social Networks, Trust, and Norms on Neighbourhood-Oriented Forms of Participation. In: *Urban Affairs Review*, vol. 39, no. 5. May 2004, pp. 531-551.

Lier, P.A.C. van (2002). *Preventing Disruptive Behavior in Early Elementary Schoolchildren*. Rotterdam: Erasmus University, Sophia's Childrens Hospital Rotterdam.

Loeber, R., (1991). Anti-Social Behavior: more Enduring than Changeable? *American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, vol. 30, no. 3, p.393-397.

Lünnemann, K. (2002). *Schaarste en veiligheid; het onverzadigbare verlangen naar veiligheid*. Een discussiestuk. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut (essay geschreven in opdracht van de RMO ten behoeve van de adviesaanvraag aan het kabinet)

Masson, K., Karyotis, S., Jong, W. de (2002). *De straat aan de jeugd: een ontwikkelingsgericht onderzoek naar drie jaar Thuis Op Straat*. Amsterdam: Aksant.

Ministerie van BZK (1996). *Integrale veiligheidsrapportage 1996*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken (en Koninkrijksrelaties)

Ministerie van BZK (1997). *Criminaliteit in relatie tot etnische minderheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK (1998). *Integrale veiligheidsrapportage 1998*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken (en Koninkrijksrelaties).

Ministerie van BZK (2000). *Integrale veiligheidsrapportage 2000*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken (en Koninkrijksrelaties).

Ministerie van BZK (2002). *Integrale veiligheidsrapportage 2002*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken (en Koninkrijksrelaties).

Ministerie van BZK (2004). *Samenwerken aan de Krachtige stad. Uitwerking van het Stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (PGVIII)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie (2004). *Brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie aan de Tweede Kamer*, 15 juli 2004, nr. 29628. Den Haag: SDU Uitgevers.

Ministerie van Justitie (2005). *Nieuwe kansen door tegenhouden*. Informatie op http://www.justitie.nl/publicaties/tijdschriften/sec/Nieuwe_kansen_door_tegenhouden.asp, gevonden op 18 mei 2005.

Minister van Verkeer en Waterstaat (2002). *Sociale veiligheid openbaar vervoer. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer*, vergaderjaar 2002-2003, nr. 28642. Den Haag: SDU Uitgevers.

Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2002. *Steden op stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994-2002*. Den Haag.

Mooij, T., (1992). *Pesten in het Onderwijs*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste sociale Wetenschappen.

Mooij, T., (1994). *Leerlinggeweld in het Voortgezet Onderwijs*. Nijmegen: Instituut voor toegepaste Sociale Wetenschappen.

Nieborg, S., Woerds, S. Ter (2004). *De gouden stadsregels. Op weg naar moreel burgerschap. Product en procesevaluatie van de implementatiefase van het project gouden stadsregels van de gemeente Gouda..* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Olweus, D., (1979). Stability of Aggressive Reaction Patterns in Males: a Review, In: *Psychological Bulletin*, vol. 86, no.4, p.852-875.

Onze Buurt aan Zet. (<http://www.onzebuurtaanzet.nl>).
Gevonden op 4 mei 2005.

RMO (2004). *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*. Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling. Den Haag: Sdu Uitgevers.

SCP (2002). *Zekere Banden. Sociale Cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Hart, J. de (red.), Knol, F., Maas-de Waal, C. en Roes, T. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Serail, S., Dagevos, J. (2003). *Heel de buurt in beeld? Monitoring en evaluatie in het kader van*

Heel de Buurt Tilburg: IVA.

Terpstra, J. en Bakker. I. (2002). *Met recht lokaal. Evaluatie van Justitie in de Buurt*. IPIT. Enschede: Universiteit Twente.

Terpstra, J. (2004). Veiligheidszorg en laatmoderniteit: veranderingen in veiligheidsbeleid en de zorg om veiligheid. In: *Beleid en maatschappij* 2004, nr. 3: 153-162.

Veiligheidsprogramma: Naar een veiliger samenleving (2002). Den Haag: Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, oktober 2002.

Verwey-Jonker Instituut (2004). *Werkplan 2004*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

- Wasserman, G.A. & L.S.Miller (1998). The Prevention of Serious and Violent Offending. In: R.Loeber en D.P.Farrington (eds.) *Serious and Violent Juvenile Offenders –Risk Factors and Successful Interventions*. Thousand Oaks/London, Sage Publications, p.197-248.
- Wittebrood, K., Beem, M. Van (2004). *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperkende maatregelen: wat werkt en wat werkt niet?*. Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling. Werkdocument 2. Den Haag: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Woldendorp, T., m.m.v. Smits, N. (2003). De gereedschapskist voor sociaal veilig ontwerpen. In:
Groen. Mei 2003 (??)

Lexique

ABCD	Asset based community development (développement local sur base des capacités locales)
AJB	Arrondissementale Justitie Beraden (Conseils de justice d'arrondissement)
BANS	Bestuursakkoord nieuwe stijl (L'accord administratif style nouveau)
CAWA	Contrat d'avenir pour la Wallonie actualisé
COP	Community Oriented Policing (la police orientée vers la communauté)
CRIEM	Criminaliteit in Relatie tot Integratie van Etnische Minderheden (Criminalité liée à l'intégration de minorités ethniques)
CTC	Communities that care (des communautés qui prennent soin / s'engagent)
F.O.X.	Fuiven zonder Overlast is eXtra (faire la fête sans provoquer de nuisances, c'est extra)
GOA	Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid (Politique communale pour la lutte contre le retard scolaire)
JIB	Justitie in de buurt (La justice dans les quartiers)
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten (Corps de services de police nationaux)

Ministerie

van BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (le ministère de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume - Pays-Bas)
OBAZ	Onze buurt aan zet (Notre quartier au travail)
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement économique en Europe
PAS	Project Antwerpse straatkinderen (Les enfants des rues anversois)
PGV	Politique des grandes villes
PSI	Plans sociaux intégrés
PUCA	Plan Urbanisme Construction et Architecture
Riq	Réseaux d'information de quartier
RMO	Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (le Conseil pour le développement social)
SIF	Sociaal Impulsfonds (Fonds d'impulsion sociale)
Stedenfonds	Le Fonds des Villes
SVOV	Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (Plan de lutte contre l'insécurité civile dans les transports en commun)
TOS	Thuis op straat (Chez soi dans la rue)
UGIS	Urban Governance, Social Integration and Sustainability – gouvernance urbaine, insertion sociale et développement durable – programme de l'Union Européenne
VER	Veiligheidseffectrapportages (rapports d'impact sur la sécurité)

Politique urbaine et sécurité en Belgique et aux Pays-Bas

L'Institut Verwey-Jonker, à Utrecht, observe l'histoire récente des deux pays voisins : la Belgique et les Pays-Bas. Il met ainsi en lumière la très forte sensibilité des politiques urbaines de sûreté aux éléments de la démocratie locale. Aux premiers rangs desquels les rapports entre les divers échelons du pouvoir, local, régional et national ; mais également le rôle traditionnel des citoyens, des citoyens, dans la gestion de proximité ; ou la place accordée aux jeunes, à leurs dérives... Dix ans de vie collective, marqués par des événements (les assassinats de Pim Fortuyn et de Théo Van Gogh, l'affaire Dutroux), devenus emblématiques de la violence.

Le plan | urbanisme | construction | architecture | PUCA depuis sa création en 1998, développe à la fois des programmes de recherche incitative, des actions d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine. Organisé selon quatre départements de capitalisation des connaissances : **Sociétés urbaines et habitat** traite des politiques urbaines dans leurs fondements socio-économiques ; **Territoires et aménagement** s'intéresse aux enjeux du développement urbain durable et de la planification ; **Villes et architecture** répond aux enjeux de qualité des réalisations architecturales et urbaines ; **Technologies et construction** couvre les champs de l'innovation dans le domaine du bâtiment ; le PUCA développe une recherche finalisée autour de plusieurs programmes : La ville pour tous | Se loger, habiter | Organiser les territoires | Le renouvellement urbain | Le futur de l'habitat | Innover pour construire durable | Énergie dans le bâtiment : PREBAT ; et d'ateliers thématiques assurant des transversalités entre programmes sous forme de rencontres entre chercheurs et acteurs, décideurs publics ou représentants des milieux professionnels, ainsi que des programmes d'appui : • actions régionales pour lesquelles le PUCA a suscité l'émergence de pôles régionaux d'échange sur le développement et l'aménagement des territoires • actions internationales dont Europan, programme européen de concours d'idées entre jeunes architectes • actions vers les professionnels • actions de valorisation et de diffusion-communication des résultats de ses travaux.



plan	urbanisme	construction	architecture
► Sociétés urbaines et habitat			
La ville pour tous			
Cultures urbaines et espaces publics			
Défis de la citoyenneté urbaine			
Emploi, insertion, discriminations			
Mobilités et territoires urbains			
Polarisation sociale de l'urbain et services publics			
Rénovation urbaine et mixité sociale			
Se loger, habiter			
Accès au logement			
Habitat et vie urbaine			
Patrimoine et retraites			
Socio-économie de l'habitat			
Trajectoires résidentielles			
L'Europe et la recherche urbaine			
► Territoires et aménagement			
Organiser les territoires			
Organisation de l'espace urbain et dynamiques économiques			
Politiques territoriales et développement durable			
Plate-forme internationale d'échanges sur les territoires			
Ville et aménagement			
Le renouvellement urbain			
Renouvellement et recomposition des quartiers			
Insécurité et violences urbaines			
Renouvellement urbain et environnement			
Rénovation urbaine et stationnement			
► Villes et architecture			
Le futur de l'habitat			
Activités d'experts et coopérations interprofessionnelles			
Concevoir pour l'existant			
Échelle et temporalités des projets urbains			
Futur de l'habitat			
Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité			
Innovations urbaines			
Maison individuelle, architecture, urbanité			
Métiers de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre			
Quartiers durables			
► Technologies et construction			
Innover pour construire durable			
Chantiers rapides CQFD			
Nouvelles technologies et construction			
Observatoire de la démarche HQE			
Palmarès de l'innovation			
Villas urbaines durables			
Énergie dans le bâtiment : PREBAT			

www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca

ISBN 2-11-085680-7

15 €