

Réseau
Interuniversitaire sur la
Prévention

PRÉVENTION
et politique de sécurité
arc-en-ciel

Dan Kaminski et Peter Goris (éd.)

Actes de la journée d'études
du 28 mars 2003

La journée d'études dont cet ouvrage est le fruit a bénéficié du soutien

de la Fondation Roi Baudouin,
du Ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale,
du Ministre wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique
et de la Société Générale de Belgique

Cet ouvrage est également publié en néerlandais
par le Interuniversitair Netwerk Criminaliteitspreventie
sous le titre
« Preventie en het paars-groene veiligheidsbeleid »

TABLE DES MATIERES

Introduction <i>André Lemaître</i>	5
Les enjeux politiques et sociaux de la prévention	
Les dimensions politiques d'une politique de prévention arc-en-ciel <i>Patrick Hebberecht</i>	8
Réflexions pour une prévention fondamentale <i>Johan Deklerck</i>	18
La sécurité intégrale, emblème de la politique de sécurité du gouvernement « arc-en ciel » : vers une société plus duale ou plus démocratique ? <i>Peter Goris</i>	27
Le management de la prévention <i>Dan Kaminski</i>	31
Les conceptions de la personne et de la prévention en politique comparée <i>Isabelle Poulet</i>	39
La prévention policière	
Fortunes et misères de la prévention policière <i>Carrol Tange</i>	50
D'une prévention policière à une politique de sécurité policière <i>Patrick Hebberecht</i>	57
La prévention au niveau local	
Les politiques locales de prévention. L'intégration comme nouveau modèle ? <i>Sybillie Smeets</i>	63
Photos d'un paysage communal de la prévention. Observations autours de quelques impulsions fédérales à la politique de prévention locale entre 1999 et 2003 <i>Peter Colle</i>	69
Les figures criminelles et la prévention	
Évolution de la figure du « terroriste » en Belgique <i>Martin Moucheron</i>	77
L'importance d'une intervention précoce en matière de harcèlement <i>Anne Groenen et Geert Vervaeke</i>	81
La prévention en matière de jeunesse	
Les politiques de prévention : ambivalences d'une notion dans une nation hybride <i>Abraham Franssen</i>	88
Délinquance juvénile et prévention <i>Nicole Vettenburg</i>	97
La prise en considération des victimes	
Les victimes, entre paroles et actes <i>Lionel Hougardy</i>	106
Le verticalisme dans la prise en charge des victimes <i>Ivo Aertsen</i>	113
Conclusions <i>Yves Cartuyvels</i>	118

INTRODUCTION

par
ANDRE LEMAITRE
Chargé de cours
Université de Liège

La prévention est une notion utilisée depuis tellement longtemps, et à propos de laquelle on a déjà tant écrit, qu'elle semble tout à fait évidente aux yeux de tous. Bien souvent, théoriciens et praticiens de la prévention ne se préoccupent que peu de dégager les contours de cette notion. Ils opèrent comme s'il existait une sorte de définition *en soi* tellement évidente qu'il n'est pas besoin de la formuler de façon spécifique. Dès le moment où on a opposé le mot *prévention* à celui de *répression*, il semble que tout est dit et que l'on peut passer aux choses sérieuses.

Quelle heureuse, quelle formidable expression que celle de « prévention de la délinquance » – un rêve pour un publicitaire ou un agent en marketing ! Il est probablement très difficile, voire impossible, de trouver un autre concept dans le champ de la justice pénale qui entraîne autant d'approbation, qui rassemble aussi largement et qui transcende autant les différentes opinions qu'elles soient politiques ou... publiques : la prévention, tout le monde est pour, mais ce qui fera la différence, ce sera le contenu que les uns et les autres donneront au concept, en définitive assez flou, de la prévention de la délinquance. En dessinant la situation à très gros traits, d'un côté on verra dans la prévention du crime une implication dans la protection des *honnêtes citoyens* contre les exactions des classes dangereuses, mais d'un autre, on verra plutôt des mesures pour éviter qu'un casier judiciaire vienne s'ajouter aux handicaps sociaux accumulés par une jeunesse défavorisée. Il apparaît ainsi qu'il existe une volonté de mettre bien des choses dans le panier de la prévention. Mais comme on peut l'observer, le consensus vis-à-vis de la prévention examinée abstraitement ne résiste pas au *passage à l'acte préventif* : le désaccord apparaît dans les propositions concrètes et dans la définition et les orientations des *politiques* de prévention.

Au cours des vingt dernières années dans un contexte de précarité sociale et d'insécurité grandissantes, les pouvoirs publics – tant sur le plan national, régional que local – ont été appelés par la force des choses à élaborer de nouvelles politiques sociales qui tiennent mieux compte des éléments socio-environnementaux dans lesquels s'insèrent les différents problèmes sociaux rencontrés dans la communauté. Aussi, face à la montée de ce qui est qualifié de petite et moyenne délinquances et des incivilités, à l'accroissement du sentiment d'insécurité et au constat que l'intervention pénale seule a montré ses propres limites, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif, une conception élargie de la politique criminelle s'est développée progressivement un peu partout en Europe.

Toutes les expériences menées dans différents pays du Conseil de l'Europe mettent en avant « l'échelon local » comme niveau privilégié – sinon toujours de conception du moins d'application – des politiques de prévention. C'est au niveau des pouvoirs et autorités locales, au niveau de la ville, de ses quartiers que peuvent être réunies les conditions de développement de solidarités sociales effectives. C'est également à ce niveau local que sera le plus souvent sollicitée ou que se développera spontanément la *participation communautaire*. Si, dans tous les pays, l'approche locale avec son rapprochement par rapport aux territoires est essentielle, le second axe fort des politiques européennes de prévention est l'idée de *transversalité*.

On se souviendra également des enseignements très importants de la Commission australienne sur la violence au début des années 1990 sur l'analyse des causes de la délinquance chez les délinquants persistants (influence familiale, culture de la violence...) et la liste impressionnante de recommandations pour y remédier. La Commission australienne n'était pas exclusivement un cénacle d'experts de la criminalité mais réunissait aussi bien des spécialistes liés au système de justice que des représentants de la société civile, entreprises, syndicats,.... On touche là à une caractéristique de la réflexion en matière de prévention de la fin du 20^{ème} siècle et de son prolongement depuis : longtemps considérée comme l'affaire de ceux qui étaient directement impliqués dans la répression ou la réhabilitation, la prévention est devenue l'affaire de tous ou du moins de beaucoup de monde.

C'est ainsi que, à l'instar de ce qui s'est passé chez nos voisins proches, le développement de la politique de prévention en Belgique a respecté la même logique *participative... et intégrative* : dans le contexte de la construction de la question de la sécurité comme problème politique, la politique de prévention en Belgique a pris une autre direction depuis le début des années 1990, et la question qui se pose est de voir dans quelle mesure le *Plan fédéral de sécurité* du gouvernement du 31 mai 2000 a renforcé ou non les grandes directions de cette politique.

Le *Réseau Interuniversitaire sur la Prévention (RIP)* réunit des chercheurs membres du groupe de contact du FNRS sur la prévention de la criminalité et des collègues flamands désireux d'échanger leurs résultats de recherche et de structurer collectivement leur entreprise de communication scientifique.

Le RIP est un réseau de chercheurs qui s'impliquent et non un réseau de représentants institutionnels. Il constitue un forum d'échanges et d'expériences relatifs à la prévention de la criminalité. Depuis sa création, les participants au réseau s'étaient fixé pour objectif d'organiser une journée d'études de dimension fédérale destinée à clarifier les enjeux et l'évaluation de la politique de prévention et de sécurité promue en Belgique.

Le projet de la journée est, entre autres, de confronter les options politiques du plan fédéral de sécurité en matière de prévention avec les résultats de recherche des membres du réseau. Les choix politiques récents méritent notamment une interrogation portant sur les concepts et les modèles de prévention pénale et de prévention sociale, articulés eux-mêmes aux tensions entre justice pénale et justice sociale, et médiatisés dans une prévention situationnelle.

Faire le point sur les dispositifs, démonter les discours, évaluer les résultats : c'est à un dialogue que nous invitons les chercheurs, les responsables et les professionnels de façon à faire progresser la réflexion en se souvenant que sous le coup d'émotions, on réagit parfois en passant par toutes les couleurs de l'arc-en-ciel.

Les enjeux politiques et sociaux de la prévention

LES DIMENSIONS POLITIQUES D'UNE POLITIQUE DE PREVENTION ARC-EN-CIEL

par

PATRICK HEBBERECHT

Professeur ordinaire de criminologie et de sociologie du droit
Universiteit Gent

INTRODUCTION

Depuis la fin des années 1990, la politique de sécurité belge est caractérisée par une composante néo-libérale, une composante socio-démocrate plus sociale et urbaine et une composante autoritaire et moralement conservatrice. Avec le nouveau gouvernement Dehaene – coalition de chrétiens-démocrates et de socialistes – entré en fonction le 7 mars 1992, la politique de prévention fait son apparition dans le cadre d'une politique fédérale de sécurité. C'est également le cas avec le gouvernement arc-en-ciel Verhofstadt formé suite aux élections législatives de juin 1999.

Dans cette contribution, nous analyserons comment ces composantes néo-libérale, socio-démocrate et moralement conservatrice se sont développées de la rédaction à la mise en oeuvre du plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire. Dans le cadre plus large du plan fédéral de sécurité, nous analyserons plus particulièrement ce développement dans la politique fédérale de prévention. Nous étudierons ensuite l'évolution de ces dimensions politiques de la politique fédérale de sécurité et de prévention sous le gouvernement arc-en-ciel sous l'angle de l'influence de la mondialisation sur l'État-nation en général et le système pénal en particulier, plus spécialement dans leurs réponses aux problèmes de criminalité et d'insécurité, causés par le même processus de mondialisation.

Afin d'obtenir une vision d'ensemble sur l'évolution des dimensions politiques de la politique de prévention arc-en-ciel, nous analyserons la prévention et la lutte contre la criminalité dans l'État-providence keynésien d'après-guerre. Nous verrons ensuite comment les forces de police en Belgique ont développé une nouvelle stratégie de prévention policière au début des années 1980 en réponse aux problèmes de criminalité et d'insécurité causés par les crises sociales, politiques et économiques de la fin des années 1960 et des années 1970. Nous nous attarderons sur la manière dont l'autorité nationale a développé en 1985 une structure et une politique de prévention basée sur la philosophie policière en matière de prévention.

Nous analyserons aussi la période politique de 1988 à 1999 pendant laquelle les ministres de l'Intérieur du parti socialiste flamand ont construit la politique belge de prévention.

I. LA PREVENTION ET LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE DANS L'ETAT-PROVIDENCE KEYNESIEN D'APRES-GUERRE

Dans la période d'après-guerre et jusque dans les années 1970, le niveau de criminalité enregistrée était bas en Europe de l'Ouest et plus particulièrement en Belgique (Taylor, 1999). Un État-providence fut construit en Belgique sur base du compromis politique entre les partis libéraux, sociaux-démocrates et chrétiens-démocrates (Meynen, 2000). Des droits sociaux variés ont été progressivement garantis. Les gouvernements qui, à ce moment-là, intervenaient encore fortement dans l'économie belge voulaient atteindre le plein emploi. Des travailleurs immigrés furent sollicités d'abord de l'Europe du Sud, puis de l'Afrique du Nord et de Turquie, afin de satisfaire aux besoins du marché de l'emploi. La qualité de l'habitat de la classe ouvrière fut améliorée par de grands projets de logements sociaux. L'enseignement et la culture étaient démocratisés.

La criminalité d'après-guerre était un phénomène marginal, contrôlable par la police et la justice. Selon les experts, la criminalité était causée par une socialisation insuffisante de certaines personnes, en raison d'inadaptations personnelles. La police communale avait de bons contacts avec la population. Le pourcentage d'élucidation des crimes portés à la connaissance de la police était élevé.

Les criminels étaient sanctionnés selon une logique de resocialisation et de réintégration. La prévention et la lutte contre la criminalité étaient l'affaire de professionnels (psychologues, psychiatres, travailleurs sociaux, criminologues, pénalistes...). La lutte contre la criminalité n'intéressait pas le monde politique. La population ne connaissait pas de sentiment d'insécurité lié à la criminalité (Garland, 2001).

La criminalité ne faisait pas partie du débat public. Dans le cadre de la Guerre froide, l'insécurité était alors associée par le pouvoir et par une partie importante de la population au péril rouge venant des pays prétendument socialistes et communistes et aux actions syndicales et politiques de gauche organisées par les syndicalistes, les pacifistes, les socialistes et les communistes. L'intérêt de la presse écrite était limité dans la plupart des cas aux affaires pénales retentissantes, plus particulièrement aux procès d'assises. La radio et la télévision publiques ne prêtaient que très marginalement attention à la criminalité.

II. LA CRISE SOCIALE, CULTURELLE ET ECONOMIQUE DE LA FIN DES ANNEES 1960, ET DU DEBUT DES ANNEES 1970 ET LEURS EFFETS SUR LA CRIMINALITE ET L'INSECURITE

Depuis la seconde moitié mouvementée des années 1960, la criminalité enregistrée a crû, d'abord lentement, puis plus fortement dans les années 1970 et 1980 (Taylor, 1999). À partir des années 1960 plusieurs moments de crise se succéderont. À la suite des grèves de 1960-1961, les revendications relatives à la hausse des salaires et à la participation des syndicats dans les entreprises ont provoqué des crises sociales entre les entrepreneurs et les syndicats socialistes et chrétiens-démocrates. Le style de vie non conformiste des jeunes issus des classes moyennes, le renouveau et les contestations culturelles dans le cinéma, la musique, le théâtre et la littérature font émerger une crise culturelle. Avec la chute du gouvernement Van den Boeynants-De Clercq, à la fin des années 1960, les conflits communautaires sont devenus évidents. La Belgique sera confrontée à des crises politiques successives. Avec la crise du pétrole, au début des années 1970, une crise économique apparaît.

Avec la montée rapide de la criminalité enregistrée dans les années 1970, surgit le thème du (des) sentiment(s) d'insécurité attribué(s) à la criminalité. Les journaux qui traditionnellement font état de la criminalité d'une façon sensationnelle attirent l'attention de leurs lecteurs sur ce nouveau phénomène qu'ils définissent comme un problème social. Dans leurs discours, des officiers supérieurs de la gendarmerie et certains chefs de corps ont appuyé leurs demandes pour une augmentation de pouvoir, de personnel et de moyens en invoquant la constatation d'une augmentation de la criminalité et des sentiments d'insécurité. Quelques hommes politiques appartenant à la droite conservatrice ont dramatisé cette augmentation lors de campagnes électorales. En 1974, un arrêt de l'immigration est décrété. Le travailleur immigré devient un étranger problématique. Dans ce nouveau discours sur les sentiments d'insécurité produits par une criminalité en augmentation, plusieurs orateurs et auteurs ont suggéré que les étrangers en sont la cause. Parallèlement, les médias progressistes, les partis politiques du centre et de gauche et les criminologues entre autres, ont contesté l'augmentation de la criminalité et des sentiments d'insécurité. Selon eux, la criminalité et l'insécurité sont définies comme des problèmes sociaux par certains groupes conservateurs et de droite pour des raisons commerciales, électorales ou gestionnaires.

Ni les autorités locales, provinciales ou nationales, ni la police ou la justice n'ont développé dans les années 1970 une politique spécifique contre cette augmentation de la criminalité et des sentiments d'insécurité. La première réaction organisée dans les années 1970 vint du secteur économique privé. Des compagnies d'assurances, des entreprises de surveillance et de gardiennage ont pris la croissance de l'insécurité et des sentiments d'insécurité au sérieux et ont recommandé leurs (nouveaux) services à une clientèle potentielle, parfois de manière agressive. La sécurité est devenue un bien de consommation monnayable sur le marché privé de la sécurité.

III. LA NOUVELLE PREVENTION POLICIERE ET LA COMPOSANTE NEO-LIBERALE DE LA NOUVELLE POLITIQUE DE PREVENTION

La gendarmerie et, dans une moindre mesure, certains corps de police communale en Flandre seront les premiers services publics à développer une politique spécifique contre la montée de la criminalité enregistrée, la diminution du taux d'élucidation et l'augmentation des sentiments d'insécurité de la population. Avec le consentement de l'État-major de la gendarmerie, quelques officiers supérieurs ont développé une nouvelle politique de prévention plus proactive dans le cadre de l'exercice de leurs tâches administratives (Berkmoes, 1990 ; Hebberecht, 1990).

Dans ce cadre, la gendarmerie s'est orientée vers les victimes (potentielles) de délits contre les biens. À l'aide de campagnes de sensibilisation, elle a cherché à rendre les citoyens responsables de leur propre sécurité, en leur donnant de multiples conseils techno-préventifs grâce auxquels ils pouvaient mieux assurer la protection de leur personne et de leurs biens.

Cette nouvelle orientation de la prévention policière devient également évidente dans l'élaboration de projets visant à prévenir le comportement déviant et délinquant (occasionnel), surtout lorsqu'il est commis par des jeunes de la classe moyenne. Dans plusieurs districts de gendarmerie, des projets seront mis sur pied dès 1982 afin de prévenir le vandalisme, le vol de bicyclette, l'usage d'alcool et de drogues, etc.

Les officiers de gendarmerie, responsables de ces projets, essaieront d'y associer les directions d'écoles, les enseignants, les associations de parents, les responsables de clubs de jeunesse... À l'opposé de cette approche préventive « douce » de la délinquance juvénile, la gendarmerie renforcera sa prévention répressive par des patrouilles et des contrôles d'identité arbitraires dans les quartiers populaires des grandes villes où vivent souvent les communautés d'origine nord-africaine et turque.

Cette nouvelle stratégie préventive de la gendarmerie est également suivie par certains corps de police communale, surtout en Flandre. Dans certaines villes et communes, des jeunes officiers de police communale ont développé des nouvelles pratiques de prévention policière comparables à celles de la gendarmerie. Quelques officiers de police communale ont même élargi leur intervention préventive en développant des actions de quartier en collaboration avec les habitants de quartiers qui étaient encore assez intégrés (Carlier, 1990). Suivant l'exemple des *neighbourhood watches* en Grande Bretagne, la police communale a essayé, par ces initiatives, d'augmenter le contrôle social informel dans les quartiers en convainquant les habitants de consacrer plus d'attention aux situations et aux personnes suspectes et de transmettre les informations en la matière aux responsables de rue ou, en cas d'urgence, directement à la police. Grâce à cette information, la police pouvait organiser d'une façon plus efficace les patrouilles et chercher avec plus de succès les auteurs de délits contre les biens. Ces projets de prévention permirent par ailleurs à la police communale d'informer un plus grand nombre de citoyens quant aux mesures à prendre pour se protéger contre le vol et le cambriolage.

Cette nouvelle stratégie de prévention policière a été développée par la gendarmerie et par quelques corps de police communale sous le gouvernement chrétien-démocrate-libéral Martens-Gol (1981-1985) dont la politique socio-économique était d'inspiration néo-libérale. Ce n'est qu'avec les incidents dramatiques – grand banditisme des tueurs du Brabant, terrorisme des Cellules Communistes Combattantes et drame du Heisel – que la grande, moyenne et petite criminalité et les sentiments d'insécurité associés à la criminalité deviennent un problème politique majeur pour ce gouvernement. Ce n'est qu'à partir de la moitié des années 1980 que l'autorité nationale a mené une politique de prévention de la criminalité et de lutte contre le banditisme et le terrorisme.

L'élaboration d'une nouvelle stratégie de prévention policière et la reprise de cette stratégie par les autorités nationale et provinciales ont fait partie d'une adaptation néo-libérale des services de police au nouveau contexte économique, social et politique des années 1980. La composante néo-libérale de la politique de prévention a pris forme pour la première fois à cette période.

IV. LA POLITIQUE DE PREVENTION ET DE SECURITE DES MINISTRES DE L'INTERIEUR SOCIALISTES FLAMANDS (1988-1999)

À la suite des élections législatives du 13 décembre 1987, le gouvernement de centre-gauche Martens-Spitaels est formé le 9 mai 1988, coalisant les chrétiens-démocrates et les socialistes. Le nouveau gouvernement a continué à promouvoir une politique économique d'inspiration néo-libérale. Cependant quelques modifications seront apportées à la politique de crise que les gouvernements précédents ont menée depuis 1981. La politique d'assainissement des finances publiques s'est un peu assouplie. Forts d'une bonne conjoncture économique temporaire (1988-1990), les sociaux-démocrates au gouvernement ont voulu mener une politique sociale contrant les effets du néo-libéralisme des années 1980 (Meynen, 2000). Le maintien du système de sécurité sociale et la lutte contre l'exclusion sociale et le racisme sont devenus prioritaires. La nouvelle politique de prévention locale, administrative et intégrée du socialiste flamand Louis Tobback, nouveau ministre de l'Intérieur, a dû s'accorder avec l'ensemble de la politique sociale et la soutenir. La dimension plus structurelle et sociale de la composante sociale-démocrate de la politique de prévention s'est concrétisée à la fin de l'année 1990 dans deux circulaires du ministre Tobback (Poulet, 1995 ; Synergie, 1995). La prévention de la criminalité est préconisée au niveau local (la ville, la commune, le quartier). L'autorité administrative locale doit jouer le rôle moteur, tandis que la police communale doit jouer un rôle important mais secondaire. Comme police de deuxième ligne, la gendarmerie n'a plus de responsabilité dans la politique de prévention. Celle-ci doit avoir un caractère intégré et l'approche technique et situationnelle de la prévention doit être articulée à une approche sociale de la prévention. Une intégration doit également être permise par l'orientation de la politique de prévention vers les catégories socialement vulnérables que sont à la fois les victimes (potentielles) et les auteurs (potentiels) de délits. Tous les efforts et toutes les actions des instances et des personnes concernées par la prévention de la criminalité doivent être coordonnés par l'autorité administrative locale. Le ministre de l'Intérieur prévoit un financement de 27 projets-pilotes de prévention locale pour 1991 et 1992. Afin de renforcer le soutien politique, administratif et social de la politique de prévention locale et son caractère intégré, le ministre Tobback a envoyé le 30 janvier 1992 à tous les bourgmestres du Royaume une circulaire de règlement-modèle pour l'installation d'un conseil local et consultatif de prévention.

Entre 1988 et 1992, le ministre de l'Intérieur a opté pour une réduction de la composante néo-libérale de la politique de prévention et pour l'élaboration d'une composante social-démocrate plus sociale et structurelle qui se jumelle à une politique de renouveau urbain, une politique d'immigration et une politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Cette nouvelle orientation est manifeste dans le discours officiel. Par manque de temps, de moyens financiers et de soutien, cette nouvelle orientation sociale-démocrate de la politique de prévention n'a connu qu'un début de réalisation dans quelques villes et communes. Dans la plupart des cas, la conception policière néo-libérale de la prévention de la criminalité est restée dominante.

Suite aux résultats des élections législatives du 24 novembre 1991, cette approche sociale-démocrate de la prévention de la criminalité va s'infléchir. La coalition sortante de chrétiens-démocrates et de socialistes perd presque 10 % des voix. Près d'un électeur sur quatre a voté pour un parti non traditionnel. En Flandre, l'extrême-droite a connu une percée électorale. Le Vlaams Blok a surtout mené sa campagne sur le thème de l'immigration, de la criminalité et de l'insécurité.

Avec le nouveau gouvernement Dehaene, formé le 7 mars 1992 par les chrétiens-démocrates et les socialistes, la politique sociale-démocrate de prévention qui venait d'être élaborée par le ministre Tobback s'articule dorénavant à une politique plus large de sécurité. Entre 1992 et 1999, ce sont surtout les ministres de l'Intérieur Tobback et Vande Lanotte qui ont réalisé la politique fédérale de sécurité (Cartuyvels, Hebberecht, 2001). La police communale a reçu un rôle de premier plan dans la politique de sécurité avec les contrats de sécurité conclus dès la fin de l'année 1992 avec 29 villes et communes. Le citoyen est à nouveau considéré comme responsable de sa propre sécurité. Des mesures de techno-prévention et de prévention situationnelle sont à nouveau privilégiées au détriment des projets de prévention sociale, dorénavant moins orientés sur la lutte contre la marginalisation et l'exclusion que constitutifs d'une forme douce de contrôle. Comme dans les années 1980, la prévention de la criminalité est redevenue avant tout une prévention de la victimation. La politique de sécurité s'est surtout attachée à favoriser l'augmentation de la surveillance et du contrôle informel (par des réseaux d'information de quartier), fonctionnel (par toutes sortes de gardiens : assistants de prévention et de sécurité, gardiens d'appartements...) et formel (par la police dans la rue et les espaces publics).

La politique de prévention et de sécurité ne doit plus, selon la nouvelle circulaire du 19 juin 1992 du ministre Tobback, être orientée en premier lieu vers les groupes sociaux les plus vulnérables.

Le ministre Vande Lanotte, en particulier, a élargi depuis 1994 les contrats de sécurité à des volets nouveaux en matière de drogue, de justice, d'engagement d'assistants de prévention et de sécurité et de renouveau urbain.

Une logique de sécurité s'est développée dans la politique de prévention et de sécurité. Des problèmes sociaux graves causés par la mondialisation ne sont pris au sérieux par l'autorité publique que lorsque ces problèmes mènent à des incivilités, à la criminalité et aux sentiments d'insécurité. Une politique sociale a donc été développée dans le cadre d'une politique de sécurité. Dès lors, la politique sociale a été criminalisée. De 1992 à 1999, les gouvernements successifs ont fortement investi dans cette politique de sécurité, en partie grâce aux moyens financiers prélevés sur le budget de politiques sociales et culturelles.

Pendant la période qui va de 1992 à 1999, la composante néo-libérale de la politique de prévention s'est à nouveau renforcée. La composante sociale-démocrate plus structurelle et sociale a fléchi en faveur d'une composante sociale-démocrate marquée par une influence néo-libérale.

V. LA POLITIQUE FEDERALE DE SECURITE DU GOUVERNEMENT ARC-EN-CIEL

En 1992 déjà, la politique de prévention faisait partie d'une politique de sécurité plus large. Avec le gouvernement arc-en-ciel entré en fonction suite aux élections de juin 1999, la politique de prévention est pour la première fois explicitement devenue un élément d'un plan fédéral de sécurité (Hebberecht, 2000). Dans les gouvernements précédents des années 1980 et 1990, le ministre de l'Intérieur était chargé de formuler et d'exécuter d'abord une politique de prévention, puis une politique de sécurité plus large. Avec le nouveau gouvernement fédéral, le rôle de régisseur pour la formulation d'un plan fédéral de sécurité est accordé au ministre de la Justice. Ce choix n'allait pas de soi quand on connaît l'ambition du plan fédéral de sécurité de développer une approche globale et intégrale de l'insécurité et de la criminalité et de ne faire appel au droit pénal que comme remède ultime. La procédure suivie pour la formulation du plan fédéral de sécurité a donc suscité un certain étonnement au début de la législature. Sans consultation des ministres fédéraux concernés et de leurs services compétents et des ministres-présidents des Communautés, sans discussion préalable au conseil des ministres du gouvernement fédéral, le ministre de la Justice Verwilghen a présenté aux médias son projet de plan fédéral de sécurité, le 10 janvier 2000. Les effets politiques de cet événement médiatique étaient prévisibles. La procédure suivie était dictée par la certitude politique du VLD d'imposer sa vision de la lutte contre l'insécurité et la criminalité au gouvernement arc-en-ciel, et par sa stratégie électorale pour les élections communales prévues le 8 octobre 2000. Abstraction faite de la politique de prévention et de la politique des grandes villes proposée dans la version initiale du plan fédéral de sécurité du ministre Verwilghen, nous constatons que l'analyse théorique de l'insécurité correspond à l'analyse, partagée par les partis verts, que les partis socialistes avaient déjà faite lors de la précédente législature. Avec le concept de sécurité intégrale, le plan fédéral de sécurité retient un concept d'inspiration sociale-démocrate néerlandais teinté d'une influence néo-libérale. La version initiale du plan fédéral de sécurité du ministre Verwilghen présente une autre continuité avec les orientations politiques antérieures. En émettant la volonté politique de traduire en projet de loi l'avant-projet de loi sur le statut juridique interne des détenus, le ministre Verwilghen planifie la prolongation d'une politique pénitentiaire orientée vers le bien-être dans les prisons, élaborée par ses prédécesseurs chrétien-démocrates à la justice, les ministres De Clercq et Van Parijs. Le plan fédéral de sécurité, dont la politique de prévention fédérale fait explicitement partie, est sans doute novateur dans le développement de la composante néo-libérale déjà présente de la politique de sécurité, mais également dans l'élaboration d'une composante autoritaire et moralement conservatrice.

Par son analyse de l'insécurité, le plan fédéral de sécurité va à l'encontre de l'analyse que les socialistes avaient élaborée lors de la précédente législature et dont les grandes lignes étaient partagées par les verts. Sur base de la philosophie politique générale du gouvernement arc-en-ciel, la sécurité est analysée comme une composante nécessaire de l'État social actif, soutenu par la croissance économique et par une protection sociale.

Le plan de sécurité prend comme point de départ que la police et la justice ne sont pas les seules concernées par la sécurité. La sécurité s'inscrit également dans le cadre d'une approche globale de la société et comprend les opportunités que la société offre elle-même et les filets de sécurité pour les personnes confrontées à des difficultés. La sécurité concerne tout ce qui peut mettre la sécurité personnelle en péril sur les plans relationnel et émotionnel.

La politique de sécurité ne peut pas, selon le ministre Verwilghen, être réduite à la lutte contre la criminalité. La lutte contre l'exclusion et la marginalisation sociale, une politique de renouveau urbain et une plus grande accessibilité des services publics sont des conditions essentielles pour la réussite d'une politique de sécurité.

La constatation du ministre Verwilghen, selon laquelle le besoin de sécurité et de sûreté menace de devenir un bien de consommation, est remarquable. Ainsi sécurité et sûreté, sociale et personnelle, pourraient ne plus être garanties à tous les citoyens de manière égale. Le ministre Verwilghen constate que la dualisation socio-économique de notre société menace de s'étendre aux besoins de base comme la sécurité et la sûreté. Le plan fédéral de sécurité prend également comme point de départ que la sécurité est un droit de l'Homme et une nécessité pour le maintien d'un État de droit. La sécurité doit faire partie d'un citoyenneté renouvelée. Malgré cette analyse plus large et progressiste du phénomène de l'insécurité dans la société, le texte du plan réduit ensuite l'insécurité objective à la victimation à l'égard de délits, de catastrophes et d'accidents ; il réduit de même l'insécurité subjective à la peur d'être victime de délits et d'accidents.

La philosophie large et progressiste de la sécurité est en contradiction flagrante avec les propositions et projets concrets du plan fédéral de sécurité dans lesquels la dualisation socio-économique s'étend précisément au domaine de la sécurité et grâce auxquels le marché privé de la sécurité reçoit des possibilités accrues d'expansion.

Le concept de sécurité intégrale est la base de l'élaboration de programmes de sécurité axés sur neuf priorités proposées. En important cette notion des Pays-Bas, le plan fédéral de sécurité s'appuie sur un concept social-démocrate sous influence néo-libérale. Avec ce concept, le plan fédéral de sécurité soutient une approche globale qui rend compte de tous les facteurs qui peuvent menacer ou promouvoir la sécurité. Un programme de sécurité intégrale rédigé autour d'une priorité contient ainsi des mesures proactives, préventives, réparatrices, répressives et de suivi.

La sécurité intégrale garantit que l'État de sécurité ne dégénère pas en un état policier répressif. La sécurité intégrale vise à l'intégration horizontale des interventions de tous les partenaires dans une politique de sécurité, notamment l'enseignement, le bien-être, le développement économique, l'aménagement du territoire et l'environnement, les affaires sociales, la santé publique, la circulation, la police et la justice. Le partage des compétences entre le niveau fédéral et les Communautés et Régions doit être pris en compte. Les autorités peuvent bien stimuler une politique de sécurité mais ce sont finalement les citoyens, les familles, les quartiers, les écoles, les associations, les institutions et les entreprises qui doivent s'engager activement pour une société plus sûre. La sécurité intégrée devrait contribuer à ce que d'autres partenaires publics et privés que la police et la justice prennent plus de responsabilités et coopèrent volontairement à la promotion de la sécurité. Dans ce contexte, le plan du ministre Verwilghen attend beaucoup des coopérations entre le pouvoir public et les entreprises privées de surveillance et de sécurité, les services de protection privés, les détectives privés et les réseaux d'information de quartier. La sécurité intégrale vise également à l'intégration verticale des interventions des autorités du niveau local jusqu'au niveau international.

Le caractère novateur du plan fédéral de sécurité tient manifestement au développement de la composante néo-libérale de la politique de sécurité des années 1990 et à l'élaboration d'une composante autoritaire et moralement conservatrice de la politique de sécurité.

Dans le projet initial de plan fédéral de sécurité, la dimension néo-libérale était très clairement présente. Cette dimension était principalement élaborée par Marc Cools, conseiller du ministre mais aussi administrateur-délégué d'une entreprise privée de sécurité et chargé de cours à la Vrije Universiteit Brussel et à la Rijks Universiteit Gent. Cette orientation néo-libérale était surtout très nette dans l'élaboration par projets du plan de sécurité et dans l'influence du « public management », dans la création de structures de coopération entre les secteurs public et privé, dans la privatisation de certaines fonctions policières et judiciaires, dans la dépenalisation de la criminalité en col blanc et dans l'approche répressive de la criminalité de rue et de la criminalité organisée.

Sous l'influence du « public management » d'inspiration néo-libérale, le plan fédéral de sécurité est élaboré sur base de l'accord gouvernemental, qui constitue le cadre de la politique à développer, mais aussi le canevas à respecter pour la rédaction d'un plan national de sécurité et des plans zonaux de sécurité, prévus par la loi du 7 décembre 1998 sur l'intégration des services de police.

Le plan fédéral de sécurité propose neuf priorités. Avec la formulation des priorités on opte pour des notions criminologiques larges : violence, criminalité organisée, criminalité en col blanc, traite et exploitation des êtres humains, crimes sexuels, délinquance des jeunes, hooliganisme, nuisances et criminalité en matière de drogues et accidents de la route avec lésions corporelles. Pour chacune des priorités, un programme de sécurité est développé. Pour la mise en oeuvre d'un programme de sécurité, des projets sont ensuite proposés. Au total, 122 projets et 18 sous-projets partiels sont détaillés. Ces projets contiennent des initiatives et/ou des actions qui à court, moyen ou long terme pendant cette législature doivent améliorer la sécurité du citoyen. Ces projets doivent être développés sur une base scientifique et être suivis par une plate-forme de concertation pour la Justice et la Sécurité.

Pour la mise en oeuvre du plan fédéral de sécurité, de nombreux moyens d'action sont proposés. Les moyens d'action qui doivent mener à une plus grande efficacité comme la modernisation de la police, la simplification du droit pénal, une procédure pénale plus efficace et une meilleure perception des amendes, sont d'inspiration néo-libérale. Un service fédéral anti-corruption doit être renforcé dans le cadre de la lutte contre la corruption. Bâtir et entreprendre en toute sécurité sont des options à stimuler. Le plan fédéral de sécurité plaide également pour l'établissement de structures de coopération entre le public et le privé dans le cadre de la prévention et de la répression de différents types de délits. Afin de lutter contre la criminalité organisée, des structures de coopération devraient être établies entre l'autorité fédérale et le monde national et international des entreprises.

Le plan fédéral de sécurité propose aussi de privatiser certaines fonctions policières et judiciaires. Ainsi des bureaux privés pourraient devenir compétents pour la perception d'amendes, et des surveillants privés pourraient être employés pour le transfèrement des détenus de la prison aux tribunaux et inversement et pour la surveillance des détenus dans les palais de justice. La priorité donnée à la lutte contre la criminalité de rue et la criminalité organisée et contre les formes de corruption et de crimes en col blanc qui y sont associées, est également d'inspiration néo-libérale. Les autres formes de criminalité en col blanc, notamment la criminalité financière, fiscale, économique, informatique et contre l'environnement, ne devraient plus être criminalisées. Le plan fédéral de sécurité veut en finir avec « la prolifération de règles pénales et d'incriminations qui rendent le modèle de sanction pénale inopérant ». La dérive criminalisante malsaine du législateur précédent devrait faire place à des mécanismes d'autorégulation propres à une économie de marché. Des modèles d'application de la loi en dehors du système pénal devaient être élaborés dans ce domaine.

Dans le plan fédéral de sécurité, une composante autoritaire et moralement conservatrice apparaît également. Ceci se manifeste surtout dans la proposition d'approche dure et répressive de la violence, de la délinquance juvénile, du hooliganisme et de la criminalité ou des nuisances causées par l'usage et la vente de drogues. La police et la justice doivent appliquer de manière plus stricte les normes dans leurs interventions. Dans des circonstances exceptionnelles (par absence

ou échec des politiques sociales ou en raison de facteurs externes extrêmes), une politique de nuisance zéro devrait être suivie, en conformité avec une approche intégrale, non explicitée dans le plan fédéral de sécurité. Le point de vue autoritaire et conservateur de la politique fédérale de sécurité est également manifeste dans l'importance que prend l'action répressive. Les mesures répressives prévues en soutien des neuf priorités sont très détaillées. Des modifications à la procédure pénale doivent accorder aux services de police une plus grande compétence dans la répression de la criminalité (techniques spéciales de recherche, témoins anonymes, régime des repentis, protection des témoins, saisie de biens en vue d'une confiscation, etc.).

La composante autoritaire et conservatrice est également patente dans l'orientation de la politique pénale et pénitentiaire par la promotion d'un droit de réparation autoritaire dans lequel les intérêts de la victime sont privilégiés, au détriment de ceux de l'auteur.

À la surprise du VLD, les socialistes francophones et dans une moindre mesure les partis verts se sont fortement opposés à la version initiale du plan fédéral de sécurité. Les privatisations proposées, l'approche dure et répressive de la délinquance juvénile, l'approche décriminalisante de la criminalité en col blanc en contraste avec l'approche répressive de la criminalité de rue et de la criminalité organisée, l'extension des pouvoirs de la police et de la justice par des modifications de la procédure pénale ont été violemment critiquées.

Après avoir recueillis les avis des ministres fédéraux concernés et de leurs services compétents et des ministres-présidents des Communautés, le plan fédéral de sécurité est approuvé par le conseil des ministres du 31 mai 2000. Il s'agit d'une version partiellement corrigée du projet du ministre Verwilghen, à l'instigation des partis socialistes et écologistes. Contrairement à l'impression qu'en donnaient les médias, le projet de sécurité inspiré par le VLD tenait debout dans ses grandes lignes. La proposition de privatiser certaines fonctions policières et judiciaires et quelques passages concernant l'autorégulation des infractions en col blanc par le monde des entreprises ont été retirés de la version finale du plan fédéral de sécurité. Quant à la politique en matière de drogues du gouvernement arc-en-ciel, elle devait être établie ultérieurement sous la responsabilité du ministre (vert flamand) de la santé publique. Le rôle du ministre de la justice Verwilghen dans la réalisation de la politique de sécurité arc-en-ciel est cependant resté prépondérant. Le rôle de régisseur de la politique de sécurité a quand même été déplacé vers le premier ministre et plus particulièrement vers son nouveau conseiller en matière de politique de sécurité, Brice De Ruyver, professeur de droit pénal à l'Université de Gand.

VI. LA POLITIQUE DE PREVENTION FEDERALE DANS LE CADRE D'UNE POLITIQUE DE SECURITE ARC-EN-CIEL

La politique de prévention proposée par le gouvernement arc-en-ciel fait donc partie d'un plan fédéral de sécurité d'inspiration hétérogène. Il faut d'abord souligner que, en raison de la plus grande attention et de la priorité accordées à la répression, la prévention perd de sa force dans le nouveau plan fédéral de sécurité.

Le plan prévoit quelques actions et projets de prévention qui doivent être exécutés dans le cadre des programmes de sécurité autour des neuf priorités entre 1999 à 2003.

Concernant la priorité de la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains, le plan propose des mesures administratives au niveau local qui pourraient avoir un effet préventif.

Selon le plan, les Communautés et Régions ont une importante responsabilité dans la prévention des accidents de la route occasionnant des lésions corporelles. Dans la politique locale de sécurité, une plus grande attention doit être donnée à la prévention de ces accidents dans le cadre des contrats de sécurité et de société et des contrats de prévention.

Selon l'opinion du ministre Verwilghen, des mesures administratives pourraient aussi avoir des effets préventifs sur des formes de criminalité organisée et en col blanc. La résistance et l'intégrité des appareils administratifs devraient être renforcées. La qualité de certaines procédures devrait être améliorée. La prévention de la criminalité en col blanc pourrait être stimulée par l'autorégulation des organisations représentatives des entreprises et des associations professionnelles.

La prévention des délits sexuels est selon le plan fédéral de sécurité surtout de la compétence des Communautés. Une prévention anticipée des comportements intimidants et violents devrait être développée chez les jeunes. La compétence des services généraux devrait être améliorée afin de pouvoir détecter l'abus et la déviance sexuelle. Des centres reconnaissables et accessibles à tous devraient être installés afin de favoriser le signalement de ces abus. La capacité de se défendre de victimes potentielles (surtout des enfants et des handicapés) devrait être renforcée.

Dans le cadre de la lutte contre la violence, la délinquance des jeunes, le hooliganisme et les nuisances et la criminalité liées à l'usage des drogues, les Communautés devraient développer dans le cadre de leurs compétences une politique destinée à produire des effets préventifs. À cet égard, les recommandations du plan fédéral de sécurité aux Communautés restent vagues et peu détaillées. Dans des termes très généraux, le plan plaide pour une rénovation urbaine et une politique de l'emploi orientées sur l'intégration. Aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau local, le plan fédéral de sécurité manifeste des attentes concrètes quant aux effets préventifs des structures de coopération entre le pouvoir public, d'une part, et les réseaux d'information de quartier, les organisations professionnelles, le monde des entreprises et les sociétés privées de gardiennage et de sécurité, d'autre part.

Les sociétés de transport public et les organisateurs de compétitions de football devraient prendre les mesures nécessaires en matière de prévention situationnelle. La présence de la police dans la rue aurait un effet préventif important. Afin de

prévenir la délinquance des jeunes, le plan fédéral de sécurité plaide pour le parrainage d'écoles par les services de police de quartier.

L'obligation générale de permis pour toute arme à feu, la régularisation des détentions illégales d'armes et un meilleur contrôle du trafic d'armes devraient prévenir l'usage d'armes dans le cadre d'activités criminelles.

L'autorité locale a une grande responsabilité en matière de prévention de la violence, de la délinquance des jeunes, du hooliganisme et des nuisances et de la criminalité causées par l'usage des drogues. La politique locale de sécurité intégrale, élargie au niveau de la zone de police, devrait s'articuler aux recommandations préventives du plan fédéral de sécurité.

La structure locale de prévention, développée par les sociaux-démocrates dans le courant des années 1990, reste plus ou moins intacte dans le plan fédéral de sécurité. Le rôle de régisseur de la politique locale de sécurité intégrale reste en effet dans les mains du bourgmestre, soutenu par le collège des échevins. Le plan Verwilghen innove dans ce domaine en plaçant pour l'installation d'un échevinat de la sécurité. Cet échevin aurait en réalité dans ses attributions la gestion administrative de la politique locale de sécurité intégrale. Le conseil communal devrait contrôler la politique locale de sécurité. Une tâche importante est confiée aux conseils consultatifs communaux et plus particulièrement au conseil de prévention. La composition du conseil de prévention devrait être restreinte, ce qui permettrait d'alléger son fonctionnement. Le fonctionnaire de prévention devrait pouvoir exécuter ses tâches de façon plus autonome. Il devrait être moins dépendant de l'administration communale ou de la police locale. L'autorité fédérale continue à soutenir la politique locale de prévention avec les volets « prévention » des contrats de sécurité et de société ou des contrats de prévention. Le volet policier des contrats de sécurité et de société est confié, quant à lui, à la zone de police. Les projets de prévention non policiers des contrats de sécurité et de société ou des contrats de prévention devraient aider à la réalisation des priorités du plan fédéral de sécurité. Dans le futur, ces projets devraient rencontrer plus adéquatement les demandes de la population locale et du monde économique local. La communication interne et externe des agences locales de sécurité doit être améliorée.

La mise en oeuvre d'un système de mesure et de suivi, à élaborer par le Secrétariat permanent à la politique de prévention en collaboration avec la plate-forme de concertation pour la justice et la sécurité et l'Union des villes et communes, devrait rendre possible une évaluation de la politique locale de sécurité intégrale.

Afin de soutenir la politique fédérale de sécurité, un texte était annexé au projet Verwilghen de plan fédéral de sécurité, contenant la position du commissaire du gouvernement Picqué sur la politique des villes qui devrait être développée. Le texte contenait en soi un mini-plan fédéral de sécurité avec des analyses et orientations qui, sur un certain nombre de points, divergeaient de la vision du ministre Verwilghen. Ces visions divergentes de la politique de prévention à mener étaient en contradiction avec la volonté d'intégration horizontale et verticale du ministre Verwilghen, en tant que coordinateur fédéral de la politique de sécurité.

La vision en matière de politique locale de prévention du commissaire du gouvernement à la politique des grandes villes ne s'accorde pas totalement avec celle du ministre Verwilghen. Pour Charles Picqué, la politique de sécurité devrait soutenir une politique de renouveau urbain, d'intégration sociale, de logement et de développement économique. Dans sa politique des grandes villes, les projets de prévention sociale jouent un plus grand rôle. Il privilégie l'implication des comités de quartier et des associations d'habitants dans la politique de prévention. Dans son projet, il ne mentionne pas les structures de coopération avec des réseaux d'information de quartier, les organisations professionnelles et le monde des entreprises. Les entreprises privées de gardiennage et de sécurité ne sont pas mentionnées non plus.

Ce n'est qu'à partir de 2001 que le ministre de l'Intérieur a réellement commencé à élaborer une politique de prévention arc-en-ciel. Jusque 2001, la politique de prévention du gouvernement précédent fut maintenue dans ses grandes lignes. Le conseil des ministres du 23 décembre 1999 a décidé de prolonger les 29 contrats de sécurité et de société pour 2000 et de réaliser une évaluation sérieuse de ces contrats pendant le premier semestre de la même année. Cette évaluation a été réalisée par un groupe de travail composé de membres de la Police générale du Royaume, du Secrétariat permanent à la politique de prévention, du Service général d'appui policier et de chaque ville ou commune qui avait conclu un contrat.

Par sa décision du 10 novembre 2000, le conseil des Ministres a approuvé la prolongation des contrats de sécurité et de société et des contrats de prévention pour la période du 1^{er} janvier 2001 au 30 juin 2001. Le 30 mars 2001, le conseil des ministres prolongeait les contrats jusqu'au 31 décembre 2001.

Après les élections communales du 8 octobre 2000, un échevin de la sécurité a été nommé dans plusieurs villes, conformément à la proposition du VLD. C'est surtout à Anvers que cet échevinat va influencer la politique sociale-démocrate de sécurité et de prévention du bourgmestre. Une circulaire du ministre de l'Intérieur de juillet 2001 a apporté quelques clarifications sur les relations entre le bourgmestre et l'échevin de la sécurité.

Le contrat de sécurité et de prévention (nouvelle nomination pour les contrats de sécurité et de société et les contrats de prévention précédents) ne contient plus, à partir de 2002, qu'un volet de prévention. En raison de la nouvelle organisation de la police, le volet policier est confié aux zones de police. Les projets qui tombent sous la compétence de la police zonale ne seront donc plus financés dans le cadre de ces contrats.

Le 4 mai 2001, le conseil des ministres décide d'approuver les nouveaux contrats de sécurité et de prévention 2002 pour une période de deux ans. La prolongation pour deux années rendrait possible une meilleure planification sur le long terme et apporterait également une plus grande stabilité aux dispositifs. Une ville ou commune doit remplir au moins une des trois conditions suivantes pour obtenir un contrat de sécurité et de prévention. La commune doit manifester un caractère urbain

et compter au moins soixante mille habitants. La commune doit connaître un taux élevé de criminalité par habitant. Les vols de voitures, les autres vols (à l'exception des vols de bicyclettes), le vandalisme et les coups et blessures (extra-familiaux) sont les seules infractions prises en compte pour le calcul de ce taux de criminalité. Les communes de plus de dix mille habitants dont le revenu moyen par habitant est bas et qui se caractérisent par des problèmes de criminalité (sans avoir un taux de criminalité élevé) peuvent également être candidates à l'obtention d'un contrat de sécurité et de prévention.

Les 29 villes et communes qui, jusqu'en 2001, disposaient d'un contrat de sécurité et de société, recevront pour la période 2002-2003 un financement plus élevé pour leur contrat de sécurité et de prévention. Certaines villes et communes qui jusqu'en 2001 bénéficiaient d'un contrat de prévention n'ont pas obtenu un nouveau contrat de sécurité et de prévention. Au total, 73 villes et communes ont obtenu un contrat de sécurité et de prévention pour la période 2002-2003.

Par une circulaire du 26 juin 2001, le ministre de l'Intérieur a demandé à toutes les villes et communes concernées de lui envoyer un projet de contrat de sécurité et de prévention pour la période 2002-2003 avant le 1^{er} octobre 2001. Les projets devaient tenir compte des résultats de l'évaluation et des recommandations des services du ministère de l'Intérieur, des résultats d'un diagnostic local de sécurité et des priorités contenues dans le plan fédéral de sécurité, adaptées aux besoins locaux. La préparation et le suivi ont été exécutés par le Secrétariat permanent à la politique de prévention.

Dans le préambule des contrats de sécurité et de prévention, les villes et communes s'engagent à élaborer un diagnostic local de la sécurité sur base des chiffres de criminalité disponibles, des données du moniteur de sécurité et de données relatives à d'autres indicateurs locaux. Une analyse des moyens locaux existants, afin de soutenir des structures de coopération, doit également être réalisée. Le ministre de l'Intérieur conseille aussi l'installation d'un comité de pilotage restreint qui doit développer une politique de prévention et de sécurité intégrée. Il est souhaité que ce comité de pilotage soit composé du bourgmestre et/ou du manager du contrat, du chef de zone, du fonctionnaire de prévention, de l'évaluateur interne et du coordinateur administratif et financier.

Un contrat de sécurité et de prévention est composé de piliers. Il y a d'abord un pilier « renforcement de la politique de prévention communale ». La coordination doit être faite par le fonctionnaire de prévention, l'évaluateur interne et le coordinateur administratif et financier. Le conseil consultatif de prévention doit contribuer à l'exécution d'une politique de sécurité intégrée, globale et cohérente. Enfin, la population doit être mieux informée des initiatives de prévention prises au niveau local afin que la population se sente responsable et moins insécurisée.

Le deuxième pilier concerne la « meilleure intégration des groupes cibles spécifiques ». Le ministre de l'Intérieur estime que les projets de prévention sont trop unilatéralement orientés sur des jeunes (allochtones) à problèmes et sur les habitants de quartiers détériorés.

Les projets de prévention doivent aussi rencontrer les demandes de sécurité des habitants de quartiers insécures et plus spécialement les personnes âgées. Par décision du conseil des ministres du 14 juillet 2000, les projets de fan-coaching continuent à viser les supporters de football.

D'autres projets doivent être orientés sur la lutte contre l'absentéisme scolaire et contre la violence à l'école. Certains projets doivent aussi être orientés sur la prévention et la protection de professions à risques.

Dans le cadre de ce pilier en particulier, des projets ont été retirés des anciens contrats de sécurité et de société et des contrats de prévention et repris intégralement par un financement de la Région bruxelloise et de la Région wallonne. Des projets relatifs aux problèmes scolaires, des projets de travail de rue et d'animation socio-sportive et des projets de gardiens de parc sont repris par la Région Bruxelloise et maintenant entièrement financés par celle-ci.

La Région wallonne finance dorénavant intégralement les projets d'aide juridique de première ligne, d'accompagnement des sans-abri et des réfugiés, de médiation de dettes et d'animation socio-culturelle. Comme la Région flamande n'avait pas participé au co-financement des contrats de sécurité et de société et des contrats de prévention, elle ne pouvait « reprendre » et financer ces types de projets. Ces projets sont maintenant formulés d'une autre façon ou repris par un financement local.

Sous le troisième pilier « surveillance fonctionnelle, prévention technique et lutte contre le sentiment d'insécurité », on trouve les projets suivants : gardiens de ville, contrats de transition professionnelle, emplois « Miet Smet », plan d'action du littoral, techno-prévention, primes contre le cambriolage et lutte contre le sentiment d'insécurité.

La lutte contre la toxicomanie forme un quatrième pilier. Conformément à la décision du conseil des ministres du 4 mai 2001, les projets en matière de toxicomanie font intégralement partie des contrats de sécurité et de prévention. La note d'orientation de politique concernant la problématique de la toxicomanie du gouvernement fédéral (conseil des ministres du 19 janvier 2001) confie au ministre de l'Intérieur la compétence de prévenir les nuisances publiques à l'occasion des usages de drogues.

Un cinquième pilier des contrats de sécurité et de prévention concerne la lutte contre des phénomènes spécifiques de criminalité. Ces phénomènes sont la violence (intra-familiale), le vol (vol de et dans les voitures, vol de bicyclettes, cambriolage, vol de sacs et vol à l'étalage) et l'insécurité routière.

Le fonctionnement du Secrétariat permanent à la politique de prévention a contribué au maintien de la composante sociale-démocrate de la politique de prévention même sous une forme restreinte.

VII. LA GLOBALISATION, LA CRISE DE L'ÉTAT-NATION BELGE ET LA POLITIQUE DE PREVENTION ARC-EN-CIEL

Ces dernières années, les effets négatifs de la restructuration économique au niveau mondial se sont répandus à différents niveaux de la société. Les effets, surtout négatifs, de la mondialisation ont créé aux différents niveaux de la société beaucoup de nouvelles opportunités pour commettre toutes sortes de crimes. Au niveau économique, la globalisation a créé des nouvelles possibilités de développement d'économies informelles et illégales et de perpétration de crimes économiques et financiers au départ de l'économie légale. Au niveau écologique, la globalisation a conduit à une nouvelle augmentation des délits contre l'environnement (à une échelle plus grande). Au niveau politique, la globalisation a renforcé l'extrême-droite, le terrorisme, la corruption et la fraude. Au niveau social, les effets insécurisants de la globalisation ont mené à une augmentation de la violence intra-familiale (surtout contre les femmes et les enfants), des délits contre les biens et contre les personnes et de la criminalité de rue. Au niveau culturel, les effets négatifs de la globalisation ont mené à un usage et à un abus plus grand d'alcool et de drogues illégales et à l'augmentation des agressions et du racisme.

Alors que, dans l'après-guerre, la criminalité était un phénomène marginal, elle est maintenant devenue une donnée centrale de notre société. Les différents types de criminalité qui sont causés par les effets négatifs du processus de globalisation renforcent à leur tour ces effets négatifs et insécurisants. Certains effets négatifs de la globalisation ne deviennent visibles pour certains groupes de la population que par les crimes qu'ils provoquent. L'insécurité et, de façon équivalente, l'insécurité liée à la criminalité ont augmenté sous l'effet de la globalisation à chaque niveau de la vie sociale.

La mobilité croissante du capital a mis l'État-nation en situation de crise politique. L'État est devenu plus dépendant des stratégies du capital, qui ont maintenant moins besoin d'intégration dans la société et de cohésion sociale. Le capital est moins enclin à investir dans le bien-être public mais il est par contre demandeur d'une maîtrise des risques et des populations à risques par le pouvoir public (Lea, 2002). Cette tendance est manifeste dans la composante néo-libérale de la politique de sécurité actuelle. L'État démocratique affaibli est cependant aussi confronté à la demande politique d'une partie de l'électorat portant sur le maintien des dispositifs de bien-être et l'élaboration d'une politique sociale. Pour cette raison une composante sociale-démocrate, même sous une forme restreinte, reste présente dans la politique de sécurité arc-en-ciel.

Dans le cadre de la lutte contre la criminalité et l'insécurité, l'État développe de plus en plus une double stratégie à partir d'un nouveau contexte global. D'un côté, il déploie une stratégie politique de ségrégation répressive et punitive des populations à risques (des jeunes délinquants, des illégaux, des groupes allochtones de résistance politique) (Garland, 2001). Cette stratégie a principalement été réalisée par le ministre de la Justice Verwilghen dans sa volonté d'installer des centres fermés pour jeunes délinquants et dans ses projets de modification de la procédure pénale facilitant une répression plus dure par la police et la justice. Plus que dans les gouvernements précédents, la volonté politique de développer une dimension plus autoritaire et moralement conservatrice dans la politique de sécurité est manifeste.

D'un autre côté, l'État déploie des stratégies nouvelles et plus pragmatiques qui doivent surmonter les limites du système pénal. Garland (2001) définit cette réaction politique comme une stratégie de partenariat préventif. Cette stratégie, dont la base était déjà élaborée dans les années 1980, a été fortement renforcée sous le gouvernement arc-en-ciel dans la composante néo-libérale de la politique de sécurité et de prévention. Ainsi des responsabilités concernant la sécurité étaient déplacées du pouvoir public vers la communauté (les réseaux d'information de quartier), vers les victimes (potentielles) et vers le secteur privé.

Cette stratégie se concentre plus sur les conséquences de la criminalité (les victimes, la peur du crime) que sur les causes de la criminalité.

La politique de prévention du gouvernement fédéral arc-en-ciel ne peut pas être analysée indépendamment de sa politique, plus large, de sécurité. Dans la réalisation de la politique fédérale de sécurité, le développement des composantes néo-libérale, autoritaire et moralement conservatrice a été privilégié. L'analyse de la sécurité d'un point de vue social-démocrate dans le plan fédéral de sécurité n'a eu aucune influence sur la mise en oeuvre de la politique de sécurité. Une politique de sécurité intégrale n'a pas vraiment été réalisée. Dans la politique de prévention arc-en-ciel, la composante néo-libérale a été renforcée par l'intérêt croissant pour la techno-prévention et la prévention situationnelle. La réorientation d'une structure et d'une politique sociale de prévention, définie dans les années 1990 par les sociaux-démocrates, vers des objectifs néo-libéraux de prévention s'est cependant déployée en Flandre plus difficilement que le VLD l'avait escompté.

RÉFÉRENCES

- BERKMOES, H. (1990), 'Politiepreventie : een halte naar bestuurlijke preventie ?' in ELIAERTS, C., ENHUS, E., SENDEN, R. (eds.), *Politie in beweging. Bijdrage tot de discussie over de politie van morgen*, Antwerpen/Arnhem, Kluwer/Gouda Quint, 111-118.
- CARLIER, F. (1990), 'De buurtobservatieactie : een politieeel preventieve reactie op de elitaire technopreventie te Gent' in ELIAERTS, C., ENHUS, E., SENDEN, R. (eds.), *Politie in beweging*, Antwerpen/Arnhem, Kluwer/Gouda Quint, 89-110.
- CARTUYVELS, Y., HEBBERECHT, P. (2001), 'La politique fédérale belge de sécurité et de prévention de la criminalité', *Déviante et Société*, 25, 4, 403-426.
- GARLAND, D. (2001), *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*, Oxford, Oxford University Press.
- HEBBERECHT, P. (1988), 'Kritische kanttekeningen bij het Belgisch beleid ter preventie van criminaliteit', *Panopticon*, 9, 5, 449-456.
- HEBBERECHT, P. (1990), 'Het Belgisch politieeel preventiebeleid' in ELIAERTS, C. et al. (eds.), *Politie in beweging*, Antwerpen/Arnhem, Kluwer/Gouda Quint, 81-88.
- HEBBERECHT, P. (1997), 'Van preventiecontract tot veiligheids- en samenlevingscontract... of de logica van de veiligheidsstaat', *Panopticon*, 18, 2, 101-110.
- HEBBERECHT, P. (2000), 'Het federaal veiligheidsplan versterkt de ongelijkheid inzake veiligheid', *Panopticon*, 21, 2, 101-112.
- LEA, J. (2002), *Crime & Modernity*, London, Sage.

- MEYNEN, A. (2000), 'Economic and social policy since the 1950's', in WITTE, E., CRAEYBECKX, J. and MEYNEN, A. (eds.), *Political history of Belgium. From 1830 onwards*, Antwerpen/Brussel, Standaard Uitgeverij/VUB University Press, 201-237.
- MOTTARD, J., HAQUIN, R. (1990), *Les tueurs de Brabant. Enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée*, Bruxelles, éd. Complexe.
- POULET, I. (1995), *Les nouvelles politiques de prévention. Une nouvelle forme d'action publique ?*, Bruxelles, Services fédéraux des affaires scientifiques.
- SYNERGIE (1995), *La prévention intégrée au niveau local*, Bruxelles, Politeia.
- TAYLOR, I. (1999), *Crime in context. A critical criminology of market societies*, Cambridge, Polity Press.

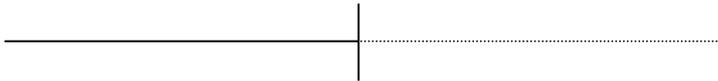
RÉFLEXIONS POUR UNE PRÉVENTION FONDAMENTALE

par
JOHAN DEKLERCK
Chercheur au département de criminologie
Katholieke Universiteit Leuven

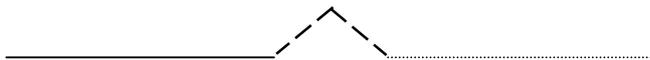
I. L'HISTOIRE SOCIALE RÉCENTE DE LA PRÉVENTION

1. L'avènement de la prévention sur la ligne de fracture entre soin et bien-être

Ni le développement du droit pénal ni l'élaboration du système de politique criminelle actuel, il y a plus d'un siècle et demi, n'ont fait de place à la prévention de la criminalité au sens contemporain du terme. La prévention comme *phénomène social* a une histoire relativement jeune. Jusqu'aux années 1970, on ne parlait pratiquement pas de prévention. Ce n'est en effet qu'en 1976 que sont importés dans le champ criminologique les concepts, empruntés à la médecine, de « prévention primaire, secondaire et tertiaire » (Brantingham, Faust, 1976). Jusque là, le principe dominait d'une séparation entre intervention curative, traitement et intervention judiciaire, d'une part, et les politiques de bien-être général de l'autre. Bien sûr, l'idée de « prévention générale » n'était pas absente de la philosophie sous-jacente du droit pénal (Dupont, Verstraeten, 1989). Par exemple, le concept de « prévention générale » fut intégré dans la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse. Cependant, la prévention ne constituait pas un objet de débat sociétal plus général et ce concept n'avait pas de véritable dimension politique. Schématiquement, la situation se présentait comme suit :



Ce n'est que plus tard que l'intérêt pour la prévention comme phénomène social pour prévenir la criminalité s'accroît (Dupont, Verstraeten, 1989). La montée de la prévention signifie alors une déchirure sur le point de rupture entre intervention curative et bien-être. Elle s'accompagne d'un intérêt croissant pour les risques : « prévenir » signifie en effet toujours « devancer » un problème spécifique, quel que soit le type de réponse que l'on formule. Les avancées de la prévention dans les dernières décennies se traduisent ainsi par un élargissement de son champ d'action (l'extension du terrain de la prévention) et par l'affinement de ses catégories (le découpage des risques en sous-catégories toujours plus fines). L'analyse des risques va ainsi à la fois s'étendre et s'approfondir. Cette évolution est liée à l'accroissement et à la diversité des organisations qui s'intéressent à la prévention. Mais elle va aussi de pair avec des évolutions sociales plus larges, telles que le démantèlement de cadres de socialisation et de contrôle social comme les structures familiales classiques et l'Eglise, la désintégration des tissus sociaux traditionnels ou encore l'assertivité des citoyens. Cette évolution constitue une deuxième phase dans l'histoire plus large de la prévention.



Les élections du 21 novembre 1991 vont favoriser une accélération importante de ce mouvement. Les projecteurs sont désormais braqués sur la relation supposée entre inégalité des chances et « peur d'un recul de la démocratie », liée à la crainte d'une forte montée de la xénophobie, d'une part, et la peur (sélective) de diverses formes de criminalité, d'autre part. Le débat sur la prévention, centré sur la prévention de la criminalité, a cependant en même temps pour objectif de prendre en compte des aspects de nature sociétale qui accentuent (la peur de) la criminalité, tels que le délabrement des quartiers, (les effets secondaires de) l'usage croissant de drogues, la sécurité routière, la problématique des migrants, la fragmentation et l'individualisation des réseaux sociaux... (Deklerck, 2001). Ceci se traduit dans la politique élaborée par le Secrétariat Permanent à la Politique de Prévention (SPPP-VSPP) créé en 1993 (Meijlaers, Kaesemans, 2000) et se confirme aujourd'hui dans diverses initiatives menées en matière de sécurité.

2. La signification sociétale large de la prévention

La prévention actuelle va beaucoup plus loin que la dissuasion d'auteurs (potentiels) par la menace d'une peine ou la diminution des risques directs de la criminalité. Elle prend prise de manières multiples sur la vie sociale. Ainsi par exemple, la police reçoit-elle un ensemble de missions beaucoup plus large (community policing, contrats de prévention et contrats de sécurité, etc.) (Hebberecht, Sack, 1997). Mais nombre d'autres institutions du secteur social prennent sur elles, en collaboration avec la police ou non, des missions de prévention. A l'échelon administratif également, un espace pour la prévention est instauré avec la création de conseils de prévention à divers niveaux (communal, provincial, national et international). Enfin, le secteur économique privé s'implique lui aussi de plus en plus dans la prévention. Il s'agit ici surtout

des firmes de sécurité et de gardiennage ou des compagnies d'assurance qui ont découvert ici un nouveau marché lucratif. Leur rôle dans le développement du « marché de la prévention » reste néanmoins encore peu clair (Robert, 1993).

Cette évolution constituera un « passage à la limite » dans le débat sur la prévention, où des questions sociales classiques comme celles du travail social sont retraduites en termes de risques et de groupes à risques potentiels. Ceci n'est pas sans danger, dans la mesure où des projets et des perspectives sociétaux de nature positive, comme le souci de lutter pour plus de bien-être, reçoivent, en mineure, une connotation de lutte contre la criminalité. La prévention se trouve ici entièrement prise dans la tension entre souci de bien-être et contrôle de la criminalité, entre une approche orientée vers le bien-être et une perspective orientée par les problèmes. La « prévention » est, pour ce champ en tension, souvent un concept « fourre-tout », trop facile à manipuler. C'est pourquoi nous proposons ici quelques réflexions sur le positionnement de la prévention, en partant de ce qui est en fin de compte au cœur du problème : une société juste et de qualité.

Le débat sur la relation entre souci de bien-être et contrôle de la criminalité se caractérise aussi par la place de la prévention dans des développements de société plus larges. Du point de vue historique nous pouvons situer tant l'intérêt pour la criminalité, la peur et le sentiment d'insécurité que pour la prévention sur fond d'une dilution des liens sociaux fondamentaux. Le sociologue britannique A. Giddens (1991) parle à cet égard d'un manque de « sécurité existentielle », concept que l'on peut lier étroitement à la « société des risques » de U. Beck (1998). Ce qui se dessine ici est le sentiment de fond de « ne plus se sentir intégré » dans une société qui n'a plus de réponse cohérente à offrir au plan social et moral, ni de perspectives d'avenir claires au plan économique et politique (Deklerck, Depuydt, 1997 ; Hollway, Jefferson, 1997). Ceci produit un sentiment d'insécurité, sentiment de ne plus être tranquille, un besoin non assouvi de clarté et de sûreté, provoquant en retour le souci d'éliminer les facteurs qui les renforcent : la criminalité (à côté de la maladie par exemple) est un de ces facteurs. Les médias et certains partis politiques emboîtent le pas et renforcent souvent de cette manière l'insécurité croissante et les sentiments d'inquiétude et d'insécurité du citoyen (Hebberecht, 1997, Graboski, 1996, Sack, 1997). Criminalité, peur et sentiment d'insécurité sont de tous les temps. L'intérêt social qu'ils suscitent n'est pas toujours de même ampleur, mais atteint aujourd'hui un niveau élevé. Ceci est moins la conséquence d'une augmentation rapide de la criminalité que celle de développements de société plus larges.

II. PROBLÈMES DE LA PRÉVENTION ACTUELLE

1. Un manque de contextualisation

Le cadrage de la prévention dans des évolutions de société plus larges est nécessaire pour favoriser une réflexion plus approfondie et une autre approche de la prévention de la criminalité. Une prévention en contexte ne doit pas se limiter à agir sur les développements de la scène criminelle, mais doit également jouer sur les évolutions de société qui encouragent une certaine image et une certaine manière de faire avec la criminalité. Nous pensons ici au surinvestissement des problèmes de peur et de sentiment d'insécurité. C'est non seulement le lien entre prévention et criminalité, mais également le lien entre la prévention et la société plus large qui peut être problématique, si une politique de prévention fondamentale et bien pensée n'est pas menée (Peters et Hutsebaut, 1989).

La prévention doit autant que possible tenir compte de la facette problématique des évolutions de contexte. Les mesures et les stratégies ne peuvent se limiter à la seule action sur les symptômes ; elles doivent être orientées vers les qualités fondamentales de la vie elle-même et vers les chances dont dispose chacun, surtout les plus vulnérables, afin de les réaliser. Ces qualités fondamentales se situent dans le développement individuel de la vie de chacun, dans la possibilité de réaliser ces projets de vie petits et grands qu'encourage un réseau familial, d'amis et de proches. La prévention doit être orientée vers cette « finalité positive ». La prévention a, de ce point de vue, une tâche de structuration sociale. Pour lui donner un contenu, il faut analyser les significations structurelles qu'ont la criminalité et la prévention dans la société contemporaine.

2. Les fonctions sociales internes et externes de la prévention

Des développements de société plus larges ont autant d'influence sur notre manière de gérer la criminalité, la peur et le sentiment d'insécurité, que la prévention. Ils nous mettent face à des problèmes concrets qui nous contraignent à développer une politique en la matière. Comportements problématiques dans l'enseignement, vols dans les voitures, usage illégal de drogues, agressions sexuelles sont des problèmes concrets qui demandent une solution. La quête de réponses concrètes à diverses formes de criminalité nous font cependant perdre de vue que tant la prévention, la peur et le sentiment d'insécurité que la criminalité ne se limitent pas à cette signification *interne*, mais qu'ils ont également une signification sociale *externe* (Deklerck, 2001 ; Deklerck et Goris, 2002). La dilution de liens sociaux fondamentaux aux plans social, éthique et écologique, qui ont tous à voir avec la place de l'individu dans un ensemble plus grand, conduit à des sentiments de perte de contrôle et à une insécurité ontologique. C'est bien ceci qui fait retour dans les sentiments de peur et d'insécurité et qui est mis en relation avec des thèmes bien identifiables comme ceux de la criminalité et de sa réponse, la prévention. C'est en cela que réside la signification sociale externe de la criminalité et de la prévention. Une insécurité fondamentale, vague et difficile à cerner, reçoit de cette manière une traduction aisée avec un bouc-émissaire possible à désigner : le criminel (Girard, 1978, 1982). Les processus de criminalisation ont une fonction de stabilisation importante dans une société devenue incertaine d'elle-même. Le « criminel » est ainsi devenu utile tant pour les politiques que pour les médias et les citoyens. Les sentiments de peur et d'insécurité d'une nature structurelle plus profonde peuvent être reliés à un « mal perceptible » et à des solutions faciles, mais erronées.

3. Des fautes conceptuelles utiles

Cette utilité sociale (du criminel) s'illustre par la présence de quelques fautes conceptuelles sur lesquelles repose le discours de la prévention de la criminalité au sens large, fautes dont la persistance singulière s'explique justement par leur utilité pour maintenir vivantes des images fausses en matière de criminalité et de prévention. Ce sont des fautes, car elles peuvent facilement être réfutées par la recherche criminologique. Elles sont persistantes dans la mesure où elles ont un ancrage émotionnel fort. Elles permettent au citoyen ou aux autorités politiques de rester en dehors du jeu et d'adopter une position confortable de victimation et d'irresponsabilité.

A. La division binaire entre le criminel et la société non criminelle

La première faute conceptuelle concerne la place de la criminalité dans la société, et en particulier la relation entre le criminel et le reste de la société. Il existe, dans le discours social au sens large, une *division spontanée entre le criminel et la société non criminelle*. Le criminel est « la pomme pourrie dans le panier social » et il doit en être éloigné au plus vite avant que ne tombent trop de victimes. La recherche criminologique montre cependant que, certainement en ce qui concerne la petite délinquance, chacun de nous peut être concerné comme auteur et comme victime. Ainsi, les travailleurs d'entreprises ou d'autres organisations ne sortent pas toujours blanchis d'enquêtes à propos de vols, alors que le stéréotype du criminel extérieur garde la dent dure. La grande criminalité par contre est plus nettement liée à un milieu, par exemple le milieu du crime organisé, l'abus sexuel entre connaissances. Les chances d'être confronté à de la grande criminalité restent donc relativement limitées.

Le fait que chacun d'entre nous soit confronté à la petite criminalité, comme auteur ou comme victime, rend par contre une division à caractère personnel entre le criminel et le reste de la société sans pertinence. Ceci est encore confirmé par le constat que le vécu éthique du délinquant n'est souvent pas aussi différent de celui du reste de la société qu'il peut le sembler à première vue. Une partie des auteurs finalement punis ont commis des infractions auxquelles ils ont été poussés par des circonstances sociales et psychologiques plus larges. Leurs circonstances de vie (au sens le plus large, c'est-à-dire englobant position sociale, potentiel psychologique, construction identitaire et loyauté envers les proches, affiliation sociale...) et non seulement un positionnement éthique différent sont ici, sauf pour une minorité, à la base des faits. A l'inverse, on peut constater que le citoyen moyen n'est pas toujours irréprochable au plan éthique et qu'il peut faire preuve d'une agressivité ou d'un opportunisme important qui n'est cependant pas souvent criminalisé pour des raisons diverses.

B. La liaison dangereuse entre petite criminalité, prévention et sentiments de peur et d'insécurité

Une deuxième faute conceptuelle persistante dans la société est la liaison injustifiée entre *petite criminalité et prévention*, d'une part, *sentiments de peur et d'insécurité*, d'autre part. Les sentiments de peur et d'insécurité et la criminalité sont intemporels, mais l'attention dont ils bénéficient aujourd'hui a des racines sociales que nous avons décrites en termes d'insécurité individuelle et de perte de contrôle liées à des évolutions de société plus larges. Sentiments de peur et d'insécurité ont donc moins partie liée avec le risque de petite criminalité qu'avec une insécurité sociétale plus fondamentale. Ils sont ainsi, au même titre que la prévention, des symptômes différents d'un même problème.

C'est justement la raison pour laquelle nous devons opter pour une orientation et une finalité positives de l'ensemble diversifié des initiatives, mesures et projets de prévention. Ainsi, les actions de prévention orientées vers les problèmes doivent-elles aussi s'inscrire dans un cadre orienté par une approche positive large et une politique peut être menée qui répartit les mesures en fonction de cette finalité. Des mesures orientées vers les problèmes sont alors subordonnées à des mesures orientées vers une finalité positive et prennent ainsi un caractère positif. La prévention peut dès lors prendre le rôle social externe qui lui est confié et, en même temps, rompre le nœud conceptuel qui est le sien.

C. La fonction sociale incomprise de la prévention

La troisième faute conceptuelle concerne la *place de la prévention* elle-même. Nombreux sont ceux qui, percevant la relation problématique entre la criminalité et les sentiments de peur et d'insécurité et s'accordant sur la nécessité de la penser autrement, refusent d'en tirer les conséquences en matière de prévention. La prévention, son émergence et son développement, ne sont pas mis en question. Dans notre analyse, nous mettons l'accent sur la fonction sociale de la prévention. Une cartographie des fonctions sociales externes de la prévention éclaire la place de la prévention dans les évolutions de société plus larges : la prévention comme dérivée d'évolutions sociales plus larges difficilement maîtrisables ; la prévention comme mode de reliance pour la politique, les médias et le citoyen ; la prévention comme extinction d'incendies et lutte contre le mal le plus grave sans mettre ses causes en question.

Ceci souligne d'emblée la nécessité de développer une prévention fondamentale. Tout comme la criminalité et les sentiments de peur et d'insécurité, la prévention doit être contextualisée. Elle doit partir d'une définition large de la criminalité, interroger les clichés négatifs relatifs à la criminalité et s'orienter vers une finalité contextuelle positive. De manière plus spécifique, une politique de prévention doit être menée de manière telle qu'elle ne renforce pas la dimension problématique des évolutions sociales, mais, au contraire, les combatte. Ceci peut sembler un objectif ambitieux. La prévention ne peut évidemment offrir une solution à tous les problèmes sociaux. Mais une bonne prévention peut cependant apporter ici une contribution et des principes peuvent aussi se traduire en de petites interventions concrètes. Au minimum, la prévention doit éviter de renforcer les tendances problématiques dans la société. La prévention est en ce sens subordonnée à une politique de bien-être plus large qui, à son tour, n'est qu'un moyen pour assurer les conditions d'existence d'un plus de bien-être.

4. La difficile frontière entre prévention et travail social

Le champ de la prévention est devenu très large au cours de la dernière décennie : la prévention trouve un terrain d'application étendu à l'intérieur du système pénal, du monde policier, des divers segments du travail social, de l'enseignement, de l'architecture... Alors qu'au départ, la prévention était une activité essentiellement policière et que le travail social voyait dans le travail de prévention une extension partielle de ses missions (par exemple, prévention de l'usage de drogues, du vandalisme et de la criminalité de rue chez les jeunes de cultures étrangères), on voit aujourd'hui toujours plus de terrains réguliers redéfinis en termes de prévention. Ceci est dû, notamment, à l'augmentation des budgets consacrés à la prévention par les pouvoirs publics, en Belgique mais aussi ailleurs en Europe, sous la pression des médias et de l'opinion publique (Hebberecht, 2000). Les organisations du travail social ont pu ainsi obtenir plus de budgets. Mais, en même temps, des terrains d'intervention qui auparavant connaissaient une sphère positive, sont désormais problématisés en termes d'insécurité et de criminalité (Deklerck, 1996 ; Goris, Serrien, 1999). L'accompagnement para-scolaire des jeunes est par exemple traduit en termes de « prévention du vandalisme ou de l'usage de drogues ». Des projets de mise à l'embauche pour les personnes peu scolarisées ou vulnérables sur le marché du travail reçoivent une tonalité larvée de prévention de la criminalité. Nous touchons ici à la question de la frontière difficile à tracer entre prévention et politique sociale. Même si, dans la pratique, il s'agit souvent d'activités et de contenus de travail semblables, on passe néanmoins à une autre approche de la même réalité. Celle-ci reçoit une image nettement plus négative, qu'il nous faut éviter à tout prix. Certains groupes sont désignés comme criminels potentiels, alors qu'ils ne le sont pas plus que les autres et certaines situations sont affectées, de manière injustifiée, d'un caractère problématique supplémentaire. Une perspective constructive en termes d'objectifs de bien-être, telle que la création d'aides à l'emploi ou au logement, est ainsi redéfinie de manière négative comme « l'évitement de comportements problématiques ou de la criminalité ». Une politique de bien-être positive est ainsi retournée en politique criminelle problématisante. Ceci ne peut et ne doit pas être l'objectif d'une politique de prévention qui, de cette manière, est contre-productive à l'égard de sa finalité fondamentale, à savoir la restauration du climat social (Deklerck, Depuydt, 2000).

La différence entre politique de bien-être et politique de prévention n'est donc plus, en première instance, une *question de terrain*. Les champs d'intervention se recoupent, comme le travail avec les jeunes, le travail dans des quartiers défavorisés, les diverses activités du travail social sous mandat judiciaire, etc. Il y a de la *définition* de problèmes sociaux spécifiques, de l'image de la réalité qui l'accompagne, des objectifs formulés et des méthodes choisies pour résoudre les problèmes : « Sur le plan de la définition des problèmes, des changements de société englobants et les problèmes de bien-être qu'ils portent sont actuellement de plus en plus associés à des formes d'insécurité et de criminalité. Des problèmes sociaux complexes sont ici appréhendés au travers d'aspects partiels, plus propices à des interventions concrètes » (De Bie, 1996, 417). De cette manière, une politique de bien-être à orientation globalement positive est de plus en plus remplacée par une politique de prévention problématisante qui offre des réponses à des parties de problèmes.

La tension entre bien-être et prévention est l'expression de la lutte pour l'imposition d'une vision dominante de la société et du monde. Cette vision est étroitement liée à la définition de la prévention elle-même. Cette lutte pour la définition est aussi rude que l'existence de la prévention même.

5. La prévention comme « notion-container »

Le dénominateur large de la « prévention » peut être vu de ce point de vue comme un container, une boîte vide dans laquelle enfourner des affaires diverses, en fonction des visions que l'on a de la prévention. La prévention dissimule toutes sortes de conceptions et de points de vue idéologiques qui sont souvent peu clairs ou non avoués, utilisés de manière inconsciente ou dissimulée pendant la concertation ou la coopération. La prévention signifie-t-elle l'édification des voitures et des biens de propriété privés en citadelles imprenables ou plutôt la restauration d'un climat d'habitation et de vie où l'on « peut tranquillement laisser la porte ouverte » ? L'expulsion de multiples groupes minoritaires « sinistres » hors de la société ou l'éducation multiculturelle à la connaissance et la reconnaissance réciproque ? La décriminalisation ou l'emploi de la manière forte en matière de drogues douces ? La mise à l'index de tout geste affectif dans l'enseignement pour éviter les abus sexuels ou l'apprentissage constructif du rapport au corps ? Derrière de nombreuses conceptions implicites de la prévention, se cachent souvent des visions diversifiées de l'homme et de la société. « Crime prevention in general is not a uniform or homogeneous area of conceptual development and policy orientation. Rather, ingrained in the very process of designing crime prevention strategies are certain core assumptions and political choices » (White, 1996, 97).

La conception d'une politique de prévention et le choix de mesures de prévention va de pair avec la position et la fonction sociales de ses organisateurs et exécutants. Ces derniers sont très diversifiés. Parfois, il s'agit d'autorités administratives ou de services de police, parfois de travailleurs de prévention spécialement formés. Mais on trouve aussi des architectes, des enseignants, des services de surveillance et de gardiennage privés, des travailleurs du secteur de la jeunesse, du travail social, voire des chercheurs impliqués dans de la recherche de terrain. Chacun remplit le concept de prévention à partir de sa formation propre, de son expérience de travail, de ses présupposés, de sa mission sociale, de ses méthodes de travail et habitudes de terrain. Ceci se produit le plus souvent d'une manière non explicite, en liaison avec des conceptions idéologiques implicites sur la criminalité et une vision de la société. Gilling (1997, 105) parle à ce propos d'un manque de clarté lié au mélange d'agendas scientifique, pratique et politique : « Even if we shift the focus from the macro to the micro or mezzo, the same inevitability manifests itself in the fundamental difficulties that crime prevention has encountered as its pure scientific ambitions have been diluted by occupational and organizational agendas ». C'est justement parce que les travailleurs du secteur social, la police et d'autres acteurs sont amenés à coopérer dans les contrats de prévention et les instances de concertation, que ces conceptions implicites produisent souvent des difficultés et des tensions (Goris, 2000). Plusieurs agendas et des objectifs (souvent implicites) connaissent chacun une dynamique propre, parfois profondément contradictoire avec celle des autres. Des mesures de prévention peuvent avoir comme objectif le rétablissement de la paix

et de l'ordre. L'industrie de la sécurité poursuit, elle, des ambitions économiques : la vente de ses produits. Les travailleurs de la prévention, qui travaillent souvent dans le cadre de contrats temporaires pour les pouvoirs publics, cherchent à sauvegarder leur travail et ont à cœur de ne pas trop minimaliser le problème de la criminalité, bien au contraire. Certains régimes politiques voient ici la possibilité de détourner l'attention de l'opinion publique des problèmes économiques ou des malaises sociaux. De cette manière, la prévention de la criminalité a reçu, depuis le début des années 1980, une signification de plus en plus politique. Elle est devenue un point fixe à l'agenda politique, qui reflète la relation entre l'État et le citoyen, leurs attentes réciproques et les relations entre les divers échelons politiques (Gilling, 1997, 104). Elle a souvent une forte connotation idéologique, notamment parce que le contenu matériel de la prévention de la criminalité est infléchi par la poussée des partis d'extrême-droite en Belgique mais aussi dans d'autres pays en Europe, qui font de l'insécurité un des thèmes centraux de leurs programmes politiques (Hebberecht, 2002). Idéologiquement très connotée, la lutte contre le terrorisme, qui a pris des proportions jamais vues depuis le 11 septembre 2001, a radicalisé et mondialisé ce débat.

III. LIGNES DE FORCE POUR UNE PRÉVENTION FONDAMENTALE

1. D'une prévention orientée vers la personne à une prévention orientée vers les problèmes

La radicalisation du débat sur la sécurité et la prévention dans la « lutte contre le terrorisme » n'est possible que par la division binaire entre « bons » et « mauvais », entre le « criminel » et le « reste de la société », ce qui permet à cette dernière d'endosser de manière confortable la posture de victime collective et d'éviter sa responsabilité dans ce mouvement de (bi)polarisation. Cet élément idéologique est déterminant pour le contenu de la prévention. Nous avons souligné plus haut le caractère conceptuellement erroné de cette division pour les pratiques de prévention. Ces pratiques se concentrent surtout sur les formes de petite et de moyenne criminalité. Elles sont relativement impuissantes par exemple face aux phénomènes de violence familiale en escalade et de longue durée ou de criminalité organisée. Or, c'est précisément pour ces formes de petite criminalité que cette division entre « auteurs » et « victimes » n'a pas ou peu de signification. Le caractère éphémère et l'interchangeabilité des rôles d'auteur et de victime, ainsi que le nombre important de ceux qui sont ici concernés permet de conclure que la division entre la prévention orientée vers l'auteur et la prévention orientée vers la victime n'est pas pertinente et n'a pas de sens, à de rares exceptions près. Cette division est surtout maintenue en raison de sa signification politique et idéologique. Elle comporte de grands risques de stigmatisation et de marginalisation, d'une part, de déni de responsabilité, d'autre part.

C'est pourquoi il est fondamental de faire le choix d'une approche centrée *sur les problèmes* et non *sur la personne*. Il s'agit d'un problème, qui présente une facette « auteur » et une facette « victime », les deux faisant partie d'un contexte social plus large. Nous devons donc nous orienter plus sur la criminalité, par exemple le vol de vélo, et moins sur les personnes, par exemple le voleur de vélo (Zehr, 1995). On constate néanmoins que la plupart des catégorisations de la prévention sont orientées sur les personnes ou sur les groupes (prévention primaire, secondaire et tertiaire, ainsi que les modèles qui en découlent). De cette manière, elles contribuent, souvent de manière involontaire, au caractère problématique de la prévention actuelle. L'abandon d'une prévention orientée vers les personnes, en fonction d'une perspective privilégiant les problèmes, permet de sortir de la division très problématique qui met face à face la société comme victime, d'une part, et la menace de groupes minoritaires 'criminels', de l'autre. Ce n'est pas la personne mais bien le problème qui devient ici central, avec la mobilisation de divers acteurs en fonction de leurs spécificités propres. En scindant le délit de la personne, on peut replacer le problème de la criminalité dans son contexte social plus large et faire passer à l'arrière-plan la dichotomie, fautive et stigmatisante mais socialement utile, entre l'auteur (ou, les groupes d'auteurs) et le reste de la société. Le problème de la criminalité peut alors être le point de départ pour impliquer divers acteurs dans le rétablissement de la situation antérieure aux faits, la restauration et l'amélioration du tissu social. Il devient en outre possible de donner un cadre à certains problèmes et de les placer simultanément dans un contexte social plus large. Ceci est d'une grande importance pour la prévention. La prévention de la petite criminalité ne doit alors pas être vue comme la prise en charge de certains groupes minoritaires. Elle doit mettre les problèmes rencontrés en lien avec la qualité de la société, ce qui nous concerne tous. La prévention reçoit de cette manière une orientation positive et la qualité de la vie devient un thème central, ce qui ouvre la porte à une approche de la prévention qui n'est pas axée sur la criminalité.

2. Au-delà d'une lutte de définitions

Avec ces points de départ, nous pouvons chercher d'autres délimitations à la prévention. La quête d'une définition ou la délimitation de la prévention sont des questions aussi vieilles que la prévention elle-même. Nous avons souligné que la prévention était une notion « container » à laquelle on n'a pu, jusqu'à présent, donner un contenu précis à cause de l'intrication complexe avec une réalité sociale plus large. De ce fait, la « prévention » a un caractère trop instrumental, sur le plan politique et social. La prévention est une « servante » qui doit servir beaucoup de « maîtres ».

Le fil rouge dans la lutte de définition autour de la prévention est la ligne de tension entre « intervention curative » et « bien-être ». Intervention curative, traitement, punition et répression interviennent une fois le « mal » survenu. Ils appartiennent à un extrême du continuum. Il est admis généralement que le bon traitement d'un délit peut avoir une portée préventive, par exemple sur la récidive. À l'autre extrême du continuum, on trouve l'augmentation du bien-être général auquel on attribue aussi une signification préventive spécifique. L'accroissement du bien-être de divers groupes sociaux, certainement en ce qui concerne les plus vulnérables, peut en effet faire baisser la criminalité.

Aux deux extrêmes, l'emploi du concept de « prévention » est souvent vécu en même temps comme impropre : peut-on encore parler de prévention ? La question est alors de savoir quelle définition, large ou restrictive, donner à la prévention. Une définition étroite ne retient que la prévention à caractère problématique, stigmatisant et répressif, alors qu'une définition large tendra à radicaliser la conception « container » de la prévention. Le caractère problématique inhérent au concept de

orienté vers les problèmes

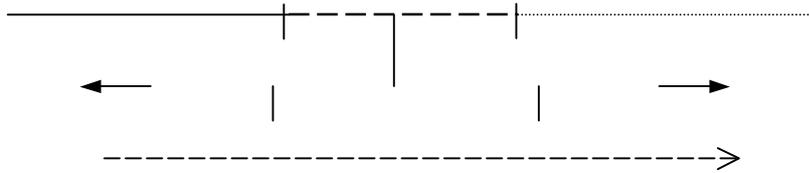
orienté vers le bien-être

REFLEXIONS POUR UNE PREVENTION FONDAMENTALE

prévention (prévention signifie par définition « prévenir des problèmes ou des risques ») est alors de promouvoir un regard « préventif » sur un champ social large qui s'en trouve problématisé alors qu'il n'en demande pas tant. Cette impasse apparente accompagne les débats sur la prévention depuis les débuts de la prévention comme phénomène social. Politiquement, on peut la voir comme la traduction de deux approches, de « gauche » ou de « droite », de la question criminelle et de la prévention.

3. La signification à étages du continuum « intervention curative-prévention-bien-être »

Cette lutte de définitions peut sans doute être clarifiée en revenant sur le court historique de la prévention évoqué ci-dessus. La prévention a été décrite comme une déchirure dans le continuum « intervention curative-bien-être ». On peut proposer une vision plus détaillée du paysage complexe et des champs de tension qui émaillent ce continuum. Schématiquement, cela donne ceci :



Dans le schéma ci-dessus, le continuum est développé plus avant. Trois éléments ont été ajoutés. La fracture entre « intervention curative » et « bien-être » coupe le paysage de la prévention par le milieu. Une partie des interventions de prévention s'orientent vers les problèmes. Elles privilégient une approche centrée sur les problèmes, sur la délimitation et le confinement directs des risques. Par ailleurs, le constat des risques est également une raison pour mettre en oeuvre des mesures destinées à accroître le bien-être : ceci nous conduit à ajouter les concepts « orienté vers les problèmes » et « orienté vers le bien-être ». Deuxième élément ajouté, les concepts de prévention « directe » et « indirecte ». « Intervention curative » et « bien-être » ont une signification préventive, sinon comme but premier, à tout le moins comme effet positif ou suite de l'intervention. Ils ont une signification préventive indirecte. En face, on trouve la prévention au sens strict. Ici, l'objectif de base est d'ordre préventif. Il s'agit de « prévention directe ». Le troisième élément ajouté est la finalité de la prévention. La prévention a en fin de compte comme but de travailler à une augmentation du bien-être. Ceci vaut aussi pour des mesures de prévention ou de soin très spécifiques. Elles ont seulement un droit d'existence dans la mesure où elles influencent de manière positive la qualité du vivre-ensemble, ceci en cherchant à devancer ou à rétablir des situations.

En ajoutant ces éléments au continuum, on obtient un tableau qui donne une place à divers types d'interventions. Cela nous permet en outre de tenir compte de la complexité de la prévention dans la recherche d'une définition ou d'une délimitation du concept.

4. Prévention : la distinction entre la « demande » et la « réponse »

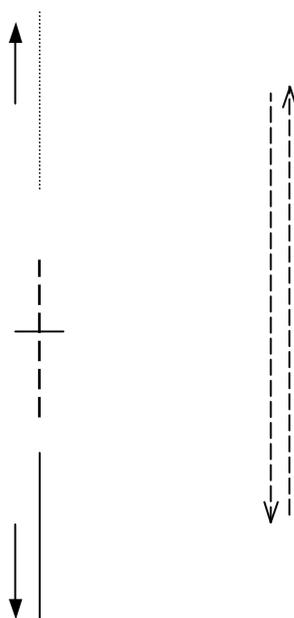
Dans la logique exposée jusqu'ici, il est un élément que nous n'avons pas encore explicité. Dans les débats sur la prévention, les problèmes peuvent être formulés à deux niveaux. D'un côté, il s'agit de l'analyse (quel est le problème ?). De l'autre, il s'agit de la prise en charge (comment nous y prenons-nous ?). Outre le fait que l'analyse des problèmes ou des risques peut déboucher sur des contenus très différents, il apparaît que tous les participants ont ceci en commun, indépendamment de leurs conceptions idéologiques ou politiques, qu'ils reconnaissent certains éléments de la réalité sociale comme des « problèmes à prévenir ». La « prévention » a son droit d'existence lié au fait qu'elle est acceptée par divers acteurs comme un élément réel de la réalité sociale. Il en va très différemment quand nous envisageons la « réponse » à offrir aux problèmes à prévenir. La césure entre les approches de prévention centrées sur le bien-être ou sur les problèmes s'exprime particulièrement dans les réponses qui sont formulées. Les extrêmes dans la ligne de fracture idéologique qui s'exprime au niveau des réponses, s'illustrent surtout dans les prises de position extrêmes sur « l'intervention répressive, une punition plus sévère, une radicalisation de la criminalisation », d'une part, « l'augmentation du bien-être, la tolérance et la décriminalisation », d'autre part. L'impossibilité d'arriver à une définition largement partagée de la prévention est la conséquence explicite du souci de voir se réaliser diverses réponses, et beaucoup moins l'effet de la reconnaissance des problèmes ou risques. Pour le positionnement et la clarification de la prévention, on doit dès lors prendre pour paramètre la distinction entre « analyse et prise en charge », entre « demande et réponse ». L'incompatibilité et les tensions dans la pratique entre, par exemple, les travailleurs de la prévention orientés vers le bien-être et les conceptions policières orientées vers la sanction, se situe précisément sur cette ligne de fracture idéologique non explicite. Ceci a souvent conduit, par le passé, à des compromis boiteux et à des expériences de mécontentement chez les intéressés, et pas le moins auprès des groupes-cibles que l'on voulait approcher.

4 *prévention indirecte*
5. La pyramide de la prévention : un cadre d'orientation

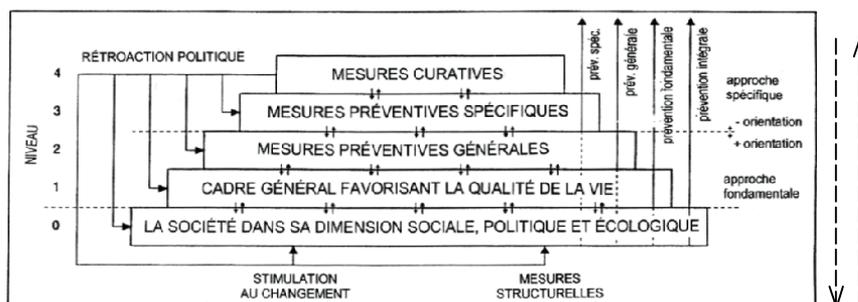
Nous avons tenté ci-dessus de décrire divers éléments qui colorent le débat sur la prévention. Centrale est l'idée que la prévention comme phénomène social a une histoire relativement récente et qu'elle a pu se développer à ce point à cause de sa signification sociale. La prévention reçoit une signification centrale à l'intérieur d'une société de moins en moins maîtrisable et dans laquelle de plus en plus de réalités sociales sont (re)formulées comme risques ou problèmes. La prévention a donc une fonction sociale explicite. Cette fonction sociale externe aide à comprendre pourquoi la prévention reçoit un contenu déterminé et pourquoi il semble impossible d'en arriver à une délimitation commune.

Si nous voulons mener le débat de la prévention, nous devons expliciter et mettre sur la table les fondements implicites de la prévention. C'est pourquoi nous avons cherché à affiner les oppositions idéologiques qui accompagnent la ligne de fracture entre intervention curative et bien-être, en les posant comme sous-éléments à l'intérieur du continuum. La contextualisation de la prévention est ici un fil rouge. Le continuum décrit ci-dessus peut apporter une contribution au débat sur la prévention et constitue en même temps le socle de la pyramide de la prévention que nous proposons ci-dessous. En raison de ses caractéristiques d'intégralité et de contextualisation, la pyramide de la prévention peut servir de cadre d'orientation pour une prévention intégrale, qui tient compte de ses fonctions sociales externes.

La pyramide de la prévention reprend le continuum, le court historique de la prévention et quelques éléments clés du débat sur la prévention. Pour retrouver le continuum dans la pyramide, il nous faut la tourner à 90 degrés. En d'autres termes, nous faisons de l'axe horizontal un axe vertical. De cette manière, l'intervention curative se trouve en haut et le bien-être en bas. La ligne de tension entre orientation problématique (ou intervention curative) et bien-être général constitue la structure verticale de la pyramide de la prévention. Sur la division entre « prévention directe » et « prévention indirecte », à laquelle se superpose la ligne de fracture entre intervention curative et bien-être, peuvent être repérés quatre niveaux. Ces éléments sont repris dans le schéma proposé page suivante.



Si nous intégrons cela dans la pyramide de la prévention, nous retrouvons ci-dessous la même structure dans la division des différents niveaux, l'orientation positive et négative, et liés à cela, divers concepts de prévention, allant de la prévention spécifique à la prévention fondamentale.



La pyramide n'est ici que présentée et n'est pas développée totalement (voyez Deklerck, 2001). Elle constitue un modèle pour une prévention orientée vers les *problèmes*. Ce n'est pas un modèle qui opère des démarcations selon les groupes-cibles ou les personnes. La mise en ordre, l'extension et l'orientation des mesures de prévention sont le but final de la pyramide. Grâce aux éléments de contextualisation, il est possible de tenir également compte de la fonction externe de la prévention. Par là s'élabore un modèle de prévention intégrale et positive. De nombreux projets de prévention témoignent d'un manque de cette vision sociale plus large. Un centre de prévention de la criminalité doit-il, par exemple, s'inscrire dans un (projet de) développement de quartier durable et mettre l'accent sur une prévention intégrale orientée sur le quartier ou suffit-il de faire disparaître les sources de malaises les plus graves (détritus non ramassés et seringues usagées) ? Traduit dans les termes de la pyramide, nous pouvons reformuler la question comme suit : un tel centre doit-il appréhender les problèmes au seul niveau 3 ou bien les mesures de prévention prises à ce niveau doivent-elles s'appuyer sur des mesures de prévention prises aux niveaux 2 et 1 ? De cette manière, la pyramide de la prévention devient un cadre de référence pour l'élaboration d'une politique de prévention ou pour situer des mesures de prévention, en tenant compte du contexte social et des différents niveaux où celles-ci peuvent intervenir.

6. Une finalité positive

Des interventions de prévention ne doivent pas seulement offrir une solution concrète à des problèmes concrets. Elles doivent encore fournir une contribution à la qualité de la vie sociale en général. Ceci signifie, dans le modèle de la pyramide de la prévention, qu'elles doivent influencer le contexte de vie sociale de la manière la plus positive possible (niveau 1 : climat général de nature à favoriser la qualité de la vie), avec une subsidiarité ou une subordination croissantes des niveaux 2 à 4 (intervention curative par la police, la justice, les travailleurs sociaux, etc.). Cette finalité positive fait trop souvent défaut dans le monde de la prévention. Cela revient encore à formuler et à mettre en oeuvre les objectifs du travail de prévention de manière à stimuler l'autonomie, la force et les capacités d'autorégulation des réseaux informels, ou à tout le moins à ne pas contrecarrer ou empêcher leurs actions. Les services professionnels doivent se convaincre de ce que leur tâche essentielle n'est pas tant la prévention elle-même que la création des conditions de fond pour assurer le bien-être. Dans cette perspective, les projets orientés vers les problèmes (niveaux 3 et 4) doivent être subordonnés à une politique de bien-être plus large (niveaux 1 et 2). Les mesures porteuses d'effets secondaires négatifs doivent ici être évitées autant que possible. Une bonne politique de prévention et de justice sera donc intégrée dans une politique plus générale de bien-être qui se donne pour objectif principal la restauration ou le renforcement d'un climat de vie positif (De Bie, 2001). En outre, une telle politique de prévention et de justice part du principe que ce type de climat de vie ne peut se développer que via le citoyen et qu'il suppose que le travail social se construise de manière à favoriser l'autonomie de ce dernier.

REFERENCES

- BECK, U., RITTER, M. (1998), *Risk society : towards a new modernity*, Sage London.
- DE BIE, M. (1996), 'Welzijnswerk en preventie : een conflictparadox', *Panopticon*, Kluwer Rechtswetenschappen, 5, 417-422.
- DE BIE, M. (2001), 'De relatie tussen strafrecht en welzijn. Het Panopticon-debat op de drempel van de 21ste eeuw', *Panopticon*, Kluwer Rechtswetenschappen, 1, 7-20.
- BRANTINGHAM, P.J., FAUST, F.L. (1976), 'A conceptual Model of Crime Prevention', *Crime and Delinquency*, National Council on Crime and Delinquency, Hackensack, 22(3), 284-296.
- DEKLERCK, J. (1996), 'De preventiepiramide, een oriëntatiekader voor geïntegreerde preventie', *Panopticon*, Kluwer Rechtswetenschappen, 4, 347-363.
- DEKLERCK, J. (2001), 'Naar een fundamentele criminaliteitspreventie', *Welzijnsgids*, Kluwer, 40, 41-98.
- DEKLERCK, J., DEPUYDT, A. (1997), 'Verbondenheid en de samenleving in desintegratie. Een achtergrondkader voor een criminologisch preventieproject', *Panopticon*, Kluwer Rechtswetenschappen, 18, 48-71.
- DEKLERCK, J., DEPUYDT, A. (2000), 'A conceptual exploration of fundamental crime prevention', *Acta Criminologica*, South Africa, 13(2), 57-63.
- DEKLERCK, J., DEPUYDT, A. (2002) 'Tijd voor een ecocriminologie ? Enkele krijtlijnen', *Panopticon*, Kluwer Rechtswetenschappen, 4, 287-303.
- DEKLERCK, J., GORIS, P. (2002), 'Tussen welzijnsbevordering en criminaliteitsbeheersing: op zoek naar een positionering van preventie in de eroderende verzorgingsstaat', in BOUVERNE-DE BIE, M., e.a., *Handboek forensisch welzijnswerk*, Gent, Academia Press, 645-675
- DEPUYDT, A., DEKLERCK, J., DEBOUTTE, G. (2001), *Verbondenheid als antwoord op 'de-link-wentie'?* *Preventie op nieuw spoor*, Acco, Leuven, Leusden.

- DUPONT, L., VERSTRAETEN, R. (1989), *Handboek Belgisch Strafrecht 1*, Leuven, Amersfoort, Acco.
- GIDDENS, A. (1991), *Modernity and Self Identity*. Oxford, Basil Blackwell.
- GILLING, D. (1997), *Crime Prevention. Theory, policy and politics*, London, UCL Press.
- GIRARD, R. (1978), *Des choses cachées depuis la fondation du monde*, Paris, Grasset.
- GIRARD, R. (1982), *Le bouc émissaire*, Paris, Grasset.
- GORIS, P. (2000), *Op zoek naar de krijtlijnen van een sociaal rechtvaardige veiligheidszorg. Analyse van relaties tussen professionele actoren in het kader van een geïntegreerde aanpak van veiligheidsproblemen in achtergestelde woonbuurten*, doctoraatsthesis criminologische wetenschappen, KULeuven, Leuven.
- GORIS, P., SERRIEN, L. (1999), 'Verkiezingskooits in de risicomaatschappij. Over electorale onveiligheidsgevoelens', *Alert*, 3, 55-72.
- GRABOSKY, P. N. (1996), 'Unintended Consequences of Crime Prevention', in HOMEL, R. (ed.), *The Politics and Practice of Situational Crime Prevention*, New York, Criminal Justice Press.
- HEBBERECHT, P. (1997), 'Van preventiecontract tot veiligheids- of samenlevingscontract of de logica van een veiligheidsstaat', *Panopticon*, Kluwer Rechtswetenschappen, 2, 106.
- HEBBERECHT, P. (2000), 'Het federaal veiligheidsplan versterkt de ongelijkheid inzake veiligheid', *Panopticon*, Kluwer Rechtswetenschappen, 2, 101-111.
- HEBBERECHT, P. (2002), 'Naar een nog meer repressief veiligheidsbeleid in Nederland en Frankrijk', *Panopticon*, Kluwer Rechtswetenschappen, 5, 375-383.
- HEBBERECHT P., SACK F. (eds) (1997), *La prévention de la délinquance en Europe. Nouvelles stratégies*, Paris, Montréal, L' Harmattan.
- HOLLWAY, W., JEFFERSON, T. (1997), 'The risk society in an age of anxiety'. Paper presented at British Criminology Conference, Loughborough, England, in HEBBERECHT, P., SACK, F. (eds), *La prévention de la délinquance en Europe. Nouvelles stratégies*, Paris, Montréal, L' Harmattan.
- MEIJLAERS, S., KAESEMANS, B. (2000), 'Criminologen in de veiligheidspreventie', in VANDERBORGHT, J., VANACKER, J., MAES, E. (eds.), *Criminologie. De wetenschap, De Mens*, Brussel, Politeia.
- PETERS, T., HUTSEBAUT, F. (1989), 'Over de samenhang der dingen: criminaliteitsbestrijding als een geïntegreerde sociale probleembenadering', *Panopticon*, Kluwer Rechtswetenschappen, 10, 487-492.
- ROBERT, P. (ed) (1993), *Crime and Prevention Policy. Research and Evaluation*, Freiburg, Max Plank-Institut.
- SACK, F. (1997), 'La situation allemande: un cas unique et en retard', in HEBBERECHT P., SACK F. (eds) (1997), *La prévention de la délinquance en Europe. Nouvelles stratégies*, Paris, Montréal, L' Harmattan, 153-206.
- WHITE, R. (1996), 'Situating crime prevention: models, methods and political perspectives', in HOMEL, R. (ed.), *The Politics and Practice of Situational Crime Prevention*, Monsey, New York, Criminal Justice Press.
- ZEHR, H. (1995), *Changing Lenses. A New Focus for Crime and Justice*, Scottdale, Herald press (Pa.).

LA SECURITE INTEGRALE, EMBLEME DE LA POLITIQUE DE SECURITE DU GOUVERNEMENT « ARC-EN CIEL » : VERS UNE SOCIETE PLUS DUALE OU PLUS DEMOCRATIQUE ?

par
PETER GORIS
Groupe de recherche en criminologie juvénile
Katholieke Universiteit Leuven

Le « souci de sécurité intégrale » a été mis en avant par le ministre de la Justice actuel (M. Verwilghen) comme le talon d'Achille de sa politique de sécurité. La lutte contre l'insécurité ne peut être gagnée que si tous les acteurs concernés forment ensemble une chaîne contre « l'ennemi ». Dans cette contribution, nous nous demanderons si ce choix de politique contribue aussi à la construction d'une société démocratique et juste sur le plan social. Le « souci de sécurité intégrale » ne conduit-il pas, en fin de compte, à une exclusion et une marginalisation croissante des groupes les plus vulnérables ?

I. LE SOUCI DE SECURITE INTEGRALE : HIP, HIP, HIP... HOURRA !

En 1999, les nouveaux responsables du gouvernement adoptent une rhétorique musclée. Le premier Ministre laisse ainsi entendre dans l'accord de gouvernement que la « sécurité » sera un thème prioritaire pour le gouvernement fédéral (Verhoofdstadt, 1999). La sécurité est retenue comme une pierre fondamentale sur laquelle construire la voie vers le 21^e siècle. Les Communautés et les Régions sont appelées sans ambiguïté à donner forme et contenu, via des accords de coopération, à une approche intégrée tenant compte, par exemple, d'un meilleur climat de vie et de meilleures conditions d'habitat et de vie, spécialement dans les quartiers reculés et délabrés. Tout un chacun est appelé à partir en lutte contre ce mal moderne, l'insécurité (Goris, 2000a).

Dans son « Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire », le ministre de la Justice laisse aussitôt entendre qu'il ne compte pas limiter sa politique à la réduction de la criminalité objective. Il se fixe ainsi également comme objectif de réduire le sentiment subjectif d'insécurité, et même de mener le combat contre « les incivilités qui signifient une atteinte à la viabilité ou au sentiment de vivre » (Verwilghen, 1999). Son ambition ne consiste pas seulement à « reconquérir le terrain de la vie civique » mais surtout à se profiler comme « moteur » et « régisseur » de cette reconquête. Le ministre souligne lui-même un effet pervers possible de cette attitude « impérialiste » de la justice : la présence dominante du thème de la sécurité peut déboucher sur un État de sécurité répressif. Dans le cadre d'une politique de sécurité responsable, il est dès lors crucial de bien délimiter la place et la fonction de la répression.

Le choix du concept de « sécurité intégrale » semble à cet égard offrir une réponse convaincante à cette question. « En tant que concept, il s'inscrit dans le cadre de l'État social actif. Le souci de sécurité intégrale revient, dans la pratique, à une approche englobante qui tient compte de tous les facteurs qui peuvent menacer ou favoriser l'insécurité » (Verwilghen, 1999). Le souci de sécurité intégrale est opérationnalisé sous la forme d'une « chaîne de sécurité » dans laquelle prévention, répression et suivi sont étroitement reliés. Si la mission répressive est de la compétence de la police et de la justice (réforme de la police unique, droit sanctionnel restaurateur...), nombre d'autres acteurs sont interpellés pour les missions de prévention et de suivi. Ainsi, il est posé qu'en matière de prévention, « la lutte contre l'exclusion sociale est également une condition importante pour une politique de sécurité réussie. (...) Ceci implique que les acteurs qui sont présents sur ce terrain de la prévention accordent mieux leurs initiatives au thème de la sécurité. (...) Ainsi, l'enseignement, le secteur du bien-être, les politiques de l'espace et de l'environnement, les affaires sociales, la santé publique, le développement économique, la circulation, la police et la justice sont-ils partenaires de la politique de sécurité » (Verwilghen, 1999). Le ministre de la Justice pose ainsi un défi important au secteur du bien-être : la participation à la construction d'une société sûre. Des acteurs extérieurs au terrain judiciaire seront très directement interpellés dans le cadre de l'approche préventive de la problématique de la sécurité. Et ceci, avec un certain succès, comme en témoigne par exemple l'attitude de la ministre du Bien-être du gouvernement flamand dans le débat sur « Everberg » ou la coloration fortement « sécuritaire » donnée à la politique de la ville.

La question que nous voudrions ici poser de manière centrale est de savoir si la politique de sécurité menée dans cette perspective n'est pas en fin de compte le catalyseur d'une société duale (Crawford, 1998 ; Hebberecht, 2000). Le fait d'attirer le secteur du bien-être peut paraître social, mais à partir du moment où cette perspective sociale en est réduite à être un instrument de lutte contre l'insécurité, cela peut mettre en cause la construction d'une société démocratique et de justice sociale. Il est possible qu'un tel « souci de sécurité intégrale » conduise à une exclusion plus profonde des « groupes à risques » et renforce de manière larvée la dualisation de nos sociétés.

II. LE SOUCI DE SECURITE INTEGRALE : HIP, HIP, HIP... HOURRA ?

Le choix des autorités pour une politique de sécurité intégrale n'est évidemment pas tombé du ciel. Une bonne politique doit être en phase, de manière réfléchie, convaincante et surtout éthique, avec les évolutions de société. Dans nos sociétés complexes, ce n'est pas une sinécure. Si demain, la guerre dans les Balkans est à nouveau une réalité, on peut déjà dire dans quels quartiers de nos grandes villes arriveront les réfugiés. L'« intégration » est ici, dans divers domaines de la politique, le mot clé de l'action. Pour gérer et maîtriser divers phénomènes sociaux, il est évidemment crucial d'avoir prise sur les liens et les interactions entre (les causes de) ces processus. Pour cela, il ne faut pas seulement développer un large ensemble d'initiatives diversifiées, mais encore faut-il veiller à les articuler les unes aux autres. Aujourd'hui, une politique qui permet que des initiatives, aussi spécialisées soient-elles, se développent de manière indépendante et mènent leur propre vie, est jugée « dépassée » et sera condamnée. Il n'est dès lors pas étonnant que l'on retrouve l'idée d'« intégralité »

comme adage dans divers domaines où des politiques sont à mener : environnement, mobilité, bien-être, santé... et donc aussi sécurité.

Cependant, les choses ne sont pas aussi simples. Le plaidoyer pour une politique de sécurité intégrale semble logique et est séduisant. Dans l'opérationnalisation plus élaborée du concept, on peut cependant trouver des présupposés qui, sur le plan de la lutte pour une société démocratique et de justice sociale, méritent d'être observés d'un œil critique. Le choix des responsables politiques qui consiste à mener une politique de sécurité intégrale repose sur l'idée implicite qu'un consensus existe ou peut grandir entre les différents secteurs d'activités (politiques de sécurité, politique de la ville, politique du bien-être, politique de la jeunesse, politique de l'enseignement, politique de l'environnement, politique de la santé, politique du logement, politique de l'emploi) à propos de la manière de concevoir et d'appréhender la problématique de la sécurité.

Que tous et chacun – y compris le ministre du Bien-être ou le travailleur de rue – doivent ensemble partir en lutte contre l'insécurité est, sur base de ce présupposé, jugé non problématique. La construction d'une société sûre aide d'ailleurs à la construction d'une société meilleure à vivre... Si cette « pensée du consensus » semble très présente au niveau politique et qu'elle dispose également d'une force de conviction importante, la question reste de savoir si cela correspond à la réalité. Cette pensée du consensus n'exclut-elle pas surtout du débat public sur la sécurité et la qualité de la vie ceux qui ont le moins de facilités verbales ? L'intégration n'est-elle pas ici surtout une stratégie politique pour réduire au silence les voix dissonantes ? Plus : dans quelle mesure cette stratégie n'est-elle pas un instrument pour neutraliser de manière « propre » les « groupes à risques » ? Dans quelle mesure cette stratégie peut-elle s'inscrire dans la quête d'une société démocratique et de justice sociale ?

Beaucoup de questions donc, qui sont également posées dans les milieux académiques. Certains auteurs sont des partisans convaincus d'une telle approche intégrée. L'extension de terrain n'est pas problématisée : plus large est l'angle d'attaque, plus importantes sont les possibilités de rassembler des approches différentes autour de la problématique de la sécurité. Aux côtés d'une lutte contre les symptômes, on peut également travailler plus en profondeur sur les sources. D'autres auteurs sont plus sceptiques : ils soulignent les contradictions susceptibles de se présenter, rejettent la possibilité et mettent en question le caractère souhaitable d'une approche intégrée (Walgrave, 1998). Un exemple : les jeunes qui « zonent » sur une place et le sentiment d'insécurité qu'ils suscitent auprès d'une partie de la population. Il apparaît rapidement à quel point les angles d'approches peuvent ici être différents. Est-ce bien un problème ? Pour qui est-ce un problème ? Comment est-ce arrivé ? Comment faut-il s'y prendre ? Le dénominateur de la « sécurité intégrale » comporte le risque d'étouffer ces questions difficiles. N'est-il pas évident que les « bandes de jeunes », demandeurs d'asiles, clandestins ou prostituées qui font le trottoir ne cadrent pas avec une image paisible de l'espace public et qu'ils doivent au plus vite être écartés ?

III. LE SOUCI DE SECURITE INTEGRALE, CONSIDERE ET PESE D'UN POINT DE VUE EMPIRIQUE

1. La coopération comme indicateur

Beaucoup de questions donc, mais pas encore de réponses claires. Une observation et une analyse de la « pratique » nous a semblé nécessaire pour éclairer ce thème. Nous avons mené une recherche empirique sur la coopération dans le cadre de la problématique de la sécurité dans les quartiers défavorisés (Goris, 2000b). La coopération entre les acteurs sur le terrain constitue pour nous un indicateur observable de la « pensée de l'intégration ». Comment se concrétise réellement l'approche de sécurité intégrale ? Par la coopération. C'est via la coopération que différentes perspectives entrent en contact et que les différents éléments de la « chaîne de sécurité » s'emboîtent les uns aux autres. Pouvons-nous, à partir de cette recherche empirique sur la coopération, conclure que la coopération est en effet un instrument pour se défaire des groupes les plus vulnérables qui sont perçus par les autres comme une menace ? Une politique de sécurité qui part du concept de « sécurité intégrale » renforce-t-elle des processus de dualisation dans notre société ?

2. Collaborer à la création de sécurité, entre consensus et conflit

Du matériau empirique, tel que nous l'avons recueilli et travaillé, il ressort que les modèles du consensus et du conflit peuvent être utilisés dans l'analyse des liens de coopération. Les deux modèles donnent, chacun de manière archétypale, une image de la manière dont on se confronte aux conflits et aux intérêts en conflits qui se produisent dans la coopération.

— Dans la première perspective, les tensions et conflits sont considérés comme des phénomènes de surface passagers. Si les différences de pouvoir entre « la police », d'une part, et « le secteur du bien-être », de l'autre, ne sont pas niées, les problèmes peuvent être surmontés grâce à une bonne « gestion du conflit » et l'utilisation adéquate de diverses techniques. Finalement, les « partenaires » sont quand même unis par un même but, « la construction d'une société plus sûre ». Cette unité qui fait lien est la force motrice qui permet d'aplanir les différences de pouvoir et d'accorder les acteurs de manière harmonieuse entre eux.

— Dans une deuxième perspective, cette « idéologie de l'unité » est fortement critiquée (voyez Crawford, 1997). En considérant les conflits comme des phénomènes de surface, on sous-estime sérieusement l'influence de différences de pouvoir structurelles. La quête d'unité et le présupposé d'une finalité commune qui fait loi renforce la position dominante de la police. Tensions, oppositions et conflits sont « exfiltrés » dans un processus qui impose l'homogénéité des intérêts et exclut les voix qui ne se rallient pas. Le secteur du travail social risque ici d'arriver, via la coopération, à une position qui érode ses présupposés sociaux et éthiques. Comme dans le débat sur l'intégration déjà évoqué, c'est non seulement la possibilité mais aussi le caractère souhaitable de la coopération que cette critique met en question. Les attentes doivent en tous cas être sérieusement revues : il y a plus à attendre de contacts réciproques constructifs dans lesquels les apports

respectifs de chaque partenaire ne sont pas refoulés sous l'influence d'un consensus imposé. La coopération doit avoir pour enjeu que les partenaires apprennent à se connaître, et surtout à se respecter dans leur spécificité.

3. Travailler ensemble dans un souci de sécurité juste sur le plan social et choix d'un modèle du conflit

Comme on l'a souligné, le modèle du consensus repose sur la conviction que règne une unanimité sur ce qui doit être compris par « quartier tranquille ». C'est sur base de cet emblème commun que sont résolus les conflits et tensions éventuels entre les « partenaires de la coopération ». Le modèle du conflit rejette ce présupposé en insistant sur la diversité des contenus qui peuvent être donnés à l'expression « quartier tranquille ». Une des critiques du modèle consensuel porte sur le fait que les contenus qui ne cadrent pas avec le consensus sont exclus. Les jeunes peuvent, par exemple, considérer tout autrement que les adultes ce qu'est un « quartier tranquille ». Et plus un groupe est vulnérable, plus il éprouvera des difficultés à faire prendre en compte ses intérêts. On pense ici surtout à la pression croissante qui émane des groupes d'usagers et de citoyens agissant dans le but de neutraliser et d'éliminer du quartier les « groupes à risques ». Cette pression peut être comprise comme l'expression d'un consensus apparemment évident mais en fait forcé sur le fait que seul l'éloignement de tels groupes permet de construire un « quartier tranquille ». L'acteur qui, relayant les intérêts et les besoins spécifiques de ces « groupes à risques », veut rompre ce consensus, n'est pas longtemps écouté dans la concertation. Ceci débouche non seulement sur une polarisation accrue des relations entre habitants et groupes d'usagers, mais surtout sur le refoulement plus profond des groupes les plus vulnérables. La coopération, dans un modèle consensuel, constitue un indicateur observable d'un souci de sécurité intégrale, mais injuste sur le plan social.

Qu'en est-il alors de la coopération dans la perspective d'un modèle conflictuel ? Le matériau empirique montre que dans une telle configuration, la coopération permet aussi de faire une place à la voix et aux intérêts des groupes les plus faibles dans le débat public. Par exemple, Il n'est tout simplement pas fait suite aux demandes des commerçants et des habitants d'exercer un contrôle plus serré sur les jeunes qui « zonent » sur les places. Dans la perspective d'un modèle du conflit, on fait également place à la perspective des jeunes eux-mêmes et on écoute comment ils vivent leurs intérêts et quels contenus ils leur donnent. L'enjeu de la coopération est alors que tous les partenaires gardent leur spécificité, quitte à orienter la coopération vers un cadre qui évite que l'on ne « se marche sur les pieds ». Le développement de la coopération dans un modèle conflictuel suppose en effet de réduire considérablement les ambitions de la coopération. L'apport de chaque partenaire est alors respecté et c'est à partir de sa propre perspective que les partenaires entrent en dialogue. Dans ce dialogue, il n'est pas seulement question de points communs et de complémentarité, mais aussi de différences. Les oppositions dans la concertation ne sont pas une raison pour faire taire un partenaire au profit d'un autre. Au contraire, la diversité est garantie pour renforcer et éclaircir les perspectives propres dans la communication. Seule une telle approche peut permettre de maîtriser la problématique de la criminalité et de l'insécurité, sans générer une plus grande exclusion sociale des groupes les plus vulnérables.

4. De la coopération au souci de sécurité intégrale tel que porté par la politique de sécurité du gouvernement « arc-en-ciel »

La diversité du matériau empirique de cette recherche indique une voie médiane entre un déterminisme pessimiste qui nous condamnerait à une société duale d'une part, une croyance naïve dans l'indépendance de la créativité humaine d'autre part. « What remains to be seen is what space there may be for human agency to develop a more inclusive community safety against these structural trends » (Gilling, 2001, 398). Les évolutions de société ont incontestablement une influence sur ce qui se passe « sur le terrain », mais pas de manière déterministe. Les évolutions sociales, économiques, culturelles et politiques érodent la force des plaidoyers en faveur d'une attention digne de ce nom pour les intérêts et besoins des groupes les plus vulnérables. Le passage d'un État social à un État de sécurité donne clairement plus de chances au modèle du consensus (Boutellier et al., 1995). Les moteurs du modèle conflictuel reçoivent sans cesse moins de carburant dans le contexte social actuel. Une telle approche « top-down » connaît cependant des limites. Celles-ci sont soulignées par une approche « bottom-up », empiriquement construite à l'envers de la précédente, et rompant d'emblée avec tout déterminisme. La diversité des témoignages sur la coopération montre que les acteurs peuvent non seulement aller dans le sens du vent, mais également développer des forces critiques pour aller à contre-courant. Là où la coopération se vit sur le modèle consensuel dans un quartier, on a réussi, dans un autre, à installer un modèle conflictuel. Ceci n'est pas lié seulement au « hasard » des contacts interpersonnels, mais également à la qualité et la perspicacité de la politique menée à divers échelons (supra-local, local, inter- et intra-organisationnel). À cet égard, le choix d'un mode d'action (de coopération) stratégique qui se fonde sur une balance démocratique entre des arguments éthiques est de première importance. De cette manière, le durcissement de notre État social n'est pas un fait établi, mais peut être corrigé et/ou réorienté (Van Swaaningen, 2002).

Dans ce cadre, la politique fédérale de sécurité joue un rôle fondamental pour créer les conditions de fond permettant le développement « sur le terrain » d'un souci de sécurité juste sur le plan social. La recherche présentée ici a pris place dans le cadre d'une politique de type social-démocrate. Une nouvelle étude empirique sur la coopération serait tout à fait pertinente aujourd'hui pour évaluer l'impact de la politique de sécurité « arc-en-ciel ». À l'heure actuelle, les analyses et les observations que l'on peut faire n'incitent pas à l'optimisme. Le ministre de la Justice veut clairement ancrer sa politique de sécurité dans un mode de pensée néo-libéral et conservateur sur le plan moral. Ce mode de pensée constitue le fondement d'une approche de type consensuel de la problématique de la sécurité. « Dans de nombreuses communes, les conditions pour l'élaboration d'un modèle conflictuel entre travailleurs du bien-être et travailleurs de la sécurité ne sont même plus présentes » (Hebberecht, 2002a ; voyez aussi Hebberecht, 2002b). Notre contribution montre clairement que ceci représente un risque réel pour le caractère démocratique et l'ambition de justice sociale de notre société.

REFERENCES

- BOUTELLIER, J., VAN STOKKOM, B. (1995), 'Consumptie van veiligheid; van verzorgingsstaat tot veiligheidsstaat', *Justitiële Verkenningen*, 5, 96-111.
- CRAWFORD, A. (1997), *The Local Governance of Crime. Appeals to Community and Partnerships*, Oxford, Clarendon Press.
- CRAWFORD, A. (1998), 'Community Safety and the Quest for Security : Holding Back the Dynamics of Social Exclusion', *Policy Studies*, 19, 237-253.
- GILLING, D., (2001), 'Community Safety and Social Policy', *European Journal on Criminal Policy and Research*, 381-400.
- GORIS, P. (2000a), 'Preventie is... justicialisering voorkomen', *Alert*, 2-3, 31-45.
- GORIS, P. (2000b), *Op zoek naar de krijtlijnen van een sociaal rechtvaardige veiligheidszorg. Analyse van relaties tussen professionele actoren in het kader van een geïntegreerde preventieve aanpak van veiligheidsproblemen in achtergestelde woonbuurten*, Leuven, KULeuven, doctoraatsthesis.
- HEBBERECHT, P. (2000), 'Het federaal veiligheidsplan versterkt de ongelijkheid inzake veiligheid', *Panopticon*, 101-111.
- HEBBERECHT, P. (2002a), 'De neoliberale veiligheidslogica en geïntegreerde preventie', *Orde van de Dag*, 31-35.
- HEBBERECHT, P. (2002b), 'Naar een nog meer repressief veiligheidsbeleid in Nederland en Frankrijk', *Panopticon*, 375-383.
- VAN SWAANINGEN, R. (2002), 'Towards a replacement discourse on community safety : lessons from the Netherlands', in HUGHES, G., MCLAUGHIN, E., MUNCIE, J., *Crime Prevention and Community Safety. New Directions*, London, Sage.
- VERHOFSTADT, G. (1999), *De brug naar de eenentwintigste eeuw. Ontwerp van regeerakkoord*, 7 juli 1999.
- VERWILGHEN, M. (1999), *Federaal Veiligheids- en Detentieplan*, Ministerie van Justitie.
- WALGRAVE, L. (1998), 'Straatcriminaliteit en preventie : tussen welzijn en veiligheid', in RAYMAEKERS, B. en VAN DE PUTTE, A. (red.), *Denken voor morgen*, Leuven, Universitaire Pers, 138-164.

LE MANAGEMENT DE LA PREVENTION

par
DAN KAMINSKI
professeur à l'École de criminologie
Université catholique de Louvain-la-Neuve

I. LA PREVENTION COMME ELEMENT DU DISPOSITIF GLOBAL DE LA PENALITE

Il sera ici question de la pénalité, considérée comme un dispositif (Poulet, 1995) global comprenant toute action tant répressive que préventive, tant politique que pratique, indexée au statut délinquant d'un comportement problématique. On pourrait s'en étonner dans une journée consacrée à la prévention, soit à l'évitement de la pénétration d'affaires et de personnes dans le système pénal. Il s'agit de présenter ici un certain nombre de tendances auxquelles la prévention n'échappe pas, notamment en raison de sa focalisation sur la problématique de la délinquance, mais aussi en raison de tendances lourdes qui affectent la programmation des politiques publiques. Cette présentation sera unilatérale et oblique, mettant en évidence les risques et les tâches aveugles d'une programmation managériale.

1. La nouvelle prévention et sa légitimation

La focalisation sur la prévention de la criminalité, telle qu'elle s'est construite progressivement jusqu'à aujourd'hui, relève d'un triple mouvement historique (Goris, 2002, 8) : un mouvement interne au secteur policier qui a investi dans la prévention de la délinquance ; un mouvement de spécification de modalités d'action sociale mettant en exergue la délinquance comme problème à prévenir à côté d'autres problèmes sanitaires, sociaux ou scolaires ; la construction de politiques tirant parti de ce double mouvement et visant à articuler les efforts policiers et judiciaires de prévention avec les activités préventives des autres secteurs d'action sociale. C'est la naissance, au début des années 1990, de la prévention dite intégrée (ou de la sécurité intégrale). Deux dimensions dominent dans la redéfinition récente des politiques de prévention : la *réduction des risques* et la *conjonction des forces*. Ces dimensions appartiennent à un vocabulaire de légitimation, soit (selon la définition sociologique du terme) à la tentative discursive de faire passer un nouvel exercice du pouvoir pour l'expression d'une autorité.

2. La définitivité de l'action

Un autre mouvement imprègne fondamentalement les politiques et les pratiques de prévention. Tant que les secteurs d'intervention (éducatif, social, thérapeutique, policier, judiciaire...) développaient des pratiques diversifiées et étanches, chacun d'eux disposait d'un argumentaire propre relatif aux objectifs et aux moyens de son action. Cependant, depuis quelques temps, « (L)es institutions et les organisations qui les composent n'apparaissent plus aux sujets individuels et collectifs comme étant légitimes (...) elles ne semblent plus capables de remplir leur mission, à supposer qu'elles soient capables de définir cette dernière de manière précise » (Enriquez, 1993, 25-26). Aujourd'hui, si les moyens institutionnels de la pénalité persistent et s'adaptent à leur intégration, on peut véritablement parler d'une *définalisation* (Freitag, 1996) de l'usage de ces moyens. Dès lors que l'on se conçoit consensuellement comme partie intégrée d'une politique intégrale, la question des objectifs de l'action est reportée à ce niveau supérieur de l'intégration et la prévention de la délinquance n'a plus à se justifier autrement que par la tautologie. Les maîtres-mots deviennent précocité de l'intervention, localisation de la prévention, police de proximité, soit des mots qui témoignent d'une valorisation du changement par l'invocation de déplacements spatiaux et temporels de l'action et d'un silence radical sur les objectifs éthiques, politiques et sociaux poursuivis par « le changement ». Aujourd'hui, il y a lieu de changer. Les objectifs fondamentaux du changement peuvent être passés sous silence.

3. L'émancipation pénale et les vertus idéologiques du management

L'émancipation pénale est à l'ordre du jour. On peut décliner les variantes de cette émancipation : 1) le droit pénal s'émancipe des autres branches du droit en se développant dans tous les domaines de la vie sociale, économique et politique ; 2) les acteurs pilotes de l'action préventive et pénale accroissent leur autonomie : outre ce que l'on appelle le travail policier autonome, la valorisation de pratiques des acteurs policiers dans des champs non infractionnels (incivilités, décrochage scolaire) reconceptualise des problématiques sociales en prodromes de la délinquance ; 3) les auteurs d'infraction sont, via les mesures alternatives, de plus en plus convoqués à des formes de responsabilisation dans la gestion de leur « peine ».

Ce triple mouvement d'émancipation est à rattacher directement à la disparition d'un discours ou d'un débat public sur la justification de l'action pénale (qu'elle soit préventive ou répressive). La définitivité de l'action publique, conjointe à l'entrée en force de la panacée managériale (redevable au libéralisme économique) a aujourd'hui imprégné les institutions étatiques et les modes d'évaluation de ces institutions et/ou de leurs relais subsidiés. Pourtant, la légitimité de ces institutions se doit d'être débattue constamment en raison du fait que s'y exerce un pouvoir sur les personnes. La légitimation de ce pouvoir ne semble plus nécessaire (ou plus possible ?) aujourd'hui : les évidences de la nécessaire conjonction des forces pour lutter contre les menaces délinquantes semblent suffire à assurer la promotion et l'expansion de politiques et de pratiques nouvelles de prévention de la délinquance.

La rhétorique des dysfonctionnements qui succède à des événements déclenchants entraîne avec elle une certitude aveugle : il faut changer. Et la résistance au changement est taxée de conservatisme. Cependant le conservatisme n'est ici

renvoyé à aucune valeur ou contre-valeur qui indiquerait la direction politique du changement et du conservatisme. Ainsi, le souci de préserver l'étanchéité de modalités différentes d'action sociale ou la protection des droits de la défense sont aujourd'hui des exemples de conservatisme. Le changement est entré dans l'idéologie du management préventif et répressif comme dans les autres domaines de la vie économique et sociale. Il importe de changer, de faire prévaloir une norme de santé (un diagnostic *sain*) de l'administration et une norme de modification permanente (toute stabilisation d'une politique ou d'un système est signe de résistance au changement). Changer et se libérer de normes poussiéreuses pour faire entrer des normes qui s'imposent comme si elles n'étaient pas des normes, en l'occurrence des normes managériales.

II. LES TENDANCES OBSERVABLES DES POLITIQUES DE PREVENTION

Le point de départ de l'observation me semble se situer dans l'accroissement de l'activité pénale. Sévérité accrue des peines, extension du filet, diversification des mesures pénales, lifting du champ de la pénalité par son nouveau nom (« chaîne de sécurité »)... sont autant de transformations qui légitiment plus que jamais l'attention accrue sur les problèmes criminels et l'investissement général dans leur prévention. Quelles qu'en soient les interprétations, l'activité pénale va croissant en quantité ou en intensité, depuis l'enregistrement jusqu'à l'enfermement en passant par les multiples alternatives développées ces dernières années. En amont, elle va croissant dans la prévention spécialisée : j'entends par là la réduction de la prévention sociale (logement, emploi, éducation, loisirs...) à l'évitement ou à l'empêchement de la délinquance¹.

Il importe, avant d'examiner les tendances majeures, de noter qu'aucune des évolutions récentes du champ pénal ne remet en cause la substantifique moelle, les invariants de l'action pénale : l'imposition d'une *peine* (au niveau législatif) ou d'une « mesure » pénale (au niveau judiciaire), fût-elle au niveau politique posée comme *ultima ratio*, et le devoir de punir (au niveau rhétorique, analysé par Pires, 1995).

Les tendances observables concernent globalement A) des modifications spatio-temporelles des politiques (de prévention) et B) une responsabilisation généralisée de tous les acteurs concernés.

1. Des modifications spatio-temporelles

Le rapport de la pénalité au temps et à l'espace (voir sur ce thème Cartuyvels et Mary, 2001) mérite qu'on s'y arrête afin qu'on en visualise les spécificités. En ce qui concerne le temps, il faut bien se rendre compte que le concept de prévention est en lui-même le marqueur d'une course contre la montre. Trois concepts peuvent rendre compte de ces spécificités : *accélération*, *anticipation* et *évaluation*.

A. Accélération

L'adoption de lois circonstanciées pensées dans l'urgence du besoin de (se) rassurer a marqué la dernière décennie (Cartuyvels, Hebberecht, 2001, 416-417). Le désir forcené de développer le *snelrecht* (la procédure accélérée en 1994 et la comparution immédiate en 2000) témoigne d'un autre aspect de l'accélération (celui des procédures)². De même, une des justifications du recours à la médiation pénale tient au besoin de privilégier une réaction rapide à la délinquance. A cette accélération, s'associe bien évidemment le privilège donné au court terme et à l'évaluation (voir infra).

B. Anticipation

L'approche dite intégrale de la sécurité, développée par le cabinet Verwilghen, à laquelle s'attache la « chaîne de sécurité » (prévention, répression, suivi) devrait agir sur l'insécurité objective (de fait), l'insécurité subjective (le sentiment) et l'insécurité possible (les risques d'insécurité). L'anticipation est donc à l'honneur, cumulée à la substitution surprenante de la délinquance par l'insécurité. D'autres exemples d'anticipation sont à l'ordre du jour. La reconfiguration des politiques autour des prodromes délinquants est manifeste dans l'évolution de la politique des drogues : « bien que l'intervention pénale reste pour les consommateurs de drogues illicites l'ultime recours », la prévention et l'assistance sont privilégiées pour eux, sauf en cas « de situations à risques spécifiques, comme la conduite sous influence et le fait de causer des nuisances publiques »³. La lutte contre le décrochage scolaire, dans laquelle la police s'est investie, constitue un autre exemple de cette radicalisation de la prévention. Le signalement obligatoire en matière de maltraitance et de pédophilie opère également dans le sens d'une activation des enseignants, des éducateurs et des intervenants psychosociaux comme acteurs de la prévention de la délinquance. L'accroissement des pouvoirs du parquet, décidant de plus en plus souvent en dernière instance, comme un juge et, plus en amont, la promotion récente du travail policier autonome constituent autant d'anticipations, par un acteur pénal, des missions de celui qui lui succède.

C. Évaluation

Le principe de l'évaluation des politiques publiques témoigne incontestablement d'une évolution positive ; cependant les finalités, les choix d'objet et les méthodes de l'évaluation sont moins incontestables... L'évaluation des lois ou des politiques préventives est devenue un maître-mot (Cartuyvels, Hebberecht, 2001, 417-418), afin de favoriser l'adaptation permanente

¹ Le point 9.2.2. du plan fédéral de sécurité développe ce que signifie, pour le ministre de la Justice, la prévention sociale. Il en dévoile le sens, sans la moindre subtilité, en indiquant que la prévention sociale « vise les causes de la criminalité ». Qu'elle soit primaire, secondaire ou tertiaire, elle ne concerne jamais que « l'apparition de la délinquance », l'enraiment de « certaines formes d'agissements criminogènes » ou l'endiguement d'une « situation délictueuse bien définie ». La prévention, aussi sociale soit-elle, n'a plus qu'un objet : la délinquance.

² Elle témoigne aussi des aberrations de l'urgence puisque la cour d'arbitrage a vidé de sa substance, deux ans après son adoption au pas de charge, la loi du 28 mars 2000 sur la comparution immédiate.

³ Projet de loi déposé à la Chambre le 22 juin 2002, exposé des motifs, Doc 50, 1888/001.

des dispositifs ou d'en justifier le renouvellement ou le non-renouvellement. La nouvelle directive issue de la modification attendue de la loi sur les stupéfiants prévoit un dispositif d'évaluation qui soumet les dispositions réglementaires à un esprit de changement potentiel permanent. La réforme des polices a préféré les mandats à temps pour les fonctions dirigeantes. Les contrats de sécurité adoptés depuis 1992 font ou ont fait l'objet d'une triple évaluation (interne, administrative et universitaire) qui redouble la précarité de leur subsidiarité, de leurs dispositifs et des emplois qu'ils ont créés. Selon les termes du plan fédéral de sécurité, la politique pénale dans son ensemble devrait se plier aux promesses évaluatives du *Balanced Scoreboard*, instrument de management permettant de mesurer l'efficacité de la politique et de réaliser « le processus de changement dans la gestion intégrale de la sécurité ». Le point 9.2.3. du plan fédéral de sécurité (relatif aux projets de sécurité du ministre de la Justice : plan global, subventions nationales, contrats de sécurité et de société) est extrêmement explicite : les commissions d'évaluation et de suivi devront appliquer un système d'évaluation d'efficacité et d'efficience tous les trois mois (au lieu d'une fois par an) et la non-réalisation des objectifs entraînera l'arrêt immédiat du projet⁴.

En ce qui concerne l'espace, le thème de la *localisation* ou de la *proximité* sature la description des spécificités de la pénalité contemporaine. De manière succincte, le thème de la *proximité* peut résumer le renouvellement de l'action préventive: celle-ci doit se rapprocher, dans l'espace (et dans le temps) de la sphère sociale et privée dans laquelle les protagonistes de la délinquance évoluent. Mobilisation de l'espace réel (social et privé), action en temps réel, accélération, sinon anticipation, ont été évoquées ci-dessus. La proximitisation et la visibilisation de l'action pénale vont bien au-delà : les contrats de sécurité localisent dans les cités le pilotage de l'action préventive, la revalorisation de la police locale a marqué l'action du ministère de l'Intérieur dès le début des années 1990 ; la promotion de la police communautaire et de l'agent de quartier a nourri de nombreux discours sur les réformes des polices (Smeets et Strebelle, 2000) ; les antennes de justice localisent, dans des quartiers bruxellois, le travail du ministère public ; les maisons de justice inscrivent dans la ville, hors du palais, le travail social parajudiciaire ; des mesures pénales (travail d'intérêt général, prestations éducatives et philanthropiques) ont été inventées qui s'exécutent dans la communauté...

Cette proximitisation de l'action pénale s'opère à l'intérieur d'une bifurcation fondamentale entre les affaires *sérieuses* ou *graves* qui restent l'apanage d'une gestion judiciaire classique et les crimes moins sérieux ou moins graves, voire même des incivilités, commis plutôt par de jeunes gens pour lesquels une délégation localiste opère tant au niveau de la prévention qu'au niveau des voies de diversion (par lesquelles le procureur du Roi impose des mesures contraignantes sans poursuivre devant le tribunal). On peut noter que cette dualisation de l'action pénale repose sur une conception localisée du crime : le crime localisable dans l'espace réel urbain est celui qui sature la politique de prévention.

A travers ces transformations du rapport à l'espace, il faut relever deux tendances : 1) la multiplication des centres de gravité de la pénalité témoigne de la désinstitutionnalisation du contrôle, manifeste par exemple dans la dilution des fonctions surveillantes et des fonctions sociales via la création de nouveaux métiers de la prévention par les contrats de sécurité (Smeets, 2000) ; 2) c'est l'espace lui-même qui se transforme : l'espace à protéger, à contrôler n'est plus l'espace-territoire administratif, mais le quartier ou l'espace-flux. Le quartier est ce terme spatial surexploité par la prévention pour désigner le plus souvent un ciblage de populations. Cette « dénomination spatiale voile en fait le ciblage social et la sélectivité directe » (Gaudin, 1999, 167) des politiques localisées⁵. L'espace-flux est l'espace que nous n'occupons plus que pour circuler. L'insécurité du territoire transformé en espace de flux ouvre la porte à l'objectif gestionnaire de traçabilité des populations à surveiller (voir Torny, 1999) et au processus de privatisation des fonctions de la pénalité (voir Froment, 2002) encouragé par le plan fédéral de sécurité sous le nom « d'accords de coopération public-privé ».

2. La responsabilisation généralisée

Un autre trait traverse les changements, c'est celui de la *participation* : *consentement* et *responsabilité* sont convoqués dans l'agenda de la politique pénale nouvelle. Il s'agit ici de rassembler dans une même analyse, deux phénomènes rarement pensés ensemble : l'appel à la société civile ou à la communauté, soit l'action « partenariale » (tant dans le cadre de la politique de prévention que dans la politique pénale proprement dite) et la revalorisation pragmatique de la responsabilité individuelle du délinquant.

A. L'approche partenariale de la prévention

C'est la responsabilisation de la « communauté ». Elle reflète et est la conséquence de l'incapacité du système pénal à atteindre les attentes du contrôle social. Loin d'un réel partenariat, les discours fondateurs voulaient que la police tienne un rôle de « leadership proactif » dans l'association du public ou d'agences privées dans une action dite communautaire de prévention de la délinquance. Même si aujourd'hui, la disparition des volets policiers des contrats de sécurité obère partiellement le partenariat socio-policiers, ce dernier est cependant poursuivi politiquement comme modèle. Le dispositif belge des contrats de sécurité a été pensé depuis 1992 comme articulation des acteurs locaux autour d'un pivot policier. Sous la couverture du partenariat, la police produirait la meilleure image de soi qu'elle puisse espérer ; la responsabilisation « partenariale » sert enfin à reporter sur le public la culpabilité des échecs politiques de cette stratégie et aboutit dans ce cas à délégitimer plus encore le rôle de l'État dans le contrôle de la criminalité (Crawford, 1995). Sheptycki (1998) associe directement, comme je le fais, le mouvement de responsabilisation et de partenariat entre eux d'une part, et la privatisation des activités de police d'autre part. Sous ce gouvernement, le lobbying des agences privées de sécurité pour prendre en charge des fonctions policières n'a jamais eu autant de succès, même s'il ne produit pas (encore) la percée attendue...

⁴ Si l'on devait prendre au sérieux le souci d'évaluation des politiques publiques, il y aurait lieu d'évaluer la prison par exemple. Imaginons l'application (à la lettre), à la politique pénitentiaire, du principe selon lequel « la non-réalisation des objectifs entraînera l'arrêt immédiat du projet »...

⁵ Jean-Pierre Gaudin (1999, 167) propose encore l'indication suivante : le quartier désigne « les contours d'une population massifiée ».

Le partenariat que les anglo-saxons nomment l'*inter-agency approach*, prévaut dans le domaine de la prévention et dans le domaine de l'exécution des peines non-privatives de liberté. Le système pénal a toujours été « inter-agency », fût-ce lorsque la justice était rendue au nom de Dieu, mais ce qui caractérise l'approche nouvelle en question c'est qu'elle utilise un *réseau* d'institutions, de services et de personnes. Les figures étrangères appelées à s'unir contractuellement au programme pénal étatique sont l'entreprise privée⁶, l'entité politique locale, la communauté et l'individu (tant victime que délinquant). La notion de réseau exclut la hiérarchie et s'appuie sur l'apparente latéralité des partenaires. Le monde scolaire, le secteur des associations, les maisons de jeunes, les hôpitaux, les centres publics d'aide sociale, les agences locales pour l'emploi, la police et les comités de quartier peuvent être mobilisés comme partenaires d'une prévention globale de la délinquance⁷. Le mode d'organisation de l'*inter-agency approach* est la consultation et le présupposé de cette approche est que les agences partagent les mêmes valeurs (Pearson et al., 1992 ; Gilling, 1994 ; Runggay et Cowan, 1998). L'option est celle de la participation d'un ensemble d'acteurs non-pénaux à une stratégie globale visant à réduire l'apparition de la délinquance. Là où le bât blesse, c'est dans la croyance que les valeurs sont partagées et que le réseau fonctionnerait sans surdétermination : si la prévention de la délinquance est le mot d'ordre, la consultation n'opère que sur les modalités de participation et non sur la détermination des objectifs (comme on a pu le voir en ce qui concerne le mode d'adoption des contrats de sécurité) et les réticences locales montrent bien que rien n'est moins consensuel que les valeurs professionnelles ou culturelles des différents secteurs concernés. L'horizontalisation des acteurs participant à l'exécution d'une politique contractualisée semble modifier les hiérarchies mais ne réduit pas les asymétries dans les relations contractualisées (Gaudin, 1999, 41 et sv). L'expérience montre d'ailleurs que les supposés partenaires résistent de commun accord (chacun pour leurs raisons propres) à la programmation politique de leur collaboration (Devresse et Cauchie, 2000 ; voir Van Campenhoudt et al., 2000).

Si l'on examine des objets aussi diversifiés que les contrats de sécurité, les formes de coopération policière ou la réforme des polices, la concentration de compétences du ministre de l'Intérieur, l'organisation légalisée du collège des procureurs généraux, les pratiques de partenariat au niveau local, la diffusion du souci criminel à l'intérieur de toutes les sphères de l'action sociale, la privatisation de certaines fonctions de police et l'extension du marché de la sécurité privée, on peut y lire une forme d'*intégration* administrative (par la subsidiarité ou l'organisation) des préoccupations de délinquance. L'intégration en question se décompose en un triple souci de *rationalisation/centralisation* (par exemple, la réforme des polices, le collège des procureurs généraux), d'*agglomération* (par exemple, la concentration dans les contrats de sécurité de toutes les actions préventives) et de *colonisation* de l'action sociale (appel à la participation des acteurs et des agences).

B. Le retour conservateur de la responsabilité individuelle

Dans le champ des savoirs théoriques et pratiques, ce que Garland (1998, 53) appelle les criminologies de la vie quotidienne ont pour point commun leur prémisse que le crime est un aspect *normal* de la société moderne : il n'est pas une aberration morale à expliquer mais un risque à calculer ou un accident à éviter. La responsabilité individuelle du producteur de risque n'en est pas moins convoquée. Au « social engineering » de l'État-providence succède un « situational engineering ». Cette transformation repose sur une représentation néo-libérale du criminel comme un consommateur rationnel et hédoniste, sans personnalité, sans appartenance sociale, et dont la description peut être neutre. La prévention situationnelle promeut l'image d'un individu dé-socialisé ou dé-pathologisé. L'individu reste au centre du dispositif mais débarrassé de ses oripeaux psychologiques ou sociaux. « Etre responsable, c'est donc être la cible de toute sanction, tout en se voyant départi de toute possibilité d'évaluation de sa propre action » (Enriquez, 1993, 31).

Il est par ailleurs marquant de lire aujourd'hui comme la prévention n'est plus « seulement » (ce qui est déjà réducteur) la protection contre des actes criminalisés, mais une attitude de protection contre des risques, dont sont rendus « responsables » des groupes : il s'agit de « prévenir les citoyens », « encadrer les populations susceptibles d'adopter un comportement incivil (...) », « prévenir (...) les populations définies comme à risque », « prévenir (...) des groupes définis à risque sur la base de comportements collectifs (bande de jeunes, hooligans) » (Van De Vloet, 2002, 30).

III. LE DISPOSITIF MANAGERIAL DE LA PENALITE

Cette partie de l'exposé (empruntée à et adaptée de Kaminski, 2002) vise à montrer que les tendances qui affectent le champ de la prévention de la délinquance constituent des importations de formes d'action administrative plus générales et fortement dépendantes de la place réduite (et durcie d'autant) que l'État s'octroie dans la régulation de la vie sociale.

Si l'administration s'est, sur une période relativement longue, complexifiée, bureaucratisée et professionnalisée (James et Raine, 1998, 47), elle a subi plus récemment des modifications d'une autre nature, déjà partiellement évoquées, que l'on pourrait renvoyer à des formes diverses de désétatisation, processus qu'encouragent notamment, avec un succès incertain, les ministres Verwilghen et Duquenne. Cependant ces modalités d'action paraissent toutes tributaires d'une modification plus profonde qui affecte le domaine plus discret des méthodes de gestion : il s'agit de la *managérialisation* du dispositif de la pénalité.

⁶ Le projet 87 du plan fédéral de sécurité précise que les acteurs de la vie économique locale, tels que les promoteurs immobiliers, les banques, les sociétés de gardiennage et de sécurité, peuvent apporter une plus-value à la politique intégrale de la sécurité, à condition d'être prêts à des concertations avec les mandataires politiques locaux.

⁷ Les contrats de sécurité « nouvelle mouture » (2002-2003) imposent ainsi aux communes d'élaborer un diagnostic local de sécurité qui « doit être complété par une analyse des ressources locales existantes en vue de favoriser les partenariats ». Ces ressources locales ont cependant des missions sans commune mesure avec la redéfinition de l'objet social des contrats de sécurité et de prévention dont les priorités sont formatées par le plan fédéral de sécurité (voir Van De Vloet, 2002).

1. Productivité, efficacité, consumérisme

Le managérialisme a un triple visage : productivité, efficacité, consumérisme (Raine, Willson, 1997). Il relève de ce que l'on appelle aussi *nouvelle gestion publique* : à côté de la légitimité démocratique qui soutient le développement de projets et de dispositifs publics, « l'action publique cherche à renforcer sa légitimité (...) par la qualité des prestations fournies aux acteurs sociaux (nouvellement appelés clients) » (Jacob et Varone, 2002, 5). Crise de confiance dans les institutions et limitation des finances publiques obligent les pouvoirs publics à dégager une synthèse praticable entre les moyens limités et les exigences accrues. On pourrait qualifier d'objectifs les linéaments de cette nouvelle perspective, mais il importe de constater qu'il ne s'agit que d'objectifs internes (au contraire de ce que j'entends par objectif : objectif social externe de l'action pénale). Comme on le précisera ci-dessous, ces trois visages du managérialisme permettent tous les trois d'échapper à la question des objectifs fondamentaux de l'action pénale.

A. Productivité

Le souci de *productivité* relève de la préoccupation pour une meilleure circulation des flux (dossiers et personnes) dans le système de justice pénale. Il s'agit d'un souci de performance plus que de *due process*. Répondent à cet objectif des mécanismes d'accélération de la justice, de délégation de pouvoirs, de systématisation et de simplification de procédures, de valorisation de la transaction pénale et des amendes administratives, de coopération interne et externe, de coordination, de refoulement en amont de tâches qui évitent le recours à l'aval ou lui mâchent le travail (voir le rôle accru du parquet, Minckel 1998), d'alternatives à la poursuite... La valorisation de la prévention comme palliatif aux défauts ou aux excès de la productivité pénale entraîne la soumission de l'action préventive au même étalon de productivité.

Il reste que l'on peut se demander quelle est la productivité externe attendue de l'action pénale : en quels termes sociaux, relatifs tant à la qualité qu'à la quantité, peut-on entendre la production pénale ? Toutes les réponses signalées jusqu'ici sont « internes » : elles évoquent l'amélioration de la production des *outputs* mais non des résultats substantiellement définis en termes d'objectifs sociaux ou moraux de l'action pénale⁸.

B. Efficacité

Le souci d'*efficacité* se manifeste par la rationalisation de l'organisation afin d'en réduire les coûts tout en conservant une qualité d'action équivalente sinon meilleure. Les techniques de rationalisation sont multiples : contrôle accru du Trésor, distribution limitée et temporaire des budgets, réorganisation des subdivisions territoriales, privatisation, appel à des agences privées et associatives pour la supervision de mesures judiciaires et pour la prévention, réorganisation des services de police, triple évaluation des contrats de sécurité, dispositifs d'évaluation des maisons d'accueil socio-sanitaire, modalités de financement annuel des contrats de prévention et de sécurité, pénalisation de l'organisation inefficace...

Tout cela exige un processus d'évaluation permanent, mais particulier. Seuls les critères endogènes de qualité de l'action méritent d'être évalués ou peuvent l'être. En effet, une des caractéristiques des transformations visibles est la *redéfinition du succès et de l'échec* (Garland, 1996). Plutôt que de faire valoir des objectifs substantiels de l'action préventive ou pénale, on fait silence sur ces objectifs sous-jacents (ou on indique à quel point il est difficile de mesurer l'impact « réel » des choix politiques), mais on évalue l'action au regard de critères internes et administratifs du système. Autrement dit, les questions sont aujourd'hui devenues des questions techniques qui ne concernent que des techniciens.

Les évaluations des contrats de sécurité (voir Jacob et Varone, 2002) sont ainsi des dispositifs d'*accountability*⁹ et, malgré les exigences d'en évaluer l'efficacité au regard des statistiques du ministère de l'Intérieur, des résultats locaux du Moniteur de sécurité et d'autres données quantitatives relatives à l'évolution de la criminalité, les évaluations ne peuvent produire un savoir valide sur la relation de cause à effet entre les actions locales et l'évolution de la criminalité enregistrée. Quand on évalue les contrats de sécurité et de société, on évalue l'opérationnalisation locale répondant à l'octroi de subsides fédéraux : si la politique locale est menacée par l'évaluation, la définition centrale de la politique de prévention n'est jamais remise en question par ce mécanisme. Autrement dit, l'évaluation, dans la *nouvelle gestion publique*, change elle-même de nature et répond aux lignes de force managériales de cette dernière.

C. Consumérisme

Le *consumérisme* est le concept qui rend compte de la redéfinition du système pénal comme une industrie de service concernée par sa clientèle plutôt que comme un appareil constitutionnel de régulation publique. Le vocabulaire en témoigne lui-même lorsque le citoyen qui recourt de gré ou de force à cette « industrie » est défini comme « client » (Lacey, 1994). Amélioration de l'accueil du public dans les commissariats et les tribunaux, logos et prospectus sur les mesures alternatives, réduction des temps d'attente, service de médiation et de concertation, formation des policiers dans leurs rapports avec le public, publication de rapports annuels, ouverture à la recherche, soumission des services de police à des mécanismes de

⁸ Les propos suivants témoignent des effets symptomatiques du discours managérial. Michèle Mons delle Roche [procureur du Roi de Marche-en-Famenne] veut « encourager et gérer le changement ». Rencontre avec une femme magistrat passionnément engagée dans la rénovation de « son » parquet. Il s'agit du chapeau d'un article signé par Chantale Anciaux dans le *Vif-L'Express* du 10 mars 2000. « De février 1998 à mars 1999, Michèle Mons delle Roche a suivi, comme d'autres chefs de corps du pays, une « formation en management de la justice » coordonnée par l'école de commerce Solvay. (...) Enthousiaste mais critique, Michèle Mons delle Roche souligne (...) que la marge de manœuvre du procureur du Roi est très limitée par rapport à celle d'un dirigeant d'entreprise privée. Ce qui risque de vider le « management » de sa substance. Exemples : les chefs de corps ne choisissent pas eux-mêmes leurs collaborateurs, dont l'efficacité est pourtant déterminante pour la bonne marche du parquet. (...) Et aucune promotion professionnelle n'est offerte aux magistrats en fonction de leurs performances ».

⁹ Ce concept renvoie à la responsabilité de celui qui est redevable (qui doit rendre des comptes) : contrôle, responsabilité et transparence sont les éléments convoqués par ce concept intraduisible (voir Jacob et Varone, 2002, 71).

contrôle et d'*accountability*, plus grand souci des victimes, aide juridique de première ligne dans les maisons de justice, sont autant de signes adressés à la « clientèle » de la pénalité. Parfois, c'est en raison de situations de méfiance atteignant un seuil critique que des démarches de réduction de la distance entre l'appareil et son public sont entreprises : conférences de presse du parquet et des juges d'instruction, interview télévisé du procureur général à la Cour de cassation... C'est d'ailleurs dans cet esprit que le retour de la victime peut se comprendre. L'entrée imperceptible du vocabulaire consumériste accorde évidemment un statut de prédilection à la victime potentielle ou avérée, client dont l'attitude correspond le mieux à une position de demandeur sur le marché des services préventifs et répressifs.

2. Les coûts discrets du managérialisme

Comment ne pas souscrire entièrement à ce triple effort de rationalisation de l'action ? Un examen rapide des conditions historiques de sa promotion permet de constater que le managérialisme a pu s'imposer pour deux raisons politiques fondamentales : 1) la politisation de la politique criminelle (entendue ici comme son entrée en force dans les arguments électoraux des partis démocratiques) et 2) son introduction dans l'ensemble des politiques publiques. Selon Rutherford (1996), cette combinaison d'enjeux populistes et de soucis gestionnaires ne peut que produire des solutions pénales simplistes et autoritaires. Autrement dit, ces solutions, comme toute autre d'ailleurs, ont un coût. Plutôt que de simplement déceler leur dimension positive, voyons en quoi chacun des trois objectifs internes explicités contient ses contre-productivités.

La standardisation des activités améliore la *productivité* et les flux. Mais les standards généraux sapent les meilleures performances locales en encourageant la convergence vers la moyenne (la performance médiocre devient la norme). L'exigence d'efficacité change la culture de négligence et de faible responsabilité financière. Mais il n'est pas sûr que le *due process*, le respect des droits, n'en prenne pas un coup. La plus grande sensibilité aux personnes qui entrent en contact avec les dispositifs d'intervention et la transformation de ces derniers en services (le consumérisme) minent l'autorité des acteurs et redéfinissent leur rôle en telle manière que les intérêts du « client » peuvent l'emporter sur ceux de la communauté au sens large ou des parties qui endossent moins facilement l'habit du client.

Le managérialisme emporte un coût majeur : l'attention pour les objectifs de l'action est éclipsée par un intérêt pour ses seuls processus. Carol Jones le caractérise par son étanchéité à l'égard de toute valeur politique normative. L'absence de pilotage de la politique par des principes substantiels passe du statut de vice à celui de vertu (Jones, 1993 ; Lacey, 1994). Le managérialisme présente cet effet particulier de dissoudre l'interrogation (et toute réponse) relative aux objectifs de l'action pénale. Le silence sur les objectifs constitue la meilleure manière de produire le consensus par défaut. Seul subsiste un discours sur les meilleurs moyens. La politique de prévention, par sa dimension contractuelle, semble laisser aux communes le soin de définir leurs objectifs, en conformité avec les objectifs du plan fédéral de sécurité cependant, et fournit à l'action locale des subsides, des outils, des méthodologies, des mécanismes multiples d'évaluation qui protègent de toute interrogation la légitimité des objectifs et du modèle implicites de la politique de prévention. Le plan fédéral de sécurité est très clair sur ce point : tout projet subventionné qui ne s'inscrit pas dans les priorités définies par ce plan ne sera plus accepté.

Le coût est *idéologique*. L'évolution des modèles d'action ne se tient que médiocrement dans l'horizontalisation des hiérarchies. Elle se tient plus nettement dans le fait que le nouveau modèle se pense et s'exécute à court terme. L'État ne confie sa souveraineté à des « partenaires » (dans l'hypothèse du partenariat entre agences sociales diversifiées) ou à des « contractants » (dans l'hypothèse de la privatisation de fonctions préventives) que pour un temps et des domaines limités, alors qu'il les gère lui-même pour l'éternité relative qui est la sienne. Le financement alternatif permettant le développement localisé de la prévention est, comme on le voit pour les contrats de sécurité, soumis aux aléas de la révisabilité et l'entretient dans un régime de précarité permanente.

Daniel Gilling (1994), traitant du partenariat dans le champ de la prévention, montre que a) la collaboration fait l'objet d'une demande qui n'est pas générale mais bien exclusivement pénale, b) que l'incertitude pesant sur la définition d'un concept aussi élastique que la prévention peut favoriser apparemment et empêcher fondamentalement un partenariat (il peut également forcer les partenaires à ruser...), c) que même des approches apparemment neutres de problèmes locaux documentés par les statistiques criminelles renforcent les perspectives de prévention situationnelle et dès lors la grille de lecture a-sociale des agents du système pénal dans le choix des solutions à ces problèmes localement définis. Les impératifs du demandeur de la collaboration restent déterminants, à la fois en raison de sa demande, de ses méthodes mais aussi du rapport de force entre les agences gouvernementales et pénales et les autres, tant en termes de légitimité, de définition d'objectifs qu'en termes de ressources (voir Pearson et al., 1992). En mangeant à tous les râteliers, en se laissant parcourir par toutes les options « raisonnables », l'action pénale préventive et répressive substituée à ses objectifs classiques, substantiels (c'est-à-dire politiquement discutables) et externes (le châtement des délinquants, leur réhabilitation, la protection de la société, l'élimination de la criminalité) une exigence managériale, téléologiquement neutre et endogène¹⁰.

L'escalade et la contre-productivité sont au menu du managérialisme. Ce dernier doit entretenir les meilleures relations avec le public : autrement dit, son apparente neutralité doit servir, dans un esprit d'économie, des innovations *qui ne peuvent pas paraître laxistes*. Le managérialisme n'est donc pas neutre, en ce qui concerne la quantité et le poids de pénalité distribuée, parce qu'il reste sensible aux demandes de sécurité, prétendument exprimées par le public, assurément (re)construites par des choix gestionnaires discutables.

¹⁰ L'expression « exigence endogène » renvoie à la distinction entre objectifs externes et internes du dispositif de pénalité. Par objectifs externes, j'entends les objectifs qui, poursuivis par le dispositif, sont entendus comme participant à une visée de politique générale concernant la société dans son ensemble. A l'opposé, l'internalisation des objectifs signifie une désaffectation de l'intérêt de la légitimation de l'action par les résultats sociaux de cette action (sur le bien-être de la population par exemple) au profit d'une évaluation limitée à l'optimisation du rapport inputs/outputs.

De plus, la stratégie managériale met « l'entreprise » en position d'innovation permanente et lui permet de toujours faire valoir une efficacité meilleure dès aujourd'hui ou pour demain. Ceci constitue une des raisons de la (re)montée en puissance de la prévention spécialisée dont la destination est aussi de réduire la charge des agences spécifiquement répressives. En quelque sorte, le pragmatisme met le système à l'abri factice des tensions ou des conflits philosophiques qui ont constitué jusqu'ici sa surprenante charpente. L'avantage du managérialisme (Lacey, 1994) est que personne ne peut rationnellement s'y opposer — il déconflitue la politique criminelle —, mais le revers de cette option est la création, à terme, d'un trou noir de la crédibilité : l'efficacité, la productivité et le consumérisme comme valeurs universelles creuses ne peuvent que produire de la contradiction interne entre les « résultats » des différentes agences du système pénal. Par exemple, l'efficacité au niveau policier contient l'optimisation de la performance des instruments d'enregistrement, et produit dès lors une augmentation de la délinquance enregistrée, contre-productive du point de vue de l'effectivité des agences du système intervenant ultérieurement et dépendantes de l'approvisionnement policier. D'où d'ailleurs une évolution plus problématique encore vers le traitement policier autonome de certaines infractions.

Le coût du changement permanent est enfin un coût *démocratique*. Le choix managérial est un choix politique et il est radical : il consiste à valoriser le droit à la sécurité, reposant sur le présupposé que celle-ci est mise en danger par la délinquance, et à s'éloigner chaque jour plus fort de ce que le regretté Alessandro Baratta appelait judicieusement la sécurité des droits (Baratta, 1999 et 2001). La gestion de la sécurité et des risques, telle que nous la connaissons, est apparemment indiscutable, sans alternative crédible ; pourtant, elle pourrait bien « vide(r) les principes démocratiques et sociaux de leur contenu » (van Swaaningen, 1996, 81, cité par Van Ouirive, 1999). L'expression d'une crainte clôturera cette contribution : crainte que, sous les apparences d'une démocratisation de la politique criminelle, s'avance la douce barbarie d'une modernisation aveugle (Le Goff, 1999).

REFERENCES

- BARATTA, A. (1999), 'Droits de l'homme et politique criminelle', *Déviance et Société*, vol. 23, 239-257.
- BARATTA, A. (2001), 'El concepto actual de seguridad en Europa', *Revista Catalana de Seguretat Publica*, num. 8, junio, 17-30.
- CARTUYVELS, Y., HEBBERECHT, P., (2001), 'La politique fédérale belge de sécurité et de prévention de la criminalité (1990-1999)', *Déviance et Société*, vol. 25, n° 4, 403-426.
- CARTUYVELS, Y., MARY, Ph. (2001), 'Justice de proximité ou proximité de la justice ? État des lieux en Belgique', in WYVEKENS, A. et FAGET, J., *La justice de proximité en Europe*, Ramonville-St-Agne, Eres.
- CARTUYVELS, Y. (1996), 'Insécurité et prévention en Belgique : les ambiguïtés d'un modèle « global-intégré » entre concertation partenariale et intégration verticale', *Déviance et Société*, vol. 20, n° 2, 153-171.
- CRAWFORD, A. (1995), Appeals to Community and Crime Prevention, *Crime, Law and Social Change*, 22, 97-126.
- DEVRESSE, M.-S., CAUCHIE, J.-F. (2000), 'Nouvelles politiques publiques belges sécuritaires et sociosanitaires en matière de toxicomanie : à la recherche d'une logique d'alliance...', *Criminologie*, vol. 33, n°2, 109-127.
- DUPREZ, D., HEBBERECHT, P. (dir.) (2001), 'Les politiques de sécurité et de prévention en Europe', *Déviance et Société*, vol. 25, n° 4.
- ENRIQUEZ, E. (1993), 'Les enjeux éthiques dans les organisations modernes', *Sociologie et Sociétés*, vol. 25, n° 1, 25-38.
- FREITAG, M. (entretien avec) (1996), 'Les savoirs scientifiques entre transcendance et instrumentalisation', *Anthropologie et Sociétés*, vol. 20, n°1, 167-186.
- FROMENT, J.-Ch. (2002), 'Las nuevas tecnologías de seguridad y la sociedad de control', *Revista Catalana de Seguretat Pública*, num. 10, junio, 25-39.
- GARLAND, D. (1996), 'The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Society', *British Journal of Criminology*, Vol. 36, n° 4, Autumn, 445-471.
- GARLAND, D. (1997), 'The Punitive Society: Penology, Criminology and the History of Present', *Edinburgh Law Review*, janvier, vol. 1, Issue 2, 180-199.
- GARLAND, D. (1998), 'Les contradictions de la "société punitive": le cas britannique', *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 124, septembre, 49-67.
- GAUDIN, J.-P. (1999), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.
- GILLING, D.J. (1994), 'Multi-Agency Crime Prevention : Some Barriers to Collaboration', *The Howard Journal of Criminal Justice*, vol. 33, n° 3, august, 246-257.
- GORIS, P. (2002), 'Geïntegreerde preventie : dualisering van onze samenleving versterkt of afgeremd?', *Orde Van de Dag*, n° 19, oktober, 7-22.
- HOOD, C. (1991), 'A Public Management for All Seasons?', *Public Administration*, 69, 3-19.
- JACOB, S., VARONE, F. (2002), *L'évaluation des politiques publiques. Six études de cas au niveau fédéral*, Courrier Hebdomadaire du CRISP, n° 1764-1765.
- JAMES, A., RAINE, J. (1998), *The New Politics of Criminal Justice*, London/New York, Longman.
- JONES, C. (1993), 'Auditing Criminal Justice', *Brit. Journ. of Criminology*, vol. 33, 187-202.
- KAMINSKI, D. (2002), 'Troubles de la pénalité et ordre managérial', *Recherches sociologiques*, vol. XXXIII, n° 1, 87-107.
- LACEY, N. (1994), 'Government as Manager, Citizen as Consumer : the Case of the Criminal Justice Act 1991', *Modern Law Review*, 57, 527-539.
- LE GOFF, J.-P. (1999), *La barbarie douce*, Paris, La Découverte.
- MCMAHON, M. (1996), 'La répression comme entreprise: quelques tendances récentes en matière de privatisation et de justice criminelle', *Déviance et Société*, vol. 20, n° 2, 103-118.
- MINCKE, C. (1998), 'Vers un nouveau type d'utilisation du ministère public. L'exemple de la médiation pénale et de la procédure accélérée', *Rev. Dr. Pén. Crim.*, n°6, 644-661.
- PEARSON, G., BLAGG, H., SMITH, D., SAMPSON, A., STUBBS, P. (1992), 'Crime, Community and Conflict : The Multi-Agency Approach', in DOWNES, D., (dir.), *Unravelling Criminal Justice*, London, Macmillan, 46-72.
- PIRES, A. P. (1995), 'Quelques obstacles à une mutation du droit pénal', *Revue Générale de Droit*, vol. 26, 133-154.
- POLLITT, C. (1990), *Managerialism and the Public Services*, Oxford, Blackwell, 1993.
- POULET, I. (1995), *Les nouvelles politiques de prévention*, Bruxelles, S.S.T.C.
- RAINE, J. W., WILLSON, M. J. (1997), 'Beyond Managerialism in Criminal Justice', *The Howard Journal of Criminal Justice*, vol. 36, n° 1, février, 80-95.
- ROBERT, P. (2002), 'L'évolution des politiques de sécurité', in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 42-52.

- RUMGAY, J., COWAN, S. (1998), 'Pitfalls and Prospects in Partnership : Probation Programmes for Substance Misusing Offenders', *The Howard Journal of Criminal Justice*, vol. 37, n° 2, mai, 124-136.
- RUTHERFORD, A. (1996), *Transforming Criminal Policy*, Winchester, Waterside Press, Criminal Policy Series, vol. 1.
- SHEPTYCKI, J.W.E. (1998), 'Policing, Postmodernism and Transnationalization', *British Journal of Criminology*, Vol. 38, n° 3, Summer, 485-503.
- SMEETS S., STREBELLE C. (2000), *La police de proximité en Belgique. Vers un nouveau modèle de gestion de l'ordre*, Bruxelles, Bruylant.
- SMEETS, S. (2000), 'Les nouveaux acteurs locaux de la sécurité publique. De la territorialisation des dispositifs policiers à la 'civilisation' de la fonction policière : les anciens et les nouveaux uniformes', *Rev. Dr. Pén. Crim.*, n°12, 1249-1266.
- TORNY, D. (1999), 'La traçabilité comme technique de gouvernement des hommes et des choses', *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°38, 157-183.
- VANCAMPENHOUDT, L. et al. (2000), *Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques*, Bruxelles, Labor.
- VAN DE VLOET, Y. (2002), Secrétariat Permanent à la Politique de Prévention (SPP), *Intervention à la commission Intérieur du Sénat*, 11 juin 2002.
- VAN OUYTRIVE, L. (1999), 'Criminalité : une vision prospective', *Rev. Dr. Pén. Crim.*, n°11, 1123-134.

LES CONCEPTIONS DE LA PERSONNE ET DE LA PRÉVENTION EN POLITIQUE COMPARÉE

par
ISABELLE POULET
sociologue et criminologue à SYNERGIE

INTRODUCTION

Au vu de ma position, un peu particulière dans cette assemblée, j'ai choisi de développer un point de vue « de politique comparée ». Développer le sujet qui va suivre me permet de relier différentes facettes de ma vie professionnelle : mon travail de recherche sur les contrats de sécurité et les politiques de prévention, mon travail actuel, à Synergie, plus proche des préoccupations pratiques des travailleurs sociaux de l'aide à la jeunesse.

Les politiques sécuritaires existent maintenant depuis dix ans. Elles ont suscité bien des débats autour de questions importantes : le motif sécuritaire sur-représenté, la question du financement (son origine, le déséquilibre entre les sommes allouées à la sécurité et celles qui sont consacrées à l'aide à la jeunesse), les empiètements de compétence du fédéral sur les matières communautaires, les problèmes éthiques et déontologiques associés au rapprochement de la police et du travail social, les modalités de la gestion communale de ces politiques dans certaines localités (impréparation, procédure de sélection des personnels, politisation des annonces de service et des évaluations...) et la mise sous tutelle politicienne du milieu associatif¹¹.

Aujourd'hui, ce colloque offre une occasion d'approfondir ce débat et j'ai voulu la saisir en proposant à la discussion un point particulier, un point parmi beaucoup d'autres possibles, mais qui, je crois, est loin d'être insignifiant.

Je voudrais que l'on examine quelles conceptions de la personne sous-tendent les politiques de prévention sécuritaires d'une part, la politique de prévention de l'aide à la jeunesse d'autre part, sachant qu'elles fondent, de façon largement implicite, les processus d'action mis en œuvre. Bref, il s'agit de se demander quelle est l'anthropologie sous-jacente à ces différentes politiques¹².

En principe, elles devraient être différentes, vu les options philosophiques différentes de ces politiques, souvent présentées comme « opposées » en tous points. Mais ne vaudrait-il pas mieux s'en assurer ?

Cette communication a comme but, non de fournir des réponses définitives (il faudrait tout un programme de recherche pour y aboutir), mais d'apporter quelques éléments de réflexion et d'amorcer, peut-être, une analyse plus approfondie des enjeux liés à de telles options philosophiques de base pour les actions de prévention.

I. LES POLITIQUES DE PREVENTION, DITES « SECURITAIRES »

Les préoccupations sécuritaires vont de pair avec la montée en puissance de l'idéologie politique néo-libérale, valorisant un État minimaliste dont les fonctions se recentrent sur « la loi et l'ordre » et laissant le plus possible les autres sphères de la vie socio-économique et culturelle à la régulation du marché. Une facette complémentaire du néo-libéralisme, particulièrement insidieuse, est sa conception de l'homme, tout droit issue de la « *Rational Action Theory* » de l'économie libérale, désormais appelée RAT dans ce texte.

Cette conception de l'homme n'est pas précisément exposée dans les textes qui organisent ces politiques. C'est une sorte de pré-supposé peu visible mais dont la mise en évidence est possible à partir d'une série d'observations et de constats convergents¹³.

— La prévention situationnelle, sous ses différentes formes, occupe une place privilégiée dans ces politiques de prévention et repose explicitement sur le schème RAT (Cornish et Clarke, 1986 ; Currie et Wilson, 1991).

— La prévention sociale y tient au contraire une place secondaire, notamment parce qu'exclue de tout financement fédéral. Mais, lorsque des actions exemplaires sont proposées à titre illustratif de la politique souhaitée¹⁴, elles portent elles aussi des traces de RAT.

¹¹ Ce débat n'est d'ailleurs pas clos. Il vient de resurgir à propos des modifications apportées par le Ministre de l'Intérieur de la Région Wallonne, Charles Michel, aux ex-PSI devenus actuellement les Plans ZEN de Proximité.

¹² Je ne connais pas d'exemple de débat, d'article où ce « sujet » ait été abordé.

¹³ Je me base principalement sur les sources suivantes : Poulet (1995) pour la période allant de 1990 à 1994 ; Hacourt, Lacroix, Tange (Poulet, dir.) (1999) ; Strebelle (Mary, dir.) (2000) pour la période allant de 1995 à 1999 ; Cartuyvels, Hebberecht (2001) pour la période la plus récente.

¹⁴ Voy. e. a. l'analyse de l'annexe C à la Note « Police et Sécurité » du ministère de l'Intérieur (1992), qui figure dans Poulet (1995, 47-48). Les projets phares proposés par le Secrétariat Permanent à la Politique de Prévention (Van Limbergen, Walgrave et Dekegel, 1996) sont du même acabit.

— On trouve également la RAT en arrière-plan des outils de management préconisés par les politiques pour la gestion et l'évaluation de ces dispositifs. La philosophie et les outils du management envahissent la sphère politique et la « RAT » se répand en politique au fur et à mesure des avancées de l'approche managériale.

— Enfin, la RAT s'est implantée en milieu favorable : « dans nos sociétés, l'utilitarisme fonctionne comme une sorte d'arrière-fond idéologique tacite contre lequel les autres théories doivent s'unir et de défendre » (Rawls, cité par Kymlicka, 1999, 17). C'est souvent la conception de base des hommes politiques, tous partis confondus. La « communalisation » des « nouvelles politiques de prévention » contribue à la diffusion de la conception de l'être humain que présuppose la RAT.

1. Le schème RAT

La RAT puise à différents courants philosophiques et techniques. Elle combine une forme d'individualisme, le calcul utilitariste de « l'homo oeconomicus » et le réductionnisme du positivisme instrumental.

A. L'individualisme

L'individualisme est une conception du monde qui 'valorise' l'individu au point d'en faire l'élément premier, le point de départ de toute représentation du monde. Les individus précèdent la société. Les « collectifs », la société, les institutions..., sont considérés comme seconds et produits par l'action des individus.

L'individu est perçu comme l'origine de ses motivations, désirs, « dispositions », il les porte en lui, dans son for intérieur et apparaît donc comme l'ultime source – et du même coup la cause – de ses actes. De là procède, non seulement une conception purement individuelle de la responsabilité, mais aussi le rabattement de la question du pouvoir sur le moment de la décision et un lien logique entre action et volonté individuelle.

L'individu libéral n'est pas défini par son insertion sociale ou culturelle : son « moi » préexiste à ses différents rôles et relations. L'idéal (kantien) d'autonomie survient lorsqu'il est capable de mettre à distance les caractéristiques de sa situation sociale et de les juger conformément aux exigences de la raison, ce qui implique qu'il puisse décider lui-même ce qu'il veut faire de son existence.

Ce principe d'autodétermination, fondement de la conception libérale classique d'une vie « bonne » (Kymlicka, 1999, 217-235), exige un État « neutre » qui respecte les choix et convictions de chacun, garantit les libertés civiques et individuelles, développe des politiques d'éducation de nature à éclairer l'individu et à lui permettre de juger lui-même des valeurs qui donnent un sens à son existence mais sans essayer d'influencer délibérément ses jugements quant à la valeur des diverses options possibles¹⁵.

Le souci libéral de respect de la vie privée doit se comprendre à partir de cette conception de l'individu. Toutes les préférences individuelles, sauf celles qui sont contraires à la loi, sont traitées avec un égal respect. Il n'y a pas d'évaluation publique de leur valeur respective.

Cette représentation de l'homme comme « être moral indépendant et autonome et ainsi (essentiellement), 'non social' » (Dumont, 1983, 84) est une des caractéristiques de l'idéologie moderne, si communément partagée qu'elle nous paraît naturelle.

On retrouve cette façon de voir dans tous les courants libéraux et humanistes. Elle prend toutefois une coloration particulière lorsqu'elle est couplée avec les deux autres caractéristiques de la RAT que sont le calcul utilitariste et le positivisme instrumental.

B. Le calcul utilitariste

Pour la tradition utilitariste (depuis Hume) l'action est, en général, la poursuite d'un avantage ou l'évitement d'une peine. La conception de départ jugée simpliste et trop basée sur les notions biologiques de plaisir/douleur¹⁶ a cédé la place, de nos jours, à une vision de l'utilité en termes de 'préférences'. Se pose alors le délicat problème de la mise en ordre de ces préférences soit sur le plan individuel (comment un même individu hiérarchise-t-il ses diverses préférences), soit au niveau interpersonnel (comment s'y prendre pour, dans un cadre institutionnel, en matière de politique publique par exemple, décider d'une politique qui maximise l'utilité du plus grand nombre).

Cette difficulté, déjà présente dans l'utilitarisme classique ne peut que s'exacerber dans le monde pluraliste et différencié dans lequel nous vivons actuellement, surtout si l'on y ajoute le souci de respecter scrupuleusement les convictions de chacun. Dans ce cadre, un travail sur la hiérarchisation des préférences devient impossible. L'utilitarisme trouve une voie de

¹⁵ Cette conception 'neutre' s'appréhende plus facilement lorsqu'on la contraste avec les positions « perfectionnistes » défendues par d'autres philosophies politiques : les Communitariens (Taylor, Rorty, Sandel) par exemple, qui veulent que les ressources publiques soient utilisées de façon à promouvoir et à défendre une gamme limitée de conceptions, définies au terme d'un processus politique de discussion ; de même, la philosophie marxiste, l'écologie politique et certains courants du féminisme défendent également des positions 'perfectionnistes'.

¹⁶ Bentham avait une conception hédoniste de l'utilité.

solution en se rabattant sur les aspects procéduraux de la logique et en procédant à un évidement du concept d'utilité, une sorte de « désubstantialisation » du référent du calcul utilitariste (Demeulenaere, 1996 ; Kymlicka, 1999).

On arrive ainsi à faire de l'utilitarisme une « simple procédure de décision » qui ne se préoccupe plus des fins et évacue le débat politique sur les valeurs.

C. Le positivisme instrumental

Le « positivisme instrumental » est une posture de recherche qui veut appliquer aux problèmes humains les critères épistémologiques et les méthodes scientifiques qui ont été mis au point dans les sciences de la nature. Pour y parvenir, il subordonne ses questions, ses objets et ses investigations aux aspects de la réalité qui sont accessibles aux techniques quantitatives.

On aboutit ainsi à un fétichisme des données quantitatives et des traitements statistiques, au rejet de toute référence aux valeurs et à l'éthique au nom d'une neutralité technicienne. Ce qui ne peut pas s'observer directement par les sens, ce qui ne peut se compter ou se mesurer est exclu de l'analyse et considéré comme trop spéculatif, ou pas assez objectif. Les partisans de cette posture veulent oublier que derrière les chiffres, il y a les choix qualitatifs qu'ils ont opérés pour découper les aspects de la réalité étudiée.

En limitant l'observation et l'analyse au processus qui relie les fins (données) et les moyens (choisis) par l'intermédiaire d'objectifs opérationnels quantifiables et mesurables, le positivisme instrumental contribue de façon significative à éviter de s'interroger sur les finalités¹⁷.

Lorsque la RAT reste confinée au domaine économique, son milieu d'émergence initial, cela ne pose peut-être pas trop de problèmes. Mais le recours à ce type d'expertise technique est utilisé massivement par les promoteurs des politiques sécuritaires et lorsque la vie politique tend à être conduite selon ce type de procédé, on aboutit à une conception apolitique de la société.

2. « Où cela nous conduit-il ? » ou les apories de la RAT

Parmi les problèmes que rencontre la RAT, il y a tout d'abord la manière dont, à partir de l'ontologie libérale de l'individu, on se pose le problème de l'ordre.

A. Le problème de l'ordre

Si l'on voit la société comme une simple juxtaposition d'individus qui lui préexistent, dotés chacun de leurs préférences et intérêts et si, comme dans certaines versions du libéralisme, ces individus sont aussi animés d'un esprit de concurrence et de compétition qui les transforment en « loups » pour leurs concitoyens, alors, le problème qui se pose est : comment faire coexister tous ces mondes particuliers ? Comment concilier tous ces intérêts divergents ?

Ce problème est commun aux différentes versions du libéralisme. Le fait de partir des individus, porteurs de représentations personnelles et privées, crée la tâche d'imaginer comment ils parviennent à se comprendre et à vivre ensemble.

On connaît la réponse des philosophes politiques libéraux à ce problème : c'est le pacte social de Hobbes, le contrat social de Rousseau, solutions auxquelles tentent ou prétendent succéder des versions plus modernes, renouvelées du libéralisme (de Rawls à Nozick en passant par Gauthier et Buchanan)¹⁸. L'ordre y est conçu comme une propriété émergente des multiples interactions individuelles.

Une politique de prévention libérale ne peut faire autrement que d'agir au niveau individuel puisque ce sont les individus qui sont les causes ultimes, l'origine des motivations à l'action, conforme ou délinquante. Le rôle constitutif de la culture, des idéologies et des positionnements sociaux ou bien lui échappe ou bien est envisagé avec beaucoup de réticences en raison des menaces que les interventions publiques font peser sur la vie privée et les capacités d'autodétermination des individus.

Cette façon de se représenter le problème de l'ordre social contraste avec la façon dont celui-ci se présente dans les approches non individualistes, notamment dans la sociologie de Bourdieu, qui a été choisie comme référent théorique de la politique de prévention dans l'aide à la jeunesse, on le verra plus loin.

La RAT, du fait qu'elle participe de cette philosophie individualiste, s'inscrit dans cette conception de l'ordre et donc aussi dans cette solution individualiste.

¹⁷ L'évaluation orientée vers les objectifs est l'exemple par excellence de ce raisonnement qui se focalise sur le rapport moyens – fins en partant des objectifs comme d'un donné indiscutable et indiscuté. Pour une analyse plus détaillée de ce mécanisme de négation du politique, voy. Poulet, 2000.

¹⁸ Pour une présentation très claire des philosophies libérales contemporaines, voy. Kymlicka (1999).

Les particularismes individuels sont aussi un problème pour la RAT bien qu'il se situe au niveau plus prosaïque d'une mise en ordre « technique » des préférences des citoyens en matière de sécurité. L'obsession pour les « données fiables »¹⁹, recueillies par des techniques de sondage, l'engouement pour les « modèles mathématiques »²⁰ qui « commandent » la décision politique trouvent ici leur sens. Il s'agit de recueillir les « besoins » ou « souhaits » individuels des gens comme s'il s'agissait de données brutes non construites. On s'en remet à la RAT pour « gouverner » de façon « scientifique » et celle-ci a besoin de telles « données » pour produire ses effets de neutralité technicienne.

B. Une 'moralité' intéressée et calculée

Le néo-libéralisme fait souvent appel à la RAT pour expliquer l'émergence de normes à partir de calculs individuels. Ces approches, appelées « théories de l'avantage mutuel », n'accordent aucun statut moral intrinsèque aux individus. La valeur (non morale) des individus dépend ou découle d'un « calcul des avantages mutuels » (ou calcul coûts – bénéfiques) et s'apprécie à partir des avantages ou des préjudices qu'ils peuvent occasionner.

Nous n'avons donc aucune obligation morale de respecter nos semblables, seulement un intérêt, dans certaines circonstances, face à certaines personnes, à adopter un comportement respectueux et à les traiter comme nous souhaiterions qu'ils nous traitent. Corollaire : personne ne jouit d'un droit inconditionnel à ses aptitudes, à ses possessions, à une part des ressources collectives s'il n'est pas capable de les défendre ou de les obtenir par lui-même. Les théories de l'avantage mutuel prétendent que tous les êtres humains ont cette capacité, puisqu'ils sont égaux devant la nature.

Les théories de l'avantage mutuel s'appuient, comme le libéralisme classique, sur une procédure contractuelle mais pour des raisons très différentes. Pour les 'classiques', le contrat social est une fiction qui met en scène l'égalité entre êtres humains en substituant une égalité morale à une inégalité physique ; pour les néo-libéraux, il n'existe pas d'obligations naturelles²¹ ou de source autonome d'exigences morales, donc pas non plus d'égalité morale derrière les inégalités physiques. L'« égalité » est à prendre non pas au sens moral, mais au sens factuel et avec un contenu particulier : « égale vulnérabilité à l'agression d'autrui ». Le contrat reflète fidèlement les différences de capacité de négociation (Kymlicka, 1999).

Pour des gens comme Buchanan, Gauthier et d'autres thuriféraires des théories de l'avantage mutuel (ou RAT), ce que les gens croient être des valeurs morales objectives ne sont en fait que les préférences subjectives des individus. Il s'en suit un relativisme moral extrême, où rien n'est naturellement « bon » ou « mauvais » dans les actions d'un individu même si elles portent préjudice à autrui. Il n'existe qu'une moralité intéressée, c'est-à-dire fondée sur la peur et le calcul des capacités de nuire des autres²². Notre « intérêt » à sceller un pacte de non-agression est fondé sur un calcul d'avantage mutuel et le contenu de ce pacte (ou convention) est un objet de négociation.

Exemple : les pauvres auraient intérêt à une certaine redistribution des richesses, mais les riches ont au contraire intérêt à protéger leurs propres ressources. Les pauvres ne disposant pas de suffisamment de pouvoir pour s'en emparer ou pour faire que le coût de cette protection excède les bénéfiques que les riches en retirent, ils ne l'obtiendront pas. Kymlicka explique (1999, 147) que la théorie de l'avantage mutuel débouche sur un système libertarien qui ne justifie aucun autre droit que le principe de la « propriété de soi » parce que « tout un chacun a intérêt à la 'propriété de soi' (c. à. d. à accepter de signer une convention qui préserve sa liberté d'action et empêche les autres de le contraindre à agir uniquement en faveur de l'avantage de quelqu'un d'autre) et peut la faire valider, tandis que ceux qui ont un intérêt à la redistribution n'ont pas les moyens de la faire accepter ».

C'est ainsi que la théorie de l'avantage mutuel explique l'émergence de normes de réciprocité : les individus peuvent être amenés à signer des conventions sur base d'un calcul de leur intérêt fondé sur la peur et l'estimation du pouvoir de contrainte dont ils disposent et dont les autres disposent. La quantité de pouvoir détenue par chacun devient la source d'un code « moral » qui remplace la moralité traditionnelle. On doit d'ailleurs mettre le mot « moral » entre guillemets car celui-ci est « engendré sous forme de contrainte rationnelle à partir des prémisses non morales du choix rationnel » (Gauthier, cité par Kymlicka).

Toutefois, l'existence du code n'est pas encore une garantie de son application car, bien que les conventions qui émergent de cette procédure accordent des droits aux différents individus, l'avantage d'obéir à telle ou telle convention dépendra encore des préférences et des capacités des individus concernés, de la capacité de pouvoir dont il dispose : ce qu'il peut offrir en échange ou bien ce qu'il peut exercer comme contrainte sur les autres...

¹⁹ L'exigence de « données quantitatives fiables » figure dans les notes politiques qui précèdent et organisent les « contrats de sécurité ». Les nouveaux services administratifs installés en appui de ces politiques - SGAP, SPPP - ainsi que tous les dispositifs de suivi et évaluation qui ont été mis en place sont censés contribuer à cet effort de production de données.

²⁰ Voy. Borakis, Poulet, Scaillon (1997).

²¹ La conception moderne du monde exclut l'idée traditionnelle selon laquelle les individus auraient un caractère moral intrinsèque, il s'agit là de la forme contemporaine de la contestation radicale que l'utilitarisme opposait autrefois à la religion, à la tradition, à toute 'transcendance'.

²² « ... bien que je ne commette aucun acte intrinsèquement immoral en portant préjudice à mon prochain, j'aurai tout de même intérêt à m'abstenir de le faire si chacun fait preuve de la même retenue à mon égard. Il est mutuellement avantageux de souscrire à un pacte de non-agression : cela nous évite de gaspiller des ressources dans la défense de notre personne et de notre propriété, et nous permet d'instaurer un état de coopération stable » (Kymlicka, 1999, 144).

On ne peut qu'être frappé par la coïncidence entre ces descriptions et les conduites de certains de nos concitoyens : « patrons voyous » etc. ! De même, on peut voir 'la loi de la rue' comme une version simplifiée de la conception libertarienne de la justice. Dont acte : les jeunes délinquants qui sont la cible officielle des politiques de prévention sécuritaires ont les mêmes références morales (en fait la même absence de référence morale) que beaucoup d'hommes d'affaires et de capitalistes sauvages. « A chacun selon sa capacité de nuire » : telle semble être leur devise.

Je n'affirmerais pas que les promoteurs de nos politiques de prévention sont des adeptes des théories de l'avantage mutuel. Il est possible que la RAT soit utilisée, chez nous, comme « une simple technique » de gestion et que nos ministres de l'Intérieur n'aient pas l'intention de promouvoir ce type de moralité fondée sur « le calcul de la capacité de nuire ». Il reste que la diffusion de cette rationalité calculatrice et l'introduction matérielle des outils de gestion qui font appel à elle introduisent, objectivement, dans notre monde vécu les « dispositions » et les « habitudes » de pensée et d'action qui contribuent à la diffusion de cette forme de rapport au monde.

Il est également évident que la neutralité des techniques n'est qu'une apparence trompeuse.

C. De la RAT au béhaviorisme

De la RAT au béhaviorisme, il n'y a qu'un pas, facile à franchir. J'ai lu un jour un article qui m'a beaucoup intriguée parce que l'auteur (Goldkamp, 1987) y « posait » une proximité indéniable, que je trouvais bizarre à l'époque, entre « RAT » et béhaviorisme.

Goldkamp montre comment, en partant de prémisses apparemment opposées, libre arbitre d'un côté, déterminisme total de l'autre, on peut défendre les mêmes mesures de prévention. Ce qui apparaît dans le modèle de l'homo oeconomicus comme le résultat d'un calcul utilitariste peut tout aussi bien être présenté, dans une perspective béhavioriste, comme le résultat d'une série de renforcements positifs ou négatifs. Entre les manipulations que l'on peut faire de certains aspects de l'environnement et le comportement que l'on peut observer à l'autre bout du processus, il y a une « boîte noire » : l'individu. On ne sait pas ce qu'il y a dans la boîte : un esprit qui raisonne sur ses coûts et ses bénéfices ou un cerveau, fait de neurones et de connexions brutes, qui réagit à des stimuli et calcule à la manière d'un computer ? Dans l'état actuel des recherches, on ne peut pas trancher en faveur de l'un ou l'autre modèle, conclut Goldkamp, mais est-ce si important puisque l'un et l'autre conduisent aux mêmes mesures de prévention situationnelles ?

Cet « éclectisme » disparaît et devient logique si l'on parvient à repérer l'influence exercée par les différents éléments constitutifs de la RAT.

De l'utilitarisme originel à la RAT, la boîte noire « individu » s'est évidée au fur et à mesure que la raison se formalise et devient une sorte d'épure. Tout ce qui reste de l'individu, c'est sa capacité de calcul. Ainsi s'explique, à mon avis, la proximité de la RAT avec le cerveau-machine des béhavioristes.

Les exigences propres du positivisme, qui limite les éléments admissibles dans le modèle au visible et à l'observable, viennent s'ajouter et contribuer à focaliser l'attention sur les comportements en bout de chaîne plutôt que sur le contenu de la boîte noire. Les seules « raisons » qui soient admises dans le modèle de l'homo oeconomicus, ce sont les raisons que connaît la science économique : le profit, l'argent, les biens de consommation... qui finissent par remplir le vide. On voit bien effectivement que dans un modèle de prévention intégrée organisé autour de la prévention situationnelle (Cornish et Clarke, 1986), ce sont ces motivations qui prennent toute la place.

Pour conclure cette première partie de mon exposé, consacré à la conception implicite de l'être humain qui sous-tend la RAT, je voudrais revenir sur les actions de prévention qui caractérisent cette politique.

3. Une politique de prévention fondée sur la RAT

L'approche situationnelle de la prévention ne nie pas que le crime soit 'causé' par des facteurs psychologiques et/ou sociaux, elle prétend seulement que les politiques publiques ont peu d'impact sur ces facteurs. Elle écarte dès lors l'idée que l'on puisse réduire la criminalité en améliorant les conditions sociales à partir de politiques de bien-être.

Les facteurs situationnels, facilement manipulables, deviennent le centre d'intérêt dominant. Il s'agit de rendre les occasions de commission d'infractions plus « coûteuses » : renforcement des cibles, augmentation du risque d'être pris par intensification de la surveillance sous diverses formes (policière, technique, 'de quartier', fonctionnelle).

Les mesures de prévention pénale interviennent également dans le calcul des coûts des différentes solutions envisagées pour rencontrer des besoins 'génériques', du point de vue de la science économique.

Comme l'exige le postulat de rationalité limitée qui sous-tend l'approche préventive situationnelle, la modélisation du processus à l'œuvre exige que l'on procède à une analyse détaillée des séquences de décision qui interviennent dans le choix de commettre un acte délinquant²³.

La prévention sociale intervient au niveau des facteurs d'arrière-plan qui influencent les expériences personnelles d'apprentissage, la formation des besoins, l'évaluation des solutions envisagées ainsi que les circonstances immédiates, situationnelles, de la décision de passage à l'acte. Lorsque des mesures sociales sont préconisées et mises en œuvre, elles sont reformulées et justifiées dans la logique de la RAT : par exemple, en termes d'encadrement et d'activités occupationnelles, d'acquisition de valeurs et d'attitudes morales plus conformes via des campagnes d'information et des projets de sensibilisation, d'apprentissage de capacités de vues à long terme et d'entraînement à la planification²⁴, d'acquisition d'une image de soi « positive »²⁵... et conforme aux standards moraux ; ou encore d'accès à des moyens conformes de satisfaire les besoins « naturels » d'argent, de reconnaissance sociale, de sociabilité et de sensations fortes²⁶.

On voit ainsi que les projets de *prévention sociale* du milieu associatif *hors contrat de sécurité* sont parfaitement compatibles avec une approche de prévention situationnelle. Ils peuvent même en constituer une pièce complémentaire, qu'ils le veuillent ou non. Leurs dispositifs institutionnels et méthodologiques vont d'ailleurs (au moins jusqu'à un certain point) dans le sens d'un rapprochement avec la théorie de l'action rationnelle. La philosophie de l'acteur qui sous-tend le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse se prêterait facilement à une interprétation en termes de RAT. On y accorde certes une importance cruciale à la rationalité critique, ce qui n'est vraiment pas le cas dans la conception instrumentale de la rationalité. Mais il semble qu'il faille rester très attentifs à ne pas se laisser coloniser par la RAT.

II. LA PREVENTION DANS L'AIDE A LA JEUNESSE

Dans l'aide à la jeunesse au contraire on promeut depuis 1998 une conception de la prévention fondée sur la théorie sociologique de Bourdieu.

D'un point de vue stratégique, la mobilisation de cette ressource apparaît comme une 'bonne idée' pour contrer la RAT par une conception toute différente, réputée même relativement déterministe. Sur un plan plus pratique, quant à sa capacité à inspirer des pratiques de prévention spécifiques dans le champ du travail social, il est moins sûr que l'on soit déjà parvenu à quelque chose de consistant et de significatif.

Il y a différentes interprétations de cette théorie, les praticiens les connaissent peu. Si je pouvais, à l'occasion de cette communication, contribuer à clarifier en quoi cette inspiration peut être utile, mais aussi quelles sont ses limites, j'éprouverais peut-être une certaine satisfaction.

Commençons par résumer brièvement le contenu de cette approche de la prévention et soulignons les traces de la sociologie de Bourdieu que l'on peut y trouver.

1. Tenter d'enrayer la « loi de reproduction de la violence »

En septembre 1998, le CCAJ (Conseil Communautaire de l'Aide à la Jeunesse) émettait un avis sur la prévention générale²⁷, avis préparé par une commission du CCAJ dans le prolongement d'une étude réalisée par Fastrès et Blairon (1997). Ensuite, une brochure et une vidéocassette ont été éditées et diffusées par la Direction de l'aide à la jeunesse afin de faire connaître ce concept auprès des acteurs de prévention du secteur. Elles furent notamment distribuées à chacun des membres des nouveaux CAAJ (Conseil d'Arrondissement de l'Aide à la Jeunesse) installés en début d'année 2002.

Après avoir constaté « un déficit de clarification » de la notion de prévention dans le décret de 1991, le texte affirme un souci d'« améliorer les définitions existantes » en proposant une formulation « propre au secteur », « énoncée de manière affirmative »²⁸.

²³ Cornish et Clarke (1986) proposent une modélisation particulièrement claire de cet enchaînement de décisions 'locales' via une suite de 4 schémas qui traitent successivement : (1) des facteurs qui interviennent dans la décision de '*commencer*' (acquiescer et adhérer au projet de commettre un acte délinquant) ; (2) du raisonnement que se tient le sujet au moment où il '*passse à l'acte*' (schéma de '*l'événement*'), (3) des différents facteurs qui interviennent dans sa décision de '*continuer*' son engagement dans une carrière délinquante ; (4) des facteurs qui peuvent ou doivent intervenir pour qu'il décide de '*mettre fin*' à cet engagement ou, alternativement, de '*se reconverter*' dans une autre forme de délinquance (amorçage d'une explication du 'déplacement' possible d'un type d'acte délinquant vers un autre plus facile ou moins coûteux). J'ai analysé en détails ce modèle de « prévention intégrée » dans le rapport d'évaluation des contrats de sécurité, réalisé par Synergie en 1999 (Hacourt et al., 1999, 220-252).

²⁴ Comme dans la 'pédagogie du projet', méthode d'intervention pédagogique particulièrement prégnante dans le milieu associatif.

²⁵ Comme certains exemples d'actions innovantes proposées par les politiques d'intégration et de cohabitation de la Région de Bruxelles-Capitale.

²⁶ On peut penser aux initiatives des missions locales en faveur de la formation et de l'accès à l'emploi, aux projets associatifs qui permettent la pratique de certains sports à risques comme l'escalade, la voile...

²⁷ Avis n° 50.

²⁸ Toutes les citations sont extraites de la brochure « La prévention dans l'aide à la jeunesse. Résultats des travaux du Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse », éditée par le Ministère de la Communauté française.

Partant d'un constat selon lequel « ceux (individus ou groupes) qui ont été exposés pendant leur jeunesse à de multiples violences sont souvent conduits à reproduire cette violence en l'exerçant contre eux-mêmes ou contre les autres », l'objet de la prévention « aide à la jeunesse » consistera à « tenter d'enrayer cette 'loi de reproduction' de la violence » (DGAJ, 6).

Il s'agira de s'attaquer aux mécanismes qui permettent ou favorisent une telle reproduction. La pensée de Pierre Bourdieu intervient pour « comprendre comment de tels mécanismes peuvent se mettre en œuvre ».

— « Une fraction importante de la population est soumise à une violence structurelle énorme, économique et sociale : privation d'emploi, désaffiliations diverses, destruction progressive des différents filets de sécurité mis en place par la solidarité collective et publique, etc. ».

— « Cette violence structurelle est relayée 'activement' par une multitude de micro-violences qui s'exercent au quotidien et échappent le plus souvent aux regards comme aux sanctions (d'où l'image de 'violences invisibles') : violences intra-familiales, violences institutionnelles, relationnelles et symboliques... ».

— « Les effets de ces violences invisibles sur les personnes et groupes moins favorisés sont considérables... tels que leurs victimes ne voient pas d'autre issue que de déployer à leur tour des comportements violents, souvent de manière inopportune ou répréhensible : aux violences 'invisibles', répondent alors des violences visibles 'visiblement répréhensibles' » (DGAJ, 7).

La prévention dans l'aide à la jeunesse se fixe alors comme double objet :

— de « réduire *la quantité globale de violence qui échappe aux regards et aux sanctions* (...) qui est, en dernière analyse, le produit de la 'violence inerte', des structures économiques et des mécanismes sociaux relayés par la violence active des hommes » ;

— « d'éviter que les réactions à cette violence globale ne se *'traduisent' en réactions inopportunes*, aptes par exemple à se retourner contre leurs protagonistes ».

C'est de la prévention générale, poursuit le texte, puisque les mécanismes décrits concernent tous les domaines de la vie sociale et personnelle et des acteurs tout différents : personnes privées, groupes, institutions de secteurs variés.

2. Les points forts de cette position : le contre-pied de la RAT

A. L'affirmation d'une causalité structurelle et sociale

Cette approche de la prévention s'écarte radicalement d'une explication individuelle en soulignant d'emblée une causalité structurelle et en dénonçant la violence sociale subie par beaucoup d'usagers de l'aide à la jeunesse.

En soulignant le caractère social des problèmes visés et de leur explication, en établissant des liens entre prévention et société et en faisant appel à la sociologie pour éclairer les mécanismes producteurs du problème et les enjeux sous-jacents (ce qui est une démarche somme toute encore trop rare !), on a là une prise de position démarquée des politiques sécuritaires : une autre épaisseur donnée à la sécurité et à la responsabilité.

En faisant appel à la sociologie de Bourdieu, les auteurs de l'avis entendaient bien « expliquer des faits sociaux par des faits sociaux » et affirmer la responsabilité de la société.

B. Un « sujet » social de part en part

Faire appel à Bourdieu implique d'accepter au moins tacitement la conception de la personne, qui sous-tend ses analyses. Je ne suis pas tout à fait sûre que ce soit le cas²⁹, c'est pourquoi je pense qu'il est nécessaire de préciser quelque peu ici cette conception et en quoi elle s'oppose radicalement à l'homo oeconomicus.

A la différence de la conception abstraite et universaliste – hors de l'histoire et de la société – de l'homo oeconomicus de la RAT, l'« agent » bourdieusien est un être social de part en part. Le terme même d'« agent » a été choisi pour rompre avec les « naïvetés bien pensantes de l'humanisme personnaliste » (Bourdieu, 1997, 51) et pour bien marquer le caractère social de part en part de l'être qui habite l'individu biologique. Le « sujet » est un cas limite qui n'arrive (jamais en réalité) que si l'agent, par un travail constant et méthodique d'analyse et de réflexivité, parvient à maîtriser consciemment la relation qu'il entretient avec ses « dispositions » (Bourdieu, 1992).

²⁹ Je crois en effet que la conception de l'« agent » que Bourdieu défend dans ses analyses est assez différente, voire opposée, à la représentation humaniste et subjectiviste que beaucoup de travailleurs sociaux ont du « sujet ».

L'habitus, concept central de la sociologie de Bourdieu, est ce « système socialement constitué de dispositions à agir, à la fois structuré et structurant acquis par la pratique et constamment orienté vers des fonctions pratiques » qui fait le lien entre l'agent et son ancrage social et culturel (Bourdieu et Wacquant, 1992, 97).

C'est un rapport au monde, que l'on acquiert à partir de la position que l'on occupe dans un espace social complexe et par la pratique, à l'intersection d'une position dans un espace social et dans un champ de pratiques et d'une trajectoire, également sociale, qui vient singulariser un habitus de classe.

Bourdieu explique qu'il veut, par là, « échapper à la fois à la philosophie du sujet mais sans sacrifier l'agent, et à la philosophie de la structure, mais sans renoncer à prendre en compte des effets qu'elle exerce sur l'agent et à travers lui. » (1992, 97) Le concept d' « habitus » est à rapprocher des « habitudes » moyennant quelques nuances et explications. Rapprochement, au sens où il s'agit de savoir faire et de savoir être pratiques que l'on accomplit sans y penser : l'habitus est une connaissance en pratique, largement implicite, dont une partie seulement peut être verbalisée. Nuances parce que l'habitus est un rapport créatif au monde contrairement à la connotation du mot « habitudes ». Bourdieu s'est insurgé à plusieurs reprises contre les interprétations mécanistes et déterministes que certains ont fait de ce concept.

Bourdieu utilise abondamment des termes empruntés à la sphère économique, comme « intérêt », « capital », « stratégie », « investissement »... etc., mais tous ces mots ont une autre signification que dans la théorie économique³⁰. Les « intérêts » des agents sont à la fois présumés et produits par le fonctionnement de champs historiques délimités. Ce sont des « motivations » qui donnent un sens à l'existence mais dont les enjeux sont fournis par les règles de fonctionnement du champ (le jeu spécifique au champ).

Il s'agit toujours d'intérêts spécifiques, constitués historiquement et socialement, qui ne peuvent être connus que par l'analyse des jeux sociaux (les champs et leurs enjeux) et des 'habitus' qu'ils ont engendrés, et non déduits a priori d'une conception fictive de l'homme empruntée à la sphère économique et transposée telle quelle à tous les autres domaines de la vie, comme c'est le cas avec la RAT. Par exemple : les intérêts typiquement reconnus par la RAT – l'argent, le profit, les biens de consommations... – sont les intérêts matériels dont se préoccupe typiquement la sphère économique et qui correspondent à l'« illusion » propre à ce champ de pratique.

Bourdieu ne nie donc pas l'existence de l'habitus RAT. Il prétend que cet habitus est propre à un champ spécifique, l'économie, et qu'il exige des conditions particulières pour être opérant. Il est aussi le produit de l'histoire et non, comme le présume la RAT, un a priori valable pour l'humanité tout entière. Cette anthropologie est-elle compatible avec la philosophie de l'aide à la jeunesse ?

Dans la philosophie de l'aide à la jeunesse, le « sujet » occupe une place de choix. Il doit être actif, créateur, sujet de sa vie... même s'il rencontre des circonstances défavorables, même s'il est victime de violences structurelles.

La Commission ne pouvait pas renier ce « sujet ». Dans son avis n° 50, le CCAJ prend soin de ne pas faire des individus de pures victimes du système. Il affirme le « pouvoir relatif du sujet à être le créateur au moins partiel de son existence », son droit à l'autodétermination, contre tout ce qui est perçu comme une réduction du sujet au statut d'objet : objet stigmatisé des interventions correctrices et des sanctions répressives (des politiques sécuritaires), cible des logiques publicitaires (de l'économie néo-libérale).

On a un peu l'impression d'un « grand écart » entre ces affirmations et la conception de l'agent dans la sociologie de Bourdieu. L'évocation d'une « politique du sujet » que soutiendrait un « engagement public » est sans doute une prise de position importante et un point d'ancrage intéressant, mais la réflexion s'arrête un peu trop vite.

3. « Où cela nous conduit-il ? » ou les difficultés qui subsistent

A. La notion de « violences invisibles »

En tant qu'objet de prévention, une première difficulté tient à l'invisibilité de l'objet. Il est difficile de lutter contre un phénomène invisible, il faut en détecter la présence à partir d'indices de surface dont on ne peut identifier le sens qu'en mobilisant une grille de perception et d'analyse adéquate. Cette grille est elle-même, c'est la deuxième difficulté, relativement difficile à manier parce qu'elle nous impose d'opérer un décalage difficile avec nos catégories habituelles de perception et de pensée.

L'image des « violences invisibles » fait référence aux concepts de « violence symbolique » et de « violence institutionnelle » de Bourdieu et à sa théorie de la domination sociale. La « violence symbolique », c'est l'ensemble des catégories de perception et de pensée, le système de représentations, les structures cognitives, les dispositions linguistiques et corporelles que nous mobilisons continuellement pour donner sens à notre expérience, pour vivre et agir dans un espace social, pour parler de notre vécu et de nos relations aux autres.

³⁰ Il a voulu, dit-il, contrer la vision idéaliste du « désintéressement » associé aux activités intellectuelles et artistiques, et souligner la « motivation » qui anime normalement les agents dans leur participation aux jeux sociaux dans lesquels ils sont pris, leur « non-indifférence ».

La violence symbolique est « cette forme de violence qui s'exerce sur un agent social avec sa complicité » (Bourdieu, Wacquant, 1992, 142). Elle agit sans que cet agent s'en rende compte, parce qu'elle repose sur un ensemble de présupposés fondamentaux, pré-réflexifs, qui nous font prendre le monde comme un donné naturel, un « ordre des choses »³¹. « Avec sa complicité » veut dire aussi qu'en utilisant ces catégories, structures de perception et de pensée, l'agent contribue lui-même à les faire exister, à les reproduire et à reconstituer les rapports de pouvoir qu'elles traduisent. Et c'est évidemment là tout l'efficace de cette forme de domination en même temps que la difficulté de la défaire.

La violence symbolique s'exerce de façon privilégiée par le langage, mais pas uniquement. A côté, ou en-deçà, du pouvoir des mots, pouvoir de nomination qui s'appuie toujours sur des éléments extérieurs (violence institutionnelle), il y a aussi les croyances, les postures corporelles, les façons de parler, les usages sociaux de la culture... qui constituent ensemble des instruments de domination symbolique contribuant à la domination sociale. Bourdieu a beaucoup insisté sur le langage comme instrument et support de rapports de pouvoir et sur le fait que tout échange linguistique met en jeu un réseau complexe de rapports de force et de relations d'autorité qui, bien qu'invisible dans l'échange, est reconnu par les interlocuteurs et fait l'efficacité de la communication³².

La « violence institutionnelle » n'est autre que la violence symbolique renforcée par tous ces appuis extérieurs : organisation sociale de l'espace et du temps, titres et compétences reconnus institutionnellement par des diplômes, division du travail conforme à des règlements... C'est la traduction des catégories du pouvoir symbolique dans « l'ordre des choses », dans les institutions, les services, les organisations, les règlements, les sanctions possibles... tous ces éléments extérieurs aux discours et aux corps qui donnent aux mots leur force et leur efficacité, aux individus (par exemple) leur autorité.

La violence symbolique appuyée sur la violence institutionnelle est partout. C'est presque un synonyme de la domination sociale, en tout cas un moyen indispensable à la domination sociale. Elle s'exerce aussi bien sur les dominants que sur les dominés. Bourdieu a souligné à différentes reprises la dimension paradoxale de la domination symbolique, en ce sens que le dominant est lui-même dominé par sa domination.

Il est difficile de lutter contre ou de prévenir une telle forme de violence qui se confond, pour ainsi dire, avec la domination sociale. La prévention de la domination sociale est-elle possible ? Peut-on envisager une société qui ne soit pas structurée selon une forme ou l'autre de domination sociale ?

B. Deux façons (au moins) de comprendre Bourdieu

La pensée de P. Bourdieu est souvent associée à une sociologie de la reproduction et au primat du collectif sur l'individuel. Les lectures les plus courantes de son œuvre s'attachent à mettre en évidence la façon dont les structures collectives produisent un système de positions sociales qui commandent, ou au moins conditionnent fortement (via les « habitus »), les conduites des individus, leurs goûts, leurs aspirations, leurs raisons d'agir, leurs stratégies et leurs accomplissements. Ces présentations débouchent couramment sur une lecture fonctionnaliste de Bourdieu où les dispositions sociales incorporées et intériorisées par les individus à partir de leur position sociale ont comme effet principal, comme fonction, de reproduire la structure de classe, d'accorder, d'une façon qui apparaît comme spontanée, les pratiques individuelles aux intérêts de la classe dominante et de produire par leur apparence naturelle et spontanée l'effet de légitimation qui parfait la reproduction sociale. Le concept de violence symbolique rend compte de ce processus de légitimation.

Qu'elle soit appréciée positivement ou négativement, cette interprétation a la particularité de ne retenir de Bourdieu que la part de son travail qui insiste sur les conditionnements sociaux et met en lumière les déterminations externes. « C'est une des pentes des écrits de Bourdieu », écrit Corcuff (2001) mais à côté de cette « critique de l'unique au nom du collectif », il y a poursuivi-il, un autre thème à découvrir chez Bourdieu. C'est « l'appel à une nouvelle alliance entre l'individualité et le collectif » à travers les distinctions qu'il fait entre « habitus de classe » et « habitus individuels » et à travers le concept de « trajectoires sociales » comme succession d'expériences particulières qui viennent moduler l'habitus collectif et rendre chaque agent différent de tous les autres agents de sa classe et de son époque. La notion d'habitus permet alors de « penser une singularité individuelle nourrie de contraintes et de ressources collectives » (Corcuff, 2001, 108).

Corcuff nous invite donc à cesser de ressasser les bonnes et mauvaises raisons que l'on a d'être pour ou contre Bourdieu pour explorer plutôt où nous conduit son concept d'habitus : ce qu'il permet de penser et ses limites, pour nous montrer dans quelle direction il faut chercher. Ainsi, il considère pour sa part que Bourdieu parvient relativement bien, avec son « habitus », à rendre compte de la manière dont un individu est ancré dans une époque socio-historique, de la part de contraintes, de capacités et de compétences sociales qu'une personne doit à son ou ses milieux d'appartenance ; que par contre l'habitus donne une représentation trop unifiée et trop permanente de l'identité. Il nous faut donc poursuivre le travail en nous tournant vers d'autres « ressources sociologiques », que je ne développerai évidemment pas ici.

³¹ Elle est « méconnaissance » parce qu'elle est « fondée sur l'ajustement inconscient des structures subjectives aux structures objectives »... parce que nous appliquons au monde social dans lequel nous vivons des structures cognitives qui sont issues des structures mêmes de ce monde, que nous prenons dès lors comme un monde « naturel » (Bourdieu et Wacquant, 1992, 143).

³² Un exemple, inspiré d'un commentaire critique de Bourdieu à l'égard de la théorie des « speech acts » d'Austin, permettra de faire comprendre en quoi consistent ces appuis extérieurs : si un président de la république ou un ministre prononce la phrase suivante au cours d'une cérémonie officielle : « Je nomme ce navire le Queen Elizabeth », son discours aura une toute autre efficacité que si c'est un clochard qui prononce la même phrase.

CONCLUSION

De différentes conceptions de la personne et de la société – cela va de pair –, découlent différentes compréhensions du lien social et de la prévention. Je n'ai pas beaucoup développé ce dernier point, faute de place, surtout en ce qui concerne les formes de prévention qui pourraient s'inspirer des analyses de Bourdieu. Je laisse ce travail pour une autre occasion.

En introduction de cette communication, je disais que je voulais ouvrir des pistes de réflexion, je ne regrette dès lors pas trop cette fin un peu abrupte de mon analyse. Elle trouvera peut-être des prolongements cet après-midi dans l'atelier qui sera consacré à la prévention en matière de jeunesse. Je me contenterai donc ici de mettre en exergue trois points sur lesquels j'aimerais attirer l'attention. Le risque d'envahissement par la RAT me paraît réel et, personnellement, j'aimerais inviter les travailleurs sociaux quels qu'ils soient à exercer leur vigilance à son égard. Veiller à la maintenir dans sa zone de pertinence, ne pas se faire coloniser et être particulièrement attentifs à ne pas l'importer dans les outils et pratiques du travail social ou socio-éducatif me paraissent constituer des enjeux importants.

La référence (récente) à Bourdieu dans l'aide à la jeunesse en Communauté française, si elle était vraiment prise au sérieux, me semble pouvoir alimenter bien des réflexions et des discussions, des pratiques aussi je l'espère, même si celles-ci sont loin d'être évidentes. A quel point cette inspiration heurte-t-elle l'humanisme et le subjectivisme assez habituels dans les milieux du travail social ? A quel point pourra-t-elle informer des pratiques critiques de prévention ?

Il me semble qu'une telle politique de prévention ne peut pas faire l'économie d'une analyse critique de ses propres pratiques et implique aussi des liens étroits avec des pratiques de travail social collectives et communautaires (avec mobilisation des usagers et interpellations politiques) pour lutter au moins contre l'oppression sociale à défaut de pouvoir supprimer la domination sociale.

REFERENCES

- BOURDIEU, P. (1980), *Le sens pratique*, Paris, Minuit.
- BOURDIEU, P. avec WACQUANT L. (1992), *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Paris, Seuil.
- BOURDIEU, P. (dir.) (1993), *La misère du monde*, Paris, Seuil.
- BOURDIEU, P. (1997), *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, coll. Liber.
- BORAKIS, Z., POULET, I., SCAILLON, V. (POULET, I. dir.) (1997), *Etude relative à la répartition des fonds en matière de contrats de sécurité et de société*, Etude réalisée pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale, Cabinet du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, C. Picqué.
- CARTUYVELS, Y., HEBBERECHT, P. (2001), 'La politique fédérale belge de sécurité et de prévention de la criminalité (1990-1999)', *Déviance et société*, vol. 25, n°4, 403-426.
- CORCUFF, P. (2001, 'Le collectif au défi du singulier : en partant de l'habitus', in LAHIRE B. (dir.) (2001), *Le travail sociologique de Pierre Bourdieu. Dettes et critiques*, Paris, La découverte/Poche.
- CORNISH, D.B., CLARKE, R.V. (1986), 'Situational prevention, displacement of crime and Rational Choice Theory', in HEAL K, LAYCOCK G. (1986), *Situational crime prevention : from theory into practice*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1-16.
- CURRIE, E., WILSON, J.Q. (1991), 'The politics of crime : the american experience', in STENSON, K., COWELL, D. (eds.) (1991), *The politics of crime control*, Sage, 33-61.
- DEMEULENAERE, P. (1996), *Homo oeconomicus. Enquête sur la constitution d'un paradigme*, Paris, PUF.
- DUMON, T L. (1983), *Essais sur l'individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*, Paris, Seuil, Points Essais.
- FASTRES, J. et BLAIRON, J (1997), *La prévention dans l'aide à la jeunesse, un concept en déperdition ?* Bruxelles, Ministère de la Communauté Française, Direction Générale de l'Aide à la Jeunesse.
- GOLDKAMP, J.S. (1987), 'Rational Choice and Determinism', in GOTTFREDSON, M.R., HIRSCH, I T. (Eds.), *Positive Criminology*, Sage, 125-137.
- HACOURT, G., LACROIX, J., TANGE, C. (POULET, I., dir.) (1999), *Evaluation des contrats de sécurité et de société bruxellois, Rapport final*, Recherche réalisée pour le Ministère de l'Intérieur, PGR, Bruxelles, Synergie a.s.b.l.
- KYMLICKA, W. (1999), *Les théories de la justice. Une introduction*, Paris, La Découverte.
- MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE, *La prévention dans l'aide à la jeunesse. Résultats des travaux du Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse*, Direction Générale de l'Aide à la Jeunesse.
- POULET, I. (1995), *Les nouvelles politiques de prévention. Une nouvelle forme d'action publique ?*, Bruxelles, S.S.T.C.
- POULET, I. (2000), 'Modèles et approches de l'évaluation', in *Les Ateliers de la prévention/Workshops preventie. Actes/Congresboek*, Congrès national – Nationaal congres, Charleroi, Ville de Charleroi, Stad Antwerpen et C.I.F.O.P., 247-274.
- STREBELLE, C. (MARY P.) (2000), *Les contrats de sécurité. Bilan de la politique de contrats de sécurité sur base des évaluations scientifiques des contrats de sécurité des Régions bruxelloise et wallonne. Rapport final*, Recherche réalisée pour le Ministère de l'Intérieur, PGR, Bruxelles, Ecole des Sciences criminologiques, ULB.
- VAN LIMBERGEN, K., WALGRAVE, S., DEKEGEL, I. (1996), *Pratiques d'avenir/Veelbelovende preventie. La prévention du crime en Belgique. 10 exemples/Belgische criminaliteitspreventie. 10 voorbeelden*, Bruxelles, Ministère de l'Intérieur, VSPP.

La prévention policière

FORTUNES ET MISERES DE LA PREVENTION POLICIERE

par
CARROL TANGE
Chercheur au Centre de recherches criminologiques
Université Libre de Bruxelles

Aujourd'hui, nous affrontons les décisions
ainsi que nous affrontons un ennemi.
Frank Herbert, *Les enfants de Dune*

INTRODUCTION : DE VAGUES NOTIONS POUR UNE POLITIQUE QUI SE CHERCHE

Parler de « prévention », « policière » de surcroît, c'est prendre le risque de s'enfoncer dans des sables mouvants. Des notions volatiles qui relèvent à la fois d'usages spécialisés et d'un usage courant tendent à n'exister qu'au travers de typologies et distinctions binaires chargées de les spécifier. En l'occurrence, police et prévention ont souvent été mobilisées afin de se caractériser l'une l'autre et même de se « stabiliser ». Dans les réflexions de la doctrine juridique distinguant la police administrative de la police judiciaire, par exemple, la notion de prévention a longtemps caractérisé la première alors que la répression marquait la deuxième (Warlier, 1986). Inversement, la notion de police est depuis l'avènement de la politique fédérale de prévention dans les années 1980 souvent utilisée afin de préciser celle de prévention, notion dont on a déjà souligné l'absence de limites (De Fraene, 1998).

Prenant ici pour point de départ la prévention attribuable aux acteurs institutionnels policiers, nous accorderons une place tout aussi cruciale à la « cible » de cette prévention. Qu'il s'agisse d'infractions, de criminalité ou de délinquance, d'une part, ou de troubles de l'ordre public, de nuisances et d'incivilités, d'autre part, nous verrons en quoi il nous semble que le champ de la prévention, qualifiée de policière en particulier, est le théâtre d'un recouvrement progressif de ces phénomènes sous le registre du « problème de sécurité ».

Mais avant d'y arriver, il conviendra de rappeler à quel point la prévention est susceptible, notamment dans le chef de nombreux policiers, de jouer dans divers registres comme celui de « social » avec lequel il est parfois confondu. Evidence et caractère vague de la notion vont ainsi souvent de pair, nécessitant de bien approcher discours et pratiques de manière distincte. A l'aide du corpus de la recherche belge de ce dernier quart de siècle, nous reviendrons donc dans un premier temps sur la politique en matière de prévention en ce qu'elle concerne la police. Ensuite, plus particulièrement sur base des études empiriques en Belgique, nous verrons dans quelle mesure les principes énoncés en matière de prévention policière recouvrent les pratiques quotidiennes de la police.

Pour commencer, l'examen des discours politiques concernant la prévention policière se fera en envisageant successivement la prévention comme englobant le travail de police puis comme spécifiquement policière. Ce sera notamment l'occasion de voir en quoi l'acteur policier d'avant la réforme n'est pas resté inactif sur ce plan conceptuel traversé de notions en tension telles que prévention, répression, proactivité ou même social. Événement politique non négligeable, le changement de gouvernement de 1999, s'accompagnant pour la police de la mise en œuvre d'une réforme historique, fera l'objet d'un examen en termes de rupture et de continuité par rapport à la politique de prévention jusqu'alors développée.

I. INTEGRATION DE LA PREVENTION DE LA CRIMINALITE EN BELGIQUE : QUELLE PLACE POUR LA POLICE ?

1. Émergence d'une politique de prévention administrative intégrée de la criminalité

Sans revenir sur le contexte socio-politique du tournant des années 1970-80, on notera cependant que les années 1980 sont marquées par la reconnaissance explicite des limites des moyens d'action de la police, notamment en matière de prévention. Parallèlement à l'accent mis sur l'importance de cette dernière, la politique gouvernementale souligne le rôle des autorités locales via l'emploi des termes de « prévention administrative intégrée de la criminalité au niveau local » (Synergie, 1995). S'élabore ainsi, notamment à l'aide de recherches financées par le ministère de l'Intérieur dès 1985³³, une politique de prévention, englobant la police ainsi que d'autres acteurs sociétaux, chargée de s'attaquer aux causes de la petite criminalité (qui échappent à la police).

En 1985, l'arrêté royal créant un conseil supérieur et des commissions provinciales de prévention de la criminalité expose les lignes directrices de cette approche censée intégrer les initiatives policières sous la férule des autorités locales. Dans le rapport au Roi, le gouvernement souligne que « *la prévention se justifie par l'évolution de la société et de la criminalité qui l'accompagne. Elle s'inscrit dans le cadre de la police administrative générale dont elle constitue une préoccupation majeure et immédiate : prendre en considération les rapports humains de manière à éviter la commission d'infractions* ». On trouve dans ce texte la reconduction des tensions avec les autorités judiciaires dans la mesure où, en accord avec la réalité

³³ La notion de prévention sera abordée d'abord via l'étude d'initiatives à l'étranger (surtout en France et en Hollande) et ensuite au travers de l'accompagnement et l'évaluation de projets-pilotes de prévention de la criminalité en Belgique (Casman, e.a., 1992 ; Meijlaers, 1992 ; Philippeth, 1993 ; Versluys, 1993).

empirique, sont intriquées les questions d'ordre public et de criminalité, pierre d'achoppement traditionnelle de la question policière partageant l'allégeance de la police entre diverses autorités. L'ambition du gouvernement est en effet « *de rencontrer la prévention criminelle dans le cadre des missions de police administrative des forces de l'ordre ainsi que des relations entre celles-ci et la population. Il a pour but de mieux circonscrire la prévention de la criminalité et de lui donner la place privilégiée qu'elle mérite* ». Prenant acte de l'évolution des enjeux sociétaux entourant la police, tant les autorités de police que les services de police (du moins ceux disposant des compétences et moyens nécessaires) s'affronteront de manière croissante pour l'occupation du terrain et de l'enjeu du « local » (Tange, 2002b).

Via la prévention intégrée, ce sont également de nouveaux secteurs qui se trouvent mêlés à ces tensions, avec plus ou moins de bonheur. Si la police demeure l'acteur central de la lutte contre la petite criminalité, le pivot de cette politique intégrée – point de friction immédiat dans le développement de la politique des contrats de sécurité – sera « *la collaboration avec d'autres organismes [devant] permettre la réalisation de mesures préventives les plus adéquates* ». Cette politique entend ainsi associer *prévention sociale* (primaire, secondaire, tertiaire) et *prévention policière*. On y adjoint une *prévention technique* à stimuler et la traditionnelle *prévention pénale*.

D'emblée, ce que la police est susceptible d'accomplir en propre est défini de manière étroite, renvoyant à ses capacités limitées en ce domaine. La prévention policière « *implique des mesures (...) visant une forme de criminalité définie. Il s'agit d'actions à court terme destinées à mettre le délinquant potentiel en garde et à avertir les victimes potentielles en leur conseillant certaines mesures à prendre* ». Concrètement, « *les méthodes utilisées ont un certain impact sur l'organisation de la police, notamment l'articulation, la composition et la fréquence des patrouilles et l'existence d'unités spécialisées comme les agents de quartier, les assistants de police ou les services de protection de la jeunesse* », services que la recherche pointerait pourtant par la suite comme systématiquement délaissés (Tange, 2002a).

Dans sa conférence de presse du 5 février 1991, le ministre de l'Intérieur rappelle les initiatives en matière de prévention, les amplifie (élargissement de la composition du Conseil supérieur de prévention de la criminalité, par exemple) et souligne la victimation plus fréquente de certains pans de la population. En outre, renvoyant souvent à l'idée d'une police « plus sociale » (Smeets, Strebelle, 2000, 194 et s.), une bonne part de la politique de prévention élaborée (et sans doute réalisée) relève de l'évitement des problèmes que la police cause dans ses interactions avec le public ou certains publics (par exemple, prévention des victimations secondaires par la création de bureaux d'aide aux victimes).

Avec le Plan de Pentecôte et le développement des contrats de sécurité, va s'accroître la volonté de recourir à la prévention situationnelle³⁴, associée théoriquement à la prévention sociale³⁵. Dans ce cadre politique et bien que toujours présentée comme un important pilier de la politique d'intégration des diverses dimensions d'une prévention de la criminalité, la police voit encore son action préventive limitée au registre situationnel via sa présence en rue. D'un autre côté, afin d'offrir une alternative aux limites du travail policier dit « traditionnel », dénoncé comme trop réactif, on demande encore et toujours au niveau local de jouer le rôle d'initiateur d'une prévention policière en devenant via le développement d'un nouveau modèle de travail policier de « proximité ». Non seulement par sa présence dans son quartier, mais surtout par sa connaissance intime d'une zone et de ses problèmes, c'est autour de divers thèmes (notamment circulation, milieu, vandalisme) que l'opérateur policier de prévention type devient l'agent de quartier.

Faisant notamment usage de réflexions en développement au sein de la gendarmerie et de certaines polices communales (surtout flamandes), une grande partie des discours gouvernementaux sur la prévention policière deviendra indissociable de ceux sur la police de proximité. Diverses circulaires vont énoncer de manière progressive les lignes de force d'un modèle alternatif qui se cherche encore. Qualifiée finalement de *fonction de police de base*, cette approche aussi dite de *community (oriented) policing* (COP³⁶) est définie par le ministère de l'Intérieur comme « *une vision, une philosophie ou un concept, relatif à l'approche et à l'exécution policière des tâches qui est essentiellement axée sur les sentiments et les problèmes d'insécurité de la population dans un territoire donné et qui se traduit par une police visible, accessible et abordable, qui a pour but de résoudre les problèmes d'insécurité en concertation avec les autorités locales et la population ainsi qu'avec toutes les autres instances locales ou organisations qui peuvent y contribuer. Elle requiert de la part de la police une orientation externe (orientation vers le client) et un souci de qualité, et de la part de la population, une disponibilité à collaborer avec la police et une confiance (rétablie) en celle-ci* » (circulaire ZIP 1 de 1995). La production et la transmission rapide d'informations, ainsi qu'une interaction entre les habitants d'une commune, les services de police et les autorités administratives font d'un solide ancrage policier local une nécessité absolue.

A l'égard des finalités attribuées au travail policier, on notera une tendance à la substitution progressive des « problèmes » (tant ceux exprimés comme « incivilités » ou « nuisances » que sous la forme de « sentiments ») aux traditionnels « infractions » et « troubles de l'ordre public » qu'ils semblent devoir « intégrer ».

2. Spécificité d'une prévention policière dans un cadre intégré : qu'est-ce que la fonction de police de base ?

De manière croissante, surtout depuis que le monde politique s'est ressaisi de l'idée d'une police plus proche du citoyen, la police se voit progressivement assigner l'objectif ambitieux de se métamorphoser en institution capable de détecter (donc de

³⁴ Qui se caractérise par une logique de « durcissement de la cible ».

³⁵ Il faut en outre, selon les pouvoirs publics, développer le couple prévention/répression. L'idée proposée est la suivante : une politique de prévention et de répression large ou globale implique la concertation avec une politique sociale générale et une politique de poursuites judiciaires adaptées.

³⁶ Développée au sein de la gendarmerie, son expression officielle la plus achevée à ce jour est en développement au sein de la Direction des relations avec la police locale (dépendant directement du Commissaire général de la police fédérale) en vue notamment de produire une circulaire du ministre de l'Intérieur sur la question.

définir et d'identifier) et de co-gérer des « problèmes » divers. Surtout à la lumière des élections de 1991 et des causes qui lui sont attribuées, la motivation manifeste tant au sein du gouvernement que parmi la police (la gendarmerie surtout) est de « ne pas subir les événements ». Le local s'est affirmé de manière décisive comme niveau d'implémentation des projets visant cet objectif.

La conscience de l'évolution des enjeux de société (et donc policiers) est en particulier présente au sein de la gendarmerie, pointée dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre qui tournent mal, puis d'importantes affaires judiciaires qui ne tournent guère mieux (Tange, 2002b). L'importance d'une approche préventive du travail de police de la gendarmerie n'est-elle pas déjà soulignée dans la loi de 1957 tout comme dans le *Règlement sur le Service Général de la Gendarmerie* de 1966 ?

Bien que demeurant des principes sans opérationnalisation, ceux-ci soulignent, selon Easton (2001), un lent processus de démilitarisation externe de la gendarmerie. Partant d'un point de vue réaffirmant la primauté de l'Ordre public sur la Loi (importance de la stabilité de l'État), la gendarmerie se positionne, encore dans les années 1990, comme instrument de l'autorité fédérale. Au travers d'une remise en question de l'approche de l'ordre public par divers groupes de travail internes se manifeste cependant la volonté d'abandonner une conception centrée sur les symptômes pour une approche centrée sur les problèmes : « La police devient partenaire tant dans la détection des causes de conflits possibles (*proventie*), dans la gestion de conflits et l'accompagnement d'événements (*preventie*), dans l'escalade vers et une désescalade des incidents, que dans l'évaluation des conflits, événements et incidents » (Easton, 2001, 99). Concrètement, en 1992, la réponse de la gendarmerie à la demande de sécurité supposée du citoyen se fera, à défaut de son implication dans les contrats de sécurité, par le développement de projets « Fonction de police de base et de qualité » (FPB-Q) ouvrant avec les polices communales un nouveau front dans le cadre de la guerre que se livrent déjà des services de police en recherche de légitimité.

De manière générale, à la veille des élections de 1999, on demeure dans la logique d'intégration des diverses composantes sociétales de la « prévention globale et intégrée ». Le risque d'aspiration des logiques les plus faibles (celle du social, par exemple) par celle de la prévention de la criminalité, dont la police reste l'acteur central, reste au cœur de débats d'abord vifs, mais qui tendent à s'essouffler.

3. Vers un cadre intégral et planifié : entre changement de gouvernement et réforme des polices

Diverses notions, s'affirmant dès la fin des années 1980, vont concurrencer la prévention et parfois se confondre avec elle. Autour de l'idée que la police doit être moins réactive, on assiste à un recouvrement progressif entre certains phénomènes que l'on estime justifier une approche préventive (au sens global et intégré) et d'autres justifiant une approche proactive (dans un sens de ciblage propre aux services de police). Si la définition légale de la proactivité s'imposait, mais pose encore des questions importantes en matière de défense des droits individuels, son emploi courant comme synonyme de prévention ne clarifie guère les choses. Dans cette nébuleuse, tant les problèmes et leurs frontières que les approches policières qu'ils autorisent demeurent fort abstraits et vagues, rendant possible ce recouvrement et son cortège d'amalgames. Se renforce ainsi l'impression d'être face à un continuum de la criminalité allant de la petite délinquance et des comportements dérangeants à la grande criminalité et même au terrorisme. Dans les glissements de prévention à proactivité, on passe facilement de la définition (détection) d'un problème ou d'un phénomène (surtout s'il s'agit d'une infraction) à celui du repérage d'une figure correspondante (le suspect).

Il devient ainsi de plus en plus difficile de savoir ce que l'on cible exactement et si l'objectif poursuivi est l'évitement d'un « problème », sa recherche judiciaire plus efficace ou encore sa répression selon d'autres modalités à la disposition de la police. Le premier Plan national de sécurité (PNS), plan policier de la police fédérale qui doit s'articuler au plan politique qu'est le Plan fédéral de sécurité (PFS), ne souligne-t-il pas à cet égard que « *les services de police doivent également agir de manière proactive afin de mieux maîtriser et prévenir les délits* » (1.3. Objectif 3). Dans cette nébuleuse sémantique qui, bien que reconnaissant le caractère essentiellement réactif du travail de police, en fait le repoussoir de son discours de renouveau policier, la *détection* de problèmes par certaines de ses composantes (thème récurrent à propos de l'agent de quartier) est centrale.

Avec l'arrivée au gouvernement de diverses majorités arc-en-ciel, un autre maître mot va connaître un boum manifeste, particulièrement dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme votée en décembre 1998 : *gestion*, ou plutôt *management*. L'acteur policier, spécialiste de la sécurité, se voit de plus en plus reconnaître une certaine autonomie, s'accompagnant d'une autre idée dans l'air du temps en matière de coproduction de la sécurité : la responsabilité. La notion de politique intégrée s'infléchit ainsi aujourd'hui sous l'emploi accentué de celle de gestion *intégrale*. Dans le PNS, ainsi qu'au travers de tout le cycle intégré de la politique policière (PFS, PNS et Plans zonaux de sécurité³⁷), sous le label de l'approche par projet, *l'analyse* préalable est devenue incontournable³⁸, *l'ancrage local* devant permettre de travailler sur base de bonnes *informations* (autre cheval de bataille de la politique fédérale depuis le milieu des années 1980). Un plan de gestion intégrale de la sécurité au niveau zonal doit ainsi passer par diverses étapes : analyse, choix (marges budgétaires à prendre en compte, définition de programmes, de projets et de sous-projets à court, moyen et long terme), mise en œuvre, contrôle et suivi de l'exécution. Plus encore, la prévention intégrée elle-même s'étiolo sous la poussée de la *sécurité intégrale*³⁹ : « *Pour que la politique intégrale de la sécurité soit concluante au niveau zonal, il convient de satisfaire aux*

³⁷ Il faut noter que depuis 2002, la prévention communale (contrats de sécurité et de prévention) et son évaluation sont dissociées de la politique policière locale.

³⁸ Analyse passant par l'emploi des SCII, des statistiques policières locales, du moniteur de sécurité et d'études scientifiques.

³⁹ Concept inspiré des expériences hollandaises (Cazaux, Hebberecht, 1997 ; De Coninck, 1997).

conditions essentielles suivantes : l'ensemble des partenaires doivent être prêts à s'inscrire de manière responsable dans la logique de la gestion intégrale de la sécurité, en ce compris la chaîne de la sécurité [prévention, répression, suivi] » (PFS, 2000, 159).

Au titre d'exemple, la police semble devoir surtout accentuer son travail de répression des infractions par un ciblage de phénomènes rendu possible par l'analyse, répression toutefois manifestement élargie à un ensemble de problèmes associés. De manière symptomatique, en matière de prévention policière, on trouve surtout une mention lapidaire du COP, noyée dans des initiatives de registres très variables et complétée, au titre des moyens d'action généraux, par des références bien connues au développement d'antennes de police, de BAV ainsi que de partenariats avec l'associatif et le secteur privé. Dans les neuf actions prioritaires, police rime avec milieu urbain et ce, tant au travers des besoins de recrutement policier dans les villes et de la revalorisation de certaines tâches policières (agents de quartier-îlotiers), que, dans le cadre de la réforme, par l'intégration de la problématique urbaine nécessitant de rendre cohérents les instruments de planification. Concrètement, la politique du gouvernement en matière de prévention policière reconduit principalement l'idée que pour lutter contre le sentiment d'insécurité, la présence policière (y compris l'écoute et l'accès 24h/24) est nécessaire. De manière croissante, la police doit prévenir le développement de certains sentiments selon le postulat que la présence policière est à la fois dissuasive pour les « mauvais » citoyens et rassurante pour les « bons ».

On exige ainsi paradoxalement de la police, et on l'évalue à cette aune, de rencontrer des objectifs hors de sa portée : réduire le sentiment d'insécurité de la population (moniteur de sécurité), faire diminuer (les chiffres de) la criminalité. C'est d'autant plus inconséquent que l'on reconnaît par ailleurs que la police doit s'inscrire dans une logique de co-production de la sécurité (citoyenneté participative) (PFS, 2000). Faisant de cette dernière une question moins politique que technique, cette production partagée entend faire assumer à la police une part de la responsabilité collective dans la production de certains phénomènes et même de certains sentiments. Cependant, alors que cette part est quasiment impossible à déterminer, la police, demeurant l'acteur central, visible, se voit en fin de compte de façon croissante tenue de rendre des comptes sur l'évolution d'aspects de plus en plus complexes, vagues et larges de la vie de la société.

Pourtant, le chapitre traitant des « instruments de sécurité », reprenant presque mot pour mot l'arrêté royal de 1985, stipule encore que la prévention policière concerne « *les mesures spécifiques destinées aux services de police qui doivent réagir à une forme de criminalité bien définie. Il s'agit d'actions à court terme qui constituent un avertissement contre la délinquance potentielle et qui sont destinées à prévenir les victimes potentielles en leur recommandant certaines mesures. Ce type de prévention relève de la compétence exclusive des services d'ordre. Ce point ne sera pas développé [sic]* » (PFS, 2000, 174). Et si c'est encore nécessaire, deux autres éléments nous montrent à quel point la prévention policière est limitée : d'une part, la volonté annoncée (pas forcément négative) que « *les acteurs de la prévention devront agir dans un cadre déontologique strict et contrôlé, où une distinction claire sera établie entre les missions policières et les missions de prévention non policières* » (PFS, 2000, 173) et, d'autre part, élément important par rapport à toute idée d'intégration des politiques de prévention, le fait que la réforme introduise dans les zones pluricommunales une asymétrie entre le niveau de formulation de la politique de prévention locale et celui de la politique policière⁴⁰. On ne peut d'ailleurs que s'interroger sur le passage d'une politique de prévention intégrée (et globale) à une politique de sécurité intégrale où la prévention, accessoire même dans le discours, devient en réalité un alibi à une politique de sécurité de plus en plus répressive.

Alors que la politique des années 1980 place l'autorité locale au cœur des choses⁴¹, le changement de gouvernement accentue l'affirmation d'un acteur policier qui doit de plus en plus rendre des comptes... au fédéral. Au plan des pratiques policières qu'elle suggère, le caractère intégral de cette politique semble prolonger ce mouvement d'extension tous azimuts au nom d'une *sécurité* de plus en plus vague et diffuse.

L'usage incessant de l'adjectif « intégral », reprenant l'idée d'intégration tant horizontale que verticale de la sécurité et s'appuyant sur le principe que « la sécurité est l'affaire de tous » (PFS, 23), renvoie en fait sur un ton résolument pragmatique chacun à ses spécificités. Pour la police, notamment, les questions de collaboration tant internes qu'externes sont censées être résolues par la structure, s'inscrivant au sein d'une approche intégrale fédérée par la notion dominante de « sécurité » que chacun peut assaisonner à la sauce de son secteur. La concertation est une fois de plus réactivée par la mise en place d'organes qui ont pourtant montré leurs limites. Le discours, reposant pour beaucoup sur des termes flous se renvoyant les uns aux autres, est semble-t-il chargé d'assurer la cohérence de l'ensemble. Tout au plus peut-on y voir un rapprochement (fortuit ?) du discours politique sur la police d'une certaine réalité du travail relativement inchangée en termes de finalités.

II. EN PRATIQUE : A QUOI SERT LA PREVENTION POLICIERE ?

Si les stimuli nationaux, qui depuis 1985 se succèdent en vue de revaloriser la police communale (équipement, informatisation, armement, moyens de communication, formation des policiers communaux), produisent des effets de mise à niveau des polices communales, ils ne semblent pas devoir influencer sur les logiques et orientations du travail policier.

À l'heure actuelle, si l'instrumentalisation des « nouvelles » idées au service de la « chasse » au délinquant ou en vue de maintenir l'ordre (spectre de l'émeute) reste prépondérante, encore faut-il que la police désignée pour les mettre en œuvre (la police de quartier) ait les moyens d'exister. Face à cette pénurie de moyens pointée par diverses recherches, ne restent en définitive que la prévention associée à la présence (éventuelle) en rue et les effets en termes d'accessibilité et d'accueil (Tange, 2002a). En réalité, on constate aujourd'hui encore le développement d'unités spécialisées (par exemple, les unités

⁴⁰ Voy. la contribution de Smeets, dans cet ouvrage.

⁴¹ Même si le caractère intégré de la politique sécuritaire n'a pas manqué d'être dénoncé comme volonté du fédéral d'affirmer son emprise sur le local.

anti-agressions), la valorisation de l'activité proactive et la mise sur pied d'opérations de « sécurisation » dans des quartiers à forte densité d'immigrés (De Valkeneer, 1988). La philosophie de travail demeure inchangée et surtout, constat que l'on peut renouveler dans le cadre de la réforme des polices, une définition de la fonction de police demeure absente (Van Den Broeck, Eliaerts, 1994 ; Smeets, Strebelle, 2000 ; Tange, 2000) ; vide à peine comblé à coups de circulaires ministérielles. « Les pratiques policières, quant à elles, loin d'avoir été infléchies vers une nouvelle philosophie de travail, semblent s'être vues donner de nouvelles ressources exploitables dans la poursuite des objectifs traditionnels de la police générale : recherche et maintien de l'ordre (et leurs pendants juridiques : police judiciaire et police administrative aux frontières poreuses) ; l'ensemble se faisant dans le respect des modalités, tant organisationnelles que philosophiques, antérieures à l'introduction de ce nouveau modèle [COP] dans les discours » (Hendrickx, e.a., 2000, 89). Opérateur de prévention policière désigné de manière privilégiée, le policier de quartier reste dans l'ensemble isolé, dévalorisé dans son propre corps, ses informations sur le quartier trouvant occasionnellement usage dans des dossiers judiciaires, sortant alors ce policier de sa routine administrative occupée pour beaucoup par les mouvements de population dans son quartier.

Du côté de la gendarmerie également, les constats sont très mitigés. Non seulement le travail de détection de problèmes, de prise de connaissance du contexte et de prise de contact (*proventie*) reste limité à la préparation et au déroulement du service d'ordre, mais trop de contacts est même vu comme une menace au caractère impartial de la gendarmerie. En matière de prévention, la gendarmerie reste longtemps, dans sa volonté de changement, limitée par une vision imposant une différence claire entre le rôle des unités territoriales (brigades territoriales et BSR) et celui des unités mobiles, la prévention ne relevant en rien de ces dernières. « Les actions répressives sont définies comme un élément préventif grâce auquel une poursuite de l'intervention de la gendarmerie peut être évitée » (Easton, 2001, 173). Les initiatives en matière de FPB-Q seront même brutalement interrompues, démontrant que les priorités opérationnelles étaient ailleurs, notamment en matière de développement des capacités judiciaires spécialisées de la gendarmerie. On l'a déjà relevé, surtout en ce qui concerne le maintien de l'ordre, la préoccupation essentielle du commandement demeure de n'être pas surpris par les événements. Le développement d'une gestion négociée des maintiens de l'ordre ne se produit pas tant dans l'optique d'éviter des conflits que dans celui d'assurer le bon déroulement et l'organisation du service d'ordre lui-même. La prévention est donc organisée en fonction de la répression (Easton, 2001).

Indication de ce que l'on peut attendre de l'actuelle réforme, surtout de la manière dont elle est menée, les pratiques policières justiciables d'une certaine prévention sont en fin de compte relativement constantes, particulièrement en ce qui concerne la difficulté de développer une police de quartier valorisée. La prévention « policière » demeure inscrite dans ces pratiques récurrentes et reste sensiblement limitée à de la prévention situationnelle censée rassurer et dissuader : présence en rue (plus de « bleu », si pas plus de « kaki »), contrôle et surveillance générale ; la répression judiciaire devant par ailleurs également jouer un rôle dissuasif (répondant aux critiques adressées au manque d'efficacité policière en matière de résolution d'affaires). On notera cependant aujourd'hui le développement accru d'opérations « coup de poing » ou de « prises au filet » largement médiatisées. Leur message au public est « nous intervenons proactivement à l'égard de certains phénomènes qui vous inquiètent ; intervention par ailleurs dissuasive ». Les cibles de ces opérations sont ainsi à la fois les « clients » traditionnels de la police (les délinquants qui doivent savoir que la police agit) et les nouveaux « clients » apparus avec le développement d'une pensée managériale au sein de la police (le public qui doit aussi savoir que la police agit).

Au plan politique également, dix ans après le lancement de l'idée, les efforts en vue de concrétiser une politique criminelle dite intégrée continuent de faire l'objet d'un bilan mitigé, notamment par la critique d'un emploi plus rhétorique qu'effectif de la notion de « communauté », dans un cadre d'articulation des acteurs institutionnels et citoyens autour de la question de la sécurité. Alors que des *community policing* ou *community justice* sont impossibles sans une *community policy*, les autorités se cantonnent dans des attitudes simplistes et autoritaires, induisant une communication à sens unique, accusant un important déficit dans la prise en compte de la diversité à la fois au sein et en dehors du système de la justice pénale. Sans compter avec une critique plus large de la fiction du « citoyen », de ses besoins, sentiments et demandes (Beyens, e.a., 2000). On voit difficilement en quoi l'actuelle politique de gestion intégrale de la sécurité pourra rompre avec ces constats, si tant est qu'elle s'en soucie.

CONCLUSION : VERS UNE POLICE PLUS PROACTIVE ET REPRESSIVE ?

Contrairement à ce qui est communément dit, il apparaît plus que jamais que prévention et répression ne sont pas deux pôles d'un continuum de l'action policière. Alors qu'elles portent sémantiquement sur des registres bien distincts, elles n'en viennent pas moins souvent à être employées de manière confuse dans les deux registres en question : *temporel* et *substantiel*, moment de l'action et matérialité de celle-ci. Afin de caractériser cette action, et surtout la manière dont la politique policière la conçoit de manière concrète, il serait pourtant préférable de les combiner.

L'emploi courant de ces notions démontre très largement son incohérence, glissant continuellement d'un registre à l'autre et renforçant d'autant les décalages entre pratiques policières et discours sur celles-ci. Dès lors, de quoi parle-t-on lorsque l'on dit que la police fait de la prévention ? À côté du développement d'une proactivité légale, cadrée judiciairement, elle se confond parfois avec un usage plus commun et vague de la « proactivité »⁴², laissant planer le doute sur la finalité de l'initiative policière. Selon la source, prévention et proactivité peuvent en effet tour à tour s'inclure l'une l'autre : le PFS énonce pour sa part que « *le maillon proactif et le maillon préparatoire font partie intégrante du maillon préventif* » (PFS, 27). Mais surtout, il apparaît à la lumière de la recherche empirique que le plus souvent, pour le policier, « faire de la prévention » est presque synonyme de « faire du social » (entendre : aider, renseigner, relayer vers d'autres intervenants, éviter la judiciarisation d'une situation, etc.).

⁴² Caractérisant un souci de préserver l'ordre public et le bien-être du citoyen par l'identification précoce de « problèmes ».

Les discours politiques traitant de la prévention policière, tant ceux des ministres de l'Intérieur socialistes flamands que libéraux francophones, reconduisent certaines contradictions. Prenant acte de ses limites continuellement relevées par la recherche scientifique, ils entendent faire de la police, via le développement d'un nouveau modèle, non seulement le pivot de la prévention de la criminalité, mais de manière croissante le gestionnaire des « problèmes » qui peuvent troubler la population d'un quartier et susciter un sentiment d'insécurité. Tout au plus est-il notable tant dans la pratique que dans le discours politique récent, surtout lorsqu'il s'agit de donner des exemples plus concrets du rôle de la police dans la chaîne de sécurité intégrale, que la prévention policière se limite à l'effet préventif (dissuasion) de l'intervention répressive plus ou moins ciblée de la police. Répression dont la visibilité est désormais de plus en plus essentielle et se décline diversement selon la définition donnée du phénomène (de la population) ciblé(e) par l'action policière « proactive ».

S'il faut examiner les évolutions récentes d'une police s'enrichissant constamment d'apports humains et de savoirs nouveaux, pour le meilleur comme pour le pire, il est sans doute des questions plus essentielles à se poser que de savoir si telle ou telle action de police est préventive ou répressive. « Qui » est l'opérateur de cette action, ainsi que « quand » et « comment » sont des questions cruciales à éclaircir, dès lors que le « quoi » prend une telle ampleur : le caractère volatile du « problème », de sécurité en particulier, et de la réponse aux sentiments de la population pose en effet très manifestement la question d'un « élargissement de la fonction policière » préoccupant (Smeets, Strebelle, 2000). D'autant que si les pratiques policières restent encore relativement stables, les discours se sont sensiblement durcis, la prévention policière y devenant assez discrète.

Mêmes les catégories d'ordre public et d'infraction semblent parfois être appelées à s'estomper face à l'emploi massif et chargé de l'évidence du quotidien du terme « sécurité », rendant possibles tous les glissements et élargissements d'une fonction policière à la logique inchangée. Il n'est en effet que trop clair que, à l'aune de la logique sécuritaire et des acteurs qui en constituent encore le cœur, tout problème imposera désormais le plus souvent des solutions de type contrôle et répression (même douce, administrative ou privée). A ce rythme, il n'est pas jusqu'à la police elle-même qui ne puisse se voir menacée de dilution dans un continuum sécuritaire multipliant à la fois acteurs publics et privés de la sécurité dans un cadre légal en constante adaptation aux réalités d'un marché de la sécurité en plein essor.

De manière récente, il semblerait que ce qui a fait évoluer le régime d'emploi de diverses notions censées caractériser les pratiques policières relève de la volonté politique et de certains hauts fonctionnaires de police de *planifier* l'action en prenant en compte des phénomènes mieux définis (et donc en théorie mieux gérables), objets de l'action policière. Ce faisant, non seulement de vieilles confusions et imprécisions sont reconduites, mais de nouvelles émergent.

Plus encore qu'au développement d'une police préventive, la tendance déclarée est aujourd'hui au développement d'une police plus performante, s'appuyant sur une approche proactive, au sens légal ou non, en tout cas toujours à vocation répressive. Celle-ci doit donc enfin exploiter un ancrage local lui permettant non seulement de mieux (co)gérer de nombreux « problèmes » de sécurité révélés à l'aide de partenaires sociétaux privilégiés, mais aussi, par la production d'informations précises, de mieux exécuter ses missions de maintien de l'ordre et de recherche d'infractions. Malgré le développement d'un discours sur cette intégration de la police dans la société, censée accentuer son implication dans la prévention, les pratiques n'évoluent pas forcément, notamment sur fond des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de partenariats.

Autour du « partenariat » de la police avec d'autres composantes de la société, on pourrait penser qu'il y a une ouverture des questions de sécurité. Il faut seulement espérer que cette ouverture de principe ne se ferme pas d'emblée au détriment de certaines portions de la population déjà ciblées par la police. Le passage de la « prévention de la criminalité » à la « gestion des problèmes » ne signifie pas forcément une amélioration de leur quotidien. Le danger existe, et semble même aujourd'hui inévitable, d'une mise en œuvre partielle et donc partielle de ces partenariats. Au sein de la « clientèle » policière, qui va dorénavant distinguer le client au sens policier du client au sens managérial (étant entendu que le second est supposé participer à l'identification du premier) ?

REFERENCES

- BEYENS, Kr., VAN DEN BROECK, T., RAES, A. (2000), *Bouwstenen voor een geïntegreerde criminele politiek*, VUB, Vakgroep Criminologie, Onderzoek in opdracht van de Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden (1996-1999).
- CASMAN, M., COSTER, Fr., WARTIQUE, G. (1992), *Recherche : 4 projets communaux de prévention de la délinquance : constats après un an de fonctionnement*, Recherche commanditée par le ministère de l'Intérieur, Liège, ULg, Service de criminologie.
- CAZAUX, G., HEBBERECHT, P. (1997), *Integrale Veiligheid*, Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, RUG, Onderzoeksgroep criminologie.
- DE CONINCK, G. (dir. KELLENS, G.) (1997), *La sécurité intégrale*, Recherche commanditée par le ministère de l'Intérieur, ULg, Service de criminologie.
- DE FRAENE, D. (1998), « La prévention n'a pas de limites », *JDJ*, n°170, 7-20.
- EASTON, M. (2001), *De demilitarisering van de Rijkswacht*, Brussel, VUB Press, Criminologische studies 7.
- HENDRICKX, Th., SMEETS, S., STREBELLE, C., TANGE, C. (2000), *Bilan des connaissances sur la police de proximité en Belgique*, Recherche commanditée par le ministère de l'Intérieur français (IHESI), ULB, École des sciences criminologiques.
- MEIJLAERS, S. (dir. WALGRAVE, L.) (1992), *Begeleiding en evaluatie van preventie pilotprojecten*, KUL, Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Afdeling Strafrecht, Strafvordering en Criminologie, Onderzoeksgroep jeugdcriminologie.
- PHILIPPETH, K. (dir. HEBBERECHT, P.) (1993), *Begeleiding en evaluatie van preventieve pilotprojecten*, Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken RUG, Onderzoeksgroep criminologie.
- SYNERGIE (1995), *Prévention intégrée au niveau local. Manuel pratique*, Bruxelles, Politeia.
- SMEETS, S., STREBELLE, C. (2000), *La police de proximité en Belgique. Vers un nouveau modèle de gestion de l'ordre ?*, Bruxelles, Bruylant.
- TANGE, C. (2000), *La police de proximité*, Bruxelles, « Courrier hebdomadaire du CRISP », n°1691-1692.
- TANGE, C. (2002a), « La police », *Le système pénal en Belgique. Bilan critique des connaissances*, Bruxelles, Bruylant, 31-95.

- TANGE, C. (2002b), « La police belge en réforme : petit essai de reconstitution d'une intrigue et de ses enjeux », *Revue de droit pénal et de criminologie*, n°9-10, 889-915.
- VAN DEN BROECK, T., ÉLIAERTS, C. (1994), *Community policing. Organisatieveranderingen naar de basispolitiezorg bij de gemeentepolitie*, Bruxelles, Politeia.
- VERSLUYS, Chr. (dir. BRION, F., DUPONT, A.), (1993), *Accompagnement et évaluation de projets-pilotes communaux de prévention administrative et intégrée de la criminalité*, Recherche commanditée par le ministère de l'intérieur, Synergie.
- WARLIER, B. (1986), *L'ordre public, finalité de la police administrative*, Union belge des villes et communes.

D'UNE PREVENTION POLICIERE A UNE POLITIQUE DE SECURITE POLICIERE

Par
PATRICK HEBBERECHT
Professeur ordinaire de criminologie et de sociologie du droit
Département de droit pénal et de criminologie, Universiteit Gent⁴³

INTRODUCTION

Jusqu'aux années 1970, la prévention de la criminalité en Belgique était associée au caractère dissuasif et à l'effet de prévention générale de la sanction pénale contre les auteurs de crimes.

Par leur présence en rue et sur les places publiques, la police communale et la gendarmerie contribuaient à l'effet dissuasif et de prévention générale du droit pénal.

Dans le cadre de la protection de la jeunesse, le caractère de prévention spéciale des mesures pour les jeunes délinquants était plus développé. Dans le cadre de la protection sociale de la jeunesse, on essayait de prévenir la délinquance par toutes sortes d'interventions dans le milieu des délinquants potentiels.

À la suite de la crise sociale, culturelle et économique de la fin des années 1960 et du début années 1970, la délinquance contre les biens, le vandalisme et l'usage de drogues illicites ont augmenté.

La théorie et la politique de prévention de la période d'après-guerre sont alors remises en question par l'augmentation de la criminalité et de la délinquance. Des criminologies critiques telles que l'approche de la réaction sociale ont critiqué les interventions du droit pénal et de la prévention en matière de jeunesse. Selon ces théories, les peines et les mesures avaient des effets stigmatisants sur les délinquants et contribuaient au développement des carrières criminelles au lieu de les prévenir.

La crise de la protection de la jeunesse fut encore renforcée par les conflits communautaires entre flamands et francophones qui, dans les années 1980, ont mené à des révisions de la Constitution et fait de la protection de la jeunesse une compétence communautaire.

Dans ce contexte, la gendarmerie et la police communale développent, au début des années 1980, de nouvelles formes de prévention. Les services de police deviennent les acteurs principaux dans le domaine de la prévention de la criminalité.

Dans cette contribution nous décrivons premièrement ces nouvelles formes de prévention policière. Nous montrerons comment, en 1985, le ministre de l'Intérieur Nothomb et les autorités provinciales ont soutenu cette nouvelle vision policière de la prévention de la criminalité. Ensuite, nous démontrerons comment la coalition chrétienne-démocrate et socialiste Martens-Spitaels a intégré en 1988 la nouvelle prévention policière dans une politique locale et administrative.

Fin 1992, la nouvelle coalition démocrate-chrétienne et socialiste va transformer la politique de prévention en une politique de sécurité plus large dont la politique de prévention fait partie. Nous analyserons comment la politique de prévention policière est devenue une partie de la politique policière de sécurité dans les années ultérieures. Ensuite nous décrivons comment la réorganisation récente des services de police belges a renforcé cette tendance à une politique de sécurité plus large.

Nous essaierons d'expliquer ces développements de la pensée et de la politique de prévention policière par des évolutions policières et étatiques plus larges qui sont l'effet de transformations économiques, sociales et culturelles récentes.

I. DE LA PREVENTION POLICIERE A UN MODELE DE POLICE PLUS COMMUNAUTAIRE

1. La nouvelle prévention policière (1981-1988)

Sous le gouvernement chrétien-démocrate-libéral Martens-Gol (1981-1985), une politique de crise socio-économique inspirée par le néo-libéralisme était menée pour la première fois en Belgique. À la même période, la gendarmerie et un peu plus tard également quelques corps de police communale développent une nouvelle politique de prévention policière (Hebberecht, 1990). Des nouvelles initiatives sont importées, sous influence nord-américaine, après leur réception en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas. Quelques (hauts) officiers de la gendarmerie du Service Opérations de Police Judiciaire développent, avec le consentement du Commandement Général, une nouvelle stratégie de prévention plus proactive dans le cadre de l'exécution de leurs tâches administratives (Berckmoes, 1990). Cette nouvelle politique de prévention policière de la gendarmerie s'est mise en oeuvre selon deux orientations. En premier lieu, la gendarmerie s'orientait vers des victimes (potentielles) de cambriolage, de vol et de vandalisme afin de les soutenir, au moyen de campagnes de sensibilisation et de conseils en techno-prévention, dans la prise de responsabilité à l'égard de leur propre sécurité. La gendarmerie a également

⁴³ Cette contribution est une version raccourcie et revue de HEBBERECHT, P. (2002), 'Van politiele preventie naar een politieel veiligheidsbeleid' in DUHAUT, G., PONSAERS, P., PYL, G., VAN DE SOMPEL, R. (eds.), *Voor verder onderzoek... Essays over de politie en haar rol in onze samenleving*, Brussel, Politeia, 2002, 755-770. Sa traduction a été assurée par son auteur et revue par Dan Kaminski.

développé des projets de prévention de comportements déviants et délinquants (occasionnels) à destination des jeunes des classes moyennes. Dès 1982, dans plusieurs districts de gendarmerie, des projets ont été créés, destinés à prévenir le vandalisme, le vol de bicyclette, l'usage d'alcool et de drogues. Les officiers de gendarmerie responsables de ces projets essayaient d'associer à leur exécution les directions d'écoles, les enseignants, les associations de parents et les responsables de clubs de jeunesse.

Nous ne pouvons cependant pas oublier que, durant cette période, la gendarmerie durcissait son intervention plus classique de prévention répressive en augmentant ses patrouilles et ses contrôles d'identité arbitraires dans les quartiers populaires des grandes villes où vivaient souvent des communautés d'origine nord-africaine et turque.

La nouvelle stratégie de prévention policière de la gendarmerie a aussi été suivie dans quelques corps de police communale. Dans plusieurs villes et communes (surtout en Flandre), de jeunes officiers de police communale inaugurent des nouvelles pratiques de prévention policière qui correspondaient en grande partie à celles de la gendarmerie. Dans plusieurs corps de la police communale, une nouvelle fonction d'officier de prévention est créée. Des officiers qui, souvent, ont suivi une formation de prévention policière, sont nommés à cette fonction d'officier de prévention. Des cycles de formation en prévention de la criminalité furent organisés dans plusieurs centres flamands de formation policière. Comme la gendarmerie, ces quelques corps de police communale se sont orientés dans leur nouvelle stratégie de prévention vers les victimes (potentielles) de délits patrimoniaux. L'information sur toutes sortes de mesures de prévention était distribuée dans les « bureaux de prévention de la criminalité » ouverts au public, au moyen de campagnes de sensibilisation, de stands dans les foires et les grandes réunions publiques ainsi qu'au moyen de conférences organisées à la demande de toutes sortes d'associations.

Dans le cadre de cette nouvelle stratégie de prévention policière, quelques officiers de police communale ont élargi leurs interventions dans le champ préventif en organisant des actions de quartier et d'observation en collaboration avec les habitants de quartiers, qui sont encore assez intégrés (Carlier, 1990). Inspirée par l'exemple des « *neighbourhood watches* » en Grande-Bretagne, la police communale a essayé d'augmenter, avec de telles initiatives, le contrôle social informel dans les quartiers en convainquant les habitants de faire plus attention aux situations et personnes suspectes et en les signalant aux responsables de rue et, en cas d'urgence, directement à la police. Grâce à cette information venant des habitants du quartier, la police est en mesure d'organiser plus efficacement ses patrouilles et de rechercher avec plus de succès les auteurs de délits patrimoniaux. Par ces projets de prévention, la police communale pouvait informer un plus grand nombre de citoyens sur les mesures variées promues pour la protection contre le vol et le cambriolage. Cette stratégie de prévention policière voulait également améliorer la relation avec le public (surtout la classe moyenne).

Cette nouvelle stratégie, développée par la gendarmerie et la police communale dans les années 1980, était la réponse policière à l'augmentation de la criminalité (contre les biens) enregistrée par la police, à la diminution du taux d'élucidation des délits enregistrés et à l'augmentation des sentiments d'insécurité auprès de certaines parties de la population.

Ces premières initiatives de nouvelle politique de prévention venaient souvent d'officiers de gendarmerie et de police communale, responsables de la recherche judiciaire, convaincus que la police ne devait plus suivre la méthode classique afin de lutter avec plus de succès contre la criminalité.

L'expansion importante du secteur privé de gardiennage et de sécurité dans les années 1970, avec la concurrence qu'il représente, a obligé les services de police à prendre des initiatives qui pouvaient diminuer le risque de victimation des citoyens ou qui pouvaient certainement réduire le dommage causé par la victimation.

La nouvelle politique de prévention policière était également pour la gendarmerie et la police communale une stratégie de légitimation. La gendarmerie notamment avait, dans les années 1960 et 1970, perdu beaucoup de sa légitimité auprès d'une grande partie des classes moyennes en raison de sa politique sévère de verbalisation des infractions au code de la route et de sa répression dure de différents mouvements de contestation. Les corps urbains de police avaient, en raison de leur agrandissement et de leur réorganisation centralisatrice des années 1970, perdu la légitimité acquise auprès de beaucoup de citoyens.

La nouvelle stratégie de prévention policière fut surtout élaborée par une nouvelle génération de (hauts) officiers néerlandophones de la gendarmerie. Cette nouvelle génération était plus attirée par le modèle de police anglo-saxon que par le modèle de police militaire du sud de l'Europe qui a inspiré jusque dans les années 1970 l'organisation et le fonctionnement de la gendarmerie.

Par leur connaissance du néerlandais et de l'anglais, ces officiers étaient au courant des nouveaux développements dans le domaine de la prévention policière aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne, pays eux-mêmes inspirés par les évolutions nord-américaines. Certains officiers néerlandophones de police communale étaient également au courant de ces nouveaux développements policiers par leur participation à des séminaires aux Pays-Bas.

Des idées et concepts nouveaux comme « la responsabilisation du citoyen à l'égard de sa propre sécurité », « le travail policier orienté vers les victimes » et « l'intervention par projet en partenariat avec d'autres instances » furent introduits en Belgique par des (hauts) officiers de gendarmerie et de police communale. Ces concepts de la nouvelle stratégie de prévention policière ont été développés dans les années 1960 sous la bannière du « community policing ».

La théorie de la criminalité sous-jacente aux nouvelles initiatives de prévention policière était celle du contrôle situationnel, d'inspiration néo-libérale (Hebberecht, 2001). Cette théorie explique l'augmentation de la criminalité par celle des

opportunités de commission de délits et par la diminution du contrôle social informel, fonctionnel et formel. En raison de la diminution du poids des milieux de vie traditionnels comme la famille et l'église, les possibilités de contrôle relationnel ont diminué. Le contrôle informel de citoyens sur d'autres citoyens dans les quartiers et sur les places publiques est également affaibli, ainsi que le contrôle fonctionnel (le receveur a disparu dans les transports publics, moins de vendeurs et vendeuses sont employés dans les magasins et grandes surfaces...). La police n'exerce que peu de contrôle formel dans l'espace public.

La représentation de l'auteur et de la victime reste générale et abstraite dans cette théorie situationnelle de la criminalité. L'auteur d'un délit est vu comme une personne rationnelle qui, après une analyse des coûts et bénéfices concernant un délit projeté, est insuffisamment dissuadée par des facteurs de contrôle informel, fonctionnel et formel, donc par une chance réelle d'être appréhendé par la police et puni. Selon cette théorie, l'auteur et la victime perdent leurs contextes biographiques concrets.

Cette théorie de la criminalité porte trop peu d'attention aux processus croissants de marginalisation économique, sociale et politique qui motivent des personnes à commettre des délits et à victimiser d'autres personnes.

Dans le contexte des événements dramatiques du grand banditisme des « tueurs du Brabant », du terrorisme des « Cellules Communistes Combattantes » et du « drame du Heyzel », le ministre de l'Intérieur Nothomb signe l'arrêté royal du 6 août 1985. Une structure nationale avec un Conseil Supérieur et des conseils provinciaux de la criminalité a été mise sur pied. Ces conseils étaient principalement constitués d'officiers de gendarmerie et de police communale. Les grandes lignes de la politique de prévention du ministre montraient clairement qu'il avait fait sienne la nouvelle politique policière de prévention technique et situationnelle (Hebberecht, 1988).

L'exécution de la nouvelle stratégie policière et la reprise de cette stratégie par les autorités nationales et provinciales doivent être situées dans le contexte d'une adaptation néo-libérale des services de police aux transformations économiques, sociales et politiques des années 1980.

2. L'intégration de la prévention policière dans une politique de prévention locale et administrative (1977-1992)

A la suite des élections parlementaires du 13 décembre 1989, le gouvernement de centre-gauche Martens-Spitaels est formé le 9 mai 1988 entre les chrétiens-démocrates et les socialistes. Le nouveau gouvernement a continué à suivre une politique économique d'inspiration néo-libérale. Fin 1990, le ministre de l'Intérieur, Louis Tobback, énonce, dans deux circulaires, les grandes lignes de la nouvelle politique gouvernementale en matière de prévention de la criminalité (Poulet, 1995 ; Synergie, 1995) : 1°) la prévention de la criminalité devait être menée au niveau local (la ville, la commune, le quartier) ; 2°) l'autorité administrative locale devait jouer le rôle moteur, tandis que la police communale devait jouer un rôle important mais secondaire. Comme force de police de seconde ligne la gendarmerie n'avait plus de responsabilité dans la politique de prévention ; 3°) la politique de prévention devait avoir un caractère intégré. L'approche technique et situationnelle de la prévention doit être intégrée avec une approche sociale de la prévention. Une intégration doit également être atteinte par une orientation de la politique de prévention aussi bien envers les victimes (potentielles) qu'envers les auteurs (potentiels) de délits. Tous les efforts et actions d'instances et de personnes concernées par la prévention de la criminalité doivent être intégrés par l'autorité administrative locale ; 4°) la politique de prévention devait aussi s'orienter prioritairement sur les personnes socialement vulnérables tant en leur qualité d'auteur (potentiel) qu'en leur qualité de victime (potentielle).

Le ministre de l'Intérieur a prévu un financement de 27 projets pilotes de prévention locale, administrative et intégrée pour 1991. Soixante universitaires, assistants sociaux et employés sont sélectionnés pour les 27 projets pilotes par le Service de prévention de la Police générale du Royaume du ministère de l'Intérieur. Ces projets sont administrativement suivis par ce Service de Prévention et accompagnés et évalués scientifiquement par quatre groupes de recherche. Fin 1991 la plupart des projets pilotes était prolongés pour un an.

Par manque de temps, de moyens financiers et de soutien, l'orientation nouvelle d'une prévention administrative et plus sociale ne trouve qu'un début de réalisation dans quelques villes et communes. La nouvelle vision policière sur la prévention de la criminalité reste dominante dans la plupart d'entre elles.

3. D'une politique de prévention policière communale à une politique de sécurité policière communale et d'une prévention policière à un modèle de police plus communautaire dans la gendarmerie (1992-1995)

Les résultats des élections parlementaires du 24 novembre 1991 ont cisailé les partis politiques traditionnels. La coalition sortante de chrétiens-démocrates et de socialistes perd près de 10 % des voix. Presque un électeur sur quatre vote pour un parti non-traditionnel. En Flandre, l'extrême-droite du Vlaams Blok connaît une percée électorale. Le Vlaams Blok a surtout mené sa campagne autour de l'immigration, de la criminalité et de l'insécurité. La crise politique causée par les résultats des élections, nécessite une longue période de formation d'un nouveau gouvernement. Le 7 mars 1992, le gouvernement Dehaene entre en fonction, Louis Tobback, socialiste flamand, conservant sa fonction de ministre de l'Intérieur.

Durant la période gouvernementale de 1992 à 1995, les chrétiens-démocrates et les socialistes ont décidé de faire de la politique de prévention locale, administrative et intégrée, un élément d'une politique de sécurité plus large dans 29 villes et communes. Comme la politique sociale, la politique de prévention et de sécurité était maintenant définitivement menée à partir d'un cadre néo-libéral.

Conformément à l'accord gouvernemental, le ministre de l'Intérieur négocie à partir de l'été 1992 avec les cinq grandes villes et avec sept communes bruxelloises « à risques » afin de conclure des contrats de sécurité entre fin 1992 et fin 1993. Pour la même période, sont négociés des contrats de prévention avec 23 villes et communes.

Un contrat de sécurité contenait un volet policier et un volet prévention. Environ deux tiers du financement d'un contrat de sécurité allaient aux projets qui amélioreraient la qualité du travail de police communale et qui rapprochaient la police de la population. Ces projets étaient souvent orientés vers l'augmentation de la présence de la police en rue, l'organisation d'une police de quartier, l'amélioration de l'accueil dans les commissariats... (Van den Broeck et Eliaerts, 1994). Les autres projets du contrat de sécurité concernaient la prévention de la criminalité et répondaient à la note d'orientation du ministre de l'Intérieur.

Un contrat de prévention consistait seulement en projets de prévention. On pourrait retrouver des projets de prévention policière tant dans le volet police que dans le volet prévention des contrats de sécurité ou dans les contrats de prévention. Dans chacun des types de contrat, les villes et communes s'engageaient à mettre sur pied un conseil communal consultatif de prévention et à nommer un fonctionnaire de prévention.

Les contrats de sécurité passés avec les cinq grandes villes et les sept communes de la région bruxelloise furent prolongés pour 1994. Pour cette année, des contrats de sécurité furent également conclus avec 15 villes de taille moyenne (dont 9 avaient déjà bénéficié d'un contrat de prévention en 1993) et deux nouvelles communes de la région bruxelloise. Pour 1994, des contrats de prévention furent conclus pour la première fois avec 9 villes de classe moyenne, ce qui menait le nombre total de contrats de prévention à 23.

Pour l'année 1995, le nombre de contrats de sécurité est resté le même. Le nombre de contrats de prévention fut accru de six unités pour atteindre le nombre de 29. Le Secrétariat permanent à la politique de prévention fut institué par l'arrêté royal du 12 mars 1993, comme nouveau service fédéral pour le soutien d'une politique fédérale de prévention du ministre de l'Intérieur et des projets locaux de prévention.

En faisant du contrat de sécurité en premier lieu un enjeu pour la police communale, le gouvernement a renforcé l'image que la police est la principale instance de l'autorité à garantir la sécurité. Le chef de corps de la police communale étant avec le bourgmestre un négociateur important pour la conclusion des contrats de sécurité et de prévention, la représentation policière des problèmes de criminalité et d'insécurité et donc de la prévention de ces problèmes a primé dans de nombreux cas.

Le rôle de première ligne de la police communale dans la politique de prévention et de sécurité fut confirmé dans les deux arrêtés royaux du ministre de l'Intérieur du 15 juin 1994 et de 5 juillet 1994 qui énumèrent les conditions auxquelles la ville ou commune devait répondre pour bénéficier d'un contrat de sécurité ou d'un contrat de prévention.

Le Secrétariat permanent à la politique de prévention a partiellement renforcé la position policière dans le développement de cette politique de prévention et de sécurité.

La gendarmerie qui, officiellement depuis 1990, n'était pas ou n'était qu'indirectement concernée par la politique de sécurité et de prévention locale a, sous le commandement du général De Ridder, reçu la liberté de développer une approche de police de base de qualité totale. De ce fait, la gendarmerie a établi une position fortement concurrentielle à l'égard de la police communale. Un dispositif préventif fut développé à partir d'une philosophie de « community policing ». Au départ d'une politique à l'égard des victimes fortement élaborée, la gendarmerie s'est également investie dans les conseils en techno-prévention.

II. D'UNE POLITIQUE DE SECURITE POLICIERE ET COMMUNALE ET D'UN MODELE COMMUNAUTAIRE DE LA GENDARMERIE A UNE POLITIQUE DE SECURITE INTEGRALE

A la suite des élections parlementaires du 21 mai 1995, un nouveau gouvernement de centre-gauche était formé le 28 juin 1995 avec J.-L. Dehaene comme Premier ministre. Johan Vande Lanotte, socialiste flamand, qui avait déjà remplacé Louis Tobback comme ministre de l'Intérieur à la fin du gouvernement précédent, était maintenu dans ses fonctions.

Comme ministre de l'Intérieur, Johan Vande Lanotte a élargi les possibilités d'intervention de la police dans de nombreuses villes et communes. Moyennant l'extension des contrats de sécurité par un volet drogues, un volet judiciaire, un volet assistants de prévention et de sécurité et un volet renouveau urbain, la politique locale de prévention et de sécurité est intervenue dans des contextes sociaux toujours plus larges.

Des problèmes économiques, sociaux et culturels importants qui étaient dus aux effets négatifs de la mondialisation dans les années 1990, ne furent pris au sérieux par les autorités que quand ils avaient des effets sur la criminalité et l'insécurité. Le ministre de l'Intérieur a orienté sa politique de sécurité surtout sur la victimation (potentielle) et les sentiments d'insécurité de la classe ouvrière et de la classe moyenne, sans combattre les problèmes fondamentaux qui étaient à la base de ces phénomènes. Une politique de renouveau social et urbain a également été menée sous le drapeau d'une politique de sécurité. Souvent des fonctionnaires, coordinateurs et travailleurs de prévention ont travaillé sous la supervision et le contrôle de la police communale. D'autres ont réussi à appliquer leur méthodologie de prévention, parfois contre la volonté de la police communale. Quand, à l'occasion d'une augmentation des cambriolages dans des communes des provinces de Flandre Occidentale et du Limbourg, des initiatives de citoyens contre le cambriolage ont été prises dans la deuxième moitié des années 1990, certains hauts officiers de la gendarmerie de ces districts ont soutenu ces initiatives. Moyennant une

circulaire du ministre Vande Lanotte, ils ont pu officialiser leur coopération avec ces initiatives citoyennes. Les citoyens (surtout des commerçants) qui étaient engagés dans ces réseaux d'information de quartier, devenaient les partenaires privilégiés de la gendarmerie.

III. LA POLICE ET LA POLITIQUE DE SECURITE INTEGRALE DANS LE GOUVERNEMENT ARC-EN-CIEL (1999-2003)

Sous le gouvernement arc-en-ciel la politique de prévention d'inspiration néo-libérale des années 1980 a de nouveau été renforcée et, de plus, orientée vers un contrôle actuariel et managérial des risques de criminalité. Pour atteindre ses objectifs, la police locale a reçu plus de moyens, au détriment du financement de projets de prévention plus sociale. Dans cette composante néo-libérale de l'actuelle politique de sécurité, des formes de coopération entre le privé et le public se sont constituées en plus grand nombre et se sont surtout orientées vers la sécurité des commerçants et des petites et moyennes entreprises (Hebberecht et Duprez, 2001).

La composante plus sociale et structurelle de la politique de sécurité formée dans le cadre de la politique social-démocrate du ministre de l'Intérieur Vande Lanotte, est aujourd'hui restreinte, souvent avec une certaine résistance au profit d'une approche plus policière des problèmes de criminalité et d'insécurité. Souvent sous l'influence du Vlaams Blok, une composante plus populiste et conservatrice de la politique de sécurité a ensuite été élaborée. Cette nouvelle composante se manifeste au travers de l'instauration d'un nouvel échevinat de la sécurité, de l'augmentation de la présence de la police en rue, de l'élaboration d'une politique de tolérance zéro contre des groupes d'exclus de notre société. Plus que jamais, la politique de sécurité est devenue une politique de sécurité policière.

REFERENCES

- BERKMOES, H. (1990), 'Politiepreventie : een halte naar bestuurlijke preventie?', in ELIAERTS, C., ENHUS, E., SENDEN, R. (eds.), *Politie in beweging. Bijdrage tot de discussie over de politie van morgen*, Antwerpen/Arnhem, Kluwer/Gouda Quint, 111-118.
- CARLIER, F. (1990), 'De buurtobservatieactie: een politiepreventieve reactie op de elitaire technopreventie te Gent', in ELIAERTS, C., ENHUS, E., SENDEN, R. (eds.), *Politie in beweging. Bijdrage tot de discussie over de politie van morgen*, Antwerpen/Arnhem, Kluwer/Gouda Quint, 89-110.
- DENEVE (1973), 'Fasten van de Rijkswacht. Rede uitgesproken te Brussel', *Revue van de Rijkswacht*, 54, 3-4.
- HEBBERECHT, P. (1988), 'Kritische kanttekeningen bij het Belgisch beleid ter preventie van criminaliteit', *Panopticon*, 9, 5, 449-456.
- HEBBERECHT, P. (1990), 'Het Belgisch politiepreventiebeleid', in ELIAERTS, C., ENHUS, E., SENDEN, R. (eds.), *Politie in beweging. Bijdrage tot de discussie over de politie van morgen*, Antwerpen/Arnhem, Kluwer/Gouda Quint, 81-88.
- HEBBERECHT, P. (1997), 'Van preventiecontract tot veiligheids- en samenlevingscontract... of de logica van de veiligheidsstaat', *Panopticon*, 18, 2, 101-110.
- HEBBERECHT, P. (2000), 'Het federaal veiligheidsplan versterkt de ongelijkheid inzake veiligheid', *Panopticon*, 21, 2, 101-112.
- HEBBERECHT, P. (2001), 'De ICVS in een theoretische, methodologische en breed maatschappelijke context', *Tijdschrift voor Criminologie*, 43, 2, 192-201.
- HEBBERECHT, P., DUPREZ, D. (2001), 'Sur les politiques de prévention et de sécurité en Europe : réflexions introductives sur un tournant', in DUPREZ, D., HEBBERECHT, P. (eds.), *Les politiques de sécurité et de prévention en Europe*, *Deviance et Société*, 25, 4, 371-376.
- HOGER POLITIE-INSTITUUT (1985a), *De preventie van criminaliteit*, Brussel, Ministerie Van Binnenlandse Zaken.
- HOGER POLITIE-INSTITUUT (1985b), *De taak van de politie in het voorkomen van criminaliteit*, Brussel, Ministerie Van Binnenlandse Zaken.
- MEYNEN, A. (2000), 'Economic and social policy since the 1950's', in WITTE, E., CRAEYBECKX, J., MEYNEN, A. (eds.), *Political history of Belgium from 1830 onwards*, Brussel, Standaard Uitgeverij/VUB University Press, 201-238.
- MOTTARD, J., HAQUIN, R. (1990), *Les tueurs de Brabant. Enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée*, Bruxelles, éd. Complexe.
- POULET, I. (1995), *Les nouvelles politiques de prévention. Une nouvelle forme d'action publique ?*, Bruxelles, Services fédéraux des affaires scientifiques.
- SYNERGIE (1995), *La prévention intégrée au niveau local*, Bruxelles, Politeia.
- VAN DEN BROECK, T., ELIAERTS, C. (1994), *Community Policing. Organisatieveranderingen naar de basispolitie bij de gemeentepolitie*, Brussel, Politeia.
- VERGHOTE et al. (1992), 'Slachtofferzorg. Utopie of haalbare hypothese?', *Revue van de Rijkswacht*, 124, 24-29.

La prévention au niveau local

LES POLITIQUES LOCALES DE PREVENTION. L'INTEGRATION COMME NOUVEAU MODELE ?

par
SYBILLE SMEETS
Chercheuse au Centre de recherches criminologiques
Université Libre de Bruxelles

Cette contribution n'a pas pour objectif de faire l'inventaire des dispositifs locaux de prévention ou des analyses critiques faites par la doctrine et les acteurs de terrain à l'égard de la politique locale de sécurité⁴⁴, mais de souligner la tendance de plus en plus prononcée d'intégration de ces dispositifs. Pour limiter notre sujet, nous n'aborderons pas la Région flamande⁴⁵.

I. L'INTEGRATION LOCALE DES POLITIQUES URBAINES

Dès le début des années 1980, se développent un peu partout en Europe des politiques de prévention de la délinquance qui sont censées répondre aux constats de nombreux rapports et études qui font état d'une augmentation problématique d'une criminalité peu importante par la nature des faits, mais qui contribuerait, par sa répétition, à alimenter un sentiment d'insécurité (Lazerges, 1991 ; Van Dijk, 1991). Dans ce cadre, le niveau local est rapidement désigné comme le lieu privilégié de la réalisation de ces nouvelles politiques. Ce recentrage est justifié par la nécessité de l'adaptation à des environnements spécifiques qui doit permettre une plus grande souplesse des actions entreprises. Il s'inscrit par ailleurs dans les nouvelles orientations de politique criminelle perceptibles dans plusieurs recommandations des organisations internationales (Comité européen pour les problèmes criminels, 1988 ; Conseil de l'Europe, 1991 ; Nations Unies, 1990) et qui feront l'objet de diverses conférences internationales organisées par des collectivités locales qui vont, d'une certaine manière, orienter, diffuser et légitimer le modèle localiste (Poulet, 1995, 7).

Bon nombre de ces lignes de force se retrouvent dans les politiques belges : prévention situationnelle, ciblage de la petite délinquance urbaine, localisation des politiques, logique contractuelle, partenariat, approche communautaire. Si les premières initiatives belges datent de la fin des années 1980, c'est cependant avec l'avènement de projets pilotes de prévention de la délinquance en 1991 que cette tendance est véritablement lancée et ne se démentira plus. Contrairement à d'autres pays, les pouvoirs publics belges n'ont d'ailleurs pas répondu par la promotion d'une politique de la ville, théoriquement fondée sur une approche sociale, mais surtout par une politique de sécurité qui s'est déployée de manière autonome, sous l'égide et le pilotage du ministère de l'Intérieur. Les contrats de sécurité (et de prévention) en sont l'élément le plus emblématique.

D'un autre côté, d'autres projets subsidiés par le fédéral ou le régional ont vu le jour. Si leur l'objet est aussi le traitement de problématiques urbaines (souvent - mais pas seulement - la revitalisation des quartiers), initialement ils ne se sont pas vus assigner d'objectif de réduction de l'insécurité et s'inscrivent davantage dans un objectif global d'amélioration de la qualité de vie, à l'image des contrats de quartier et des quartiers d'initiative à Bruxelles ou des ZIP/QI en Wallonie.

Ces deux types de dispositifs vont progressivement se rapprocher sous l'effet d'une porosité entre les finalités des uns et des autres.

D'une part, les contrats de sécurité vont s'élargir à des nouveaux partenaires et à de nouvelles thématiques. Initialement envisagés autour de deux volets (prévention et police), ils devaient se transformer en contrats de société afin de réorienter les projets de prévention dans une voie moins sécuritaire et d'assurer des collaborations « communautaires » plus poussées. Cette transformation, annoncée dans la déclaration gouvernementale du 28 juin 1995, n'a jamais eu lieu. Les contrats de sécurité connaîtront cependant un élargissement à de nouveaux partenaires (sous formes de nouveaux volets et d'avenants⁴⁶) avec comme seul indice de la volonté initiale l'adjonction en 1997 d'un volet Renouveau urbain, sorte de melting-pot de projets⁴⁷ dont le seul point commun est d'être pensé autour de quartiers « à risques ». Cet élargissement, qui prend place après l'adoption en 1994 du Plan global pour l'emploi, marque aussi la volonté de définir de nouveaux objectifs à ces contrats, comme la réinsertion professionnelle⁴⁸ ou la revitalisation des quartiers commerçants⁴⁹ mais sous la conduite principale, si pas unique, du ministre de l'Intérieur. Les contrats de sécurité et de société resteront ainsi marqués par un objectif général de maintien de l'ordre.

D'autre part, les projets d'amélioration de la qualité de vie, vont se voir articulés de plus en plus — sous l'influence, entre autres, des bailleurs de fonds régionaux et fédéraux — à des notions comme « incivilité » et « nuisances » (par exemple, en

⁴⁴ Voy. Cahiers marxistes, 1995 ; Van Campenhoudt e.a., 2000 ; Mary, 2003.

⁴⁵ Voy. la contribution de Peter Colle.

⁴⁶ Principalement les volets Toxicomanie, Justice, APS et CTP.

⁴⁷ Antennes de justice, aide juridique de première ligne, médiation de dettes, APS, assistance aux victimes, revitalisation de centres urbains, prévention de la toxicomanie, etc.

⁴⁸ Par exemple les projets APS et CTP.

⁴⁹ De même, les spécificités régionales se manifesteront progressivement via des dispositifs spécifiques, que ceux-ci soient financés par la Région (contrats de noyaux commerciaux ou projets de gestion des bandes urbaines à Bruxelles, Plans sociaux intégrés en Wallonie) ou non (contrats du plan-côte en Flandre).

matière de propreté, thématique qui va prendre de l'ampleur après la parution des résultats du premier Moniteur de sécurité en 1997), les rapprochant progressivement des problématiques de sécurité. Avec l'avancé du thème de la sécurité, accentuée lors de chacune des élections de ces dernières années, la prévention de la délinquance, de l'incivilité et des nuisances va ainsi non seulement devenir un axe central des politiques urbaines (et des politiques qui d'une manière ou d'une autre traitent de problématiques surtout présentes dans les villes⁵⁰), mais surtout l'une de leurs justifications.

II. LA POLITIQUE DE LA VILLE ARC-EN-CIEL : ENTRE CHANGEMENT ET CONTINUITE

Cette tendance va s'accroître après le changement de majorité gouvernementale en juin 1999. Dès septembre, lors d'un Conseil des Ministres, le gouvernement annonce d'ailleurs sa volonté de développer une politique urbaine qui doit « *créer les conditions d'équilibre entre les fonctions [de la ville : activités de croissance, de développement, économique, d'innovation et de service]* » afin « *d'éviter la fracture entre la ville productrice de richesse (et cause du déclin de la ville comme lieu de vie) et la ville concentration des déstresses sociales et humaines, la ville concentration des grandes pathologies sociales de notre époque* »⁵¹.

Si l'inspiration est arc-en-ciel, les choix pratiques seront déterminés par la déclaration gouvernementale du 14 juillet 1999, dont les chapitres *Une société sûre* et *Des grandes villes viables* sont issus du programme électoral du VLD (Cartuyvels, Mary, 2001), et influencés par la sélection de libéraux aux postes de la Justice et de l'Intérieur⁵². On optera pour divers mécanismes dont le point commun est sans conteste une volonté d'intégration des différents dispositifs. Cette intégration est présentée comme devant permettre la mise en cohérence des instruments contractuels et dès lors l'amélioration de l'efficacité de l'ensemble. Plusieurs éléments viennent confirmer cette conception.

Le premier est la mutation des contrats de sécurité 2002. Cette transformation accompagne le transfert de l'argent auparavant investi dans les volets policiers à la dotation que le gouvernement fédéral consent aux zones de police afin de couvrir les dépenses engendrées par la réforme des polices (uniformisation des statuts, révision à la hausse des salaires et intégration des gendarmes locaux aux polices locales). Ce transfert a pour conséquence la disparition des volets policiers, la « fusion » des contrats de sécurité et des contrats de prévention⁵³ et la restructuration de ceux-ci, non plus sous forme d'une juxtaposition de volets thématiques⁵⁴ (dont certains se référaient à des autorités subsidiaires différentes), mais sous forme de « lignes de force »⁵⁵.

Ensuite, la création d'un commissariat à la politique des grandes villes et, dans la foulée, l'adoption des contrats aux grandes villes⁵⁶, souligne aussi cette volonté d'intégration. Ce commissariat est chargé de donner un avis sur toute matière touchant à la politique urbaine et de coordonner les différents niveaux de pouvoir compétents, tâche pour le moins titanesque et dont le résultat est jusqu'ici plutôt décevant⁵⁷.

Enfin, chapeautant (théoriquement) tout le reste, le Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire du ministre de Justice, adopté en 2000, est censé articuler la politique criminelle (dont il est la base), la politique policière et la politique locale de sécurité au nom d'une *sécurité intégrale*.

Cette volonté d'intégration qui va se marquer à l'échelon régional également, n'est pas, à ce niveau, sans lien avec l'interdiction pour les Régions de financer du personnel policier depuis la réforme des polices⁵⁸. La Région wallonne, sous la houlette de son ministre des Affaires intérieures, va, en juin 2002, définir un plan ZEN composé, d'une part, de *Plans de prévention de proximité* (PPP) regroupant les dispositifs de « sécurité préventive » (*sic*) (contrats de sécurité, plans sociaux intégrés⁵⁹ et accompagnement social des victimes dans les zones de police)⁶⁰ et, d'autre part, de subsides concernant plus particulièrement la propreté publique, l'éclairage public, l'aménagement des voiries et la sécurité routière aux abords des écoles. À Bruxelles, cette volonté se marque surtout par des efforts pour permettre une homogénéité de la politique bruxelloise de sécurité en accordant des subsides aux 19 communes, non seulement aux anciens contrats de sécurité, mais également aux anciens contrats de prévention (qui ne bénéficiaient que de subsides du fédéral) et aux communes sans

⁵⁰ Par exemple, le Dispositif accrochage scolaire, le Fonds d'impulsion à la politique des immigrés, le Plan drogue, etc.

⁵¹ Note au Conseil des Ministres, septembre 1999.

⁵² Lors d'une conférence de presse en 2000, ce dernier fustigera d'ailleurs avec ses homologues libéraux bruxellois et wallon l'immobilisme et l'inefficacité des contrats de sécurité, en particulier de leur volet socio-préventif.

⁵³ Voy. Smeets, 2002.

⁵⁴ Renvoyant principalement à l'institution ou aux acteurs (police, justice, MASS, APS, CTP), plus rarement au champ (toxicomanie, renouveau urbain).

⁵⁵ Renforcement de la politique communale de prévention, meilleure intégration des groupes cibles, surveillance fonctionnelle, technoprévention et approche du sentiment d'insécurité, approche de la problématique de la toxicomanie et approche de phénomènes de criminalité spécifique.

⁵⁶ Qui s'articulent autour de l'amélioration du cadre de vie (propreté, parcs et espaces de loisirs et rénovations), des conditions de vie (présence dans les espaces publics, intégration sociale, animations culturelles et sportives, etc.), de la sécurité (prévention et actions en milieu scolaire) et de la relance de la fonction économique. Les contrats ont d'abord concerné les 5 grandes villes et 6 communes bruxelloises, auxquelles se sont rajoutés en 2001 La Louvière, Mons, Seraing et Ostende (Thibaut, 2001).

⁵⁷ Il faut bien constater que, non seulement, le commissariat a été incorporé au ministère de l'Économie, de la Politique des grandes villes et de la Recherche scientifique, mais que depuis la note d'orientation de 1999, il est peu présent dans les débats.

⁵⁸ Art. 40 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Cela modifie surtout le budget de la Région bruxelloise dont une bonne partie des contrats de sécurité rémunérerait des policiers.

⁵⁹ Contrats passés depuis 1998 entre le gouvernement wallon et le local. Ils visent la « lutte contre les processus de précarisation, de pauvreté et d'exclusion » via l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des jeunes, la cohabitation des communautés locales, la prévention de la toxicomanie et le traitement des assuétudes, la prévention de la délinquance, la réinsertion des délinquants et l'assistance aux victimes (Arrêté du gouvernement wallon du 10 juin 1999).

⁶⁰ Avant-projet de décret relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie, juin 2002.

contrat⁶¹. Cette intégration passe aussi par l'accentuation du rôle des Régions en ce qui concerne cette politique de prévention.

1. « Plus de cohérence » : oui, mais laquelle ?

A. Une rationalisation des moyens

Tous ces projets ont ceci en commun qu'ils invoquent la cohérence et l'articulation de l'ensemble comme élément moteur des processus d'intégration⁶². En réalité, ceux-ci, qui ont aussi pour objectif de réorganiser l'aide financière octroyée aux pouvoirs locaux en matière de prévention et de sécurité, cachent (mal) une volonté de rationalisation des moyens par économie d'échelle. Celle-ci est par exemple très claire dans la désignation de la zone de police comme nouveau territoire de l'action publique, en l'occurrence policière. Le choix est manifestement pragmatique puisqu'il s'agit de transformer les 589 polices communales en 196 polices zonales, permettant que soit assuré par une seule police le *service minimum équivalent à la population*, notion de base de la réforme des polices⁶³. L'option n'est pas en soi critiquable, sauf si elle se jumelle à un manque de réflexion de fond. Dans le cas des zones de police, en particulier pluricomunales (les 3/4), l'agrandissement de la taille des corps de police et le choix d'un territoire qui ne recouvre aucune réalité socio-économique ou politique n'ont pas été accompagnés d'une réflexion permettant de préserver le contact avec le citoyen et la cohérence interne des nouveaux territoires et ont pour conséquence (paradoxe au vu de la volonté de « mise en cohérence ») de dissocier les instances de définition de la politique policière locale (conseil et collège de police, conseil zonal de sécurité) et de la politique locale de sécurité (conseil communal, bourgmestre, éventuellement CCPD et fonctionnaire de prévention).

B. Une assimilation sous la logique sécuritaire : le pot de terre contre le pot de fer

Par ailleurs, cette gestion des ressources sans analyse fait courir le risque que l'*intégration* se transforme en *assimilation*, la différence se situant dans le fait ou non de conserver son identité ou ses spécificités en tant que projet local. En effet, en situation de syncrétisme entre deux modèles ou finalités, c'est toujours le plus fragile, le plus perméable qui se trouve contaminé. Dans le cas des politiques urbaines, ce seront sans surprise les projets liés à l'amélioration de la qualité de vie qui feront les frais d'un rapprochement avec la logique sécuritaire et son triptyque « incivilité, délinquance et sentiment d'insécurité ». Alors que, dans un même temps, le contenu des actions de prévention de la délinquance ne subit pas de modifications significatives, ces projets d'amélioration de la qualité de vie vont, en s'infléchissant, leur donner un deuxième souffle, les relégitimer en les « humanisant » et en camoufler les travers : réduction de l'insécurité à une question de (petite) délinquance et du sentiment d'insécurité à la peur du crime, risque de confusion entre logiques d'action propres au travail social ou socio-sanitaire et celles du travail policier et ciblage des groupes et lieux dits « à risques » (Cahiers marxistes, 1995 ; Van Campenhoudt e.a., 2000 ; Mary, 2003).

Cette prise de pouvoir du « sécuritaire » dans le cadre des politiques urbaines est en partie agencée par le pouvoir fédéral. L'obligation lors de la rédaction des différents plans de sécurité (national, zonaux) et des contrats de sécurité (depuis 2002)⁶⁴ de tenir compte des priorités du Plan fédéral de sécurité est un élément important de cet agencement⁶⁵. Même la création du commissariat à la politique des grandes villes participe du mouvement. Dans un premier temps, d'aucuns se sont réjouis que la ville soit enfin reconnue comme devant faire l'objet d'une compétence spécifique et qu'un premier pas vers une politique de la ville soit franchi. Malheureusement, le programme ne va que rarement quitter le giron de la sécurité. Le « ministre des grandes villes » annoncera d'ailleurs la couleur dans sa note d'orientation (1999) : « *La sécurité dans les grandes villes est l'enjeu principal de toute politique urbaine. L'insécurité est à la fois cause et symptôme des autres pathologies urbaines* ». Cette note sera incorporée mot pour mot au Plan fédéral de sécurité. Ce faisant, elle y sera noyée, perdra sa spécificité au profit d'une légitimation du tout et finira sa carrière de « politique de la ville » comme un des moyens, parmi d'autres, d'alimenter une « note » de politique criminelle très largement critiquée pour sa perspective principalement répressive et dont les rares projets de prévention ne font référence qu'à une prévention situationnelle visant surtout la sécurisation de l'espace public.

2. « 1+1+1+...= 1 ? » : le fantasme du local comme phénomène social total

Alors changement ou continuité ? Au-delà de la proclamation en 1999 d'une rupture avec le programme politique précédent, on ne peut que constater l'absence d'un réel changement dans la politique locale de prévention de l'actuelle législature. À peu de choses près, on assiste à une continuité des priorités de la décennie précédente et, quant au fond, les dispositifs sont à peine modifiés, même si de temps en temps on en ravale la façade (pensons notamment aux contrats de sécurité).

⁶¹ Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, *Compte-rendu analytique*, sessions 2000-2001, n° 32, 11 mai 2001.

⁶² Voy. par exemple Plan fédéral de sécurité, 2000, pp. 159 et 167.

⁶³ Qui renvoie aux six fonctions minimales devant être assurées par la police locale.

⁶⁴ Ceux-ci doivent tenir également compte de la Note politique relative à la problématique de la toxicomanie adoptée en Conseil des Ministres le 19 janvier 2001.

⁶⁵ Dans le chapitre sur « La politique intégrale de la sécurité au niveau zonal et le plan zonal de sécurité », dans lequel la note de politique des grandes villes est intégrée, on peut lire : « Parmi les neuf priorités du plan fédéral de sécurité, six trouvent à s'appliquer plus spécifiquement en milieu urbain : délits accompagnés de violences (vols avec violence, agressions, hold-up, racket) ; traite des êtres humains [exploitation de la prostitution, la mendicité, des clandestins] ; délinquance juvénile (...) ; le hooliganisme ; l'approvisionnement et le trafic de drogue ; les accidents de la circulation avec blessés ou décès. Bien entendu, les villes sont confrontées à d'autres formes de délinquance dont le traitement mérite aussi d'être qualifié de prioritaire : dégradations volontaires, vandalisme, destructions du bien public, incendies criminels ; atteintes à l'environnement, dépôts sauvages, pollutions ; vols (...), incivilités (troubles quotidiens de la quiétude, menaces, injures, insultes, petites dégradations volontaires) ; rébellions en groupe ; coups et blessures volontaires (bagarres, différents familiaux) ; mineurs en danger (décrochage scolaire, abandon familial) ; recel, trafics d'armes, trafics de véhicules volés » (Plan fédéral de sécurité, 2000, pp.160-161).

Au niveau régional, c'est le même topo : la décision d'intégration ne s'est pas forcément accompagnée d'une impulsion novatrice dans les définitions des lignes directrices, ni en Wallonie (qui conserve la ligne adoptée dans les PSI tout en accentuant leur lien avec les questions de sécurité et de délinquance), ni à Bruxelles (qui a surtout repris à son compte les projets auparavant financés par le Fédéral⁶⁶).

En théorie, l'intégration doit permettre d'éviter le morcellement de l'action né du « mille-feuille » qui se construit souvent sur la coexistence de nombreux dispositifs qui, s'ils ont le même terrain d'intervention (y compris avec des logiques différentes), n'interagissent pas forcément. Pour autant, il ne suffit pas d'additionner des dispositifs différents et de les chapeauter d'une ou deux instances de concertation pour obtenir une politique de la ville qui puisse être à la fois autonome, pluridisciplinaire et trans-sectorielle. Il faut une mobilisation importante de tous les acteurs, sur une longue durée et la construction de fondations législatives cohérentes. On est loin du compte : les dispositifs mis en place ne reposent en général que sur une base législative minimale, sont souvent expérimentaux, ont une durée à court terme (renouvelables sous condition d'évaluation souvent quantitative) et leur fonctionnement repose trop souvent sur l'énergie des acteurs de terrain (Mauger, Rimbert, 2002).

Mais par-dessus tout, il faut modifier les catégories qui fondent cette action publique et les caractéristiques intrinsèques de ces dispositifs, en particulier leur localisation et leur contractualisation. Ces deux caractéristiques, indissociables dès qu'il s'agit de politiques de prévention de la délinquance, font courir un des pires risques aux dispositifs urbains, toujours fortement territorialisés : celui de voir leur territoire d'intervention défini comme un *phénomène social total* qui se suffit à lui-même (Castel, 1995, 426)⁶⁷, alors que ce niveau (quartier, zone et même commune ou ville) ne maîtrise pas les paramètres nécessaires à la gestion de la plupart des problématiques sociales. Dans une grande partie de ses composantes, la question de « l'insécurité » est un enjeu qui dépasse le local et ce, qu'il s'agisse de mobiliser d'autres partenaires que les partenaires « du cru » ou de mobiliser des ressources importantes, de les redistribuer équitablement et de traiter la délinquance autrement que par de la prévention situationnelle ou des dispositifs occupationnels. Par ailleurs, la localisation, justifiée en partie par une volonté de développer la proximité avec les citoyens, fait fi d'une des caractéristiques de l'action publique : la nécessité d'une mise à « distance relative » des demandes sociales (Behar, 2000) pour juger au mieux de la pertinence de celles-ci. Les politiques locales ont trop souvent la tentation de répondre « promptement » à ce qu'ils pensent être l'opinion publique, surtout dans une matière fortement émotionnelle et médiatisée comme l'insécurité.

Cette situation est encore accentuée par la contractualisation qui reste le mode privilégié de subsidiarité du fédéral (ou du régional) vers le local pour tout ce qui concerne les politiques urbaines en général. Si cette contractualisation est, entre autres, une réponse des États aux restrictions économiques et à la limitation de leur capacité à réguler les orientations macroéconomiques (Cassese, Wright, 1996, 15), elle est aussi le moyen privilégié d'imposer au local des priorités venues d'en haut, parfois au détriment de projets plus anciens, du fait que chaque subside s'accompagne de directives de plus en plus contraignantes. Cette *communalisation des politiques* (Rea, 1995, 54) a pour effet que, si le local reste le lieu d'application des politiques de prévention, la définition et l'organisation de celles-ci sont d'initiative supra-locale. Cela entraîne une « logique de guichet », d'autant plus forte qu'initialement l'adhésion du local à ces programmes s'est faite sans grand enthousiasme, davantage parce que le déblocage des subsides était conditionné par la remise de projets et par des négociations impliquant les autorités locales. Ceci explique en partie que ces programmes ont bien souvent abouti à un catalogue d'actions et un émiettement territorial des projets dont on connaît les effets : multiplication des acteurs impliquant une concurrence entre leurs fonctions, leur statut ou encore leur niveau de formation⁶⁸, partenariats parcellaires ou inexistantes marqués par la méfiance ou la méconnaissance des partenaires, développement de logiques d'intervention « rivales », création d'instances de concertation caractérisées par la non-représentativité de leurs participants ou leur instrumentalisation, etc⁶⁹.

3. Expressions de cette volonté d'intégration : visibilité et union sacrée

In fine, dans l'opération, l'intégration se décline surtout de deux manières.

D'abord, il y a incontestablement une intégration formelle, qui, comme nous l'avons dit, fait courir un risque réel d'assimilation entre les dispositifs concernés. Cette intégration a un avantage indéniable : elle permet de *rendre visible* non seulement les dispositifs, dont certains commençaient d'ailleurs à s'essouffler, mais également la contribution de chacun dans l'effort de sécurité, sans pour autant augmenter considérablement l'enveloppe de départ. Cela n'est pas sans conséquence. En matière de police, le fédéral marque ainsi son territoire. Cette séparation de la question policière et de la question de la sécurité pourrait indiquer que pour la première fois depuis dix ans on n'a plus besoin des forces de l'ordre pour justifier de cette participation à l'effort commun. C'est toutefois un leurre. La police reste au niveau local l'élément le plus apparent et le plus électoralement payant d'une politique de sécurité. S'ils veulent rester dans la course, le local et le régional n'ont de choix que de se recentrer avec énergie sur les questions de « prévention », ce que le deuxième fera avec plus de bonheur que le premier en augmentant la part du budget réservé à ces questions, ce que la plupart des communes qui se plaignent d'être exsangues ne peuvent se permettre.

⁶⁶ Médiation sociale, problèmes liés à la scolarité (décrochage scolaire), travail avec les jeunes, gardiennage de parcs, sécurisation des logements sociaux et toxicomanie via le centre Transit (Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2001).

⁶⁷ D'autant que les questions de sécurité sont loin d'être les seules à se localiser. En matière d'emploi, autre exemple emblématique de la localisation des politiques publiques, cette localisation a pour conséquence que l'on finit par se focaliser sur la gestion du chômeur (missions locales, ALE, etc.).

⁶⁸ Qui a par ailleurs pour conséquence une mobilité importante du personnel rendant difficile la thésaurisation des savoirs et des savoir-faire.

⁶⁹ Pour un bilan, voy. Mary, 2003.

Le deuxième niveau où cette intégration est manifeste est celui des programmes des partis. Si, à l'échelon des exécutifs, avant 1999, l'on pouvait encore discerner des divergences dans la conception de la prévention et des dispositifs censés la mettre en œuvre au niveau local (divergences qui seront particulièrement perceptibles lors des discussions entourant le Renouveau urbain), l'après 1999 sera marqué par une accélération des convergences entre discours partisans, se répercutant *de facto* sur les positions de ces niveaux de pouvoir concernés directement par ces questions. Il faut se rendre à l'évidence, peu remettent aujourd'hui en question les fondements de ces politiques de sécurité, en ce compris la doxa.

Cette apparente « complémentarité » entre niveaux de pouvoir fédéral et régional, permise en partie sans doute par la présence de libéraux à tous les postes clés au sein des exécutifs, doit donc se lire à l'aune de deux conjonctures : celle du cadre politique (compromis politique entre partisans et opposants de la « prévention locale ») et celles des moyens disponibles (impératifs budgétaires sur fond d'une réforme des polices, véritable panier percé). Comment s'étonner dès lors du développement accru d'une certaine logique gestionnaire, contrepoint de la logique sécuritaire ? Castel a bien décrit ce processus, applicable au type de politique développée ici : elle « est poussée vers une logique systémique [qui] circonscrit un ensemble fini de paramètres maîtrisables dans l'ici et maintenant, et le changement résulte d'un rééquilibrage de ces variables bien circonscrites. [Le changement] est alors un réagencement des éléments internes au système plutôt que la transformation des données qui structurent du dehors la situation » (Castel, 1995, 428).

EN GUISE DE CONCLUSION : QUE RESTE-T-IL DE LA PREVENTION ?

En fin de compte, depuis 1990, de la volonté de déployer une *politique de prévention intégrée* s'attachant à développer la complémentarité de l'action de la police (prévention défensive, situationnelle) et du travail social (prévention offensive, sociale, émancipatrice) au niveau des collectivités locales, il demeure aujourd'hui essentiellement le souci d'*intégration des politiques de prévention* qui s'inscrit encore davantage dans un processus de gouvernance et de « bonnes pratiques ». On l'a relevé, l'intégration des dispositifs n'est en effet pas pour autant synonyme d'intégration d'une politique.

Encore une fois, on ne peut que constater le manque de réflexion de fond qui conduit à ce que, si changement il y a, c'est davantage dans ce que l'on dit faire (mais pas ce que l'on fait) et surtout (c'est important) comment on le dit. Dans ce cadre, la communication sur les questions de sécurité, en particulier du gouvernement fédéral, est sans précédent et se marque, entre autres, par l'apparition du ministre de la Justice et l'implication médiatique importante du Premier ministre (au détriment du ministre de l'Intérieur). Cette communication ne suffit pourtant pas à faire oublier que « lorsque la politique s'apparente au spectacle, les décisions et les programmes de décision tendent non pas à modifier la réalité, mais plutôt l'image de la réalité chez les spectateurs et non pas à satisfaire les besoins réels et la volonté politique des citoyens, mais plutôt à aller au-devant des courants de ce que l'on nomme l'opinion publique » (Baratta, 1991, 19). Et il s'avère qu'en définitive, pour le public, l'émiettement de l'action publique que nous avons pointé s'est traduit par une absence de lisibilité des politiques urbaines qu'une intégration artificielle n'améliorera pas. L'intégration risque au contraire de gommer les atouts des projets d'amélioration de la qualité de vie que leur « petite » taille et leur autonomie de fait leur octroyaient (participation des habitants des quartiers, réelle possibilité de tenir compte des micro-spécificités, absence de « tracasseries » administratives, etc.).

Pour terminer on peut ajouter que, de manière substantielle, si l'on décèle une indéniable continuité des politiques pré et post-1999, la différence est peut-être à trouver dans le passage de la notion de *prévention intégrée* (déjà sujette à critiques) à celle de la *sécurité intégrale*, incorporée dans le Plan fédéral de sécurité⁷⁰. Dans ce cadre, le qualificatif « intégral » ne se réfère pas tant à une volonté de rechercher les causes de la criminalité, quelle que soit leur nature, qu'à la *prise en charge intégrale* de l'individu le long d'une chaîne de sécurité qui théoriquement va de la prévention jusqu'au suivi en passant par la répression, mais reste concrètement, au vu du contenu du Plan, au stade de la répression. Dans ce cadre, la prévention locale n'a plus de substance sinon de caution morale à une politique qui reste fondamentalement centrée sur le maintien de l'ordre.

REFERENCES

- BARATTA, A. (1991), 'Les fonctions instrumentales et les fonctions symboliques du droit pénal', *Déviante et société*, vol. 15, n°1., 1-25.
- BEHAR, D. (2000), 'Les nouveaux territoires de l'action publique', in PAGES, D., PELISSIER, N. (dir), *Territoires sous influence*, vol. 1, Paris, l'Harmattan, 83-101.
- BIS - *Bruxelles informations sociales* (2001), Mieux vivre partout à Bruxelles (I^{ère} et II^{ème} parties), juillet et octobre, n^{os} 148 et 149.
- Cahiers marxistes* (1995), Dérives sécuritaires, novembre-décembre, n°200.
- CARTUYVELS, Y., MARY, Ph. (2001), *Le plan fédéral de sécurité*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°1727-1728.
- CASSESE, S., WRIGHT, V. (1996), 'La restructuration des États en Europe occidentale', in WRIGHT, V., CASSESE, S. (dir), *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 7-18.
- CASTEL, R., (1995) *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- COMMISSARIAT CHARGÉ DE LA POLITIQUE DES GRANDES VILLES (1999), *Note d'orientation*, Note au Conseil des Ministres du 26 septembre 1999.
- Comité européen pour les problèmes criminels (1988), *Organisation de la prévention de la criminalité*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- Conseil de l'Europe (1991), *Quatrième conférence de politique criminelle (Strasbourg, 9-11 mai 1990)*, Strasbourg, CDPC (91)2.
- LAZERGES, Ch. (1991), 'Les problèmes actuels de politique criminelle', Conseil de l'Europe, *Quatrième conférence de politique criminelle (Strasbourg, 9-11 mai 1990)*, Strasbourg, CDPC (91)2, pp. 33-51.
- MARY, Ph. (dir) (2003), *Dix ans de contrats de sécurité. Évaluation et actualité*, Bruxelles, Bruylant.
- NATIONS UNIES (1990), *Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (La Havane, 27 août - 7 septembre 1990). Rapport établi par le Secrétariat*.

⁷⁰ Voy. la contribution de Peter Goris.

Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire (2000), Bruxelles.

POULET, I. (1995), *Les nouvelles politiques de prévention. Une nouvelle forme d'action publique ?*, Bruxelles, SSTC.

REA, A. (1995), 'Sécurité ou solidarité. Confusion dans la politique de sécurisation des villes', *Cahiers marxistes*, n°200, 51-66.

RIMBERT, P., MAUGER, G. (2002), *Politique de la Ville, Glossaire européen du vocabulaire sur la précarité des jeunes et la délinquance (champs bureaucratique, journalistique, politique, scientifique et professionnel)*, vol. 1, 346-355.

SMEETS, S. (2003), 'Les contrats de sécurité. Enjeux actuels et perspectives', in MARY, Ph. (dir), *Dix ans de contrats de sécurité. Évaluation et actualité*, Bruxelles, Bruylant.

THIBAUT, C. (2001), 'Les Contrats sur les grandes villes', *L'année sociale*, Bruxelles, 349-359.

VAN CAMPENHOUDT, L., CARTUYVELS, Y., DIGNEFFE, F., KAMINSKI, D., MARY, Ph., REA, A. (dir) (2000), *Réponses à l'insécurité : des discours aux pratiques*, Bruxelles, Labor.

VAN DIJK, J. (1991), 'Les perspectives futures en ce qui concerne la criminalité et la justice pénale', in Conseil de l'Europe, *Quatrième conférence de politique criminelle (Strasbourg, 9-11 mai 1990)*, Strasbourg, CDPC (91)2, 52-75.

PHOTOS D'UN PAYSAGE COMMUNAL DE LA PREVENTION.
OBSERVATIONS AUTOUR DE QUELQUES IMPULSIONS FEDERALES A LA POLITIQUE DE PREVENTION
LOCALE
ENTRE 1999 ET 2003

par
PETER COLLE
Évaluateur interne, Ville de Gand⁷¹

I. AVEC DES JAMBES BIEN TROP COURTES

Saint-Sylvestre 2002. Quand la fin approche, on montre naturellement les photographies de l'année passée. Maintenant que la fin du gouvernement arc-en-ciel s'annonce, nous parcourons volontiers notre album de photos. Ce n'est pas un hasard si nous nous raccrochons aux photos pour décrire l'influence des initiatives fédérales sur la politique locale de prévention.

Premièrement, cela s'adapte bien à la suprématie de l'image au sein de la « société de spectacle » actuelle. Dans la culture dominante de l'image, les décisions politiques s'annoncent au rythme des images médiatiques, des débats en direct qui y sont consacrés et dont le succès est déployé. Les thèmes de la sécurité, de la criminalité ou de la qualité de vie n'y échappent pas (Goris, 2002, 11).

Deuxièmement, les limites des photos correspondent bien à nos propres limites dans la mise à plat de quelques réflexions. Il s'en dégage peut-être une atmosphère, mais certainement faussée.

Les photos mettent rarement l'ensemble du contexte en image. De la même manière, pour examiner l'ensemble, il nous manque également des recherches solides, scientifiques, sur les quatre dernières années. L'information existante et disponible sur les évolutions récentes de la politique locale de prévention dans les villes flamandes est insuffisamment rassemblée et analysée.

En même temps, la distorsion est encore renforcée par la complexité du terrain. Cela devient même de plus en plus difficile de donner une image précise de la politique locale de prévention en Belgique. Avec la délocalisation de la politique de sécurité, la complexité croissante de la structure de l'État en Belgique et la différence persistante en matière d'influences culturelles entre Flandre, Wallonie et Bruxelles, les instruments créés par le fédéral reçoivent d'autres contenus sur le terrain local (Cartuyvels et Hebberecht, 2001, 414).

Par ailleurs, en matière de photographie, l'attitude ou la position du photographe détermine souvent la perspective de la photo. Ainsi je participe moi-même à l'image de la politique locale de prévention à Gand et un regard critique sur les influences fédérales sur celle-ci exige un certain courage et de la distance. Dès lors, avec les remarques, je livre également mes réflexions personnelles.

Enfin, les photos ont quelque chose de double. Elles offrent un sentiment apparent et tangible par rapport à des moments fuyants (de sécurité et de sûreté), qui dominent de plus en plus notre milieu de vie mondialisé. Pour retenir les moments fuyants, particuliers, que nous rapportons ci-après, nous allons les *placer dans un cadre* - tout comme on fixe une photo favorite dans un cadre sur son bureau ou sur l'écran de son ordinateur.

Nous construisons le cadre sur base de certaines réflexions tirées d'une analyse fine de la politique fédérale belge de sécurité et de prévention durant les années 1990 (Cartuyvels et Hebberecht, 2001, 414).

La politique fédérale de sécurité et de prévention des années 1990 laisse entrevoir un *nouveau style d'administration* entre les autorités locale et fédérale. Ce style d'administration suit fortement la logique managériale d'autres secteurs durant les années 1990. La logique se caractérise par la contractualisation, la gestion participative et la responsabilisation, auxquelles s'ajoute un travail flexible, multidisciplinaire et « just in time ». *Les impulsions fédérales pour une politique locale de prévention entre 1999 et 2003 observent-elles ce style d'administration par contractualisation ?* Les impulsions fédérales ont-elles été développées dans le cadre d'un scénario « just in time », au sein de scénarii d'urgence, dans une perspective à court terme afin d'enregistrer des résultats rapides, visibles et démontrables ? Le fort accent mis sur la flexibilité de l'ajustement continu dans le cadre d'une législation 'expérimentale' et d'évaluations permanentes demeure-t-il ?

À la fin des années 1990, les options « socio-sécuritaires » semblent peser sur la politique fédérale de sécurité et de prévention. *Les options purement centrées sur la sécurité continuent-elles à prévaloir après 2000 ?* La prévention policière et situationnelle domine-t-elle toujours ? Reste-t-il principalement des analyses limitées des sentiments d'insécurité, associés à la criminalité fréquente ? Les travailleurs de prévention des années 1990 voient-ils changer leurs statuts imprécis, leurs positions parfois concurrentielles dans le champ professionnel et leurs demandes de légitimité ? (Cartuyvels et Hebberecht, 2001, 414).

⁷¹ Le contenu de ce texte n'engage que son auteur et ses convictions personnelles. Ce texte ne peut être considéré comme le reflet des positions du service et de l'administration communale dont l'auteur est le collaborateur.

II. UN GESTE GENEREUX ET UNE FUITE EN AVANT (1999)

Décembre 1999. Visages jubilants d'habitants du quartier, de travailleurs de rue et de politiques locaux lors d'une réception dans le 'Nouveau Gand' ('*Nieuw Gent*'). Le 'Plan de fermeture' ('*Slotenplan*') du Nouveau Gand, un projet de prévention des travailleurs de rue gantois (RISO⁷² de Gand) a remporté cette année le Prix européen de la prévention de la criminalité. Le service dépendant de l'autorité fédérale, le Secrétariat permanent à la politique de prévention (SPP) avait nommé le projet gantois pour ce Prix européen seulement quelques mois auparavant.

Le *Nouveau Gand* est un quartier d'habitations sociales avec de nombreux buildings à la périphérie de Gand. Dans trois blocs d'habitations, le projet a réalisé avec succès quelques accords et mesures de prévention du cambriolage. Le 'Plan de fermeture' a reçu le prix parce que la réalisation des mesures est avant tout le travail des habitants eux-mêmes et qu'il stoppe de manière visible et démontrable la spirale négative dans le quartier et les blocs d'habitations. Le fait que ces mesures de prévention constituent seulement une partie et un pilier d'un « Plan d'approche » plus large est moins visible, mais d'autant plus important pour le succès et pour le quartier d'habitations sociales lui-même. Ce « Plan d'approche » comprend des accords d'infrastructure et sociaux touchant l'habitation et la vie commune dans le quartier. Les accords sont élaborés par des groupes d'habitants et sont accompagnés par le 'milieu de terrain' ('*middenveld*'⁷³) (dont le travail de quartier, les sociétés de logements sociaux et la police de quartier).

Le financement du projet provient du contrat de sécurité et de société de la Ville de Gand. Le volet « Renouveau urbain » de ce contrat rend possible le fait que le 'milieu de terrain' social, tel le travail de quartier, le travail avec les jeunes et le travail d'intégration dans un quartier donné, soit renforcé. Le Prix européen de la prévention met du cœur au ventre des habitants du quartier, des travailleurs de rue et des politiques locaux. Il semble après coup être un cadeau d'adieu du fédéral à la prévention intégrée.

Le volet « Renouveau urbain » va disparaître avec la nouvelle structure des contrats de sécurité 2002. À Gand, et en particulier dans le *Nouveau Gand*, cela ne signifie absolument pas que ces projets soient abandonnés. Après évaluation, ces projets ont seulement été repris dans le chapitre « Une meilleure intégration de groupes spécifiques » des contrats de sécurité et de prévention 2002-2003. L'évolution du contrat de prévention, du contrat de sécurité au contrat de société, est bel et bien interrompue. La pression du fédéral pour une meilleure intégration de la prévention et de la sécurité dans une politique urbaine plus large semble s'arrêter ici. Pourtant un nouveau joueur s'annonce.

Toujours en décembre 1999. À nouveau des visages détendus. Dans le centre de Gand cette fois-ci. Une tournée des grandes villes conduit Charles Picqué, Commissaire à la politique des grandes villes, à Gand. Avec l'élan et l'enthousiasme du nouveau gouvernement arc-en-ciel, il vient avec une oreille attentive. Il promet de l'argent pour les besoins et les nécessités des grandes villes comme Gand. Il prévoit un fonds pour des projets dans les grandes villes qui visent à : l'amélioration de la qualité de vie ; l'amélioration des conditions de vie ; la promotion de la sécurité ; la promotion de la revitalisation de la fonction économique (Picqué, 2002, 25-26).

Le thème de la « sécurité » est dans ce cadre reconnu comme une partie d'une politique urbaine globale. L'« insécurité » serait ainsi autant la conséquence que la cause de ce qui se passe mal à d'autres niveaux dans les grandes villes, surtout le niveau social. « Toute politique de sécurité doit donc d'abord être une politique d'égalité des chances. Cependant, aucune politique d'égalité des chances et aucune politique culturelle ne peuvent réussir sans des conditions minimales de sécurité » (Picqué, 1999, 2 ; Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire, 2000).

Quelques projets socio-préventifs sont repris dans le programme final de la Ville de Gand pour le commissaire du gouvernement Charles Picqué. Il s'agit du projet de travailleurs de terrain concernant les demandeurs d'asile, les réfugiés politiques et les personnes sans papiers, du projet en matière de promotion de la santé auprès des usagers de drogues par injection et du projet de travail de rue visant les jeunes prostitué(e)s en rue. À côté de cela, le projet de campagne de sensibilisation à la prévention du vol de voiture est financé à l'aide du fonds-Picqué.

A Gand, on a choisi d'employer au moins la moitié du fonds-Picqué pour des investissements en matière de revitalisation socio-économique d'un quartier délaissé. Une bonne partie de la moitié restante (lire : les moyens en personnel) va toutefois à la police locale. Elle peut engager une soixantaine d'auxiliaires de police pour ses équipes de quartier. La pénurie d'effectif au sein de la police et l'incertitude grandissante entourant une réforme des polices annoncée, ainsi qu'autour du volet policier des contrats de sécurité, pèsent lourd.

Au départ, le fonds-Picqué s'annonce comme une impulsion fédérale qui se distingue fortement des contrats de sécurité. En soi, en ce qui concerne les thèmes et les places de la prévention de la criminalité, cela semble relativement réussi. Il semble que le style fédéral de gestion par la contractualisation et par les contrats de sécurité soit accepté, sous de meilleures conditions (par exemple, 100% de subsidiation).

Janvier 2003. Une nouvelle crise fiscale se fait sentir dans les grandes villes – c'est le cas à Gand. Elle est, entre autres, liée à la libéralisation du marché de l'énergie. Sous la pression des nouvelles économies dans les villes, le style fédéral de gestion par contractualisation est regardé de manière critique au plan local. Cela vaut aussi pour les contrats de sécurité,

⁷² Regionaal Instituut voor de Samenlevingsopbouw.

⁷³Note des traducteurs : il est fait référence ici à l'expression utilisée en football et qui renvoie, non seulement à une certaine partie du terrain de football, mais également aux acteurs qui l'occupent.

qui n'ont jamais compris une subvention à 100%. Pourtant, on n'a pas encore vu une ville qui n'accepte pas l'offre fédérale d'un contrat. Les villes demandent en effet un soutien plus structurel, dans lequel sont intégrées les options préventives.

III. UNE THERAPIE DE CHOC EN BLEU FONCE (2000)

Février 2000. A présent, il n'y a plus guère de visages rayonnants. Une rue grise à la tombée du soir, salie ou étolée avec une camionnette de police au milieu. Une photo presque classique, qui accompagne les articles sur les statistiques policières annuelles de criminalité. En introduction de la présentation de ces chiffres en 2000, quelques excellences libérales francophones prennent pour cible les contrats de sécurité. Ils visent surtout les projets socio-préventifs et annoncent une évaluation approfondie de leur impact ou de leurs effets. Cette ligne se retrouve ensuite dans une circulaire du ministre de l'Intérieur Antoine Duquesne adressée aux villes dotées d'un contrat de sécurité. Il demande une évaluation approfondie des projets et donne une série de lignes de force.

Entre-temps, en *janvier 2000*, le ministre de la Justice Marc Verwilghen a lancé via la presse sa version du Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire. Bien que le principe de sécurité intégrale soit promu, la composante préventive demeure sous-développée dans la première version. Dans la version définitive de juin 2000, sous la pression rouge-verte, on donne plus de poids au principe et aux projets ou instruments de prévention (tels les contrats de sécurité et de prévention et le conseil de prévention). Cela n'empêche pas que, tout comme dans la première version, un certain nombre de problèmes connus entourant la prévention communale (par exemple, le conseil de prévention) et le Secrétariat permanent à la politique de prévention (SPP) soient abordés. Il est à nouveau promis que beaucoup de travail sera accompli en matière d'évaluation et de suivi. Dans le même temps, on annonce une réorientation des contrats de sécurité (Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire, juin 2000. Chapitre 9.2. Les instruments de sécurité).

Été 2000. Festivités nocturnes dans quelques rues gantoises durant l'Euro 2000. A Gand, cela reste joyeux et calme durant ce championnat européen de football. A côté de la présence policière, on mène quelques actions préventives afin de s'assurer que le football reste une fête. Ce n'est que tardivement que la Ville de Gand a reçu de l'autorité fédérale, en l'occurrence du SPP, l'incitation et les moyens inattendus de mettre sur pied quelques actions socio-préventives. On ne peut pas dire grand chose de l'influence effective de ces actions sur le déroulement général à Gand. On voit bien qu'avec ses initiatives socio-préventives durant l'Euro 2000 le SPP se place, lui et son modèle de prévention, sur la carte de la politique belge de sécurité – peut-être bien face au mécanisme de comparution immédiate.

Le SPP, les contrats de sécurité, et en particulier les projets socio-préventifs de ces contrats, sont seulement un des terrains où le débat fédéral entre *les visions néo-libérale et social-démocrate sur la sécurité et la prévention* s'étale (Hebberecht, 2002, 382). Plus la tension au plan fédéral s'accroît, plus les villes se replient sur elles-mêmes et développent avec leur propres ressources leur politique de prévention et de sécurité. En effet, les élections communales approchent. Tant les coalitions politiques actuelles que les possibles coalitions politiques futures veulent conserver pour leur ville les moyens des contrats de sécurité. Par la discussion, la tension et peut-être l'immobilisme au plan fédéral (Hebberecht, 2002, 382), ce sera surtout le contexte local (lire : le rapport de forces local, politique, après les élections de 2002) qui déterminera le futur et le nouveau contenu du contrat de sécurité.

Jusqu'à présent les villes voient et croient en l'apport de leurs projets de prévention – c'est le cas à Gand. Le choix politico-idéologique favorable aux projets de prévention, surtout avec une méthodologie orientée vers le bien-être, peut être soutenu aussi longtemps que ce choix dispose d'un soutien auprès des habitants eux-mêmes – de préférence auprès de différents groupes sociaux. Les récents événements autour d'un travailleur de rue allochtone le démontrent⁷⁴. La question est de savoir si, sur fond d'une *crise socio-économique persistante*, ce soutien persistera. Les solutions néo-libérales expéditives comme la délocalisation (par exemple, Alcatel Gand) et la dérégulation (par exemple, les dockers de Gand) feront croître le sentiment d'insécurité (professionnelle) et les frustrations. Dans le même temps, les opportunités sociales, intégrant au plan de l'enseignement et de la mise au travail, se réduisent à nouveau pour les défavorisés et, en particulier, pour les migrants défavorisés. En d'autres mots, les tensions entre communautés urbaines dans les quartiers peuvent s'amplifier. La (menace de) guerre au Moyen-Orient n'arrange rien. Le *soutien* aux options d'équité sociale peut *s'affaiblir*.

IV. LA PREVENTION, ENGLOUTIE PAR LA REFORME DES POLICES (2001)

Été 2001. Quelle que soit la manière dont je tourne les choses, toutes sortes de photos concernant la réforme des polices font surface. L'autre logo, les premières patrouilles « mixtes », la sélection des premiers chefs de zone dans les diverses zones de police...

Gand est une zone pilote en matière de réforme de la police locale. La zone pilote de Gand démarre de manière effective en juin 2001. Deux brigades locales de gendarmerie et le gros corps de police communale s'intègrent en une grande institution policière. La préparation de ce processus d'intégration a demandé beaucoup de temps et d'énergie, de patience et de créativité. Le processus de la réorganisation lui-même va en demander beaucoup. Il est logique et psychologique qu'une entreprise se replie alors complètement sur elle-même. Dans le travail de prévention, les partenaires de la police constatent encore la bonne volonté de nombreux inspecteurs ou officiers, mais sentent aussi le plomb dans leurs pieds.

⁷⁴ En 2002, il est question de supprimer à Anvers le poste d'un travailleur de rue (animateur de pleines de jeux) allochtone et expérimenté. Rapidement, les habitants et les organisations du quartier sont montés au créneau pour attirer l'attention de la presse et des responsables politiques locaux. Ils ont convaincu ces derniers de la valeur et de la signification de ce travailleur pour les enfants et les jeunes du quartier. Une solution dégagée en 2003 a permis de conserver le poste menacé (*De Morgen*, 30/01/2003, 7).

Une période difficile commence pour les administrateurs locaux et leurs collaborateurs directs. La politique fédérale diffuse très lentement et au compte-gouttes les règles, les procédures et les dotations dans le cadre de la réforme des polices. Cela est aussi valable pour les ressources des contrats de sécurité et de société de l'époque. Dans les contrats de sécurité des années 1990, une partie toujours plus importante des moyens allait à la police locale. Pour la plupart, ils étaient incorporés dans le volet policier. À présent, ces financements sont détachés du volet policier des contrats de sécurité et les projets sont financés d'une autre manière dans le cadre de la réformes des polices.

À l'été 2001, le moment est donc venu de redessiner les contrats de sécurité existant. Pour la période 2002-2003 – en d'autres termes pour le restant de la législature – un nouveau contrat est conclu avec les villes

Les discussions au plan fédéral entre les visions néo-libérale et social-démocrate en matière de sécurité et de prévention forgent un compromis minimum, qui reçoit un contenu maximal au plan local. Ce compromis minimum, on le retrouve dans la conceptualisation de la prévention du Plan fédéral de sécurité (chapitre 9.2. Les instruments de sécurité). Une différence est d'abord opérée entre prévention policière et prévention sociale. Ensuite, la prévention sociale est divisée entre prévention primaire, secondaire et tertiaire.

La différence faite entre prévention policière et prévention sociale donne aux villes le signal qu'il n'est plus certain que des moyens en personnel et en fonctionnement soient accordés à la police dans le cadre des contrats de sécurité et de prévention. Les villes qui le souhaitent doivent le mettre clairement sur papier. Vu la confusion des années 1990 dans certaines villes, cela coûtera bien du sang, de la sueur et des larmes aux administrateurs, coordinateurs et collaborateurs.

La différenciation entre les formes de prévention sociale doit autant permettre d'arrêter un certain nombre de projets socio-préventifs qui existent dans les contrats (par rapport à la prévention primaire) que de poursuivre ou de démarrer des projets socio-préventifs (par rapport à la prévention secondaire et tertiaire). On donne ainsi le signal que l'on ne doit pas perdre de vue les liens avec les options de sécurité dans les contrats de sécurité. Ce signal que des choix doivent être faits, est toutefois recoupé par d'autres signaux. Premièrement, le signal que les projets de prévention primaire ne doivent provisoirement pas être arrêtés tant que l'on ne trouve pas d'autres financements régionaux ou communautaires (Duquesne, 2000, 4). Deuxièmement, le signal que la Communauté et Région flamande maintient sans conteste le navire à flot – et cela tient à un exercice de réflexion ou d'étude prospective dans le cadre de ses 'initiatives croisées', qui doivent clarifier les relations entre bien-être et sécurité/justice et police.

Du fait de ce manque de précision et de l'expérience d'une administration fédérale affaiblie, en 2001 les villes choisissent au maximum leur propre contenu du contrat de sécurité et de prévention 2002-2003. Découlant, après les élections communales de 2000, des rapports de forces locaux, politiques, des projets existants sont perpétués, arrêtés ou rectifiés et de nouveaux projets sont commencés. En fonction des compétences locales en présence, la perpétuation, la rectification ou le démarrage des nouveaux projets se déroule sans difficulté.

Pour une bonne analyse, complète, de ces éléments, nous manquons ici toutefois de matériaux. Nous savons seulement qu'un certain nombre de petites villes ne perçoivent plus de dotation et qu'un certain nombre de nouvelles villes en reçoivent. Pour justifier ceci, on renvoie à une formule objectivante, qui combine les chiffres de la criminalité enregistrée, les chiffres de la population et les statistiques socio-économiques (Duquesne, 2000, 2 ; AR du 27 mai 2002).

Nous apprenons notamment que, après les élections communales, dans beaucoup de villes flamandes, il y a eu une grande baisse d'effectif au sein des projets et des services de prévention. Pas mal de projets, qui dans les villes moyennes furent effectivement organisés dans le cadre de la police locale et de la réforme des polices, conduisirent les collaborateurs à choisir entre devenir membre du personnel CALog ou rester dans le personnel communal. Ces choix ont eu un effet sur la continuité des projets de prévention au sein et hors de la police.

Aujourd'hui, du fait d'une réforme de la police et de la justice hésitante, la pression pour l'obtention d'effets rapides et visibles se renforce de plus en plus et la patience nécessaire à un travail de plus longue haleine pour l'obtention de résultats, avec des hauts et des bas, s'affaiblit de plus en plus. Intuitivement, les villes cherchent donc une meilleure direction ou gestion administrative (Salmon, 2002, 40) et pensent la trouver dans de nouvelles fonctions, du style 'manager des nuisances' ou un 'fonctionnaire de la qualité de vie'. Spontanément, le 'milieu de terrain' craint maintenant la disparition dans le paysage de la prévention des méthodes orientées vers le bien-être. De manière plus réaliste, il semble que de tels projets socio-préventifs solides perdureront. Ils devront seulement trouver un *nouvel équilibre* entre leur approche orientée vers le bien-être et l'aspiration à la qualité de vie dans leur ville (Salmon, 2002, 37-39). Cette aspiration va même parfois découler des besoins directs et concrets au plan de la qualité de vie et de la sécurité de leurs propres groupes cibles.

V. ENTRE GENE ET PLAISIR DANS UNE VIE URBAINE RENOUVELEE (2002)

Printemps 2002. Un cortège bariolé d'enfants avance en chantant joyeusement dans les rues du centre de Gand. Sur les photos en noirs et blancs, beaucoup ont des visages peints. Comme des zèbres.

Été 2002. Quelques photos des fêtes de quartier à Gand. Une photo d'une réception de quartier à Rabot à l'occasion de l'action de sensibilisation autour de la propreté des rues.

Automne 2002. Une maison de sports pour les enfants et les jeunes est ouverte dans le quartier de Bloemeken.

Hiver 2002. Durant les achats de fin d'année, un mime attire, de manière ludique, l'attention des acheteurs insouciants sur leurs comportements préventifs en matière de pickpockets.

Ces photos montrent le côté enthousiaste, sympathique et accessible du travail de prévention. Que ce style de travail plus ouvert, abordable et affable continue à exister dépend de choix locaux. Des actions préventives demeurent ancrées dans une politique sociale avec des approches sociales, orientées vers le bien-être, comme le travail de quartier, le travail d'intégration et le travail de rue, ou le travail éducatif (De Witte en Vandenhove, 2001, 13). Des moyens fédéraux provenant des contrats de sécurité et de prévention continuent à être octroyés à ces approches. L'amélioration du bien-être via ces approches peut contribuer dans un sens positif à la prévention de la commission d'infractions et de la victimation (Verhelst en Moerkerke, 2002, 50) – souvent dans le cadre d'un travail de longue haleine. En ce qui concerne des problèmes concrets touchant à la qualité de vie, ces méthodes savent se montrer réalistes, motivantes et « disciplinantes », toujours dans une atmosphère de respect, de tolérance et de participation (De Witte en Vandenhove, 2001, 12-13).

A Gand, ces choix politiques locaux restent assurés par la *continuité présente* début 2002. La même coalition politique (Spa, VLD et VU) peut poursuivre son travail. La coordination du contrat et la coordination des différents projets demeurent inchangées. Dans le 'nouveau' contrat de sécurité et de prévention 2002-2003 de la ville de Gand, on trouve à peu près les mêmes projets de prévention qu'en 2001.

Bien que les actions sur les photos soient le résultat d'une continuité certaine, elles mettent *aussi en image les changements* du paysage local de la prévention.

L'action 'Red de Zebra', réalisée essentiellement avec des moyens fédéraux par le centre éducatif au sein de la police zonale, met en lumière le thème de la *sécurité routière*. De manière encore plus accentuée qu'auparavant, on travaillera à la problématique routière – c'est le cas à Gand. Des plans spéciaux de viabilité routière sont développés pour maintenir ses quartiers viables. Ce ne sont pas seulement les nuisances, le bruit et les agressions dus à la circulation qui retournent à l'agenda du quartier. Il y a aussi d'autres problèmes liés à la qualité de vie comme les dépôts clandestins d'immondices, les graffitis et toutes les formes de nuisances sonores qui demandent à nouveau une attention particulière. Dans l'approche, on veille à deux pistes : « *ouvrir aussi grand que possible la bonne porte et fermer autant que possible la mauvaise porte* » (De Witte et Vandenhove 2001, 14).

Une condition importante pour un bon déroulement ou le succès de telles actions est le soutien dans le quartier. De tels soutiens sont entretenus par les nombreuses interactions informelles entre voisins. On perçoit ces interactions dans les photos des fêtes et des réceptions de quartier au début de l'été. Les fêtes de quartier sont souvent préparées et réalisées avec les travailleurs de quartier, d'intégration et de rue des projets fédéraux. Leur implication semble a posteriori souvent prendre du sens à la lumière de leur '*core business*', qui sait mêler bien-être et prévention. Ce qui est amusant avec ces photos c'est qu'elles offrent aussi une image pleine de nuance des habitants du quartier. Pourtant lorsque l'on regarde bien, on voit que dans le sillage d'une diversité riche et croissante, apparaît *le fossé entre divers groupes sociaux des habitants du quartier* : jeune et vieux, riche et pauvre, autochtone et allochtone vivent de plus en plus leur quartier de manière différente. Des développements socio-économiques nourrissent les tensions, les conflits et les rancœurs réciproques autour des espaces publics restants du quartier (De Decker, 2000, 14). Souvent, il semble également difficile pour le quartier, avec les faibles moyens publics, de trouver une solution équilibrée et acceptable.

Les jeunes n'obtiennent encore une fois que la portion congrue quant à l'utilisation de ces faibles moyens de quartier. Sur la photo, le démarrage des maisons de sport dans le quartier Bloemeken est la démonstration bienvenue qu'une ville peut faire d'autres choix. Les projets fédéraux ont également apporté leur pierre à l'édifice dans la réalisation de cette offre d'infrastructure sportive accessible à tous dans un quartier défavorisé. Des animateurs et/ou des travailleurs de rue sont présents, avant tout pour assurer la bonne insertion dans le quartier (lire : reconnaissance et acceptation) et pour l'accompagnement des jeunes. Ils stimulent les enfants et les jeunes à l'utilisation de la salle, à organiser des choses et à prendre des responsabilités. Les jeunes paient donc également un prix - un prix qu'ils acquittent apparemment de bon cœur. La *responsabilisation* et le fait de porter clairement des responsabilités dans le bon déroulement d'une organisation et de l'équipement collectif.

Ce style de responsabilisation caractérise en effet de plus en plus les interventions sociales, en ce compris les actions préventives (Crawford, 2001, 454).

Le style de la responsabilisation fut déjà prépondérant dans les années 1990 avec les actions de prévention situationnelle visant à prévenir la victimation suite aux vols. Pendant les achats de fin d'année, le mime demande aux passants qui font des courses d'observer un certain nombre de conseils afin de prévenir une victimation par le vol. C'est le côté très visible, accessible de l'action, à côté de l'aspect moins perceptible, ciblant les infracteurs, des actions de l'unité de recherche gantoise de répression du vol à la tire (*Gauwdiefstallen*). A première vue, les deux aspects présentent le travail de prévention avant tout comme un travail humain. Le nombre croissant de caméras sur des lieux principalement semi-publics tels des centres commerciaux semblent parfois vouloir nous faire croire autre chose. Si l'on regarde bien les photos du centre-ville et des centres commerciaux, on constate le bond en avant des *moyens (de prévention) technologiques et électroniques*.

Les quatre photos d'action sont liées aux embarras et aux plaisirs de la vie dans les grandes villes et avec quelques sérieux défis pour Gand autour de la mobilité, de la vie collective dans les quartiers, du temps libre pour les jeunes et les vieux et d'un centre urbain économiquement viable.

Pour pouvoir rencontrer ces défis, vu sa capacité financière actuelle, une grande ville comme Gand demeurera dans les années qui viennent dépendante des impulsions fédérales. De fait, une ville peut rehausser sa propre capacité financière en s'attachant plus de classes moyennes aisées et/ou en valorisant ses propres classes sociales défavorisées via des opportunités locales d'emplois. Pour s'attacher davantage de classes moyennes aisées à Gand ou attirer des investissements dans des opportunités locales d'emplois, de bonnes réponses aux défis des grands centres urbains seront nécessaires.

Les actions de prévention autour de la sécurité routière, des problèmes de vie collective dans les quartiers, de l'emploi du temps libre pour tous les jeunes et des centres commerciaux en font partie. Avec d'autres actions, elles rompent l'image négative de la vieille ville et en font à nouveau une manière « dans le vent » de vivre et de travailler dans une grande ville (Kesteloot, 1999 ; voir *De Morgen*, vendredi 31 janvier 2003 et son annexe *Intercity*, p. 11).

Ainsi, les villes, et les grandes villes en particulier, veulent développer (l'image d') une ville sûre et viable. Pour cela, elles demeurent dépendantes de la solidarité entre groupes sociaux au sein de leur ville et, plus encore, de la solidarité entre quartiers urbains et communes plus rurales au sein d'une région plus vaste. Cette solidarité, elles ne peuvent pourtant encore que difficilement l'organiser elles-mêmes complètement. Avec les actuelles réformes fédérales et régionales (réforme des polices et de la justice, création du fonds régional des villes, avenir de la politique fédérale des grandes villes), la question de savoir si l'autorité fédérale reconnaît encore cette *solidarité avec les grandes villes* comme une de ses fonctions demeure provisoirement incertaine.

VI. LES COURANTS SOUTERRAINS (CONCLUSIONS)

Au début de notre reportage photo, nous avons lancé deux questions afin de contextualiser le reportage.

Les impulsions fédérales pour une politique locale de prévention entre 1999 et 2003 suivent-elle un style d'administration par contractualisation ? Les options purement centrées sur la sécurité continuent-elles à prévaloir dans la politique fédérale de sécurité et de prévention ?

Sur base de ces questions, nous allons voir si les caractéristiques de la politique fédérale de sécurité et de prévention des années 1990 se retrouvent après 2000. Nous avons déjà clarifié le fait que notre réflexion connaît ses limites. Nous rappelons particulièrement le manque de 'matériau de recherche objectif' sérieux.

À première vue, nous pouvons avoir l'impression que durant les quatre années passées peu de choses ont changé dans la politique de prévention fédérale et les impulsions fédérales aux autorités locales. Le lancement du fonds des grandes villes répondait à la configuration d'administration par contractualisation et au scénario « just in time ». La réforme des polices allait de pair avec une législation 'expérimentale' et des évaluations permanentes. La préférence du ministre libéral de l'Intérieur allait à la prévention policière et situationnelle. Bien que l'accent soit mis à l'amélioration du travail du conseil de prévention, de la fonction de fonctionnaire de prévention, des statuts de travailleurs de prévention et de leur déontologie, ces initiatives (lire : ces projets du Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire) semblent à présent être tombées en désuétude.

Si l'on regarde plus en profondeur, on remarque qu'un certain nombre d'évolutions récentes annoncent un glissement dans la politique et les pratiques de prévention locale.

Ces dernières années, il semble qu'une bonne partie du pilotage et du soutien du fédéral au plan de la prévention ait disparu. L'accent a été mis de plus en plus sur le seul suivi financier et administratif. Les villes remplissent les projets des contrats de sécurité essentiellement elles-mêmes et elles recherchent éventuellement les solutions auprès d'autres villes. Dans les plans zonaux de sécurité, la prévention (policière) est complètement abandonnée au chef de zone et au conseil zonal. Avec la réforme du *Sociaal Impulsfonds* et le fonds des villes, les villes acquièrent plus de marges de manœuvre et sont moins liées aux objectifs de Bruxelles en matière de projets sociaux. Ce qui fait que les *pratiques locales préventives* sont inspirées par d'autres facteurs que les impulsions fédérales venant de l'Intérieur.

Les facteurs déterminants pour le glissement des pratiques de prévention locales sont une réforme de la justice et de la police hésitante, une crise socio-économique persistante et la mauvaise situation financière des villes. Ces facteurs modifient la pratique locale d'une prévention administrative, intégrée. Dans le mouvement, la gestion administrative est affûtée et la prévention (pensons aux actions ou aux services préventifs) est encore plus intégrée dans les actions des services communaux et les organisations (semi-)privées. Cette prévention relève plus du thème gestionnaire de la qualité de vie que du thème de la criminalité. La « sécurité intégrale » ne semble pas ici vraiment devenir l'élément de liaison.

REFERENCES

- CARTUYVELS, P., HEBBERECHT, P. (2001), 'La politique fédérale belge de sécurité et de prévention de la criminalité', *Déviance et Société*, 25, 4, 403-426.
- CRAWFORD, A. (2001), 'Les politiques locales de prévention de la délinquance en Angleterre et au Pays de Galles : nouvelles stratégies et nouveaux développements', *Déviance et Société*, 25, 4, 427-458.
- CORIJN, E. (2000), 'Met de stad als inzet', *Vlaams marxistisch tijdschrift*, 34/3, 2-5.
- DE DECKER, P. (2000), 'Omtrent de misnoegde stad', *Samenleving en politiek*, 7, 9-24.
- DE WITTE, L., VANDENHOVE, L. (2001), 'Manifest voor een sociale veiligheidszorg in de 21^e eeuw. Samen zorgen voor een veilige en geordende samenleving', *Samenleving en Politiek*, 8, 4-15.

- DUQUESNE, A. (2000), *De resultaten van de globale evaluatie van de veiligheids- en samenlevingscontracten, Nota aan de Ministerraad van 14 juli 2000*, Brussel, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- GORIS, P. (2002), 'Geïntegreerde preventie : dualisering van onze samenleving versterkt of afgeremd?', *Orde van de Dag*, 19, 7-22.
- HEBBERECHT, P. (2002), 'Naar een nog meer repressief veiligheidsbeleid in Nederland en Frankrijk', *Panopticon*, 375-383.
- Het federaal veiligheids- en detentieplan, juni 2000, www.just.fgov.be/html/i00007_n.htm.
- KB van 27 mei 2002 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan gemeenten moeten voldoen om een financiële toelage van de Staat te genieten in het kader van een overeenkomst betreffende de criminaliteitspreventie, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Brussel, Belgisch Staatsblad, 11/07/2002.
- KESTELOOT, C. (1999), 'Stedelijkheid in Vlaanderen : een nieuwe politieke inzet', *Vlaams marxistisch tijdschrift*, 33/4, 18-30.
- Omzendbrief van 06 maart 2000 betreffende de impact van de veiligheids- en samenlevingscontracten - Indicatoren, Brussel, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Omzendbrief van 15 maart 2000 betreffende de evaluatie van de veiligheids- en samenlevingscontracten 2000, Brussel, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Omzendbrief van 21 maart 2000 betreffende de evaluatie van de veiligheids- en samenlevingscontracten - Krachtlijnen en planning 2000, Brussel, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Omzendbrief van 11 mei 2001 betreffende de veiligheids- en samenlevingscontracten 2001, Brussel, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- PICQUE, Ch. (1999), *Stedelijke problematiek – federaal veiligheidsplan, nota voor hoofdstuk in Federaal Veiligheids- en detentieplan*, Regeringscommissaris voor het Grootstedelijk beleid, Brussel, 10 december 1999.
- PICQUE, Ch. (2002), *Evaluatierapport van het federaal grootstedenbeleid, 2000-2002*, Minister van Economische Zaken en Wetenschapsbeleid, bevoegd voor het Grootstedenbeleid, Brussel, juli 2002.
- SALMON, P. (2002), 'Geïntegreerde preventie : op zoek naar de heilige graal', *Orde van de Dag*, 19, 37-44.
- STREBELLE, C. (2002), *Les contrats de sécurité. Evaluation des politiques de prévention en Belgique*, Bruxelles, Bruylant.
- VERHELST, W., MOERKERKE, L. (2002), 'Preventie en straathoekwerk : op zoek naar een geïntegreerde rechtvaardigheid', *Orde van de Dag*, 19, 45-51.

Les figures criminelles et la prévention

EVOLUTION DE LA FIGURE DU « TERRORISTE » EN BELGIQUE

par
MARTIN MOUCHERON
Aspirant du FNRS à l'Unité de criminologie
Université catholique de Louvain

Un des événements les plus marquants qui se soient produits sous l'actuelle législature est sans contexte l'attaque-suicide et la destruction des *Twin Towers*, qu'une simple date suffit désormais à évoquer : le 11 septembre. Bien que la Belgique n'ait pas été la cible de cet attentat, elle n'échappe pas à ses conséquences radicales non seulement en termes d'équilibre géopolitique mondial, mais également en matière de législation pénale, sous la pression européenne notamment. Néanmoins, l'image d'une Belgique découvrant soudainement le « terrorisme » (puisque c'est ce mot qui est au cœur de tous les débats) le 11 septembre 2001 est largement tronquée, puisque le « terroriste » est une figure criminelle qui a connu dans notre pays des développements divers depuis plus de vingt ans.

I. LA GENESE

Les premières traces d'une préoccupation belge pour le « terrorisme » remontent à 1977, avec la ratification par l'État belge de la Convention européenne pour la répression du terrorisme signée à Strasbourg⁷⁵. Avant cette date, la Belgique avait certes ratifié les multiples Conventions internationales⁷⁶ qui sont aujourd'hui présentées comme faisant partie du corpus de textes destinés à lutter contre le terrorisme⁷⁷, mais le terme « terrorisme » lui-même n'y figurait pas, et il ne s'agissait pas d'une production législative nationale. La Convention de 1977, si elle n'entrera en vigueur en Belgique qu'en 1986, marque néanmoins l'entrée du « terrorisme » au cœur du dispositif législatif belge. Cependant, l'on peut observer premièrement que cette Convention dite de « répression du terrorisme » ne définit nullement l'acception du terme « terrorisme » lui-même : son objectif est de faciliter l'extradition entre les pays membres de l'Union en la rendant obligatoire pour une série de délits qu'elle définit⁷⁸ sans que le terme « terrorisme » lui-même ne soit utilisé. Deuxièmement, la Belgique affirme clairement sa souveraineté en émettant des réserves qui privent presque totalement ladite Convention de son caractère obligatoire : à l'exception de la prise d'otages, la Belgique se réserve le droit de refuser l'extradition pour toute infraction qu'elle jugera inspirée par des motifs politiques⁷⁹. Avant les années 1980, il ne semble donc pas que l'image du « terroriste » en Belgique soit très nette, et le souci principal est de protéger l'opposant politique étranger contre les poursuites de son pays d'origine en raison de ses opinions.

II. LES ANNEES 1980 : LES EXTREMES

Dès le début des années 1980, tout bascule vers ce qu'on appellera les « années de plomb » : outre les actions violentes du Front de la Jeunesse⁸⁰, les Tueurs du Brabant⁸¹ commettent leurs premières attaques en 1982, mais ce sont surtout les actions violentes des Cellules Communistes Combattantes, entre 1984 et 1985, qui dessinent les premiers contours de l'image du « terroriste » en Belgique. Dans le cas des CCC, l'étiquette « terroriste » leur est immédiatement accolée, comme une évidence : il s'agit d'un groupe d'extrême-gauche qui assume publiquement le recours à la lutte armée et dont les revendications politiques sont claires. Dans le cas des Tueurs du Brabant, le « terrorisme » n'est évoqué que plus tardivement et à titre d'hypothèse par ceux que la piste du grand banditisme ne satisfait pas⁸². Les membres des CCC sont identifiés, jugés et condamnés à de lourdes peines de prison sur base d'incriminations de droit commun⁸³, mais les carences du système policier et judiciaire belge constatées lors de ces épisodes violents amènent la Chambre à mettre sur pied une commission d'enquête parlementaire « de lutte contre le terrorisme et le grand banditisme ». Au sein du Parlement, on évoque la possibilité que les actions des Tueurs s'apparentent davantage au terrorisme qu'au grand banditisme⁸⁴. La première représentation proprement belge du « terroriste » est donc celle du militant politique d'extrême-gauche ou d'extrême-droite, c'est-à-dire un idéologue ayant des objectifs politiques de déstabilisation de l'état, à l'image des mouvements « terroristes » radicaux en Italie (*Brigate Rosse*) ou en Allemagne (*Rote Armee Fraktion*). Cependant, ces

⁷⁵ Convention européenne pour la répression du terrorisme.

⁷⁶ Nous pensons par exemple à la Convention des Nations Unies relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, signée à Tokyo le 14 septembre 1963, approuvée par la Loi du 15/07/1970 (M.B., 30/10/1970) ou encore à la Convention des Nations Unies pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971 et approuvée par la Loi du 20/07/1976 (M.B., 01/09/1976).

⁷⁷ C'est en ces termes que le site web des Nations Unies les présente.
<http://untreaty.un.org/French/Terrorism.asp>

⁷⁸ Ces infractions sont de deux types : celles qui font l'objet de certaines Conventions internationales antérieures, et d'autres qui sont définies *ratione materiae*, comme par exemple les infractions comportant l'utilisation de l'enlèvement ou l'usage d'armes automatiques.

⁷⁹ On se souvient de la vive tension entre les gouvernements espagnols et belges quand ce dernier a refusé d'extrader des militants basques accusés d'être impliqués dans des attentats en Espagne et ayant demandé l'asile politique en Belgique.

⁸⁰ Groupe d'activistes d'extrême-droite, dont est issu le Westland New Post, à qui l'on a attribué le vol de fax à l'OTAN en 1982.

⁸¹ On leur attribue de multiples attaques, et notamment celles de supermarchés, où ils laissent de nombreuses victimes pour un butin dérisoire. Ils tuent 28 personnes en l'espace de trois ans.

⁸² « Face aux impasses actuelles, les enquêteurs ont annoncé, le 31 mai 2001, qu'ils privilégieraient la piste terroriste, celle du grand banditisme n'ayant rien donné » (Carrozzo, 2001, 3).

⁸³ Et donc en l'absence de toute incrimination spécifique au « terrorisme ».

⁸⁴ « Ce n'est pas parce que l'enquête sur les CCC a abouti qu'une commission d'enquête ne se justifie plus. Les tueries du Brabant wallon ont endeuillé le pays (28 morts). Dans d'autres affaires peut-être connexes, des personnes ont également été tuées (Westland New Post – affaire Mendez) ». Documents parlementaires de la Chambre des représentants, 59/4 – 1988, p. 24.

travaux ne déboucheront sur aucune incrimination du « terrorisme », ce qui laisse à penser encore aujourd'hui qu'il n'existe aucune définition du terrorisme en droit belge. Or, à la même époque, et dans l'indifférence générale, est adopté un arrêté royal « réglementant l'assurance contre l'incendie et d'autres périls » dont l'annexe identifie, parmi les périls faisant l'objet de l'arrêté, l'acte de terrorisme défini comme l'« *action organisée dans la clandestinité à des fins idéologiques, politiques, économiques et sociales, exécutée individuellement ou en groupe et attendant à des personnes ou détruisant un bien en vue d'impressionner le public et de créer un climat d'insécurité* »⁸⁵. Cette définition du « terrorisme », la première du genre en Belgique, semble avoir rapidement sombré dans l'oubli, et de manière générale, au niveau belge, la fin des années 1980 marque une baisse d'intérêt généralisée pour la problématique.

III. LES ANNEES 1990 : L'ISLAMISME

Au début des années 1990, le « terroriste » n'occupe plus les pensées ni du législateur, ni du gouvernement. Les attentats attribués à des « terroristes » ne défraient plus la chronique, et les « émeutes » de Saint-Gilles et Forest en 1991 ainsi que la progression fulgurante de l'extrême-droite aux élections législatives la même année transforment le champ des préoccupations politiques. La figure criminelle qui accapare désormais l'attention du législateur et du gouvernement – et plus généralement de la société belge – c'est le « petit délinquant » ou le « toxicomane » ; en parallèle, la cible de la politique criminelle et de l'action policière n'est plus le criminel d'exception motivé par des idéaux politiques radicaux, mais est incarnée par le jeune d'origine immigrée et issu des classes défavorisées⁸⁶. Au milieu des années 1990 cependant, notamment en lien avec les actes « terroristes » qui ont frappé le métro parisien – et ont débouché sur l'instauration du fameux plan « Vigipirate » de sécurité renforcée – le « terrorisme » réapparaît dans l'agenda politique belge, et est associé dans les préoccupations du gouvernement avec l'émergence d'un fondamentalisme islamiste radical et violent, à l'instar de ce qui se produit outre-Quévrain à la même époque.

Néanmoins, à la différence des années 1980, l'initiative est ici internationale, et particulièrement européenne : les accords de Schengen de 1990 et leur application, la Convention Europol de 1995 ont des effets plus ou moins indirects sur la politique belge en matière de terrorisme. De manière plus directe, la Convention « relative à l'extradition entre les États membres de l'Union » signée par la Belgique en 1996 est révélatrice du changement de niveau de décision en matière de politique criminelle et de police : le règlement de telles questions échappe de plus en plus nettement à la souveraineté nationale ; désormais, les orientations fortes sont impulsées au niveau européen.

A cet égard, cette Convention sur l'extradition de 1996 est édifiante. Lors de sa ratification, en 1986, de la Convention européenne sur le terrorisme de 1977, la Belgique s'était arrogée le droit de refuser l'extradition si elle considérait que l'infacteur avait agi pour des motifs politiques ; en 1996, soit dix ans plus tard, la nouvelle Convention sur l'extradition est claire : *a minima*, aucune des infractions figurant dans la Convention de 1977 ne pourra constituer un délit politique, et cette restriction est étendue à l'incrimination de « conspiration » ou d'« association de malfaiteurs »⁸⁷. La Belgique, qui ne ratifiera ladite Convention qu'en 2001, est amenée à revoir ses positions : désormais, certaines infractions sont d'une telle gravité que leur auteur ne pourra pas bénéficier du statut d'opposant politique⁸⁸...

C'est pourtant la réorganisation d'une institution nationale qui entraînera les effets les plus formellement évidents sur la construction de l'image du « terroriste » en Belgique. En 1998, est publiée au Moniteur la « Loi organique des services de renseignements et de sécurité », autrement dit la loi qui organise la Sûreté de l'État. Or, parmi les missions qui lui sont confiées, on peut notamment trouver la collecte de renseignements sur le « terrorisme » et, une fois n'est pas coutume, le terme est assorti d'une définition : « recours à la violence à l'encontre de personnes ou d'intérêts matériels, pour des motifs idéologiques ou politiques, dans le but d'atteindre ses objectifs par la terreur, l'intimidation ou les menaces ».

Une autre initiative nationale n'est pas sans conséquences sur la conception du « terrorisme » en Belgique, et les discussions à son sujet ont été particulièrement agitées : la loi de 1999 « relative aux organisations criminelles »⁸⁹. Lors des débats parlementaires relatifs aux différentes moutures du projet, de nombreuses personnes et institutions se sont notamment élevées contre l'extrême imprécision de la définition de l'organisation criminelle qui, par exemple, ouvrait la porte à une criminalisation large des mouvements de contestation sociale ou d'opposition politique. Mais d'un point de vue technique, la loi consacre une nouvelle conception des pratiques policière et judiciaire. Premièrement, cette nouvelle incrimination s'écarte de l'exigence de la commission de l'acte, puisqu'elle se passe de tout élément matériel et vise un état de fait ; deuxièmement, et de façon plus significative, elle légalise – au sens propre du terme – le recours à des techniques d'enquête proactive qui mettent à mal certains principes démocratiques (respect de la vie privée, présomption d'innocence...) et atténue la distinction entre les activités de renseignements typiques de la Sûreté de l'État d'une part et l'enquête policière ou l'instruction judiciaire d'autre part⁹⁰.

⁸⁵ M.B., 02/03/1988.

⁸⁶ Le programme du Plan de sécurité de 1992, par exemple, « vise spécifiquement la toxicomanie, « qui provoque une criminalité sans cesse plus importante », et la délinquance des mineurs d'âge, qui requiert des « solutions spécifiques » en attendant une réforme fondamentale de la loi sur la protection de la jeunesse » (Cartuyvels et al., 2000, 7).

⁸⁷ M.B., 22/09/2001.

⁸⁸ En 1998, dans une circulaire ministérielle relative à cette nouvelle Convention sur l'extradition, le Ministre Van Parys relève une « *tendance contemporaine de considérer que certains crimes sont d'une telle gravité qu'aucune justification ne peut leur être donnée et qu'aucune immunité ne peut être accordée à leurs auteurs.* » M.B., 02/03/1999.

⁸⁹ M.B., 26/02/1999.

⁹⁰ Pour I. Wattier (1999, 2), cette législation recèle un danger : « *celui de servir de prétexte plutôt que de limite au développement de méthodes lourdes d'investigation telles que les écoutes téléphoniques, les observations de longue durée, les infiltrations, et le recours à des informateurs. On inverserait, en quelque sorte, le rapport entre droit pénal et droit de la procédure pénale, le premier devenant l'instrument de mise en œuvre du second.* »

Le développement de la collaboration européenne en matière judiciaire et policière s'intensifie, avec la mise sur pied d'Europol et Eurojust, et diverses adaptations législatives ou réglementaires sont adoptées en Belgique, dont la loi du 12 juin 1998 qui intègre au corpus législatif les différentes Conventions européennes relatives à la création d'Europol⁹¹, mais aussi la loi du 22 décembre 1998 « sur l'intégration verticale du ministère public, le parquet fédéral et le conseil des procureurs du Roi »⁹². Il est créé un Parquet fédéral qui exerce les compétences attribuées aux magistrats nationaux, apparus un an plus tôt⁹³, qui sont notamment de « faciliter la coopération internationale » conformément aux exigences des accords européens.

IV. LES ANNEES 2000 : LA MENACE INTERNATIONALE

Ironie ? Le 21 juin 2001, le Parlement belge adopte une modification législative qui étend les missions du procureur fédéral à l'exercice de l'action publique pour une série d'infractions parmi lesquelles figure⁹⁴, à l'identique, la définition du terrorisme de la loi sur la Sûreté de l'État de 1998⁹⁵, à ceci près que le terme « terrorisme » n'y est pas explicitement mentionné. Moins d'un mois après sa publication au Moniteur, les tours du *World Trade Center* s'effondrent...

Le 11 septembre 2001 a été un choc. Partout dans le monde, ces attaques ont placé le « terroriste » au cœur de l'actualité et lui ont donné un nouveau visage : inspiré par des motifs religieux, dans la mouvance islamiste, il fait partie de « réseaux » qui transcendent les frontières entre les nations. A cet égard, ces attentats toujours non-revendiqués viennent modifier la représentation, notamment française, du jeune terroriste islamiste, en lui ajoutant la dimension supplémentaire de sa « professionnalisation » au sein d'une structure à la fois plus développée et plus difficile à identifier ; cette image complète et nourrit également la représentation belge plus diffuse du jeune immigré menaçant. Mais ses contours se brouillent...

Aujourd'hui en effet, l'examen des projets d'accords internationaux concernant le « terrorisme » laisse de moins en moins place au doute : la tendance lourde est à la répression sous tous azimuts d'un « terrorisme » qui, en raison de l'absence ou de l'extension massive de sa définition, contamine peu à peu des organisations, groupes d'opinions ou comportements qui s'apparentaient naguère à l'exercice de la liberté d'expression ou d'association... Au niveau de l'ONU, les réactions de certains membres influents font craindre des tensions autour de la future « convention générale sur le terrorisme », puisque l'Angleterre par exemple, par la voix de son représentant au Conseil des Nations Unies, déclarait lors des débats de l'Assemblée générale consacrée au terrorisme du 1^{er} octobre 2001 que « *there is common ground amongst all of us on what constitutes terrorism. What looks, smells and kills like terrorism is terrorism* » (Greenstock, 2001), laissant clairement entendre qu'il n'était pas nécessaire de définir le « terrorisme » pour le poursuivre. L'Union européenne s'est elle déjà accordée sur une définition propre du « terrorisme »⁹⁶, dont les nombreuses protestations et mises en garde n'ont pu restreindre la portée. Même si les autorités européennes tentent de rassurer les plus dubitatifs, l'application de cette convention repose en dernière mesure sur l'interprétation du texte par les autorités politiques et judiciaires européennes ou des États membres de l'Union, et les quelques précédents récents ne peuvent que nourrir de légitimes inquiétudes. Si l'opinion de Berlusconi, Premier ministre de la République italienne, à l'égard des manifestants altermondialistes pouvait passer pour discordante, les intentions de Aznar, Premier ministre espagnol, lèvent le voile sur le caractère tout à fait réel du péril que fait courir une telle définition : celui-ci assimile en effet explicitement et textuellement les manifestants altermondialistes à des terroristes⁹⁷.

La Convention-cadre de l'Union sur le terrorisme impose aux États membres d'adapter leur législation et d'y inscrire une incrimination spécifique au « terrorisme » pour le 31 décembre 2002. À l'instant où nous écrivons ces lignes, il ne reste donc que quelques jours au Parlement pour discuter et voter un projet de loi qui, à notre connaissance, n'a toujours pas été déposé...

⁹¹ M.B., 29/06/1998.

⁹² M.B., 10/02/1999.

⁹³ M.B., 30/04/1997.

⁹⁴ Art. 144ter, § 1^{er}, 2° C.I.Cr.

⁹⁵ Cf. *supra* p. 4.

⁹⁶ « Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que soient considérés comme infractions terroristes les actes intentionnels visés aux points a) à j), tels qu'ils sont définis comme infractions par le droit national, qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsque l'auteur les commet dans le but de :

- gravement intimider une population ou

- contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ou

- gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou une organisation internationale ;

a) les atteintes contre la vie d'une personne pouvant entraîner la mort ;

b) les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne ;

c) l'enlèvement ou la prise d'otage ;

d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables ;

e) la capture d'aéronefs et de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises ;

f) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport ou la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques et chimiques ainsi que, pour les armes biologiques et chimiques, la recherche et le développement ;

g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ;

h) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ;

i) la menace de réaliser l'un des comportements énumérés aux points a) à h) ».

Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, *Journal officiel*, n° L 164, 22/06/2002.

⁹⁷ Note de la Présidence de l'Union au Groupe « Terrorisme », 13/01/2002.

On peut donc se demander ce qu'il adviendra d'une telle incrimination et de ses dérives déjà palpables, et cette question mérite particulièrement d'être posée en cette fin de législature, à l'heure où se tirent les bilans et où les projets politiques s'ébauchent. Sans attendre, nous souhaitons présenter les principaux enseignements de ce rapide survol de l'évolution de la figure du « terroriste » en Belgique depuis les années 1980, et particulièrement de ses développements les plus récents.

CONCLUSION : INTERNATIONALISATION, CRIMINALISATION ET ELARGISSEMENT DU SPECTRE

C'est une première évidence : la représentation du « terroriste » en Belgique est de plus en plus directement influencée par les institutions internationales au sein desquelles notre pays est inscrit. La Belgique a d'ailleurs déjà modifié sa législation à de nombreuses reprises pour s'adapter aux exigences des multiples conventions dont elle est signataire, et ce mouvement est probablement appelé à s'accroître dans les années à venir. Ainsi, sous cette pression, elle devra vraisemblablement dans un avenir proche criminaliser le terrorisme comme tel, c'est-à-dire en faire une infraction pénale autonome, alors même que les actes que l'on entend inclure dans cette définition pénale y figurent déjà. S'il est difficile de cerner avec précision ce qui distinguerait de tels actes « terroristes » des infractions déjà incriminées en droit belge, plusieurs éléments nous permettent cependant d'ébaucher un début de réponse. Premièrement, on l'a vu, l'incrimination d'« organisation criminelle » marque l'abandon de l'acte comme condition d'exercice de l'action publique (cf. *supra*). Cela signifie que l'intention « criminelle » à elle seule est punissable, voire même la simple affiliation à une organisation criminelle sans intention de participer à ses activités. Deuxièmement, la définition européenne du « terrorisme » est très peu spécifiée quant à sa compréhension, avec pour inévitable corollaire une extension très large. Dès lors, la figure du « terroriste » est de plus en plus floue, et certaines positions politiques existent, tant au sein de l'Union européenne que de l'ONU, qui tendent à vouloir que soit considéré comme « terroriste » tout individu, groupement ou institution qui manifeste une attitude un tant soit peu critique à l'égard des orientations politiques, économiques ou sociales dominantes. En comparaison, la Belgique – tant au niveau interne qu'international – semble tolérer, si elle ne l'encourage toutefois pas, l'expression de la dissension et de la contestation avec une relative bienveillance. Las, on peut craindre que le durcissement de ces dernières années ne s'accroisse en raison de la pression internationale, tant la construction européenne semble s'appuyer avant tout sur le développement de l'espace pénal européen, mais aussi en fonction des intentions du futur gouvernement appelé à diriger le pays en 2003 : tiendra-t-il pour nécessaire le sacrifice des droits démocratiques fondamentaux que sont la liberté politique, syndicale, d'expression, d'association... pour assurer la sécurité ? S'opposera-t-il à la perversion d'un autoritarisme justifié par la sauvegarde de l'État de droit, celui-là même dont il est le bourreau ?

Une dernière tendance que nous avons pu relever est celle de l'affaiblissement de la distinction entre l'action policière et judiciaire de poursuite des auteurs d'infractions et la mission de renseignement dévolue à la Sûreté de l'État. La loi sur les organisations criminelles a creusé une brèche dans laquelle les dispositions – présentes et futures – sur le terrorisme peuvent s'engouffrer. La police peut intervenir avant même la moindre tentative de commission d'une infraction, et est même encouragée à ouvrir une enquête, c'est-à-dire surveiller et collecter des informations, sur base d'un soupçon qui ne peut par définition être étayé par aucun élément matériel, puisque l'enquête n'a pas encore débuté... On peut redouter que l'adoption d'une définition très large du terrorisme ne permette d'étendre cette « proactivité policière » à toute position qui ne serait pas totalement conforme à celle du pouvoir en place : si peut être étiqueté « terroriste » tout contestataire, il ne reste en effet qu'à inclure le « terrorisme » dans la liste des organisations criminelles ; en Belgique, ce pas est en passe d'être franchi, puisque le projet de loi « portant extension des possibilités de saisie et de confiscation en matière pénale », voté par les deux Chambres mais en attente d'une sanction royale, décide que « le patrimoine dont dispose une organisation criminelle doit faire l'objet d'une confiscation sous réserve des droits de tiers de bonne foi », mais prévoit également que « tant que le droit positif belge ne contiendra pas de définition des termes « terrorisme » et « organisation terroriste », il pourra être fait appel à la présente disposition pour procéder à la confiscation des moyens à la disposition de pareilles organisations dans la mesure où celles-ci sont considérées selon les faits concrets comme des organisations criminelles »⁹⁸. Il est assez symptomatique de relever dans la même phrase le constat de l'absence d'une définition de l'« organisation terroriste » et la reconnaissance de l'existence de ce type d'organisation, qui n'est pourtant pas définie, par leur inclusion dans la catégorie des « organisations criminelles »...

On ne peut nier que des actes soient commis, et cela est la raison même de l'existence d'une action publique. Mais on semble oublier ce que cela n'implique pas : aucun acte ne constitue par nature une infraction. Le choix de réprover un certain comportement, et encore moins le mode de poursuite et de sanction qui lui est assorti, n'est pas une émanation de son essence que le Droit ne ferait que rendre manifeste. C'est le législateur qui *dis-crimine* les actes qui constituent des infractions. Juridiquement parlant, il n'y a donc pas d'acte « terroriste » en l'absence de qualification ; autrement dit, le caractère « terroriste » d'un acte ne s'impose pas par nature, car il n'y a pas de « nature terroriste ». A l'approche du terme de cette législature, à l'heure où la campagne électorale bat son plein, il est peut-être bon de le rappeler.

REFERENCES

- CARROZZO, S. (2001), 'L'énigme des « tueurs fous » du Brabant', *Le Monde diplomatique*, août 2001, 3.
 CARTUYVELS, Y. *et al.* (2000), 'Les nouvelles politiques socio-pénales et l'analyse de leurs effets' in VAN CAMPENHOUDT, L. *et al.*, *Réponses à l'insécurité*, Bruxelles, Labor, 5-14.
 GREENSTOCK, J. (2001), United Kingdom, General Assembly Debate on Terrorism, 1 October 2001, *Statement by KCMG Permanent Representative of the United Kingdom Of Great Britain and Northern Ireland*, URL: <http://www.un.org/terrorism/statements/ukE.html>.
 WATTIER, I. (1999), 'Le droit pénal de l'organisation criminelle, profil d'un droit pénal d'exception', *IDJ*, mars 1999, n°3, 26-27.

⁹⁸ Chambre des Représentants, doc. 50 1601/001. Merci à M.-A. Beernaert pour cette information de dernière minute.

L'IMPORTANCE D'UNE INTERVENTION PRECOCE EN MATIERE DE HARCELEMENT

par
ANNE GROENEN
Collaboratrice scientifique
et GEERT VERVAEKE
Professeur
Katholieke Universiteit Leuven

I. LE HARCELEMENT (STALKING) : PLUS QUE DU PUR CHAGRIN DEVANT LA FIN D'UNE RELATION

Le *stalking* (que nous traduirons par harcèlement dans la suite de ce texte, malgré la nature particulière de harcèlement couverte par le terme anglais) a suscité un intérêt public marqué ces dernières années. Initialement, ce phénomène était associé au monde des paillettes et du glamour. Il se rapportait aux attitudes des fans qui adoraient leurs idoles de façon malade. Il est plus récemment apparu que même des personnes communes pouvaient devenir la proie d'un *stalker*, le plus souvent après la rupture d'une relation amoureuse. Outre ce type de relation, le harceleur et sa victime peuvent être collègues ou voisins, et parfois même ne pas se connaître l'un l'autre (Baas, 1998).

Il n'y a aujourd'hui aucun chiffre disponible permettant de préciser l'ampleur du phénomène du *stalking*. Une grande enquête américaine a révélé que 8% des femmes et 2% des hommes en ont été victimes au moins une fois dans leur vie (Tjaden et Thoennes, 1998). L'espionnage, la persécution, les coups de téléphone et les sms répétés, la livraison spontanée de fleurs et de cadeaux ne constituent que quelques exemples de ce dont les *stalkers* sont capables pour entrer ou rester en contact avec leurs victimes. Stalking est évidemment un concept qui recouvre de nombreuses réalités. De plus, la disposition à déclarer cette forme de victimation est très basse et la connaissance du chiffre noir en la matière fait défaut. Ceci explique pourquoi il est si difficile de prédire précisément l'ampleur du phénomène.

Les *stalkers* ont des attitudes divergentes qui se situent dans la zone grise entre le comportement gênant et le comportement punissable (Dewandeleer, 1999). Jusqu'il y a quelques années, le *stalking* ne constituait pas une infraction particulière du Code pénal. Pour lutter contre la problématique, le législateur belge a adopté une loi en 1998 qui punit "tout comportement qui trouble gravement la tranquillité d'une personne". Ceci signifie que l'acte isolé d'un harceleur peut donner lieu à des poursuites pénales. Il s'agit là d'une différence frappante entre la loi belge et les lois adoptées dans d'autres pays, pour lesquelles la définition de l'infraction exige la répétition des comportements gênants. De plus, nous avons opté en Belgique pour la notion de harcèlement, en raison de sa plus grande réception dans la société (Dewandeleer, 1999). Le bénéfice le plus important de la loi est qu'elle ait mis fin au sentiment d'impunité des auteurs de *stalking*.

D'un point de vue préventif, la loi peut constituer une aide pour l'intervention précoce et la prévention d'une escalade violente. Il est important que la victime porte plainte et connaisse le sort de sa plainte. Il peut souvent se passer plusieurs mois avant que la victime se dirige vers la police. A ce moment, les conséquences sont déjà devenues incalculables. Les études ont montré que dans nombre de cas le *stalking* était associé à la violence. Meloy (1996) a compté qu'un quart des *stalkers* agressaient physiquement leur victime. Dans la plupart des cas, le harceleur recourt à la violence lorsque ses autres tentatives d'approche de sa victime ne portent pas les fruits escomptés. La planification du recours à la violence physique présente souvent des indices clairs. Malheureusement la victime ne fait le plus souvent appel à la police qu'après avoir subi la violence de son harceleur. Le nombre de cas dont l'issue est fatale est heureusement réduit. Moins de 2% des cas aboutit à la mort de la victime. Ceci ne prend pas en considération le pourcentage important de victimes qui subissent la violence psychique, physique ou sexuelle. Une réflexion s'impose donc également sur l'approche du harcèlement, en particulier sur la prévention de la violence.

Dans les lignes qui suivent, nous essayons de faire un tour d'horizon des manières dont une intervention précoce et une approche sur mesure du *stalking* peuvent contribuer à la limitation des conséquences dommageables pour les victimes. Nous décrivons d'abord la gravité du phénomène en considérant ces conséquences. Puis nous ferons la lumière sur les initiatives existantes relevant de l'aide sociale. Les facteurs de risques de violence seront ensuite examinés. Entreront en ligne de compte successivement les différents facteurs de risque et un exemple de stratégie d'intervention.

II. LES INITIATIVES RELEVANT DE L'AIDE SOCIALE

1. Les conséquences pour les victimes

Différentes études ont déjà montré que le harcèlement pouvait avoir des conséquences sérieuses sur la vie de la victime. La prise en considération de ces conséquences est largement reliée à la mise en oeuvre des lois contre le harcèlement. La recherche a révélé que la situation des victimes du harcèlement est souvent plus mauvaise que celle des victimes des délits violents dans leur ensemble (Kamphuis et Emmelkamp, 2001).

Les chercheurs australiens Pathé et Mullen (1997) ont interviewé cent victimes de harcèlement sur les conséquences psychiques, physiques et matérielles de leur victimation. Plus de la moitié ont indiqué que leur état physique et/ou psychique s'était fortement détérioré. Près de trois quarts de victimes rapportent des troubles chroniques du sommeil. Près de la moitié doit faire face à des difficultés de surmenage, de vigilance excessive, de troubles alimentaires et de maux de tête.

Il est frappant de constater que nombre de victimes ont à faire face également au sentiment de culpabilité. Elles se sentent responsables de ce qui leur arrive et sont parfois renforcées dans ce sentiment par leur entourage. Le réseau social de la victime réagit souvent avec incrédulité, ou, par peur d'être harcelé lui-même, prend distance avec elle ; la victime s'en trouve de plus en plus isolée.

Il n'est pas rare que les victimes encourent des blessures à la suite d'une agression physique du harceleur. La mesure de la violence du harcèlement est très variable. La plupart des harceleurs commence par menacer leurs victimes. Il ressort d'une recherche récente menée aux Pays-Bas auprès de 201 victimes de harcèlement que près des trois-quarts d'entre elles (73,6% soit 148 personnes) avaient été menacées. Dans plus de la moitié des cas (55,2% soit 111 personnes), le *stalker* a exercé une violence physique (Kamphuis et Van Emmerik, 2001).

Sur le plan matériel, on compte de nombreuses conséquences également. Celles-ci comprennent les frais pour toutes sortes de réparations, comme le bris d'une vitre ou la détérioration d'une boîte aux lettres à la suite d'actes de vandalisme du *stalker*. Régulièrement, la victime prend des mesures supplémentaires de protection qui sont également coûteuses. Pensons par exemple au placement d'une clôture, d'un éclairage extérieur, ou à l'obtention d'un numéro de téléphone secret. Par ailleurs, la victime est souvent confrontée au règlement de frais médicaux. Enfin, certaines victimes considèrent leur déménagement, avec les conséquences financières qu'il comporte également, comme la seule issue.

On peut conclure que presque chaque victime de harcèlement apporte d'importantes modifications à son style de vie, dont les conséquences ne doivent pas être sous-évaluées. Souvent la police et les services d'aide ne sont informés qu'après plusieurs mois. Il n'est pas simple à ce moment de normaliser la situation et de trouver des solutions.

2. Le premier accueil de la victime

Lorsqu'une victime cherche de l'aide après plusieurs mois de terreur, une approche professionnelle de son problème est cruciale. Il doit être mis fin aussi vite que possible aux tracasseries que la victime subit et celle-ci doit de plus obtenir un soutien satisfaisant. Un accueil adapté contribuera à stimuler la collaboration la plus complète de la victime. Ceci est d'un intérêt majeur pour rechercher l'auteur du harcèlement, rassembler les preuves nécessaires et mettre en oeuvre une offre d'aide adéquate.

Le premier entretien entre la victime et la police doit être consacré en premier lieu au récit de la victime. Un comportement respectueux envers la victime est indiqué (D'haese et Groenen, 2002). A cet égard, il faut noter, ces dernières années, une évolution positive. La tradition de discrétion dans le traitement d'affaires qui se déroulent dans la sphère privée est aujourd'hui enrayée. La conscience s'est nettement accrue que la protection de la *privacy* peut aller à l'encontre de la protection des droits d'une victime. Parce que la charge de la preuve est délicate, en raison de l'absence de témoins, il importe de placer le récit de la victime dans son contexte précis. Il ressort de la recherche en la matière que la victime est prête à fournir toute information, si elle sent que l'affaire est prise au sérieux (Copson et Marshall, 2002).

Généralement, le *stalker* est une connaissance de la victime. Celle-ci dispose alors d'informations utiles sur le milieu de vie et les habitudes du harceleur. De telles informations peuvent contribuer à l'évaluation de sa dangerosité. Il y a lieu d'examiner chaque fois l'existence de risques particuliers d'escalade violente. Sur demande, des mesures préventives peuvent être prises, telles qu'un raccordement à un système d'alerte (voir infra). Un plan d'action peut également être établi entre la police, le parquet et les services d'aide concernés. Figurent parmi les éléments substantiels de ce plan d'action, l'information d'un membre de la famille ou d'un ami de la victime et les dispositions à prendre à l'égard des éventuels enfants.

Lors du premier entretien avec la victime, il y a lieu également de localiser les moyens qui lui restent. Il importe de faire ainsi, dans chaque cas, une offre d'assistance du service d'aide aux victimes. Au moyen du talon de renvoi vers ce service, la victime lui donne l'autorisation d'établir un contact permanent. Le centre d'aide aux victimes répond ainsi d'un accompagnement au long cours. Si la victime en ressent le besoin, une information peut lui être donnée au sujet des groupes d'auto-support ou de thérapeutes spécialisés. Dans un certain nombre de cas, la situation est si pressante qu'un accueil résidentiel dans un centre de crise ou dans un refuge est nécessaire. Ceci appartient aussi aux tâches de la police (D'haese et al., 2002).

Un autre élément du dispositif policier est le contrôle des mesures de sécurité particulières souhaitables. Il peut s'agir par exemple d'un avis relatif à la sécurisation technopréventive de l'habitation de la victime, l'obtention d'un numéro de téléphone secret et la tenue à jour d'un journal.

Les victimes de *stalking* vivent continuellement dans l'angoisse. Elles ont surtout besoin de clarté. La police peut y contribuer en informant correctement la victime sur le traitement ultérieur du dossier ou encore sur la portée de la loi contre le harcèlement. Le harcèlement ne peut en effet faire l'objet d'une enquête pénale que sur dénonciation de la victime elle-même. La victime ne voudra pas nécessairement porter plainte dès le premier contact avec la police. Il est à cet égard toujours conseillé de convenir d'un nouveau rendez-vous avec la victime.

3. Les projets spécifiques

A. Violence intrafamiliale

Les dernières années ont connu une évolution notable du secteur de l'aide sociale dans l'approche des problématiques relatives aux personnes comme la violence intrafamiliale. En témoignent les nombreuses journées d'études organisées en la matière. La journée nationale des femmes du 11 novembre 2002 a été par ailleurs consacrée à ce thème. Régulièrement, la connexion étroite entre violence intrafamiliale et harcèlement était mise en avant. Plusieurs projets spécifiquement consacrés à cette problématique ont également débuté.

Concernant le phénomène de la violence intrafamiliale, la ville d'Anvers a joué un rôle de précurseur. Elle a démarré en 1999 une initiative de collaboration entre la fondation pour le bien-être d'Anvers, la police, le parquet, le tribunal et les services d'aide ambulatoires et résidentiels. Le projet a pour objectif de donner une chance aux victimes de violence intrafamiliale de retrouver le contrôle de leur vie et de travailler préventivement à l'encontre de la violence secondaire (Franck, 2002). Les points cruciaux du projet sont les suivants :

- l'augmentation de la sécurité de la victime,
- un enregistrement efficace et clair par la police,
- la création d'une réponse professionnelle à travers toute la trajectoire d'assistance et le suivi systématique de la victime par un assistant social,
- la modification de la politique de classement sans suite du parquet,
- le développement de campagnes de prévention efficaces.

Entre-temps, on procède au développement de la structure du dossier aux niveaux policier et judiciaire. Préalablement une recherche a été menée sur l'enregistrement des faits de coups et blessures. Les conclusions les plus importantes de cette recherche sont que cet enregistrement n'est ni systématique ni structuré. Il dépend beaucoup des connaissances et de la motivation individuelle du verbalisant. De plus, les procès-verbaux concernant une même famille sont rarement joints. La violence entre proches aboutissait généralement au classement sans suite par le parquet. Pour contrer cette tendance, le parquet a édicté une directive qui insiste sur l'importance d'un enregistrement uniforme de ces dossiers.

Une première évaluation du projet tend à montrer que la clé essentielle du succès tient dans une communication ouverte et précise entre les partenaires concernés. Trop souvent l'information cruciale est perdue ou des accords menacent de mal tourner en raison d'une communication mal comprise. L'ambition d'une approche interdisciplinaire semble exiger encore la connaissance et le respect des domaines d'action des partenaires (Franck, 2002).

B. Les projets d'alerte

La complexité du phénomène du harcèlement a poussé les scientifiques et les acteurs de terrain à réfléchir à la nécessité de projets spécifiques. Ainsi, depuis un peu plus de dix ans, a débuté au Canada le premier projet d'alerte pour femmes maltraitées (Römkens et Mastenbroek, 1999). Le système *Abused Women's Active Response Emergency (AWARE)* a pour objectif principal de garantir la sécurité de la victime. Un émetteur électronique, installé au domicile de la victime, fait fonction de système d'alarme. L'alarme est reliée à une centrale qui envoie automatiquement chaque appel vers la police. Si le harceleur importune la victime, celle-ci peut prévenir la police en pressant le bouton de l'alarme. Ce type d'appels est traité avec la plus haute priorité. Une patrouille de police est immédiatement envoyée sur les lieux. La victime peut aussi disposer d'un système de sécurité mobile qui fonctionne jusqu'à quelques dizaines de mètres de son habitation. A chaque appel, un procès-verbal doit être dressé. Ceci implique que la victime est disposée à faire une déclaration. Les preuves sont rassemblées de cette manière, ce qui est de première importance si l'affaire est renvoyée au tribunal. Ce projet a aussi des implications pour le harceleur. Il sera non seulement interpellé et entendu, mais il recevra aussi un signal clair que son comportement ne sera plus longtemps toléré.

Des évaluations de ces dispositifs, il ressort quelques résultats positifs. De tels projets produisent des effets différents selon le type de harceleur. Certains sont effrayés. D'autres mettent fin à leurs actions mais déplacent leur attention sur une autre victime. D'autres encore sont stimulés par le jeu du chat et de la souris avec la police et ne se laissent pas facilement vaincre. Le raccordement est évidemment maintenu pour une période d'un an ou plus.

Le résultat le plus important concerne les victimes. Elles font toutes l'expérience d'un accroissement de leur sécurité. La simple idée qu'elles disposent toujours chez elles de la possibilité de pousser sur un bouton d'alarme les soulage. Autre effet : les victimes sont mieux capables de se défendre, parce qu'elles sentent que leur affaire est prise au sérieux. Elles font à nouveau l'expérience d'être écoutées. Le projet présente surtout de tels effets positifs s'il fonctionne en combinaison avec d'autres mesures. Il est important de proposer ainsi un accompagnement psychosocial. La fourniture de conseils de sécurité supplémentaires constitue également un soutien.

Le projet canadien a depuis lors fait école dans le monde entier. En 2001, la ville de Louvain lança une nouveauté pour notre pays, en débutant un projet similaire au bénéfice des victimes de harcèlement (Groenen, Huysmans et al., 2002). En 2001, le projet BASTA est porté sur les fonts baptismaux. Basta signifie *Beveiliging door Anti stalking alarm* (Sécurité par alarme anti harcèlement). L'accroissement de la sécurité de la victime est le principal objectif du dispositif. Quiconque revendique l'installation de ce dispositif d'alarme doit satisfaire à quatre conditions : être victime de harcèlement, ne pas entretenir de contacts volontaires avec le harceleur, être prêt à porter plainte à l'occasion de chaque déclenchement de l'alarme et résider à Louvain (Groenen et al., 2002). Une commission décide chaque mois de l'attribution des alarmes et évalue les raccordements en cours. Siègent dans cette commission des représentants des services d'aide, de la police et de

la justice. Aucune condition ne concerne les antécédents criminels de l'auteur du harcèlement, ce qui constitue une différence remarquable du projet louvaniste en comparaison des projets développés à l'étranger. Parmi d'autres, le dispositif de Rotterdam exige qu'au moins une plainte pour acte de violence ait été déposée contre le suspect. Plus encore, le harceleur doit faire l'objet d'une interdiction de se trouver dans une certaine zone ou de chercher contact avec la victime. Il a été décidé, dans une première phase du projet louvaniste, de ne pas tenir compte de telles conditions.

4. Les groupes d'auto-support

Avant même que le harcèlement soit reconnu comme un problème social grave et qu'une loi spécifique soit votée en la matière, un groupe d'auto-support était actif en Belgique. En 1997, la *Stichting Anti Stalking* (SAS : Fondation contre le Harcèlement) a vu le jour (Raes, 2000). Suivant le modèle néerlandais, cette organisation de bénévoles offre une assistance psychologique et juridique aux victimes de harcèlement. Dans des réunions, les victimes peuvent échanger leurs expériences. L'objectif de ces réunions est de développer sa capacité de se défendre. La fondation militait aussi pour la pénalisation du *stalking*. En sensibilisant le grand public, la fondation a tenté d'attirer l'attention sur la gravité du phénomène et la nécessité d'une aide adaptée. Depuis, la fondation a élargi sa cible puisque, aujourd'hui, les victimes de tracasseries au travail — ce que l'on appelle le « *mobbing* » — peuvent également y faire appel (Debruyne, Dillen et al., 2002). Son nom s'est également modifié en *Stichting Anti Stalking Anti Mobbing* (SASAM). L'association n'a reçu jusqu'à ce jour aucun subside des autorités publiques, les consultations ne sont donc pas gratuites.

III. L'ÉVALUATION DES RISQUES D'ESCALADE VIOLENTE

L'imprévisibilité des harceleurs les rend dangereux pour leurs victimes. Souvent, ils les menacent, mais il est difficile de prévoir si leurs menaces seront effectivement exécutées. En tout cas, il faut le plus souvent plusieurs mois avant qu'un harceleur en soit attrait devant le tribunal. Une intervention précoce est donc toujours recommandée afin de prévenir ou d'infléchir une explosion de violence. Plusieurs facteurs cumulatifs peuvent causer ou renforcer le déclenchement de la violence. Même si l'influence exacte des différents facteurs de risque n'est pas connue, il est important du point de vue préventif de les prendre en considération.

1. Les facteurs de risques

Nous ne disposons pas aujourd'hui de résultats d'enquêtes réalisées à grande échelle relatives aux facteurs de risques du passage à l'acte violent chez les harceleurs. Quelques chercheurs ont cependant produit leurs premiers résultats de recherche en la matière (Meloy, 1998 ; Mullen e.a., 2000). Les facteurs de risques d'une escalade violente sont les suivants.

a) Traumas

L'absence d'attaches saines avec ses propres parents peut donner lieu à des relations ultérieures perturbées. De nombreux harceleurs se sont heurtés à des déceptions au cours de leur vie. Certains n'ont même jamais réussi à se construire une vie sociale. Il est possible que le harceleur n'ait pas appris à aimer normalement. Des harceleurs ont eux-mêmes été victimes de violence ou de harcèlement. La réaction violente face à leurs problèmes est souvent la seule issue qu'ils connaissent.

b) Les anciens partenaires (masculins)

Lorsque le harcèlement est provoqué par un ancien partenaire et que la relation terminée était déjà violente, le risque est grand que l'auteur exerce à nouveau sa violence. Les violences, qu'elles soient psychiques, physiques ou sexuelles au cours de la relation passée accroissent le risque d'une escalade violente du harcèlement. Il est remarquable qu'au début d'un cycle de violence, les (ex-)partenaires vivent une bonne période, que l'on peut considérer comme le calme avant la tempête.

c) Les antécédents judiciaires

Les antécédents judiciaires constituent un facteur de risques pour le comportement criminel ultérieur. Peu de recherches se sont penchées sur le passé criminel des harceleurs. Ici encore, on peut s'attendre à un rapport certain, notamment si le casier judiciaire du harceleur contient des infractions violentes.

d) Menaces de violences

Selon la recherche, les menaces de violences constituent un bon prédicteur de violence dans le cadre du harcèlement. La nature des menaces n'est cependant pas toujours en rapport avec la violence exercée.

e) Usage d'alcool et de drogues

L'usage d'alcool et de drogues est un facilitateur. Il ne provoque pas le comportement violent mais le renforce. La recherche a montré qu'en cas de consommation d'alcool et de drogues, il est plus souvent question de blessures qu'en cas de sobriété.

f) Déclencheurs

Il existe souvent une occasion concrète de développer un comportement violent, ce que l'on appelle un déclencheur (*trigger*). Il s'agit d'un changement concret dans la vie du harceleur, qui concerne des événements aussi bien de sa propre vie que de son environnement. La perte de son emploi ou une décision relative au droit de garde des enfants peuvent faire sauter les plombs du harceleur. Le moment où le harceleur vient à penser que sa victime a trouvé un nouveau partenaire constitue un dangereux déclencheur.

2. L'évaluation de la dangerosité par l'analyse des risques

La méthodologie du « *threat assessment* » est développée aux États-Unis afin d'évaluer les risques en cas de prises d'otages et d'enlèvements. Elle fut récemment appliquée en matière de harcèlement. Deux principes complémentaires constituent la base de cette méthodologie : l'identification de l'auteur potentiel et l'évaluation des risques de mise à exécution des menaces (Fein, Vossenkuil en Holden, 1995). On dresse tout d'abord le portrait le plus détaillé de l'auteur. Dans le cas du harcèlement, l'auteur est le plus souvent bien connu de la victime. Il importe de recueillir un maximum d'informations auprès de la victime. Il y a lieu ensuite d'examiner comment vit l'auteur et la manière dont il « chérit ses effets personnels ». Le style de vie du harceleur peut fournir une information essentielle sur ses motivations et la mesure de son obsession. Les informations sur le mode de vie de la victime sont également intéressantes ; ainsi une nouvelle relation par exemple peut en effet provoquer l'agression.

Simultanément la gravité de la situation doit être évaluée. Ceci exige principalement l'analyse des menaces du harceleur. Une distinction doit être établie entre les auteurs menaçants et ceux qui convertissent leurs menaces en violences. Ceux qui expriment des menaces indirectes seraient les plus dangereux. Un harceleur qui annonce à sa victime : « Je vais te tuer » est souvent moins dangereux que celui qui dit : « Vendredi prochain, nous serons réunis ». Il faut aussi examiner la fréquence des menaces exprimées et la gradation de leur gravité (Meloy, 1998).

La mise en oeuvre d'une analyse de risques exige une bonne gestion de l'information. Cela signifie que tous les éléments doivent être joints dans un seul dossier. L'usage de procès-verbaux standardisés dans lesquels est opéré l'enregistrement des facteurs de risques est recommandé. Dès la première plainte, toutes les informations utiles doivent être extensivement consignées. Le souci d'une bonne construction du dossier et celui du traitement ultérieur de l'affaire en justice sont ainsi tous deux garantis. Cette analyse vient également à point lors de chaque nouveau développement de l'affaire et lors des concertations avec les services d'aide (Groenen et al., 2002). Actuellement, cette technique n'est pas encore appliquée.

3. Les questions prioritaires pour l'approche du harceleur

Des actions orientées vers le harceleur à un stade précoce de l'affaire peuvent être efficaces. Dans un certain nombre de cas, la police peut normaliser la situation au moyen d'un entretien de médiation. Le plus souvent, le harceleur n'abandonnera pas aussi vite. La rédaction d'un procès-verbal sur plainte de la victime en effraie certains mais certainement pas tous.

Certains chercheurs plaident pour le prononcé le plus rapide possible d'une interdiction de se trouver à proximité de la victime ou de chercher à établir un contact avec elle. D'autres réagissent de façon sceptique devant cette proposition. Une telle interdiction vise à limiter le comportement de l'auteur et est simultanément destinée à fournir une base juridique pour une éventuelle action en justice en cas de transgression de l'interdiction. La condition pour atteindre un résultat positif en la matière est la disposition de moyens policiers suffisants pour assurer l'exécution de l'interdiction. De plus, il se peut qu'aucune violence ne se produise entre l'auteur et la victime. Si le harceleur est un ex-compagnon, il est probable qu'il se sente humilié et éconduit par le dispositif d'interdiction. Le risque existe qu'il cherche à se venger, surtout pendant les premières semaines de l'interdiction. Pour le harceleur érotomane qui s'imagine que la victime est amoureuse de lui, l'interdiction peut également avoir un effet inverse à celui que l'on attend. Le harceleur peut en effet vivre dans l'illusion qu'elle constitue un test pour son amour. Tour porte à croire provisoirement que ces harceleurs négligeront leur interdiction dans les quelques semaines qui suivent.

La police peut aussi, à l'occasion des premiers contacts proposer une assistance au harceleur. Il va de soi que peu d'auteurs sont disposés à volontairement se faire accompagner. Il faut également tenir compte du fait qu'il n'existe jusqu'à aujourd'hui aucune approche spécialisée des auteurs, qui s'adressent à juste titre aux services d'aide classiques. La mesure dans laquelle une thérapie obligatoire, exigée par un tribunal, porte des fruits, n'est pas définie. La recherche scientifique sur le traitement des harceleurs est très pauvre. Selon Mullen e.a. (2000), il y a lieu avant tout de dresser une typologie détaillée des auteurs. Le contexte dans lequel le harcèlement se produit, la motivation du harcèlement et les éventuels troubles mentaux de l'auteur interviennent dans la définition de la nature de la thérapie. De fortes ressemblances apparaîtraient sans doute entre le comportement des criminels en série, comme les délinquants sexuels et les harceleurs.

Un nombre limité de harceleurs sont condamnés à une peine de prison. Même dans ce cas, certains continuent même à harceler leur victime. Les chercheurs tâtonnent pour le moment dans l'obscurité quant à la question de savoir quel est la meilleure approche du harceleur. Il importe que chaque intervention soit bien exécutée et que l'attention soit toujours consacrée aux réactions du harceleur. L'obstination de nombreux harceleurs exige en tout cas une stricte exécution des mesures prises. Et la recherche en la matière doit être poursuivie.

REFERENCES

- BAAS N.J. (1998), *Stalking*, Den Haag, WODC.
- COPSON G., MARSHALL N. (2002), 'Police care and support for victims of stalking, and psychosexual obsession' in BOON, J., SHERIDAN, L., Wiley Series, Chichester, 49-61.
- DEBRUYNE S., DILLEN C., COSYNS P. (2002), 'Stalkers een nieuwe categorie van daders', *Panopticon*, 8-21.
- DEWANDELEER D. (1999), 'Stalking (belaging)', *Postal Memorialis*, 181, S 106/1-S 106/9.
- D'HAESE W., GROENEN A. (2002), 'Politie-interventie bij slachtoffers van stalking. Richtlijnen voor een slachtofferbejegening op maat', *Politiejournaal*
- FEIN R.A., VOSSENKUIL B., HOLDEN G.A. (1995), *The secret service exceptional Case Study Project : An examination of violence against public officials and public figures*, National Institute of Justice: www.nvc.org.
- FRANCK P. (2002), *Intrafamiliaal geweld: justitiële aandachtspunten*, Antwerpen, nota, 9p.
- GROENEN A., HUYSMANS V., STEVENS L. (2002), 'Basta : de belager belaagd', *Alert*, 28, 5, 81-89.
- KAMPHUIS, J.H., EMMELKAMP, M.G. (2001), 'Posttraumatic distress among support-seeking female victims of stalking', *Am J Psychiatry*, 158, 795-798.
- KAMPHUIS J.H., VAN EMMERIK A. (2001), 'Stalking : achtergronden en richtlijnen voor hulpverlening', *Psychopraxis*, 3 (1), 16-23.
- MELOY J.R. (1996), 'Stalking : a review of some preliminary studies', *Agression and violent behavior*, 1, 150-152.
- MULLEN P.E., PATHE M., PURCELL R. (2000), *Stalkers and their victims*, Cambridge, University Press.
- PATHE M., MULLEN P.E. (1997), 'The impact of stalkers on their victims', *British Journal of Psychiatry*, 12-17.
- RAES K. (2000). 'Wat is stalking?', *Handboek criminaliteitspreventie*, 2 (10), 194-228.
- RÖMKENS R., MASTENBROEK S. (1999), *Dan hoor je de vissen ademen. Over belaging en bedreiging van vrouwen door hun ex-partner en de beveiliging door het Aware-systeem*, Utrecht, Universiteit Utrecht.
- TJADEN P., THOENNES N. (1998), *Stalking in America : Findings From the National Violence Against Women Survey*, Research in Brief, Washington, National Institute of Justice.

La prévention en matière de jeunesse

LES POLITIQUES DE PREVENTION : AMBIVALENCES D'UNE NOTION DANS UNE NATION HYBRIDE

par
ABRAHAM FRANSSSEN
docteur en sociologie
Facultés Universitaires Saint-Louis

INTRODUCTION

À bien des égards, la notion de « prévention » appliquée aux politiques et dispositifs de prévention (du mal-être, de la délinquance) à l'égard des mineurs condense les ambiguïtés et les ambivalences des politiques publiques menées par les différents gouvernements « arc-en-ciel », et leurs prédécesseurs dès le début des années 1990. C'est que, en deçà même des référents idéologiques et politiques qui l'inspirent, et au-delà des pratiques qu'elle recouvre, la « prévention » est l'enjeu de disputes de territoires entre les différents niveaux de compétences d'un État fédéral communautarisé et régionalisé et où, par ailleurs, les communes disposent de prérogatives importantes. Tenter d'y voir clair implique de reconstituer le « puzzle » des politiques de prévention menées aux différents niveaux de compétence pour en dégager les continuités et les ruptures. Passant en revue les dispositifs promus depuis 1999, par le niveau fédéral (justice et intérieur), la Communauté française et les Régions wallonne et bruxelloise, et généralement mis en œuvre au niveau communal, la présente contribution ne peut pour autant prétendre à l'exhaustivité. Première vue d'ensemble.

I. LIGNES DIRECTRICES DES DISCOURS ET DISPOSITIFS DE PREVENTION

C'est dès le début des années 1990 que l'on assisté à une problématisation renouvelée des politiques de prévention, en particulier à l'égard des mineurs. Les années 1990 ont ainsi été marquées par la co-existence (conflictuelle) de deux logiques : « protectionnelles et émancipatrices » d'une part, avec la mise en œuvre du décret de 1991 de l'aide à la jeunesse en Communauté française de Belgique, « socio-sécuritaire » d'autre part, avec la mise en place des contrats de sécurité et plus largement avec la montée des discours et dispositifs associant jeunes, délinquances et insécurités. Leur co-existence au sein d'un même espace socio-politique va être rendue possible par la fragmentation de cet espace et la répartition des compétences au sein de l'État fédéral.

À première vue, on peut dire que les discours et dispositifs mis en œuvre au sein des différentes majorités arc-en-ciel (et libérale-socialiste à la Région bruxelloise) ont conduit à renforcer, voire à exacerber, cette double logique, entre les différents niveaux de compétences et au sein de chacun de ceux-ci. Sur le plan politique, le clivage entre approche « protectionnelle-émancipatrice » et « socio-sécuritaire » est figuré par le profil politique des différents ministres compétents : libéral pour le ministre de la Justice (Marc Verwilghen) et de l'Intérieur (Antoine Duquesne), écologiste pour la ministre de l'Aide à la jeunesse en Communauté française (Nicole Maréchal). Ce clivage idéologique, politique et en partie communautaire a suscité de nombreux débats à propos du plan de sécurité présenté par le ministre de la Justice, de la réforme de la loi de 1965, des réponses à apporter à la violence en milieu scolaire.

1. La Communauté française

Au niveau de la Communauté française, c'est le décret de 1991 relatif à l'aide à la jeunesse qui constitue la poutre-maîtresse des politiques et des discours de prévention qui y ont menées depuis une dizaine d'années.

D'une certaine manière, le décret de 1991 constitue pour le champ de l'aide à la jeunesse l'aboutissement légal et institutionnel des mouvements et discours critiques et émancipateurs des années 1960 et 1970 (critique « foucaldienne » du modèle institutionnel et disciplinaire (asilaire, pénitentiaire), affirmation de l'« autonomie du sujet » contre tous les pouvoirs qui l'assujettissent, affirmation d'un modèle discursif et délibératif, valorisation d'une identité post-conventionnelle et réflexive...). Dans la mesure où il vise à assurer l'« autonomie du jeune » et cherche à minimiser le recours à la contrainte judiciaire et au placement en institution, on peut ainsi considérer que le décret de 1991 vise à réaliser l'idéal de la raison procédurale et émancipatrice. Le rôle du conseiller de l'aide à la jeunesse apparaît emblématique de cette « éthique communicationnelle », celle d'une relation d'aide instaurant une communauté idéale de parole, où sont respectés les critères habermassiens du « dialogue vrai » et sa triple prétention à la justesse, à la vérité et à la sincérité (Baudart, 1999).

La priorité affichée est au « maintien du jeune dans son milieu de vie » et la préférence de la prise en charge en milieu ouvert sur le résidentiel sont réaffirmées et soulignées. De même, l'intention du décret est de « renforcer la prévention générale par le développement de l'action éducative en milieu ouvert ».

Au niveau de chaque arrondissement, le CAAJ (Conseil d'arrondissement de l'aide à la jeunesse), composé de représentants du secteur de l'aide à la jeunesse et plus largement de personnes actives dans les problématiques sociales, éducatives ou judiciaires rencontrées par les jeunes et leurs familles, a ainsi une mission générale de coordination de l'action des différents intervenants, d'identification des besoins non couverts ou émergents, d'avis pour l'agrément des services, d'impulsion des actions de prévention. Au niveau de la Communauté française, le *Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse* (CCAJ) est chargé d'une mission générale d'avis et de proposition quant à l'« orientation générale de l'aide à la jeunesse » et la « programmation en matière de services, institutions et autre moyens mis en oeuvre pour l'application du décret » (Tulkens et Moreau, 2001). En particulier, il lui est revenu de clarifier conceptuellement la notion de « prévention générale » qui constitue une des références légitimatrices principales du secteur de l'aide à la jeunesse.

Parmi les services de l'aide à la jeunesse, ce sont sans doute les AMO (Action en milieu ouvert) qui incarnent sans doute le mieux cet idéal émancipateur. N'intervenant en principe que sur base de « la demande du jeune », chargés d'une triple mission d'aide individuelle, d'action collective et d'action communautaire, leurs travailleurs sont soumis au respect d'une déontologie professionnelle, et si les services sont soumis à une procédure d'agrément et évaluation, les pouvoirs subsidiaires sont suffisamment lointains et bienveillants pour leur laisser une grande autonomie dans la définition et la mise en œuvre de leur « projet pédagogique » : éducateurs de rue, accrochage scolaire, maison de jeunes, animations durant les vacances scolaires, aide juridique, sport-aventure, prévention toxicomanie... soit autant d'« activités » qui s'inscrivent dans la finalité de « prévention générale ».

La volonté politique affichée par le gouvernement communautaire arc-en-ciel issu des élections de 1999 s'inscrit bien dans la poursuite des finalités de « déjudiciarisation » et de « priorité au milieu de vie » du décret de 1991. Ainsi, dans son volet « aide à la jeunesse », la Déclaration de Politique communautaire de 1999 indique que « [...] le gouvernement veillera à privilégier pour l'ensemble de ses compétences une politique d'actions préventives et une politique de discriminations positives, c'est-à-dire de normes préférentielles dans les zones des deux régions cumulant des handicaps sociaux, économiques et culturels.

La politique de l'aide à la jeunesse doit, conformément au décret de 1991, viser dans ses différents aspects à rendre les bénéficiaires de l'aide acteurs de leur devenir. Les jeunes et les familles doivent être associés au maximum à l'élaboration et à la mise en œuvre des différentes mesures prises en leur faveur. C'est pourquoi, la prévention doit rester l'axe prioritaire de la politique menée en faveur des jeunes et des familles en difficultés. [...] ».

Dans cette perspective, l'accent est mis sur la poursuite de la réforme du secteur de l'aide à la jeunesse par la reconversion de services d'hébergement au profit de services « en milieu de vie » afin d'assurer, d'une part, une couverture géographique correcte de manière à garantir à chaque jeune l'accessibilité à ces services et, d'autre part, de renforcer la prévention dans les zones ou les quartiers qui rencontrent des problèmes socio-économiques plus aigus [...]. « Les mesures d'aide éducative dans le milieu de vie seront également privilégiées de manière à permettre une remédiation dès l'apparition des premiers comportements délictueux dans le respect de l'autonomie des familles [...] ».

Concrètement, les politiques de la Communauté française se caractérisant structurellement par l'écart entre la grandeur des intentions et la petitesse des moyens, ces objectifs politiques ne se sont traduits qu'à la marge par une reconversion partielle des services résidentiels et par la mise en place de dix nouveaux services AMO. De même, les CAAJ disposent de moyens accrus – quoique toujours rachitiques⁹⁹ – pour mettre en place des projets de « prévention générale », sans que ceux-ci soient autrement définis.

Il n'en reste pas moins que l'on ne peut que constater l'écart entre l'importance proclamée de la « prévention » et le fait que plus de 80% des moyens et du personnel du secteur de l'aide à la jeunesse en Communauté française restent affectés au secteur de l'hébergement résidentiel¹⁰⁰. En pratique donc, l'intervention des services mandants et mandatés de l'aide à la jeunesse s'effectue largement de manière réactive, sur base d'un signalement, et non de manière préventive. Certes, cette intervention est en bonne partie déjudiciarisée – la mesure de placement étant négociée avec le jeune et sa famille plutôt qu'imposée par le tribunal de la jeunesse –, mais là aussi il faut relever les nombreuses passerelles et renvois possible entre les dispositifs siamois de l'aide négociée (Conseiller de l'aide à la jeunesse) et de l'aide contrainte (tribunal de la jeunesse et service de protection de la jeunesse) (Franssen 2003).

Sur un plan plus politique, on retrouve la réaffirmation de la « priorité à la prévention » dans plusieurs résolutions et prises de positions critiques du parlement et du gouvernement de la Communauté française à propos du plan de sécurité présenté fin 1999 par le ministre Verwilghen et plus globalement dans le débat sur les réponses à apporter à la délinquance juvénile (discussion sur la modification de la loi de 1965, mise en place du centre « fédéralo-communautaire » d'Everberg...).

2. Le Gouvernement fédéral

A partir des ministères fédéraux de la Justice et de l'Intérieur, plusieurs projets – annoncés, mais pas toujours réalisés – intègrent explicitement les dispositifs de prévention dans une optique sécuritaire.

A. Le « plan de sécurité » du ministre Verwilghen

C'est essentiellement à partir du ministre de la Justice, Marc Verwilghen, qu'a été tenu, au sein du gouvernement arc-en-ciel au niveau fédéral, un discours explicitement sécuritaire. Le « plan de sécurité », présenté en janvier 2000 par le ministre de la Justice a pour ambition de fixer le cadre de l'ensemble des actions menées en matière de sécurité en les intégrant dans une « chaîne prévention-répression-suivi ». Essentiellement rédigé par Marc Cools, expert en sécurité du cabinet Verwilghen, professeur à la VUB, et général manager chez Shielt (firme de sécurité, division de la multinationale Alstom), ce plan se veut la matrice intellectuelle et politique des actions et propositions en vue de deux objectifs mesurables : *une*

⁹⁹ En 2002, le budget à disposition des 13 CAAJ pour mener leur programmes de prévention générale s'élevait à 486.000 euros!

¹⁰⁰ En pratique, les mesures prises dans le cadre de l'aide négociée (par le conseiller de l'aide à la jeunesse) ou de l'aide contrainte (par le juge de la jeunesse, et mise en œuvre par le SPJ) restent largement déterminées par l'offre institutionnelle, et celle-ci, de par l'histoire du secteur, demeure largement une offre de placement. Une grande partie des moyens financiers va encore aujourd'hui à une politique d'hébergement résidentiel et donc au retrait du milieu de vie familial. L'aide à la jeunesse en Communauté française représente un budget d'environ 160 millions d'euros. Les subsides aux services privés représentent environ 120 millions d'euros, dont 12 millions d'euros pour les AMO (chiffres pour l'année 2000).

diminution réelle de toutes les formes de criminalité et une augmentation considérable du faible taux d'élucidation des délits. Présentant un catalogue de 122 projets et propositions, ce plan se revendique d'une « gestion intégrée de la sécurité », dépassant largement les domaines policiers et judiciaires. S'il est bien question d'une approche globale et d'une chaîne de sécurité alliant prévention, répression et suivi, le concept de prévention est abordé dans une optique essentiellement policière : la prévention comme détection et surveillance, via la techno prévention (prévention situationnelle) et via la coopération avec les services de police. C'est ainsi que, dans sa version initiale, le plan envisageait :

— la coopération allant d'entreprises de gardiennage aux réseaux d'information de quartier en passant par les entreprises de sécurité (sous-projet 1.1),

— la surveillance et le contrôle social doivent également être stimulés dans les quartiers où se rendent les membres de « bande » (projet 8),

— la collaboration de la population, organisée ou non en associations, comités de quartier et/ou réseau d'information, à la gestion intégrale de la sécurité à l'échelon local (projet 116).

Focalisation sur les aspects les plus immédiats et visibles de l'insécurité, identification des causes de celle-ci à des groupes sociaux stigmatisés, approche policière de la prévention, le plan de sécurité présenté se caractérisait également par ses velléités de « colonisation sécuritaire » des politiques non judiciaires, à l'exemple, en matière scolaire, des propositions d'accompagnement d'une école par un juge de la jeunesse et d'« adoption » des écoles par la police de quartier ou encore la proposition de formation et d'entraînement, sur une base anonyme, de « médiateurs » (ou de délateurs?) au sein des élèves.

À propos des jeunes, la ligne générale de la version initiale du plan était principalement répressive, puisqu'il s'agit de revenir sur des tendances comme la conception protectrice et émancipatrice du droit de la jeunesse, ou de réévaluer l'optique visant à considérer les problèmes liés aux stupéfiants comme des problèmes de santé publique plus que de justice pénale.

La présentation de ce plan a suscité de nombreuses réactions critiques en Communauté française. C'est ainsi qu'un travail important de déconstruction du plan de sécurité et la mise en avant de la nécessité d'une autre approche des enjeux de sécurité et de justice, a été réalisé à partir de la Communauté française, dans la mesure où le plan de sécurité en remet en cause non seulement les compétences, mais également l'approche émancipatoire et éducative qui la fonde.

Après plusieurs mois de débats, une version amendée du plan de sécurité a été adoptée par le gouvernement et présentée au parlement fédéral.

B. L'évolution des « contrats de sécurité »

Par les discours qui les ont promus et ceux qu'ils ont suscité, par l'ampleur des moyens mobilisés et la technologie institutionnelle mise en œuvre, par leur permanence au travers des variations sémantiques et des conjonctures politiques, les « contrats de sécurité » représentent à bien des égards l'archétype du dispositif socio-sécuritaire.

Mis en place à partir de 1992, comme réponse du pouvoir politique au sentiment d'insécurité des « petits vieux » et au mal vivre des « jeunes immigrés », dont le vote en faveur de l'extrême-droite et les « émeutes » seraient les expressions respectives, les contrats de sécurité réalisent, au travers d'une gamme d'intervention (aide aux victimes, occupation de l'espace public, renforcement des moyens policiers) une nouvelle forme d'encadrement et de gestion des populations « insécurisées » et « insécurisantes ».

Structurés en un double volet policier et social, les contrats de sécurité associent le pouvoir fédéral (essentiellement le ministère de l'Intérieur), qui en assure le financement et en détermine l'orientation générale, les Régions qui en complètent le financement, et les communes, sélectionnées sur base de critères « objectifs » (de population, d'indicateurs de criminalité et de pauvreté socio-économique) et de leurs projets, en vue de « garantir la sécurité des citoyens et de rétablir la confiance de la population dans les autorités ».

Sur leur volet policier, il s'agissait de moderniser et de revaloriser la police locale en la renforçant en nombre et en la délestant des tâches administratives, et ce, afin d'assurer « une présence plus visible des forces de l'ordre sur le terrain, élément clé de la sécurisation effective, mais aussi du renforcement du sentiment de sécurité ».

Sur leur volet socio-préventif, il s'agissait « de s'attacher aux problématiques de guidance de certains groupes à risques (toxicomanes, décrochés scolaires...) et de groupes socialement vulnérables (telles les personnes âgées). L'objectif est de couvrir, par les dispositifs de prévention, certains catégories de citoyens et certains quartiers particulièrement exposés à la délinquance »¹⁰¹. Le volet socio-préventif se décline ainsi, au gré des priorités locales, en une multiplicité de projets d'éducateurs de rue, de médiation, d'aide aux victimes, de « fan coaching » (encadrement des « hooligans »), de guidance psycho-sociale, d'animation et de formation destinées à des groupes cibles, etc.

Si l'inspiration du programme des contrats de sécurité est fédérale, son application est résolument locale, consacrant la commune comme maître d'œuvre et point de passage obligé. C'est par ce chemin qu'arrivent l'information et les ressources

¹⁰¹ Les extraits cités proviennent de la conférence de presse du ministre de l'Intérieur, *Contrats de sécurité et de société 2000, Bilan et perspectives*, 21 février 2000.

financières, que circulent les flux de communication officiel entre les différents niveaux de décision, au moment de l'implantation du programme et tout au long de sa mise en œuvre. Les communes sont responsables de la constitution et de l'envoi du dossier communal et de la spécification locale des orientations générales du programme. Cette prééminence opérationnelle des autorités communales se vérifie également dans leur rôle d'information, de coordination et d'allocations des ressources vis-à-vis des acteurs de terrain (Poulet, 1999). La mise en place d'un « conseil consultatif de prévention sociale de la délinquance et de l'insécurité » est ainsi une des obligations contractuelles des communes concernées.

En 1999 et en 2000, sous leur troisième législature, les contrats de sécurité et de société font une nouvelle fois l'objet d'une redéfinition de leurs priorités et de leurs modalités, en fonction notamment de la réforme des polices qui a pour effet de remplacer les polices communales par des polices zonales inter-communales.

La « vaste évaluation du dispositif des contrats de sécurité » commandée le ministère de l'Intérieur a pour premier résultat de mettre en évidence que les indices de criminalité ne baissent pas dans les communes qui ont depuis une dizaine d'années bénéficié des « contrats de sécurité », alors qu'il s'agissait précisément de leur première justification. Par ailleurs, l'évaluation menée par le ministère de l'Intérieur relève « la concurrence stérile entre les divers acteurs de la prévention », « le manque de dynamisme de certains contrats » et la « dispersion des actions menées ».

Ces constats officiels qui confortent, en d'autres termes, les analyses et critiques formulées de longue date par les centres de recherche universitaires autant que par les travailleurs sociaux de terrain, sont pourtant loin de conduire à une remise en cause du dispositif déployé et désormais solidement implanté. C'est que, indépendamment même de toute autre considération politique, les contrats de sécurité en sont venus à représenter pour les communes concernées une source importante de financement et de moyens. 29 villes et communes se répartissent un budget global de près de 3 milliards de F.B. (dont 42 % attribué au volet policier, 30% à la prévention, 13% aux projets « toxicomanies », 9% aux projets de « renouveau urbain...), finançant directement plus de 3.000 emplois (2000 agents de prévention, 500 agents civils dans la police et 500 postes de policiers), sans même évoquer le millier d'« agents de prévention et de sécurité », qui via le contrat ALE dont ils « bénéficient », représentent un des débouchés privilégiés des politiques communales d'activation des chômeurs et des « minimexés ». Il suffit de se souvenir des hauts cris poussés par les édiles communaux lorsqu'il a été question d'une réduction des moyens affectés au volet préventif des contrats de sécurité.

Au terme de l'évaluation menée par le ministère de l'Intérieur, c'est donc la continuité qui prévaudra pour les contrats désormais qualifiés de « contrats de sécurité et de prévention », et qui, en outre intègrent, depuis 2001, directement le volet «renouveau urbain » (amélioration de l'habitat, rénovation des centres urbains...).

Si les modifications apportées aux contrats de sécurité devraient permettre une plus claire distinction entre le volet « prévention » et le volet « policier », c'est surtout au niveau de leur usage sur le terrain communal, que se vérifiera à l'avenir leur pertinence.

C. La politique de la ville

La mise en place, à partir de 1999, du « Commissaire à la politique des grandes villes » signifie en principe la fin de l'hégémonie du ministère de l'Intérieur sur la question urbaine. En pratique toutefois, l'approche développée par le Commissaire à la politique des grandes villes ne se distingue guère de celle traditionnellement développée par le ministère de l'Intérieur, prenant la « petite délinquance » comme porte d'entrée d'une gouvernance globale des problèmes sociaux et urbains¹⁰².

Figurant en annexe au « Plan de sécurité » du ministre de la Justice, lancée par le Gouvernement fédéral en 2000, la politique de la ville consiste actuellement à subventionner dans un certain nombre de grandes et moyennes villes du pays des projets en faveur de l'intégration sociale, du renouveau urbain, du développement économique local, de la prévention de la criminalité urbaine...

3. Les Régions wallonne et bruxelloise

De manière croissante, les Régions wallonne et bruxelloise sont amenées à jouer un rôle croissant dans les politiques de prévention et de sécurité. Les Régions interviennent d'ailleurs depuis plusieurs années pour subsidier des projets communaux dans le cadre des contrats de prévention et de sécurité (médiation sociale ; problèmes liés à la scolarité ; travail avec les jeunes ; gardiennage des parcs et espaces publics ; sécurisation des logements sociaux ; centre d'accueil pour toxicomanes...). En termes de répartition des compétences, leurs marges de manœuvre sont pourtant à priori étroites, entre, d'une part, la compétence fédérale en matière de « sécurité », et d'autre part, la compétence communautaire en matière de « prévention ». Le flou et l'élasticité de la notion de « prévention » et de « sécurité », de même que les recouvrements dans les répartitions des compétences, autorisent toutefois tous les usages. Compétentes en matière d'action sociale et de rénovation urbaine, exerçant la tutelle des Communes, les Régions revendiquent de facto une intervention croissante en matière de prévention et de sécurité.

C'est ainsi qu'en *Région wallonne*, le ministre Charles Michel en charge des Affaires Intérieures et de la Fonction publique, a récemment présenté un avant-projet de décret relatif à un plan « ZEN » ou « Plan de prévention de proximité » qui devrait remplacer le dispositif du « Plan Social Intégré » développé depuis 5 ans, essentiellement avec des fonds régionaux, dans une centaine de communes de Wallonie. Destiné à « favoriser la cohabitation et l'intégration harmonieuse des

¹⁰² « Le Commissaire des villes dresse le PV de l'insécurité », *Le Soir* du 14 décembre 1999.

communautés locales, à « la prévention de la toxicomanie et au traitement des assuétudes », à « la prévention de la délinquance et de la petite criminalité », ainsi qu'à « l'assistance aux victimes », le PSI visait, d'une part, à instaurer un partenariat entre les différents intervenants publics ou privés en matière d'action sociale et de jeunesse présents sur le territoire communal, (y compris des services et asbl dépendants de la Communauté française, tel que les AMO ou les maisons de jeunes), et, d'autre part, à développer des projets propres sur base du diagnostic ainsi élaboré. En pratique, les PSI permettent donc aux communes concernées d'impulser une coordination locale et de disposer d'une équipe de quelques travailleurs sociaux supplémentaires avec une assez grande latitude dans la définition des projets poursuivis.

La principale réorientation proposée par l'avant-projet de décret « ZEN » apparaît d'ordre symbolique et organisationnel. Initialement formulé autour du « concept » de « sécurité préventive », le principal objectif politique des futurs PPP (Plan de prévention de proximité) est d'« accroître le sentiment de sécurité des populations des villes et communes wallonnes » et d'« assurer la quiétude communale dans les quartiers par une politique de proximité proche du citoyen ». « Il s'agit de mettre sur pied une politique de prévention du décrochage social au sens large à travers une politique de quartier qui se veut transversale. Le PPP assurera la coordination, la cohérence et l'articulation de l'ensemble des projets qu'il développe ». Reprenant les objectifs des PSI, le projet de décret se propose également de regrouper les moyens mis en œuvre par la Région wallonne dans le cadre des contrats de sécurité et de prévention. Le mécanisme envisagé par ce nouveau dispositif implique à nouveau (i) établissement d'un partenariat local structuré dans une « commission de prévention de proximité », (ii) élaboration d'un plan communal et (iii) subventionnement par la Région sur base d'une convention avec la commune, sans que toutefois les critères de sélection et de financement ne soient précisément définis.

Au niveau de la *Région de Bruxelles-Capitale*, c'est la multiplicité des programmes et des dispositifs qui prévaut. On peut notamment mentionner les « contrats de quartiers » mis en place en 1994, suivis des « Quartiers d'initiatives » mis en place après les incidents de Cureghem survenus à l'automne 1997¹⁰³. Ces dispositifs de revitalisation urbaine se situent au croisement de la politique de la ville (rénovation urbaine, création de logements par les pouvoirs publics), de l'insertion socioprofessionnelle (programmes de remise au travail de demandeurs d'emplois souvent sous-qualifiés, travail accompli par les missions locales) et de l'action sociale (activités festives, création d'antennes sociales et de maisons de quartier, mise sur pied d'infrastructures de jeux dans les espaces publics).

D'autres dispositifs sont également mis en place par la Région de Bruxelles-Capitale, tel « Été-Jeunes » (subvention de projets destinés aux jeunes de 12 à 18 ans durant les vacances d'été), le cofinancement de projets communaux déposés auprès du Fonds fédéral d'impulsion à la politique de l'immigration (FIP), visant particulièrement à l'intégration des jeunes de nationalité ou d'origine étrangère. Tous ces programmes ont comme objectif affiché « le renforcement de la cohésion sociale dans les quartiers en crise en favorisant une meilleure cohabitation des différentes composantes de leur population ».

Relevons également le « plan de lutte contre les bandes urbaines ». Si les contrats de sécurité constituent l'archétype du dispositif socio-sécuritaire, à bien des égards, le dispositif de « gestion des bandes », annoncé en 2000 et mis en place en 2001 en Région de Bruxelles-Capitale, en constitue une caricature, organisant la confusion des rôles éducatifs et policiers, se prévalant d'une approche manageriale et intégrée, poursuivant à la fois des objectifs de sécurisation (« diminution de l'insécurité objective et subjective ») et d'insertion, ciblé sur un micro-territoire (un quartier, une place) et un groupe-cible circonscrit (« la bande »).

Promu par la Région de Bruxelles-Capitale qui en fixe le cadre et en propose la méthodologie, le dispositif de « gestion des bandes » est proposé aux 19 communes bruxelloises, en complément aux contrats de sécurité. Les communes qui souhaitent en bénéficier souscrivent alors une convention avec la Région qui en assure l'entière responsabilité du financement. Il s'agit toutefois de « *financement de projets-pilotes au caractère non-récurrent, dont l'avenir dépendra d'une part du respect par la commune des obligations auxquelles elle s'est engagée, et, d'autre part, des résultats positifs constatés par le dispositif d'évaluation mis en place* ».

*« La méthode proposée trouve son origine dans une fusion des acquis de la science criminologique et de la science du management. Elle se base sur la théorie de l'intégration et de la régulation sociale et a pour but de renforcer les liens sociaux dans un quartier déterminé. Elle se veut manageriale dans la mesure où la démarche est rigoureuse, où les objectifs sont clairement définis, où les moyens sont prévus proportionnellement aux objectifs fixés, et où une évaluation permanente permet de réorienter le projet au fur et à mesure de son évolution. La limitation de chaque projet dans un espace préalablement délimité et déterminé, au niveau d'un quartier, doit permettre d'en assurer un contrôle optimum et de garantir une maîtrise de la situation. Chaque projet intégrera un volet policier et un volet socio-éducatif »*¹⁰⁴.

L'ensemble du processus est piloté au niveau communal par « *une cellule de veille* » composée des autorités communales et régionales, de représentants des services de police et des responsables des services communaux de prévention. Par ailleurs, « *le partenariat avec le monde associatif socio-culturel* » est encouragé, de même que « *des contacts avec le parquet afin de s'assurer une bonne coopération avec les autorités judiciaires* ».

Sur de tels prémices, le dispositif proposé n'a pas manqué de susciter des résistances et des oppositions fortes : le milieu associatif se mobilisant pour dénoncer l'amalgame entre travail policier et travail social et la stigmatisation d'un quartier ainsi

¹⁰³ L'ordonnance du 20 juillet 2000 de la Région bruxelloise a fusionné les contrats de quartier et les « Quartiers d'initiative ».

¹⁰⁴ Extrait de la convention entre la région de Bruxelles-Capitale et la commune de X dans le cadre de la lutte contre les bandes urbaines, 2000. Le travailleur social ayant communiqué le document cité souhaitant n'être identifié en aucun cas, le nom de la commune ne sera pas cité.

opérée, les éducateurs de rue résistant à exercer une fonction d'« indicateurs de rue », et les services de police étant eux-mêmes réservés sur la pertinence d'un tel projet.

Ces oppositions et résistances n'ont pas empêché la plupart des communes sollicitées d'y souscrire, au nom du pragmatisme financier autant que de la symbolique sécuritaire.

Sur le terrain, sa mise en œuvre a connu des fortunes diverses. Dans telle commune, le nombre de patrouilles, en voiture, a été intensifié. Roulant au pas et s'arrêtant devant chaque regroupement de jeunes, elles n'ont pas manqué d'exacerber le sentiment de stigmatisation des jeunes. Dans telle autre commune, après plusieurs mois de retard dans la mise en œuvre du projet – les travailleurs sociaux communaux s'y opposant –, l'éducateur de rue finalement envoyé sur le terrain a été physiquement agressé... par un animateur associatif lui reprochant de saper son propre travail. Dans telle autre encore, les éducateurs de rue ont focalisé leur travail sur les plus jeunes, plus abordables, en leur proposant des activités récréatives. Ailleurs, éducateurs et policiers ont échangés des listes de jeunes « nécessitant une vigilance particulière »...

4. Les communes

Enfin, les communes s'imposent comme l'acteur clef des politiques et dispositifs de prévention. Réceptacle et maître d'œuvre privilégié des dispositifs fédéraux et régionaux, l'autorité communale trouvent dans ces dispositifs de nouveaux moyens d'action et de légitimation. Le « succès » des dispositifs, même lorsqu'ils sont contestés dans leur pertinence, tient ainsi en partie au renforcement parfois importants des moyens mis à disposition des acteurs de proximité¹⁰⁵. Les dispositifs n'évitent pas les phénomènes d'appropriation de la part de l'acteur politique local qui y voit souvent l'occasion d'un renforcement de ses moyens d'action et de son pouvoir d'influence par le rôle de « maître d'œuvre » qui lui est confié.

Il faut d'ailleurs relever la tendance croissante à la communalisation des politiques de prévention et de sécurité. Avec le projet visant à donner aux communes un pouvoir accru en matière d'amendes administratives, un seuil supplémentaire sera franchi puisque à l'avenir l'autorité communale aura la possibilité de sanctionner une série d'infractions (vandalismes, menaces verbales, abandon d'objets sur la voie publique, tapages, voies de fait, jets de pierres, tags...) au moyen de sanctions administratives, également applicables aux mineurs de plus de 16 ans.

Plus globalement, on peut voir dans ce transfert au niveau local des politiques de prévention et de sécurité une étape supplémentaire dans le délitement de l'État social, abdiquant de ses responsabilités propres pour les transférer aux acteurs locaux tout en visant, au travers d'une normativité plus diffuse et processuelle, à étendre son pouvoir de gestion des individus précarisés et exclus. Les dispositifs constituant autant de « micro-pactes » pour s'occuper des victimes de l'effritement du pacte social. En cela également, les dispositifs de lutte contre l'exclusion et l'insécurité témoignent du glissement des politiques « d'intégration » vers les politiques « d'insertion ». Alors que les premières « sont animées par la recherche de grands équilibres, l'homogénéisation de la société à partir du centre », les secondes « obéissent à une logique de discrimination positive. Elles ciblent des populations particulières et des zones singulières de l'espace social et déploient à leur intention des stratégies spécifiques » (Castel, 1995).

II. PREVENTION : UNE NOTION AMBIVALENTE...

« Prévention générale » comme finalité première des politiques d'aide à la jeunesse en Communauté française, « approche intégrée de la sécurité » et « contrats de sécurité et de prévention » promus par le pouvoir fédéral, « plan de prévention de proximité » développé par la Région wallonne... la fortune du terme de prévention tient sans doute largement à son imprécision. Tantôt il sert de justification à une approche qui se proclame « émancipatrice » et résolument « non sécuritaire », tantôt il s'impose comme le corollaire, voire comme le synonyme, d'une approche explicitement sécuritaire. Tantôt son champ d'application vise rien moins que la lutte contre l'ensemble des précarités sociales, du chômage au logement et de l'échec scolaire au cadre de vie, tantôt il cible précisément les situations de petite délinquance, d'incivilités ou de criminalité. Tantôt il porte sur la population dans son ensemble, tantôt, et plus souvent, il se focalise sur les « groupes à risques », susceptibles d'un passage imminent à l'acte délinquant et criminel.

Consciente de ces imprécisions, le Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse a rendu le 29 mars 2000 un avis (avis n° 50) relatif à une orientation générale de la prévention et notamment de la prévention générale des conseils d'arrondissement : « L'objet de la prévention est d'éviter la « loi de reproduction de la violence », selon laquelle ceux qui sont soumis précocement et intensivement à des situations violentes ont de fortes probabilités de devenir eux-mêmes porteurs de violences, contre eux-mêmes (toxicomanies, suicide...) ou contre les autres. Or, une partie importante de la population est soumise à une violence structurelle énorme, économique et sociale (privation d'emploi, destruction progressive des solidarités collectives et publiques, etc.), cette violence structurelle étant elle-même relayée par des violences invisibles et quotidiennes qui en découlent telles la stigmatisation ou le mépris. Les effets de ces violences sur les moins favorisés sont considérables. Jusqu'à ce qu'ils déploient à leur tour, en réponse, des comportements violents inadaptés. Leur violence visible et répréhensible répond à la violence invisible ambiante dont le système est porteur ».

Au regard d'une définition si massive, structuraliste et bourdieusienne, les objectifs assignés à la prévention générale se devaient d'être ambitieux. Il s'agit en effet de :

¹⁰⁵ Ainsi, le « budget » des contrats de sécurité de la Ville de Charleroi, financés par le niveau fédéral et le niveau régional, mais mis en œuvre au niveau communal, représente une « manne » de plus de 7,5 millions d'euros.

— réduire les violences économiques et sociales dont notre système est porteur ainsi que les violences invisibles et quotidiennes qui en découlent ;

— augmenter les ressources des personnes pour les affronter, éviter les réponses violentes non adaptées et répréhensibles.

Par ailleurs, la conception présentée par la Communauté insiste sur « le pouvoir relatif du sujet à être le créateur au moins partiel de son existence ».

« Du point de vue de la Communauté française, la prévention doit toujours être pensée en terme d'émancipation, comme un point de vue positif pour la personne. Ce n'est pas une prévention qui pointe le manque, les populations dites à risques »¹⁰⁶.

Au regard des moyens disponibles et quelle que soit la qualité du travail réalisé par les intervenants de l'aide à la jeunesse, on peut toutefois douter du caractère opérationnel du concept de prévention ainsi défini.

Dans le cadre des contrats de sécurité par contre, c'est une définition tout à fait limitée et statistique de la prévention qui prévaut. La prévention est envisagée en vue d'éviter la survenance d'un événement ou d'en atténuer les conséquences, en privilégiant la prévention de la petite délinquance considérée comme la source du sentiment d'insécurité du citoyen. C'est la mesure des indices de criminalité qui sert, in fine, de critère opératoire à l'évaluation des politiques de prévention menées dans ce cadre. C'est d'ailleurs sur base du constat du maintien, voire de la hausse, de la criminalité enregistrée dans les communes bénéficiant d'un contrat de sécurité et de prévention que le ministre de l'Intérieur mettra en cause la pertinence des actions de prévention sociale menée dans les communes, en appelant à une prévention plus directement centrée sur la délinquance.

Quant à la définition proposée par la Région wallonne autour de la notion de « sécurité préventive », elle apparaît strictement tautologique puisque, selon les termes de l'avant-projet de décret, « relèvent des plans de prévention de proximité les actions qui poursuivent un objectif de prévention de proximité ».

L'usage de la notion de prévention ne va donc sans paradoxe et faux semblants. Alors que la Communauté française en fait la mission première du secteur de l'aide à la jeunesse, celui-ci, en pratique, intervient presque toujours de manière réactive à une situation de « crise », d'« urgence » ou de « danger » dans des situations individuelles, voire dans l'application de mesures du tribunal de la jeunesse. A l'inverse, alors que les contrats de sécurité ont été promus par le ministère de l'Intérieur dans une optique sécuritaire de réduction de la petite délinquance, ils recouvrent en pratique une gamme d'intervention et d'actions sociales assez large.

On retrouve le même enchevêtrement au niveau de l'architecture des instances de coordination et d'évaluation des politiques de prévention. Dans le cadre de l'aide à la jeunesse, on a déjà signalé que les instances de coordination et d'évaluation étaient constituées par les CAAJ (Conseil d'arrondissement de l'aide à la jeunesse) au niveau de chaque arrondissement judiciaire et du CCAJ (Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse) au niveau de la Communauté française. Jusqu'à présent, les PSI étaient pilotés au niveau communal par une commission d'accompagnement, constitué des acteurs publics et privés communaux. À l'avenir, les PPP seront placés sous l'égide d'une « commission de prévention de proximité » à mettre en place au niveau des communes concernées. Ces instances partenariales de concertation ne doivent pas être confondues avec les « conseils de prévention » mis en place par nombreuses communes. Parfois en lien avec la gestion des contrats de sécurité et de prévention qui en prévoit la mise en place, ces conseils de prévention peuvent également simplement relever d'une volonté politique communale propre, sous la responsabilité du bourgmestre ou d'un échevin de la prévention. Par ailleurs, chacun de ces dispositifs relèvent d'administrations compétentes différentes, communautaire, régionale ou fédérale.

Cette superposition de dispositifs et le discours contradictoire dont ils se revendiquent traduisent avant tout l'enchevêtrement des compétences. Tout comme par ailleurs les questions relatives aux réponses à la délinquance juvénile (Loi de 1965, centre fédéralo-communautaire d'Everberg), la « prévention » se situe au point de rencontre des tensions et contradictions idéologico-institutionnelo-budgétaireso-communautaires de l'espace politique belge. Sans rentrer dans le détail des avis du Conseil d'État régulièrement sollicités pour arbitrer les « conflits de compétences » entre État fédéral, Communautés et Régions, on peut en retenir que c'est le niveau fédéral qui est compétent dès lors que la finalité sécuritaire du dispositif est première, et que ce sont les Communautés lorsque c'est la finalité éducative qui est première. La ligne de partage entre Communauté et Région est encore plus floue au gré des « accords de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne », des « politiques croisées » entre les deux entités, et des « transferts de compétences » de la première vers la seconde. Qu'il s'agisse d'aide aux personnes, de prévention de la délinquance, de réduction des risques liés à la toxicomanie ou d'aide aux victimes, on a bien affaire à un recouvrement partiel des compétences¹⁰⁷.

III. RUPTURES IDEOLOGIQUES ET CONTINUITES PRATIQUES

¹⁰⁶ Christine Mahieu, directrice-adjointe du cabinet de la ministre de l'Aide à la jeunesse, citée par *Alter Educ*, n°40, p. 530.

¹⁰⁷ Ainsi le Conseil d'État est d'avis que « En ce qui concerne les besoins locaux en matière de prévention de la délinquance et d'assistance aux victimes », ils peuvent dans une certaine mesure se rattacher à la compétence de la région en matière d'aide sociale, pour autant qu'ils ne relèvent pas de la protection de la jeunesse, de l'assistance aux victimes par les services de police ou de l'aide juridique ». Avis 34.215/4 de la section législation du Conseil d'État, 27 novembre 2002.

Apparemment donc, le champ de la prévention est travaillé par des logiques diamétralement opposées. Emancipation sociale d'une part et gestion sécuritaire d'autre part relèvent en effet de philosophies politiques, sociales et éducatives antagoniques et configurent, à propos des publics cibles, des représentations et des images du sujet radicalement divergentes : jeunes victimes sociales à protéger et à accompagner dans leur épanouissement *versus* jeunes menaces potentielles à surveiller et à canaliser. De plus, ces oppositions idéologiques sont redoublées par les jeux de concurrences institutionnelles, tant, au niveau politique, entre les différents niveaux de compétences concernés, que sur le terrain, entre les dispositifs particuliers (et leurs agents) en lutte pour la reconnaissance du pouvoir local et la légitimation auprès de la population. Le CCAJ (Conseil consultatif de l'aide à la jeunesse), tout comme les fédérations de travailleurs des PSI, ont ainsi exprimé leurs craintes quant au « retour de la primauté du volet sécuritaire dans les plans sociaux » qu'induirait le « plan ZEN » dans la mesure où il envisage la fusion des PSI avec les « Contrats de sécurité et de société ». Le CCAJ rappelle notamment que « *les objectifs des PSI ne peuvent se limiter aux aspects sécuritaires, ils doivent promouvoir le bien-être et l'épanouissement de chacun, dans une philosophie qui s'inspire de l'approche développée dans les AMO* »¹⁰⁸.

Et pourtant, à y regarder de plus près, c'est plutôt une continuité d'ensemble qui prévaut. Rien ne ressemble plus à un éducateur de rue de contrat de sécurité qu'un éducateur de rue d'une AMO, et, sur le terrain, les équipes AMO et les équipes PSI travaillent régulièrement en partenariat. On pourrait poser l'hypothèse que les concurrences idéologiques sont d'autant plus fortes que le risque de confusion est réel, que la proximité des types de travail menés confine parfois à l'identité. D'un dispositif à l'autre, on retrouve en effet les mêmes types de pratiques et de « projets » : éducateurs de rue, animation d'un lieu d'accueil, offre d'activités lors des vacances scolaires, prévention toxicomanie, action communautaire. Certes, d'un discours et d'un dispositif à l'autre, l'ordre des priorités est inversé, mais celles-ci se déclinent plutôt en une majeure et une mineure dans une tentative d'instrumentalisation réciproque. Les finalités sécuritaires semblent d'autant mieux atteintes lorsqu'elles s'accompagnent d'un volet « socio-préventif », tandis que l'intervention émancipatrice légitime les mesures de signalement, de contrainte, de contrôle et de surveillance à l'égard des populations à risques. On est bien ici davantage dans la transaction symbolique que dans la réponse pratique.

IV. VERS UN « NEW DEAL » DES ACTEURS DE PREVENTION ?

Dix ans après la mise en place des contrats de sécurité et celle du décret de l'aide à la jeunesse, et alors que de nouveaux projets de prévention se déploient tous azimuts, il est utile d'en tirer quelques conclusions. Jusqu'à présent, les différents dispositifs se sont résolument tournés le dos. Cette juxtaposition des dispositifs de prévention (Contrats de sécurité, des AMO, des plans sociaux intégrés, des politiques communales de prévention) a conduit à une relative confusion et dispersion de l'action sociale et éducative. Chacun, sans doute, a-t-il pu fantasmer sur l'éventuelle incorporation de l'autre. Ainsi, tandis que les promoteurs fédéraux, régionaux et communaux des contrats de sécurité, dans leur volonté panoptique, ont pu s'irriter de l'irréductibilité des acteurs de l'aide à la jeunesse « refusant de s'intégrer dans un schéma global de prévention et de sécurité », les acteurs communautaires désargentés ont pu lorgner avec envie sur la manne financière des contrats de sécurité, considérant que celle-ci aurait été bien plus légitimement utilisée dans leur cadre propre.

Rationnels si l'on prend en compte les positions de ceux qui les énoncent, ces points de vue sont toutefois condamnés à l'impuissance. C'est que l'expérience invite à prendre en compte les pesanteurs multiples d'un pouvoir politique balkanisé, où les buts de système l'emportent sur les buts de missions.

Dès lors, plutôt que de s'en tenir au statu quo ou de rêver à l'hégémonie, ne convient-il pas d'envisager un « *new deal* » entre les différents acteurs et instruments des politiques de prévention ? Il y a là une cohérence politique, institutionnelle et éducative à construire.

Y parvenir suppose que soient rencontrés une série de vrais problèmes : celui de l'harmonisation des statuts (et sous-statuts) des travailleurs de ces différents dispositifs sectoriels, celui du respect de leur déontologie professionnelle, celui de leur indépendance à l'égard des injonctions des pouvoirs locaux, mais aussi celui de la concertation avec ces mêmes pouvoirs locaux. Cela suppose que soit défini un nouvel équilibre entre le cadre de travail des communautés, les ressources des politiques fédérales et régionales, et le niveau communal. De ce point de vue, le découplage entre le volet préventif et le volet policier des contrats de sécurité (découplage accentué par la mise en place des nouvelles zones de police) représente une opportunité de clarification des rôles et des fonctions.

En quittant le point de vue de l'observateur, on peut avancer quelques propositions.

— La création d'un « fonds de prévention » alimenté par les différents niveaux de compétences et regroupant les budgets actuellement dispersés permettrait d'entrer dans une logique de programmation plutôt que de saupoudrage et de juxtaposition.

— La mise en place d'une instance centrale et transversale de concertation et d'avis au niveau de la Région ou de la Communauté en lieu et place des différentes instances régionales et communautaires actuelles permettrait d'avancer vers une objectivation des critères.

— L'harmonisation barémique et des multiples (sous)-statuts des travailleurs des nouveaux métiers de la ville devrait permettre de limiter la rotation importante du personnel qui nuit à la cohérence et à la continuité des projets. Elle est aussi la condition d'une professionnalisation des pratiques.

¹⁰⁸ Avis du CCAJ à propos du plan « ZEN », janvier 2003.

— La distinction claire entre travail social et travail policier s'impose comme une condition de l'efficacité propre du travail social. Mais cette efficacité propre également de la part des travailleurs sociaux d'assumer la part de « gardien de la norme », voire la fonction de contrôle social, inhérentes à leur rôle.

— La détermination d'un code de déontologie commun aux intervenants sociaux est également une condition de l'efficacité éducative des pratiques.

— La prééminence opérationnelle du pouvoir communal, invariablement présenté comme « le plus démocratique et proche du citoyen », peut également être génératrice d'instrumentalisation et dépendance des travailleurs comme des usagers. S'il est essentiel d'établir une concertation au niveau communal, celle-ci gagnerait à être distinguée des aspects fonctionnels d'évaluation des services et de répartition des subsides.

A ces conditions sans doute, les conflits de compétences, les concurrences de terrain et les débats entre « sécuritaires » et « émancipateurs » autour de la notion de prévention pourront-ils enfin se dissiper au profit d'un véritable travail sur les pratiques.

REFERENCES

- BAUDART, L. (2000), *Paroles de conseillers de l'Aide à la Jeunesse : des perspectives éthiques et politiques*, Louvain-la-Neuve, FOPES, Université Catholique de Louvain.
- CASTEL, R. (1995) *Les métamorphoses de la question sociale. Une Chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- CCAJ (2000), *La prévention dans l'aide à la jeunesse*, Résultats des travaux du Conseil communautaire de l'Aide à la Jeunesse.
- FRANSSSEN, A. (2002), *La fabrique du sujet. Mutations normatives, crises identitaires et attentes de reconnaissance*, thèse doctorale en sociologie, Université catholique de Louvain.
- FRANSSSEN, A., CARTUYVELS, Y., DE CONINCK, F. (2003) *L'aide à la jeunesse à l'épreuve de la déjudiciarisation. Des principes aux pratiques*, Editions Droit des Jeunes.
- KARSZ, S. (2000), *L'exclusion, définir pour en finir*, Paris, Dunod, Pratiques sociales.
- LE GOFF, J.-P. (1999), *La barbarie douce. La modernisation aveugle des entreprises et de l'école*, Paris, Ed. La Découverte.
- MINISTERE DE L'INTERIEUR (2000), *Contrats de sécurité et de société 2000, Bilan et perspectives*, Conférence de presse du 21 février 2000, Bruxelles.
- MINISTERE DE L'INTERIEUR (2000), *Manuel de méthodologie des contrats de sécurité*, Bruxelles.
- POULET, I. (1999), 'Élasticité et résistance de l'informel. Les politiques partenariales de prévention en Belgique', in CARTUYVELS, Y., MARY, P. (dir.), *L'État face à l'insécurité. Dérives politiques des années '90*, Bruxelles, Labor, 151-181.
- TULKENS, F., MOREAU, T. (2001), *Droit de la jeunesse. Aide. Assistance. Protection.*, De Boeck et Larcier, Bruxelles.
- VAN CAMPENHOUDT, L. (1999), 'L'insécurité est moins un problème qu'une solution', in CARTUYVELS, Y., MARY, Ph. (dir.), *L'État face à l'insécurité. Dérives politiques des années '90.*, Bruxelles, Labor, 51-66.
- VAN CAMPENHOUDT, L., CARTUYVELS, Y., DIGNEFFE, F., KAMINSKI, D., MARY, Ph., REA, A (dir.) (2000), *Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques*, Bruxelles, Labor.
- VAN ROIE, G. (2001), 'Des contrats de sécurité aux contrats de société. De l'évolution sémantique à l'évolution concrète', *Journal du droit des jeunes*, n°205, 5-10.

DELINQUANCE JUVENILE ET PREVENTION

par

NICOLE VETTENBURG

professeur

Unité d'enseignement et de recherche (U.E.R.) du travail
socio-éducatif et des politiques sociales, Universiteit Gent

INTRODUCTION

À partir du début des années 1980, des recherches ont été menées au sein du Groupe de Recherche en Criminologie Juvénile (KULeuven) autour de la prévention dans le secteur de la jeunesse. Sur base d'un modèle explicatif théorique et d'un choix pour une prévention radicale, F. De Cauter a développé un cadre de référence et une méthodologie pour le développement de projets de prévention générale (De Cauter, 1990). Ces bases furent employées dans un nombre croissant de recherches¹⁰⁹ et trouvèrent une grande audience dans la pratique et les politiques proposées¹¹⁰.

Dans cet essai on donnera d'abord un aperçu du cadre théorique, à savoir la théorie de la vulnérabilité sociétale. Ensuite, on développera le modèle de prévention de F. De Cauter¹¹¹ et l'on y rattachera les dimensions décrites à la vulnérabilité sociétale.

I. DÉLINQUANCE JUVÉNILE : LA VULNÉRABILITÉ SOCIÉTALE COMME EXPLICATION

Au sein de la criminologie s'est développé un consensus autour d'une distinction nécessaire entre au moins deux formes de criminalité juvénile (Walgrave, 192 ; Rutter, et al., 1998), à savoir la « criminalité liée à l'âge » et la délinquance persistante.

Les formes plus légères de comportement délinquant, comme le vandalisme, le vol à l'étalage, les bagarres, les virées en voiture volée, l'absentéisme scolaire, etc. peuvent être considérées comme « normales » chez les jeunes. Non seulement il semble que 70 à 90 % des membres de ce groupe d'âge commettent de tels faits (Junger-Tas, 1983), mais il apparaît surtout, du point de vue de la psychologie du développement, que ce type de comportement problématique peut être considéré comme faisant partie du développement normal des adolescents. Dans leur évolution vers l'autonomie, les jeunes partent à la recherche de leur propre place dans la vie en société, ils expérimentent divers rôles et testent les limites de ce qui est permis. La « transgression des limites » est à cet âge le signe d'un développement normal de la personnalité. Elle signifie que les jeunes ne se conforment pas de manière passive à tout ce qui leur est demandé. De manière générale, cette *délinquance liée à l'âge* disparaît vers 17 ou 18 ans.

Pour un groupe particulier de jeunes, le comportement problématique apparaît fondamentalement plus grave dès le départ et reste persistant après l'adolescence. Dans ce cas, il n'est plus question de délinquance liée à l'âge mais de délinquance persistante.

L'exclusion sociale comme explication du comportement délinquant chez les jeunes fait depuis longtemps déjà l'objet de discussions. Aujourd'hui, il est communément admis qu'une position socialement faible est un « aliment » important pour la délinquance juvénile (Walgrave, 2002, 43). Au cours de la dernière décennie, le lien établi entre une position socio-économiquement faible et un risque accru de délinquance juvénile persistante a inspiré de plus en plus de théories criminologiques (Vold et Bernard, 1986). On a également effectué davantage de tentatives pour les intégrer dans des ensembles cohérents ou des théories dites « intégratives ». Une « théorie intégrative » propose de nombreux facteurs et des dynamiques multiples pour expliquer le comportement délinquant systématique des jeunes (Eliott et al., 1985 ; Leblanc et al., 1988 ; Braithwaite, 1989 ; Nijboer, 1997). Cependant, ces modèles décrivent souvent l'interdépendance du modèle macro-sociologique avec les variables relationnelles et psychologiques de manière trop peu équilibrée et ne privilégient pas suffisamment une approche interactionniste.

1. *Vulnérabilité sociétale : une explication pour la délinquance persistante.*

La théorie de la vulnérabilité sociétale tente d'y parvenir¹¹². Cette théorie pose qu'un cumul d'expériences négatives dans les contacts avec les institutions sociales (parmi lesquelles l'école) mène à une perspective défavorable de la société. Ces

¹⁰⁹ Entre autres dans des recherches au sujet de la coopération entre des services de police et du bien-être au niveau local, des problèmes de sécurité dans des voisinages défavorisés, des expériences scolaires, de la violence au football et de la coopération entre l'enseignement et le bien-être (Voir Goris et Walgrave, 2002).

¹¹⁰ Ce modèle est entre autres utilisé par les comités pour l'aide à la jeunesse, les centres d'hygiène mentale et l'enseignement (voir le plan d'action de l'enseignement « Comportement anti-social à l'école. Prévenir et résoudre », Ministre Baldewijns, 1999).

¹¹¹ Le modèle de prévention de F. De Cauter (1990) a été récemment approfondi et affiné dans la recherche « Prévention concernant la jeunesse relative au bien-être et à la santé ». Cette recherche a été effectuée sur demande du ministre flamand du Bien-être, de la Santé, de l'Égalité des chances et de l'Aide au développement. Le rapport final a été déposé le 15/11/2002 ; les résultats ne sont momentanément pas disponibles. On suppose qu'ils le seront début 2003 et dans ce cas, lors de la présentation orale de ce texte le 28/3/2003, les résultats seront actualisés. Voir Vettenburg, et al., 2002.

¹¹² Cette théorie a été formulée une première fois par N. Vettenburg, L. Walgrave et J. Van Kerckvoorde (1984). Pour une formulation plus récente, voir Vettenburg et Walgrave (2002).

expériences exercent un impact psychologique – elles donnent lieu à des mécanismes d'adaptation psycho-sociale spécifiques et à des traits psychologiques caractéristiques – qui produit le risque d'une délinquance plus intensive. L'aspect systématique de ces expériences négatives pour certains groupes de population ne peut être compris qu'à la lumière du contexte macro-sociologique.

Dans le modèle proposé, on est parti de la théorie des *liens sociaux* telle que formulée par Hirschi (1969). Cette théorie, empiriquement soutenue (Junger-Tas, 1985 ; Leeuw, et *al.*, 1987 ; Weerman, 1998), avance que les gens sont dissuadés de commettre des délits lorsqu'ils nouent des liens sociaux avec des personnes conformes, lesquelles exercent un contrôle social interne et externe. Après quelques reformulations, on distingue trois types de liens sociaux qui s'organisent selon une séquence chronologique : (1) les enfants s'attachent d'abord à des personnes ; (2) via ces personnes ils en viennent à s'engager dans des institutions et des activités et (3) à se conformer aux normes que ces personnes représentent.

En outre nous interprétons les liens dans un sens *interactionniste*. Dans la version originelle de Hirschi, rien n'est dit sur la façon dont les liens parviennent à s'établir. Dès lors, il est suggéré que des liens trop limités sont attribués au jeune et sa famille. Un lien concerne plus fondamentalement une relation entre deux pôles. Si le lien ne s'établit pas ou insuffisamment, il peut y avoir un problème des deux côtés. Le problème ne doit donc pas se trouver en soi du côté du jeune, mais peut également se situer du côté de l'offre de lien social ou de l'interaction entre les deux.

Dans ce processus de lien, *l'école* joue un rôle important. La littérature à propos de la relation entre échec scolaire et délinquance est très abondante. Il est difficile d'isoler l'influence de l'école de celle de la famille, du voisinage et des pairs, mais des enquêtes suggèrent que les variables scolaires jouent dans un rapport de causalité plus direct avec la délinquance que les variables familiales ou de classe sociale (Junger-Tas, 1983 ; Fagan et Wexler, 1987 ; Vettenburg, 1988 ; Hooge et *al.*, 2000 ; Vettenburg et Huybregts, 2001). Dans les termes de la théorie du lien social, ceci signifie que l'école est le milieu par excellence où, déjà, les liens peuvent ne pas s'établir.

2. *Le rôle de l'école dans le processus de vulnérabilité sociétale*

Nous décrivons ci-après le processus de lien des élèves issus de milieux socialement vulnérables à l'aune de ce qui se joue à l'école (Vettenburg, 1988).

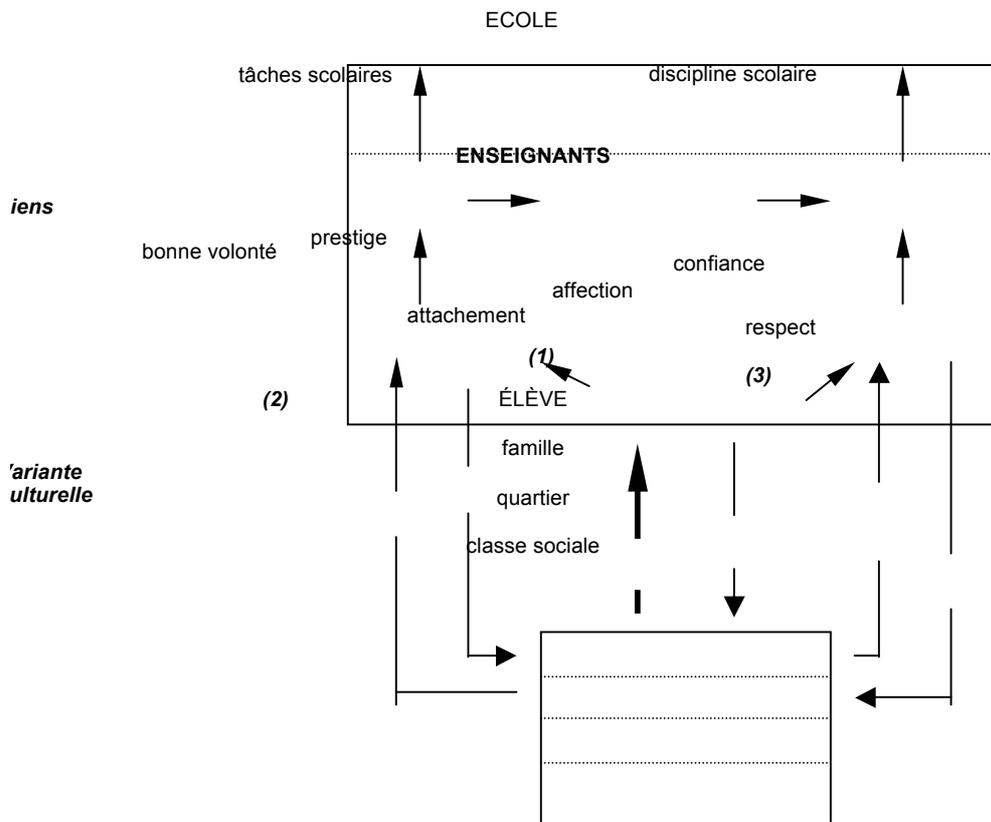
Nous définissons la personne socialement faible comme « la personne qui, dans ses contacts avec les institutions sociales (entre autres, l'école, le marché du travail, la justice), se confronte principalement et de façon répétée aux aspects négatifs et profite moins de l'offre positive ». En adaptant cette définition à la situation de l'école (au milieu scolaire), on signifie qu'un enfant socialement vulnérable reçoit principalement et de manière répétée des remarques négatives, qu'il est puni (punitions, retenues) et profite moins de l'offre positive de l'école, c'est-à-dire qu'il y acquiert moins de connaissances et d'aptitudes. De telles confrontations font que ces enfants ne se sentent pas bien à l'école, travaillent en-dessous de leur capacités potentielles et vont en conséquence poser peu à peu davantage de problèmes de comportement.

Dans une situation scolaire normale, l'élève établit une série de liens qui vont également le lier comme tel avec la vie en commun (voir figure 1).

Dans la classe, un enfant se sent accepté et va s'attacher à l'enseignant (1). L'élève veut sauvegarder ou renforcer ce lien personnel et s'implique dans les tâches scolaires, ce qui lui apporte un prestige certain (2). Pour ne pas perdre ce lien personnel et ce prestige, il va également se conformer aux exigences disciplinaires par lesquelles il évite les sanctions et obtient un certain degré de respectabilité (3).

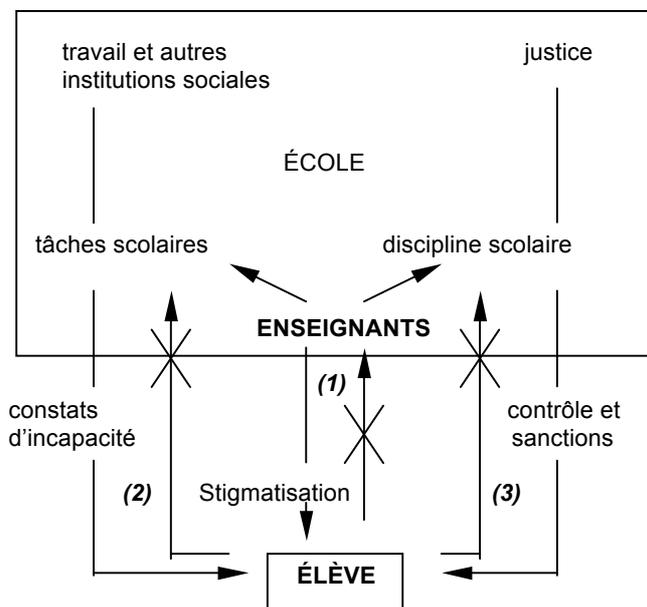
L'élève devenant plus âgé et les tâches et la discipline scolaire étant toujours plus acceptées, les motivations de prestige et de responsabilité vont dominer, indépendamment du lien personnel avec l'enseignant. L'élève se consacre à l'école, en respecte les normes parce qu'il peut également en tirer du prestige. Ainsi se développe une perspective attrayante pour la période post-scolaire. Les élèves chez qui se développe de cette manière un lien positif avec l'école sont bien mieux armés dans leurs contacts ultérieurs avec les autres institutions sociales (comme le marché du travail, la sécurité sociale et la justice).

Figure 1. L'établissement de liens sociaux avec l'école



Le développement du lien avec l'école ne doit pas être vu de manière indépendante de la position sociale de départ du jeune. Les enfants de familles socialement défavorisées sont moins familiarisés avec les schémas de pensée faisant appel à l'abstraction verbale, avec les règles implicites de sociabilité, ou l'usage de la langue (Meynen, 1982, Wielemans, 1984). Les enseignants attendent moins d'eux et les stimulent moins, ce qui mène à un rendement scolaire plus faible (Brusten et Hurrelman, 1974). Les parents, moins familiarisés avec la culture scolaire et souvent accueillis de manière moins positive par l'école, ne peuvent dès lors suivre leurs enfants d'une manière aussi adéquate. Pour les enfants issus des classes sociales les plus défavorisées, la distance entre la famille et l'école est un vrai gouffre. Ce qui les menace est présenté dans la figure 2.

Figure 2. Liens sociaux déficients à l'école



(1) Ces élèves reçoivent peu ou pas d'opportunités de lier amitié ; les matières et les situations scolaires sont pour eux moins motivantes. Mais si les élèves en échec scolaire risquent de manquer de liens sociaux, ils sont aussi et surtout stigmatisés comme des étudiants « stupides » et « indisciplinés ». Les éléments particuliers sur base desquels ils sont jugés négativement s'étendent à la totalité de la personne de l'élève (Brusten et Hurrelman, 1974, Chastain, 1977). (2) De ce fait, ces élèves sont moins motivés pour leur travail scolaire, ils s'y investissent moins et développent une image de soi négative. (3) Ces élèves ont d'autant moins à perdre qu'ils n'observent pas la discipline scolaire. De cette façon, le système scolaire remplit un rôle « criminogène » actif à l'égard des élèves issus de groupes de population socialement défavorisés.

À cela, il faut ajouter que ces jeunes vont chercher mutuellement à se rencontrer. Ils cherchent du soutien chez l'autre et comme compensation à leur situation vécue d'échec, ils vont développer leur propre système de contre-valeurs. Dans ce groupe, on obtient du prestige, non pas en respectant des valeurs conformes mais bien en les défiant¹¹³.

Ces mécanismes – rupture des liens sociaux, stigmatisation, construction d'une image de soi négative et association avec les compagnons d'infortune – semblent, selon diverses recherches criminologiques, très importants pour le développement de la délinquance juvénile.

La base de l'établissement ou du non-établissement de liens ne réside donc pas tant dans les caractéristiques individuelles des élèves que dans les préjugés négatifs dont fait l'objet la conception culturelle de la classe sociale inférieure auprès de la plupart des enseignants. Ce que les élèves apprennent dans leur famille, leur quartier et leur classe sociale (voir la figure 1), sera considéré comme de moindre valeur et sera au fondement de l'attitude de « non-acceptation » de l'enseignant. Une condition indispensable pour la réussite de la relation entre l'élève et l'enseignant repose sur la reconnaissance de la culture de la classe sociale inférieure comme une différence culturelle et non comme une déficience culturelle. Une telle attitude est à la base d'une prévention offensive (voir plus loin).

3. L'explication sociale : une offre sous conditions

Le processus de vulnérabilité sociétale que certains groupes de population risquent de subir a une explication sociale. La société fait à ses membres une offre sous conditions. Les membres peuvent, par l'éducation et la formation, l'aide et le soutien, améliorer leur qualité de vie et accroître leur autonomie. Mais ils ne peuvent profiter de l'offre que s'ils se soumettent à un certain nombre de normes et de règles, comme ils doivent se conformer à certaines exigences sociales. Ces conditions d'adaptation contiennent une source de contrôle. En principe, un certain équilibre existe entre les dimensions offre et contrôle. Les personnes et/ou les groupes qui ont une perspective raisonnable de profiter de l'offre, seront également prêts à subir un certaine forme de contrôle.

Mais certains groupes de population sont fortement confrontés au contrôle, à la discrimination et aux sanctions, sans profiter d'une offre sociale raisonnable. C'est ce groupe que nous appelons socialement vulnérable. Ils reçoivent relativement peu d'offres d'information, de formation, d'aide et de respect que la société accorde à ses membres. *A contrario*, ils risquent sans cesse dans leurs contacts d'être surtout confrontés aux aspects contrôlants, sanctionnants et discriminants des institutions sociales. Cela est lié à leur situation de retard socio-économique mais aussi, et surtout, à l'impuissance de la variante culturelle qui lui est associée.

Ils tirent peu de bénéfices du système scolaire, mais ils y font par contre l'expérience d'être jugés incapables et indisciplinés. Sur le marché du travail, ils sont les plus faibles, mais – pour autant qu'ils y aient droit – leurs allocations de chômage sont aussi les plus basses. Ils peuplent le plus fortement les institutions psychiatriques fermées mais bénéficient le moins des nouvelles formes d'aide psychosociale. Ce groupe de population connaît les problèmes de santé les plus nombreux mais manque souvent des avantages de l'assurance-maladie. Ce sont eux qui ont le plus souvent maille à partir avec la police et la justice mais ils reçoivent l'assistance judiciaire la moins bonne. Ils risquent donc sans cesse d'être blessés par les institutions sociales. À cela, nous pouvons encore ajouter globalement que la dimension « offre » des institutions diminue et que le côté « contrôle » s'accroît : l'offre d'emplois diminue, les exigences pour y accéder augmentent. L'obligation scolaire est allongée, mais le budget de l'enseignement n'augmente pas en proportion alors que l'offre pédagogique diminue et, en attendant, le contrôle de l'obligation scolaire se renforce.

La prévention de la délinquance juvénile par la prévention de la vulnérabilité sociétale devra dès lors prendre en compte cette interaction de l'offre et du contrôle des institutions sociales. Les interventions préventives à l'égard de groupes socialement défavorisés devront faire en sorte qu'ils puissent faire usage de l'offre et être moins confrontés au contrôle et à la sanction.

II. PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE JUVÉNILE

Le modèle de prévention que F. De Cauter a développé au milieu des années 1980 s'appuie sur le cadre théorique de référence que nous venons d'exposer. De Cauter dessine le champ de la prévention autour de trois dimensions et fait le choix d'une prévention radicale. Nous allons dans un premier temps mettre en lumière les dimensions de cette prévention pour les relier ensuite au processus de vulnérabilité sociétale.

¹¹³ On peut s'attendre à ce que le *peer group* augmente en importance. Les processus sociaux contribuent au fait que les jeunes sont plus longtemps et plus souvent ensemble.

1. La prévention en trois dimensions

Dans une tentative de cartographie de l'ensemble du champ d'action de la prévention criminologique, De Cauter a dégagé trois dimensions: (1) le moment où l'on intervient à la naissance du problème, (2) l'accent mis sur le contenu de l'action préventive, (3) la cible de l'action (De Cauter, 1984 et 1990). L'identification de ces trois dimensions rend possible la réflexion sur son propre travail et sur celui d'autrui ; elle permet aussi d'attribuer une place à tous les acteurs et à toutes les initiatives, d'établir des liens de collaboration et ensuite de cibler les endroits où des lacunes ou des chevauchements apparaissent.

Nous décrivons brièvement ces trois dimensions.

(1) Une première dimension attire l'attention sur le *moment* de l'intervention face à l'apparition du problème. On peut intervenir avant, pendant ou après la manifestation d'un problème.

Chaque problème qui émerge suppose un *plan de politique générale*. À l'autre bout de la chaîne temporelle, lorsque la problématique s'est entièrement développée ou a totalement échappé à tout contrôle, on entre dans le secteur du *curatif*. C'est entre ces deux pôles que se situe le terrain de la prévention générale.

Les initiatives prises à une phase précoce du développement des problèmes s'adressent à des groupes-cibles les plus larges possible, au moyen de dispositions générales. Plus le problème se développe sur la ligne du temps, plus la thématique et le groupe-cible de l'action préventive vont devenir spécifiques. Ainsi, une action « prévention drogue » avant l'apparition du problème va s'adresser à tous les jeunes et viser la « résistance morale » de la société ; après l'apparition du problème, elle s'adressera aux usagers dépendants et visera la prise en charge de la dépendance.

(2) Une deuxième dimension vise le *caractère* de la prise en charge : on préviendra un problème en restreignant certains comportements possibles (*prévention défensive*), mais aussi en offrant de nouvelles possibilités (*prévention offensive*).

Une action défensive part d'une position qui, dans le souci de prévenir un problème menaçant, prend surtout appui sur un réflexe de protection et de contrôle. Il s'agit, par exemple, d'influencer le comportement de tabagisme des jeunes en les mettant en garde contre les dangers qui y sont liés, comme les campagnes d'information dans lesquelles on montre des poumons noircis et toutes les maladies possibles dont on peut souffrir à cause de l'usage du tabac.

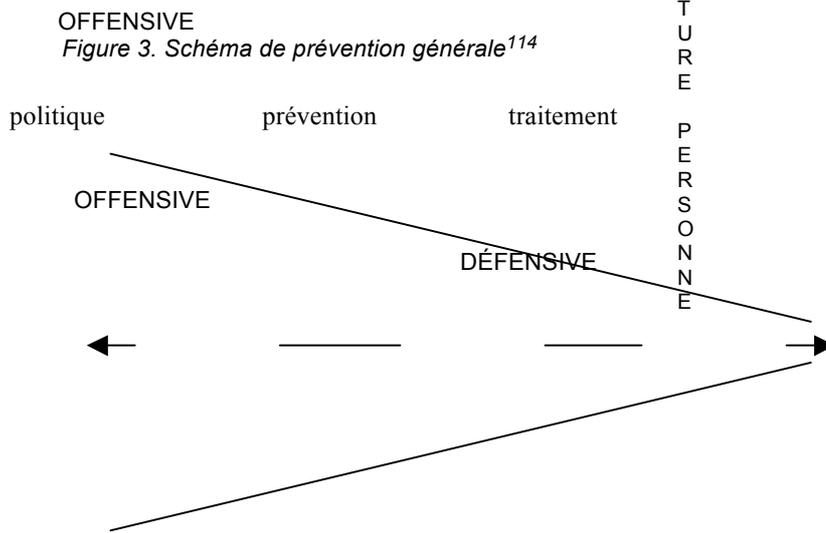
Dans une action offensive, on donne au groupe-cible lui-même davantage de possibilités d'éviter le danger et de travailler à son propre bien-être par la stimulation et la création d'espaces. Par exemple, on montrera des jeunes sportifs, éclatants de santé, qui ont énormément de succès auprès de l'autre sexe et qui s'amusent énormément. Ces jeunes n'ont pas besoin de tabac pour obtenir ce bonheur.

(3) Une troisième dimension définit l'*objectif* de l'intervention de prévention générale : on peut viser le changement de la *personne* elle-même (prévention axée sur la personne, personnelle) ou le cadre *structurel* dans lequel elle évolue (prévention axée sur la structure, structurelle).

Les campagnes d'information sur l'usage d'alcool et de drogue sont un exemple de prévention personnelle : via l'information, on essaie de provoquer des changements internes chez les élèves.

La prévention structurelle vise le changement au niveau des services ou des organisations. Par exemple le comportement problématique chez les jeunes est également causé par l'attitude des enseignants ; via la formation, on provoque des changements d'attitude chez les enseignants.

La figure suivante donne une présentation schématique et visuelle de ces trois dimensions et des idées ou intentions qui y sont liées. Ce schéma exprime également la relation entre la *dimension temporelle* et le *caractère* d'une action préventive. Plus un problème est traité tard, plus le besoin d'une réponse immédiate est grand et moins il y a d'espace pour la prévention offensive. Cependant, ce n'est pas une donnée absolue. Même à l'égard de groupes qui ont déjà des problèmes dans une forte mesure, on peut travailler avec des méthodes offensives. Les usagers de drogue doivent aussi recevoir davantage de possibilités d'établir leurs propres besoins et valeurs, d'acquérir des compétences sociales et de trouver du travail. Cela vaut également pour l'autre extrémité de la ligne du temps. Chaque société va devoir prendre des dispositions contrôlantes et restrictives à l'égard de l'ensemble de sa population. La politique en tant que telle contient dès lors certains aspects défensifs (Walgrave, 2002, 139).



La prévention *la plus souhaitable* s'attaque au problème le plus tôt possible et est aussi offensive qu'il se peut. Dans une approche défensive, l'accent sera mis sur les indices d'un problème. Pour l'essentiel, cette stratégie combat uniquement les symptômes et ne traite pas les causes du problème. Dans une optique offensive, on reviendra à l'origine ou à la racine de la problématique. On remonte le développement du problème à contre-courant. On ne fera pas seulement en sorte d'éviter que le problème ne s'aggrave, on cherchera à éviter que le problème ne se pose encore à l'avenir de la même manière ou pour les mêmes groupes de population. Cette prévention, qui veut prendre le problème à la racine (en latin « *radix* »), est dénommée « prévention radicale » (De Cauter, 1990, 93)¹¹⁵.

2. Vulnérabilité sociétale et prévention

A. Axée sur les trois dimensions

Nous avons vu plus haut que le processus de vulnérabilité sociétale est à la base de la délinquance persistante chez les jeunes. Plus le processus de vulnérabilité sociétale est pris en charge tardivement, plus élevé est le risque de délinquance systématique. D'un point de vue criminologique, il est en conséquence important que tout soit mis en œuvre pour que le processus de vulnérabilité sociétale soit stoppé ou canalisé en amont. Ceci est non seulement socialement et éthiquement justifié – cela évite que les groupes plus faibles ne s'affaiblissent davantage – mais l'aspect cumulatif du processus nécessite encore une intervention précoce. Chaque sujet sera confronté au cours de sa vie à un enchaînement d'institutions sociales. Être blessé par l'une (par exemple l'école) rend plus vulnérable pour la suivante (par exemple le marché du travail, la justice) (Vettenburg et al., 1984).

Le choix d'une stratégie *offensive* (voir plus haut) est aussi un choix éthique (Raes, 1994 ; Boutellier, 1995). Il est éthique de ne pas justifier que le contrôle sur certains groupes dans la société se renforce, alors que dans le même temps on n'accorde que peu ou pas d'attention aux causes du problème. Les groupes socialement défavorisés manquent d'autorité et de pouvoir pour participer à la formulation de la culture socialement reconnue, avec ses valeurs, ses normes, ses devoirs et ses suppositions. Dès lors, leurs intérêts spécifiques ne sont pas reconnus et leurs besoins et devoirs spécifiques ne sont pas rencontrés. Les groupes socialement précarisés risquent avant tout d'avoir affaire avec les formes de prévention défensive. Ceux qui représentent les institutions sociales ne les considèrent pas comme vulnérables, mais comme « de mauvaise volonté », « incapables », etc... La conséquence en est que non seulement les institutions ne sont pas mises en cause, mais encore que ces stéréotypes favorisent fortement une attention sélective des organes de contrôle et aggravent la marginalisation de l'offre d'aide à l'égard des groupes socialement vulnérables (Vettenburg et al., 1984, 43).

On ne peut venir à bout du processus de vulnérabilité sociétale uniquement par la prévention personnelle. Dans le processus de vulnérabilité, il s'agit également d'une interaction. Les deux pôles gagnent à être inclus dans la résolution du problème. Manier uniquement les stratégies personnelles, là où sont recherchés des changements sur le groupe-cible, revient à « éponger l'eau avec un robinet ouvert ». Les effets à terme demandent également une *approche structurelle*, à savoir un changement du côté des institutions sociales « blessantes ».

B. Adaptée à deux domaines de vie importants pour les jeunes

a) La famille

¹¹⁴ Source: De Cauter (1990), *Methodiek van de preventieve projectwerking*, (Une méthodologie pour le développement de projets dans la prévention générale), Leuven, Acco.

¹¹⁵ Le terme « radical » a une connotation négative mais fournit linguistiquement une description adéquate (De Cauter, 1990, 93).

Peu à peu, on admet communément que ce n'est pas tant la structure familiale en soi qui joue un rôle dans le développement de la délinquance, mais bien un certain nombre de caractéristiques du fonctionnement ou du climat familial (Junger-Tas, 1993). Deux éléments sont frappants à cet égard. Un style éducatif menaçant, hostile, trop critique, punitif augmente le risque de comportement antisocial (Patterson, 1995). Une supervision chaotique ou insuffisante des enfants laisse davantage d'espace au développement d'un comportement indiscipliné persistant, incluant la délinquance (Hirschi et Gottfredson, 1990 ; Junger-Tas, 1993). Mis à part un certain nombre de *life events* fortuits, comme la mort, la maladie d'un des parents ou le divorce, ce sont surtout des facteurs de stress sociaux et économiques qui apparaissent comme la cause systématique la plus importante de ces caractéristiques familiales (Rutter et Giller, 1983 ; Junger-Tas, 1993). En d'autres mots, on retrouvera en fait de telles caractéristiques éducationnelles dans les familles socialement vulnérables.

Ces derniers temps, on accorde énormément d'attention à la « *prevention through early detection* ». On veut rendre la prévention plus efficace par la détection précoce de situations à risque et l'intervention. On développe des programmes d'assistance et on prévoit un soutien à l'éducation, qui sont principalement axés sur le changement dans le style d'éducation mentionné. En soi c'est positif. La question est plutôt de savoir comment les familles et les enfants sont conduits dans ces programmes. Souvent cela se passe sous une pression plus ou moins subtile (Gatti, 1998). Par ailleurs, il n'existe pour l'instant pas encore d'instruments prédictifs capables de mesurer de façon fiable les facteurs de risque. D'après Leblanc (1997) et Farrington (1997), un groupe qui est identifié pendant l'enfance comme groupe à risque obtient toujours plus de « faux positifs » (qui ne sont pas enregistrés comme délinquants à l'adolescence) que de « vrais positifs » (qui seront bel et bien enregistrés). Intervenir sur base de prédiction non fiables pose question d'un point de vue socio-éthique et juridique : surtout à propos de ce qui est permis lors d'interventions sur les enfants et les familles moyennant l'intrusion dans la vie privée, à propos de la mise en balance de ces interventions avec la gravité des faits établis ou même l'absence de faits juridiquement qualifiables, et avec leur efficacité limitée. Les risques de stigmatisation de ces jeunes et de leurs familles sont manifestes. De telles familles peuvent (et doivent) bénéficier d'une offre de soutien et de conseil, dont le seuil doit être gardé le plus bas possible (Walgrave, 2002, 134). Ainsi ces programmes évitent de renforcer la spirale négative de la vulnérabilité sociétale.

b) L'école

On a abordé ci-dessus le rôle de l'école dans le processus de vulnérabilité sociétale de façon plus détaillée. Plusieurs résultats de recherches ont empiriquement confirmé ce rôle (Vettenburg, 1988 ; Vettenburg et Huybregts, 2001). C'est surtout la qualité de la relation enseignant-élève qui semble influencer le comportement des jeunes. Une relation de pouvoir émancipatrice a un effet favorable, c'est-à-dire qu'elle freine le développement d'un comportement antisocial chez les élèves. Si les enseignants traitent les élèves avec respect, s'ils les impliquent autant que possible dans le contenu des leçons en posant des questions, en le rattachant à leur expérience de vie, etc. alors les élèves se comportent de façon moins antisociale dans et hors de l'école. Via la relation avec l'enseignant, l'élève va se lier davantage à l'école et à la société et ce lien fonctionne comme un frein à la manifestation d'un comportement antisocial (voir *supra*).

Un enseignement centré sur l'élève et qui poursuit un objectif d'émancipation des jeunes renferme dès lors énormément de possibilités dans le champ préventif. À partir de la politique scolaire, on a fait de nombreux pas dans cette direction. Ainsi, en 1999, le ministre flamand de l'Enseignement a-t-il développé un plan d'action pour « prévenir et résoudre le comportement antisocial à l'école ». On y trouve aussi – à côté de propositions curatives – des propositions d'actions offensives structurelles telles que, entre autres, le travail sur un climat positif à l'école, l'encadrement des élèves, une optimisation de la formation des enseignants, des infrastructures scolaires plus agréables, un soutien aux écoles qui présentent de fortes concentrations d'élèves à problèmes, des actions de sensibilisation spécifiques, etc. La politique actuelle de l'enseignement poursuit en gros la même voie. Mais ce processus de changement particulier évolue difficilement et demande énormément de temps. La collaboration avec d'autres secteurs est ici indiquée.

REFERENCES

- BOUTELLIER, J., VAN STOKKOM, B. (1995), 'Consumptie van veiligheid', *Justitiële Verkenningen*, 5, 96-111.
- BRAITHWAITE, J. (1989), *Crime Shame and Reintegration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BRUSTEN, M. en HURRELMAN, K. (1974), *Abweichendes Verhalten in der Schule. Eine Untersuchung zur Prozesse der Stigmatisierung*, München, Juventa.
- CHASTAIN, M. (1977), *Delinquency, the schoolexperience and the conception of self and opportunity*, Ann Arbor (Mich.), Univ. Microf.
- DE CAUTER, F. (1990), *Methodiek van de preventieve projectwerking*, Leuven, Acco.
- ELIOTT, D., HUIZINGA, D., AGETON, S. (1985), *Explaining delinquency and drug use*, Beverly Hills, Sage.
- GATTI, U. (1998), 'Ethical issues raised when early intervention is used to prevent crime', *European Journal on Criminal Policy and Research*, 6, 1, 113-132.
- GORIS, P., WALGRAVE, L. (Eds.) (2002), *Van kattenkwaad en erger. Actuele thema's uit de jeugdcriminologie*, Leuven-Apeldoorn, Garant.
- FAGAN, J., S. WEXLER (1987), 'Family origins of violent delinquents', *Criminol.*, 3, 643-669.
- FARRINGTON, D. (1997) 'Early prediction of violent and non-violent youthful offending', *European Journal of Criminal Policy and Research*, 5, 2, 51-66.
- HIRSCHI, T. (1969), *Causes of delinquency*, Univ. Calif. Press.
- HOOGHE, J., VANDORNE, J., GOEDSEELS, E., WALGRAVE, L. (2000), 'Een blik over de domeinen heen tot besluit', in DE WITTE, H., HOOGHE, J., WALGRAVE, L. (eds.), *Jongeren in Vlaanderen: gemeten en geteld*, Leuven, Universitaire Pers, 299-317.
- JUNGER-TAS, J. (1983), *Jeugddelinquentie. Achtergronden en justitiële reactie*, WODC-rapport 42, Den Haag, Staatsuitgeverij.
- JUNGER-TAS, J. (1985), 'De theorie van de sociale controle of sociale binding', *T.Criminol.*, 27, 244-265.
- LEBLANC, M. (1997), 'Identification of potential offenders', *European Journal of Criminal Policy and Research*, 5, 2, 9-32.
- LEBLANC, M., QUIMET M., TREMBLAY, R. (1988), 'An integrative control theory of delinquent behavior: a validation 1976-1985', *Psychiatry*, 51, 164-176.
- LEEuw, F., VAN DER HOEVEN, E., NEDERHOF, A., Bak, P. (1987), *Sociale bindingen van jongeren, kleine criminaliteit en beleid*, Leiden, Lisbon.

- MEYNEN, G. (1982), *Schoolloopbanen in het lager onderwijs*, Groningen, Sociologisch Instituut.
- NIJBOER, J. (1997), *Delinquentie en dwang*, Groningen, Rijksuniversiteit.
- PATTERSON, G. (1995), 'Coercion as a basis for early onset of arrest', in J. McCord (ed.), *Coercion and punishment in long-term perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press, 81-105.
- RAES, K. (1994), 'Onveiligheid in een normenloze wereld', *Samenleving en Politiek*, 3, 4-13.
- RUTTER, M., GILLER, H. (1983), *Juvenile delinquency. Trends and perspectives*, Harmondsworth, Penguin.
- RUTTER, M., GILLER, H., HAGELL, A. (1998), *Antisocial Behavior by Young People*, Cambridge, Cambridge University Press.
- VERSCHULDEN, G. (2001). *Opvattingen over 'welzijn' en 'begeleiding'. een sociaal-(ped)agogische analyse van leerlingenbegeleiding als exemplarisch thema in het jeugdbeleid*. Gent, Universiteit Gent.
- VETTENBURG, N., WALGRAVE, L., VAN KERCKVOORDE, J., *Jeugdwerkloosheid, delinquentie en maatschappelijke kwetsbaarheid*, Antwerpen/Arnhem, Kluwer/Gouda Quint, 1984.
- VETTENBURG, N. (1988), *Schoolervaringen, delinquentie en maatschappelijke kwetsbaarheid. Een theoretisch en empirisch onderzoek in het beroepsonderwijs*, Onderzoeksgroep Jeugdcriminologie, K.U.Leuven, 1988.
- VETTENBURG, N. en I. HUYBREGTS (2001), *Onveiligheidsgevoelens en antisociaal gedrag, Een onderzoek naar de samenhang tussen de onveiligheidsgevoelens bij leerkrachten en het antisociaal gedrag bij leerlingen*, Leuven, Onderzoeksgroep jeugdcriminologie.
- VETTENBURG, N., BURSENS, D., GORIS, P., MELIS, B., VAN GILS, J., VERDONCK, D., WALGRAVE, L. (2002), *Preventie m.b.t. de jeugd inzake welzijn en gezondheid. Visie en ontwikkeling van instrumenten*, Onderzoeksrapport in samenwerkingsverband tussen Onderzoeksgroep Jeugdcriminologie/Leuven, Karel de Grote Hogeschool/Antwerpen en Onderzoekscentrum Kind en Samenleving/Meise, Leuven.
- VOLD, G., BERNARD, T. (1986), *Theoretical criminology*, Oxford, Oxford University Press..
- WALGRAVE, L. (1992), *Délinquance systématisée des jeunes et vulnérabilité sociétale*, Genève/Paris, Médecine et Hygiène, Méridiens Klincksieck, Coll. Déviance et Société.
- WALGRAVE L. (2002), 'Jeugdcriminologie : op zoek naar een omschrijving', in GORIS, P., WALGRAVE, L. (Eds.) (2002). *Van kattenkwaad en erger. Actuele thema's uit de jeugdcriminologie*. Leuven-Apeldoorn, Garant, 13-27.
- WALGRAVE L. (2002a), 'Criminologische preventie : terreinverkenning, visie en standpuntbepaling', In GORIS, P., WALGRAVE, L. (Eds.) (2002). *Van kattenkwaad en erger. Actuele thema's uit de jeugdcriminologie*. Leuven-Apeldoorn, Garant, 128-134.
- WEERMAN, F. (1998), *Het belang van bindingen*, Groningen, Rijksuniversiteit.
- WIELEMANS, W. (1984), *Onderwijs onder maatschappelijke druk*, Leuven, Acco.

La prise en considération des victimes

LES VICTIMES, ENTRE PAROLES ET ACTES

par

LIONEL HOUGARDY

Maître de conférences-assistant

Service de criminologie, Université de Liège

INTRODUCTION

Les victimes, souvent reléguées par le passé à l'arrière-plan du procès pénal au bénéfice de l'auteur, (re)trouvent-elles un droit de cité dans le cadre des politiques publiques menées ces dernières années en Belgique ?

Rappelons d'emblée que cette question n'est pas le monopole de notre État. En effet, un certain nombre de pays proches ou plus lointains sont confrontés à cette même question, depuis quelques décennies pour certains, depuis quelques années pour d'autres. Ils donnent ainsi l'occasion aux victimologues de se pencher sur cette question¹¹⁶.

Un examen sommaire de la situation belge permet de répondre globalement à cette interrogation par l'affirmative. Toutefois, il faut se poser la question – ne fût-ce que pour l'évacuer – de savoir si, au fond, les mesures prises visent bien davantage à prévenir la survenance d'une victimation secondaire dans le chef de la victime qu'à « immuniser » en quelque sorte l'État de conséquences fâcheuses résultant d'une méconnaissance et/ou d'une non-reconnaissance du statut de la victime. Les événements qui ont secoué le pays il y a maintenant quelques années hantent toujours les esprits...

Dresser un bilan reste un exercice relativement périlleux : en effet, les initiatives sont nombreuses et parfois difficilement identifiables dans un État caractérisé par la complexité d'un cadre institutionnel ayant subi nombre de réformes de sa structure.

I. LE PLAN FÉDÉRAL DE SÉCURITÉ ET DE POLITIQUE PÉNITENTIAIRE – LA VICTIME DE MANIÈRE GLOBALE

Si l'on se penche sur le *Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire* du 13 juin 2000, point de départ de ce colloque, différents éléments touchent directement ou indirectement aux victimes d'infractions, même si ces dernières ne font pas l'objet d'une des priorités définies comme telle dans ce plan.

On peut ainsi mentionner l'accueil des victimes, l'assistance judiciaire, la première assistance en faveur des victimes, le dernier hommage à rendre au défunt, les droits des victimes ou encore l'attention à apporter aux victimes de la traite des êtres humains et ce, dans l'optique d'une politique en faveur des victimes donnant à ces dernières de véritables droits¹¹⁷. Dans ce cadre, il est rappelé que la coordination et l'harmonisation des différentes instances concernées par l'aide aux victimes devraient permettre d'éviter le chevauchement des tâches et des missions souvent dénoncé par les professionnels du secteur.

La victime est également envisagée dans le cadre d'actions entreprises ou à entreprendre par rapport à certains types de délinquance : délits sexuels, vols, délinquance juvénile... Toutefois, dans le cadre de cette contribution, nous ne traiterons pas de ces derniers points pour nous concentrer sur des éléments touchant directement aux victimes d'infractions.

Du Plan fédéral de sécurité, on retiendra que la victime est considérée comme un maillon de la chaîne. En effet, « *cette gestion de la sécurité se traduit par une chaîne constituée successivement d'un maillon préventif, d'un maillon répressif et du suivi des victimes et des auteurs* »¹¹⁸. Cette chaîne, d'ailleurs, ne présente pas vraiment de maillons uniformes puisque un savant et délicat équilibre entre l'État fédéral, les communautés et les régions doit être maintenu au vu de la répartition des compétences. Des accords de coopération tentent d'ailleurs de créer un *modus vivendi*.

Plus loin dans le texte, on trouve des explications assez sommaires sur cette notion de suivi : « *Le suivi porte tant sur l'accueil et l'accompagnement des victimes que sur la guidance et le suivi des auteurs, ainsi que sur la réparation au niveau de la société* ».

La clé de voûte que constitue le suivi repose donc, pour ce qui est des victimes, sur les notions d'*accueil* et d'*accompagnement* qui devront être intégrées tant horizontalement que verticalement.

Dans le cadre de cette intervention, nous nous servirons donc de ce texte comme une base parmi d'autres pour tenter d'envisager, pour quelques aspects de cette problématique, les initiatives prises, les réalisations concrètes et les recherches réalisées sur le sujet.

¹¹⁶ Même si « *paradoxalement, dans de nombreux pays, les victimes n'étaient pas encore étudiées alors qu'elles y faisaient l'objet de programmes spécifiques supposés répondre à leurs besoins et prouver la sollicitude des pouvoirs publics à leur égard* » (Zauberman et al., 1990, 273-274).

¹¹⁷ Le droit d'être traité correctement, le droit de recevoir et de donner des informations, le droit à l'aide juridique, le droit à la réparation du préjudice, le droit à l'assistance et à la protection de la vie privée.

¹¹⁸ On parle d'abord des victimes avant les auteurs...

Enfin, le lecteur attentif aura remarqué, pour ce qui concerne les victimes, un « objectif général » quelque peu perdu dans le texte : « *Sans préjudice du renforcement de la médiation pénale et des peines alternatives et de la politique en faveur des victimes qui sont traités ailleurs dans le Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire, les projets énumérés ci-dessous devront contribuer à une administration de la justice rapide et humaine à l'égard des victimes au cours de leur procès* » (point 5). Cette affirmation n'est pas sans rappeler des revendications ou des conclusions formulées à la suite de faits graves qui se sont déroulés dans le Royaume.

II. QUELLES RÉALISATIONS EFFECTIVES EN FAVEUR DES VICTIMES ? ENTRE DÉCLARATIONS ET RÉALISATIONS

En guise de préambule, est-il besoin de rappeler qu'être victime d'un acte criminel entraîne des conséquences dans de nombreux domaines : financier et matériel, corporel, psychologique, social, juridique. Cette diversité des suites possibles est, en fait, la première chose qui saute aux yeux. Ce qui signifie que les questions que se pose personnellement une victime peuvent se situer dans des sphères très variées.

Ses problèmes vont être abordés sous des angles différents et en fonction d'une logique propre : le médecin de famille va se pencher sur le problème médical, l'agent d'assurance va établir un dossier sur les préjudices, la police dressera procès-verbal, l'avocat examinera l'aspect juridique, etc. Il y a donc une très large dispersion du traitement social du problème.

C'est d'ores et déjà l'un des points d'achoppement importants : tandis que les différentes conséquences sont mutuellement impliquées dans l'expérience de la victime, cette dernière est considérée par les différents secteurs de service et d'assistance de manière particulière et isolée. Et, de ce fait, le risque existe que la victime ne se sente pas globalement reconnue dans son épreuve.

D'ailleurs, outre les conséquences du fait délictueux proprement dit – la « victimation primaire » – les victimes de délits peuvent subir un préjudice additionnel. Elles peuvent en effet être traitées de manière « désobligeante » ou peuvent ne pas se sentir reconnues dans les contacts avec leur environnement social, avec divers services et institutions. La manière d'agir et les réactions de diverses instances peuvent donner lieu à la désillusion, au sentiment de ne pas être compris. Une victime se sent alors devenir victime une seconde fois. On parle alors de « victimation secondaire ». Dans ce cadre, si on pense souvent à l'attitude de la police et du tribunal qui d'ailleurs justifie bon nombre d'initiatives à l'égard des victimes, le problème peut également se poser pour d'autres institutions avec lesquelles la victime entre en contact, voire les proches et plus précisément les membres de sa propre famille (Aertsen, Christiaensen, Martin, 2001).

Un autre rappel important concerne enfin la notion même de prévention. De manière classique, elle vise à éviter la survenance d'un phénomène, tente de réduire la gravité du phénomène ou de ses conséquences quand il survient. Dans le domaine qui nous occupe dans ce texte, le mal est souvent déjà fait : outre la survenance d'une victimation secondaire, les mesures mises en place visent d'avantage la réduction des conséquences de cet acte.

1. Bref historique

Il faut reconnaître qu'au cours de ces dix dernières années, un certain nombre d'initiatives ont été prises dans le domaine des victimes. Celles-ci ont été mues par une évolution généralisée de la prise en compte des victimes tant sur le plan européen qu'international.

Quelques éléments clés peuvent être mentionnés pour ce qui est de la situation belge. Nous ne retiendrons dans ce bref descriptif que les principaux événements et initiatives de ces dix dernières années.

En 1991, une loi modifie la loi du 1^{er} août 1985 instaurant l'aide de l'État aux victimes d'actes intentionnels de violence, en élargissant sa sphère de compétence aux ressortissants étrangers. En matière policière, une première circulaire du ministre de l'Intérieur s'attache à définir avec parfois beaucoup de mal l'aide qui doit être apportée aux victimes par les services de police.

Une Table ronde nationale sur l'aide aux victimes marquera l'année 1992, tout comme la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police qui dans son article 46, définit la mission d'assistance. « *Les services de police mettent les personnes qui demandent du secours ou de l'assistance en contact avec des services spécialisés. Ils portent assistance aux victimes d'infractions, notamment en leur procurant l'information nécessaire* ».

C'est ainsi qu'en 1993, on assiste à la création dans le cadre des contrats de sécurité, de bureaux d'accueil aux victimes (polices communales des grandes villes), à une interpellation à la Chambre des Représentants du ministre de la Justice à propos de la politique fédérale en matière d'aide aux victimes qui aboutit au vote d'une motion motivée sur la politique d'aide aux victimes (19 mai).

Au point de vue scientifique, c'est également le début d'une recherche sur l'assistance policière aux victimes du point de vue de la formation (Casman, 1994), sans oublier le lancement d'une expérience pilote d'accueil des victimes dans les parquets à l'initiative du ministre de la Justice.

En 1994, c'est la circulaire OOP15bis sur l'assistance policière aux victimes qui voit le jour. On assiste également à l'extension de l'expérience d'accueil des victimes dans les parquets et à la mise en place, à l'initiative du ministre de la Justice, d'un forum national en vue d'assurer une concertation interdépartementale en matière d'assistance aux victimes.

Un premier bilan des travaux du forum national est présenté à l'occasion de la journée des victimes en février 1995, année pendant laquelle des lois sont votées pour la répression des abus sexuels sur les mineurs, de la traite des êtres humains et de la pornographie infantile.

En plus d'une généralisation des services d'accueil des victimes dans l'ensemble des parquets de première instance et d'événements liés au dossier Dutroux et consorts, 1996 est marquée par l'adoption du plan stratégique pour une politique nationale en faveur des victimes. Un ensemble de réflexions sont entreprises sur la politique pénale et d'exécution des peines, mais également sur les mesures de prévention, de répression et d'assistance aux victimes en matière de délits sexuels. Les familles de victimes seront reçues au Palais royal. La loi du 1^{er} août 1985 relative à l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence est également à nouveau modifiée.

Deux textes importants voient le jour dans le courant de l'année 1998.

D'une part, la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Dans le cadre de la politique de réforme des polices, le législateur tient à rappeler le rôle privilégié que les fonctionnaires de police sont amenés à jouer vis-à-vis des citoyens et donc des victimes. On retiendra à cet égard l'article 123 : « *Les fonctionnaires de police contribuent en tout temps et en toutes circonstances à la protection des citoyens et à l'assistance que ces derniers sont en droit d'attendre ainsi que, lorsque les circonstances l'exigent, au respect de la loi et au maintien de l'ordre public. Ils respectent et s'attachent à faire respecter les droits de l'Homme et les libertés fondamentales.* »

D'autre part, la modification du Code d'instruction criminelle suite à la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction amène quelques changements de notre procédure pénale. Une des trames de lecture de ce texte est assurément le droit des victimes. En effet, outre l'amélioration de différentes procédures tant au stade de l'information que de l'instruction, on note chez le législateur la volonté de donner à la victime une place certaine dans le processus pénal.

En matière de droit des victimes, on s'intéresse à l'article 46 de cette loi qui introduit un article 3bis dans le titre préliminaire du Code de procédure pénale et qui énonce le droit pour les victimes et leurs proches d'être traités de manière correcte et consciencieuse « *en particulier en leur fournissant l'information nécessaire, et en les mettant, s'il échet, en contact avec les services spécialisés et, notamment, avec les assistants de justice. Sont assistants de justice, les personnes qui prêtent assistance aux magistrats compétents dans la guidance des personnes engagées dans des procédures judiciaires.* »

Cette nouvelle disposition peut être considérée comme une réponse légale aux conclusions des commissions d'enquête parlementaires relatives aux enfants disparus et aux tueries du Brabant.

Parallèlement, sont publiées un certain nombre de circulaires et autres directives¹¹⁹ dont la circulaire OOP15ter qui remplace les deux précédentes. Différents éléments justifient d'ailleurs ce changement : les initiatives diverses afin d'améliorer le sort des victimes de délits qui font appel aux autorités et la conclusion d'accords de coopération en matière d'assistance aux victimes entre l'État fédéral et la Communauté flamande mais aussi entre l'État fédéral, la Communauté française et la Région wallonne.

2. Le plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire

C'est dans le chapitre 6, « *Une administration de la justice rapide et humaine* », que l'on trouve les principales dispositions et intentions à l'égard des victimes. L'accessibilité de la justice permet, selon le texte, d'atteindre cet objectif car « *la population doit pouvoir se rendre compte que la justice est un service public qui est à sa disposition. On devra veiller à rendre les services judiciaires plus transparents et plus accessibles.* ».

Le point 7 « *Écoute et accueil des victimes* » du plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire tient à rencontrer cet objectif en se divisant en quatre parties : accueil des victimes, première assistance en faveur des victimes, dernier hommage à rendre au défunt, droits des victimes.

A. L'accueil des victimes

La Directive ministérielle du 15 septembre 1997 relative à l'accueil des victimes au sein des parquets et tribunaux présente une description du rôle et des tâches de base des personnes chargées d'assurer un accueil correct.

Le plan fédéral annonce l'évaluation de cette directive et la préparation d'un nouveau texte relatif à cette matière afin de clarifier les missions des assistants de justice. Cette déclaration d'intention se trouve actuellement au point mort. On connaît en effet la situation particulière de ces services qui sont restés pour la plupart localisés au sein des palais de justice. Il n'est un secret pour personne que des réformes sont en cours au sein de l'administration de la justice et concernent notamment le maintien de la structure des Maisons de justice. Dès lors, cette nouvelle directive ne devrait être portée sur les fonds baptismaux qu'à l'occasion d'une fixation définitive de l'organigramme.

¹¹⁹ Notamment les textes suivants : Directive ministérielle concernant la reconnaissance de la victime dans le cadre de l'exécution des peines, 13 décembre 1996 ; Directives générales concernant la recherche des personnes disparues, 22 juillet 1997 ; Directive ministérielle relative à l'accueil des victimes au sein des parquets et tribunaux, dir.2/97, 15 septembre 1997 ; Directive ministérielle concernant le dernier hommage à rendre au défunt en cas d'interventions des autorités judiciaires, 16 septembre 1998 ; Directive relative au set agression sexuelle, 15 décembre 1998.

On évoque également la pertinence d'un vade-mecum à l'intention des magistrats.

C'est sous l'initiative du cabinet du ministre de la Justice que ce manuel a été conçu et envoyé très tôt aux magistrats dans une forme quelque peu minimaliste (un texte concernant l'état de la victime, les textes légaux et quelques intercalaires). Pour ce qui est du contenu, il a été initialement conçu et rassemblé par deux équipes universitaires. Les aléas budgétaires n'ont pas permis à ces équipes de terminer ces tâches. Un certain nombre de contributions sont actuellement traduites et cet ouvrage qui se veut avant tout pratique devrait faire l'objet d'une mise à jour.

Le plan fédéral annonce également l'évaluation des accords de coopération passés en cette matière avec les Communautés et les Régions. Si l'évaluation est terminée en Flandre et est en bonne voie à Bruxelles, ce dossier semble gelé depuis quelques temps au sud du pays suite à des conflits de compétence entre Région wallonne et Communauté française.

B. Première assistance en faveur des victimes

La *première assistance* constitue une nouvelle expression dans une terminologie déjà foisonnante. D'habitude, on parle en effet d'*assistance de première ligne*, d'*accueil des victimes* et enfin d'*aide aux victimes*. On pourrait donc confondre cette « première assistance » avec l'assistance et l'accueil apportés par les services de première ligne et, plus particulièrement, les services de police.

Le plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire situe ce concept plus en avant dans la procédure pénale. En effet, il envisage la possibilité d'entamer une réflexion sur la mise en place, comme aux Pays-Bas, d'une « cellule victime » créée auprès du parquet et composée d'un personnel administratif chargé de la correspondance avec les victimes. Cette cellule administrative veillerait à ce qu'une victime soit mise en contact avec le magistrat si elle en fait la demande et orienterait celle-ci vers un service d'aide si nécessaire.

Cette proposition, qui nous semblait déjà à l'époque faire double emploi avec le dispositif construit, n'a pas trouvé de suite, peut-être parce que cette mission est déjà partiellement prise en charge par les services de police.

A ce sujet, il y a lieu tout de même de se rappeler les dispositifs en place au niveau des services de première ligne et particulièrement au niveau des services de police. C'est la circulaire OOP15ter du ministère de l'Intérieur qui définit un certain nombre d'éléments qui visent à améliorer la première assistance aux victimes. Elle décrit les missions des services de police en matière d'assistance aux victimes tant au niveau du chef de corps et des officiers dirigeants qu'au niveau du fonctionnaire de police de base. Elle précise également l'accueil des victimes, l'assistance pratique, la diffusion d'information, la rédaction du procès-verbal, les modalités de renvoi vers des services d'aide et la reprise de contacts.

On y retrouve également, de manière assez précise, la forme et les missions des services qui ne sont plus appelés bureaux d'assistance aux victimes mais services d'assistance policière aux victimes. Ce service d'assistance aux victimes se voit assigner 5 grandes tâches : la formation (jusqu'alors peu pratiquée dans les corps de police malgré la circulaire OOP15bis), la diffusion d'informations au sein de la police, l'intervention en matière d'assistance aux victimes, le contact avec les instances d'aide et la participation aux structures de participation.

Ces nouveaux experts de l'assistance aux victimes ont donc la lourde tâche de rendre effective et de soutenir la nouvelle politique de la première assistance policière aux victimes, définie comme *le service procuré aux victimes par les services de police et judiciaires, au sein desquels la première prise en charge et l'accueil de la victime, ainsi qu'une bonne information de base de la victime, occupent une place centrale*.

En matière de première assistance, c'est à nouveau vers le département de l'Intérieur qu'il faut se tourner. En effet, la circulaire ministérielle PLP10 concernant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population permet d'approfondir cette matière et surtout d'affiner le rôle de ces personnes. Outre l'obligation légale pour tout fonctionnaire de police de porter assistance aux victimes, chaque corps de police locale doit disposer d'un collaborateur spécialisé, membre du personnel des services de police, afin de conseiller les fonctionnaires de police et de les assister dans l'accomplissement de leurs missions. Toutefois, l'ambiguïté de certains termes engendre des situations qui, sur le terrain, sont paradoxales. Par exemple, ces collaborateurs sont « rappelables » en permanence au sein de chaque zone. Certaines zones ont déjà organisé des collaborations pour contourner cette difficulté.

Pour être complet, il faut enfin mentionner la circulaire GPI19 relative à la fonction, aux compétences et aux missions des assistants de police. En effet, outre des tâches administratives de prévention individuelle ou collective et des tâches judiciaires, l'assistant de police se voit assigner un rôle dans l'assistance spécifique, spécialement dans le cadre de la gestion des situations de crise.

C. Dernier hommage à rendre au défunt

Le plan stratégique pour une politique en faveur des victimes de juin 1996 appelait déjà à la mise en place d'une politique cohérente et concertée pour ces missions pénibles où les proches d'une victime désirent lui rendre un dernier hommage. Une des recommandations de la Commission d'enquête parlementaire Dutroux et consorts en avril 1997 abondait également dans ce sens.

Depuis, deux mesures ont été prises pour régler cette problématique. Outre la réglementation du dernier hommage, ces mesures prescrivent également des règles pour des problèmes connexes tels l'annonce du décès, le soutien des proches et la consultation du dossier répressif.

Les mesures sont, d'une part, l'article 6 de la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction¹²⁰ et, d'autre part, la directive ministérielle du 16 septembre 1998 concernant un dernier hommage à rendre au défunt en cas d'intervention des autorités judiciaires. Ce texte règle l'ensemble de la problématique et tente de résoudre les problèmes périphériques. Il vise à harmoniser les comportements des autorités judiciaires à l'égard des victimes et des proches. À cet effet, il décrit le rôle et les missions des personnes chargées d'assurer un accueil, une information et un encadrement corrects des proches.

Un certain nombre de problèmes souvent très pratiques¹²¹ ont engendré l'annonce d'une évaluation de ce texte. Ce dernier hommage au défunt doit se faire en concertation entre différents acteurs dont les assistants de justice et les policiers souvent chargés d'annoncer les mauvaises nouvelles. Cette évaluation devait également se faire dans ce même esprit de concertation¹²².

D. Droit des victimes

Le plan fédéral rappelle que la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction a un impact important sur le déroulement de l'instruction préparatoire en matière pénale. La loi prévoit un certain nombre de droits qui s'appliquent (également) aux victimes d'infractions. Le plan fédéral insiste sur la nécessité de fournir aux victimes les informations nécessaires.

Cet aspect de diffusion de l'information est un domaine particulièrement sensible dans le sujet qui nous occupe. En effet, même si un certain nombre de dispositions et structures sont mises en place, peu de victimes sont effectivement au courant de celles-ci. Des brochures fleurissent parfois de manière éphémère tant la diffusion effective reste un exercice compliqué et décourageant pour les intervenants de terrain et ce, quel que soit leur niveau d'action.

Le plan fédéral évoque également les grandes disparités entre les arrondissements judiciaires au niveau des coûts de constitution de partie civile (la caution à verser) qui demandent uniformisation et tarification. Ce problème subsiste toujours actuellement.

L'évocation de la constitution de partie civile est un tremplin facile qui permet de revenir sur deux aspects qui compliquent parfois un parcours pour les victimes déjà semé d'obstacles. Il s'agit de la déclaration de personne lésée et de la procédure de comparution immédiate qui confèrent aux victimes des statuts différents.

a) Déclaration de personne lésée

La loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction introduit notamment la notion de personne lésée qui est entendue comme celle qui déclare avoir subi un dommage découlant d'une infraction. Ce statut de personne lésée entraîne des droits tels le fait d'être assisté ou représenté par un avocat. Elle peut également faire joindre au dossier tout document qu'elle estime utile. Enfin, elle est informée du classement sans suite et de son motif, de la mise à l'instruction ainsi que des actes de fixation devant les juridictions d'instruction et de jugement.

Cette initiative vise à répondre à la préoccupation d'instituer la déclaration de victime qui donne droit d'être tenu au courant d'office des suites de la procédure. La qualité de personne lésée introduit donc un statut intermédiaire entre la victime en tant que telle et la victime qui se constitue partie civile. Ce statut offre certes plus de droits à son titulaire qu'à une « simple » victime mais aussi moins de droits évidemment qu'à une partie civile constituée (exemples : consultation du dossier, demande d'accomplissement d'actes d'instruction complémentaires). Même si cette disposition est la bienvenue, le texte souffre d'une absence de mesure en cas de non-respect des droits mentionnés plus haut comme par exemple la communication d'un classement sans suite ou son absence de motivation.

b) La procédure de comparution immédiate

Notons que la procédure de comparution immédiate en matière pénale, entrée en vigueur depuis le 3 avril 2000¹²³, et qui permet sous certaines conditions au procureur du Roi de requérir un mandat d'arrêt en vue de comparution immédiate, laisse à la victime une place assez particulière. En effet, si la notion de personne lésée était déjà un intermédiaire entre la simple victime et la victime qui s'est constituée partie civile, le statut de la victime d'un fait entraînant une procédure de comparution immédiate se trouve entre celui de la personne lésée et celui de la victime constituée. Il y aurait donc lieu de penser, non pas à une suppression ou à une uniformisation de ces statuts – la situation d'une victime n'étant pas l'autre –, mais plutôt à une meilleure information, via les services de première ligne, par rapport à ceux-ci.

¹²⁰ « Lorsqu'une autopsie est ordonnée, les proches sont autorisés à voir le corps du défunt. Le magistrat qui a ordonné l'autopsie apprécie la qualité de proche des requérants et décide du moment où le corps du défunt pourra leur être présenté. Cette décision n'est susceptible d'aucun recours. »

¹²¹ On peut notamment relever la circulation de l'information entre les différents intervenants, les lieux de recueillement peu appropriés, la rapidité de la mise en place par rapport à la procédure à suivre...

¹²² Ce dossier, pourtant déjà entamé depuis deux ans maintenant, voit seulement les prémises de son organisation. En effet, un agenda vient d'être fixé malgré des demandes insistantes de l'administration du ministère de la Justice au ministre de l'Intérieur.

¹²³ Il ne faut pas perdre de vue que certaines de ces dispositions ont été « cassées » par la Cour d'Arbitrage.

CONCLUSION

Dans l'introduction, nous nous posons la question de savoir si, au travers du plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire, la victime d'infraction voyait sa position d'avantage en phase avec les espérances qu'elle est souvent en droit d'attendre tant en fait qu'en droit.

On peut estimer que « *celle-ci [la victime] est (...) la preuve même de l'incapacité à tous à prévenir le crime, non par incompétence mais par négligence* » (Cario, 2001). Avec le groupe cible particulier que constituent les victimes d'infractions, on se situe déjà dans les limbes du système pénal à la différence d'autres dispositifs qui visent justement l'entrée dans celui-ci.

Dès lors, il faut chercher la prévention à un autre niveau. Elle viserait à la réduction du phénomène de victimation secondaire que nous avons décrit. Cela ne veut pas dire que l'effort de prévention doit se limiter à cet aspect. En effet, il ne faut pas perdre de vue que, même si le rôle de la victimation sur le sentiment d'insécurité est soumis à de nombreuses controverses (Hougardy, 2001), la prévention de celle-ci reste un des moyens pour réduire ce sentiment.

Toutefois, des éléments récoltés et développés, l'idée d'une logique immunitaire a une fâcheuse tendance à se mettre par elle-même en exergue. D'ailleurs, le plan fédéral lui-même énonce que « *les instances, telles que la justice et la police, qui doivent intervenir pour corriger certains excès commis par la société, se doivent d'être elles-mêmes intègres et fiables. Elles sont en effet chargées du maintien de la norme, au besoin par la force ou la contrainte, et sont dès lors censées utiliser ce pouvoir de manière légale et déontologiquement responsable.* » La suite de cette proposition pourrait en effet être que l'État doit éviter de se mettre en porte-à-faux par rapport aux citoyens victimes ou non...

Au terme de ces lignes, force est de constater que si la position de la victime s'est indéniablement améliorée au fil des années, le Plan fédéral, sous cet angle particulier de la prévention, reste une simple déclaration d'intention. Si des études scientifiques ont été menées sur un certain nombre de sujets relatifs à la sécurité au sens large, celles relatives directement aux victimes restent à notre connaissance peu nombreuses, voire quasi inexistantes depuis juin 2000.

Que le lecteur ne perçoive pas dans ces quelques lignes une critique radicale. Des progrès sont intervenus au cours de ces dix dernières années. Toutefois, les constants mouvements visant la modification des structures pèchent peut-être par gourmandise. Un des objectifs de ces modifications, déjà développé par Kaminski (*voir supra*), est le *consumérisme*, considéré au côté de la productivité et de l'efficacité comme une des trois facettes du visage du managérialisme, qui rend compte de la redéfinition du système pénal comme une industrie de service concernée par sa clientèle plutôt que comme un appareil constitutionnel de régulation publique.

Un exemple dans notre matière est l'accueil des victimes par les assistants de justice qui se voit bloqué dans son évolution par le sort incertain qui sera réservé aux Maisons de justice. Une autre illustration est la multiplication des terminologies dont les composantes prises isolément peuvent avoir un sens pertinent mais qui, envisagées dans leur globalité, embrument l'esprit du citoyen – victime ou non – plus qu'elles ne l'éclairent¹²⁴.

Gageons enfin que le temps qui, pour bon nombre de points évoqués, semble, depuis quelques semaines, sortir lentement de sa torpeur, soit mis à profit pour opérer la mutation des déclarations en décisions concrètes et ce, au bénéfice des victimes d'infractions mais également de tous les citoyens.

REFERENCES

- AERTSEN, I., MARTIN, D., HOUARDY, L., CHRISTIAENSEN, S. (2001), *Le Vademecum de l'assistance policière aux victimes* – deuxième édition, Ministère de l'Intérieur – Police Générale du Royaume, Gand, Ed. Story-Scientia.
- CARIO, R. (2001), *Oeuvre de justice et victimes* – Volume 1, Paris, L'Harmattan.
- CARIO, R. (2001), *Victimologie – De l'effraction du lien intersubjectif à la restauration sociale* – Volume 1, Paris, L'Harmattan.
- CASMAN, M.-Th. (1994), *Assistance policière aux victimes*, syllabus, élaboré pour le Ministère de l'Intérieur.
- HOUARDY, L., DONEUX, D., THYS, P. (2001), 'Victimisation des jeunes et lien familial' in BORN, M., THYS, P., *Délinquance juvénile et famille*, Coll. Sciences Criminelles, L'Harmattan, Paris, 64-89.
- HOUARDY, L., LEMAITRE, A., BORN, M., (2001) 'Insécurité et exclusion: Deux revers d'une même médaille', in BAWIN-LEGROS B., STASSEN J-F. (Eds), *L'exclusion et l'insécurité d'existence en milieu urbain*, Liège, Les éditions de l'Université de Liège, 103-122.
- HOUARDY, L. (2002), 'L'assistance policière aux victimes - Les dispositifs de première ligne', *Dix ans de Contrats de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 2002, .
- KELLENS, G. (1998), *Eléments de criminologie*, Collection Espaces Droit, Bruxelles/Namur Bruylant/Erasmus.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE (1996), *Plan stratégique d'une politique nationale en faveur des victimes*, Forum national pour une politique en faveur des victimes.
- ZAUBERMAN, R. et al. (1990), *Les victimes comportements et attitudes*, Enquête nationale de victimisation, Paris, CESDIP.

Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992.

Loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, *M.B.*, 2 avril 1998.

Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999.

Arrêté Royal du 17 septembre 2001 déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population, *M.B.*, 12 octobre 2001.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Circulaire ministérielle OOP15ter du 9 juillet 1999 concernant l'assistance policière aux victimes, *M.B.*, 21 août 1999.

¹²⁴ A cet égard, la Décision-cadre du Conseil de l'Europe du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales (2001/220/JAI) devrait permettre une clarification des concepts.

- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Circulaire ministérielle PLP10 du 9 octobre 2001 concernant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population, *M.B.*, 16 octobre 2001.
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Circulaire ministérielle GPI19 du 6 mai 2002 relative à la fonction, aux compétences et aux missions des assistants de police, *M.B.*, 11 juin 2002.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE, Directive ministérielle concernant la reconnaissance de la victime dans le cadre de l'exécution des peines, 13 décembre 1996.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE, Directives générales concernant la recherche des personnes disparues, 22 juillet 1997.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE, Directive ministérielle relative à l'accueil des victimes au sein des Parquets et tribunaux, dir.2/97, 15 septembre 1997.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE, Directive ministérielle concernant le dernier hommage à rendre au défunt en cas d'interventions des autorités judiciaires, 16 septembre 1998.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE, Directive relative au set agression sexuelle, 15 décembre 1998.

LE « VERTICALISME » DANS L'ASSISTANCE AUX VICTIMES

par
Ivo AERTSEN
Professeur

Groupe de recherche en pénologie et victimologie
Katholieke Universiteit Leuven

« Verticalisme (...) : laisser s'exprimer la domination des lignes verticales à l'extérieur, par exemple sur la façade d'un édifice, par contraste avec horizontalisme (theol.) : focalisation sur les relations de l'homme avec Dieu, ce qui peut engendrer un manque d'intérêt pour les problèmes du monde (Van Dale Groot woordenboek der Nederlandse taal, dertiende, herziene uitgave, 1999, 3730)

INTRODUCTION

Au cours de la dernière décennie, la Belgique a connu, à l'instar de beaucoup d'autres pays, une évolution notable quant à l'attention accordée aux victimes. La victimologie académique qui, à un moment donné, prit essentiellement la forme d'une « victimologie », a incontestablement apporté une contribution importante et indubitable à cette évolution (Van Dijk, 1998). Cette orientation vers une « victimologie de l'action » put principalement se réaliser sous l'influence du féminisme des années 1970 et s'intensifia au cours des années 1980 via les règles supranationales du Conseil de l'Europe et des Nations Unies (Peters, Aertsen, 2000). En Belgique, comme à l'étranger, différentes formes d'aide spécifiques pour des catégories particulières de victimes, telles que les maisons d'accueil pour femmes battues, vont précéder une approche plus généraliste de l'aide aux victimes. L'aide aux victimes non catégorielle, telle que promue par les services d'aide aux victimes, n'arrivera chez nous que vers le milieu des années 1980. Si le mouvement initial en faveur des victimes était le fruit d'initiatives à petite échelle, organisées autour d'une collaboration public/privé, il connaîtra, dans les années 1990, une extension et une « officialisation » avec l'émergence d'un grand nombre de dispositifs liés aux victimes. Aux premières interventions du secteur psychosocial vont succéder des initiatives policières et finalement judiciaires dans la première moitié des années 1990. On ne peut donc pas dire que le pouvoir politique soit resté insensible, dans notre pays, à la problématique des victimes depuis le début des années 1990. De même, on ne peut dire qu'aucune avancée n'ait été réalisée, tant sur le plan législatif qu'en ce qui concerne l'édification concrète d'un service d'aide et de soins aux victimes. La contribution de Lionel Hougardy (dans cet ouvrage) souligne d'ailleurs différentes réalisations, ainsi que divers points de discussion encore pendants. Dans cette contribution, nous nous proposons d'examiner certaines des évolutions en cours, ceci principalement à la lumière de la politique menée en la matière.

I. « POINTS DOULOUREUX »

Dans le domaine législatif et politique, un grand nombre d'initiatives en vue de l'amélioration de la position et du traitement de la victime a effectivement été pris. Les exemples connus sont la loi 'Franchimont' (1998), la loi sur la libération conditionnelle (1998) ou encore la loi concernant la protection pénale des mineurs (2000). Outre l'initiative du ministre de la Justice visant à introduire une préoccupation pour la victime dans le cadre de l'exécution de la peine privative de liberté via le projet « détention réparatrice »¹²⁵, une nouvelle initiative récente vise à renforcer l'information de la victime sur les diverses modalités de sortie de la détention¹²⁶.

Dans divers développements relatifs aux victimes, un certain nombre de lacunes ont été signalées, surtout par les professionnels du terrain. Ainsi subsiste-t-il toujours, en dépit des ajustements législatifs opérés, la lourdeur et la lenteur du fonctionnement du fonds d'indemnisation des victimes d'actes intentionnels de violence. Un autre point problématique concerne l'assistance policière aux victimes. On peut dire que la généralisation d'un souci d'un accueil aux victimes de qualité par tous les membres d'un corps donné n'est pas encore un acquis durable et que les services d'assistance éprouvent des difficultés à réaliser leur tâche prioritaire de sensibilisation, de formation et de soutien du corps entier (Neven 2001-2002)¹²⁷. La réforme des polices – qui est peut-être parfois mise en avant un peu facilement pour excuser l'absence d'un certain nombre de réglementations – prévoit bien l'assistance aux victimes au sein de la police locale¹²⁸ mais pas au sein de la police fédérale (Hutsebaut, 2002). Cette difficile mise en oeuvre de la prise en charge des victimes par un service spécialisé au sein de l'ensemble d'un appareil se rencontre également au sein des tribunaux. On a relevé ici le faible endossement, par les assistants de justice chargés de l'accueil aux victimes, de leur tâche structurelle (Sneiders et al., s.d., 41). On n'arrive pas à offrir aux magistrats et au personnel des tribunaux une aide et une formation méthodique, permanente et systématique. En donnant la priorité à un accueil individualisé réalisé par un travailleur spécialisé, la portée et l'attention générale accordée aux victimes restent, tant au niveau de la police qu'au niveau des tribunaux, limitées. Cette limite est encore renforcée par le fait que le renvoi systématique des victimes vers le secteur d'aide s'opère de manière imparfaite, comme nous le verrons plus loin avec l'analyse de la mise en oeuvre des accords de collaboration.

¹²⁵ Circulaire ministérielle n° 1719 du 4 octobre 2000 concernant les consultants en justice réparatrice.

¹²⁶ Projet de loi relatif au renforcement du contrôle des détenus condamnés qui quittent la prison, à l'amélioration du statut de la victime quand l'auteur quitte la prison et à l'optimisation de la capacité carcérale, *Doc. Parl.*, Chambre, 2000-01, n° 1521/001.

¹²⁷ Voir également : X, *Evaluatie van het Samenwerkingsakkoord van 27 april 1998 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg. Evaluatie door de centra voor slachtofferhulp* (onuitg.), Antwerpen, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, 2002.

¹²⁸ Arrêté Royal du 17 septembre 2001 déterminant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population, *M.B.*, 12 octobre 2001 ; Circulaire ministérielle PLP 10 du 9 octobre 2001 concernant les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population, *M.B.*, 16 octobre 2001.

L'absence d'évaluation est une caractéristique remarquable et problématique de la politique belge en matière de victime. L'obligation, prévue par circulaire ou même par une loi formelle, de réaliser, pour chaque projet, l'évaluation d'une initiative particulière n'offre aucune garantie du fait que cette évaluation intervienne réellement. La rédaction de rapports annuels est bien une obligation, mais ceux-ci ne sont pas analysés de façon centrale. L'évaluation scientifique en matière de politique et d'aide aux victimes est pratiquement inexistante. Ceci peut paraître curieux, si l'on sait que divers secteurs, telle que la politique policière en faveur des victimes au début des années 1990 et la politique d'émancipation des femmes victimes de violences dans les années précédentes, avaient fait appel à une recherche scientifique axée sur les besoins et les actions à mener afin de développer des initiatives intégrées sur divers terrain.

Un autre constat, qui est peut-être lié au précédent, est l'importance en termes de « politique symbolique » qui est attachée à la thématique de la victime. Certaines affaires, le sentiment d'insécurité et le mécontentement relatif au fonctionnement de la justice, ont placé les politiques et leur responsables sous pression. La politique pénale a été ici – dans ses différentes composantes – repensée dans une orientation offensive et instrumentale. La fonction la plus défensive ou protectrice des droits assumée par le droit pénal est ici menacée. Une « législation symbolique » apparaît alors, qui consiste en ceci que les objectifs apparents poursuivis, tels que la réduction de criminalité ou la compréhension pour les victimes, ne concordent pas nécessairement avec d'autres objectifs sous-jacents et souvent plus réels. Ces derniers ont, par exemple, à voir avec la lutte contre le désordre dans l'opinion publique ou la restauration de la confiance dans la classe politique. Une semblable politique symbolique va souvent de pair avec la construction initiale (non voulue) d'un « déficit de performance » (Jareborg, 1995). On veut dire ici que certaines mesures politiques projetées ou annoncées sont condamnées d'avance à échouer parce que – formulées, comme elles le sont – elles ne pourront jamais répondre aux attentes hautement irréalistes qu'elles créent. Le plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire (2000) n'échappe pas à ce phénomène, lui qui présente, par exemple, les deux objectifs majeurs suivants : « une diminution réelle de toutes les formes de criminalité et une augmentation substantielle du faible taux d'élucidation des délits » (Verwilghen, 2000, 7). D'autre part, il faut reconnaître que dans ce plan, la politique de victimation préconisée ne peut être réduite à une opération purement symbolique. La tendance à une culture réparatrice se matérialise dans le projet « détention réparatrice », alors qu'un espace est créé pour la médiation réparatrice dans les projets-pilotes nationaux et qu'une action est encouragée au niveau international¹²⁹. Néanmoins, on rencontrait toujours, en Flandre tout au moins et surtout à la fin de la législature, des problèmes de financement du bénévolat dans l'aide aux victimes (via le plan global) et de la médiation réparatrice (via les projets-pilotes nationaux).

II. LES DROITS DES VICTIMES

Il y a beaucoup de parallèles à faire dans la manière dont la politique des victimes et ses dispositifs se sont développés dans les années 1980 et 1990 dans bon nombre de pays d'Europe occidentale. Les développements en Belgique se sont globalement faits de manière identique aux pays voisins, comme l'ont montré des recherches comparatives (Wergens, 1999). Comme l'a encore démontré une étude comparative – sur l'implémentation de la recommandation R (85)11 du Conseil de l'Europe¹³⁰ – la Belgique semble bien placée au niveau international en ce qui concerne les initiatives relatives aux victimes. En ce qui concerne l'activité législative notamment, notre pays a, dans les années 1990, développé une grande activité : parmi les pays étudiés, la Belgique a fait les plus grands efforts pour améliorer la position des victimes. Ces renouvellements légaux semblent en outre répondre à un nombre d'améliorations effectives dans la pratique (Brienen, Hoegen, 2000). Cependant, selon les auteurs de cette étude, l'implémentation de la recommandation est, en général, dans les pays examinés, décevante.

Sur base d'expériences essentiellement néerlandaises, Groenhuijsen (1999) formule quatre conditions pour la mise en place effective de dispositifs spécifiques d'aide aux victimes à l'intérieur du système pénal : une attitude ouverte au changement chez les responsables politiques et les magistrats, la connaissance de la problématique (ce qui suppose la formation), le dégagement de moyens et la construction de réseaux de formation locaux entre tous les acteurs pertinents dans et autour du système pénal. Groenhuijsen précise en outre que, par rapport à l'Amérique du Nord, le mouvement des victimes est plutôt "modéré" en Europe occidentale. L'accent est surtout mis en Europe sur la prestation de services à la victime à partir du secteur de l'aide aux victimes et on ne voit pas émerger, à partir de ce mouvement, une revendication en faveur d'une aggravation des peines. Les initiatives orientées vers les victimes aux États-Unis connaissent en général une orientation plus dure et aspirent à un ancrage légal ou constitutionnel de bon nombre de droits fondamentaux de la victime.

Toutefois, l'approche juridique semble également se propager en Europe. La Belgique a également, à l'instar du Royaume-Uni et sous l'impulsion de *European Forum for Victim Services*, proclamé un certain nombre de droits fondamentaux au sein d'une charte (juridiquement non-contraignante) : le droit à un traitement correct et respectueux, le droit d'obtenir des informations, le droit de donner des informations, le droit à l'assistance juridique, le droit à la réparation financière, le droit à l'aide et le droit à la protection et au respect de la vie privée (Forum national pour une politique en faveur des victimes, 1998). Un pas décisif et contraignant a été franchi en 2001 par l'adoption de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne en matière de statut de la victime dans la procédure pénale¹³¹. C'est ainsi que chaque État membre est obligé de créer un nombre de droits et de garanties formels pour les victimes et d'effectuer, dans des délais bien déterminés, les adaptations légales et administratives nécessaires. Dans cette décision-cadre, les droits mentionnés ci-dessus sont

¹²⁹ Initiative of the Kingdom of Belgium with a view to the adoption of a Council Decision setting up a European network of national contact points for restorative justice, OJ C 242, 8.10.2002, p. 20.

¹³⁰ Recommendation R (85)11 of the Committee of Ministers to Member States on the position of the victim in the framework of criminal law and procedure, Strasbourg, Council of Europe, European Committee on Crime Problems, 1985.

¹³¹ Décision-cadre du Conseil du 15 mars 2001 en matière de statut de la victime dans la procédure pénale, PB L. 82/1, 22/03/2001.

spécifiés. Par exemple, le droit à l'information : chaque état membre garantit qu'une victime, qui en a manifesté la volonté, est informée de la suite réservée à sa plainte.

À l'égard de cette approche juridique victimagogique, des critiques ont été formulées. Un des scientifiques les plus réservés est le criminologue canadien Fattah (1999). Il met en garde contre un discours juridique à sens unique. Bien que l'accueil des victimes, au cours de la dernière décennie, ait pu compter sur des initiatives tant politiques que législatives dans différents pays, on peut, selon lui, douter que la position de la victime a réellement *de facto* évolué. Ceci est dû, entre autres, à une volonté politique limitée de mener une politique conséquente, aux résistances existant dans des catégories professionnelles diverses, au manque d'une approche stratégique et évaluative globale et au fait que pour beaucoup de victimes, les droits reconnus ne sont pas exercés dans la pratique (par exemple, en raison d'un manque d'information concernant ses droits ou d'une aide juridique défailante quant à la réalisation de ce droit). Les droits de la victime sont le plus souvent purement formels : ils sont formulés en termes très généraux, les voies de recours et les sanctions ne sont pas prévues et il n'existe aucun moyen complémentaire à leur disposition. La proclamation de droits suscite toujours des espérances qui ne peuvent pas être rencontrées. Chaque approche juridique a un revers important et peut entraîner d'autres problèmes. Ceux-ci sont liés au caractère strictement légaliste et (donc) restrictif des droits formels, à un fonctionnement sélectif et discriminatoire, aux effets distributifs et polarisants, aux possibles conflits ou incompatibilités avec d'autres droits, au fait que les droits créent des devoirs.

Un certain nombre de ces problèmes se retrouvent en Belgique. La victime est définie juridiquement, ce qui fait que les victimes de certaines formes de comportement entraînant des dommages ne sont pas prises en compte (par exemple les victimes des accidents de la circulation, les victimes de la traite d'êtres humains). De nouveaux droits reconnus ne valent dans la plupart des cas que pour des groupes de victimes déterminés (ce qui est le plus souvent soutenu au motif qu'il faut préserver le système juridique de l'engorgement). Un bel exemple de cette tension entre le discours politique des droits et la réalité se trouve dans la loi Franchimont où l'on parle du « droit d'être informé » : d'une part, on y dit que les victimes ont maintenant le droit d'avoir accès à leur dossier (c'est ce que retiennent et attendent le cas échéant de nombreux citoyens), d'autre part ce droit est soumis à un nombre important de restrictions et ne s'applique donc pas à toutes les victimes (la consultation ne peut être accordée que dans le cadre d'une information judiciaire et moyennant constitution de partie civile). Les droits de la victime sont ensuite limités ensuite par les conditions du dossier : « pour autant que les besoins de l'enquête le permettent ».

Fattah pointe ensuite des risques sociétaux plus généraux liés à une approche juridique : l'évocation des sentiments d'insécurité et de peur, de suspicion, de résistance d'animosité. Poncela et Lascoumes partagent cette préoccupation dans leur étude (1992) de la réforme du Code pénal français. Ils arrivent à la conclusion paradoxale que c'est une approche juridique centrée sur l'individu qui forme la philosophie sous-jacente d'une criminalisation et d'une pénalisation croissante : « *Plus je revendique mes droits, plus l'autre apparaît comme une menace* »¹³².

La traduction des besoins des victimes en droit et le risque qui en découle d'une attitude de plus en plus revendicatrice des victimes et des groupes de victimes s'inscrit dans ce que Boutellier (1993) appelle « la victimalisation de la morale ». Il démontre comment, dans notre société pluraliste, la question de la victime est devenue centrale et comment elle est devenue un dénominateur moral. Les discussions sur les problèmes moraux de notre société sont en conséquence de plus en plus abordées en termes privatifs et négatifs. Qu'un comportement criminel soit un comportement pertinent sur le plan moral est considéré comme une expérience problématique par différents professionnels oeuvrant dans le cadre du système pénal. La moralité est considérée comme un donné fixe et n'est pas tant considérée comme « le résultat de processus historiques, objet de négociation et de débat ». Ceci projette l'image d'un système vertical entre, d'une part, les autorités et le droit, et d'autre part, les justiciables parmi lesquels les auteurs et les victimes. La question est vraiment de savoir si, dans un tel système où le droit et la sécurité sont considérés comme des services à fournir, les tentatives de responsabilisation du citoyen ont une chance quelconque de réussir.

Le problème fondamental derrière l'impact limité des nouveaux droits sur la situation des victimes renvoie, selon Fattah (1999), au fondement du système pénal lui-même, c'est-à-dire, au fait de définir une infraction en termes de conflit entre l'auteur et l'État. Ce paradigme ne peut jamais accorder une place essentielle à la victime dans le traitement formel d'un délit. Fattah s'interroge également sur le meilleur moyen de servir les victimes : en alimentant de manière indéfinie les exigences de droits (par définition restrictifs) qui restent dans une large mesure symboliques, ou en mobilisant une stratégie qui part des besoins réels des victimes, par exemple le retour de la confiance.

III. LA PRESTATION DE SERVICES AUX VICTIMES

La politique en Belgique ne s'est pas centrée unilatéralement sur le seul renforcement de la position juridique de la victime. D'avantage d'énergie a été consacrée jusqu'à présent au développement de l'aide et des dispositifs d'aide générale. Ceci est intervenu principalement dans trois secteurs connus : le secteur psychosocial (l'aide aux victimes), le secteur policier (assistance aux victimes) et le secteur judiciaire (accueil ou assistance aux victimes). À côté de ces dispositifs de première ligne qui connaissent chacun leur développement, leur politique et leurs règles propres¹³³, des initiatives de deuxième ligne ont été prises au début des années 1990 – tout au moins en Flandre –, notamment dans le secteur de la santé mentale

¹³² Cité dans Lagrange et al. (1998, 8).

¹³³ Pour des précisions supplémentaires, nous renvoyons à la contribution de Hougardy dans la présente contribution et ensuite vers les manuels et les guides pratiques (Aertsen et al., 2002 ; X, *Praktische gids. De positie van het slachtoffer binnen de strafrechtpleging*).

(Aertsen, Decraemer, 1993). Il semble cependant qu'en 2003, la liaison entre première et deuxième ligne cause toujours des problèmes¹³⁴.

Une intégration défailante de la prise en charge des victimes se ressent surtout au niveau des instances de première ligne. Les différents accords de coopération entre l'Etat fédéral et les communautés ou les régions doivent pourtant jeter des ponts entre les différentes instances, ce qui devrait se traduire par une coopération au niveau local. On peut cependant faire un certain nombre de remarques à propos de la concrétisation sur le terrain des accords de coopération et de la collaboration effective qu'ils ont générée. La définition des différentes formes d'aide aux victimes (assistance, accueil, aide) et la définition précise des compétences, des obligations et des tâches des secteurs respectifs ont, d'une part, le mérite d'apporter de la clarté ; mais d'autre part, cela accentue la séparation entre les secteurs et les délimitations de terrain. Dans la pratique, il semble que les structures de concertation prévues ne fonctionnent pas de manière idéale : le Conseil d'arrondissement « reste un organe formaliste avec peu de pouvoir réel à l'égard du politique », ce qui handicape fortement la transmission d'informations vers les ministères respectifs et vers le Forum national pour la politique des victimes. Le modèle de renvoi, qui doit mettre certains groupes de victimes rencontrés au niveau policier ou judiciaire, systématiquement en contact avec l'offre des services d'aide aux victimes, fonctionne de manière médiocre¹³⁵.

Le modèle belge du partenariat local répond plutôt à l'approche « multi-agency » qu'à l'approche « inter-agency » (Crawford, 1997, 118-123). Le travail du Conseil d'arrondissement est principalement axé sur l'échange d'informations et la signalisation de problèmes spécifiques, ce qui permet à chacun de se positionner selon sa propre expertise sans que les missions respectives ne s'en trouvent fondamentalement influencées. Une relation de collaboration plus interactive par contre, infléchit le fonctionnement même des organismes partenaires et fait apparaître de nouvelles structures et formes de travail.

Dans les lignes qui précèdent, un autre problème d'intégration a été soulevé : celui de l'assistance des victimes dans son propre secteur. Ce problème se présente dans les services policiers et judiciaires, où la prise en charge de la victime est mise en place de manière laborieuse et où l'ensemble des intervenants n'est pas informé de manière adéquate. Cette problématique souligne un problème fondamental mais constitue également le point de départ de la réflexion, à savoir le fossé entre le système pénal et la victime (Shapland, 2000). La victime n'est pas considérée comme partie intégrante de la Justice, mais plutôt comme un problème complémentaire qui doit être « managé » autant que possible, et auquel des concessions complémentaires doivent être accordées. La victime endosse un rôle passif - « il doit être fait quelque chose pour elle » -, mais il n'est pas directement fait appel à sa responsabilité active. L'accent qui est mis dans le système pénal sur une décision rapide et adéquate – aussi important cela soit-il – est décrit par Shapland comme un modèle de justice de Salomon. Ce modèle témoigne d'un regard appauvri sur le droit et n'offre aucun espace fondamental aux victimes (ni aux auteurs). Cela reste en grande partie vrai, même quand l'accent est d'avantage placé sur les prestations aux victimes et autres. Shapland plaide pour un modèle de système pénal comme service public, dans lequel les responsabilités réciproques seraient déterminées par les espoirs et les attentes des personnes concernées, les instances et la communauté locale.

Cela nous amène à une troisième sorte de relation où l'intégration entre les parties ne va pas de soi. On vise ici le lien problématique entre l'aide aux victimes et celle orientée vers l'auteur (Aertsen, 2002). Dans les définitions des missions tant des maisons de Justice que des centres (flamands) pour l'aide aux victimes, la mention de ce lien transversal est faite ; pourtant dans la pratique, on se heurte, comme à l'étranger, à une résistance relativement forte. Abstraction faite de la représentation dans les projets de médiation et d'autres initiatives de justice réparatrice (on pense à la formation « *slachtoffer in beeld* »), les deux groupes – aide à la victime, aide à l'auteur – s'en tiennent à une orientation exclusive, cloisonnante ou protectrice, vers leur clientèle. On peut également parler ici de verticalité certaine.

IV. LOGIQUE CLASSIQUE

Nous avons vu que l'aide aux victimes trouve difficilement un cadre intégré : à l'égard des différents secteurs, à l'égard du système pénal et à l'égard des aides orientées vers l'auteur. La prestation de services aux victimes est dans une large mesure segmentée et est toujours principalement formée par une pensée professionnelle et traditionnelle. L'approche juridique, en plein développement, apparaît elle aussi problématique au regard des besoins réels des victimes. Tant l'approche d'aide que l'approche juridique ont comme point commun qu'elles procèdent toutes deux dans une optique individualisante. Elles signifient en ce sens une poursuite de la logique classique du droit pénal, à tout le moins telles qu'elles émergent dans la pratique. Ces interventions ne partent pas du problème sociétal concret que, par définition, le délit incarne, mais plutôt de certaines pré-interprétations et de conséquences secondaires (dans ce cas pour la victime) qu'il génère. L'infraction comme événement, sa signification sociale, la recherche d'une réponse fondamentale et la fonction du droit ne sont pas prises en considération dans la prise en charge des victimes.

Divers auteurs ont indiqué comment vivait, dans la ligne de l'individualisation de la victime, l'image idéal-typique de la victime innocente et vulnérable avec, en contre-point, une image idéal-typique de l'auteur (Christie, 1986). L'utilisation et le maintien de cette image uniforme et sélective exclut des catégories non individualisables de victimes de l'offre des services divers d'aide aux victimes (comme les communautés locales, les écoles, les sociétés, les organismes publics...). Dans la perception dominante, apparaît en outre une dichotomie entre la victime qui a droit à l'aide et celle qui n'y a pas droit. Avec ceci, le continuum de l'expérience du crime est à nouveau méconnu, elle qui fait apparaître les possibilités d'échange entre

¹³⁴ X, *Evaluatie van het Samenwerkingsakkoord van 27 april 1998 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg. Evaluatie door de centra voor slachtofferhulp* (onuitg.), Antwerpen, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, 2002.

¹³⁵ *Ibid.* ; Devroey, 1998-1999 ; Neven, 2001-2002.

les positions d'auteur et de victime. Le fait d'être victime doit être placé effectivement dans un contexte de vie et de société plus large.

Savoir si la prévention de la criminalité doit également s'inscrire dans cette logique classique, individualisante et principalement verticale, reste une question. Si on considère la prévention et la sécurité comme des services à fournir, il n'y a sans doute aucun problème. Toutefois, il semble clair que l'attention croissante portée à la victime, ce qui se traduit en droits ou en services, peut avoir un effet pervers sur une approche de la prévention orientée aujourd'hui principalement vers la communauté. D'où la nécessité de développer un concept de prise en compte des victimes qui fasse intégralement partie d'une conception juridique et d'un modèle de prévention et de sécurité.

RÉFÉRENCES

- AERTSEN, I. (2002), "De ontwikkeling van een slachtoffergerichte aanpak in het forensich welzijnswerk", in BOUVERNE-DE BIE, M., KLOECK, K., MEYVIS, W., ROOSE, R. en VANACKER, J. (eds.), *Handboek Forensisch Welzijnswerk*, Gent, Academia Press, 481-504.
- AERTSEN, I., CHRISTIAENSEN, S., HOUGARDY, L., MARTIN, D. (2002), *Vademecum politie slachtofferbejegening* (tweede herwerkte uitgave), Gent, Academia Press.
- AERTSEN, I., DEVRAEMER, K. (1993), *Geestelijke gezondheidszorg en slachtoffers van crimineel geweld. Eindrapport over een actiegericht onderzoek in samenwerking met vijf Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg*, inédit, Leuven, KULeuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid.
- BOUTELLIER, H. (1993), *Solidariteit en slachtofferschap. De morele betekenis van criminaliteit in een postmoderne cultuur*, Nijmegen, SUN.
- BRIENEN, M.E.I., HOEGEN, E.H. (2000), *Victims of Crime in 22 European Criminal Justice Systems. The implementation of Recommendation (85)11 of the Council of Europe on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure*, Nijmegen, WLP.
- CHRISTIE, N. (1986), 'The Ideal Victim', in FATTAH, E. (ed.), *From Crime Policy to Victim Policy. Reorienting the Justice System*, London, Macmillan, 17-30.
- CRAWFORD, A. (1997), *The Local Governance of Crime : Appeals to Community and Partnerships*, Oxford, Clarendon Press.
- DEVROEY, K. (1998-1999), *Lokaal overleg inzake slachtofferbeleid. De arrondissementale raden voor het slachtofferbeleid*, inédit, eindverhandeling lic. criminologische wetenschappen, Leuven, KULeuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid.
- FATTAH, E. (1999), 'Victims' Rights : Past, Present and Future. A Global View', in X., *Victims' Rights Future Directions. Conference Papers*, Sidney, Sidney City Mission Victims Support Service, 3-19.
- GROENHUIJSEN, M. (1999), *Trends in Victimology in Europe with special Reference to the European Forum for Victim Services*, inédit, Kyoto.
- HUTSEBAUT, F. (2002), 'Politie slachtofferbejegening in het kader van de nieuwe politiestructuur', in DUHAUT, G., PONSAERS, P., PYL, G., VAN DE SOMPEL, R. (eds.), *Voor verder onderzoek ... Essays over de politie en haar rol in onze samenleving*, Brussel, Politeia, 375-396.
- JAREBORG, N. (1995), 'What kind of criminal law do we want?', in SNARE A. (ed.), *Beware of Punishment. On the Utility and Futurity of Criminal Law*, Oslo, Pax Forlag/The Scandinavian Research Council for Criminology, 17-36.
- LAGRANGE, H., MONGIN, O., SALAS, D. (1998), 'Vers une dépacification des mœurs ?', *Esprit*, Décembre, 6-11.
- NATIONAAL FORUM VOOR SLACHTOFFERBELEID (1998), *Handvest 'De rechten van het slachtoffer van een misdrijf'. Gids voor politiediensten, magistraten, advocaten, hulpverleners*, Brussel, Ministerie van Justitie.
- NEVEN, E. (2001-2002), *Politie slachtofferbejegening vanuit het perspectief van de politieambtenaar*, inédit, eindverhandeling lic. criminologische wetenschappen, Leuven, KULeuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid.
- PETERS, T., AERTSEN, I. (2000), 'Towards 'restorative justice' : Victimization, victim support and trends in criminal justice', in X., *Crime and Criminal Justice in Europe*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 35-46.
- SHAPLAND, J. (2000), 'Victims and Criminal Justice : Creating Responsible Criminal Justice Agencies', in CRAWFORD, A., GOODEY, J. (eds.), *Integrating a Victim Perspective within Criminal Justice*, Aldershot, Ashgate, 147-164.
- SNEIDERS, E., VAN EYNDE, N., VANDEWALLE, A., VAN AUDENHOVE, P. (s.d.), *Slachtofferonthaal bij parketten en rechtbanken. Jaarrapport 1997 & 1998*, Hof van Beroep Antwerpen, Brussel, Gent.
- VAN DIJK, J. (1988), 'Ideological trends within the victims movement : an international perspective', in MAGUIRE, M., POINTING, J. (eds.), *Victims of crime : a new deal?*, Milton Keynes, Open University Press, 115-126.

CONCLUSIONS

par

YVES CARTUYVELS

Professeur

Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles

Évaluer les politiques de prévention et de sécurité développées sous le gouvernement arc-en-ciel n'est pas simple. Deux éléments attestent de la difficulté. D'une part, comme le souligne Peter Colle dans cet ouvrage, les programmes de recherche évaluative font très largement défaut et on manque de données empiriques. Sur ce plan, le contraste est saisissant avec la période antérieure des années 1990 au cours de laquelle le développement des politiques de prévention et de sécurité a été largement accompagné de recherches évaluatives internes et externes. On ne peut que s'interroger sur la volonté des ministres libéraux de la Justice et de l'Intérieur de ne pas soumettre à évaluation externe les politiques mises en place. D'autre part, la multiplication des divers niveaux d'impulsion des politiques de prévention – fédéral, régional et communautaire –, l'enchevêtrement et le partage flou des compétences entre niveaux de pouvoir, voire encore l'autonomie relative laissée aux communes dans le cadre de l'implémentation de politiques décidées ailleurs, ne rendent pas facile l'évaluation de l'impact d'une politique déterminée.

À partir des différentes contributions de cet ouvrage, on peut néanmoins repérer quelques grandes tendances de l'évolution des politiques de prévention et de sécurité ces dernières années en Belgique (I), et constater la récurrence de certaines questions qui font figure de « nœuds problématiques » autour desquels se joue l'avenir de la prévention (II). On soulignera ici que la plupart des contributions présentées sont le fruit de chercheurs actifs depuis de nombreuses années tant en Flandre, qu'à Bruxelles ou en Wallonie, sur des terrains (police, aide à la jeunesse, travail de rue, usage de drogues, politiques d'aide aux victimes) où la prévention et l'insécurité sont des priorités croissantes. Le croisement de ces regards divers, tant sur le plan géographique que quant à leur objet d'entrée, permet sans doute de donner une certaine légitimité aux constats qui résultent de leur mise en perspective.

I. LA PRÉVENTION « ARC-EN-CIEL » : ENTRE CONTINUITÉ ET INFLEXIONS NÉO-LIBÉRALES

La politique de prévention menée sous le gouvernement arc-en-ciel ne semble pas avoir été marquée par une rupture fondamentale avec la politique développée antérieurement sous les gouvernements sociaux-chrétiens-socialistes. Si l'on repère différents éléments de continuité, tant au niveau des discours que des pratiques, d'autres éléments soulignent le renforcement d'une approche pénalisante et managériale qui porte par contre clairement la marque néo-libérale.

1. La continuité : des concepts d'insécurité et de prévention « flous » au service d'un projet de prévention consensuel et intégré

Une politique naît rarement du néant. Elle s'inscrit généralement dans un cadre plus ancien qui en préfigure les orientations. La politique de l'Arc-en-ciel en matière de prévention et de sécurité traduit bien ce processus de continuité avec le passé, dont on retiendra ici quatre indicateurs significatifs.

A. Le *souci d'intégration* de l'action préventive, incarné par l'idée d'une « chaîne intégrée de sécurité », est un premier élément. Avec d'autres termes, et en y ajoutant pour l'essentiel deux échelons, (« proactif » et « suivi » ou « suivi de soins »), on retrouve un modèle de prévention « globale et intégrée » imaginé au début des années 1990. Jouant à la fois sur l'intégration verticale de la chaîne pénale et sur la coopération horizontale avec des acteurs issus d'autres champs, l'idéal de la prévention globale et intégrée table sur une idéologie du « consensus » entre intervenants issus de mondes divers et envisage un « mixte » de solutions policières, situationnelles et sociales en matière de prévention. S'il a aujourd'hui en partie renoncé aux utopies de l'intégration parfaite – c'est ainsi qu'on peut en tous cas interpréter le retrait du volet « prévention policière » des actuels contrats de sécurité et de prévention –, ce modèle soulève néanmoins toujours des problèmes identiques, dont l'importance semble parfois croissante : on pense aux difficultés du maintien de politiques de prévention à caractère social ou général dans un contexte où l'individualisme croissant, les diverses formes du repli sur soi et le recul des idéaux de solidarité sociale entachent le soutien populaire à ce type de politique ; **au glissement progressif des politiques de prévention générale vers des politiques de prévention spécialisées ou spécifiques nécessairement orientées vers un objectif sécuritaire ; à la pression qui monte sur les intervenants de terrain pour l'obtention de résultats rapides et visibles, fussent-ils temporaires et évanescents ; à la surdétermination pénale qui pèse sur l'ensemble de la « chaîne intégrale de sécurité », ce qui entraîne une colonisation croissante de divers partenaires extérieurs (issus des mondes de l'enseignement, du travail social, de la santé et pourquoi pas, bientôt, de la culture) par une logique de sécurité qui tend, dans un nombre croissant de domaines, à s'ériger en instance privilégiée de légitimation de l'action.**

B. L'existence d'un jeu étrange entre *discours politiques sur l'insécurité, projets concrets proposés au niveau fédéral et pratiques de terrain* est un deuxième élément. Le caractère flou et flexible des concepts d'insécurité et de prévention autorise un curieux ballet entre déclarations de principes généraux et projets plus spécifiques, discours et pratiques. Quand il s'agit d'envisager la question de l'insécurité, le Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire (mai 2000) prend soin d'adopter une perspective large du sentiment d'insécurité, dont il souligne les différentes sources et les multiples dimensions, sans le réduire à la seule question de la délinquance. Le concept de « sécurité intégrale », repris par ce Plan fédéral de sécurité, est exemplaire à cet égard. Néanmoins, cette position « généreuse » s'infléchit immédiatement dès lors qu'il s'agit d'envisager des projets concrets pour donner corps à une politique de lutte contre l'insécurité. Essentiellement

centrée sur la lutte contre la délinquance, cette politique traduit *de facto* une **perspective nettement plus étroite de l'insécurité, ramenée à la peur du crime et de la déviance**. De la mise en place d'une « politique de sécurité intégrale », qui englobe l'ensemble des éléments et des risques sociaux porteurs d'insécurité tant pour les uns que pour les autres, on passe rapidement à l'adoption d'une « politique pénale intégrée de sécurité » débouchant sur une « chaîne (pénale) intégrée de sécurité ». Ce glissement, déjà régulièrement dénoncé à propos de la politique de sécurité des années 1990, est à nouveau perceptible aujourd'hui. À cet égard, l'apparition en 1999 d'une « politique de la ville » qu'on peut associer à une lecture « sociale-démocrate » du problème (voir les contributions de Patrick Hebberecht) et dont les lignes de force seront intégrées au Plan fédéral de sécurité, ne doit pas faire illusion. Les problèmes de la ville, d'abord définis eux aussi dans une perspective large, sont à leur tour rapidement lus à travers le prisme dominant de la question de l'insécurité-délinquance, « enjeu principal de toute politique urbaine », des « incivilités » et autres « nuisances ».

Par contre, les pratiques de terrain ne collent pas nécessairement à la perspective sécuritaire des projets, réintroduisant parfois un jeu qui semblait cadencé par les mandataires fédéraux. Comment se débrouillent les acteurs du secteur non pénal face au carcan sécuritaire dans lequel on leur demande de s'inscrire ? Existe-t-il encore des espaces pour penser, au niveau local ou sectoriel, des projets de prévention à connotation sociale, émancipatoire ou de soins, dénués de perspective sécuritaire ? Les réponses sont sans doute ici plus diversifiées que ne le donneraient à penser les directives impulsées d'en haut. Les « bricolages » au niveau local sont d'abord fonction des sensibilités d'un monde politique communal qui semble jouir d'un espace d'initiative plus important qu'avant (voir la contribution de Peter Colle). Mais les rapports de forces entre partenaires au niveau local, les contraintes budgétaires et le souci de politique-spectacle sont également des facteurs déterminants : à l'inverse de la sécurité, le social n'est pas un « produit » qui se vend bien. L'investissement dans le social n'est pas politiquement rentable à court terme et il devient plus difficile à défendre dans des sociétés de sécurité où les principes de solidarité et de dette sociales constituent de moins en moins les fondements du lien social. Si donc – c'est, semble-t-il, un constat largement partagé par les chercheurs – il reste des « niches » pour une approche sociale des problèmes, pour une « prévention radicale » ou « offensive » (selon les termes employés par Nicole Vettenburg), l'espace pour de telles politiques se réduit. Les travailleurs en sont ici souvent réduits à « ruser » avec les cadres plus sécuritaires qui leur sont imposés et, parfois, ils n'y réussissent pas trop mal. Après tout, comme le souligne Abraham Franssen, rien ne ressemble plus au travail d'un travailleur de rue inscrit dans un dispositif « sécuritaire » que le travail d'un autre travailleur de rue inscrit dans un cadre concurrent... La question reste cependant de savoir si l'inscription sécuritaire du premier ne traduit pas en fin de compte, et à petites touches, une inflexion générale (rapidité et visibilité de l'action, efficacité à court terme, logique dominante de contrôle et d'occupation, etc.) qui pèse en définitive sur les deux...

C. Le modèle d'une politique de prévention et de sécurité intégrée repose sur le postulat d'un **consensus régnant entre acteurs issus de champs différents, tant sur la définition du problème à traiter (l'insécurité et ses causes) que sur l'identité des intérêts et la continuité des diverses stratégies à mettre en oeuvre pour le traiter**. Derrière l'idéal d'une « politique intégrée » ou d'une « chaîne de sécurité », se dessine l'image d'un monde lisse aux valeurs partagées par les gens raisonnables, un monde où les « bons citoyens » s'associent pour lutter ensemble pour un même « bien » global ou intégral dont les contours deviennent « évidents », voire indiscutables. Dans une telle perspective consensuelle, toute remise en question de la rhétorique officielle est rapidement étouffée et le processus de disqualification des voix dissonantes s'accroît à mesure que le consensus s'étend à un nombre plus important et diversifié d'acteurs. Cette logique du consensus est éminemment problématique à trois points de vue au moins.

a. Dans la pratique des acteurs de terrain, le consensus ne se vérifie pas. De nombreux policiers ne se retrouvent pas dans cette logique, au même titre que divers acteurs de la prévention. Les uns et les autres sont rapidement soucieux de remettre de l'écart entre leurs grilles de lecture respectives, leurs rôles et leurs fonctions. Ils ne sont pas rares, parmi les travailleurs sociaux, à préférer le principe d'une « coopération conflictuelle » plus lisible pour les usagers à un « consensus mou » source de méfiance et confusion. Quant aux policiers, la notion de prévention – comme d'ailleurs celle de police de proximité – **ne force pas nécessairement l'enthousiasme**, le type de missions que ces notions recouvrent n'étant toujours pas perçu comme la part « noble » du travail policier.

b. Le consensus déformalise l'espace de la décision et laisse régulièrement un espace au déploiement de rapports de forces. Ce mode d'action contraint souvent les intervenants institutionnellement moins forts et structurés à entrer dans le jeu des acteurs mieux organisés ou plus puissants. En matière de sécurité, souligne Peter Goris, cela peut se traduire par une criminalisation des politiques sociales, amenées à se préoccuper moins de justice sociale que de sécurité, par l'exclusion du débat sur l'insécurité d'une partie marginalisée de la population en défaut de porte-voix, **par la réduction au silence de « groupes à risques » perçus uniquement comme menaçants à contrôler** (et non plus aussi comme menacés dont il s'agit d'entendre le point de vue). Autrement dit, la logique du consensus pose problème sur le plan éthique et politique. Elle tend à évacuer la légitimité d'un débat public sur les thèmes de justice sociale et d'insécurité ; elle cherche à éliminer la confrontation de points de vue différents sur des questions de société et finit par exclure ceux qui ne se rallient pas au point de vue dominant.

c. La logique du consensus permet rapidement d'abandonner le débat sur les finalités de l'action pour se centrer sur les seules modalités de l'intervention. Comme le remarque Dan Kaminski, « **dès lors que l'on se conçoit consensuellement comme partie intégrée d'une politique intégrale, la question des objectifs de l'action est reportée à ce niveau supérieur de l'intégration et la prévention de la délinquance n'a plus à se justifier autrement que par la tautologie** ». En régime consensuel, la dépolitisation de l'action – le silence sur ses visées éthiques, politiques et sociales – devient vite une sorte d'« évidence » et les questions à débattre sont ramenées au rang de problèmes purement « techniques » de gestion ou de management. La définition du problème, les raisons du choix d'une politique particulière (le « pourquoi ») et la légitimité des dispositifs élus (« au nom de quoi ») étant considérés comme réglés, les questions qui se posent ne peuvent être que de l'ordre du « comment ». Et comme ces questions ne sont, somme toute, qu'affaire de technique, on comprend mal, en

régime consensuel, que certains veulent débattre, ralentir une action « efficace » ou « efficiente » qui a tous les traits de la neutralité¹³⁶.

D. L'accent mis sur la responsabilité individuelle, au détriment de la responsabilité collective incarnée par l'État, est un quatrième élément. Ceci se vérifie tant à l'égard du consommateur de sécurité – le citoyen appelé, dans une perspective de prévention situationnelle, à prendre en main sa propre sécurité et à se protéger contre les risques – qu'à l'égard des déviants. Ceux-ci sont considérés comme êtres désincarnés, libres et rationnels, appelés à assumer pleinement la responsabilité de leur trajectoire et de leurs actes (voir la contribution d'Isabelle Poulet). Sur ce plan, le retour à une vision libérale de l'individu, libéré de tout déterminisme psychologique et social, succède à une vision de l'homme comme « être social », fonction de son histoire et de ses (non-)appartenances sociales.

2. Les inflexions néo-libérales de la politique de prévention arc-en-ciel

La politique de prévention « arc-en-ciel » respecte ces grandes tendances déjà présentes dans les politiques de prévention et de lutte contre l'insécurité des années 1990 (Cartuyvels, 1996, a et b). Existe-t-il maintenant des éléments qui traduisent la spécificité d'une politique « arc-en-ciel » désormais menée par des « régisseurs » libéraux, absents des derniers gouvernements précédents ? Peut-on, comme le suggère P. Hebberecht, repérer des traits qui viendraient souligner l'évolution d'un modèle de prévention « social-démocrate » vers un modèle « néo-libéral » marqué par l'apport des partis de droite, et principalement du VLD ? Pour l'essentiel, on retiendra ici quelques éléments qui alimentent cette hypothèse.

A. Le concept de « chaîne de sécurité intégrale », à laquelle l'ensemble des intervenants actifs dans la vie sociale sont appelés à participer (citoyens, enseignement, secteurs de l'aide et des soins, etc.), officialise le principe d'une *logique d'intervention en réseau* qui s'impose à un nombre toujours plus important d'acteurs. Cette *inter-agency approach*, surdéterminée par le regard pénal, s'inscrit dans le passage d'un « État de bien-être » à un « État de sécurité » (Het V-Plan, 1999, 20), dans lequel les actions à caractère purement social ou émancipateur sans objectifs sécuritaires deviennent toujours plus difficiles à légitimer. Le déploiement du partenariat préventif, outre qu'il accentue un processus d'agglomération pénale qui en accroît la légitimation, déplace sur de nouveaux champs les problèmes de coopération entre acteurs traditionnels de la chaîne pénale et intervenants issus d'autres secteurs. Les questions de l'autonomie et des finalités de l'action, des modes de coopération et de la clarification des fonctions, de la transmission ou de la rétention de l'information, se posent désormais à un nombre croissant d'intervenants éducatifs, sanitaires et sociaux, soumis à une pression croissante des appareils de la justice pénale désireux d'en faire des partenaires privilégiés de contrôle social. Le débat naissant chez les travailleurs du secteur médico-psycho-social, dans le monde francophone en tous cas, autour des modifications au régime du secret professionnel apportées par la loi du 28 novembre 2000 relative à la protection pénale des mineurs, est à cet égard exemplaire. Il souligne les problèmes d'une évolution que certains assimilent à une « pénalisation du social » (Mary, 1997), d'autres à une « criminalisation des politiques sociales » (Crawford, 2001).

B. Ce déploiement horizontal de la chaîne pénale va de pair avec un *durcissement des discours et des politiques à l'égard de certains « groupes à risques »*. On pense ici aux mineurs (Everberg) ; aux réfugiés et à ceux qui les défendent dont le combat politique est, au même titre que celui des « altermondialistes », criminalisé ; aux citoyens d'origine étrangère dont l'appellation d'« allochtone », voir d'« allogène », autorise une lecture culturaliste qui, même porteuse des meilleures intentions, est toujours dangereuse en matière de déviance¹³⁷ ; aux expériences de tolérance zéro, à la création de dispositifs d'intervention spécialisés autour de « bandes urbaines » ou à la multiplication de dispositifs de justice rapide privilégiant le « droit à la sécurité » sur la « sûreté des droits » des justiciables.

C. Le glissement pénal, largement encouragé par le jeu médiatique, est incontestable. Il s'accompagne, et c'est sans doute un élément plus neuf, d'un accent sur la prévention comme « *détection* » et « *suivi* » des groupes à risques et de leurs trajectoires pour mieux les contrôler. Tout comme le succès du concept de « proactivité », la *prevention through early detection* qu'évoque Nicole Vettenburg illustre bien l'idéal de « réduction des risques » propre à nos sociétés de contrôle en quête de sécurité « intégrale ». Ce type de prévention reste extrêmement discutable, tant en termes de stigmatisation et de *self-fulfilling prophecy* que de respect des droits. À l'autre bout de la chaîne, l'idéal de gestion des risques est illustré de manière complémentaire par un souci croissant de « cartographie criminelle » et de « traçabilité » des populations menaçantes ou groupes à risques, parfois pudiquement appelé « suivi de clientèle »¹³⁸.

D. Enfin, l'accent mis sur la logique du management et sur la nécessité d'une privatisation croissante de la gestion de l'insécurité est sans doute une des inflexions majeures induites par une lecture néo-libérale des politiques publiques. *L'idéal du management*, revendiqué par le Plan fédéral de sécurité, se traduit dans la pratique par l'introduction de divers concepts et techniques empruntés au monde de l'entreprise. On peut retenir ici, à l'image de Dan Kaminski, l'évolution d'un langage qui met l'accent sur la productivité (inputs et outputs) et sa qualité (l'idéal du « zéro défaut » qui est bien le soubassement idéologique de la « tolérance zéro »), sur l'efficacité et le consumérisme (les « clients » de la justice pénale considérée

¹³⁶ Les critiques de Lord Robertson, responsable de l'OTAN, à l'égard de la position allemande, française et belge sur l'aide à fournir à la Turquie en cas de guerre contre l'Irak, sont à cet égard exemplaires. Ce dernier déclarait, au début de l'année 2003, ne pas comprendre comment ces trois pays pouvaient faire de l'obstruction pour une question « purement technique ». Le dossier irakien est d'ailleurs à plusieurs égards illustratif des possibles dérives de la logique consensuelle : escamotage du débat sur le fond et les finalités, refus d'entendre le point de vue de l'autre, disqualification de toute voix dissonante, etc.

¹³⁷ La gradation dans les positions des différents partis politiques flamands sur cette question des "allochtones" est à cet égard particulièrement éclairante. Si Agalev veut lever le « tabou » de la délinquance des allochtones, c'est pour favoriser des politiques de discrimination positive et d'intégration. Au VLD, les « minorités ethniques » deviennent un « groupe à risque particulier » et au Vlaams Blok, il n'est, on s'en doute, plus question de discrimination positive mais bien « d'expulsion automatique des étrangers délinquants » (Cartuyvels et Mary, 2001).

¹³⁸ L'expression se retrouve dans le V-Plan du VLD de 1999 qui en appelle au développement d'un système devant permettre, à partir d'une banque de données, de suivre les jeunes auteurs d'infractions (voyez Cartuyvels et Mary, 2001, 17).

comme une « industrie de service »). On peut encore penser aux mécanismes techniques de fixation d'objectifs et d'évaluation, aux politiques pénales définies en termes de gestion des flux, à l'introduction d'un principe d'*accountability* ou au souci d'adaptabilité et d'innovation permanente.

En soi, l'introduction d'une dose de management dans la gestion de la machine pénale n'est pas nécessairement négative. Pourquoi s'empêcher de penser l'amélioration du fonctionnement d'institutions souvent ankylosées dans des logiques bureaucratiques ? À fortes doses, l'idéologie du management pose cependant question.

On peut d'abord se demander si la logique du management n'est pas, au regard de ses propres idéaux de systématisation, de simplification, d'accélération et de responsabilisation dans la production, adaptée à une structure intra-organisationnelle mais peu compatible avec la complexité de relations inter-organisationnelles. C'est notamment ce que défend Adam Crawford, qui estime que « la théorie du management peut certes s'appliquer à des structures de gestion hiérarchiques mais est très inadaptée à la gestion de réseaux inter-organisationnels horizontaux » (Crawford, 2001, 25). Autrement dit, le management serait singulièrement démuni face aux nœuds relationnels complexes caractéristiques d'une *inter-agency approach*.

Le management, centré sur une logique d'efficacité intra-organisationnelle, risque de perdre de vue l'efficacité globale de l'intervention en regard de critères externes de finalité pourtant essentiels. L'évaluation, par exemple, est souvent liée à des critères d'efficacité interne, établis au départ en fonction des possibilités présumées de l'organisation. Elle porte sur les processus, les performances techniques des acteurs au regard des objectifs (chiffrés) qui leur sont fixés... Mais ce type d'évaluation « endogène » (voir la contribution de Dan Kaminski) permet-il d'évaluer l'impact de la politique menée et des choix opérés sur l'objectif externe poursuivi (par exemple diminuer le sentiment d'insécurité) ? Centrée sur les appareils et leur fonctionnement, l'évaluation managériale est-elle en mesure de remettre en cause des stratégies peut-être performantes sur le plan interne mais sans résultats, voire contre-productifs, d'un point de vue externe ? Qu'évalue-t-on et que n'évalue-t-on pas dans une perspective managériale ? La logique de management, lorsqu'elle se mue en idée fixe, finit par oublier la question du sens de la mission attribuée à l'organisation pour se centrer sur la seule performance de l'appareil. Ainsi, une approche managériale des interactions entre la police et le parquet aboutit, par exemple, à accroître l'autonomie de la police au stade de l'enquête policière pour gagner du temps et décharger le parquet de missions inutiles. Mais elle ne pose pas la question du sens et de la pertinence de la prise en charge de certains petits contentieux par la machine pénale.

Enfin, une forme intégriste de management privilégie les critères d'efficacité et de satisfaction des clients au point d'oublier qu'un service public – non moins que nombre de services privés d'ailleurs – doit également tenir compte d'autres critères tels que, par exemple, la sûreté des droits ou le respect d'un temps communicationnel nécessaire pour donner du sens à l'action.

Quant à la *privatisation des fonctions de sécurité et de prévention*, elle rencontre toujours chez nous certaines résistances. Cette tendance, très affirmée dans la première version du Plan fédéral de sécurité, copie fidèle du « V-Plan » de 1999 du VLD, a été sérieusement atténuée dans la version finale du Plan datant de mai 2000. Cette tendance existe néanmoins, qu'il s'agisse de la marchandisation croissante du produit sécurité, des accords conclus avec le secteur privé en matière de gardiennage et de prévention situationnelle, des projets de coopération avec les commerçants ou encore de la présence de réseaux d'information de quartier en Flandre. On n'oublie pas non plus ici les groupes de surveillance de la police mis en place à Anvers par la Ligue Arabe Européenne. Ces groupes sont, d'une certaine manière, la réponse du berger à la bergère et illustrent par l'absurde les dangers d'une privatisation tous azimuts de la sécurité qui amènerait, dans le cadre d'une société de méfiance généralisée, la surveillance de chacun par son voisin.

II. LES NOEUDS DE LA PRÉVENTION : QUELQUES QUESTIONS POUR L'AVENIR

À ce stade, il n'est sans doute pas sans intérêt de souligner quelques nœuds qui semblent emblématiques des difficultés que rencontrent de manière répétitive les politiques de prévention, associées à la lutte contre l'insécurité.

1. L'importance de la définition du problème à « prévenir » : une question éthique

Une politique de prévention en matière d'insécurité n'est pas neutre. Ses orientations et ses stratégies dépendent fondamentalement de la définition de l'insécurité que l'on prétend combattre. On peut définir l'insécurité dans ses dimensions existentielles multiples, en englobant diverses menaces qui pèsent sur les populations menaçantes (globalisation néo-libérale et individualisme triomphant, exclusion et désaffiliation, délabrement urbain et ségrégation spatiale, immobilisme et blocage identitaires) ou, au contraire, réduire la question de l'insécurité aux problèmes de délinquance dans des « quartiers à risques ». Il est clair que ceci débouche sur un spectre de politiques de prévention fondamentalement différentes.

La première perspective ouvre la porte à des types de prévention « radicale » et « offensive », centrée non seulement sur les personnes mais aussi sur les causes structurelles sources d'inégalités, d'insécurité et de violences. Elle conçoit le déviant comme individu situé, acteur social doté d'un point de vue qu'il s'agit aussi d'écouter et de faire valoir sur la scène publique. Elle privilégie encore une approche conflictuelle, fait le pari de la confrontation des points de vue et de la communication entre les acteurs de la prévention, dans le respect des positions de chacun. Enfin, si elle n'exclut pas une prévention plus ciblée sur des problèmes spécifiques ou leurs auteurs, elle les intègre dans une « chaîne » plus large où l'action sécuritaire est surdéterminée par un idéal de justice sociale. La seconde, privilégiant une définition pénale restreinte de la sécurité, néglige la « prévention générale » et privilégie des dispositifs de prévention spécifiques qui adoptent une visée sécuritaire. Refoulant la question des structures sources de violence sociale et symbolique, elle cible des « groupes à

risques » dont il s'agit de prévenir le passage à l'acte aux divers stades de sa concrétisation. Elle conçoit l'individu « porteur de risques » comme un être rationnel et désincarné dont on peut influencer les calculs de risque ou corriger le comportement par diverses barrières ou menaces. Privilégiant le consensus, elle n'envisage pas d'offrir un espace de discussion à ceux qui défient la norme sociale dominante et cherche à intégrer l'ensemble des intervenants sociaux dans une logique « défensive » unique, surdéterminée par la logique pénale.

Derrière le problème de définition et les politiques qu'il détermine, il y a bien un choix éthique. Celui-ci est fonction d'une vision de l'homme comme être social ou comme individu purement rationnel et d'une conception de la société comme ensemble relié par une dette sociale ou comme simple agglomération de monades isolées. Ce choix éthique consiste aussi à privilégier la discussion et la communication dans l'affrontement d'une situation-problème (ce qui n'exclut pas le recours à la fermeté quand elle s'avère nécessaire) ou une logique de guerre qui refuse la médiation du langage pour régler par la force un conflit quel qu'il soit.

2. Penser le partage des responsabilités

En matière de prévention, le choix éthique engage aussi la manière de concevoir la responsabilité de l'homme et de la société. On peut, à cet égard, envisager deux attitudes « idéal-typiques ». La première, souvent attribuée à l'État social et critiquée aujourd'hui, consiste à dénier toute responsabilité à l'individu et à faire porter au monde social tout le poids des « ratés de socialisation » débouchant sur des parcours chaotiques et non conformes aux standards de la conscience collective. Dans cette perspective, le déviant est victimisé et ramené au rang d'objet d'une injustice sociale. La seconde consiste, à l'inverse, à faire de chaque sujet le seul responsable de son trajet et à dédouaner la société de toute responsabilité à l'égard des trajectoires individuelles et sociales problématiques. Chacun est ici supposé bénéficier d'armes égales au départ et considéré comme responsable de ses réussites comme de ses échecs. Le déviant est vite assimilé à un *loser* qui n'a pas réussi à saisir les chances que la société offre à chacun.

Les deux postures sont éthiquement problématiques. La première, parce qu'elle enferme un individu dans une position de victimisation et que ce n'est sans doute pas la meilleure manière de l'aider à la dépasser. La seconde, parce qu'elle fait l'impasse tant sur l'inégalité réelle des conditions entre humains que sur les rapports de force et de lutte qui président au développement social. Je plaiderais ici en faveur d'un principe de *responsabilité partagée*. Il s'agit, dans cette perspective, de mettre l'accent à la fois sur la responsabilité du monde social dont, sauf à être totalement cynique, on ne peut nier la réalité, et sur une culture de responsabilisation du sujet que ce dernier a lui-même intérêt à mobiliser.

3. La coopération inter-champs, entre intégration consensuelle et autonomie conflictuelle

Depuis la fin des années 1980, le modèle sectoriel, vertical et linéaire d'intervention, propre aux politiques « d'engineering social » caractéristiques de l'État social, a vécu. Il est aujourd'hui remplacé par une approche en réseau qui multiplie les points de rencontre entre acteurs issus de champs divers, pétris de cultures d'intervention et d'idéaux diversifiés, nourris par des objectifs différents et parfois contradictoires. Pour les magistrats, policiers, travailleurs sociaux et intervenants du monde sanitaire, voire scolaire, la question n'est sans doute plus aujourd'hui de savoir s'il faut ou non collaborer mais bien de savoir comment collaborer. Dans un réseau dont l'horizontalité présumée ne supprime pas comme par enchantement rapports de force et logiques de domination, le choix semble osciller entre intégration consensuelle (et risque de désintégration des acteurs les plus faibles), d'une part, et coopération conflictuelle dans le respect de l'autonomie et des priorités de chacun, d'autre part.

Par ailleurs, la logique du réseau ouvre d'autres défis redoutables sur le plan culturel. Plus que jamais se poseront des problèmes de compréhension, de traduction et de communication entre les divers acteurs du réseau. Les capacités à entrer dans le langage (disciplinaire) de l'autre vont devenir déterminantes. Ceci pose – notamment à nous, les universitaires – le problème de la formation et de ses évolutions : en régime de « management », la tendance est aujourd'hui à la technicisation de formations « courtes » et « professionnalisantes », centrées sur une discipline et un type de langage déterminé, alors que dans la vie professionnelle marquée par l'action en réseau, une formation interdisciplinaire ouverte sur d'autres discours devient une nécessité absolue. Ce n'est sans doute pas le moindre, ni le moins important, des paradoxes soulevés par les évolutions repérables dans le champ de la prévention.

REFERENCES

- CARTUYVELS, Y. (1996a), 'Les politiques de prévention socio-pénales en Belgique, métamorphose de l'action étatique ?', in GERARD, Ph., OST, Fr., VAN DE KERCHOVE, M., *Droit négocié, droit imposé ?*, Bruxelles, F U S L, 581-603.
- CARTUYVELS, Y. (1996b), 'Insécurité et prévention en Belgique : les ambiguïtés d'un modèle « global-intégré » entre concertation partenariale et intégration verticale', *Déviante et Société*, vol. 20, n°2, 153-171.
- CARTUYVELS, Y., MARY, Ph., (2001), *Le Plan fédéral de sécurité*, dossiers du CRISP, n°1727-1728.
- CRAWFORD, A. (2001), 'Vers une configuration des pouvoirs ? Le niveau local et les perspectives de la gouvernance', *Déviante et Société*, n°1, 3-31.
- Het V-Plan. Het veiligheidsplan van de VLD*, Antwerpen-Baarn, Houtekiet, 1999.
- MARY, Ph. (dir.) (1997), *Travail d'intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social ?*, Bruxelles, Bruylant.