

# L'implication des organisateurs communautaires dans la gestion de l'insécurité aux Pays-Bas

Evelyne Baillergeau

Volume 19, Number 1, Fall 2006

Les pratiques pour contrer la violence : entre l'intervention, la prévention et la répression

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/014787ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/014787ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (print)

1703-9312 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Baillergeau, E. (2006). L'implication des organisateurs communautaires dans la gestion de l'insécurité aux Pays-Bas. *Nouvelles pratiques sociales*, 19(1), 91–105. <https://doi.org/10.7202/014787ar>

Article abstract

Dutch community organisers are more and more urged to take part in the fight against insecurity in urban settings. This new mission primarily leads them to launch and to implement conflict mediation and criminality prevention programmes at the neighbourhood level. Some of these programmes are compatible with the emancipatory perspective and the territorial perspective of community organisation, some are not. The insecurity theme shows some of the great challenges that the practice of community organisation is facing at the time of deep reforms in welfare policies.

# L'implication des organismes communautaires dans la gestion de l'insécurité aux Pays-Bas

---

Evelyne BAILLERGEAU  
CREMIS

CSSS Jeanne-Mance/Université de Montréal

Aux Pays-Bas, les organismes communautaires sont de plus en plus incités à participer aux dispositifs de lutte contre l'insécurité en milieu urbain. Cette nouvelle mission les conduit principalement à lancer et à mettre en œuvre de nouvelles activités de médiation et de prévention des conflits au niveau des voisinages. Ces nouvelles activités sont parfois compatibles avec les perspectives émancipatrice et territoriale de l'idée d'organisation communautaire, parfois non. Le thème de l'insécurité laisse ainsi entrevoir quelques-uns des grands défis posés aux pratiques d'intervention sociale à l'heure d'importantes transformations dans les politiques sociales modernes.

*Dutch community organisers are more and more urged to take part in the fight against insecurity in urban settings. This new mission primarily leads them to launch and to implement conflict mediation and criminality prevention programmes at the neighbourhood level. Some of these programmes are compatible with the emancipatory perspective and the territorial perspective of community organisation, some are not. The insecurity theme shows some of the great challenges that the practice of community organisation is facing at the time of deep reforms in welfare policies.*

## INTRODUCTION

En Europe, les petits délits et les incivilités reçoivent une grande attention de la part des médias de masse et des pouvoirs publics depuis les années 1990. Au Royaume-Uni, en France, en Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas et dans d'autres pays encore, les violences en milieu urbain attirent particulièrement l'attention, et notamment les violences associées aux jeunes issus des quartiers défavorisés. Pourtant, ces derniers n'ont pas – et de loin – le monopole de la violence. Nombreux sont, en effet, les constats d'actes violents en milieu rural ou autour des grands événements sportifs.

Divers dispositifs d'intervention ont été mis en place par les pouvoirs publics pour favoriser la prévention de la délinquance urbaine. Malgré les évaluations positives de ces mesures et la baisse généralisée de la violence enregistrée au cours des dernières décennies, le sentiment d'insécurité reste fort parmi les Européens dont beaucoup semblent toujours craindre de devenir les victimes d'agression contre leur personne ou leurs biens. Comment agir sur ce sentiment d'insécurité, qu'il soit lié à des menaces réelles ou non ? Cette question se pose désormais à une grande diversité d'acteurs, bien au-delà du monde de la police et de la justice. Depuis quelques années, on trouve parmi eux des intervenants sociaux qui travaillent auprès des résidents des quartiers défavorisés, que ce soient ceux qui ont peur ou ceux qui se trouvent accusés de violence. Que ces intervenants sociaux peuvent-ils faire pour lutter contre le sentiment d'insécurité ? Quel en est l'impact de ce nouveau thème d'intervention sur leurs relations avec leur public ? Au-delà, en quoi ces nouvelles activités modifient-elles le sens de l'action des intervenants sociaux auprès des personnes qui vivent la précarité sociale et économique ? Sont-ils appelés à devenir de simples auxiliaires des forces de l'ordre ?

Pour apporter des éléments de réponse à ces questions, cet article s'appuie principalement sur une recherche consacrée à l'implication des

organisateur communautaire dans la lutte contre l'insécurité aux Pays-Bas (Baillergeau et Duyvendak, 2002 ; Baillergeau, 2002)<sup>1</sup>. Cette implication est récente pour les organisateurs communautaires néerlandais dont l'action portait surtout, depuis les années 1960, sur le développement associatif et le soutien aux résidents des quartiers populaires dans une optique de développement social et d'émancipation des couches sociales les moins favorisées. En quoi lutte contre l'insécurité et émancipation peuvent-elles être compatibles ? Cette recherche en terre néerlandaise a été menée dans une dynamique de dialogue avec d'autres observations sociologiques qui, ailleurs en Europe, étaient nourries de questionnements comparables sur les mutations de l'intervention sociale dans les quartiers populaires (Lenoir, 2002). En mettant en regard les pratiques des organisateurs communautaires néerlandais avec celles de leurs collègues animateurs de quartier et éducateurs de prévention belges et français, on portera au débat quelques dilemmes de l'intervention sociale européenne à l'heure de la progression de l'isolement social en milieu urbain et des angoisses sécuritaires qui n'ont pas faibli depuis les événements du 11 septembre 2001 à New York.

## **L'ÉMERGENCE DU THÈME DE L'INSÉCURITÉ DANS LE CHAMP DES ORGANISATEURS COMMUNAUTAIRES**

Pendant longtemps, la société néerlandaise ne s'est pas préoccupée de l'insécurité en ville, mais les choses ont sensiblement évolué autour de 1980. À cette époque de crise économique, comme dans bien d'autres pays d'Europe occidentale, la « petite délinquance » est devenue une question de première importance pour les pouvoirs publics (Mucchielli et Robert, 2002). Progressivement, l'opinion publique néerlandaise est devenue moins tolérante, notamment à l'égard des actions à caractère politique à la limite de la légalité de mouvements sociaux tels que celui des squatters. La presse néerlandaise de l'époque présente le vandalisme comme un nouveau fléau (Wietsma, 1986). En 1983, le gouvernement néerlandais fait de la « petite délinquance » un problème à éradiquer au moyen de politiques publiques spécifiques qui engagent non seulement la justice et la police, intervenants classiques de la gestion de la délinquance, mais aussi la société tout entière. Il lance alors un vaste programme d'intervention dans ce sens qui prend le nom de Société et Délinquance. Cela n'est pas sans rappeler les recommandations du rapport Bonnemaïson commandé par le premier ministre français l'année

1. Cette recherche est principalement basée sur une abondante recherche documentaire et sur une vingtaine d'entrevues semi-directives réalisées entre 2000 et 2002 auprès d'organisateur communautaire (en poste dans des associations sans but lucratif financées et mandatées par les pouvoirs publics néerlandais pour développer et coordonner des activités d'animation avec les résidents dans le quartier), de leurs partenaires de travail (intervenants professionnels et résidents) et de leurs donneurs d'ordres.

précédente (Bonnemaison, 1982). Dans la définition de la délinquance retenue pour le programme néerlandais<sup>2</sup>, on peut remarquer l'importance accordée à la *perception* des citoyens : un fait délictueux, auparavant toléré, car considéré comme bénin, est désormais rendu répréhensible du fait qu'il survient en même temps que d'autres, et qu'il est de ce fait soupçonné de susciter des sentiments d'insécurité parmi la population. L'innovation majeure de ce programme est qu'il entérine la *prévention* comme axe central de la lutte contre la délinquance (Boutellier et van Stokkom, 1995: 97). Concrètement, le ministère de la Justice crée un fonds destiné à financer une grande diversité d'initiatives en matière de prévention de la délinquance : gardes urbaines, concierges d'immeubles, bureaux d'aide aux victimes, etc. (Willemse, 1995).

Parallèlement, vers la fin des années 1980, les politiques de lutte contre la pauvreté connaissent d'importantes mutations aux Pays-Bas – comme dans bien d'autres pays européens, dont la France. Avec l'émergence du « développement social urbain », ces politiques tendent à être mises en œuvre localement, dans le cadre de dispositifs centrés sur certains quartiers qui comprennent une forte proportion de résidents en situation de grande précarité. Plusieurs thèmes sont abordés de front : emploi, accompagnement scolaire, amélioration de l'habitat, services sociaux, etc. Ces mutations politiques ont d'importantes répercussions pour certains métiers de l'intervention sociale à vocation généraliste : certains se trouvent désormais directement liés aux quartiers peuplés en majorité par des personnes aux prises avec le chômage durable et ses diverses conséquences sociales et économiques pour les familles. C'est le cas des organisateurs communautaires néerlandais, mais aussi de bon nombre d'animateurs français (Poyraz, 2003). Dans les dispositifs de développement social urbain, la lutte contre l'insécurité est au départ un thème parmi d'autres, mais, au cours des années 1990, l'objectif de lutte contre l'insécurité gagne une place de choix dans les politiques sociales urbaines néerlandaises tout comme en Belgique et en France (Rimbert, 2001). Globalement, les politiques de lutte contre la délinquance connaissent un nouveau tournant avec l'instauration d'un lien direct entre délinquance et chômage : l'intégration des jeunes au monde du travail devient le principal objectif de la politique de prévention. Il s'agit alors de lutter contre l'absentéisme scolaire et de promouvoir un encadrement plus efficace de l'éducation et du temps libre des jeunes. Les Pays-Bas n'échappent donc pas à cette

2. « Les comportements passibles de peines qui peuvent être transigées par la police ou être une première infraction pouvant être punie par un juge avec au maximum une amende ou une peine privative de liberté conditionnelle et qui, notamment en raison de leur fréquence, sont perçues comme gênantes par les citoyens et peuvent causer ou favoriser chez eux des sentiments d'insécurité. Cela comprend le vandalisme, le vol de bicyclette, le vol à l'étalage, le cambriolage, les formes mineures de violence en public, la fraude dans les transports publics et la délinquance routière » (LEEUEW *et al.*, 1987: 5, traduction de l'auteur).

vague d'inquiétude que connaît l'Europe à l'heure du chômage durable et massif et des premières réformes néolibérales de l'État social. Le souci de la délinquance et la peur du crime y progressent, comme ailleurs, à la suite des États-Unis (Wacquant, 1999; Mary, 2003). Cette évolution est particulièrement spectaculaire aux Pays-Bas où la tolérance a été une valeur chère aux Néerlandais pendant de nombreux siècles.

L'émergence du thème de la sécurité chez les organisateurs communautaires néerlandais est naturellement liée à cette nouvelle orientation des politiques sociales urbaines, mais pas uniquement. En effet, aux Pays-Bas, les organisateurs communautaires sont des intervenants sociaux qui reçoivent le plus souvent un mandat souple de présence dans les quartiers populaires et de soutien aux initiatives des résidents en faveur de l'épanouissement de la vie sociale. Ils disposent d'une assez grande autonomie dans la définition des questions à aborder avec les résidents. Sur le terrain, certains organisateurs communautaires n'ont pas attendu la politique gouvernementale pour s'intéresser aux questions de sécurité. Quelques mémoires d'étudiants datant de la fin des années 1980 attestent d'un intérêt pour le rôle de l'organisateur communautaire dans la « gestion de l'insécurité ». À quoi tient donc cet intérêt ?

Dans leur travail d'information, de promotion de la participation et de repérage d'interlocuteurs parmi la population résidente, les organisateurs communautaires sont en première ligne pour observer la progression du sentiment d'insécurité dans les quartiers populaires. Dans les entretiens réalisés auprès des organisateurs communautaires qui étaient déjà en poste dans les années 1980, c'est souvent la même analyse qui revient : avec l'essor des proches banlieues des grandes villes, le peuplement des quartiers anciens a beaucoup changé au cours des dernières décennies. Beaucoup des résidents qui ont pu accéder à des logements plus grands en périphérie sont partis et ils ont été remplacés par des ménages qui n'en avaient pas les moyens. Parmi ces nouveaux résidents des quartiers anciens, on trouve beaucoup de ménages issus des migrations de travail, notamment en provenance de Turquie et du Maroc à partir des années 1960, ainsi que des rapatriés du Surinam après l'indépendance de cette ancienne colonie néerlandaise en 1975. Les résidents qui sont restés les ont vus arriver sans toujours savoir comment entrer en contact avec eux ni comment créer de nouveaux liens de voisinage comme ils le faisaient avant et la « cohésion sociale » – pour reprendre un terme en vogue dans les années 1990 – s'est délitée. Les organisateurs communautaires établissent alors un lien entre sentiment d'insécurité et isolement social du fait des mutations du peuplement urbain (chez les personnes âgées notamment). C'est ainsi que le traitement de la peur du crime est entré dans leur travail de promotion du lien social en milieu urbain.

La coopération avec la police de proximité est aussi arrivée assez naturellement dans leurs pratiques quand cela allait dans le sens de la défense de leur public. Par exemple, une discussion avec un patrouilleur au sujet d'un jeune du quartier qui était accusé de quelques bêtises pouvait éventuellement éviter au patrouilleur d'en référer directement à la justice au profit de la recherche d'une solution à l'amiable. Par ailleurs, l'instauration du fonds Société et Délinquance a incité les initiatives citoyennes en faveur de la prévention de la délinquance et s'est révélée utile pour obtenir du financement pour leurs activités de développement associatif dans les quartiers populaires. En effet, si certaines des initiatives enregistrées comme innovantes en matière de prévention de la délinquance émanent spontanément des citoyens, d'autres sont clairement soutenues à un stade très précoce par des organisateurs communautaires.

L'émergence du thème de l'insécurité chez les organisateurs communautaires est donc un phénomène complexe qui est lié, d'une part, à la perception qu'ils ont des attentes de leur public et, d'autre part, aux injonctions venant des pouvoirs publics à partir du moment où les politiques sociales urbaines sont étroitement associées au dispositif transversal de lutte contre l'insécurité.

## **PRATIQUES DES ORGANISATEURS COMMUNAUTAIRES ET INSÉCURITÉ : MÉDIATION ET PRÉVENTION**

Quelles formes de sécurité les organisateurs communautaires contribuent-ils à promouvoir et quels en sont les effets sur leurs pratiques et leur relation à leur public ? Parviennent-ils à allier sécurité et développement social ? Les observations aux Pays-Bas portent sur Rotterdam, deuxième plus grande ville des Pays-Bas, ville portuaire d'envergure internationale et dont les couches ouvrières ont été particulièrement frappées par le chômage depuis la crise économique des années 1980. Rotterdam est aussi un lieu où l'organisation communautaire en tant que forme d'intervention sociale est très développée depuis les années 1960, ce qui permet d'établir des comparaisons dans la durée. De plus, les organisateurs communautaires rotterdamois ont longtemps fait figure d'avant-garde aux Pays-Bas et sont toujours reconnus comme étant dynamiques et inventifs ; on le verra à travers les campagnes Opzoomeren, nées à Rotterdam, mais exportées depuis vers différentes villes néerlandaises. Toutes les pratiques observées pour cette recherche ont reçu des évaluations positives et ont dépassé le stade des expériences pilotes dans plusieurs villes. Tous les organisateurs communautaires interrogés sont employés par des associations privées sans but lucratif et leurs pratiques sont financées par les municipalités par des fonds provenant du gouvernement central. Il peut s'agir de financement de postes, mais aussi de subventions

pour des projets (de plus en plus). Comme dans bien d'autres pays, les organisateurs communautaires néerlandais sont peu nombreux en regard des autres catégories d'intervenants sociaux, mais ce sont bien souvent des acteurs clés de la vie locale.

Pour déterminer les pratiques des organisateurs communautaires à prendre en compte dans l'analyse, on a adopté une définition assez large de la sécurité : on parlera de sécurité soit quand le thème de la sécurité (*veiligheid*) figurait explicitement parmi les objectifs des activités en question, soit quand les policiers faisaient partie des partenaires des organisateurs communautaires. Il est ensuite apparu nécessaire de procéder à une analyse plus précise des diverses dimensions recouvertes par ce terme de sécurité. En effet, la notion d'insécurité à laquelle elle vise à répondre mélange généralement des craintes liées à des actes dangereux pour l'intégrité physique et matérielle des personnes (violence) et des craintes liées à des comportements illégaux (ou à la limite de la légalité) et/ou perçus comme irrespectueux pour les voisins ou même la société en général (graffiti, vandalisme, vacarme, etc.). Ces comportements peuvent en effet être « gênants » pour l'entourage, mais rarement dangereux pour l'intégrité physique et matérielle des personnes. On observe cependant des craintes que ces comportements dégénèrent et deviennent violents.

L'intervention des organisateurs communautaires repose plutôt sur ce second aspect – subjectif – de l'insécurité. Dans l'ensemble, les pratiques observées sont liées à ce qu'on appelle aux Pays-Bas la « gestion de quartier » (*wijkbeheer*) et qui regroupe une grande variété d'activités collectives en vue de rendre un quartier donné plus « vivable » pour ses résidents et ses autres usagers. Le terme vivable regroupe des préoccupations de l'ordre de la propreté, de l'embellissement, de l'animation, mais aussi de la sécurité. Le traitement de ces problèmes se situe donc à la limite entre le « propre » et le « sûr », comme on peut le voir à travers les dispositifs locaux du même type dans certaines villes allemandes telles que Stuttgart. D'une manière plus générale, ces activités s'inspirent directement ou indirectement de la théorie dite de la vitre brisée (Kelling et Wilson, 1982) selon laquelle quand un acte de vandalisme n'est pas suivi de réaction (remplacement de la vitre), il y a un risque de dégradation générale du quartier. Pour éviter cela, les promoteurs de cette théorie préconisent la restauration du contrôle social dans ces quartiers et la « tolérance zéro » à l'égard du vandalisme et autres « incivilités ».

Concrètement, les actions menées par les organisateurs communautaires néerlandais dans la lutte contre l'insécurité sont très diverses, mais elles se rassemblent autour d'une même préoccupation : faire reculer le sentiment d'insécurité vécu par les résidents des quartiers populaires. Ils

travaillent aussi sur le décalage entre la délinquance réelle et la perception du public qui est parfois disproportionnée par rapport aux menaces. En cela, on peut d'emblée remarquer une certaine distance entre l'intervention des organisateurs communautaires et la ligne répressive parfois mise en avant dans la présentation des dispositifs de lutte contre les violences urbaines. Pour certains organisateurs communautaires, les activités observées constituent l'essentiel de leur travail tandis que, pour d'autres, elles s'inscrivent dans un emploi du temps complexe où s'entremêlent des activités très diverses. Dans l'ensemble, les activités observées visent soit à la médiation, soit à l'animation à des fins de prévention.

Certains organisateurs communautaires pratiquent en effet la médiation des conflits de voisinage dans les quartiers où ils travaillent. Il s'agit alors pour eux d'identifier et de former des médiateurs bénévoles afin que ces derniers aident plaignants et gêneurs présumés à établir des compromis de coexistence pacifique. Tel est notamment l'objet du dispositif *buurtbemiddeling*, lancé par le ministère de la Justice pour faire suite à l'initiative de quelques villes pilotes, elles-mêmes inspirées par des voyages d'études à San Fransisco à la découverte du *Alternative Dispute Resolution* pratiqué depuis 1977 (Peper *et al.*, 1999). À Rotterdam, le travail des organisateurs communautaires consiste à repérer des médiateurs potentiels parmi les résidents dans les quartiers où surviennent les conflits. Ils procèdent pour cela de plusieurs manières : en distribuant des dépliants (à la maison de quartier, à l'antenne de mairie décentralisée, au bureau de poste ou de police, etc.) en vue d'inviter les résidents à déclarer spontanément leur candidature, en les sollicitant lors de fêtes d'école ou de quartier ou lors d'autres manifestations publiques dans le quartier, ou par l'intermédiaire de personnes d'influence comme les leaders d'associations ou de regroupements plus ou moins formalisés. Ils doivent ensuite organiser la formation de ces médiateurs, puis construire une équipe de médiateurs capable de prendre en charge la suite des opérations : prendre contact avec les plaignants pour entendre leur version des faits reprochés, puis rencontrer les gêneurs présumés pour entendre leur version et tenter de trouver un accord à l'amiable, au besoin en organisant une entrevue de médiation. Au cours de cette dernière phase, l'organisateur communautaire est censé n'être qu'un référent en cas de problème ingérable par les médiateurs eux-mêmes. Dans un tel cadre, la police peut devenir un partenaire important quand elle transmet aux organisateurs communautaires les plaintes reçues qui ne relèvent pas de la justice. Mais il arrive aussi que le dispositif de médiation fonctionne sans aucun lien avec la police quand il est suffisamment implanté dans le quartier pour que les plaignants s'adressent directement aux organisateurs communautaires.

En dehors de ce type de médiation, certains organisateurs communautaires sont affectés auprès d'un quartier confronté à un problème identifié ou à la demande de groupes de résidents ayant manifesté des inquiétudes précises. Par exemple, il peut s'agir de la présence dans l'espace public de leur quartier d'usagers de drogues illicites perçus comme « nuisibles » par la population résidente, en raison de menaces, de bruit, de la présence de seringues usagées dans les aires de jeux réservées aux enfants, etc. Parfois, c'est leur simple présence qui est la source d'une plainte. L'organisateur communautaire peut alors être appelé à établir des contacts avec la population résidente afin de rechercher avec elle une solution au problème en coopération avec les gêneurs présumés.

Dans certains cas, l'organisateur communautaire met en place la médiation dans un cadre plus ou moins informel, depuis une maison de quartier par exemple, comme celle du quartier Cool à Rotterdam. Il utilise pour cela son ancrage et ses nombreux contacts parmi la population résidente, à la fois du côté des plaignants et des gêneurs présumés. Dans d'autres cas, l'organisateur communautaire est appelé à coopérer avec un patrouilleur pour trouver une solution. Il en va notamment ainsi dans le programme *Lokale Ondersteuningsteam* (équipes locales de soutien), lancé par les pouvoirs publics néerlandais en 1995 dans quelques villes, dont Rotterdam, en vue de promouvoir le *community policing*. Les organisateurs communautaires et les patrouilleurs impliqués dans ce programme (sur une base volontaire) sont appelés à se rencontrer régulièrement afin d'échanger des informations sur leurs contacts dans les quartiers et sur l'évolution des problèmes. Dans ce cas, les organisateurs communautaires doivent organiser la médiation par eux-mêmes sans s'appuyer sur des procédés prédéterminés, sur la base de contacts établis ou à établir dans le quartier.

Un autre domaine d'intervention des organisateurs communautaires dans le champ de la lutte contre l'insécurité—et probablement le plus répandu—se situe au plan de la prévention des conflits. Il s'agit alors pour ces intervenants d'offrir aux résidents d'un quartier des occasions de rencontre pour créer entre eux un climat de communication et de confiance sans lequel pourraient naître des conflits qui seraient difficilement gérables par les protagonistes. C'est notamment le cas de projets menés dans les campagnes *Opzoomeren* à Rotterdam, dont l'ambition proclamée est de renforcer la « cohésion sociale », en organisant avec les résidents des fêtes de quartier ou en leur lançant des défis ludiques ponctuels. Au départ, les campagnes portaient essentiellement sur l'amélioration et l'embellissement du cadre de vie, en apportant un soutien technique et financier aux initiatives des résidents qui souhaitaient, par exemple, installer des bacs à fleurs dans leur rue ou renforcer l'éclairage public en certains lieux. Mais, depuis quelques

années, les initiateurs de ces projets estiment que de telles activités peuvent aussi contribuer à favoriser l'impression de sécurité à travers le renforcement de la confiance mutuelle (Duyvendak et Van der Graaf, 2001 : 23). De plus, des activités festives organisées dans ce cadre sont parfois l'occasion, pour les organisateurs communautaires, d'établir des contacts avec la population résidente, de repérer des problèmes locaux ou encore de recruter des médiateurs bénévoles.

Concrètement, en matière de lutte contre l'insécurité, ces campagnes contribuent surtout, à un stade très précoce, à la prévention des conflits de voisinage et à travailler sur le *sentiment* d'insécurité, surtout quand celui-ci ne correspond pas à des menaces réelles. On peut même noter une évolution dans ce sens depuis les quelque quinze années d'existence des campagnes Opzoomeren : au début, il s'agissait plus de lutter contre les effets du vandalisme et de prévenir celui-ci en incitant les résidents à réaliser eux-mêmes les travaux d'aménagement, de réparation et d'embellissement des espaces publics de quartier et en théâtralisant quelque peu leur action à travers l'organisation d'une fête sur les lieux mêmes des réalisations. Aujourd'hui, cette dimension est moins forte dans les défis lancés qui sont plus étroitement centrés sur le renforcement des contacts entre voisins. Le travail sur l'image des uns pour les autres est désormais un élément central du projet en vue de favoriser un climat de sécurité dans les quartiers. Par ailleurs, le partenariat avec la police semble limité à l'implication ponctuelle des patrouilleurs qui figurent déjà dans le réseau des personnes connues au niveau du quartier et susceptibles de coopérer avec d'autres acteurs à ce niveau. Il s'agit en général de ces patrouilleurs implantés depuis longtemps qui ont développé de nombreux liens avec la population résidente. Les contacts avec la hiérarchie policière se limitent à un accord de principe et à la communication des dates des grands événements de rue nécessitant une présence accrue des forces de l'ordre.

Le rôle des organisateurs communautaires dans un tel projet consiste pour l'essentiel en activités d'animation et de soutien des initiatives des résidents. C'est une tâche relativement simple dans les quartiers où la cohésion sociale n'a pas été trop entamée au cours des dernières années et dans les cas où les campagnes sont devenues un rendez-vous régulier. Dans d'autres cas, l'animation des campagnes Opzoomeren implique un investissement énorme, quand il n'y a pas ou peu d'initiatives spontanées de la part des résidents – notamment là où la cohésion sociale est précaire – ou quand les initiatives comportent des difficultés particulières pour les résidents, par exemple quand des personnes qui maîtrisent mal la langue néerlandaise sont appelées à participer au côté d'autres qui la maîtrisent mieux.

## LA PACIFICATION : ENTRE ÉMANCIPATION ET NEUTRALISATION

Quels sont les changements induits par l'émergence du thème de l'insécurité dans l'horizon d'action des organisateurs communautaires néerlandais ? Force est de constater que ces changements ne sont pas faciles à évaluer. Une première raison en est que leur investissement dans ce domaine s'est fait très progressivement, sur la base de questions auxquelles ils se heurtaient souvent eux-mêmes dans la pratique. De plus, la question de la sécurité telle qu'ils la traitent est souvent reformulée en fonction de leurs propres priorités d'action, par exemple renforcer la cohésion sociale dans le quartier ou le rendre agréable pour tous. Par ailleurs, il est important de distinguer les mutations qui relèvent de l'invasion du champ de l'intervention sociale par les thèmes sécuritaires des mutations qui relèvent de l'émergence des nouvelles politiques sociales urbaines qui datent d'avant même que le thème de la sécurité ne devienne incontournable. Ainsi, au cours des années 1990, les conditions de travail des organisateurs communautaires ont passablement changé. La plupart de leurs activités sont, de près ou de loin, liées à des financements provenant du gouvernement central et sont assujetties à de nouveaux principes d'action inspirés par le néolibéralisme. Cela implique de nouvelles façons de travailler, en réseau, au milieu d'autres acteurs parmi lesquels ils ont souvent du mal à faire valoir l'identité de leur profession du fait même qu'ils sont des spécialistes de l'intermédiation. De plus, les organisateurs communautaires sont désormais souvent tenus de travailler sur la base de projets, financés à court terme et circonscrits aux priorités de l'époque et du lieu. Même s'il n'y est pas intrinsèquement lié, ce nouveau contexte est clairement favorable à la pénétration du thème de l'insécurité dans le quotidien des organisateurs communautaires, de la même manière qu'il l'a été pour les animateurs de Belgique notamment (Schaut, 2000).

L'insécurité est donc désormais un thème incontournable pour ces intervenants sociaux, mais elle peut correspondre à une gamme relativement large de pratiques comme le montre l'exemple néerlandais. Dans certains cas, l'appropriation du thème de l'insécurité est surtout une façon de présenter des pratiques qui, dans le fond, n'ont pas vraiment changé. Dans d'autres cas, les projets lancés visent principalement au rétablissement de la paix sociale dans les quartiers. Dans d'autres cas encore, les organisateurs communautaires jouent sur la popularité du thème de la sécurité pour contribuer à l'amélioration de la situation sociale de leur public : il s'agit, par exemple, de favoriser des face-à-face inédits où des usagers de drogues illicites sont appelés à montrer leurs talents d'artistes et à donner ainsi l'occasion à leurs voisins de les voir sous un jour nouveau. Quand bien même ils se trouvent à coopérer avec la police, c'est le plus souvent pour participer à une application modérée de la théorie de la vitre cassée. Cette variété d'interventions se retrouve dans

d'autres pays européens, mais il est au moins une particularité néerlandaise qu'il faut souligner : la coopération entre organisateurs communautaires et policiers n'est pas franchement controversée aux Pays-Bas aujourd'hui, ni parmi les organisateurs communautaires eux-mêmes ni parmi les associations de citoyens. Elle l'est cependant parmi certains travailleurs de rue et certains animateurs de quartier en Belgique (Schaut, 2000; Goris, 2001) et en France (Boucher, 2003) qui rejettent l'idée de participer à la surveillance des quartiers populaires.

L'absence de controverse a d'ailleurs surpris plus d'un observateur aux Pays-Bas, tant les organisateurs communautaires néerlandais se sont efforcés, par le passé, de montrer que leur action visait à l'émancipation de leur public et non pas au contrôle et à la surveillance (Dozy, 1999). Cette absence de controverse est liée au fait que le thème de l'insécurité correspond à des angoisses qu'ils observent parmi leur public, on l'a vu, mais aussi au fait que la police néerlandaise n'est pas le monolithe répressif que l'on retrouve dans d'autres pays voisins. En raison de la forte autonomie des unités locales de police, la stratégie d'intervention est moins dépendante des injonctions du ministère de l'Intérieur que des « traditions » et surtout des personnalités locales. S'ensuivent de fortes variations d'une ville à l'autre, notamment en ce qui concerne la mise en place de la police de proximité qui est parfois favorable à la coopération avec les intervenants sociaux dans le sens de la valorisation de la recherche de solutions à l'amiable plutôt qu'à une approche répressive.

Pour de nombreux organisateurs communautaires néerlandais, l'idée dominante est désormais que la lutte contre l'insécurité n'est pas incompatible avec la lutte pour l'émancipation. Certains présentent en effet le sentiment d'insécurité comme une entrave préalable à l'émancipation des couches sociales les moins favorisées. Mais, bien souvent, l'intervention s'arrête sans déboucher sur un projet explicite d'émancipation au-delà de ce premier stade. Dans bien des cas cependant, l'*empowerment* de certains résidents profite à tous, quand, par exemple, les médiateurs bénévoles se découvrent une nouvelle fonction sociale à travers la pratique de la médiation des conflits de voisinage et quand ils assurent ensuite une présence constructive dans le quartier. Mais, dans d'autres cas, l'intervention des organisateurs communautaires au côté des policiers aboutit plutôt à la neutralisation ou à la moralisation de certains individus ou de groupes perçus comme gêneurs, lorsque, par exemple, le règlement d'un conflit de voisinage tourne mal et débouche sur des expulsions, en dépit de la présence de l'organisateur communautaire. Même s'il n'en a pas été le principal artisan, la participation de l'organisateur communautaire à de telles opérations peut aboutir à la rupture de ses relations avec une partie de la population résidente, et donc

à la remise en cause de l'idée-courante aux Pays-Bas—selon laquelle, dans la pratique des organisateurs communautaires, le terme « communautaire » renvoie avant tout à un territoire (un quartier le plus souvent) et à l'ensemble de ses résidents, et non seulement à une partie d'entre eux. Les organisateurs communautaires se trouvent alors pris dans la même tension que les policiers qui ont une mission universelle, mais qui, dans la pratique, sont confrontés à des intérêts contradictoires qu'il faut savoir objectiver et dépasser (Bellot et Morselli, 2002).

Ainsi, alors que, sur la forme, les activités des organisateurs communautaires n'ont pas réellement changé depuis l'introduction du thème de l'insécurité (il s'agit toujours d'apporter un soutien aux citoyens à travers des activités d'animation collective), on peut constater un changement majeur dans le sens de l'intervention des organisateurs communautaires : leurs activités ne semblent plus tant viser l'amélioration de la place de leur public dans la société que le renforcement de la cohésion sociale de l'ensemble à travers la pacification des quartiers. Ce terme de pacification exprime d'ailleurs bien l'ambiguïté que peut induire la démarche des organisateurs communautaires dans ce type d'activités : elle peut à la fois déboucher sur la neutralisation d'une partie de la population résidente perçue comme gênante par les autres donc parfois sur la mise à l'écart de celle-ci ; mais aussi sur l'*empowerment* de résidents jusque-là paralysés par un sentiment d'insécurité qui les rendait méfiants vis-à-vis de quiconque. Dans certains cas, l'entremise des organisateurs communautaires contribue même à modifier les représentations que se font les plaignants, ce qui s'inscrit pleinement dans la logique de développement social d'une communauté locale dans son ensemble (Baillergeau, 2002).

Globalement, l'analyse des pratiques des organisateurs communautaires néerlandais dans le champ de la lutte contre l'insécurité met en évidence une logique de survie dans laquelle certains acceptent une réduction des ambitions de leurs pratiques à la pacification des relations sociales et dans laquelle d'autres ont recours à la ruse pour maintenir des activités visant à l'émancipation de leur public. Cette logique de survie n'est pas tant liée au thème de la gestion de l'insécurité qu'aux transformations globales des politiques sociales modernes. Cependant, la lutte contre l'insécurité influe à la fois sur les formes et sur le sens de l'action des intervenants, au-delà donc des conditions de l'intervention. En effet, elle est en même temps une nouvelle source de financement pour la pratique de l'organisation communautaire en tant que forme d'intervention sociale (et donc une nouvelle source de légitimation pour cette dernière) et une menace pour la perspective émancipatrice ainsi que pour la perspective territoriale de l'intervention des organisateurs communautaires.

Cette logique de survie constitue le lot de bien d'autres intervenants sociaux européens à l'heure des réformes néolibérales de l'État-providence dans bien des pays occidentaux. Elle pose aussi la question du rapport à la marge de manœuvre dont l'intervenant dispose entre, d'un côté, les injonctions du donneur d'ordres et, d'un autre côté, sa propre vision des problèmes rencontrés sur le terrain qu'il connaît mieux que beaucoup d'autres. Que fait-il de cette marge de manœuvre ? Que fait-il pour l'élargir ? Dans la logique de survie, la marge de manœuvre est réduite. Mais, pour en sortir, il faut pourtant se réapproprier cette marge de manœuvre. Il ne faut pas non plus oublier les questions de fond. Dans le cas de l'intervention auprès des couches sociales les moins favorisées en milieu urbain, ce n'est pas tant l'insécurité que l'isolement social qui pose problème.

## BIBLIOGRAPHIE

- BAILLERGEAU, Evelyne (2002). *L'opbouwwerk, la promotion de la participation des habitants aux Pays-Bas entre militantisme et pratique professionnelle*, thèse de doctorat, Grenoble, Université de Grenoble-II.
- BAILLERGEAU, Evelyne et Jan Willem DUYVENDAK (2002). *Les mutations du travail social à l'épreuve de la gestion de l'insécurité aux Pays-Bas*, Rapport à la Commission des Communautés européennes.
- BELLOT, Céline et Carlo MORSELLI (2002). « Les racines et les enjeux de la tolérance zéro », *Politiques sociales*, n<sup>os</sup> 1 et 2, 4-11.
- BONNEMAISON, Gilbert et COMMISSION DES MAIRES SUR LA SÉCURITÉ (1982). *Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité*, Paris, La Documentation française, Collection des rapports officiels.
- BOUCHER, Manuel (2003). *Turbulences, contrôle et régulation sociale, Les logiques des acteurs sociaux dans les quartiers populaires*, Paris, L'Harmattan.
- BOUTELLIER, J.C.J. et B.A.M. VAN STOKKOM (1995). « Consumptie van veiligheid. Van verzorgingsstaat tot veiligheidsstaat », *Justitiële verkenningen*, vol. 21, n<sup>o</sup> 5, 96-111.
- DOZY, Mart (1999). « Onderzoek opbouwwerk 1999 », *MO/Samenlevingsopbouw*, vol. 19, n<sup>o</sup> 168-169, 46-53.
- DUYVENDAK, Jan Willem et Peter VAN DER GRAAF (2001). *Opzoomeren, stille kracht? Een onderzoek naar de kwaliteiten van het Opzoomeren in Rotterdam*, Utrecht, Verwey-Jonker Instituut.
- GORIS, Peter (2001). « Het recht van de zwakste, politie en welzijnswerk in de buurt », *Tijdschrift voor de sociale sector*, vol. 55, n<sup>o</sup> 5, 34-39.
- KELLING, George L. et James Q. WILSON (1982). « The Police and Neighborhood Safety. Broken Windows », *The Atlantic Monthly*.

- LEEuw, F.L., VAN DER HOEVEN, E., NEDERHOF, A.J. et P.D. BAK (1987). *Sociale bindingen van jongeren, kleine criminaliteit en beleid. Een stand-van-zaken-onderzoek in tien sociaal wetenschappelijke vakgebieden*, Leiden, Leids Instituut voor Sociaal beleidsonderzoek Rijks-Universiteit Leiden.
- LENOIR, Rémi (coordonnateur) (2002). *Les nouvelles formes de gestion publique de la déviance en Europe*, Rapport à la Commission des Communautés européennes (Contrat n° SOE2-CT98-3069), Université de Paris-I (Panthéon-Sorbonne).
- MARY, Philippe (2003). *Insécurité et pénalisation du social*, Bruxelles, Labor.
- MUCCHIELLI, Laurent et Philippe ROBERT (sous la direction de) (2002). *Crime et sécurité, l'état des savoirs*. Paris, La Découverte.
- PEPER, Bram, SPIERINGS, Fransm, DE JONG, Wiebe, BLAD, John, HOGENHUIS, Stijn et Vanessa VAN ALTENA (1999). *Bemiddelen bij conflicten tussen burens, een sociaal-wetenschappelijke evaluatie van experimenten met Buurtbemiddeling in Nederland*, Delft, Eburon.
- POYRAZ, Mustafa (2003). *Espaces de proximité et animation socioculturelle*, Paris, L'Harmattan.
- RIMBERT, Pierre (2001). «Envahissants experts de la tolérance zéro», *Le Monde diplomatique*, février, 20-21.
- SCHAUT, Christine (2000). «Travail social et nouveaux dispositifs, entre tensions et redéfinitions», dans L. VAN CAMPENHOUDT, Y. CARTUYVELS, F. DIGNEFFE, D. KAMINSKI, P. MARY ET A. REA (sous la direction de), *Réponses à l'insécurité, des discours aux pratiques*, Bruxelles, Labor, 129-152.
- WACQUANT, Loïc (1999). *Les prisons de la misère*, Paris, Raisons d'agir.
- WIETSMA, Annegriet (1986). *Strijd om de straat: vandalisme, maatschappelijke controle en automatisering*, Amsterdam, SUA.
- WILLEMSE, H.M. (1995). «Een coup Sec. Tien jaar situationele preventie», *Justitiële verkenningen*, année 21, n° 5.