

## *Table des matières*

I.	Législation et réglementation des contrats de sécurité.....	1
II.	Des contrats de sécurité aux contrats de société.....	5
III.	Contexte socio-économique et socio-politique de la genèse des contrats de sécurité.....	7
IV.	Les contrats de sécurité : critiques et paradoxes d'une politique sécuritaire socio-préventive .....	9
V.	La spécificité du travail social, mythe ou réalité ?.....	15
VI.	Les contrats de sécurité, porteurs de nouvelles pratiques sociales ?.....	19
VII.	Conclusions .....	24
	Bibliographie .....	27



# **Les contrats de sécurité, éléments d'une politique socio-préventive et sécuritaire porteuse d'une nouvelle forme d'action sociale ?**

Patricia VALEPIN

Mémoire défendu en juin 1997  
sous la direction du Professeur Pierre Reman

## *I. Législation et réglementation des contrats de sécurité*

En tant que politique gouvernementale, l'histoire des contrats de sécurité commence juste après les élections de novembre 1991. La « sécurité des citoyens », la « criminalité et la police » sont des thèmes porteurs de la construction des contrats de sécurité qui voient le jour dans les années 1990. Cependant, les orientations prises, les réponses apportées aux questions que soulèvent ces thèmes tiennent à des éléments plus anciens. Afin de permettre une meilleure compréhension des dispositions que contiennent ces nouveaux dispositifs que sont les contrats de sécurité, il est intéressant de porter un regard rétrospectif sur le système pénal et policier en Belgique <sup>1</sup>

Les années 1970 et 1980, période de crise et de critique à l'égard du système pénal, voient naître différentes formes d'expression d'une réflexion sur la dépenalisation et la création de la commission pour la révision du code pénal, en 1976. Alors que les principales doctrines concernant la dépenalisation se trouvaient en présence, le débat aurait pu se poursuivre dans le cadre des travaux de réforme du code pénal. Des événements, tels que le « drame du Heysel », les « CCC », les « tueries du Brabant » allaient placer la justice sous les feux de l'actualité et contribuer ainsi à un déplacement des priorités, à un changement de perspective sensible. Suite à ces événements sanglants, le Parlement installe, en avril 1988, une commission d'enquête sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée. Le rapport déposé deux ans plus tard par cette commission est accablant. Il appelle de nombreuses réformes du système face aux multiples dysfonctionnements des

---

<sup>1</sup> Voir MARY P., *La repénalisation de la petite délinquance depuis 1992*, in Cahiers Marxistes, n° 200, Novembre-Décembre 1995, pp. 33-50.

services de police et de l'appareil judiciaire, impuissants devant la criminalité organisée.

Dans sa communication du 5 juin 1990, mieux connue sous le nom de « Plan de la Pentecôte », par laquelle il réagissait au rapport de la Commission parlementaire, le gouvernement annonce le renforcement de son action par différents types de mesures. Une intense activité va, dès lors, se déployer, afin de réorganiser les services de police belges. En l'espace de quatre ans, lois, arrêtés et circulaires vont se succéder à un rythme qui donne la mesure de l'importance du problème. Le gouvernement s'engage, pour garantir la sécurité du citoyen, à poursuivre la réalisation du Plan de la Pentecôte, tout en mettant l'accent sur la prévention et la répression de la petite délinquance juvénile. La revalorisation du statut de fonctionnaire de police, la modernisation et la coordination des services de police, l'allégement des tâches administratives et l'aide aux victimes font partie des mesures prises. Le gouvernement met surtout l'accent sur la restauration d'une vie normale dans les grandes entités urbaines, ce qui implique la poursuite et le renforcement des actions de prévention contre la petite criminalité.

Dès 1990, parallèlement à la réforme des services de police, le département de l'Intérieur s'attelle au développement de programmes de prévention dans les communes.

La circulaire OOP 18 du 30.01.1991 pose les jalons d'une politique de prévention « globale », « multidisciplinaire » et « intégrée ». C'est la naissance des « projets-pilotes communaux de prévention intégrée de la délinquance ». Cette politique propose de réunir l'ensemble des acteurs concernés par la problématique de la criminalité pour élaborer des projets de prévention au niveau local. Le principe d'une concertation pentagonale, réunissant, au niveau local, le Bourgmestre, le Ministère public et les trois services de police réguliers est alors d'application. Un règlement modèle de Conseil Consultatif Communal de prévention de la criminalité est aussi proposé.

Dans cette circulaire relative au projet de prévention intégrée de la criminalité, le Ministre Tobback explique aux Bourgmestres que l'intérêt pour la prévention trouve sa source dans l'augmentation des chiffres relatifs à cette criminalité, dans la montée du sentiment d'insécurité, mais également dans la baisse d'efficacité de la police. Il faut, selon lui, combler le fossé en mettant en oeuvre de nouvelles stratégies, dont la prévention. Etant donné les limites d'intervention de la police, il est apparu nécessaire de coupler la prévention de la criminalité avec la prévention sociale dans une politique intégrée et globale. Le Ministre lance un appel aux Communes, de manière à assurer l'insertion locale de cette politique et à renforcer l'autonomie communale.

Si le « Plan de la Pentecôte » entendait répondre au malaise de la justice, les réformes adoptées après 1992 répondent au malaise des électeurs. Après les

élections de novembre 1991, le monde politique prend conscience de l'augmentation significative (particulièrement dans le nord du pays) des scores électoraux (8 % des suffrages) des partis de l'extrême droite. Pour répondre à l'appel des électeurs, le gouvernement, s'appuyant sur la note du 6 janvier 1992, intitulée « Pari pour une nouvelle citoyenneté » de M. Wathelet, décide la mise en oeuvre d'un « programme d'urgence sur les problèmes de société ». Insécurité, vieillissement de la population, isolement, exclusion sociale, menaces sur l'environnement, problèmes de circulation, aide aux victimes, immigration sont les problèmes-clés sur lesquels le gouvernement s'accordera pour définir les défis majeurs à relever par son programme. C'est durant la période de négociations politiques pour la formation d'un nouveau gouvernement qu'est lancée publiquement l'idée des « contrats de sécurité »<sup>2</sup>. On trouve ainsi dans le texte de la déclaration gouvernementale du 9 mars 1992 et dans le chapitre III de l'accord de gouvernement, les grandes lignes de la politique des « contrats de sécurité ». Par ce programme d'urgence, le gouvernement « entend réagir rapidement aux problèmes de la vie quotidienne du citoyen » dont il convient de garantir la sécurité. Les « contrats de sécurité » sont un outil de ce programme.

Les contrats proposent un arsenal de mesures qui s'inscrivent dans trois volets :

- un volet relatif à la réorganisation du travail policier par différents moyens d'ordre technique ou social (amélioration de la coopération, de la coordination entre divers services de police ; aménagement des commissariats et affectation d'agents excédentaires dans les services de douane au travail administratif, engagements d'assistants et d'auxiliaires de police ; installation de caméras et de systèmes de télé-assistance, ...). On retrouve ici les lignes de force du « Plan de la Pentecôte » en matière d'organisation policière ;
- un volet « socio-préventif » qui prévoit des actions en faveur de jeunes marginaux, notamment par le travail social de rue, la lutte contre l'absentéisme scolaire, le fan-coaching<sup>3</sup>, la prévention de l'usage de drogues illégales. Des médiateurs sociaux, des assistants de concertation, des agents de prévention, des éducateurs de rue, des intervenants dans le secteur de la prévention de la toxicomanie sont engagés via les contrats de sécurité. Ils travaillent sous la houlette d'un « fonctionnaire de prévention », chargé de la coordination des projets, et d'un conseil consultatif communal de prévention, chargé de faire des propositions quant à la politique de sécurité à mener ;

---

<sup>2</sup> Voir *POULET I., Les nouvelles politiques de prévention. Une nouvelle forme d'action publique ?*, Programme de recherche en sciences sociales, Services Fédéraux des Affaires scientifiques, techniques et culturelles, Bruxelles, 1995, pp. 78-81.

<sup>3</sup> Il s'agit de l'encadrement des supporters pour endiguer la violence lors des rencontres de football.

- un volet destiné à la « prévention de la criminalité fréquente et répétitive ». Ce troisième volet est justifié dans la note politique du gouvernement par l'absence de parade efficace face aux mécanismes de marginalisation économique et culturelle, par l'affaiblissement des processus de contrôle social formels et informels, par le souci d'établir des liens particuliers plus étroits entre l'individu et la société. Il convient, dès lors, de lutter contre la petite criminalité, symbole d'un manque de solidarité humaine.

Cette politique doit aller de pair avec une politique sociale générale : en matière d'enseignement, de logement, d'aide sociale. Elle doit aussi prendre appui sur une politique judiciaire réactive adéquate. Pour le gouvernement, la prévention ne se conçoit pas sans la dimension pénale, dont elle tire sa force.

La note précise enfin que des solutions davantage centralisées ne peuvent être proposées que lorsqu'il s'avère que certains problèmes dépassent le niveau local et que les services de police locaux ne disposent pas de réponse efficace à cet égard.

A partir de 1993, le cadre législatif des contrats de sécurité se précise, tandis que se multiplient les projets. Une des préoccupations à rencontrer dans la mise sur pieds de ces nouveaux dispositifs concerne la création d'emplois (de 1992 à 1993, les contrats conclus avec 12 villes permettent la création de 800 nouveaux emplois ; de 1993 à 1994, les nouveaux contrats conclus devraient générer quelque 1640 emplois auprès des services de police locaux). La circulaire du 17 Août 1994 rappelle en effet que le Plan Global a placé sous tutelle du Ministre de l'Intérieur une somme de trois milliards dans le cadre des mesures prises en faveur de l'emploi. Cette circulaire développe ensuite ce qui constitue une « approche intégrée du problème de la drogue ». L'accent est mis sur la nécessité d'une approche « multidisciplinaire », dont l'objectif est la réduction de l'offre et de la demande par une stratégie intégrée « au niveau local, national et international ». Le secteur de l'aide aux toxicomanes et ses logiques d'intervention se trouvent, ainsi, sous le contrôle du Ministre de l'Intérieur. Cela ne manquera pas de provoquer de nombreuses réactions, tant de la part de responsables politiques que de la part d'intervenants sur le terrain <sup>4</sup>.

Le développement de cette politique de prévention « socio-sécuritaire » s'est renforcé en février 1995, par la mise en place dans neuf villes de « maisons socio-sanitaires » pour consommateurs de drogues. Ces « maisons » sont financées par le Ministère de l'intérieur dans le cadre du « programme action toxicomanie-drogue ».

---

<sup>4</sup> Voir e.a. ROELANDT M., *La drogue au service de la sécurité ?*, in Cahiers Marxistes, n° 200, Novembre-Décembre 1995, pp. 67-93.

## *II. Des contrats de sécurité aux contrats de société*

Le Conseil des ministres du 14 décembre 1995 a décidé la constitution d'un groupe de travail à l'initiative d'un représentant du Ministre de l'Intérieur. Ce groupe comprend des représentants du Premier Ministre, des Vice-Premiers Ministres, des Ministres de la santé publique, des Affaires sociales et de la Justice, du Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale. Il a rédigé un rapport d'évaluation des contrats de sécurité et de société et formule également des suggestions pour la mise sur pieds des contrats de société en 1997.

Il est souligné dans cette évaluation que les contrats de sécurité ont permis la mise en place de nouvelles dynamiques et que des changements positifs sont intervenus au sein des corps de police, conformément aux objectifs visés, à savoir : disponibilité plus grande des policiers envers le citoyen, amélioration du travail de quartier et de proximité, présence policière accrue en rue... Les actions développées dans le cadre de la prévention policière y sont aussi pointées, avec les efforts fournis dans les domaines de lutte contre la toxicomanie, le travail de rue, le fan-coaching..., signes de nouvelles dynamiques aussi dans le domaine préventif et le domaine social.

Par ailleurs, l'évaluation, dont les résultats seront communiqués aux villes et communes, afin qu'elles puissent en tirer les conséquences nécessaires pour les négociations des « contrats 1997 », fait aussi apparaître certains éléments négatifs.

Ainsi sont mises en lumière certaines faiblesses ou certaines difficultés quant au fonctionnement des conseils consultatifs de prévention de la criminalité, lesquels n'ont rempli leur rôle d'outil de coordination des différentes initiatives prises dans le domaine de la prévention, et moins encore celui d'organe d'avis à l'égard de l'autorité communale que dans un nombre restreint de villes. Apparaissent aussi les difficultés rencontrées dans un certain nombre de villes par rapport au secteur associatif, pour la mise en place de certains types d'action de prévention sociale. Il convient aussi de s'interroger sur la plus-value réelle qu'a pu apporter le recrutement d'agents auxiliaires supplémentaires en ce qui concerne la sécurité du citoyen, dès lors qu'ils se trouvent affectés au contrôle des parcmètres. Dans le domaine de l'aide et l'assistance aux victimes, certains manquements en ce qui concerne la coordination des mesures développées dans les différents dispositifs existant au niveau local, engendrent des chevauchements ou des doubles emplois. Des correctifs devront ainsi être apportés à l'avenir, afin de garantir la cohérence et l'efficacité des mesures à mettre en place au niveau local.

Dans une note au Conseil des ministres, datant du 31 juillet 1996, le Ministre Johan Vande Lanotte présente ce qu'il intitule les « Lignes de force du développement de la notion de contrat de sécurité vers celle de contrat de société ». En 1996, un budget de 1,980 milliard de francs ( pour 1,540 milliard en 1995) a été réservé, afin de permettre la prolongation des 29 contrats de

sécurité conclus depuis 1994. Dénommées « contrats de sécurité et de société », les nouvelles structures regroupent désormais divers types de mesures qui faisaient auparavant l'objet de contrats séparés.

Dans le courant de l'année 1997, les contrats sont prolongés avec une augmentation de l'enveloppe budgétaire équivalente à 200 millions. Ces moyens supplémentaires seront affectés, sur proposition des villes et communes, au développement de nouvelles initiatives qui s'inscriront dans une politique de proximité privilégiant la dimension « quartier ». La mise en oeuvre d'un ensemble d'actions de tous ordres visera à apporter des solutions réelles aux problèmes de vie et de sécurité qui se conjuguent en certains endroits. La diversité des mesures qui pourraient ainsi être envisagées, concentrées sur un même quartier bien défini, est nécessaire étant donné que le sentiment d'insécurité ne peut être combattu que par des actions policières et préventives en lien avec des projets relatifs aux facteurs environnementaux.

L'Etat fédéral proposera aux villes et communes souhaitant développer des initiatives nouvelles pour le renouveau des quartiers urbains, un catalogue non exhaustif de mesures qui pourront être subsidiées dans le cadre de l'enveloppe supplémentaire de 200 millions : création d'antennes de justice, amélioration de l'aide juridique de première ligne, médiation de dettes, engagement d'assistants de prévention et de sécurité,...

En ce qui concerne les principes à suivre pour la conclusion des « contrats de sécurité et de société 1997 », il est important de négocier leur contenu dans le cadre d'objectifs clairement définis au préalable par les autorités locales, mais aussi par les autorités subsidiaires. Il sera bien entendu tenu compte de la situation locale, variant d'une commune à l'autre. Les villes et les communes doivent formuler des propositions de contrat, compte tenu de leurs objectifs prioritaires fixés sur base d'analyses détaillées des situations locales et des besoins à rencontrer. Il s'agit de dresser un « état des lieux local ». Les actuels contrats de sécurité et de société seront la base des futurs contrats de 1997. Les initiatives existantes seront ainsi maintenues, pour autant que leur nécessité soit démontrée (par l'évaluation des autorités subsidiaires et celle réalisée au niveau local). Au besoin, certaines réorientations seront effectuées, sans qu'il s'agisse de changements fondamentaux.

Pour ce qui concerne le développement des nouvelles initiatives, leur caractère multidimensionnel, implique un renforcement de la collaboration et de la concertation avec les Régions et les Communautés concernées, tant au niveau de la négociation qu'à celui de l'évaluation de la mise en oeuvre des projets. Les accords entre Etat fédéral, Régions et Communautés auront principalement trait aux actions dirigées vers certains quartiers, étant donné le partage des compétences en vigueur dans notre pays. Au niveau local, la concertation avec le secteur associatif concerné par les problématiques visées par ces initiatives

devra être renforcée, tant pour la préparation des propositions de contrat que pour l'évaluation des mesures mises en place.

L'année 1997 devra être une année transitoire durant laquelle seront expérimentées les nouvelles formes de collaboration et d'association avec les autorités et instances concernées dans le cadre des initiatives pour le renouveau des quartiers urbains. Afin d'assurer une cohérence dans la gestion et le suivi des contrats, il convient de laisser au Ministère de l'Intérieur son rôle de coordination.

Comme le souligne I. Poulet, la volonté de prendre en compte explicitement le problème de la sécurité et de l'inscrire dans une politique publique est assez neuve en Belgique, où la tendance, dans les milieux politiques de gauche, était plutôt à la minimisation du problème. On préférait aborder la question de la prévention de la délinquance à partir de politiques culturelles et d'aide sociale, où l'on mettait l'accent sur la formation et l'emploi. En matière d'ordre public, on parlait plutôt « d'intégration », de cohabitation culturelle<sup>5</sup>. Nous avons vu comment, depuis quelques années, la question de l'insécurité se trouve liée à celle de la petite délinquance urbaine. Comme le démontre Ph. Mary<sup>6</sup>, il y a eu, depuis 1992, évolution d'une doctrine soucieuse de dépénaliser ce type de délinquance vers une politique élargissant considérablement les possibilités de pénalisation aux divers stades du système. Les mesures pouvant être prises par la police, le parquet et les tribunaux se sont, en effet, multipliées. Cette évolution du mode de traitement de la question de l'insécurité s'inscrit aussi dans un contexte socio-politique et socio-économique précis.

### ***III. Contexte socio-économique et socio-politique de la genèse des contrats de sécurité***

Insécurité égale inquiétude face aux crimes et à la délinquance de groupes dits à risques que l'interdit pénal et la répression n'ont pu contrôler. C'est dans ce contexte qu'a pu être mise en avant la nécessité d'une action de prévention de la criminalité qui puisse agir sur les facteurs présumés qui favorisent son extension.

Le contexte dans lequel se situe la politique socio-préventive et sécuritaire développée par les autorités fédérales dans notre pays se caractérise par une dualisation croissante de la vie sociale, la perte de contrôle de la « sphère économique » technique et anonyme et le repli du politique et de l'éthique.

---

<sup>5</sup> POULET I., *Les contrats de sécurité et la question du lien social*, in Nouvelle Tribune, n° 2-3, Mars-Juin 1994.

<sup>6</sup> MARY P., art. cit., pp. 33-50.

L'insécurité ressentie par les individus et invoquée comme fondement de ces politiques n'a rien de très étonnant dans une telle évolution de la société. Il apparaît assez clairement dans la note de M. Wathelet : « Pari pour une nouvelle citoyenneté » que c'est pour restaurer la confiance, pour rompre l'isolement social et l'anonymat croissant, pour enrayer les mécanismes de marginalisation économique et culturelle que le gouvernement veut mettre en place une stratégie de prévention. La crise du lien social, la question identitaire sont pointées comme sources majeures du sentiment d'insécurité. Il convient donc de limiter les opportunités d'une délinquance de proximité qui vient accroître la crise de confiance à l'égard des autorités publiques et politiques. Il faut aussi restaurer des liens plus étroits entre l'individu et la collectivité.

De ce constat pertinent, de l'idée d'un contrat avec le citoyen, du souci de mener une politique sociale générale à même d'améliorer le climat social et politique, sortira un mode de gestion du social basé avant tout sur une logique de défense sociale.

Aujourd'hui, le droit à la sécurité individuelle de chacun devient le souci majeur et l'on assiste, comme souvent en période de crise, à une réduction de la question de l'insécurité à un de ses exposants : la délinquance. Sont alors placées en « ligne de mire » quelques figures emblématiques qui lui sont associées : le toxicomane, l'immigré, le jeune, ...

*« Là où le constat initial appelle une perspective inter-ministérielle qui s'interroge sur les défis et les enjeux d'une déstructuration du lien politique, culturel et social, on assiste dans les faits à la mise en place d'une logique politique criminelle, impulsée par le Ministère de l'intérieur qui tente d'en gérer et d'en contrôler les effets ».*<sup>7</sup> L'Etat investit sa légitimité menacée dans des secteurs à haute connotation symbolique. Il développe un programme d'actions qui cherche avant tout à réduire les risques de voir s'accroître un sentiment d'insécurité au sein de l'opinion publique. Les effets négatifs de l'exclusion se trouvent ainsi réduits, parce que traduits uniquement en terme d'insécurité.

De nombreux auteurs soulignent les multiples facettes économiques, philosophiques ou idéologiques de la « crise » qui affecte l'Etat et notre société en général. De marginale, l'exclusion devient le lot d'un nombre croissant de personnes. Le déclin de l'Etat Providence et le repli du « politique » face à un « économique » tout puissant qu'il ne maîtrise plus contribuent au développement d'une société de plus en plus duale.

---

<sup>7</sup> CARTUYVELS Y., *Aide à la jeunesse et contrats de sécurité*, Rapport de mission, Novembre 1994, p. 5.

Cette évolution, qui contribue à accroître le processus de désintégration sociale est perceptible autour de trois axes mis en lumière par Christine Schaut et Luc Van Campenhoudt<sup>8</sup>:

1. La société duale, l'exclusion, la solidarité avec les exclus sont le prix à payer pour un type de capitalisme néo-libéral qui a renoncé au projet moderne d'intégration. Aux notions de traitement, de socialisation des individus se substituent aujourd'hui les notions de réduction des risques et de contrôle social.
2. La logique du droit automatique à la protection sociale des plus démunis, d'un droit « acquis » se dénoue aujourd'hui. L'octroi de l'aide ou d'une protection sociale est conditionnée, il y a contractualisation formelle de l'aide. A cette montée d'une normativité marquée s'ajoute la logique de l'instantané et de l'immédiateté qui exige des résultats rapides, visibles, médiatiquement rentables.
3. Au droit à la protection sociale comme priorité dans le champ social se substitue le « droit à la sécurité » du citoyen. Alors que le projet moderne s'était construit sur une tension dialectique entre un souci de protection sociale (assurer la protection des exclus contre la violence du social) et la défense sociale (assurer la protection de la société contre les individus déviants), aujourd'hui, le « détricotage » des mécanismes formels d'intégration sociale fait pencher le balancier vers un pôle de défense sociale : il faut, avant tout, gérer les risques pour la cohésion sociale.

Un certain nombre de critiques sont émises à l'égard des nouveaux dispositifs de lutte contre l'insécurité, dont le contenu et les enjeux ont été abordés précédemment. Je tenterai, à présent, de répertorier un ensemble de questions soulevées quant aux caractéristiques principales des contrats de sécurité et de la politique dans laquelle ils s'inscrivent. Ces caractéristiques sont la logique sécuritaire, la communalisation des interventions, l'approche globale territorialisée.

#### ***IV. Les contrats de sécurité : critiques et paradoxes d'une politique sécuritaire socio-préventive***

Les nouvelles politiques de prévention seraient-elles l'augure d'un Etat Contrôleur et non d'un Etat Animateur ? De nombreux acteurs, issus de champs professionnels différents l'affirment et mettent en lumière les paradoxes d'une telle politique. La sécurité plonge ses racines dans le « terreau

---

<sup>8</sup> SCHAUT C., VAN CAMPENHOUDT L., *Le travail de rue en communauté française de Belgique*, Rapport de recherche pour la Fondation Roi Baudouin, Mai 1994, 98 p..

social », elle s'apparente de près à la qualité de la vie, aux perspectives d'avenir, aux possibilités d'emplois, à l'existence d'une couverture sociale, ...

Posée sur de telles bases, la problématique de l'insécurité est réinsérée dans un champ politique, alors qu'elle en est exclue si on la définit comme relevant d'abord de la criminalité et si l'on ouvre la porte à des effets pervers tels que :

- l'ostracisme dont les groupes dits à risques (jeunes, immigrés, toxicomanes, ...) peuvent être frappés, qui est de nature à venir renforcer l'effet de « ghetto » souvent dénoncé comme étant une des sources du mal;
- l'élargissement du champ de contrôle et, donc, de la répression, des notions de faute ou de responsabilité, qui caractérisent cette politique de protection du citoyen par le maintien de l'ordre pourrait, bien entretenir un processus d'identification et de rigidification des groupes antagonistes : menacés contre menaçants (ce dont nos responsables politiques semblent conscients, puisqu'ils sont partagés entre la volonté de mener des actions visibles, crédibles aux yeux du public et la crainte de raviver, d'entretenir, ainsi, un vécu insécurisant).

Ainsi, cette politique sécuritaire engendrerait de nouvelles sources de conflits et non des élan de solidarité, propres à retisser les liens sociaux dont notre société a besoin.

Il apparaît que les intervenants sociaux, chargés de la mise en oeuvre de ces projets, qui n'adhèrent pas à ces principes idéologiques de nature sécuritaire, se voient contraints de laisser certaines de leurs interventions dans l'ombre. Ils travaillent dans une toute autre logique certes, parfois avec l'accord tacite de leurs supérieurs. Il n'en demeure pas moins que leurs actions restent inscrites dans une logique d'encadrement de « groupes à risque ». C'est bien cette image de leur travail qui est reflétée dans les médias, c'est bien le discours qu'il s'agit de relayer auprès du Ministère de l'intérieur, afin de voir renouveler les subsides.

Compte tenu du type de hiérarchie établie au sein des contrats de sécurité, du rôle et de la place occupés par les travailleurs sociaux dans cette hiérarchie, il apparaît d'autant plus difficile pour eux de se faire entendre, de faire valoir officiellement leur conception des actions à mener. Si certains d'entre eux arrivent à se faire entendre auprès de leurs supérieurs hiérarchiques, ils n'ont cependant pas la garantie de voir leurs propos transmis aux autorités compétentes en matière de politique socio-préventive. Comme le soulignent à plusieurs reprises les intervenants sociaux lors des interviews, ils n'ont pas de retour des négociations et des contacts établis avec les échelons supérieurs de la ligne hiérarchique.

Dans le cas précis des contrats de sécurité, la territorialisation n'est pas seulement synonyme d'un travail de proximité et de responsabilisation, il est

aussi question d'une communalisation de la politique criminelle et socio-préventive<sup>9</sup>.

L'entité visée est un espace politique : la commune. L'importance de cette dernière vient, notamment, de la tutelle qu'exerce le bourgmestre sur les tâches administratives et préventives de la police. Le bourgmestre a la responsabilité de l'ordre public au niveau local, il dispose d'un corps de police pour s'acquitter de cette tâche. Si les contrats de sécurité mettent en avant l'approche globale, locale et la contractualisation, ces caractéristiques s'arrêtent à la frontière communale. Le principe n'est pas d'intervenir sur un territoire défini comme insécurisant, mais, surtout, sur une fraction du territoire communal.

Le rôle de garant de l'ordre est demandé par les citoyens qui rendent responsables le Bourgmestre, le Collège ou le Conseil communal de la précarité d'existence des habitants. L'ordre, la sécurité, la propreté sont les demandes principales des citoyens à l'égard des responsables locaux. Le personnel politique communal agit donc de façon pragmatique, il va là où les voix se font le plus entendre, cherchant à répondre avant tout aux préoccupations de son électorat.

*« Face à la relative impuissance politique des gouvernants, la réussite de la politique communale constitue un véritable challenge pour le personnel politique. A ce niveau de pouvoir, les citoyens peuvent évaluer les effets de l'agir politique dans leur quotidien, l'efficacité d'une personnalité politique et, ainsi, légitimer son action, sa fonction. La politique communale devient mobilisatrice pour le personnel politique, d'autant plus que des budgets importants y sont injectés. Elle s'articule autour de thèmes chers aux administrés et liés à la fonction de bourgmestre, parmi lesquels la sécurité occupe une place centrale. Ces modifications de l'espace politique ne peuvent que renforcer l'intérêt pour l'entreprise de sécurisation »*<sup>10</sup>

Les contrats de sécurité confèrent aux élus locaux le pouvoir de mettre sur pieds des projets dans des domaines qui se trouvaient, en principe, jusqu'ici hors du champ de leurs compétences réglementaires (prévention, aide à la jeunesse, toxicomanie, ...).

Vouloir infléchir les pratiques ordinaires, éviter les écueils de l'approche sectorielle, connaître les caractéristiques sociologiques d'un territoire pour y mener des interventions adéquates, responsabiliser les élus locaux, développer les procédures de concertation entre acteurs de champs différents sont des objectifs louables dans une société en mutation, où de nouvelles orientations doivent, inévitablement, être prises en matière de politique publique, d'intervention sociale.

---

<sup>9</sup> Voyez e.a. REA A., *Sécurité ou solidarité. Confusion dans la politique de sécurisation des villes*, in *Cahiers Marxistes*, n° 200, Novembre-Décembre 1995, pp. 51-66.

<sup>10</sup> REA A., *Ibidem*, p. 57.

Permettre à tous les groupes sociaux d'utiliser les canaux de la participation politique afin de s'exprimer et tenter, ainsi, de donner une forme politique à leurs insatisfactions pour éviter qu'elles ne se transforment en mouvement de révolte ou d'auto-défense est une perspective appréciable.

Ouvrir un espace de délibération et de négociation entre les divers acteurs concernés, à un titre ou à un autre, par les questions de sécurité et de prévention, en appeler à un inventaire circonstancié des problèmes, des moyens et des buts; susciter des stratégies, des projets, des options discutées, en même temps qu'une renégociation adéquate des actions de chacun, tous ces éléments peuvent être perçus comme une possibilité d'extension de la démocratie.

Tout le monde ne porte, cependant, pas le même regard sur la possibilité pour les élus locaux de concilier, dans ce nouveau rôle, exigences d'une telle politique et possibilité de « rémunération électorale », pour un développement de la démocratie locale. L'appartenance politique comme condition d'accès à une fonction constitue un des critères propres à la logique d'action politique. Les travailleurs sociaux interviewés laissent entendre à plusieurs reprises que dans chaque personne engagée, c'est l'électeur potentiel qui est vu et plus accessoirement, semble-t-il, le travailleur social qu'il va être. Ainsi, les élus communaux vont-ils privilégier, dans la plupart des villes, l'aspect quantitatif à l'aspect qualitatif des engagements. L'absence de compétences requises pour le travail poursuivi, l'absence de motivation sont des arguments relevés par les personnes interviewées pour expliquer la cause de certains dysfonctionnements au sein des services et des équipes.

La visibilité sociale de l'action est un second critère qui intervient dans la logique politique et, par conséquent, dans la définition des modalités de fonctionnement, des objectifs à atteindre dans les différents services. Ainsi, de nombreux articles de presse de revues et journaux locaux, viennent-ils vanter les mérites des élus communaux quant à leur souci de voir assurée la sécurité des habitants de l'entité. Il convient, en effet, de rassurer la population locale, plus que de faire valoir les actions sociales menées par les travailleurs sociaux dans différents quartiers.

L'ensemble des travailleurs sociaux rencontrés dans le cadre des interviews sont conscients et identifient les aspects de la logique politique dans laquelle leurs actions sont inscrites. Leurs réactions à ce propos ne sont pas unanimes.

La liberté d'action dont peuvent jouir les acteurs sur le terrain vient « adoucir », voire « masquer » les obstacles, les aspects négatifs inhérents à cette mise en avant de la logique politique par les élus locaux. L'absence de prise de position unanime parmi les travailleurs sociaux tient vraisemblablement aussi au fait que cette logique politique et ses impératifs, bien que partout présents, ne semblent pas soulignés avec la même force. Les situations semblent varier d'une commune à l'autre, selon la personnalité des élus communaux, et selon le

climat politique ambiant au niveau local. Les travailleurs sociaux interviewés se plaignent néanmoins de l'absence de « cadre » de travail, d'un manque de perspectives à long terme et de moyens dégagés à plus longue échéance pour mener leurs actions. Si cette situation est inhérente aux aspects structurels des contrats de sécurité (contrat renouvelable chaque année, nécessité de résultats visibles, chiffrables, évaluables à court terme), elle témoigne aussi de « lacunes » persistantes quant à la volonté de mener une politique sociale cohérente au niveau local.

La communalisation des nouvelles politiques de prévention peut être perçue comme étant un moyen de mettre sous tutelle des acteurs jusqu'alors indépendants, comme une façon d'homogénéiser les logiques d'action et de nuire ainsi fortement aux logiques d'actions conflictuelles, porteuses de débat. Si le caractère « local » des politiques dont il est question ici empêche toute généralisation, il convient, toutefois, de souligner que, derrière une volonté formelle d'un principe de discussion, peuvent se développer des pratiques de non-négociation à vocation consensuelle, qui empêchent la diversité représentative au niveau local.

Qu'en est-il, dès lors, du respect de la démocratie, des compétences et rôles de chacun, de la reconnaissance des diverses identités professionnelles ou autres, d'une prise en compte des intérêts en jeu ? N'y a-t-il pas là un risque certain de voir étouffés les défenseurs d'une démocratie participative que garantit le principe d'une approche plurielle, au profit d'un « régime » unificateur du consensus, fût-il multidisciplinaire ?

Fort de la représentativité qui légitime son mandat politique, étant placé officiellement dans une position incontournable dans l'accès aux informations et aux subsides, l'élu communal est un acteur central qui se voit, ainsi, octroyer une liberté croissante de fixer les « règles du jeu », de choisir ses « coéquipiers », de distribuer ou non les atouts en fonction d'un projet dont il peut largement déterminer le contenu. Ne sont-ce pas là les dérives possibles d'un scénario qui donne à l'acteur communal la possibilité de faire « la loi » au niveau local ?

Les travailleurs sociaux rencontrés lors des interviews soulignent d'ailleurs les difficultés qu'ils éprouvent en étant piégés dans une telle relation de pouvoir.

L'approche globale territorialisée caractérise les modes d'intervention qui s'inscrivent dans les dispositifs « contrat de sécurité ». Il s'agit d'un modèle qui table sur les effets positifs d'un partenariat transversal entre les divers acteurs locaux de la prévention, par opposition à l'approche sectorielle traditionnelle. L'approche globale territorialisée s'inscrit dans une logique

d'action qui vise la mise en place de projets dans lesquels les différents aspects d'une problématique sont envisagés, compte tenu des spécificités locales.

Les partenaires « officiels » de l'autorité fédérale, maître d'oeuvre des contrats de sécurité sont : les autorités communales, bourgmestres et chefs de corps des polices communales et les régions, dans la mesure où elles cofinancent les projets. L'annexe B de la note « Police et Sécurité » mentionne que d'autres interlocuteurs peuvent être consultés s'ils sont concernés par la mise en oeuvre du contrat. De nombreux acteurs sociaux, mais aussi politiques (les interpellations en Commission et au Sénat ne manquent pas à ce propos) ont vivement et longuement dénoncé l'absence de concertation lors de la mise en oeuvre des Contrats de sécurité, dont le contenu touche aussi de près des matières communautarisables (prévention générale, aide à la jeunesse) ou relevant d'autres ministères (Santé publique, par exemple).

Qu'en est-il, dès lors, de la volonté de négociation entre les divers acteurs reflétant différents aspects d'une réalité problématique ? Qu'en est-il de l'aspect global et intégré des solutions envisagées ? Ne se trouve-t-on pas plutôt face à un Ministère d'autorité qui traduit ses propres priorités, face à un problème pourtant multidimensionnel, justifiant pleinement une approche globale ?

Sur le terrain, la dynamique entre acteurs de la prévention paraît aussi loin de l'idéal de concertation. Si des procédures d'évaluation concertée ont été officiellement instaurées, elles ne semblent que très rarement aboutir à de réels échanges entre différents types d'intervenants sur un même terrain social. Ce sont souvent les mêmes acteurs que l'on retrouve. On ne peut donc parler d'une réelle synergie entre intervenants, mais plutôt d'une forme de partenariat obligé pour la mise en place de projets qui n'ont généralement pas fait l'objet d'un diagnostic préalable, d'un inventaire des besoins et ressources locales. Au mieux semble-t-on arrivé dans certaines villes à des accords plus ou moins formels quant aux rôles et aux terrains d'intervention exclusifs de chacun.

Ces projets et interventions à l'égard de publics-cibles sont généralement venus se superposer à des actions préexistantes, fruits d'associations locales ou autres, créant de la sorte un sentiment de concurrence, de rivalité, voire de clientélisme chez les différents promoteurs de projets « jetés en pâture » à des jeunes ou des adultes pourtant déjà parfois en proie à des réflexes de type consommatoire. Ils utilisent alors les différents dispositifs comme « self-services », plutôt que comme outils d'insertion et de maturation. La surenchère des services offerts, la médiatisation qui les accompagne risquent de nuire au travail préventif qui aurait, sans doute, beaucoup plus à gagner du côté de la permanence et de la coordination des activités menées.

Enfin, outre les « dérapages » de l'approche globale proclamée comme un des objectifs de ces nouvelles politiques de prévention, le concept de territorialisation, de localisation des actions peut aussi poser problème. La plupart des projets d'action constituant les contrats de sécurité sont mis en oeuvre dans des quartiers ciblés, visant, ainsi, les mêmes populations sur un territoire restreint. Cette spécialisation socio-spatiale ne va pas sans effets pervers. L'implantation de telle ou telle action devient un indicateur de la qualité du quartier, au risque de le disqualifier plutôt que de le requalifier. C'est donc, une fois encore, le caractère stigmatisant des contrats de sécurité qui est ici souligné.

Les travailleurs sociaux rencontrés ne semblent pas conscients, convaincus ou inquiets du caractère stigmatisant que pourraient avoir leurs interventions. Au contraire, ils voient dans ces actions une source de valorisation pour les populations concernées, compte tenu de l'attention dont elles bénéficient de la part des autorités politiques locales.

Sur le terrain, des agents sont chargés de la mise en oeuvre des contrats de sécurité et, parmi eux, on retrouve un certain nombre de travailleurs sociaux. Il semble dès lors intéressant de se pencher sur la question suivante: la gestion globale et territorialisée du social, sous le contrôle des élus locaux, a-t-elle des effets spécifiques sur les pratiques, le rôle et l'identité des intervenants sociaux ?

## ***V. La spécificité du travail social, mythe ou réalité ?***

Afin de pouvoir examiner dans quelle mesure logique professionnelle des travailleurs sociaux et pratiques développées dans les contrats de sécurité coïncident, il convient de s'arrêter sur la notion de « spécificité du travail social ».

Les travailleurs sociaux voient le « contenu » de leurs actions changer d'une époque à l'autre. Les notions de pauvreté, d'exclusion, de marginalité sont, en effet, des notions dont la lecture peut varier dans le temps, selon le type de rapports sociaux existant entre différentes catégories ou classes d'individus. Ainsi, selon les époques, les travailleurs sociaux se voient confier des rôles et des méthodes d'action différents. La spécificité des intervenants sociaux reste un débat ouvert. Une série d'éléments sont relevés, ici, en vue d'expliquer ce qui tend à diviser les travailleurs sociaux entre eux. Ce sont des questions relatives au choix des méthodes de travail et relatives au rôle que se donne l'intervenant social qui sont au coeur de débats de longue date entre professionnels <sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ces éléments sont mis en évidence par KEIMEUL J.P., *Réflexions d'un travailleur social. Travail social et travailleurs sociaux*, in Contradictions, n° 4, Décembre 1977, pp. 23-30.

Les travailleurs sociaux vont concevoir leur rôle différemment selon qu'ils pensent être les instruments d'une politique sociale qui s'élabore en dehors de leur environnement immédiat et donc en dehors d'eux ou, au contraire, s'estiment être des agents de changement travaillant à la modification de l'ordre politique plutôt qu'au maintien de l'ordre existant. Nous touchons ici à une question, source de « malaise » et de division au sein de l'ensemble des intervenants sociaux : le travailleur social doit-il aider à maintenir l'ordre social existant ou doit-il modifier l'ordre politique ?

Pour exercer son rôle d'agent de changement, le travailleur social adoptera une méthodologie de travail qui s'articule autour de trois axes :

- L'analyse des situations vécues par les usagers, pour travailler à la création d'un système harmonieux qui respecte à la fois individus et collectivités. Le travailleur social se consacrera également à l'analyse des rapports de force qui s'établissent entre ces usagers et les différents pouvoirs auxquels ils sont soumis.
- Des actions, un travail avec les « marginaux », afin de leur donner les moyens d'analyser correctement leur situation et les moyens d'agir en conséquence. Le travailleur social oeuvre ainsi à la prise en charge par eux-mêmes des individus et des groupes.
- Une phase de généralisation : il y a une solidarité à organiser au niveau des usagers et au niveau des travailleurs sociaux, parce qu'ils rencontrent entre eux les mêmes problèmes et, qu'ainsi, ils peuvent avoir plus de poids. Le travailleur social ne peut être efficace si son action reste parcellaire, ponctuelle, localisée.

Le travailleur social est-il au service de l'individu qui sollicite son aide ou est-il au service de l'organisation, de l'institution qui l'emploie ? Telle est la seconde question, source de divisions au sein de la classe des professionnels du social.

Les travailleurs sociaux ont généralement toujours bénéficié d'une relative autonomie vis-à-vis de leurs institutions d'appartenance ou de leurs commanditaires. La relation avec le « client », composante fondamentale de la pratique des travailleurs sociaux et le caractère confidentiel de celle-ci, sont revendiqués par une majorité de professionnels du social. Les modalités de la relation avec le « client » apparaissent, dès lors, souvent comme étant de l'ordre du colloque singulier, garantissant ainsi aux intervenants sociaux une sphère d'autonomie professionnelle.

Les travailleurs sociaux sont aussi des personnes-relais qui peuvent avoir une certaine force de par les nombreuses informations qu'ils détiennent et qui constituent autant d'instruments de pouvoir.

D'autre part, les institutions, organismes employeurs (souvent des associations), de par leur fonctionnement et leur composition, contribuent aussi à préserver l'autonomie des professionnels du secteur social.

Cette apparente autonomie s'observe, en effet, au niveau des institutions sociales. Le fait que leur fonctionnement n'apparaît pas toujours comme étant directement régi par une logique économique et que le cadre des mandats reste souvent relativement large, tendrait à faire croire que ces institutions échappent aux exigences de la reproduction élargie des modes de fonctionnement de la société, de ses composantes politiques et économiques.

Néanmoins, le travailleur social se verra confronté dans l'exercice de son rôle aux exigences et aux caractéristiques du cadre institutionnel dans lequel il se situe. Toutefois, s'il veut exercer le rôle d'agent de changement, l'action du travailleur ne sera pas de modeler les individus selon les besoins et les exigences des institutions. Dans ce cadre, le travailleur social se fera le porte-parole de ces usagers auprès du pouvoir institutionnel.

J'en arrive, à présent, au troisième point, source de dissensions entre travailleurs sociaux : la relation d'aide pratiquée par l'intervenant social doit-elle viser avant tout et exclusivement la prise en considération de la dimension individuelle de la problématique du « client » ? Le travailleur social se doit-il au contraire d'exercer sa mission dans une optique d'approche de groupe ou une optique communautaire ?

Les travailleurs sociaux sont les témoins privilégiés des situations individuelles ou collectives à implications sociales multiples, ils sont confrontés à ces situations souvent par le biais individuel, qui leur apparaissent comme des cas singuliers. La logique du complexe et de l'unique sous-tend le discours et la pratique des travailleurs sociaux ; dans cette logique de « l'irréductible », on fait l'économie de pousser plus loin l'analyse des rapports sociaux. L'agent social a, dès lors, souvent tendance à surmonter les contradictions inhérentes à une position d'intermédiaire social, en développant, sans doute à son insu, une lecture et une affirmation de sa pratique en des termes qui renvoient à une logique de la subjectivité. Les solutions proposées aux « maux-sociaux » restent, donc, souvent l'approche individualisée, même si elle peut être globale.

Voiler l'origine sociale et les caractéristiques sociales des problèmes conduit à traiter ces problèmes en termes socialement indifférenciés. Or, les réalisations d'une institution d'aide sociale ne trouvent leur sens global qu'une fois mises en relation avec les situations sociales des clients qui bénéficient de cette institution. La situation sociale de ces clients étant déterminée par le mode d'organisation générale de la société, il est nécessaire d'analyser les modifications institutionnelles intervenues en fonction de la définition actuelle de l'exclusion sociale et des enjeux sociaux qu'elle pose.

Enfin, les facteurs suivants contribuent aussi largement à une atomisation de l'action sociale et de sa conception :

- La pratique du métier est fortement colorée « d'implication personnelle », ce qui entretient toujours l'image des intervenants sociaux en tant qu'individus à vocation sociale, plutôt que comme praticiens spécialisés formant un corps professionnel.
- Les mauvaises conditions de travail, les salaires peu élevés, l'absence de « signes de reconnaissance » extérieurs amènent une forte mobilité de l'emploi chez les travailleurs sociaux, souvent moralement éprouvés. Le chômage, les emplois « sous-statuts » viennent encore accroître la précarité des parcours professionnels.
- La présence d'organisations professionnelles, l'existence de conventions collectives ne signifient pas la prise de conscience chez les intervenants sociaux de leur appartenance à un univers professionnel spécifique. Cet univers se caractérise plutôt par l'absence de tradition de lutte et d'expérience d'organisation.
- Le caractère « familial » de beaucoup de petites institutions occupant des travailleurs sociaux, contribue, aussi, à la faible mobilisation de ces derniers.
- Les intervenants sociaux sont généralement dispersés dans une multitude d'institutions qui dépendent de Ministères différents, leur conférant des compétences, des statuts, des moyens très différents.

L'ensemble des éléments repris ici agit au détriment d'un questionnement général sur la spécificité des intervenants sociaux et, par conséquent, sur les raisons et les façons de se mobiliser. Les discussions sur les méthodes de travail social s'avèrent être un faux débat. Le problème des intervenants sociaux, compte tenu des éléments relevés ici, n'est, en effet, pas de faire un choix de méthode, mais bien un choix idéologique qui déterminera leurs objectifs de travail, leurs pratiques et leurs stratégies.

Qu'entendent les travailleurs sociaux des contrats de sécurité par le concept d'action sociale ? Quels sont les besoins auxquels ils répondent ? Comment, au-delà de leurs différences, ces travailleurs sociaux se reconnaissent-ils dans un mode d'intervention qui leur est plus ou moins commun ? Telles sont les questions auxquelles je tenterai maintenant d'apporter quelques éléments de réponse.

## VI. Les contrats de sécurité, porteurs de nouvelles pratiques sociales ?

Les contrats de sécurité ne sont pas seulement des cadres formels; de plus, ces cadres ne sont pas neutres, ils induisent des pratiques étrangères à certaines traditions des métiers du social.

Publicité contre pratique du secret, intervention à court terme contre temps long du relationnel, concertation contre colloque singulier : c'est toute une éthique et un système de pratiques professionnelles bâtis il y a une trentaine d'années qui se trouveraient mis en question, selon l'analyse développée par J. Ion.<sup>12</sup>

Théoriquement, les nouveaux dispositifs dans lesquels s'inscrivent les contrats de sécurité tendraient à imposer un mode d'intervention, dont les actions seraient :

- **Décidées et contrôlées de plus en plus directement par l'instance politique :** conformément à ce qui est prévu dans la législation et la réglementation des contrats de sécurité, il apparaît bien dans les interviews que les travailleurs sociaux se voient attribuer leurs missions en partie par l'instance politique fédérale et, plus directement, par les élus locaux. L'entrée en scène des bourgmestres et autres mandataires politiques locaux dans le champ de l'action sociale étant la volonté du Ministère de l'intérieur. Cette approche vient, il est vrai, modifier le paysage institutionnel et bousculer une certaine conception de l'action sociale qui jusqu'ici, en Belgique, était inscrite dans un fonctionnement de réseau de « liberté subsidiée », laissant aux ASBL et autres associations une autonomie relative.

Cependant, il est apparu dans les propos recueillis auprès des intervenants sociaux employés dans les contrats de sécurité combien les directives officielles sont floues. Il est apparu aussi combien les mécanismes de contrôle et d'évaluation des actions prescrites peuvent faire défaut ou s'avérer déficients.

- **Concertation entre plusieurs institutions, plusieurs intervenants y compris des non-professionnels :** des failles, des dysfonctionnements peuvent être observés quant aux procédures et à la volonté déployées par les différents acteurs en présence pour répondre à cette exigence formelle de concertation. Lorsque les travailleurs sociaux ont recours à la concertation, c'est principalement, semble-t-il, lors de réunions de quartier, pour le développement de tel ou tel projet. Dès lors, même si la concertation est une idée formellement mise en avant, il semble bien que l'application de ce précepte soit laissée à l'appréciation des travailleurs sociaux sur le terrain.

---

<sup>12</sup> ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Eds Privat, Toulouse, 1992, 174 p..

- **Globalisées, dans un espace circonscrit, support d'une population dite « cible », devenant l'objet même du traitement social :** les contrats de sécurité visent, en effet, des groupes spécifiques d'individus, dans des lieux d'intervention précis. Ils préconisent également le développement de projets, dans le cadre d'une approche globale des problématiques visées. Par le biais des interviews, j'ai pu relever combien ce concept d'approche globale pouvait s'avérer être, lui aussi, un précepte théorique, peu formalisé et appliqué.

Par ailleurs, bon nombre d'interventions des travailleurs sociaux interviewés reflètent combien la territorialisation, le développement d'activités spécifiques, destinées à un public spécifique lui aussi, dans un espace ciblé, peut s'avérer être une approche qui ne correspond pas aux « réalités du terrain ». Le quartier, zone d'intervention privilégiée dans un nombre important de projets émanant des contrats de sécurité, pose question aux travailleurs sociaux. Il apparaît dans le contenu des interviews que certains intervenants sociaux préféreraient se voir confier un public plus large, moins ciblé, moins typé. Il semble d'ailleurs que certains d'entre eux atteignent cet objectif, avec ou sans l'accord (tacite) de leurs supérieurs.

D'autres intervenants sociaux, au contraire, regrettent de devoir travailler dans un quartier peuplé de groupes trop disparates, ce qui empêche, selon eux, toute forme d'action plus personnalisée, tout projet clair et précis. Ainsi, entend-on certains travailleurs sociaux dire, au cours de l'interview, leur satisfaction de travailler avec des groupes particulièrement ciblés, dans des lieux très précis, comme c'est le cas pour les projets de « fan-coaching ».

- **Pensées dans le court ou le moyen terme, en tout cas, inscrites dans des échéanciers (cfr le succès de la notion de « projet ») :** les projets développés dans le cadre des contrats de sécurité sont soumis à l'évaluation du Ministère de l'intérieur. Chaque année le contrat passé avec chaque commune vient à échéance, bien qu'un principe de reconduction tacite de ces contrats soit aussi d'application. Nous sommes, dès lors, bien dans une perspective d'action à court et à moyen terme. Mais, une fois de plus, il semble y avoir un décalage entre cet aspect formel des projets et ce que les travailleurs sociaux vivent en réalité sur le terrain. Ces derniers disent ne pas se sentir contraints d'inscrire leurs actions dans le court terme. Ils conçoivent alors leurs interventions dans le long terme, malgré une précarité d'emploi dont ils ont paradoxalement conscience.
- **Visant des résultats, appréciables en termes de régulation sociale spatialisée, médiatisés et susceptibles d'être connus d'un large public :** l'enjeu des contrats de sécurité est bien de rétablir une certaine sérénité, un sentiment de sécurité au sein de la population, qu'il convient de réconcilier avec les institutions publiques locales. Dès lors, ces dernières auront comme souci de montrer leurs préoccupations, leur énergie à mener des actions dans

ce sens. Les travailleurs sociaux sont chargés de se consacrer, dans ce cadre, à la régulation sociale dans certains lieux de la commune concernée.

Les interviews montrent combien les intervenants sociaux refusent, évitent, minimalisent leur fonction de « maintien de l'ordre public ». Leurs propos révèlent aussi combien une majorité d'entre eux se soucie peu de l'impact de la médiatisation, de la symbolisation de leurs actions par le Ministère de l'intérieur ou les autorités politiques locales.

Il apparaît bien que les contrats de sécurité peuvent être porteurs d'un mode d'intervention différent des pratiques habituelles chez les travailleurs sociaux. Toutefois, les marges de manoeuvre dont peuvent disposer les intervenants sociaux leur permettent de continuer à développer un mode d'action « plus traditionnel » dans lequel on retrouve les caractéristiques suivantes :

*a) Dans la forme*

Les interventions du travailleur social se fondent sur le principe d'autonomie, les actions se trouvent donc :

- **déléguées** à des professionnels relativement autonomes quant au choix et à la mise en oeuvre des techniques qu'ils utilisent. L'analyse de contenu des interviews établie jusqu'ici montre combien le degré d'autonomie des travailleurs sociaux des contrats de sécurité s'avère important, ce qui leur laisse la possibilité de choisir effectivement leurs méthode et outils d'intervention. Dès lors, le principe d'autonomie chère aux travailleurs sociaux ne se trouve pas menacé par le mode de fonctionnement à l'intérieur des contrats de sécurité.

Cependant, nombreuses sont les interventions qui montrent combien ces intervenants sociaux déplorent le manque de soutien, de coordination, de supervision, de « cadre » qui caractérisent leur travail. Ils semblent dès lors réclamer des lieux de discussion entre professionnels, entre les différents acteurs intervenant dans la mise en oeuvre des contrats de sécurité (représentants du Ministère de l'intérieur, hommes politiques locaux, policiers, collègues). On sent toutefois, comme le souligne un travailleur social dans son interview, une perpétuelle ambiguïté à propos de cette demande de « cadrage », qui s'accompagne aussi d'une volonté de rester libre dans son travail ;

- **fonctionnalisées**, c'est-à-dire dépendantes pour chacune d'une institution qui peut ignorer les interventions des autres institutions. La logique d'action des intervenants sociaux est faite, nous l'avons vu précédemment, de clivages liés à des méthodologies, des idéologies, des structures de travail différentes. Cela tend à favoriser l'approche sectorielle des problèmes, voire même à installer un sentiment de concurrence parmi les professionnels du social. Si les contrats de sécurité s'inscrivent, quant à eux, dans une logique d'approche globale des problématiques, l'absence

ou le manque de coordination et de concertation, les sentiments de rivalités entre intervenants sur le terrain sont amplement soulignés par les travailleurs sociaux lors des interviews.

- **connues des seuls spécialistes**, fondées sur la notion de contrats, c'est-à-dire d'obligations réciproques, supposant le secret de la relation entre l'intervenant et le « client ». Le secret professionnel, source de nombreuses polémiques, est, en effet, une règle d'éthique fondamentale pour l'ensemble des travailleurs sociaux. Ce sujet a d'ailleurs été abordé à plusieurs reprises lors des interviews ;

La proximité avec les services de police, le droit de regard des autorités communales sur le travail mené, le type d'évaluation effectué par le Ministère de l'intérieur sont autant d'éléments qui viennent menacer le caractère « secret » des relations établies entre les intervenants sociaux des contrats de sécurité et leurs « clients ». Il apparaît, cependant, que les risques de devoir « faillir » au respect de la règle fondamentale du secret professionnel peuvent être évités. Un certain nombre d'interventions relevées dans le discours des personnes interviewées témoignent d'un soutien (tacite ou formel) de leurs supérieurs, afin de sauvegarder la confidentialité des informations reçues.

Pour exercer leurs missions, les intervenants sociaux des contrats de sécurité disposent, nous l'avons vu, de beaucoup d'autonomie. On fait appel à leur sens de la « débrouillardise », à leur capacité de prise d'initiatives. Sont-ce pour autant des signes de reconnaissance de leurs aptitudes à mener un travail de « spécialiste » ne nécessitant pas de tutelle ? La qualification et l'expérience professionnelle du personnel engagé varient beaucoup selon les équipes, selon les communes. Mener des actions à caractère social ne semble donc pas requérir, dans le cadre de la mise en oeuvre des contrats de sécurité, une nécessaire spécialisation ou qualification professionnelle.

Par ailleurs, au vu des conditions dans lesquelles certains travailleurs sociaux sont amenés à exercer leur métier, on peut aussi douter de la valeur accordée à leurs interventions. Fréquemment, les personnes interviewées m'ont fait part de leurs difficultés à avoir pu (ou à pouvoir encore) obtenir un local de travail moins exigü, voire même un local tout court; le matériel et l'équipement sont loin d'être partout prévus et suffisants; les rémunérations, le remboursement des frais sont calculés à la baisse... Certains travailleurs sociaux semblent pouvoir arriver à compenser ce déficit de valorisation et de reconnaissance de leurs actions. « Mener sa barque comme on l'entend », « pouvoir jouer l'élément moteur dans une équipe », « expérimenter librement ses capacités professionnelles sur le terrain » sont autant d'éléments sources de satisfactions personnelles.

b) *Dans le contenu*

Les interventions des travailleurs sociaux se fondent sur un principe « éducatif ». Elles sont en conséquence :

- **individualisées** : l'approche individuelle est, en effet, une approche chère à un grand nombre d'intervenants sociaux, y compris au sein des contrats de sécurité. Plusieurs fois, des personnes interviewées se sont plaintes du caractère frustrant, partiel des actions qu'elles ont à développer et qui sont essentiellement tournées vers des collectivités. Pour beaucoup, l'approche individuelle, telle qu'elle leur est dictée par leurs supérieurs, doit se limiter au diagnostic, étape après laquelle, ils se voient tenus de réorienter les personnes vers des services spécialisés ou de première ligne, comme les CPAS. Il apparaît cependant que certains travailleurs sociaux des contrats de sécurité, trouvent le moyen de satisfaire leur envie d'effectuer des suivis individuels, tels qu'ils l'entendent ;
- **conçues et pensées à long terme** : malgré les emplois précaires, les contrats de travail à durée déterminée, malgré les échéances annuelles, les travailleurs sociaux des contrats de sécurité situent, nous l'avons vu, leurs actions et les résultats à attendre de celles-ci dans le long terme ;
- **visant** moins une transformation immédiate des conduites, qu'**un processus pédagogique** de modification de la personnalité et des systèmes relationnels. Alors que l'enjeu des contrats de sécurité serait l'obtention de résultats visibles et à court terme, les objectifs de travail des travailleurs sociaux que j'ai pu rencontrer semblent tout autres. Ils parlent, en effet, de processus de travail établis dans le moyen et long termes, visant la transformation des personnalités des individus avec lesquels ils travaillent. Ils soulignent d'ailleurs à ce propos, le caractère parcellaire et limité de leurs interventions, compte tenu des facteurs économiques, familiaux,... qu'ils ne maîtrisent pas. La légitimité de leurs actions se base sur l'analyse des « besoins », du « milieu » dans lequel ils vont être amenés à travailler. Les personnes que j'ai interviewées m'ont fréquemment parlé d'une « topographie » des lieux, de « l'inventaire des ressources » à établir en préalables à toute intervention qu'ils situent ainsi dans un processus pédagogique.

Il ressort de l'analyse des interviews que les travailleurs sociaux des contrats de sécurité exercent leur métier conformément aux pratiques et préoccupations habituelles dans le secteur.

## *VII. Conclusions*

Les contrats de sécurité sont des structures de travail encore très jeunes. Sans doute seront-elles amenées à évoluer, comme le souligne d'ailleurs une des personnes interviewées. On peut alors imaginer voir disparaître certaines « failles » relevées dans le fonctionnement de ces dispositifs et dans la mise en oeuvre des procédures.

Les contrats de sécurité s'inscrivent dans une approche globale et territorialisée du social. Ils sont à ce titre porteurs d'un nouveau mode d'intervention dont les caractéristiques viennent d'être passées en revue.

Le développement de ces dispositifs implique-t-il un nouveau type de rapports entre le technique et le politique, entre le praticien du social et l'élu ? La décentralisation de la gestion de l'action sociale, l'obligation faite aux uns et aux autres de collaborer amène-t-elle un changement des mentalités de part et d'autre ? A la suspicion mutuelle, à l'ignorance du travail et des rôles exercés par chacun peut-on voir se substituer une complémentarité, dans le respect d'une claire séparation des rôles ? A la lecture des pages qui précèdent, il s'avère difficile de trouver les signes d'une telle évolution, à travers le discours des travailleurs sociaux chargés de la mise en oeuvre des contrats de sécurité.

Il est vrai que les intervenants sociaux restent sans doute attachés à une culture de métier peu préparée à admettre les contraintes d'un nouvel univers institutionnel, sur lequel ils auraient peu de prise. Il est vrai aussi que le caractère quelque peu « libéral » du métier d'intervenant social peut constituer un obstacle au changement. Les travailleurs sociaux étant habitués à fonctionner en « quasi-autarcie », peuvent se montrer peu aptes à s'accommoder du caractère transversal d'une politique sociale territorialisée. Mais il est aussi apparu combien la structure même des contrats de sécurité contribue à entretenir cette forme de décalage. Dès lors peut-on à proprement parler d'un décalage ?

Les contrats de sécurité ne sont actuellement pas des dispositifs qui arrivent à imposer un nouveau mode d'intervention sociale. Ils ne sont par ailleurs pas des structures de nature à permettre, ou à provoquer, la mise en oeuvre de projets innovants.

De leur côté, bien que « dérangés » dans leur logique d'action habituelle, les acteurs chargés de la mise en oeuvre des contrats de sécurité ne manifestent pas l'envie réelle de se mobiliser, de contester un cadre de travail dont le flou, même s'il est embarrassant, garantit aussi une grande liberté d'action.

On pourrait dès lors parler d'un « décalage » existant entre le cadre formel des contrats de sécurité et les pratiques sur le terrain. Mais il semble légitime de se demander aussi dans quelle mesure ce « décalage » n'est pas avant tout une « stratégie », développée par les acteurs (toutes catégories confondues) concernés par la mise en place des contrats de sécurité afin d'en récolter les bénéfices secondaires. La question mérite à mes yeux d'être envisagée.



## Bibliographie

### LIVRES

BOURGEOIS E., NIZET J., *Pression et légitimation. Une approche constructive du pouvoir*, Eds. Presses Universitaires de France, Paris.

DONZELOT J., *Face à l'exclusion : le modèle français*, Eds Esprit, Paris, 1991.

ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Eds.Privat, Toulouse, 1992, 174 p..

MAROY C., *L'analyse qualitative d'entretien*, in Pratiques et méthodes de recherche en sciences sociales, Eds Armand Colin, Paris, 1995, pp. 83-110.

ROSANVALLON P., *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-Providance*, Eds Seuil, Paris, 1995.

ROSANVALLON P., *La crise de l'Etat-Providance*, Eds Seuil, Paris, 1981.

RUQUOY D ., *Situation d'entretien et stratégie de l'interviewer*, in Pratiques et méthodes de recherches en sciences sociales, Eds Armand Colin, Paris, 1995, pp. 59-82.

### REVUES

CASTEL R., *L'avènement d'un individualisme négatif*, in Magazine Littéraire, n° 334, Juillet-Août 1995, pp. 18-22.

DELPÉREE F., *La Belgique est un Etat fédéral*, in Journal des Tribunaux, n° 5688, Octobre 1993, p. 638.

DUPONT M.S., *Genèse d'une idéologie sécuritaire entre philanthropie et répression : le contrôle de la délinquance juvénile au XIXe siècle*, in Cahiers marxistes, n° 200, Novembre-Décembre 1995, pp. 19-31.

FRANSSSEN A. et WALTHERY P., *Le métier d'assistant social*, in Travailler le social, n°17, 1996-1997, pp. 37-70.

KEIMEUL J.P., *Réflexions d'un travailleur social. Travail social et travailleurs sociaux*, in Contradictions, n° 4, Décembre 1977, pp. 23-30.

MARY P., *La repénalisation de la petite délinquance depuis 1992*, in Cahiers Marxistes, n° 200, Novembre-Décembre 1995, pp. 33-50.

PANIER C., *La justice, service après-vente du social*, in Cahiers Marxistes, n° 200, Novembre-Décembre 1995, pp. 109-119.

POULET I., *Les contrats de sécurité et la question du lien social*, in Nouvelle Tribune, n° 2-3, Mars-Juin 1994, pp. 66-71.

REA A., *Sécurité ou solidarité. Confusion dans la politique de sécurisation des villes*, in Cahier Marxistes, n° 200, Novembre-Décembre 1995, pp. 51-66.

ROELANDT M., *La drogue au service de la sécurité ?*, in Cahiers Marxistes, n° 200, Novembre-Décembre 1995, pp. 67-93.

## **AUTRES**

CARTUYVELS Y., *Aide à la jeunesse et contrats de sécurité*, Rapport de mission, Novembre 1994.

CEFORM ., *L'aide à la jeunesse et les contrats de sécurité*, Actes du colloque, La Marlagne, 21 Juin 1996.

PLATE-FORME DE CONCERTATION POUR LA SANTE MENTALE, *La santé mentale et les politiques sécuritaires*, Bruxelles, 1996.

POULET I., *Les nouvelles politiques de prévention. Une nouvelle forme d'action publique ?*, Programme de recherche en sciences sociales, Services Fédéraux des Affaires scientifiques, techniques et culturelles, 1995.

SCHAUT C. et VAN CAMPENHOUDT L., *Le travail de rue en communauté française de Belgique*, Rapport de recherche pour la Fondation Roi Baudouin, Mai 1994.

SECRETARIAT PERMANENT A LA POLITIQUE DE PREVENTION, *Contrats de sécurité 1995 : aperçu et analyse des initiatives dans 29 Villes et Communes belges*.

MONITEUR BELGE,

Note de M. Wathelet, *Le pari d'une nouvelle citoyenneté*, Janvier 1994.

Déclaration gouvernementale et accord de gouvernement , 09.03.1992.

Arrêté Royal du 10 Juin 1994, 30.06.1994.

Arrêté Royal du 05.07.1994, 28.07.1994.

Arrêté Royal du 05.07.1994, 06.08.1994.

CHAMBRE DES REPRESENTANTS DE BELGIQUE,

Questions et réponses, n° 624, 02.12.1993, n° 739, 04.03.1994, n° 769, 01.04.1994, n°1003,26.01.1995, n°1031,13.02.1995, n° 19, 14.07.1995.

Compte rendu analytique de la réunion publique de Commission, du 06.12.1993, du 12.10.1994.

Compte rendu analytique de séance plénière, du 06.12.1993, du 31.03.1994, du 28.02.1995.

Annales des séances plénières, du 05.06.1990, du 27.02 au 03.03.1995.

SENAT,

Questions et réponses, n°624, du 06.10.1994, n°626, du 12.10.1994, n°738, du 22.02.1995.

Compte rendu analytique, du 27.10.1994, du 07.12.1994.