

*Ils ont dix ans*

## Quel bilan peut-on tirer des contrats de sécurité ?

par Cédric Strebelle \*

*Il y a dix ans étaient lancés les contrats de sécurité. Cet article vous propose les grandes lignes d'un bilan de cette politique réalisé dans le cadre <sup>(1)</sup>, et à partir, du programme de recherches évaluatives commandité par le ministère de l'Intérieur. Avant de vous en présenter les principaux résultats, il importe de préciser non seulement le contexte dans lequel ces évaluations et la réalisation de ce bilan ont pu être réalisées mais également de donner une explication sur la méthode utilisée.*

### Contexte de l'évaluation

Le 19 juin 1992, en adoptant la note politique «*Sécurité du citoyen : police et sécurité*» préparée par les ministres de l'Intérieur et de la Justice, le Gouvernement belge donnait naissance aux contrats de sécurité. Passés entre le ministère de l'Intérieur, les Régions et certaines villes et communes, ces contrats ont pour but, moyennant un soutien financier, le développement de projets locaux visant principalement à lutter contre le sentiment d'insécurité et «*la petite délinquance*» ainsi qu'à rétablir une qualité de vie et à restaurer la confiance ébranlée de la population dans les institutions, notamment la police.

Ce programme gouvernemental a fait l'objet de nombreuses «*évaluations*» confiées au Secrétariat permanent à la politique de prévention (S.P.P.), à la Police générale du Royaume (P.G.R.), au Cabinet de l'Intérieur, aux évaluateurs internes et à des organes scientifiques indépendants. Toutes ces évaluations ne sont cependant pas à mettre sur le même pied. Tant le S.P.P. que la P.G.R. ont un rôle d'évaluation de type «*administratif*» visant le contrôle du respect des obligations contractuelles, de leur bonne exécution et du respect des dépenses y afférentes par les communes. Ils ont, en outre, une mission de soutien et de con-

seil auprès des villes et du développement de leurs projets. À côté de ces deux administrations centrales du ministère de l'Intérieur, le Cabinet du ministère de l'Intérieur procède à une évaluation sommaire nécessaire pour la renégociation annuelle des contrats et l'établissement d'un rapport à l'intention du Conseil des ministres. Enfin, depuis 1996, le ministère de l'Intérieur a confié la tâche d'évaluation au sein des communes à des évaluateurs internes dont la désignation est devenue une obligation. Ces évaluateurs internes sont désormais responsables de la réalisation des rapports d'évaluation qui doivent être transmis au ministère de l'Intérieur.

Les équipes universitaires, quant à elles, ont été chargées depuis 1993 par le ministère de l'Intérieur d'une évaluation scientifique beaucoup plus approfondie de la mise en œuvre et des effets des contrats. À la différence des évaluations administratives, il s'agit d'évaluations à plus long terme pour lesquelles les évaluateurs scientifiques ont été amenés à procéder à des analyses transversales. Ils ont développé une démarche empirique (principalement observations et entretiens semi-directifs) alimentée, d'une part, par un cadre théorique constitué sur base d'une littérature scientifique directement liée aux préoccupations des chercheurs et, d'autre part, par le cadre politique <sup>(2)</sup>.

\* Centre de recherches criminologiques, ULB.

(1) Cet article est tiré de Strebelle C., 2002, *Les contrats de sécurité. Évaluation des politiques de prévention en Belgique*, Bruxelles, Bruylant.

(2) Les principales techniques de recueil de données mobilisées par les chercheurs ont été l'analyse documentaire – documents internes aux communes (évaluations internes, directives, contrats de sécurité, organigrammes, statistiques policières, procès-verbaux de réunions, etc.) aussi bien que du domaine politique (circulaires, directives, déclarations gouvernementales, notes politiques, lois, etc.) ainsi que la littérature scientifique –, les entretiens, les observations participantes et, à une époque, des questionnaires uniformes à l'ensemble des équipes de recherche. Les chercheurs ont opté pour un mode d'évaluation qui intègre au recueil et au traitement des données les acteurs concernés par la mise en œuvre et le développement des programmes. Les données récoltées ont ainsi pu être validées pour chacune des techniques utilisées. Les entretiens (semi-directifs), ont ainsi été l'occasion pour les différents acteurs de donner leur point de vue sur la grille d'analyse proposée, de faire des suggestions concernant l'information pertinente à récolter et, enfin, d'être intégrés au processus d'analyse des données. En outre, des séquences récapitulatives se sont déroulées à différents moments au cours du travail de recherche. Soit elles ont fait partie intégrante de l'entretien et ont ainsi permis le renvoi d'une information déjà recueillie lors des entretiens précédents sous une forme plus structurée; ces séquences ont également permis à l'interlocuteur d'éventuellement compléter ou rectifier certains aspects de la problématique visée et elles ont permis de confirmer également la validité des informations réunies. Soit les séquences récapitulatives ont constitué une réunion de travail à part entière (après les observations généralement). Dans ce cas, ce type de séquence est intervenu après l'analyse des données concernant la problématique locale et était destiné à soumettre aux principaux intéressés notre vision de la situation locale. Leurs réactions ont ainsi permis d'affiner la perception des chercheurs par l'apport d'informations nouvelles, sans qu'il soit pour autant nécessaire qu'un consensus soit atteint.

Ce sont ces rapports de recherche qui m'ont servi de base pour l'élaboration de ce bilan des contrats de sécurité dans le cadre d'une recherche également commanditée par le ministère de l'Intérieur<sup>(3)</sup>. J'ai tenté, d'une part, d'en souligner les principaux enseignements et, d'autre part, sur base de ce même matériau, de procéder à une réflexion globale et transversale sur la politique des contrats de sécurité. Trois remarques doivent cependant être précisées. Tout d'abord, à la demande du ministère de l'Intérieur, l'étude a dû être limitée aux recherches consacrées aux contrats de sécurité bruxellois et wallons<sup>(4)</sup>. Ensuite, les sources documentaires étant constituées des rapports de recherche existants, la présente étude ne peut que présenter des lacunes en raison du contenu, évolutif, du programme de recherche lui-même. En effet, tous les aspects des contrats de sécurité n'ont pas été soumis à évaluation dans le cadre de ce programme. Il en est ainsi, par exemple, des projets relatifs à la toxicomanie ou à la criminalité automobile et, de manière générale, du volet socio-préventif des contrats de sécurité. Enfin, il faut encore préciser que la réalisation de cette étude s'est clôturée en janvier 2000 et qu'elle s'est basée sur des rapports de recherche couvrant une période allant de 1993 à 1999.

### Évaluer... oui mais quoi ?

Sans revenir ici sur la genèse des contrats de sécurité pourtant riche en enseignements, on peut rappeler que c'est dans le «*Pari d'une nouvelle citoyenneté*», lancé par M. Wathelet au lendemain des élections de novembre 1991, qu'est apparu pour la première fois dans un texte politique belge le concept de «*contrat de sécurité*» en vue d'œuvrer à une «*société plus sûre*». Traduisant ce «*Pari*» en engagements politiques, l'accord de Gouvernement de mars 1992 inscrivait les contrats de sécurité dans le cadre d'un programme d'urgence sur les problèmes de société qui avait pour but de «*garantir la sécurité des citoyens*

*dans les villes et grandes communes*», de «*rétablir la confiance de la population dans les autorités*», de «*rétablir la qualité de la vie*» et de «*répondre aux besoins locaux en matière de sécurité et de protection des citoyens*» en rencontrant cinq défis, dont celui de la sécurité<sup>(5)</sup>. Les principales lignes de force de ce programme ont ensuite été présentées dans la note politique «*Sécurité du citoyen : police et sécurité*» adoptée le 19 juin 1992 par le Conseil des ministres. Il s'agissait de développer une prévention intégrée de la criminalité fréquente et répétitive, de responsabiliser les communes à propos de la sécurité du citoyen, de rétablir la confiance dans les autorités et notamment dans les services de police, de développer une approche modifiée de l'organisation policière et d'augmenter la qualité du service offert par les services de police, d'attaquer les causes sociales des phénomènes d'insécurité et, last but not least, d'augmenter la sécurité du citoyen.

Ce sont là les principaux objectifs qui ont été assignés aux contrats de sécurité et c'est à ceux-ci que j'ai choisi de confronter les résultats des recherches pour tenter un bilan de la politique des contrats de sécurité. Ne pouvant toutefois vous présenter ici l'ensemble des résultats, pour lesquels je vous renvoie au texte original, je vous propose d'attaquer directement le bilan. Ce résumé, «*synthèse d'une synthèse*», pourra à divers égards paraître caricatural ou lacunaire à certains. Je suis d'autant plus conscient de cette faiblesse qu'elle peut être amplifiée par le décalage naissant entre des pratiques en mouvement perpétuel et des recherches forcément limitées dans le temps. Si les choses ont donc évolué dans le champ des pratiques, j'espère que l'approche résolument critique des cher-

cheurs durant ces années d'observations sur le terrain pourra aussi être celle des acteurs des contrats à la lecture de cet «*arrêt sur image*» mais, surtout, qu'elle alimentera avec la même conviction critique leurs pratiques quotidiennes.

### Responsabiliser les communes à propos de la sécurité du citoyen

Désignée dès le lancement des projets pilotes en 1990 comme le niveau où doit être menée «*l'intégration des politiques sectorielles reconnues comme portant sur des domaines pertinents (causes) de la criminalité*»<sup>(6)</sup>, l'autorité communale se voit, avec les contrats de sécurité, nommées comme première responsable de la sécurité des citoyens. Aussi, si les contrats ont parfois été considérés par les communes comme une poule aux œufs d'or, ils n'en constituent pas moins, pour le Gouvernement, un incitant, une contrepartie à l'effort qualitatif autant que quantitatif à fournir par celles-ci. Un certain nombre de conditions, visant notamment les effectifs policiers minimum à engager et la mise sur pied d'une aide policière urgente permanente, était d'ailleurs imposés aux communes pour pouvoir initialement bénéficier d'un contrat de sécurité.

Ceci étant, la philosophie même des contrats impliquait que soient définies au niveau local les actions à mener. Le ministère de l'Intérieur limitant son rôle à l'énoncé d'une série de principes, les communes devaient en «*fixer les accents spécifiques dans les contrats de sécu-*

(3) Strebelle, 2002. Cette recherche a été réalisée au Centre de recherches criminologiques de l'Université Libre de Bruxelles, sous la direction de Philippe Mary, dans le cadre du programme de recherche sur l'organisation de la police et la sécurité des citoyens (Ministère de l'Intérieur, Police générale du Royaume, convention de recherche VIII/E/P6.13). Les résultats de recherche sont publiés avec l'autorisation du ministère de l'Intérieur mais les textes n'engagent que leur auteur.

(4) Le projet initial se proposait d'étendre cette recherche aux évaluations des contrats de sécurité flamands.

(5) Pour rappel, les quatre autres «*défis*» du «*programme d'urgence sur les problèmes de société*» étaient : une équité accrue grâce à une meilleure administration de la justice, une meilleure maîtrise de l'immigration, une politique de l'environnement plus poussée, une société plus solidaire.

(6) Circulaire du 12 novembre 1990 portant appel d'offre aux communes intéressées à rentrer des propositions de projets subventionnés de prévention de la criminalité au niveau local et brochure circonstanciée (Réf. A6/LDW/SC/B/90/VIII/PREV/PR).

## Obligations contractuelles reçues par les pouvoirs locaux avec une urbanité emprunte d'opportunisme

rité»<sup>(7)</sup> et développer de la sorte des politiques spécifiques qui répondent aux besoins locaux. Les recherches ont cependant montré que les autorités locales se sont souvent contentées de recevoir les directives du ministère de l'Intérieur sur un mode passif, en faisant fi des marges de manœuvres qui leurs étaient laissées. Il suffit, pour s'en convaincre, de relever que parmi les projets développés initialement sur le terrain nombreux sont ceux qui ne sont qu'une resucée de projets portés par l'Intérieur ou simplement donnés en exemple pour illustrer sa politique.

L'impression domine finalement que les obligations contractuelles ont été reçues par les pouvoirs locaux avec une urbanité emprunte d'opportunisme. Qu'il s'agisse, par exemple, de la mise en œuvre pragmatique et formaliste des obligations relatives aux conseils de prévention ou de la politique policière locale, une explication à ce minimalisme peut être trouvée dans la contractualisation qui caractérise la relation entre le pouvoir central et les autorités locales, chacun étant amené à essayer de remplir sa part du contrat tout en préservant son autonomie et son degré de responsabilité.

Mais si on peut dire que les autorités locales ont manqué de répondant et de vivacité, nous serions tentés de dire qu'elles avaient des raisons de se montrer réservées. De fait, «cette valorisation répétée du 'local' - qui de plus en plus semble identifié à l'unité administrative de la commune - doit être interrogée. Quoi qu'on en dise, et à moins de sombrer dans l'utopie localiste, il ne semble pas qu'elle procède des seuls soucis d'efficacité et d'efficience»<sup>(8)</sup>.

Ce retour au local manifeste en tout état de cause une tendance censée corriger les effets pervers d'une centralisation qui prévalait jusqu'alors dans la gestion de la Cité selon le mode de l'Érar social. Mais le recul de l'État en tant que pourvoyeur central de biens sociaux laisse un vide tant matériel que symbolique qu'il convient de combler. Sur le plan matériel, le choix du local comme dispensateur de biens sociaux apparaît de la sorte comme intimement lié au choix

qui a été fait de poursuivre une approche administrative décentralisée. Sur le plan symbolique, le retour au local permet de redonner une dimension humaine aux politiques, de refaire du «*lien politique*», là où les actions auront pour but de refaire du «*lien social*».

Dans le même temps, la relation central/local est passée d'un mode injonctionnel à un mode incitateur fondé sur le partenariat. La relation est désormais ainsi construite de manière telle que les parties sont censées trouver un avantage réciproque suite à un engagement «*consenti*». Mais, la désignation du local comme étant l'échelle la plus pertinente pour entreprendre une restauration de la qualité de la vie en luttant contre le sentiment d'insécurité a d'emblée eu pour effet de désigner les causes structurelles des problèmes à traiter et les moyens à y apporter comme étant entre les mains de ces acteurs locaux. C'est donc au niveau de la commune que devaient être circonscrits les problématiques, les acteurs et les leviers ce qui, de facto, d'une part, réduisait l'insécurité à la petite délinquance et, d'autre part, rendait obsolète la recherche de solutions dans le champ de compétence de l'État.

### Développer une prévention intégrée de la criminalité fréquente et répétitive

C'était d'ailleurs fort clair, dans l'esprit du Gouvernement, que les contrats devaient viser la criminalité «*qui dérange le plus*», «*celle que tout le monde sent proche*», c'est-à-dire la criminalité fréquente et répétitive. Pour ce faire, pré-

cisait-il, c'est une prévention qui dépasse les limites de la seule approche situationnelle qu'il faut mettre en œuvre en la couplant à la prévention sociale mais également pénale. Sur le terrain, cela doit se traduire par le développement d'une prévention multidisciplinaire et intégrée pour tenir compte des causes, multiples et complexes, de la délinquance. Cette démarche, rajoutait-il, si elle nécessite de travailler en collaboration avec les Communautés et les Régions, doit également se traduire au niveau local par une concertation entre les différents acteurs, tant privés que publics, familiarisés avec ce problème<sup>(9)</sup>.

Au niveau local, c'est le conseil consultatif communal de prévention (C.C.C.P.) qui était désigné pour intégrer les diverses formes de prévention en créant en son sein une «*communauté de réflexion*» susceptible de décloisonner les services et être le point de départ d'une «*communauté d'action*»<sup>(10)</sup>. Installés dans toutes les communes (c'était une obligation), ces conseils ont certainement permis d'initier de nouvelles pratiques, de faire prendre conscience aux mandataires politiques de l'intérêt de développer une véritable politique en matière de prévention, et permis aux différents acteurs de terrain de se rencontrer et de se mettre autour de la table pour discuter, surtout au sein des groupes de travail que constituaient les sous-conseils. Toutefois, les C.C.C.P. ont rapidement montré leurs limites et on ne peut pas dire que ce soit réellement développée une politique intégrée de prévention.

Une première raison à cet échec relatif des C.C.C.P. tient au fait que tous les acteurs «*familiarisés avec ce problème*» n'y furent pas représentés, notamment le milieu associatif. Si les choses se sont partiellement améliorées au fil du temps, ces acteurs en ont soit été écartés d'office par les autorités communa-

(7) Tobback L., Wathelet M., 1992, *La sécurité du citoyen : police et sécurité, Note au Conseil des Ministres, 19 juin 1992, Annexe B, p. 3 (ronéo)*.

(8) Poulet I., Brion F., Dupont A., 1991, *Prévention en concertation au niveau local. Une étude sur la prévention intégrée dans quelques communes bruxelloises, Bruges, Ed. Vanden Broele, Politeia, p. 84*.

(9) *Circulaire OOP 18 du 30 janvier 1992 relative à un modèle de règlement créant un conseil consultatif communal de prévention*.

(10) Hacourt G., Lacroix J., Tange C. (sld. Poulet I.), 1999, *Évaluation des contrats de sécurité et de société bruxellois, Rapport final, Recherche réalisée pour le compte du ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique, P.G.R., Bruxelles, a.s.b.l. Synergie, p. 182*.

les, soit c'est à leur initiative qu'ils ont refusé d'y participer pour dénoncer, entre autres, la « concurrence » qui se mettait en place sur le terrain. En effet, lors du lancement des contrats de sécurité les communes ont bien souvent préféré opter pour le financement de nouveaux dispositifs ou le renforcement d'agences issues du pouvoir communal, donnant au milieu associatif en place l'impression d'être court-circuité. De plus, les accents sécuritaires de ce programme de prévention dont le principal artisan, si pas l'unique, se trouve être le ministère de l'Intérieur, ont fait peur à ce secteur.

Mais ce n'est pas là la seule cause du fonctionnement défaillant des C.C.C.P. En effet, si cette représentation du milieu associatif s'est avérée problématique au sein du conseil, elle le fut également, et c'est plus paradoxal, pour les travailleurs sociaux des contrats de sécurité eux-mêmes. Soit ils n'y ont pas été invités, soit ils y ont été invités de manière sporadique en tant qu'« expert » quand un point à l'ordre du jour nécessitait leur présence (pour la présentation de leur projet par exemple), soit ils ne désiraient pas y assister. Cette dernière situation étant alors justifiée par la démotivation et le désintérêt affichés pour des réunions qui sont « l'occasion de faire trois heures de sieste »<sup>(11)</sup>.

Qualifié de lieu « où l'on fait rapport », les Conseils n'ont donc pas pleinement rempli leur rôle d'instance de concertation où devaient s'élaborer les politiques de prévention qu'elles soient sociales ou policières. Tout au plus, ont-ils respecté le minimum des prescrits émanant du pouvoir fédéral, devenant rapidement ce que certains ont pu qualifier d'« auberges espagnoles », « réservées de fait à certaines personnes qui y trouvaient ce qu'elles y apportaient elles-mêmes »<sup>(12)</sup>. Il semble que cette situation soit due, entre autres, à l'image que les Conseils de prévention ont véhiculée dès le début de leur mise en place, à savoir, celle d'une « chambre d'entérinement formelle »<sup>(13)</sup> dont la création visait surtout à répondre à l'obligation contractuelle de créer ces instances afin de bénéficier des subsides.

In fine, c'est la cohérence des actions sur le terrain qui a surtout souffert de cette situation. Bien sur, des relais, des concertations et des partenariats ont pu se développer entre les différents acteurs, mais de manière bien trop timide eu égard à l'idée de mettre en œuvre une politique, intégrée, coordonnée et cohérente. En outre, si les relations entre les acteurs de la prévention situationnelle et ceux de la prévention « offensive-structurelle » se sont généralement déclinées sur une indifférence polie<sup>(14)</sup>, les exemples de partenariat et de concertation développés n'ont pu que confirmer sur le terrain les limites de cette intégration en faisant naître des problèmes de délimitation du territoire d'intervention. Certains responsables policiers qui avaient progressivement tissé des liens dans le début des années 90 ont été jusqu'à constater un appauvrissement de leurs relations avec le monde social en général depuis la mise en œuvre des contrats de sécurité, ceux-ci ayant jeté le discrédit sur les finalités d'action de la police<sup>(15)</sup>. De leur côté, beaucoup de travailleurs de rue estiment qu'un meilleur respect des champs d'action de chacun pourrait constituer la base d'une politique cohérente pour autant qu'elle ne conduise pas à un mélange des logiques d'intervention<sup>(16)</sup>.

### Rétablir la confiance dans les autorités et notamment dans les services de police

Les contrats de sécurité, précisait le Gouvernement, « pourront notamment porter (...) sur toutes initiatives visant

à renforcer la confiance de la population dans les autorités, notamment en améliorant les contacts entre les services de police et la population, et en augmentant la qualité et la rapidité de ces services »<sup>(17)</sup>. Le contexte socio-politique dans lequel sont nés les contrats de sécurité (événements de grand banditisme de la fin des années 80, les « émeutes » dans certaines communes bruxelloises en mai 1991 et la montée de l'extrême-droite aux élections de novembre 1991) n'est certainement pas étranger à ce souci de redonner confiance à la population. Quant à savoir si, aujourd'hui, la confiance est restaurée, il est difficile de l'apprécier qualitativement.

Divers éléments nous amènent toutefois à penser qu'à bien des égards tout a été fait pour atteindre cet objectif, quitte à passer à côté des autres.

En matière de police, par exemple, le modèle de police de proximité préconisé était, de par sa nature, un modèle destiné à enrayer la perte de confiance dont cette institution faisait l'objet. C'est d'ailleurs en partie cette crise, qui affectait les services de police dans l'ensemble des pays occidentaux dès la fin des années 70, qui est à la base de l'émergence de ce modèle de police de proximité. Le choix était donc judicieux. Le problème, c'est qu'entre discours et pratique, il y a parfois des éléments du modèle qui tendent à se perdre...

En effet, les recherches<sup>(18)</sup> ont montré que la mise en œuvre de ce modèle n'a pas tant conduit à opérer un changement dans la manière de « faire la police » qu'à en renforcer l'image auprès du public. Parmi les témoignages de cette logique qui tend à privilégier l'efficacité politique au détriment de l'efficacité poli-

(11) Smeets S., Strebelle C., avec la coll. de Hendrickx Th., Lemonne A. (sld. Mary Ph.), 1999, *Police de proximité et contrats de sécurité, Evaluation des contrats de sécurité de Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Namur, Seraing, Tournai et Verviers, Rapport final (15 janvier 1996 – 31 janvier 1999), Recherche réalisée pour le compte du ministère de l'Intérieur, P.G.R., Bruxelles, École des sciences criminologiques, U.L.B.*, p. 69

(12) Hacourt, Lacroix, Tange, 1999, p. 174.

(13) *Ibid.*, p. 173.

(14) Smeets S., Strebelle C. (en coll. Hendrickx Th., Lemonne A.), 2000, *La police de proximité en Belgique. Vers un nouveau modèle de gestion de l'ordre*, Bruxelles, Bruylant, pp. 206 et s.; Hacourt, Lacroix, Tange, 1999, p. 278.

(15) Smeets, Strebelle, 2000, p. 75.

(16) *Ibid.*, p. 177.

(17) Tobback, Wathélet, 1992, p. 9.

(18) Smeets, Strebelle, 2000; Tange C., 2000, *La police de proximité, Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1691-1692.

## Aider ces polices à se transformer en « police de proximité »

cière <sup>(19)</sup>, on peut notamment relever le renforcement de la visibilité policière qui s'est surtout traduit par la multiplication de « sous-statuts » policiers, voire parfois non-policiers avec l'arrivée sur le terrain des assistants de prévention et de sécurité (A.P.S.). Il se dégage le sentiment que la seule volonté des politiques fut de mettre « plus de bleus dans la rue », peu importe leurs qualités et l'usage qu'on en fait.

Cette augmentation physique de la visibilité policière s'est, en outre, accompagnée de la multiplication d'opérations de « marketing ». Qu'il s'agisse de l'organisation de journées portes ouvertes dans les commissariats, de participation à diverses foires d'exposition, de démonstration des brigades canines ou encore de la distribution de folders illustrant ses activités, la police n'a pas ménagé ses efforts pour assurer sa publicité et montrer au public qu'elle « fait quelque chose » tout en s'assurant de se profiler comme un service proche du citoyen, propre à répondre à ses attentes comme le veut la philosophie de la police de proximité. Concrètement, cependant, derrière cette « main tendue se dissimule un poing fermé » <sup>(20)</sup> car, au-delà de l'image positive dont la visibilité est maximisée, ce sont les services d'interventions, les brigades judiciaires et les opérations « coups de poing » qui sont renforcés. L'augmentation de la visibilité policière s'apparente à de la prévention de surface servant avant tout la légitimité de l'institution policière pour en accroître l'efficacité répressive.

Le fait de rétablir la confiance dans les institutions en montrant au public que l'on « fait quelque chose » ne s'est pas manifesté que dans le volet policier des contrats. L'évaluation qui a été faite du dispositif accrochage scolaire dans le volet socio-préventif en constitue un bon exemple, notamment par le biais des opérations « brosse » tant elles « donnent à voir à la population que la police fait quelque chose pour sécuriser les rues. De ce point de vue, l'objectif de visibilité est atteint; il l'est également dès lors que des parents sont convoqués par un assistant de police d'un service famille-jeunesse pour donner des explications sur l'absentéisme de leur

enfant, ou encore quand un service de médiation scolaire se présente au domicile des parents, envoyé par un établissement, pour s'entretenir sur la scolarité d'un jeune » <sup>(21)</sup>. Par contre, en terme de pertinence par rapport à l'objectif de « raccrochage » scolaire, les chercheurs ont pu constater que la réponse devait être nettement plus nuancée. L'inadéquation des moyens dont disposent les médiateurs scolaires ou les assistants de police face au problème que constitue le décrochage scolaire a effectivement conduit à conclure que le dispositif, s'il n'est pas pertinent pour les jeunes en situation de décrochage, l'est tout à fait du point de vue de l'ordre public et de l'élimination des jeunes « traînant » en rue <sup>(22)</sup>. En somme, tout se passe comme si seule comptait la « politique spectacle », les autorités jouant la carte de la séduction à l'abri du paravent que procurent le déplacement des problèmes, la prise en charge des symptômes et non des causes. Nous y reviendrons.

### Le développement d'une approche modifiée de l'organisation policière et l'augmentation de la qualité du service offert par les services de police

Dans un état déplorable au début des années 90, les polices communales ont pu trouver dans les contrats de sécurité un apport non négligeable. L'amélioration de la qualité du service offert par les services de police a indéniablement été réalisée si on compare la situation actuelle avec celle qui prévalait avant les contrats de sécurité. Nombreux sont les commissariats qui se trouvaient dans

une situation de délabrement, voire d'insalubrité. S'agissant d'entreprendre un rapprochement avec le public mais aussi, plus simplement, d'offrir un service public de qualité ainsi que des conditions de travail décentes pour les fonctionnaires de police, de nombreuses villes ont inscrit à leur contrat la rénovation de leurs commissariats. De manière générale, l'ensemble des mesures prises dans ce registre a donc consisté à rendre les locaux plus adéquats pour le public et pour les fonctionnaires de police. Il s'avérait en effet que, outre la vétusté, nombre de locaux n'offraient pas les conditions optimales pour accueillir le citoyen, et en particulier la victime. Aménagement de salles d'attente, réfection des locaux, transformations en matière d'éclairage et d'orientation des visiteurs, aménagement de salles spécifiques pour l'audition des victimes ou pour les soins médicaux, achat de matériel sont autant d'investissements qui ont été soutenus par les contrats de sécurité.

Ceci étant, les contrats de sécurité avaient également pour ambition d'aider ces polices à se transformer en « police de proximité », en une police proche du citoyen dont l'agent de quartier devait être l'élément central. Pour le Gouvernement, le renforcement de la police de quartier et la revalorisation de la fonction d'agent de quartier devaient répondre à un double souci rassemblé autour d'un objectif : l'amélioration du contrôle (préventif) effectué par les services de police. Le premier souci était de restaurer la confiance des citoyens dans la police; le deuxième de renforcer le caractère précoce de détection des « problèmes de toute nature ». En effet, dira le Gouvernement, « une partie non négligeable des sentiments d'insécurité pourra disparaître si les citoyens ont plus de confiance dans la police. La police trouvera plus de bonne volonté auprès de la population, dans la mesure où elle travaille de manière plus proactive, ce qui simplifiera sa mission de police générale » <sup>(23)</sup>.

(19) Smeets, Strebelle, 2000, pp. 177-178.

(20) Pour reprendre une expression de J.-P. Brodeur.

(21) Hacourt, Lacroix, Tange, 1999, p. 284.

(22) Ibid, p.134.

(23) Tobback, Wathélet, 1992, Annexe C.

# Les dispositifs des contrats de sécurité s'attaquaient bien moins aux causes qu'aux symptômes de la délinquance

Mais aujourd'hui, si l'organisation policière a profondément changé, ce n'est pas tant suite aux contrats de sécurité<sup>(24)</sup> qu'à la réforme des polices. La plus grande partie des investissements prévus par les contrats a été affectée aux commissariats centraux et dans une moindre mesure aux divisions. La situation de ces commissariats de proximité, en Wallonie comme à Bruxelles<sup>(25)</sup>, demeure aujourd'hui encore problématique en raison de leur vétusté, leur manque de sécurité, le manque d'intimité pour les agents comme pour la population, et, de manière générale, le manque de fonctionnalité<sup>(26)</sup>. Quant aux agents de quartier, leur «polyvalence» et la revalorisation de leur fonction ne se sont pas non plus réalisées. Les services de quartier, et les agents de quartier en particulier, n'ont en effet pas bonne presse auprès des autres services de police qui les considèrent comme des «bons à rien», des «facteurs»<sup>(27)</sup>. La valorisation de la fonction de police entreprise ces dernières années a, de façon très nette, concerné les services qui, aux yeux de beaucoup d'acteurs, constituent le «vrai travail policier», ceux qui combattent le crime. Tant les observations que les constats dégagés de l'examen des discours des chefs de corps et des modalités organisationnelles en témoignent<sup>(28)</sup>.

## Attaquer les causes sociales des phénomènes d'insécurité

Ce modèle de police de proximité avait pourtant également pour but de modifier la fonction de police elle-même. D'oublier l'image de seul «crime fighter» en attribuant au policier une fonction d'agent de la paix, chargé de résoudre les problèmes de la collectivité en agissant sur les causes et les conséquences de la criminalité et du désordre social. Cela devait donc l'amener, en plus de son activité de lutte contre la criminalité, à se préoccuper de tous les facteurs tendant à nuire à l'ordre social et à partici-

per activement à la résolution des problèmes de la collectivité<sup>(29)</sup>. Dans la pratique, cependant, la détection par la police des problèmes et de leurs causes sous-jacentes, ainsi que leur résolution<sup>(30)</sup>, n'ont servi qu'à alimenter une machine répressive sur un mode gestionnaire visant à accroître le contrôle de groupes à risques : les jeunes, les immigrés et les toxicomanes<sup>(31)</sup>.

Sans doute les volets socio-préventifs des contrats avaient-ils plus vocation à rencontrer les causes sociales des phénomènes d'insécurité. Malheureusement, nonobstant le fait que «les textes sont vagues concernant la mise en œuvre de la prévention sociale, restant au stade des intentions, parfois audacieuses, mais qui perdent de leur qualité par manque de précisions»<sup>(32)</sup>, l'analyse des pratiques de terrain a révélé que, de manière générale, les dispositifs des contrats de sécurité s'attaquaient bien moins aux causes qu'aux symptômes de la délinquance. En fait de prévention sociale visant l'intégration des groupes marginaux, il ne reste que des projets dont l'ambition se cantonne à «surveiller et occuper des jeunes qui échappent au contrôle de la famille et de l'école afin qu'ils soient moins visibles et menaçants dans les es-

paces publics et qu'ils causent moins d'ennuis et d'incivilités»<sup>(33)</sup>.

L'étude menée sur le décrochage scolaire est là pour en témoigner, tant le seul objectif atteint par ce dispositif semble avoir été le maintien de l'ordre et non la réussite scolaire des jeunes<sup>(34)</sup>. Si l'ensemble des acteurs qui œuvrent dans ce champ s'active à éviter la judiciarisation ou la pénalisation, l'impression domine que le dispositif d'accrochage scolaire «permet l'individualisation du problème de l'absentéisme (réduit à la figure du jeune absentéiste), comme si ni l'école, ni sa pédagogie, ni le 'contrat social' implicite 'aller à l'école pour avoir un bon boulot plus tard' (même si pour d'aucuns ce contrat relève du mythe ou de la fable) n'étaient remis en cause. De plus, il s'agit d'un contrat de dupe dès lors que seuls le jeune et ses parents doivent s'engager à quelque chose. Quelle est donc la participation de l'école à ce contrat ?»<sup>(35)</sup>.

Le sentiment de faire du «replâtrage» partagé par les médiateurs scolaires communaux et la difficulté qu'ils ont à clarifier le champ dans lequel ils travaillent – oscillant entre dispositif social et dispositif sécuritaire –, démontre à souhait les limites de ce type de projet, d'autant plus que les établissements

(24) Smeets, Strebelle, 2000.

(25) Hacourt G., Lacroix J., Tange C. (sld. Poulet I.), 1998, *Évaluation des contrats de sécurité bruxellois, Tome I - Police de proximité, Tome II - Lutte contre l'absentéisme et le décrochage scolaire, Tome III - Fonction de fonctionnaire de prévention, Conseils consultatifs de prévention et renforcement de la politique communale de prévention, Rapports relatifs aux deux années de recherche allant du 1<sup>er</sup> avril 1996 au 1<sup>er</sup> avril 1998, Recherche réalisée pour le compte du ministère de l'Intérieur, P.G.R., Bruxelles, a.s.b.l. Synergie., pp. 131 et 141.*

(26) Smeets, Strebelle, 2000, p. 85.

(27) *Le Gouvernement était lui-même conscient de cette situation et se proposait d'ailleurs d'y remédier par la suppression de certaines tâches administratives (Tobback, Wathélet, 1992, Annexe C).*

(28) Hacourt, Lacroix, Tange, 1998, p. 199; Hendrickx Th., Lemone A., Smeets S., Strebelle C., (sld. Mary, Ph.), 1998, *Police de proximité et contrats de sécurité, Évaluation des contrats de sécurité de Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Namur, Seraing, Tournai et Verviers, Rapport relatif aux deux années de recherche (15 janvier 1997 – 14 janvier 1998), Recherche réalisée pour le compte du ministère de l'Intérieur, P.G.R., Bruxelles, École des sciences criminologiques, U.L.B., pp. 187 et s.*

(29) Smeets, Strebelle, 2000, p. 16.

(30) Smeets, Strebelle, 2000, p. 199; Hacourt, Lacroix, Tange, 1999, p. 85.

(31) Smeets, Strebelle, 2000, p. 205; Hacourt, Lacroix, Tange, 1999, p. 81.

(32) Hacourt, Lacroix, Tange, 1999, p. 272.

(33) Hebberecht P., 1997, «La nouvelle politique fédérale belge de prévention de la criminalité», in Hebberecht P., Sack F. (sld.), *La prévention de la délinquance en Europe, Paris, L'Harmattan, pp. 123-124.*

(34) Hacourt, Lacroix, Tange, 1999, p. 134.

(35) *Ibid.*, p. 148.

## L'imposition de normes minimales de sécurité a pu contribuer à renforcer la sécurité du citoyen



scolaires sont loin de prendre toutes leurs responsabilités <sup>(36)</sup>. Mais comment pourrait-il en être autrement quand l'option prise par les pouvoirs publics pour gérer les problèmes liés à la scolarité renvoie ces établissements à la mendicité ? L'engagement de médiateurs et d'assistants de police pour s'occuper des élèves, le renforcement des effectifs et des moyens policiers et, plus généralement le développement d'un dispositif sécuritaire destiné à gérer les problèmes de société, est un choix politique qui ne peut faire oublier que l'enseignement manque cruellement de moyens de « première nécessité » – un encadrement et du matériel pédagogique. La cause principale du problème de décrochage scolaire est pourtant là, ce que tout le monde s'accorde à reconnaître, cause sur laquelle les médiateurs scolaires pas plus que les services famille jeunesse ne peuvent avoir prise. « De la sorte, une politique qui viserait les causes de la délinquance ne peut compter sur l'intervention des seules instances, sociales et policières, ayant pour mandat le traitement des symptômes » <sup>(37)</sup>.

Pas plus que le dispositif accrochage scolaire, les conseils de prévention n'ont pu ou voulu infléchir cette tendance et mettre en œuvre une politique sociale s'attaquant aux racines de la délinquance. Indépendamment du fait que les conseils de prévention n'ont de toute façon pas été les vecteurs permettant la définition d'une politique locale, c'est-à-dire des dispositifs qui fondent leur ob-

jet sur la construction d'un sens et des dispositions organisationnelles <sup>(38)</sup>, les fonctionnaires de prévention sont les premiers conscients (et malgré tout impuissants) de cette tendance générale consistant à « agir sur les symptômes de la délinquance, au travers d'actions qui doivent être mesurables et surtout visibles : par le délinquant et la victime potentiels, mais aussi par les pouvoirs supra-locaux en attente de résultats tangibles » <sup>(39)</sup>. La désignation de l'échelle locale pour résoudre des problèmes que les politiques eux-mêmes reconnaissent être liés à l'individualisme, à la perte de liens sociaux et à l'exclusion <sup>(40)</sup> n'a pu que rendre ce sentiment d'impuissance inévitable.

### Augmenter la sécurité du citoyen

« Augmenter la sécurité du citoyen » était, à l'évidence, l'une des ambitions majeures, l'un des fils conducteurs, des contrats de sécurité. Lancée en 1992, la politique des contrats s'inscrivait d'ailleurs dans le prolongement de la communication gouvernementale du 5 juin 1990 sur la sécurité du citoyen, le fameux « Plan de la Pentecôte », qui

entendait répondre aux travaux de la Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme a été organisée.

La police constitue assurément l'un des vecteurs que le Gouvernement a entendu privilégier pour accroître la sécurité du citoyen. L'imposition de normes minimales de sécurité, par exemple, de permanences 24h/24 ou le développement des services à destination du citoyen tels que les B.A.V, les assistants de police ou les assistants de concertation, a pu contribuer à renforcer d'une certaine manière la sécurité du citoyen.

De nombreux efforts ont également été assurés en vue d'augmenter la sécurité du citoyen ou, tout au moins, de diminuer son sentiment d'insécurité, via le volet socio-préventif. L'ouverture de maisons de jeunes et leur encadrement par les travailleurs sociaux, la sécurisation technique des habitations ou encore la surveillance accrue par les nouveaux acteurs de la sécurité ont pu, chacun à leur manière, contribuer à éviter la commission de certains faits délinquants ou empêcher certains jeunes de « déraper ». La meilleure information du public sur les politiques développées en matière de sécurité a sans doute également été de nature à rassurer la population.

Il est pourtant difficile, voire impossible, d'évaluer l'impact de ces dispositifs sur le sentiment d'insécurité. Non seulement parce qu'on ne dispose pas de point de comparaison, mais également en raison du caractère flou de cette notion. Par contre, lancée pour « attaquer l'insécurité à la racine et la combattre plus efficacement » <sup>(41)</sup>, la politique intégrée de prévention dans laquelle s'inscrivent les contrats de sécurité a occulté le fait que l'insécurité dont le citoyen souffre ne se limite pas à la petite criminalité fréquente et répétitive... à moins d'accepter le dé-

(36) *Ibid.*, p. 144.

(37) *Ibid.*, p. 274.

(38) *Ibid.*, p. 218.

(39) *Ibid.*, p. 275.

(40) Cartuyvels Y., Mary Ph., 2001, *Le plan fédéral de sécurité*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1727-1728, p. 33.

(41) Tobback, Wathélet, 1992, *Annexe C*.

# *Idéal sécuritaire à défaut d'être émancipateur, contrôlant faute d'être créateur de lien social*

veloppement d'une société duale transformant la «protection sociale» en «droit à la sécurité», les «ayants-droit malchanceux ou victimes d'une certaine violence sociale» en «marginiaux socialement responsables», «nouvelles figures de dangero-sité»<sup>(42)</sup>.

Exit, donc, les questions liées à la précarité économique, sociale, institutionnelle et personnelle. Dominé par la prévention situationnelle, le traitement des questions liées à la sécurité du citoyen est resté enfermé dans une vision qui a fait du programme d'urgence sur les problèmes de société, un programme de société fondé sur le sécuritaire. Un programme dans lequel la restauration de la qualité de vie dans les quartiers est passée par leur mise sous haute surveillance policière autant que sociale. À de nombreuses reprises, les recherches ont pu témoigner de la mise en place d'un cordon socio-sécuritaire là où les politiques se donnaient pour vœux d'intégrer des populations dites marginales et de faire de la police une police proche du citoyen. La police de proximité laisse la place à la proximité de la police, l'agent de quartier à l'agent d'intervention et aux caméras de surveillance, la résolution des problèmes à la surveillance matinée de tolérance zéro, les populations marginales au public cible d'une répression accrue des incivilités<sup>(43)</sup>. De leur côté, au même titre que les agents de quartier, les travailleurs sociaux sont désormais les faire-valoir d'une politique de laquelle émergent la surveillance, le gardiennage et le maintien de l'ordre<sup>(44)</sup>. En guise d'intégration, les travailleurs sociaux des contrats de sécurité n'ont qu'à offrir leur bonne volonté, que l'amertume qu'ils partagent, face à ce qu'ils considèrent comme une mission impossible, vient malgré tout découpler. Tout en étant les premiers conscients des limites de leur travail et de leur instrumentalisation, ils sont désormais les acteurs de première ligne d'une pacification de la césure sociale au nom d'un idéal qui se fait sécuritaire à défaut d'être émancipateur, qui se fait contrôlant faute d'être créateur de lien social.

## Conclusion

Laissés pour compte, dans un premier temps, dans le grand chambardement de la réforme des polices, les besoins budgétaires liés à cette réforme<sup>(45)</sup> autant que le changement de majorité politique après les élections de juin 1999<sup>(46)</sup> vont conduire, bien plus qu'une véritable réflexion sur la politique de prévention, au réaménagement des contrats en enlevant de ceux-ci leur volet policier dont le budget est désormais affecté à la dotation fédérale aux zones de police. Rebaptisés «de sécurité et de prévention» depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les contrats, qui ont toujours pour objectifs de garantir la sécurité du citoyen, de contribuer à l'amélioration du cadre de vie et de répondre aux besoins locaux, doivent désormais contribuer à la réalisation des priorités du Plan fédéral de sécurité et de la note politique du Gouvernement fédéral relative à la problématique de la drogue.

Rien ne semble donc avoir fondamentalement changé dans l'approche des questions de sécurité. «*Compromis politiques et impératifs budgétaires ont pour conséquence que la réorientation des contrats de sécurité en 2002 n'est aucunement une remise en question de leur fondement*»<sup>(47)</sup>. Aucune réflexion de fond, aucune remise en question des logiques qui sous-tendent cette politique ne sont venues en perturber les axiomes. Au contraire, confirmant à la fois, d'une part, l'échec de l'intégration des politiques poli-

cière et préventive et, d'autre part, son caractère sécuritaire, le Gouvernement confie désormais au ministre de la Justice, «détenteur du remède ultime» que constitue la peine privative de liberté, le soin de fixer les priorités en matière de sécurité dans son plan fédéral du même nom. Tel un jeu de poupées russes, ce plan constitue l'étalon confinant l'insécurité à la peur de la délinquance<sup>(48)</sup> à l'aune duquel devront, dorénavant, être définies les priorités policières nationales et zonales ainsi que les plans locaux de sécurité. Déjà privées d'une grande partie de leurs prérogatives en matière de prévention policière suite à la réforme des polices, les autorités communales doivent à l'avenir assurer l'intégration des besoins locaux de prévention dans une chaîne de sécurité qui, elle aussi, leur échappera.

On comprend difficilement pourquoi la logique budgétaire qui a mené à retirer le volet policier des contrats de sécurité ne s'est pas accompagnée d'une réforme plus profonde de ceux-ci. Associée à l'investissement plus substantiel entrepris par les Régions, obligées de délier les cordons de la bourse pour sortir les contrats du préavis conservatoire dans lequel les plaçait la réforme des polices, cette réforme aurait pu donner un nouveau souffle à la politique de prévention en repensant les logiques qui la sous-tendent et mettre un terme à la contamination sécuritaire de l'ensemble des champs de la vie sociale.

(42) Cartuyvels Y., Van Campenhout L., 1995, «La douce violence des contrats de sécurité», *La Revue nouvelle*, 1995, n° 3, p. 51.

(43) Sur la question des incivilités voy. not. Hubert H.-O., 2000, «Ce que les 'incivilités' ne comprennent pas... Déconstruction d'un concept et de ses implications», in Van Campenhout L., Cartuyvels Y., Digneffe Fr., Kaminski D., Mary Ph., Rea A., *Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques*, Bruxelles, Labor, pp. 245-264.

(44) Schaut Ch., 2000, «Travail social et nouveaux dispositifs : entre tensions et redéfinitions», in Van Campenhout L., Cartuyvels Y., Digneffe Fr., Kaminski D., Mary Ph., Rea A., *Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques*, Bruxelles, Labor, pp. 129-151.

(45) Voy. not. Tange C., 2001, «Chronique – 3<sup>ème</sup> partie. Crise et métamorphose des contrats de sécurité», *Bruxelles informations sociales*, n° 149, pp. 28-32.

(46) Smeets, 2003, «Les contrats de sécurité et de prévention. Enjeux actuels et perspectives», in Mary Ph (sld), *Actes du colloque «Dix ans de contrats de sécurité. Évaluation et actualité» organisé le 19 juin 2002 au Centre de recherches criminologiques, ULB, à paraître chez Bruylant.*

(47) Smeets, 2003.

(48) Cartuyvels, Mary, 2001.