

Les nouveaux guetteurs et l'ordre urbain

Lionel Francou

Les tentatives de lutte contre le sentiment d'insécurité par la présence visible d'agents sur le terrain se sont multipliées depuis 30 ans. Mais la définition de leurs compétences et de leur professionnalisation fait débat : Lionel Francou décrit comment ces agents identifient et gèrent ce qu'ils estiment être des atteintes portées à l'ordre urbain.

En 2007, en Belgique, une loi¹ a cherché à uniformiser et à professionnaliser plusieurs fonctions qui, depuis les années 1990, ont été créées dans le cadre des politiques de prévention et de sécurité urbaines : *stewards* urbains, gardiens de parc, assistants de prévention et de sécurité... (Smeets 2005). Au gré de subsides fédéraux octroyés aux autorités communales, prenant la forme de « contrats » en 1992, avant de devenir des « plans » en 2007, réduisant la dimension initiale de co-construction entre l'autorité locale et l'autorité de tutelle, différents agents ont été déployés sur le terrain pour remplir des fonctions dites de médiation sociale et de régulation de l'ordre public. Aujourd'hui, en Belgique, ces métiers ont été rassemblés sous la dénomination de « gardiens de la paix », dont une part importante du travail consiste à policer² les espaces publics urbains.

Cet article s'appuie sur une enquête ethnographique menée auprès de ces agents dans une commune résidentielle de la Région bruxelloise, caractérisée par un niveau socio-économique moyen des habitants. Certains auteurs qualifient ces professionnels, dont des déclinaisons sont apparues dans de nombreux pays européens, d'« urbains » (Van Parys *et al.* 2011), au sens où ces « métiers de la convivialité » font des espaces publics urbains leur terrain d'action, tandis que d'autres les considèrent par le biais de leur rôle de régulation (comme le fait Jacques de Maillard (2013) dans son étude des correspondants de nuit parisiens). Les différents emplois rassemblés par la loi de 2007 ont initialement été imaginés au cours des années 1990, d'une part, pour recruter des chômeurs peu qualifiés à l'aide d'emplois subventionnés (Smeets 2006 ; Barthélémy 2009) et, d'autre part, pour rendre visible l'action des autorités publiques en matière de lutte contre le sentiment d'insécurité. À la manière des médiateurs urbains étudiés par Isabelle Astier (2007), les gardiens de la paix ont été prioritairement déployés sur des territoires où les revenus sont faibles et le chômage élevé, notamment au sein du « croissant pauvre » qui traverse plusieurs communes centrales de la région bruxelloise (Van Hamme *et al.* 2016).

Tandis que de nouvelles communes demandaient des subsides pour pouvoir également se doter d'agents à déployer dans les espaces publics, le champ d'action des gardiens de la paix s'est étendu à d'autres territoires urbains, voire périurbains : fin 2015, ils étaient plus de 700 agents sur le territoire régional bruxellois. Ce sont en majorité des hommes, pas ou peu diplômés, ayant connu

¹ Loi du 15 mai 2007 « relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119 bis de la nouvelle loi communale ».

² Les « gardiens de la paix » belges ne sont en aucun cas des policiers de proximité, au sens d'agents des forces de l'ordre : ils ne disposent pas de droits supplémentaires à ceux dont jouit un citoyen, si ce n'est, pour certains d'entre eux, de constater des incivilités, et n'ont pas d'armes mais disposent dans certaines communes de talkies-walkies ou de gilets pare-couteaux.

des difficultés sur le marché de l'emploi. La formation qu'ils reçoivent consiste en 106 heures de cours, dispensés par des écoles d'administration publique, des écoles de police mais aussi des entreprises de sécurité privée, qui portent sur les « droits et devoirs » des agents, les relations avec la police, « les techniques de communication verbale et non verbale », « l'observation et la rédaction de rapports » ou « la gestion des conflits ».

La réalisation d'observations régulières étalées sur une période de trois mois (pour un total d'environ 80 heures) a permis de suivre sept binômes différents dans leur travail, ainsi qu'une réunion d'équipe. Les discussions avec les agents ont mis en évidence la routine de leur travail, mais aussi les moments les plus marquants. L'analyse de deux années de rapports écrits par ces acteurs a montré ce dont ils décident de rendre compte, ce qui est digne d'intérêt à leurs yeux, et ce qu'ils écartent, ainsi que leur façon de décrire les situations qu'ils rencontrent.

Sachant que les gardiens de la paix ont pour objectif « d'accroître le sentiment de sécurité des citoyens et de prévenir les nuisances publiques et la criminalité » (art. 3 de loi de 2007) au moyen « d'une surveillance publique non policière (ou surveillance préventive) [qui] constitue le fil conducteur des missions » (circulaire ministérielle de 2010) qui leur sont confiées, cet article relève les manières dont les agents identifient les indices d'un trouble, qui les amènent à considérer qu'« il se passe quelque chose », voire que « quelque chose ne va pas » (Breviglieri et Trom 2003, p. 400). Selon Goffman (1973), les sociétés se dotent de « guetteurs » (p. 233) chargés de repérer les signes et indices annonciateurs d'une rupture des « apparences normales ». Les gardiens de la paix remplissent-ils ce rôle ? Faute de pouvoir toujours identifier ces situations problématiques, ils tendent à reporter leur attention sur un certain nombre d'habitues dont l'allure ou les comportements sont jugés contraires à une certaine idée de l'ordre public – que leurs comportements paraissent criminels, incivils ou simplement inintelligibles. Ils se posent ainsi en garants de l'ordre urbain, attentifs au respect d'un « ordre de l'interaction » qui « gouverne les façons dont une personne s'y prend avec soi-même et avec les autres, dans une situation de coprésence physique, et en vertu de celle-ci » (Goffman 2013 [1963], p. 10).

Repérer le trouble et y répondre

Un soir, vers 20 heures, deux gardiens de la paix remarquent « un homme ivre se retenant à une poubelle » (extrait d'un rapport). Ils lui proposent leur aide ; l'individu explique, avec difficulté, qu'il veut « juste rentrer chez lui ». Après un temps de discussion, ils décident « d'appeler le 112 vu l'état confus de l'individu ». Dans d'autres rapports, des agents expliquent que leur attention est attirée par une femme « titubant » et agressive, ou par un homme alcoolisé qui crie dans la rue, « insultant la population, nous y compris » ; les deux sont confiés à la police. Ainsi, l'alcool est à la source de « ruptures de civilités » qui, du fait de leur visibilité en public, provoquent « le malaise ou l'inquiétude personnelle » (Roché 1996, p. 89) et qu'il s'agit de régler au plus vite.

Si les gardiens de la paix ont un rôle de rappel de la norme voire de sanction, il leur arrive de renoncer à ces missions. Prenons l'exemple d'une situation observée : un agent demande à un jeune homme de ramasser le déchet qu'il vient de jeter dans la rue, mais celui-ci refuse, l'agent lui explique alors qu'il n'a pas le droit de jeter ses papiers au sol. Il précise qu'il ne veut pas le sanctionner, mais lui signaler que son comportement n'est pas correct. Face à l'énervement croissant du jeune qui dit se sentir humilié d'être ainsi remis à sa place en public, le gardien de la paix se contente de lui dire de faire attention la prochaine fois. Déçu de la tournure de cette intervention et soucieux de se justifier, il m'explique ensuite avoir voulu éviter que ce rappel à l'ordre ne dégénère, en se limitant à ce rappel à l'ordre, susceptible néanmoins de faire réfléchir le jeune à l'avenir. Les jeunes qui fument des joints sur un banc sont rarement inquiétés, même si la plupart des agents estiment que leur comportement peut constituer une source d'insécurité pour une partie de la population. Des gardiens de la paix qui avaient contacté la police pour de tels cas ont parfois été éconduits, du fait que leur appel était jugé non prioritaire. Mais, en d'autres occasions, des policiers ont pu les sermonner, jugeant qu'ils « laissaient faire » les jeunes et devraient

collaborer davantage pour faire cesser ces comportements. Ainsi, ce qui est perçu comme un trouble potentiel nécessite un difficile travail d'interprétation et de détermination quant aux possibilités de (ré)action. Toutefois, si les gardiens de la paix sont plus attentifs que les autres citoyens à ces signes, à la manière des policiers (Meyer 2013), il leur arrive aussi de ne pas les relever : par distraction, ou parce qu'ils ne se trouvent pas dans un état d'esprit propice à cette quête d'indices : fatigue, ennui, manque de motivation, routine inhérente à un travail répétitif où, la plupart du temps, il ne se passe pas grand-chose et qui est peu considéré...

À défaut de signes, une focalisation sur des figures familières

Faute de parvenir à repérer de tels signes d'un possible trouble, les agents substituent souvent à cette recherche une attention ciblée sur certaines figures familières du trouble, catégorisées *a priori* comme telles, parfois indépendamment de leurs actes. Face à ces personnes, leur regard oscille entre réprobation et bienveillance. Cette dernière est accordée plus facilement quand les agents connaissent les problèmes vécus par certaines personnes. Face aux jeunes perturbateurs, la plupart des agents estiment qu'il faut que jeunesse se passe, qu'ils vont évoluer et qu'il ne faut pas trop les accabler, même si, comme j'ai pu l'observer à plusieurs reprises, ils jugent également nécessaire de discuter avec eux pour attirer leur attention sur ce qu'ils n'ont pas le droit de faire et qui constitue une source de nuisance pour d'autres catégories de la population. Plusieurs sans-abri sont connus des gardiens de la paix avec qui ils partagent le même espace de déambulation. Si ceux-ci sont considérés comme plus susceptibles de causer des troubles, cela n'empêche pas une forme de compassion et de sollicitude des agents, qui leur demandent par exemple des nouvelles de leurs démarches administratives ou de leurs enfants, témoignant d'une relation entretenue sur la durée. Cette bienveillance est d'autant plus forte lorsque les gardiens de la paix reconnaissent dans ces épreuves des difficultés et des trajectoires sociales similaires à celles qu'ils ont eux-mêmes vécues : maladie professionnelle et réorientation contrainte, scolarité difficile, chômage de longue durée... Il reste qu'elle s'accompagne, pour la plupart des agents, d'une forme de réprobation morale portant tant sur certains comportements jugés incivils que sur le manque (supposé) de volonté de ces personnes.

D'autres figures, dont les agents semblent méconnaître les difficultés ou peinent à comprendre les comportements, sont catégorisées de façon plus univoque. En traversant un marché, des gardiens de la paix expliquent que les « roms » et « gitans » y posent particulièrement problème, du fait de nombreux vols, mais aussi de cas de racolage. L'un d'eux me dit qu'il se « méfie de ces gens-là », avant de préciser, comme pour se justifier, qu'il y a aussi des « enfants de bonne famille » parmi les « fouteurs de merde ». Bien connu pour sa présence dérangeante dans une église, un homme « très agité [et] ayant été en hôpital psychiatrique à plusieurs reprises » pose régulièrement problème. Les agents écrivent dans leurs rapports qu'il est « très agressif envers les gens », fait peur aux fidèles, mendie, fume à l'intérieur de l'édifice et est soupçonné de vol. Il lui arrive même de « courir dans l'église en chaussettes ». Pendant plusieurs mois, des rapports ont relayé des plaintes de citoyens (sollicitant les agents dans la rue, lors de leur passage, ou parfois appelant directement le département de l'administration communale dont ils dépendent) et des interventions peu couronnées de succès. Différents agents racontent qu'ils ont dû « à plusieurs reprises venir sur place, pour calmer cette personne, mais sans aucun succès », ou encore qu'ils ont « déjà fait [un] rapport à ce sujet » et qu'il est urgent de faire intervenir la police. Étant donné que les gardiens de la paix n'appartiennent pas aux services de police et ne peuvent recourir à la force, ils sont censés relayer les situations qui nécessitent une intervention policière, au-delà de quelques catégories de comportements incivils qu'ils peuvent sanctionner (sans être en mesure de contraindre les citoyens à leur présenter leur carte d'identité). Afin d'être pris au sérieux lors de leurs appels, il leur arrive de s'autocensurer. Si une situation n'est pas urgente, leur hiérarchie se charge de contacter la hiérarchie policière, pour attirer l'attention sur un problème récurrent et/ou structurel. Sur le terrain, face à une situation urgente (par exemple du fait d'un danger, d'un acte délinquant ou du refus d'un

citoyen de décliner son identité à un gardien de la paix qui souhaite le sanctionner pour une incivilité), ils appellent la police en se présentant comme gardiens de la paix communaux, ce qui ne suffit pas toujours à donner la priorité à leur appel. Certaines stratégies sont alors mises en place pour augmenter le taux de réponse policière à leurs demandes, comme passer par le commissariat local plutôt que par le *dispatching* en charge des interventions dans la zone de police (intercommunale), où ils connaissent personnellement une proportion plus importante de policiers.

Des capacités répressives entravées

Cette interconnaissance entre un certain nombre de personnes présentes sur le territoire local et les gardiens de la paix, doublée du fait que leur métier n'a pas pour objectif de faire évoluer les situations individuelles, amène la plupart des agents à se limiter à la gestion des troubles potentiels et des figures qui y sont associées (mettre fin à un comportement qui est perçu comme une nuisance, appeler la police, rappeler les possibilités de soutien psycho-social existantes...). Dans un équilibre instable entre deux postures qu'ils qualifient de « préventive » et de « répressive », ils veillent à se montrer disponibles et à l'écoute, tout en devant rappeler et faire respecter certaines normes jugées indispensables au vivre-ensemble (Francou et Verreycken 2015). Ils s'appuient, d'une part, sur des priorités identifiées par leur hiérarchie (comme assurer que les sorties des écoles se passent dans le calme et en sécurité, passer plus souvent dans tel quartier ou sur telle place où des problèmes ont été signalés de façon récurrente...) et, d'autre part, sur le règlement général de police communal qui fixe précisément une série de règles à respecter en matière de propreté, de sécurité et de tranquillité sur le territoire de la commune. Ils peuvent alors mobiliser ce règlement face à des situations qu'ils jugent intolérables, après avoir, la plupart du temps, expliqué au contrevenant en quoi son comportement posait problème. Si celui-ci réagit mal, ils embrayent alors sur des mesures et une posture qu'ils qualifient de « répressives ». Parmi les comportements incivils susceptibles d'être sanctionnés sur la base de ce règlement général de police communal se trouvent le fait de cracher, de jeter un déchet au sol, de déranger la tranquillité publique par des cris exagérément bruyants ou de ne pas ramasser les déjections de son chien. Leur activité sanctionnatrice s'exerce donc en fonction, d'une part, de jugements moraux sur ce qui est considéré comme plus ou moins grave et, d'autre part, sur les possibilités limitées dont ils disposent de mettre en œuvre leur pouvoir. En effet, les agents ne sont par exemple pas en mesure de forcer les citoyens à leur présenter leur carte d'identité, ce qui a pour conséquence qu'une part importante des sanctions sont dirigées vers des voitures mal garées pouvant devenir source de danger, la plaque d'immatriculation permettant à la commune d'identifier leurs propriétaires.

Trouver sa place face aux citoyens

Face aux citoyens qui ne sont pas catégorisés comme sources de troubles (potentiels), les gardiens de la paix cherchent à conserver un équilibre précaire entre leurs possibilités d'actions et les attentes (supposées) de la population, qui est rendu plus compliqué du fait qu'ils peuvent tour à tour proposer une aide, réprimander ou sanctionner. Une partie des citoyens sont en demande de cette aide, comme cet homme âgé qui interpelle les agents lors de leur passage pour leur expliquer une situation récurrente de problème de parking. Certains se disent rassurés par la présence des agents dans la rue, mais, l'absence de regard pour ces agents et de réponse à leurs tentatives d'interactions qui est observable chez une part importante de la population laisse à penser que leur présence suscite également de l'indifférence. Enfin, les reproches à l'égard des agents sont réguliers, soit parce qu'une personne leur en veut de l'avoir sanctionnée, soit parce que des témoins d'une situation problématique estiment qu'ils auraient dû agir autrement (s'interposer dans une bagarre, par exemple).

Ni policiers, ni travailleurs sociaux, les gardiens de la paix sont souvent coincés dans un « régime d'impuissance » dans leurs rapports à la population (Berger et Francou 2015). Comme le constate

l'un d'eux : « nous on déplace le problème mais on le résout pas ». Dotés d'une autorité toute relative et ne pouvant recourir à la force, ils luttent contre un sentiment d'insécurité diffus et protéiforme, souvent abattus, parfois remotivés par un succès, comme lorsque, un hiver, un agent a remarqué au loin une dame âgée allongée au sol, blessée, et l'a réchauffée en attendant les secours.

Les gardiens de la paix doivent rassurer la population, sans offrir de services clairement identifiés. Agents du social, ils ne peuvent apporter d'aide sociale ; agents de la sécurité, ils ne peuvent faire usage de la force ou régler des différends en imposant une solution. Leur travail implique une forme de surveillance et un certain contrôle social prenant la forme de rappels à la norme inégalement distribués. Leur activité de repérage et de traitement des troubles et nuisances qui surviennent dans les espaces publics urbains n'occupe néanmoins qu'une partie minimale de leur temps, contrairement à la marche, durant laquelle ils doivent se rendre visibles et montrer leur disponibilité à tous les citoyens. Il reste à s'interroger sur la possibilité de lutter contre le sentiment d'insécurité par la présence visible d'agents à la capacité d'action ainsi limitée et, à défaut, sur les formes nouvelles d'intervention qu'ils pourraient développer.

Bibliographie

- Astier, I. 2007. *Les Nouvelles Règles du social*, Paris : Presses universitaires de France.
- Barthélémy, F. 2009. « Médiateur social, une profession émergente ? », *Revue française de sociologie*, vol. 50, n° 2, p. 287-314. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-francaise-de-sociologie-1-2009-2-page-287.htm?contenu=article.
- Berger, M. et Francou, L. 2015. « Policer les espaces publics urbains par la marche ? », *Environnement Urbain/Urban Environment*, vol. 9. Disponible en ligne à l'URL suivant : <http://eue.revues.org/588>.
- Breviglieri, M. et Trom, D. 2003. « Troubles et tensions en milieu urbain. Les épreuves citadines et habitantes de la ville », in D. Cefaï et D. Pasquier (dir.), *Les Sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris : Presses universitaires de France, p. 399-416.
- Francou, L. et Verreycken, Q. 2015. « Espaces publics urbains et régulations ordinaires. Regard sociohistorique », *Urbanités* [en ligne], n° 5. URL : www.revue-urbanites.fr/5-espaces-publics-urbains-et-regulations-ordinaires-regard-sociohistorique.
- Goffman, E. 1973. *La Mise en scène de la vie quotidienne. 2. Les relations en public*, Paris : Les Éditions de Minuit.
- Goffman, E. 2013 [1963]. *Comment se conduire dans les lieux publics. Notes sur l'organisation sociale des rassemblements*, Paris : Economica.
- Maillard, J. de. 2013. « Réguler les espaces publics : le rôle ambivalent des nouveaux métiers », *Métropolitiques* [en ligne], 16 janvier. URL : www.metropolitiques.eu/Reguler-les-espaces-publics-le.html.
- Meyer, M. 2013. « Le travail des regards. Photographier les interactions et interagir avec les photographies », in M. Perrenoud (dir.), *Les Mondes pluriels de Howard S. Becker. Travail sociologique et sociologie du travail*, Paris : La Découverte, p. 147-166.
- Roché, S. 1996. *La Société incivile. Qu'est-ce que l'insécurité ?*, Paris : Éditions du Seuil.
- Smeets, S. 2006. *Nouveaux Uniformes et État social actif : vers une recomposition du champ de la sécurité en Belgique ?*, thèse de criminologie, Université libre de Bruxelles.
- Smeets, S. 2005, « Les nouveaux acteurs locaux de la sécurité publique en Belgique, l'exemple des assistants de prévention et de sécurité en Wallonie et à Bruxelles », *Déviance et Société*, vol. 29, n° 2, p. 201-219.

Van Hamme, G., Grippa, T. et Van Crieckingen, M. 2016. « Mouvements migratoires et dynamiques des quartiers à Bruxelles », *Brussels Studies* [en ligne], vol. 97. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/1331>.

Van Parys, L., Bailly, N., Franssen, A., Schaut, C. et Struyven, L. 2011. *État des lieux et évolution des métiers urbains*, Rapport de recherche, Bruxelles, SPP Intégration sociale. Service politique des grandes villes.

Lionel Francou est doctorant en sociologie à l'université catholique de Louvain (boursier Anticipate–Innoviris). Membre du CriDIS (Centre de recherches interdisciplinaires Démocratie, institutions, subjectivité) et du Metrolab Brussels (laboratoire interdisciplinaire de recherche urbaine appliquée et critique), il enquête sur différents groupes professionnels qui ont pour mission de promouvoir sur le terrain, dans leurs interactions avec la population, le vivre-ensemble dans l'espace métropolitain bruxellois. Il est notamment le co-auteur, avec Mathieu Berger, d'un article intitulé « [Policer les espaces publics urbains par la marche ?](#) », paru dans le volume 9 de la revue *Environnement Urbain/Urban Environment*. Rédacteur en chef d'*Émulations*, il est membre du comité de rédaction de *Lectures* et du comité de lecture d'*Urbanités*.

Pour citer cet article :

Lionel Francou, « Les nouveaux guetteurs et l'ordre urbain », *Métropolitiques*, 17 décembre 2018. URL : <https://www.metropolitiques.eu/Les-nouveaux-guetteurs-et-l-ordre-urbain.html>.