

Enjeux et réalités du contrôle des espaces urbains en France et en Italie

François Bonnet

Docteur en sociologie et enseignant à Sciences Po Paris

francois.bonnet@sciences-po.org

Les anglo-saxons appellent *street crime* l'ensemble des délinquances et des crimes qui cristallisent le sentiment d'insécurité : les vols et les violences que sont susceptibles de subir les citoyens, ainsi que les actes de malveillance contre le mobilier urbain et les émeutes. Le *street crime* s'oppose à la violence domestique ou à la criminalité d'affaires par sa visibilité dans l'espace public. Cette notion de *street crime* est utile pour identifier la dimension urbaine des débats autour des questions d'ordre et de sécurité. Ces questions sont parfois déterminantes pour la compétition politique, comme en témoignent les victoires de George H. Bush en 1988 aux États-Unis ou de Jacques Chirac en 2002 en France.

La question de la sécurité et de l'ordre dans les villes alimente un vif débat public. Pour les uns, les fondements des sociétés contemporaines sont menacés par la délinquance et les « violences urbaines ». Cette situation exigerait un durcissement des politiques pénales afin de restaurer l'ordre et de dissuader réellement les délinquants. Pour les autres, la question de l'insécurité est instrumentalisée à des fins démagogiques pour masquer l'essor des nouvelles précarités dans le monde du travail. D'un côté, les statistiques montrent une augmentation réelle des vols et des violences sur les cinquante dernières années ; de l'autre, le phénomène de l'incarcération de masse aux États-Unis – dans certains états, les taux d'incarcération approchent ceux de l'URSS stalinienne – est sujet à de légitimes controverses.

Les villes européennes sont-elles menacées par le crime ? Ou bien les politiques de sécurité sont-elles une guerre menée contre les pauvres ? Un moyen de dépasser le caractère tranché et idéologique de ces débats est d'analyser la réalité des phénomènes délictueux et des réponses qui leurs sont apportées à partir du terrain. Cette contribution s'appuie sur un travail empirique mené dans une grande ville italienne – Milan – et une autre française – Lyon. Dans chacune de ces villes ont été étudiés les cas particuliers d'une gare et d'un centre commercial. Ces espaces urbains sont des villes en miniature : ils concentrent une population importante : de 25 000 à 40 000 personnes par jour dans les deux centres commerciaux, et de 80 000 à 300 000 personnes dans les deux gares. Ils mélangent des populations diverses et la présence de nombreuses forces de sécurité, étatiques ou non-étatiques, montre qu'il y a des enjeux à les protéger. Ce sont enfin des espaces circonscrits qui sont plus lisibles à étudier que des métropoles s'étendant sur des dizaines de kilomètres carrés.

L'étude comparative de ces terrains fait apparaître des questionnements originaux sur les problèmes de sécurité. Ainsi, l'État n'est ni le seul commanditaire ni le seul fournisseur – à travers la police – de sécurité : qui sont les acteurs non-étatiques de la sécurité aujourd'hui ? Les politiques de sécurité menées par les gares et les centres commerciaux ne relèvent pas du tout-répressif : comment caractériser les rapports de force qui se jouent entre l'organisation et les populations déviantes ? Enfin, les immigrés sont la cible privilégiée des forces de sécurité dans les deux villes : quels sont les enjeux de cette incrimination préférentielle ?

Répondre à ces questions peut constituer les prémices d'une action publique guidée par l'éthique de responsabilité.

Les acteurs non étatiques de la sécurité

L'étude du travail policier sur les quatre terrains a montré des dynamiques similaires en France et en Italie. Là où les sociétés de sécurité privée jouent un rôle prépondérant, les policiers sont confrontés à un important travail de « judiciarisation ». Les agents de sécurité ne disposent pas de compétences judiciaires ; ils ne sont donc habilités qu'à arrêter les délinquants en flagrant délit. Les policiers doivent donc « traduire » l'activité des agents de sécurité en procédures judiciaires. Les forces de police concentrent leur activité non-administrative sur les enjeux d'ordre public : la recherche de personnes en fuite, d'étrangers en situation irrégulière, de trafiquants de stupéfiants. Ce sont là des enjeux d'ordre public.

Dans les sociétés contemporaines, le monopole étatique de la sécurité est remis en cause. Certes, le droit de recourir à la violence est toujours sous contrôle de l'État, mais de nouveaux acteurs interviennent dans le champ de la sécurité. L'essor des sociétés de sécurité privée fait parler de « privatisation » du contrôle ; mais l'essor des polices municipales, qui ne sont ni privées ni étatiques, entraîne les chercheurs à parler en termes de « multilatéralisation ». Ce concept implique que ce ne sont pas seulement les fournisseurs de sécurité qui échappent au cadre étatiques, mais aussi les commanditaires : les entreprises commerciales, les municipalités ou les communautés résidentielles peuvent engager des ressources de façon autonome pour mettre en œuvre leur propre définition de la sécurité. Or les enjeux d'ordre public de la police ne correspondent pas aux enjeux commerciaux qui animent les compagnies ferroviaires ou les centres commerciaux.

Le cas de la Surveillance Générale (Suge) est éclairant sur ce point. La Suge est le service de sécurité interne de la SNCF. Les missions traditionnelles de la Suge étaient de traquer les cheminots malveillants et de protéger les biens de la SNCF des voleurs. Ces missions ont changées radicalement dans les années 1990. Désormais, les agents doivent patrouiller en uniforme dans les gares, de se rendre visible auprès des voyageurs, afin de faire baisser le sentiment d'insécurité. Leurs missions prioritaires sont de protéger les gares et les TGV, car ce sont les vitrines de l'entreprise.

A Milan, la direction de la gare a fait appel à deux types d'acteurs pour remédier à une situation que tout le monde jugeait dégradée par la présence massive de marginaux et de toxicomanes. Elle a engagé une société de sécurité privée pour surveiller les espaces qui n'étaient pas sous la compétence de la police, et elle a noué des partenariats avec la municipalité et des associations caritatives pour mieux gérer le problème des marginaux. A Lyon comme à Milan, les logiques d'action de la compagnie ferroviaires diffèrent de celle de la police en ce qu'elles ne prennent pas seulement en compte les enjeux d'ordre public, mais aussi les enjeux commerciaux, c'est à dire les attentes des clients.

L'acteur majeur en dehors de la police dans le champ du contrôle est le secteur de la sécurité privée, dont les centres commerciaux sont des clients typiques. Sécurité privée ne signifie cependant pas exactement la même chose selon les législations nationales, et cela a des implications sur les services qui sont effectivement fournis par les sociétés de sécurité privée. La plupart des agents de sécurité en France ne portent pas d'arme. Ils travaillent soit à leur compte soit pour une multinationale de la sécurité. Le recrutement des agents, quoique théoriquement surveillé par la préfecture, est toutefois peu régulé dans les faits par les pouvoirs publics. Les conditions de travail sont mauvaises, le *turnover* très élevé, et la profession attire les jeunes hommes les moins qualifiés, dont de nombreux étrangers. En Italie, il y a deux types d'agents de sécurité. L'agent traditionnel est armé et subit un contrôle strict de la part des autorités. Il ne peut être que de nationalité italienne, bénéficie de conditions de travail décentes, et seuls des entreprises dûment agréées au niveau local

peuvent employer de tels salariés. Une société de sécurité privée italienne ne peut opérer sur un territoire plus grand que l'équivalent d'un département français. Pour contourner ces réglementations et baisser les coûts, des agents d'un genre nouveau sont apparus dans les dernières années : des salariés non-armés, souvent étrangers, et engagés avec un contrat de travail moins-disant, par exemple celui de la branche du nettoyage.

En somme, la police n'est plus le seul acteur impliqué dans la sécurité. Les sociétés de sécurité privée, engagées par des entreprises commerciales pour mettre en œuvre des politiques définies selon les critères et les enjeux de ces entreprises, sont les principales concurrentes – au sens wébérien de la remise en cause du monopole étatique de la violence légitime – de la police dans le champ du contrôle. Les enjeux commerciaux deviennent prépondérants par rapport aux enjeux d'ordre public de la police. Dans quelle mesure ces nouveaux acteurs mettent-ils en œuvre une sécurité « différente » de celle que peut mettre en œuvre la police publique ?

Une sécurité « négociée »

Un stéréotype récurrent du débat public sur les questions d'ordre et de sécurité repose sur l'assimilation des politiques de sécurité à des politiques « sécuritaires », c'est-à-dire, dans cette représentation, illégitimes et potentiellement plus nuisibles qu'utiles. Un stéréotype concurrent est de considérer que la déviance ne mérite pas un autre traitement que la « tolérance zéro ». Les quatre terrains investigués montrent de façon concrète à quel point l'ordre est le résultat de négociations, de rapports de force, de relations de pouvoir.

Au cours des années 1990, la gare française a été confrontée à la présence croissante de marginaux – principalement des clochards et des étrangers démunis. Les gares concentrent « naturellement » certains segments des populations marginalisées, parce qu'elles offrent un toit et de multiples opportunités de se procurer un revenu. Il s'agissait donc pour la SNCF de voir cette population quitter la gare, la grande gare TGV de la région. Cette préoccupation n'est pas sans liens avec les enjeux commerciaux évoqués précédemment. Au lieu de se livrer à une politique « répressive » de harcèlement des indésirables, la SNCF a monté un partenariat avec la municipalité et des associations caritatives pour organiser le relogement des marginaux dans des conditions décentes, afin qu'ils ne reviennent pas. La SNCF a de surcroît supprimé tous les services sociaux présents sur le site de la gare pour les transférer dans une autre gare, plus petite et plus orientée sur le trafic régional. Simultanément, la Suge mène des actions dans la gare principale pour décourager l'installation de nouveaux marginaux.

Le cas italien présente des similarités avec le cas français. Dans les années 1990, la gare a été confrontée à un double problème de trafic de drogue et de présence corrélative de toxicomanes, ainsi que de l'afflux d'immigrés, d'abord Albanais, dont la partie la plus marginalisée vivait aux abords de la gare. A partir de 1993, la police a mené des opérations massives de « nettoyage » des alentours de la gare en recourant à des méthodes expéditives : les marginaux étaient arrêtés par dizaines, de nuit, emmenés dans des cars jusqu'au commissariat où on leur trouvait un chef d'inculpation. Cette méthode a trouvé ses limites dans la présence persistante des marginaux autour de la gare. Alors, la municipalité, la compagnie ferroviaire et les associations caritatives ont monté un partenariat pour permettre une meilleure prise en charge des toxicomanes et des sans-abris. La municipalité finance un centre d'accueil abrité dans les locaux de la compagnie ferroviaire dans la gare où les personnes dans le besoin peuvent se rendre pour être orientées dans les dortoirs ou vers les distributions de nourriture loin de la gare. En retour, les associations caritatives doivent indiquer aux autorités quels marginaux sont susceptibles de représenter une menace criminelle.

Dans le centre commercial en France, une émeute est survenue au cours des dernières années qui a durablement terni la réputation du lieu. Cette émeute mobilisait des adolescents issus de l'immigration pendant une fête musulmane et avait nécessité l'intervention massive de CRS. La politique de sécurité de la nouvelle direction consiste donc essentiellement à prévenir l'occurrence d'une émeute subséquente. Tout le problème de la direction du centre est de répondre aux attentes des commerçants – surtout les plus petits – en matière de lutte contre la délinquance, et de ménager la susceptibilité des adolescents de la région, tenus pour contribuer grandement aux vols. La direction du centre a donc opté pour une politique de médiation, avec l'embauche d'agents de sécurité au profil sociodémographique semblable à celui de la population considérée comme à problème dans le but avoué de faciliter la communication. Un médiateur, personnalité de l'immigration algérienne locale, est spécifiquement chargé de désamorcer les conflits entre commerçants et adolescents. A cette politique a été associé un important dispositif de vidéosurveillance afin d'intervenir au plus vite sur les débordements.

Dans le centre commercial italien, une politique de médiation similaire a été implémentée, quoique de façon plus sélective. Le centre commercial est situé dans une banlieue déshéritée marquée par des problèmes de drogue et de criminalité. Les agents de sécurité des parties communes du centre ont pour consigne de limiter au maximum les conflits et le recours à la force de façon à ce que le centre n'ait pas une image d'hostilité envers les adolescents d'origine populaire dont les familles sont les principales clientes. Cette politique entend aussi limiter le risque de représailles violents qui dégraderaient la réputation du centre commercial, censé être un havre de paix dédié à la consommation. Cette tolérance cesse quand les agents ont affaire aux Roms : considérés comme de dangereux auteurs de trouble, ils sont chassés par la violence, si besoin est, dès qu'ils s'approchent, refoulés aux portes du centre commercial quand ils sont parvenus à atteindre le parking. Les capacités de rétorsion des Roms sont moindres que celle des clients italiens et la présence de ces étrangers est associée à une diminution du *standing* du centre, de telle sorte que peu de clients et aucun commerçant ne s'offusquent de l'application d'une telle politique.

En somme, les politiques de sécurité effectivement menées par les services de sécurité des espaces étudiés, sont structurées par les enjeux commerciaux des directions qui les emploient. Elles visent à assurer une « sécurité » qui soit en même temps un environnement propice à la relation commerciale, ce qui diffère de la définition de la sécurité en termes d'ordre public que défend la police. Ces deux définitions sont généralement complémentaires, mais pas forcément menées de concert – il y a de nombreux tiraillements entre la police française et les agents de sécurité. En tous cas, ces politiques sont globalement considérées comme donnant des résultats satisfaisants.

La focalisation sur les immigrés

Le point commun de tous les terrains étudiés en France et en Italie concerne les groupes sociaux sur lesquels se focalisent les agents du contrôle, qu'ils soient étatiques ou non-étatiques. Ces groupes sociaux incriminés sont toujours composés d'immigrés ou de personnes issues de l'immigration. Il faut distinguer les primo-arrivants, parlant mal la langue vernaculaire, avec de faibles solutions informelles ou institutionnelles de soutien, et de faibles qualifications pour le marché du travail, des enfants ou petit-enfants d'immigrés, qui ont plus de ressources, mais portent d'une part le stigmate de leur ascendance et d'autre part une histoire souvent conflictuelle avec le pays d'accueil.

Sur les terrains français, les acteurs du contrôle conçoivent leur activité comme la surveillance de deux types de groupes sociaux auteurs de troubles : les adolescents issus de l'immigration maghrébine habitant les quartiers d'habitat social, et les « Roumaines », des femmes qui mendient de façon agressive avec leurs enfants (sans que l'on sache si elles sont roumaines ou Rom). Les consignes données par la direction de la gare comme par celle du centre commercial sont strictes contre les « Roumaines » : il faut les dissuader de mendier dans ces espaces parce que la présence de ce types de populations en détériore la réputation. La création d'un nouveau délit permet d'ailleurs aux policiers de verbaliser les « Roumaines » au motif qu'elles font mendier leurs enfants. Avec les adolescents issus de l'immigration, on rentre dans la problématique mal définie des « violences urbaines », dont les sociologues ont montré à quel point le terme est la traduction journalistique et administrative pour « délits commis par les adolescents issus de l'immigration ». La Suge impute à ces adolescents l'essentiel des dégradations, des vols et des rackets dans les trains et les gares. Dans le centre commercial, on a vu comme la politique globale de sécurité était défini en fonction des adolescents, censés commettre la quasi-totalité des vols, et tout au moins représentant l'essentiel des arrestations. On sait pourtant que les vols dans les magasins sont aussi beaucoup commis par les propres employés, et que les grosses pertes sont imputables à des délinquants professionnels. Entendons-nous bien : il ne s'agit pas de nier la réalité de la délinquance et de faire comme si les groupes défavorisés ne pouvaient pas s'engager dans des conduites délictueuses, mais de faire remarquer que la prégnance de représentations et de stéréotypes parmi les personnels de sécurité conduit à une surveillance accrue des adolescents, ce qui conduit mécaniquement à une disproportion dans les arrestations, et à une augmentation des tensions entre agents et adolescents qui devient un mécanisme auto-entretenu, un cercle vicieux.

L'Italie est traditionnellement un pays d'émigration, mais a connu de fortes migrations internes à partir des années 1960, du Sud vers le Nord. L'unification linguistique de l'Italie n'étant pas achevée, les Italiens du Sud immigrés dans le Nord ont connu sensiblement les mêmes discriminations et les mêmes préjugés que les Maghrébins en France, aussi étrange que cela puisse paraître. Aujourd'hui, l'immigration considérée comme problématique est celle des « extra-communautaires ». Ce terme désigne aussi bien les Albanais, les Sénégalais, les Marocains, les Ukrainiens, les Roumains et les Chinois — tout étranger non ressortissant de l'Union européenne, c'est à dire tout étranger pauvre. A chaque nationalité (définie en termes d'« ethnies ») est associée une criminalité spécifique et des propensions au désordre public. Evoquer les problèmes de sécurité avec des responsables de gares ou de centres commerciaux en Italie revient à évoquer la présence des « extra-communautaires » : les Sénégalais qui vendent à la sauvette des contrefaçons de lunettes de soleil, les Sud-Américains pickpockets, les Marocains dealers, etc. La présence de nombreux Ukrainiens (hommes et femmes) sur une place adjacente de la gare est associée à « la mafia russe ». Les différents acteurs du contrôle font systématiquement la différence entre les délinquants et les sans-abris italiens (censés être polis, coopératifs et raisonnables) et leurs homologues extra-communautaires (qui ne respectent rien, sont sales et violents). Typiquement, cette distinction est mise en œuvre au centre commercial, où les débordements des adolescents italiens sont relativisés, folklorisés (« faut bien être jeune ») tandis que la seule présence de Roumains entraîne une réaction des agents de sécurité immédiate et drastique.

Finalement, le point commun des cas français et italiens n'est pas de montrer que les personnes immigrées ou issues de l'immigration sont injustement incriminées. C'est plutôt de prendre conscience que pour les directions des espaces comme pour les agents, la simple présence de ces groupes sociaux constitue en soi un trouble à l'ordre public ou une nuisance pour l'activité commerciale. Il s'agit de s'interroger sur ce phénomène dérangent : quand un

petit groupe d'adolescents maghrébins se réunit, quand des femmes ukrainiennes discutent ensemble, ils sont automatiquement considérés par les agents de contrôle (et par la plupart d'entre nous) comme quelque chose d'au moins potentiellement « louche ».

Quelles leçons tirer de ces analyses ?

D'abord, l'État n'est plus le seul acteur de la sécurité ; dans les espaces privés ouverts au public comme les gares et les centres commerciaux, la sécurité est l'affaire de partenariats entre acteurs publics, privés et mixtes. Les conséquences de cette évolution sont principalement que l'État n'est plus le seul acteur qui a la capacité de mettre en œuvre sa propre définition de la sécurité : les acteurs privés peuvent mettre en jeu des définitions concurrentes de la « sécurité » avec les moyens de la faire appliquer. Cela introduit des questionnements sur la notion même de sécurité, qu'on ne saurait réduire à un état simple, neutre, évident, et profitable à tous : quand on rentre dans le détail, quand on voit les conflits entre les enjeux commerciaux des entreprises et les enjeux d'ordre public de l'État, on comprend que les choses sont plus complexes.

Ensuite, il faut comprendre que les questions de « sécurité » s'inscrivent dans des rapports sociaux, des rapports de force, dans lesquels personne n'est jamais vraiment en mesure d'imposer de façon omnipotente sa vision des choses. Les politiques ultra-volontaristes apparaissent à cette aune plus comme des objets de communication politique. Symétriquement, les plaintes sur « la machine à punir » manquent leur cible : dans les faits, on a souvent affaire à des rapports de force, des équilibres plus ou moins stabilisés qui évoluent.

Enfin, la focalisation des agents du contrôle, publics comme privés, sur les immigrés ou assimilés comme tels, dans les deux pays, pose un problème politique. On ne peut se retrancher éternellement derrière l'hypothèse fonctionnelle qui voudrait que les forces de sécurité arrêtent les délinquants quels qu'ils soient, et que la sur-incrimination des certains groupes sociaux ne ferait que refléter une sur-propension à la criminalité. On mesure bien tous les problèmes qui découlent d'une trop grande conflictualité dans les villes. Si on pense l'action publique en termes d'éthique de responsabilité, c'est à dire en tenant compte des conséquences réelles de l'action ou de l'inaction, on peut considérer que la focalisation du contrôle sur les immigrés ne fait qu'apparaître plus crûment aux principaux intéressés la réalité des rapports dans une société.

F.B.

Phrases loupes :

« En France comme en Italie, là où les sociétés de sécurité privée jouent un rôle prépondérant, les policiers doivent « traduire » leur activité en procédures judiciaires. »

« En Italie, contrairement à la France, l'agent d'une société privée de sécurité est armé et subit un contrôle strict de la part des autorités. Il ne peut être que de nationalité italienne, bénéficie de conditions de travail décentes, et seuls des entreprises dûment agréées au niveau local peuvent employer de tels salariés... »

« Un stéréotype récurrent repose sur l'assimilation des politiques de sécurité à des politiques « sécuritaires », c'est-à-dire illégitimes et potentiellement plus nuisibles qu'utiles. Un stéréotype concurrent est de considérer que la déviance ne mérite pas un autre traitement que la "tolérance zéro" ... ».

« Le point commun des cas français et italiens n'est pas de montrer que les immigrés sont injustement incriminés. C'est plutôt de prendre conscience que pour les directions des espaces commerciaux comme pour les agents, la simple présence de ces groupes sociaux constitue en soi un trouble à l'ordre public ou une nuisance pour l'activité commerciale... »

Références bibliographiques

- BAYLEY David H., Clifford D. SHEARING (2001), *The New Structure of Policing. Description, Conceptualization, and Research Agenda*, Washington : U.S. Department of Justice, National Institute of Justice
- DAL LAGO Alessandro, Emilio QUADRELLI (2003), *La città e le ombre. Crimini, criminali, cittadini*, Milan : Feltrinelli, « Campi del sapere »
- GARLAND David (2001), *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago : University of Chicago Press, Oxford : Oxford University Press
- LAGRANGE Hugues (2003), *Demandes de sécurité. France, Europe, Etats-Unis*, Paris : Le Seuil, « La République des Idées »
- LIANOS Michalis (2001), *Le nouveau contrôle social. Toile institutionnelle, normativité et lien social*, Paris : L'Harmattan, « Logiques sociales »
- MACE Éric (1999), « Les violences dites "urbaines" et la ville. Du désordre public au conflit dans l'espace public », *Les annales de la recherche urbaine*, n°83-84, « Au risque des espaces publics », septembre, pp. 59-64
- OCQUETEAU Frédéric (2004), *Polices entre État et marché*, Paris : Presses de Sciences Po, « Gouvernances »