

LE «COMMUNITY POLICING» AUX ÉTATS-UNIS UN MODE ALTERNATIF DE RÉGLEMENT DES CONFLITS URBAINS

AUTEURS : Jacques DONZELOT, Anne WYVEKENS
INSTITUT : Centre d'Etudes des Politiques Sociales (CEPS)
DATE : Avril 2000
PUBLICATION : Ronéo. 51 pages

Cette recherche sur le *community policing* américain, que nous avons menée en parallèle avec une analyse des contrats locaux de sécurité français, a pour objectif de poser les bases d'une analyse comparative entre les politiques américaine et française de sécurité. Pourquoi avoir voulu développer une dimension comparative? Le contenu des démarches, d'abord, y invite: "police de proximité" et "production collective de la sécurité" apparaissent comme deux axes forts repérables des deux côtés de l'Atlantique. En amont du contenu, dans le registre de l'analyse, un autre élément suggère la comparaison. Au début des années quatre-vingt, en Amérique comme en France, le débat sur la sécurité s'ouvre à la dimension subjective de celle-ci, et commence à prendre en compte, au-delà des seuls faits constatés, le *sentiment d'insécurité* éprouvé par la population. Deux documents, tous deux parus en 1982, en témoignent: aux Etats-Unis, l'article de James Q. Wilson et George W. Kelling intitulé "Broken Windows" en France, le rapport Bonnemaïson. Comparer ne consiste pas, toutefois, à dresser un tableau parallèle, descriptif. Ni à ériger les pratiques d'un pays en repoussoir - ou en modèle - pour l'autre. L'enjeu est de mobiliser la compréhension de la démarche américaine pour mieux saisir la singularité de la démarche française, en brisant le sentiment d'évidence de ses choix. Notre travail a comporté deux moments. Le premier bibliographique, visait à acquérir une connaissance précise des divers modèles de *community policing* expérimentés aux Etats-Unis, et à les resituer dans leur contexte historico-politique. Le second moment a consisté en un séjour d'une semaine à Chicago, ville abritant une formule résolument innovante et pourtant mal connue en France de *community policing*. Au cours de ce séjour, nous avons rencontré des chercheurs spécialisés sur ce sujet, des policiers et d'autres acteurs de terrain. Nous avons également pu assister à plusieurs réunions - d'habitants ou d'institutionnels - qui se tenaient dans le cadre du programme chicagoen. Ce rapport reprend les deux moments de la recherche. Les deux premiers développements sont consacrés respectivement à l'analyse qui sous-tend les expériences américaines et à une présentation des différents "modèles" qui en constituent la traduction sur le terrain. Les deux chapitres suivants proposent une étude approfondie du modèle mis en place à Chicago: sa genèse et son fonctionnement; ses "résultats".

I. "BROKEN RINDOWS"

Le texte

Deux idées complémentaires se dégagent du désormais célèbre article intitulé "Broken Windows". La première, la plus connue, est la démonstration du caractère réciproque de la relation entre délinquance et sentiment d'insécurité. Le carreau cassé, c'est l'image d'un contexte. Lorsque dans un quartier les carreaux cassés ne sont pas réparés, c'est le signe de la disparition des contrôles informels: tout le monde s'en fiche. Cette impression

de déréliction est source d'angoisse, de repli sur soi. Et c'est ainsi que le sentiment d'insécurité est lui-même générateur de délinquance: les habitants sortent de moins en moins de chez eux, répugnent à se mêler des affaires des autres, ceux qui le peuvent quittent le quartier, où ne demeurent plus que ceux - les plus âgés, les plus pauvres - qui n'ont pas les moyens de partir et, moins que les autres encore, les moyens de s'opposer au délabrement. Tout cela favorise le développement d'un contexte dépourvu de tout contrôle social dans lequel la délinquance peut alors se déployer à loisir.

La seconde idée consiste, à partir de là, à proposer de réévaluer les priorités policières. Car, affirment Wilson et Kelling, ce qui renforce le lien entre le désordre et le déclin d'un quartier, c'est le fait que la police ne participe plus, contrairement à ce qu'elle faisait autrefois, au processus de restauration de l'autorité. Elle circule en voiture, répond aux appels radio, poursuit les auteurs d'infractions. L'ordre qu'elle maintient correspond à des critères qui sont avant tout judiciaires. L'observation de l'importance des "désordres", ajoutée au constat de l'échec de la police dans ses méthodes traditionnelles, invite alors à se poser autrement la question de "l'ordre" dans un quartier: un ordre qui serait défini et préservé en quelque sorte conjointement par les habitants et par *leur* police, celle qui est proche d'eux et connaît leurs attentes. Il ne s'agit donc pas seulement d'un changement technique - préférer la patrouille pédestre à la patrouille motorisée -, mais de l'idée que le policier vienne en soutien des mécanismes d'auto-contrôle de la collectivité. C'est la notion de *community policing*, faire la police de la communauté, avec la communauté.

L'impact du texte

L'originalité d'un article ne gage pas son impact. Comment expliquer le succès de celui-ci? Le moment où il paraît correspond, comme chez nous, à une époque de montée de la délinquance et du sentiment d'insécurité. Face à cette situation, on assiste, aux Etats-Unis comme en France, à un désenchantement par rapport aux réponses formulées en termes d'action sur les facteurs socio-économiques ou psychosociologiques. En même temps apparaît un souci de dépasser les clivages idéologiques, qui font si facilement fond sur les explications généralistes. Le rapport Bonnemaïson témoigne en France de cette double tendance.

Dépasser les idéologies, et les réponses renvoyant à des analyses trop globales, c'est entrer sur le terrain du pragmatisme. C'est là que le double message des "*broken windows*" prend toute sa pertinence. Et c'est aussi là, qu'à partir d'un certain point, la démarche américaine diverge de la démarche française. La première partie du raisonnement, celle consistant à voir dans le sentiment d'insécurité une dimension qu'il est essentiel de prendre en compte, se retrouve en France à la même époque: intérêt porté aux *victimes* d'infractions, émotion devant le classement sans suite d'un nombre trop important de petites affaires, abandon de l'idée que le sentiment d'insécurité se réduirait au pur décalage d'une délinquance dont la mesure est perpétuellement objet de soupçon. Ce mouvement paraît toutefois sensiblement plus accentué aux Etats-Unis (où il fait notamment l'objet de vérifications empiriques systématiques). Et le décalage se creuse quand il s'agit des réponses. En France, on n'assistera que relativement à un rapprochement entre les institutions répressives et la population: un peu de "justice de proximité" et, jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, une "police de proximité" qui se limite à un timide îlotage, largement dévalué dans les rangs de la police. Aux Etats-Unis, c'est l'institution policière qui va constituer l'élément fort du renouvellement des politiques. La police, là-bas comme ici, est en ligne de mire. Mais la police américaine, à la différence de la nôtre, a une histoire et un statut qui vont la conduire à prendre sa place dans le discours consistant à relever l'importance des *disorders* dans la production de la délinquance.

Le community policing s'inscrit dans la suite d'une série de modèles policiers dont l'histoire permet de comprendre pourquoi l'idée de *community policing* a pu susciter un aussi fort engouement dans le dernier quart du XXème siècle. A l'époque coloniale, ce sont les *watchmen*, les veilleurs de nuit: la police d'autrefois telle que l'évoquent Wilson et Kelling dans leur article. L'époque moderne commence, elle, avec le modèle "politique" (milieu XIXème, début XXème). Le rôle de la police est extensif, en appui sur le

pouvoir municipal. Au-delà de la mission d'application de la loi, elle apparaît comme "the primaty social service agency of the time". Le maintien de l'ordre et le service à la communauté sont centraux. Cette conception a toutefois un revers: l'extension équivalente de la corruption, liée à l'utilisation méthodique des policiers dans les campagnes électorales. Des efforts de réforme débouchent alors, dans la première moitié du XXème siècle, sur le modèle "professionnel" ou "légaliste". Cette fois, une distance nette s'installe entre la police et la population. La police abandonne ses missions sociales ou de maintien de l'ordre au profit d'une focalisation sur la lutte contre la délinquance en termes réactifs, d'enquête et de réponses aux appels. A ce modèle, prédécesseur direct du *community policing*, ses contemporains reprocheront... son éloignement par rapport aux gens et à leurs préoccupations. Et aussi son efficacité plus que relative. Les années quatre-vingt connaissent un regain de tensions raciales, voient même l'apparition de "zones de guerre" dans les ghettos. Il y a un effondrement sensible du contrôle par rapport à la drogue comme par rapport aux gangs, ainsi qu'un accroissement du recours aux armes. Les trois éléments du modèle professionnel paraissent chacun le siège d'un échec. La rapidité devient toute relative, car les gens tardent à appeler la police. Les patrouilles en voiture manquent d'effet rassurant et dissuasif. Quant aux enquêtes policières, elles se révèlent si peu efficaces qu'elle paraissent tenir du rituel plus que de l'action. L'autre caractéristique de la police américaine qui va rendre possible la constitution d'un nouveau "modèle", plus proche des habitants, c'est son mode d'organisation au niveau local. Il ne s'agit pas, comme en France, d'une organisation hautement hiérarchisée, dans laquelle le changement ne peut venir que d'en haut et de façon relativement uniforme. Le chef de la police est le bras armé du maire et son sort est intimement lié à celui du premier magistrat de la ville. Il se prêtera donc à toutes les initiatives de celui-ci lorsque le sentiment d'insécurité menace sa réélection.

II. LES FORMULES DE COMMUNITYPOLICING:ENTRE ZERO TOLERANCE ET PROBLEM SOLVING

Depuis les années quatre-vingt, on assiste donc à l'expansion d'un nouveau modèle d'activité policière, explicitement dérivé de la théorie des "carreaux cassés". En fait, la mise en cause du modèle professionnel a précédé largement cette publication. L'élaboration d'alternatives fait l'objet, depuis la fin des années soixante, d'un fort mouvement incitatif fédéral, sous la forme notamment du financement de programmes expérimentaux par le National Institute of Justice¹. En 1994, le Crime Bill, la grande loi de politique criminelle élaborée par l'administration Clinton, constitue le point culminant de cette entreprise d'incitation. Ce texte décide en effet le financement de 100 000 nouveaux officiers de police communautaire. C'est le programme fédéral COPS: Community Oriented Policing Services.

Ce souci de promotion entraîne tout sauf la diffusion d'un produit homogène. Aussi bien n'est-ce pas l'intention fédérale. L'appellation donne lieu, sur le terrain, à une multiplicité d'interprétations, au point que beaucoup de spécialistes s'en émeuvent. Les plus suspicieux voient dans cette expression consensuelle une rhétorique de façade, derrière laquelle le but effectivement recherché relèverait plus du développement d'une police "intensive", agressive même.

Le soupçon est assurément, pour partie au moins, justifié. Il n'empêche qu'un chantier s'est ouvert sous ce label, même si les produits qui s'en réclament ne se ressemblent guère. Certains nous sont familiers, comme le modèle new-yorkais de la "tolérance zéro", d'autres beaucoup moins, comme celui de la ville de Chicago. Nous allons les présenter rapidement tous deux, de manière à faire ressortir les motifs pour lesquels celui de Chicago nous paraît réaliser au mieux le programme contenu dans l'article de Wilson et Kelling: un déplacement du regard de la police de la délinquance vers les désordres *en même temps* que son rapprochement avec la population.

"Zero tolerance"

Le modèle le plus médiatisé de *community policing* est celui qu'ont développé à New York le maire de la ville, Rudolf Giuliani, et son chef de la police, William Bratton. Il doit

¹Département "recherche et développement" du ministère américain de la Justice.

probablement sa célébrité à la coïncidence entre sa mise en œuvre et une baisse spectaculaire de la délinquance dans la plupart des grandes villes américaines, dont particulièrement New York. L'incertitude qui a subsisté sur les causes de cette baisse a laissé le champ libre à Bratton et à Giuliani pour y pointer l'effet des nouvelles pratiques policières qu'ils avaient instaurées. Sans préjuger du bien-fondé de cette affirmation, on peut examiner le modèle new-yorkais sous l'angle de la filiation dont il se réclame à la théorie des carreaux cassés, pour voir jusqu'à quel point celle-ci paraît fondée.

Le point de départ est effectivement celui que l'on trouve dans l'article sur les carreaux cassés. Bratton présente la cité de New York - dans laquelle il est arrivé en 1990 comme "une ville qui avait cessé de s'occuper d'elle-même". "Personne ne paraissait en sécurité. Comme l'a noté G. Kelling, co-auteur de l'article sur les carreaux cassés, nous avons dé-policié les rues de nos villes." A partir de l'analyse selon laquelle ce sont les petits désordres qui font le lit des activités délinquantes, la police new-yorkaise poursuit alors les incivilités et les petits délits avec autant d'ardeur que les grands. Cette stratégie dite de "tolérance zéro" réclame et alimente à la fois un effort de modernisation de la police: définition d'objectifs, réorganisation du travail, en fonction de ceux-ci, recours à l'expertise extérieure. Cette réorganisation passe par une décentralisation, destinée à accroître la responsabilité des niveaux inférieurs de la hiérarchie. Moyennant cet effort considérable, dit Bratton, nous avons "re-policié les rues de nos villes".

Mais si la théorie des carreaux cassés appelle bien à ce que la police réinvestisse les rues, afin de rendre le contexte moins "permissif", elle ne se borne pas à cela. Elle connecte cette orientation avec une autre, celle d'appui pris sur la communauté, d'appui donné à la communauté dans sa propre démarche de maintien de l'ordre. Or rien, dans la modernisation initiée par Bratton, ne requiert de la police new-yorkaise, ni ne conduit celle-ci à travailler peu ou prou avec la communauté. On pourrait même dire que le modèle Bratton raisonne à cet égard à l'inverse du schéma de Wilson et Kelling: loin de situer la police en appui de la population pour l'aider à maintenir "son" ordre, il renforce l'organisation de la police, considérée comme une entreprise avec ses ratios de productivité et ses critères de rentabilité. Sous cet angle, le modèle new-yorkais paraît le faux bon exemple. D'autant que l'absence de contact "positif" avec la/les communauté(s) se traduit par des tensions entre la police et les minorités, du fait de l'augmentation considérable du nombre d'arrestations.

Community policing et problem solving

Les autres modèles de *community policing* partagent avec le modèle new-yorkais le parti pris d'une "définition élargie" du travail policier et d'une réorientation des priorités, accordant plus d'attention aux désordres. Mais ils s'en distinguent par l'affirmation que la "communauté", quelle qu'en soit la définition, joue un rôle essentiel dans la résolution des difficultés du quartier. Le modèle basique est axé sur des pratiques telles que le retour à la patrouille à pied, l'organisation de réunions avec les habitants, la mise en place de groupes de surveillance, l'ouverture de commissariats de quartier. Les habitants sont invités à se faire acteurs de leur sécurité en ne restant pas passifs ou repliés chez eux devant les manifestations d'incivilités. Dans la réalité, on n'observe pas réellement ce qui pourrait être l'aboutissement idéal du raisonnement des "*broken windows*", à savoir une sorte de "reconstruction" de la communauté qui se réaliserait grâce à l'implication commune des habitants dans la production de sécurité: l'homogénéité des communautés est réduite, et leur capacité à se prendre en charge d'autant plus faible qu'elles sont plus désorganisées.

C'est sans doute à partir de là que se sont développés des modèles plus "sophistiqués" qui, tout en impliquant les habitants dans l'identification, voire dans la résolution des difficultés du quartier, font de la police l'animatrice d'un travail fondé sur l'idée d'une coproduction de la sécurité: impliquer non seulement les habitants mais également diverses institutions ou services locaux et se focaliser sur la prise en charge de *problèmes*, plutôt que sur la réponse à *des infractions*. C'est le modèle dit de la *résolution de problèmes ou problem solving*. Cette approche renvoie aux démarches de prévention situationnelle chères aux Anglo-Saxons, et donc aussi à la théorie des carreaux cassés.

Il s'agit d'aborder les choses non pas dans les termes juridico-judiciaires de l'infraction, au cas par cas et de façon réactive, mais en considérant la *répétition* de phénomènes, en essayant de trouver leur cause commune et d'agir sur celle-ci. L'idée se prolonge ensuite, dans certains modèles, au niveau des réponses: les réponses strictement policières ne suffisent pas, il est possible également de faire appel à des compétences autres. Ce modèle se fonde sur un autre précurseur, Herman Goldstein, qui dès 1979 développait l'idée selon laquelle une police doit se centrer sur des objectifs et non pas rester figée sur la mise en œuvre de moyens.

Le modèle chicagien a pour particularité de mettre en œuvre la notion de résolution de problèmes sur la base d'une articulation équilibrée entre les deux piliers que sont, dans la théorie du *community policing*, la police d'une part, la communauté de l'autre. A l'origine du programme, on trouve en effet d'un côté la ville et son souci - les élections approchant et la question de la sécurité étant cruciale - de "faire le ménage" dans un département de police délinquescant, et de l'autre une forte tradition communautaire se traduisant notamment par la mise en œuvre, avant toute mobilisation policière, de divers programmes de *community safety*.

III. " CHICAGO STYLE " : GENESE ET FONCTIONNEMENT

Il était une fois...

Il était une fois une ville où la criminalité augmentait tandis que la police paraissait de plus en plus inefficace, enlisée dans des tâches bureaucratiques. Les gens décidèrent de se charger eux-mêmes de la surveillance de leurs quartiers et organisèrent du *crime watching*, selon une formule qui se répandait d'ailleurs dans toute l'Amérique. On était au début des années quatre-vingt. Cette pratique fut soutenue durant les années qui suivirent par une série d'agences locales de développement communautaire, parmi lesquelles une coalition d'organisations de prévention de la délinquance, la Chicago Alliance for Neighborhood Safety (CANS). Face à la réticence des policiers à collaborer avec ces groupes d'habitants, les militants de CANS, forts des informations récoltées dans d'autres villes sur les efforts naissants de police "communautaire" finirent par publier un rapport recommandant le développement d'une stratégie de *community policing* pour Chicago. Au début de 1992, alors qu'un audit du Chicago Police Department se contentait de préconiser une modification du travail de patrouille, le maire décidait de se ranger à l'avis de la population en lançant un programme de réorganisation de la police entièrement axé sur la prise en compte de l'expression des habitants. Vu la force de la tradition communautaire locale, Chicago sera l'une des rares villes américaines où le *community policing* se soit instauré sur la base d'un équilibre entre la population et la police.

La décision d'innover profite de l'opportunité offerte par la richesse de la tradition communautaire de la ville... dans la mesure où elle profite à l'intérêt bien compris de l'équipe municipale. Car elle peut se comprendre comme le fruit d'un calcul stratégique au plan électoral, parfaitement déductible de la configuration politique particulière de Chicago. La délinquance y est, comme dans toutes les villes américaines, l'un des principaux problèmes à l'ordre du jour, donc un thème électoral d'importance. Que peut faire le maire contre la délinquance? Peu de chose, faute de moyens, au plan de la prévention sociale. Par contre, intervenir au niveau de la police relève du possible, sinon du nécessaire. Le département de police est sous l'autorité du maire. Ses conseillers lui disent qu'en montrant sa détermination à œuvrer à l'amélioration de la police, il prouvera sa crédibilité sur ce sujet électoralement sensible. Reste à définir l'amélioration la plus pertinente. *Getting tough on crime*, "taper plus fort"? La formule n'est pas évidente. Outre la question des moyens, taper plus fort n'est guère une politique praticable dans cette ville qui compte (en 1990) 38 % de blancs, 38 % de noirs et 20 % d'hispaniques. Car, pour se faire élire, un maire blanc doit avoir les suffrages non seulement des électeurs de sa race, mais d'une partie au moins des noirs et des hispaniques. Or, tout le monde sait que, dans les formules dures comme celles qui sont pratiquées à New York ou Los Angeles, ce sont les noirs et les hispaniques qui font les frais de l'opération. Le maire avait peur que l'opposition ne réussisse à former avec les électeurs afro-américains et hispaniques une coalition qui les rendrait difficiles à battre. L'intérêt du *community policing* "Chicago style" est de répon-

dre à cette préoccupation. Il a vocation à unifier l'ensemble des communautés raciales, par une politique qui paraisse crédible en termes de prise en compte de l'insécurité telle que *tous* les habitants la ressentent, sans pour autant apparaître comme une menace pour les minorités.

Fruit de cette option stratégique, le programme CAPS - Chicago Alternative Policing Strategy - est lancé le 29 avril 1993. Il concerne d'abord, à titre expérimental, 5 districts de police. Il sera étendu à l'ensemble de la ville à la fin de 1994. Outre le fait de prendre appui sur un mouvement communautaire ancien et vivace, sa particularité tient à la forte implication de la ville.

Chicago Alternative Policing Stratee

Le nouveau dispositif policier est ordonné autour de quatre opérations : rapprocher la police de la population en affectant une moitié des effectifs à un travail de proximité sur des territoires très étroitement délimités, rapprocher la population de la police en lui donnant le moyen de la contacter autrement qu'en urgence, provoquer des réunions régulières entre la police et les habitants, impliquer ces derniers dans la résolution des problèmes qu'ils soumettent aux policiers.

Pour rapprocher la police de la population, l'augmentation des effectifs est le moyen de faciliter leur redéploiement. Chacun des 25 districts de police est divisé en *beats*. Il y en a 279 au total (9500 habitants en moyenne). L'objectif est de "diviser la ville en des circonscriptions aussi petites que possible, de façon à ce que la police se trouve au plus près des préoccupations des résidents". Les policiers de patrouille affectés à un *beat* y exercent la totalité de leur activité, que ce soit dans le contact avec les habitants ou dans les interventions.

La seconde idée consiste à vouloir faciliter la démarche de la population vers la police en dehors des situations d'urgence. Un nouveau numéro d'appel est créé, le 311. Il permet aux habitants de s'adresser aussi bien à la police - pour porter plainte en cas d'infractions mineures, pour signaler "les problèmes ou les désordres avant qu'ils ne connaissent une escalade" - qu'aux services de la ville - pour leur signaler nids-de-poule, poubelles renversées et graffitis ou pour obtenir de l'information sur les manifestations à venir.

Conséquence de ce rapprochement de part et d'autre, au niveau du district se tiennent les réunions du District Advisory Committee (*DAC meetings*). Le DAC réunit, en plus de la police et des résidents, divers institutionnels locaux. Ses réunions ont pour objet l'organisation et le financement des actions. Mais l'élément le plus intéressant du dispositif CAPS, ce sont les *beat meetings*, qui réunissent en principe les trois acteurs du programme: la police, les habitants, et les services municipaux. La réunion de *beat*, en principe mensuelle, se tient souvent dans les locaux d'une église du quartier. Côté police, on y trouve les policiers affectés au *beat* et leur sergent. Côté population, l'assistance est variée: femmes âgées, retraités, jeunes propriétaires, militants du développement communautaire. Pas toujours les représentants des services municipaux, malgré l'affirmation du CPD selon laquelle cette présence était systématique. Les *beat meetings* sont un lieu d'échange d'informations. Mais surtout elles constituent le support de la mise en œuvre du *problem solving*. Pour le promouvoir, la ville et le Département de police déploient une intense activité pédagogique. Au travers de documents diversement distribués à la population, le discours développe une définition communautaire de la notion de *problem*. "Un problème est un groupe d'incidents liés entre eux - pas un événement isolé. Il concerne la communauté et non un individu. Il ne disparaîtra pas tout seul. Nous pouvons l'affronter avec les ressources qui sont les nôtres²". Les dépliants expliquent les étapes par lesquelles il convient de procéder pour résoudre ces problèmes: identification et établissement de priorités, analyse, élaboration de stratégies, exécution, évaluation. L'important, c'est de comprendre que les "problèmes" ne sont pas des événements uniques, qu'ils sont liés entre eux parce qu'ils ont des causes communes. Pour établir ces liens, il convient de tout saisir en fonction d'un triangle dont les trois sommets sont: l'auteur, la victime, la localisation. Pour éliminer efficacement délinquance et désordres, la doctrine de la police de Chicago considère qu'il faut s'attaquer au moins à deux des trois côtés du triangle. Les stratégies sont construites à

² Cf. document " Guide to problem solving".

partir de cette vision élargie des problèmes et surtout d'une conception partenariale de l'action, La phase d'exécution appelle la nécessaire implication de tous. Et l'évaluation est une étape essentielle qui n'est pas renvoyée à une lointaine compilation statistique. Les participants sont invités à se demander si le problème a été éliminé, si son intensité et sa fréquence se trouvent réduites, si le problème reste une priorité à la fin de chaque *meeting*.

La première traduction de la démarche de *problem solving* consiste en l'organisation, à partir des *beat meetings* et des appels au 311, d'une réponse systématique à tout ce qui fait la détérioration matérielle d'un quartier. Mais les *beat meetings* sont également à l'origine d'opérations par lesquelles les habitants s'impliquent personnellement dans l'amélioration de ce contexte. Il peut s'agir d'empêcher l'appropriation de certains espaces par des individus ou des activités indésirables. Nous ne sommes pas loin, là, des ligues de tempérance qui luttaient pour la fermeture des débits de boisson au siècle dernier... ni de l'esprit de l'article sur les carreaux cassés. Une représentante de l'une des fondations qui soutiennent le mouvement communautaire sur Chicago nous disait: "Ce qui est important dans ces actions, c'est que la police implique les habitants pour essayer d'établir des normes à faire respecter dans la communauté, et c'est cela qui permet, ensuite, que d'autres choses suivent."

La forme la plus avancée de mobilisation de la population, la plus originale aussi, puisqu'elle est une invention de Chicago, s'appelle le *court advocacy*. Il s'agit, pour les habitants d'un quartier, d'assister aux audiences judiciaires le concernant, leur présence exerçant une pression sur le juge qui, nous rappelle-t-on à l'environnement, est élu. La démarche commence par une identification des problèmes du quartier qui sont susceptibles de donner lieu à une action en justice, afin d'en "instruire" en quelque sorte le dossier. Il s'agit souvent de questions liées à l'immobilier, au logement. Les habitants identifient les bâtiments investis par des activités suspectes (trafics, prostitution) de façon à faire condamner leur propriétaire, voire à obtenir la saisie de l'immeuble et sa réaffectation. Au tribunal, lorsque vient le tour de l'affaire qui les concerne, les habitants se lèvent, arborant le T-shirt imprimé au logo de CAPS et de la *neighborhood safety*. Le résultat peut consister en un alourdissement des peines, mais aussi en la recherche par le juge de sanctions plus imaginatives dans le domaine de la réparation. Les habitants obtiennent ainsi la fermeture de débits de boisson, la démolition ou la réaffectation d'immeubles, l'expulsion de délinquants réitérants.

Si le *court advocacy* procure ainsi un véritable sentiment d'efficacité aux habitants, le grand bénéfice en revient à la police. Cette formule lui permet de retourner les critiques dont elle est l'objet de la part de la population pour son inefficacité en autant de pressions sur la justice pour son formalisme, son laxisme. D'une part, la police fait rebondir les reproches vers la justice et d'autre part, elle se fait de la population une alliée dans la perspective d'un meilleur alignement de la justice sur ses préoccupations.

IV. CHICAGO: QUELS RESULTATS?

Le community policing à la mode de Chicago est-il un succès? Produit-il des résultats et lesquels? Il y a les questions pragmatiques, qui font l'objet d'une évaluation au long cours, animée par Wesley Skogan. Il y a aussi des questions sociologiques, que nous avons posées à divers représentants du mouvement communautaire.

Une efficacité fonctionnelle relative

L'évaluation menée depuis les débuts du programme montre que la police, les autres services concernés, mais aussi la population, opposent autant de freins à "l'alternative" qui leur est proposée, qu'ils ne s'y engagent.

La police fait montre à Chicago (comme chez nous) de cette "capacité remarquable dont elle dispose tant sur le plan de l'organisation qu'au niveau des individus, de survivre à ceux qui tentent d'instituer le changement". Cela à tous les niveaux de la hiérarchie. Le département de police lui-même reconnaît cette déception relative. Aussi s'emploie-t-il aujourd'hui à impliquer plus efficacement l'ensemble des policiers dans la réforme.

Selon le département de police, ce qui change le plus c'est que "pour la première fois la

police doit écouter véritablement les gens”. Le programme ne se solde pas par la disparition totale des gangs et de la drogue. Le “plus” qu’il apporte apparait surtout dans la relation entre la police et la communauté, dans une meilleure perception de la police par les gens. Faut-il en conclure que l’alternative se résume à une opération de marketing? Celle-ci existe indéniablement. La visite organisée dont nous ont aimablement gratifiés les services de communication du CPD démontre un art consommé de la communication séductrice. La revalorisation de l’image de la police constituerait non seulement le seul résultat, mais aussi l’objectif unique de la démarche. Mais cette amélioration des relations entre police et communauté conditionne en fait l’évolution des pratiques. Des problèmes qui existent depuis si longtemps qu’ils paraissent faire partie du paysage commencent à connaître un début de solution par l’effet de cette modification de ce que chacun attend de l’autre ou se trouve prêt à réaliser pour lui, du fait de la perception plus bienveillante de chacun des partenaires par l’autre. D’un côté, la police est encouragée à imaginer des solutions nouvelles. De l’autre, “la communauté supplée au fait que la police ne peut pas être là vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Elle a pour fonction de “tenir” ce que la police enclenche”.

S’agissant des autres institutions conviées, elles ne se rendent pas toujours de gaieté de cœur dans les *beat meetings*. Chacune a ses habitudes, sa bureaucratie, qui ne peut que se trouver bousculée par les interpellations des habitants. La police représente pour elles un partenaire problématique, aux demandes imprévisibles, qui gère un autre type d’agenda. Les différents obstacles se situent largement au-dessus des têtes des officiers de police et ne peuvent être résolus que par la hiérarchie policière et par la ville. Il faut donc un engagement soutenu, au niveau du gouvernement, pour défendre ce type de programme, ce que beaucoup de villes n’ont pas réussi à réaliser. “Une des leçons de Chicago est que le *problem solving* doit être le programme de la ville plutôt que de ne relever que du département de police.”

A ces résistances s’ajoutent celles provenant de la communauté. Dans les quartiers dégradés, les policiers sont perçus comme arrogants et brutaux. Bien que le *community policing* ait été conçu pour contourner la crainte des brutalités policières par les minorités ethniques, les gens redoutent que la pratique ne débouche sur du harcèlement. Pour que la population joue un rôle significatif dans le *problem solving*, il faut qu’elle y soit *formée*. Et pour cela, il est nécessaire de mobiliser les organisations communautaires. “Il faut des organisations pour que les gens aillent aux réunions même quand il fait mauvais...” et pour les appuyer lorsqu’ils s’impliquent car, isolés, ils se sentent trop exposés.

Community policing et question urbaine

Quel est enfin l’impact du *community policing* sur la question urbaine, entendue comme la fuite des classes moyennes devant la déqualification de l’espace urbain que provoque la société de plus en plus incivile qui s’y retrouve?

Cette question correspond tellement bien à l’enjeu de la démarche que l’on n’a pas besoin de la poser aux présentateurs du programme CAPS. Ils avancent la réponse en fin de discours. La preuve que le programme est bon, c’est qu’il stoppe la fuite des classes moyennes vers les *suburbs*. Chicago avait perdu 800 000 habitants de 1950 à 1990, passant de 3.6 millions à 2.8. Depuis, le chiffre est stabilisé. De plus, il n’y a guère de communautés fermées (*gated communities*) construites à sa périphérie, et dans son périmètre on ne voit que quelques petites rues fermées dans les quartiers aisés. Chicago évite donc une évolution à la manière de Los Angeles. Mieux, les gens reviennent. Toute propriété abandonnée peut être réinvestie. Si elle ne l’est pas par un particulier, la ville l’attribue à une association. Preuve de cette efficacité urbaine, on fait visiter les quartiers autrefois abandonnés en train de se “gentrifier”. Expression qu’il ne faut pas trop entendre au sens d’embourgeoisement qu’elle a pris en Europe. Du moins à ce que l’on a vu. Disons que la “gentrification” commence lorsque le processus de dégradation commence à s’inverser.

Mais cela conduit cependant à se poser la question du type de population qui investit le plus (ou bénéficie le plus) du *community policing*. Classes aisées? *Middle class*?

Working poor? Il semble que les classes aisées participent assez peu au *community policing*. Leur intérêt dans les *beat meetings* se limite à la surveillance des parkings et autres espaces intermédiaires. Car la concentration spatiale de l'aisance va de pair avec celle des moyens de sécurité, publics et surtout privés. Les classes moyennes, surtout la frange inférieure, sont les plus grosses consommatrices. A entendre Wesley Skogan, leur enjeu serait de chasser les *working poor* de leurs quartiers. Ce que l'on observe, quand on regarde les motifs de mobilisation des *court advocacy subcommittees*, c'est un fort ciblage sur les signes de présence de l'*underclass*: refus, sous un prétexte ou un autre, d'établissements accueillant des exdétenus, des toxicomanes, rejet des dealers à travers des procès faits aux propriétaires de leur logement, expulsion de délinquants réitérants, etc. S'il y a bien une chose que produit le *community policing*, c'est l'unification de la société dans le rejet de l'*underclass*. Alors, quid des *working poor* lorsqu'ils sont intriqués avec cette *underclass* comme c'est le cas dans certains quartiers? Dans ces sites névralgiques, il semble qu'il y ait à la fois une forte présence aux *beat meetings*... et une faible mobilisation sur les pratiques de *court advocacy*. Le problème des habitants est la difficulté de soutenir une police qui arrête leurs enfants au prétexte de lois anti-gangs particulièrement dures et qui fait preuve de brutalités à leur égard sans que cela lui vaille une quelconque remise en cause. Le groupe CANS s'est vu retirer la formation des policiers pour avoir commis un rapport dénonçant ce *disrespect*...

Alors, le *community policing* est-il une simple manière d'accompagner un processus spontané de réassurance sociale de ceux qui s'inscrivent dans le rêve américain au prix de l'exclusion de ceux qui y dérogent, trop pauvres, trop déviants? ...

SOMMAIRE

Introduction

I. «Broken windows»

II. Les formules de *community policing*: entre zero tolerance et problem solving

III. «Chicago Style»: genèse et fonctionnement

IV. Chicago: quel résultat?

Bibliographie

¹ Département « recherche et développement » du ministère américain de la Justice.

² Cf. document « Guide to problem solving ».