

CEPS

Centre d'Etude des Politiques Sociales

98.12

**LE « COMMUNITY POLICING » AUX ETATS-UNIS
UN MODE ALTERNATIF DE REGLEMENT
DES CONFLITS URBAINS**

Mission de recherche « Droit et Justice »

Décision n° 98.12.31.02.36

Jacques DONZELOT - Anne WYVEKENS

AVRIL 2000

Clos de Chalon – 84410 Bédoin – tél : 04 90 65 69 26 - fax : 04 90 12 85 87

CEPS

Centre d'Etude des Politiques Sociales

**LE « COMMUNITY POLICING » AUX ETATS-UNIS
UN MODE ALTERNATIF DE REGLEMENT
DES CONFLITS URBAINS**

Mission de recherche « Droit et Justice »

Décision n° 98.12.31.02.36

Jacques DONZELOT - Anne WYVEKENS

AVRIL 2000

Clos de Chalon – 84410 Bédoin – tél : 04 90 65 69 26 - fax : 04 90 12 85 87

SOMMAIRE

Introduction	1
I. « <i>Broken windows</i> »	7
II. Les formules de <i>community policing</i> : entre <i>zero tolerance</i> et <i>problem solving</i>	19
III. « <i>Chicago Style</i> » : genèse et fonctionnement	27
IV. Chicago : quels résultats ?	41
Bibliographie	49

INTRODUCTION

Cette recherche sur le *community policing* américain s'inscrit dans le prolongement des travaux que nous menons sur les politiques françaises de sécurité. L'analyse de différentes formes de territorialisation de la justice – maisons de justice et du droit, groupes locaux de traitement de la délinquance – nous a conduits à nous pencher sur un dispositif qui s'inspire des expérimentations précédentes tout en les dépassant : les contrats locaux de sécurité. Les maisons de justice ont été le lieu d'une diversification de l'intervention judiciaire destinée à lui permettre de mieux prendre en compte la petite et moyenne délinquance devenue insupportable dans beaucoup de quartiers de nos villes (Wyvekens 1997). Elles sont ensuite devenues le pivot d'un travail partenarial local animé par le parquet (Wyvekens 1996). Les groupes locaux de traitement de la délinquance ont poussé plus loin cette logique de travail collectif en développant, sur des quartiers particulièrement atteints, un partenariat opérationnel initié et piloté par un magistrat du parquet (Donzelot, Wyvekens 1998). Les contrats locaux de sécurité s'inspirent de ce dispositif expérimental, lui donnent l'onction de l'institutionnalisation, tout en le complexifiant. Dans les CLS (Donzelot, Wyvekens 1999), ce même type de partenariat étendu à des acteurs préoccupés par les questions de sécurité plutôt que de prévention, tels que les bailleurs sociaux, les transporteurs, les centres commerciaux va se trouver placé sous la triple direction de l' élu local, du procureur et du préfet, et s'engage dans une démarche commune supposée s'intéresser aussi bien aux « petits » qu'aux « grands » problèmes de sécurité que connaît le territoire concerné. S'y ajoute, à la fois à l'intérieur du dispositif, avec les emplois-jeunes, et à l'extérieur, dans le cadre d'un mouvement de réforme de la police nationale, la mise en œuvre progressive d'une démarche visant à rapprocher la police de la population. Pour dire les choses un peu vite, partis de la « justice de proximité », nous sommes ainsi arrivés à nous pencher sur la *coproduction de la sécurité* et sur la *police de proximité*.

Pourquoi avoir voulu développer une dimension comparative ? Ces deux expressions, chacune, jouent un rôle. D'abord celle de police de proximité. Elle fait fureur aujourd'hui en France, sur des tons divers, qui vont de l'enthousiasme le plus vif à l'ironie la plus mordante, en passant par les moues désabusées de ceux qui pensent que rien ne changera jamais. Si le débat français n'a pas jusqu'ici produit de vision claire de cette police de proximité, il renvoie de façon récurrente à la version américaine de la démarche, mieux connue sous le vocable de *community policing*. Les deux appellations, la française comme l'américaine, suggèrent l'idée d'un rapprochement entre la police et la population. La démarche américaine a sans doute un peu inspiré la française. Une police en prise sur la communauté d'un côté, une police plus « proche »... des habitants, suppose-t-on, de l'autre. Mais encore ?

Une connaissance un peu plus approfondie du *community policing* permet de dégager un second axe de similitudes avec les politiques françaises de sécurité. En France, nous l'avons identifié et analysé principalement à propos des GLTD, sous l'appellation de coproduction de la sécurité. Il s'agit de l'idée d'une « magistrature sociale » impliquant un large éventail de partenaires. C'est un axe fort du dispositif des contrats locaux de sécurité. Et c'est également une dimension non négligeable d'un certain nombre de modèles de *community policing*, où la « communauté » ne désigne pas seulement les habitants et leurs associations, mais également divers partenaires institutionnels ou du monde économique.

En amont de ce contenu doublement analogue, un autre élément invite à la comparaison. Il relève, celui-là, du registre de l'analyse, et prend la forme de deux documents parus la même année de part et d'autre de l'océan, qui se révèlent tous deux fondateurs des évolutions à venir en matière de lutte contre la délinquance et le sentiment d'insécurité. Ces deux documents sont, pour les Etats-Unis, un article signé de James Q. Wilson et George L. Kelling, intitulé « Broken Windows », paru en 1982 dans le magazine *The Atlantic Monthly* (Wilson, Kelling 1982), et pour la France, le rapport de la Commission des maires sur la sécurité, dit rapport Bonnemaïson, également publié en 1982. Dans les deux pays, l'infléchissement des analyses, d'où suivra celui des politiques, est simultané. C'est au début des années quatre-vingt en effet, qu'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. Le changement de perspective consiste en effet à prendre en compte le sentiment d'insécurité comme un problème en tant que tel. Il amorce un mouvement d'élargissement des préoccupations sécuritaires vers des faits débordant le domaine strictement infractionnel et relevant de ce que l'on ne va pas tarder à appeler les incivilités ou, plus largement encore, les multiples signes visibles de l'abandon d'un territoire.

Il y a convergence entre France et Etats-Unis sur cette inflexion. Mais celle-ci laisse place à un certain nombre de divergences. La première, la plus visible, concerne le maître d'œuvre. Si le maire joue dans les deux pays un rôle essentiel, la dimension opérationnelle est prise en charge aux Etats-Unis de façon très nette par la police, alors qu'en France le rôle de maître du jeu a été endossé tantôt par le magistrat du parquet, tantôt par le préfet. Divergence aussi sur la nature du collectif de référence : aux Etats-Unis, la police s'associe avec une *communauté* dont la nature et la signification politique nécessitent une explicitation plus fouillée, tandis qu'en France, la justice (puis le préfet) rassemble autour d'elle, plutôt que des habitants qu'elle peine à toucher, à qui elle ne sait trop comment s'adresser, un ensemble *d'institutions* qu'elle s'emploie à mettre en réseau.

Mais que signifie comparer ? Et quel est l'intérêt de la démarche ? Il ne s'agit pas simplement de mettre le doigt sur une série de ressemblances et de différences, de dresser une sorte de tableau parallèle, descriptif. Il ne s'agit pas non plus, comme c'est souvent le cas quand on renvoie aux réalités américaines, et plus encore lorsqu'il s'agit des politiques de sécurité (voir notamment Wacquant 1999, Kuhn 1997), de faire de celles-ci un contre-modèle, voire un épouvantail figurant ce qui menace la France à plus ou moins longue échéance. Ce n'est pas pour autant, bien sûr, que la démarche consisterait au contraire à prendre le parti radicalement opposé, à dénoncer la naïveté des gens d'ici pour admirer... naïvement ceux de là-bas. L'enjeu est plutôt d'utiliser la connaissance et la compréhension de la démarche américaine pour mieux saisir la singularité de la démarche française, en brisant le sentiment d'évidence de ses choix. Il s'agit de faire travailler les ressemblances et les divergences jusqu'à être en mesure de disposer les politiques des deux pays avec le maximum de clarté, chacune ayant livré les présuppositions de pensée qui les sous-tendent.

Notre travail a comporté deux moments. Le premier fut bibliographique, lui-même orienté dans deux directions complémentaires. Premier objectif : acquérir une connaissance précise des différents modèles – ils sont nombreux – de *community policing* expérimentés ou installés aux Etats-Unis. Nous avons dans ce but dépouillé une quantité non négligeable de cette littérature que l’Amérique du Nord produit en abondance, dans des registres aussi variés que le « mode d’emploi » à destination des praticiens, l’évaluation, dont on sait combien elle est, là-bas, une obsession véritable, mais aussi l’analyse théorique, la critique idéologique. Partant de cette littérature, nous nous sommes donné pour second objectif de resituer ces modèles dans leur contexte historico-politique, pour tenter de les éclairer à la fois par un rapide retour sur l’histoire de la police et, autant que possible, en cherchant à les articuler avec la politique criminelle américaine.

Le second moment a consisté en la préparation et la réalisation d’un séjour d’une semaine à Chicago. Le choix de la ville de Chicago, en lieu et place de Boston, prévue initialement, a lui-même résulté des lectures préalables, qui ont montré combien le « Chicago Style » représentait la formule à la fois la plus innovante de *community policing*, et la moins connue en France, éclipsée par le « modèle » new-yorkais et sa théorie en forme de slogan : la tolérance zéro. Au cours de ce séjour, nous avons rencontré autant des universitaires et chercheurs spécialisés sur ce sujet que des policiers et 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 chicagoeen de *community policing*. C’est sans doute au spectacle de ces *meetings* que nous devons la meilleure part de notre compréhension de ce qui s’appelle le *community policing*.

Le rapport que nous présentons reprend dans l’ordre où nous les avons réalisés les deux moments de la recherche. Les deux premiers développements sont consacrés respectivement à l’analyse qui sous-tend les expériences américaines de police de proximité et à une présentation des différents « modèles » qui en constituent la traduction sur le terrain. Que contient le fameux article sur les « carreaux cassés » ? Pourquoi ses propos trouvent-ils un tel écho dans les pratiques ? Comment le modèle si connu et si décrié de la « tolérance zéro » s’inscrit-il à la fois dans la philosophie et dans les multiples pratiques « du » *community policing* ? Les deux chapitres suivants

développent une étude approfondie du modèle de *community policing* mis en place à Chicago. Quels avantages cette démarche présente-t-elle par rapport aux autres ? Comment ce modèle s'est-il construit ? Quels moyens met-il en œuvre ? Quels en sont les résultats ?

I. « *BROKEN WINDOWS* »

Le célèbre article de James Q. Wilson et George Kelling sur les « *broken windows* » se réduit-il au très simpliste propos qu'on lui attribue depuis que l'image des carreaux cassés est devenu un « must » du débat sur l'insécurité ? N'est-il vraiment rien d'autre qu'une formulation actualisée de « qui vole un œuf, vole un bœuf », à savoir « qui casse un carreau, finira par casser une banque », comme le suggère Loïc Wacquant (1999) avec une hardie impertinence qui fait le charme de son propos (mais trop souvent en épuise l'intérêt) ? Ou encore, revient-il à dire qu'il faut prendre en compte, en matière d'insécurité, ce qui fait la préoccupation quotidienne des habitants : la dégradation du quartier, les menues agressions, ou simplement l'encombrante présence de gens jeunes ou moins jeunes, plus ou moins menaçants ou insolents ?... En fait, l'originalité de l'article tient à l'articulation qu'il établit entre ces deux registres – celui de la délinquance des individus et celui du sentiment d'insécurité, en faisant de la première le fruit du second –, ainsi qu'aux conséquences qu'il propose d'en tirer quant à la nécessité de réévaluer les priorités policières.

a) Le texte

L'article s'ouvre sur l'évocation d'un « plan sécurité et propreté », mis en place au milieu des années soixante-dix dans l'état du New Jersey et qui visait à « améliorer la qualité de la vie de quartier dans 28 communes » en procédant au remplacement des patrouilles de police motorisées par des patrouilles pédestres. Scepticisme et résistance avaient accueilli ce projet. Que montre l'évaluation réalisée à Newark cinq ans plus tard ? Que le taux de délinquance n'a pas baissé, mais que l'on constate chez les habitants un meilleur sentiment de sécurité, une meilleure image de la police et, du côté des policiers, un « meilleur moral », une plus grande satisfaction par rapport à leur travail et une attitude plus favorable envers les habitants du quartier. Ce phénomène, disent Wilson et Kelling, est facilement explicable si l'on considère que le

sentiment d'insécurité se trouve lié tout autant, sinon plus, à la « peur d'être dérangé par des individus au comportement déviant » qu'à celle de la délinquance *stricto sensu*. En ce sens, les patrouilles à pied contribuent, bien mieux que les rondes motorisées, à une fonction de *maintien de l'ordre*. D'autant que la tâche du policier consistait, dans cette expérience, en « la surveillance des étrangers, tout en s'assurant que les habitués peu recommandables observaient un certain nombre de règles tacites », règles elles-mêmes définies en collaboration avec lesdits « habitués ».

Pour généraliser cette remarque, les auteurs développent alors la théorie de la vitre cassée. Celle-ci doit elle-même son origine à une expérience plus lointaine menée en 1969 par un psychologue du nom de Zimbardo, qui avait prouvé qu'un objet laissé à l'abandon¹, et pour cela même, apparaissait comme « une proie idéale pour quiconque cherche à se distraire ou à voler le bien d'autrui ». Se trouvent donc en cause les comportements d'abandon, parce qu'ils peuvent « mener à l'effondrement des contrôles sociaux ». Ce sont ces comportements qui entraînent un sentiment d'insécurité, qui procurent l'impression que la délinquance augmente, qui conduisent au repli sur soi et, pour le coup, font le lit de la délinquance. Un lien fort existe entre désordre et peur : chez les personnes âgées, bien sûr, mais aussi chez les adultes. Face au développement des graffiti, par exemple, les gens ont le sentiment que les interventions policières, quelles que soient les arrestations ponctuelles auxquelles elles donnent lieu, sont impuissantes. Ce phénomène n'a rien de nouveau, mais il s'aggrave du fait que, la mobilité étant aujourd'hui plus facile qu'autrefois, seuls les habitants les plus défavorisés restent dans ces quartiers. Il y a ainsi pour le moins une réciprocité de la relation entre délinquance et insécurité. Le sentiment d'insécurité est lui-même générateur de délinquance. Quand les vitres brisées ne sont pas réparées, c'est le signe que les habitants ne sanctionnent plus la dégradation de l'espace, que les contrôles informels s'estompent. Alors commence la spirale du déclin. Les habitants qui le peuvent quittent le quartier. N'y restent que les plus démunis, les moins capables de s'opposer au délabrement, lequel alors s'accélère « et ouvre ces poches d'ombre, dépourvues de tout contrôle social, dans lesquelles la délinquance peut se déployer à loisir » (Monjardet 1994).

¹ En l'occurrence une voiture dépourvue de plaques d'immatriculation, placée dans une rue, capot relevé.

Un second facteur aggrave, selon les auteurs, ce lien entre désordre et déclin. C'est que la police ne participe plus, comme autrefois, au processus de « maintien de l'ordre ». Précisons qu'il faut entendre par là, non pas comme chez nous la répression des manifestations sociales sur la place publique, mais l'idée de maintien ou restauration de l'autorité. Dans le passé, disent nos auteurs, « cette forme de maintien de l'ordre n'était ni une chose aberrante, ni le fruit d'excès ponctuels, puisque la fonction originelle de la police américaine était essentiellement définie comme celle d'un veilleur de nuit : faire respecter l'ordre face à des menaces telles qu'incendies, animaux sauvages ou comportements contraires aux bonnes mœurs. La lutte contre le crime était alors considérée comme l'affaire, non de la police, mais des citoyens ». C'est de manière relativement récente que la police a pris en charge la lutte contre le crime. Dans beaucoup d'endroits cette évolution ne s'est terminée qu'au début du XX^e siècle. Dans les années soixante-dix, compte tenu de la montée de la délinquance, le rôle de la police en tant qu'instrument de lutte contre le crime occupe totalement le devant de la scène. Elle devient, certes, plus efficace dans ce domaine. Mais « on a oublié ce lien, si évident aux yeux des générations précédentes, qui existe entre maintien de l'ordre et prévention de la criminalité ».

L'intérêt que suscite la patrouille pédestre par rapport la patrouille motorisée s'explique par le rappel de cette fonction de maintien de l'ordre. Mais le plus intéressant n'est pas tellement cet aspect technique. C'est plutôt l'esprit dans lequel les auteurs envisagent cette mission de maintien de l'ordre. L'idée est que le policier vienne en « soutien » des mécanismes d'auto-contrôle de la collectivité, et non pas qu'il s'y substitue. D'où la nécessité, pour la police, de « s'adapter à ces défenses naturelles ». On atteint alors le cœur du problème : « L'activité de la police doit-elle être largement conditionnée par les normes des quartiers où elle opère, plutôt que par les lois de l'Etat ? » La focalisation sur la poursuite du crime a peu à peu soumis les fonctions de maintien de l'ordre à des règles prévues pour organiser le rapport de la police avec les criminels, par opposition à un « avant » où le critère était plutôt « l'ordre » tel que reconnu par les membres de la communauté. Ce type de question – savoir quel est le niveau d'ordre souhaitable dans un quartier – ne relève pas de la compétence des juges. Il participe de procédures informelles, dont la maîtrise revient aux habitants ou à la police. Dans ces cas (ivrognerie, vagabondage), les pouvoirs d'arrestation dont disposent les policiers ne conduisent pas à une condamnation en

justice. Ce n'est pas leur rôle. Ils visent simplement à faire sortir du quartier des indésirables. Bref, il est regrettable que les policiers se trouvent, de fait, privés de ce pouvoir, au nom d'un « louable désir de justice ». Arrêter un ivrogne qui n'a rien fait peut paraître injuste (et l'est relativement). Mais ne rien faire devant une bande d'ivrognes peut mener à la destruction de tout un quartier. Il s'agit donc bien, concluent les auteurs, de « revenir à la notion si longtemps délaissée d'une police qui doit protéger la communauté autant que les individus ».

Qu'est-ce qui fait donc l'originalité de cet article ? L'enchaînement de deux idées qui existent plus ou moins à l'état distinct mais auxquelles leur réunion procure une force particulière. Première idée : la police a perdu en efficacité depuis qu'elle ne s'occupe plus tant du maintien de l'ordre que de l'application de la loi, c'est-à-dire de l'identification des délinquants, leur poursuite et leur arrestation. Qu'est-ce qui fait donc problème dans cet alignement ? Ceci que la police se met à intégrer les critères légaux nécessaires au fonctionnement de la justice. Elle se comporte donc en fonction des arguments juridiques qui pourraient faire annuler l'action judiciaire (respect des droits individuels selon des normes universelles) et non pas en fonction des normes relatives acceptables par un quartier pour que l'ordre y soit maintenu. La justice relève de l'idéal de l'universel, le maintien de l'ordre relèverait plutôt du pragmatique, du relatif.

Pourquoi faudrait-il faire retour en totalité ou en partie vers cette fonction de maintien de l'ordre ? Là intervient la deuxième partie du raisonnement de Wilson et Kelling. Seconde idée : il faut privilégier le maintien de l'ordre sur la poursuite des délinquants parce c'est le meilleur moyen de lutte contre le crime. C'est la thèse essentielle, celle des carreaux cassés, laquelle consiste à dire qu'il faut agir non pas sur les individus, c'est toujours trop tard, mais *sur le contexte*, c'est-à-dire les conditions d'apparition du crime, en privant celui-ci des éléments qui lui sont nécessaires. Car ce qui est nécessaire au crime, c'est un environnement porteur, c'est-à-dire relâché, qui procure par là le sentiment que le crime est de fait licite. Un carreau cassé n'est pas réparé ? D'autres seront vite cassés à leur tour, et cela vaudra signal que le quartier est peuplé de gens qui ne condamnent pas leurs enfants turbulents. Cela provoquera le départ de ceux qui ne sont pas d'accord, leur remplacement par d'autres moins regardants. On n'aura plus un « quartier », mais une zone favorable à la délinquance.

Cet image du carreau cassé prouve, ou est censée prouver qu'il y a un lien entre le sentiment d'insécurité et la réalité du crime. C'est le carreau cassé qui fait lien entre les deux : c'est parce qu'il n'est pas remplacé que les uns fuient et que les autres viennent... tout est fonction des défenses propres au quartier.

La conclusion de ce raisonnement, c'est que le rôle de la police doit être de renforcer les défenses d'un quartier, de les remplacer quand elles diminuent, de patrouiller dans ses rues, de discuter avec les habitants, de se mettre à l'écoute de leurs problèmes et surtout de ne pas rester à distance en ne répondant qu'aux appels d'urgence, c'est-à-dire quand il est trop tard.

On voit bien en quoi ce raisonnement diffère des explications psychologiques par des carences affectives ou un travers génétique. Ce n'est pas l'individu qui est en cause mais le contexte. C'est celui-ci qui a été abandonné, plus que l'individu. Mais cette explication par le contexte n'est-elle pas du même ordre que celle imputant aux faiblesses d'un milieu social, à ses carences, à son sous-développement, la cause de la criminalité ? Quelle différence, au fond, entre l'explication de la délinquance par la misère des noirs à l'époque de la « guerre à la pauvreté » dans les années soixante et celle-ci ? En fait, la nouveauté, c'est que la misère en tant que telle n'est plus prise en compte. Le contexte désigne les « défenses immunitaires » du groupe plus qu'un ensemble de facteurs préjudiciables subis (taudis, insalubrité...) contre lesquels une action externe serait efficace. C'est le groupe sujet (la communauté) qu'il faut soutenir dans sa défense plus que ses conditions d'existence qu'il faut changer de l'extérieur.

En ce sens, le texte de Wilson et Kelling apparaît comme exemplaire de toute la littérature communautaire américaine dont la particularité est de dire qu'il convient de produire la santé au lieu de traiter la maladie. On quitte le *modèle prophylactique* (nettoyer, supprimer les causes d'installation des germes) pour le *modèle immunologique*. Le premier modèle allait de pair avec une société organique. Il fallait défendre l'organisme contre ce qui le menaçait. Le modèle immunologique va de pair avec une société qui a perdu son évidence, son unité. Car l'option prophylactique est vouée à l'échec à long terme, comme l'aurait montré l'histoire : réparer les quartiers dégradés sans que la communauté ne s'engage dans l'affaire, c'est s'exposer à les voir se dégrader à nouveau et très vite ; aider passivement les gens dans le besoin, c'est les

priver de la possibilité de trouver une réponse propre ; lutter contre la criminalité constatée, c'est s'exposer à augmenter sans fin les effectifs de police tout en voyant l'efficacité de celle-ci diminuer. Plutôt que de voir dans la condition des quartiers défavorisés un verre à moitié vide qu'il faudrait donc combler au risque de s'apercevoir qu'il fonctionne comme un puits sans fond, mieux vaut le voir à moitié plein et faire fond sur l'existant, sur les capacités virtuelles cachées derrière des manques... Bref, plutôt que réparer les défauts de la société, mieux vaut « réapprendre à faire société ».

b) L'impact du texte

L'originalité d'un article ne gage pas son impact. Il faut que s'y ajoute la préparation à le recevoir, l'évidence d'une immédiate application possible. Il convient qu'il soit le déclic autorisant l'enclenchement d'une démarche déjà engagée dans les esprits, ne serait-ce qu'en raison de la lassitude à constater le peu de résultats des conduites antérieures. C'est bien le cas en l'occurrence.

Le moment où paraît cet article correspond, comme en France, à une époque de montée de la délinquance et du sentiment d'insécurité. Face à cette situation, on assiste à une sorte de désenchantement par rapport aux réponses jusque-là formulées en termes d'action sur les facteurs socio-économiques ou psychosociologiques. Les réponses nouvelles, essentiellement pragmatiques, prennent en compte les critiques faites aux politiques antérieures.

Depuis le milieu des années soixante-dix, le thème de l'insécurité connaît une forte montée en régime. Les chiffres de la délinquance haussent de façon spectaculaire. La multiplication des agressions, observable en France, l'est encore plus aux Etats-Unis, où les homicides volontaires sont considérablement plus nombreux. Le sentiment d'insécurité, quoique moins facile à apprécier, augmente également. Il se trouve de plus en plus associé à ce qu'on nomme en France les incivilités et aux Etats-Unis les *disorders*. Enfin, aux Etats-Unis comme en France, et d'une façon bien plus marquée, l'accroissement de la délinquance s'accompagne de sa concentration spatiale. Roché (1998) note par exemple que sur les 3000 comtés américains, 77 sont

le théâtre de la moitié des homicides, ou que 80 % des personnes incarcérées dans l'état de New York sont issues de 7 quartiers.

Face à cette situation, on observe aux Etats-Unis une évolution des attitudes qui se retrouve, *mutatis mutandis*, en France à la même époque. Ce que les regards américain et français ont en commun, c'est ce que désormais ils évitent, ou même refusent franchement, les explications de la délinquance en termes purement socio-économiques – « il faut régler le problème du chômage, de la pauvreté, pour répondre à celui de la délinquance » – ou psychosociologiques – « c'est la faute à la famille, à la société... ». Non que ces explications soient jugées totalement erronées en elles-mêmes. C'est plutôt que les leviers d'action auxquelles elles conduisent paraissent hors d'atteinte... ou inefficaces à court terme. Diminuer le chômage, certes, mais comment, dans une économie déprimée ? La « prévention », oui, mais pour être efficace, elle doit intervenir très tôt et être « massive ». Or les Américains, plus que les autres Occidentaux, considèrent la famille comme sacro-sainte et se méfient de toute intervention étatique à son propos qui consisterait à réduire son pouvoir au lieu de renforcer son autorité (Wilson 1995). Réduire son pouvoir : c'est la tradition héritée de « l'époque progressiste » – selon la chronologie de Lawrence Mead (1992) par exemple, qui fait passer une rupture franche entre celle-ci, qui va jusqu'aux années soixante, et « l'ère de la dépendance » qui lui succède. Cette tradition consiste justement en interventions préventives plus ou moins limitatives des pouvoirs de la famille par le rôle des *juvenile courts* et des éducateurs. Or toute la pensée américaine sur la question sociale est alors (à la fin des années soixante-dix) en train de se réorganiser autour de la question des mères célibataires vivant dans la dépendance du *welfare*, alimentant ainsi l'*underclass*, donc la délinquance, et par rapport auxquelles l'enjeu devient celui d'une restauration vigoureuse des valeurs familiales et d'abord de l'autorité. Sans doute peut-on penser que restaurer l'autorité de la famille, ou même la famille tout court, relève d'une démarche préventive. Mais, en l'occurrence, celle-ci passe par une privation « répressive » de l'accès aux allocations sociales du type AFDC (Aid to Families with Dependent Children). C'est la démarche qui sera adoptée en 1996 avec la Welfare Reform, laquelle met en œuvre une série de contraintes moralisatrices bien plutôt que la prévention éducative liée à l'idéologie progressiste. Cette manière d'agir sur la société viendra en appui, ou au moins en harmonie, avec

des formules de *community policing* qui se sont développées à partir des « *broken windows* » et leur analyse doit logiquement se faire dans un second temps.

En même temps que se perd le goût des grandes explications et des actions socialement généreuses, on voit apparaître un souci de dépasser les clivages idéologiques, qui font si facilement fond sur les explications généralistes (Roché 1998). C'est le propos du retentissant *Thinking about crime* de James Q. Wilson, dont la première édition date de 1975. Dans la seconde, en 1983, il résume en quoi consistait pour lui le « message central » de son ouvrage : « Nous progresserons plus en réfléchissant à la délinquance et à son contrôle de façon analytique et expérimentale qu'en échangeant des slogans, en répétant notre idéologie ou en exagérant la mesure dans laquelle on peut modifier la nature humaine ou les institutions gouvernementales en fonction d'un projet » (Wilson 1975, 1983). (Le rapport Bonnemaïson sera lui aussi le porteur d'une volonté de réconcilier droite et gauche, au-delà du débat opposant prévention et répression, même si ses effets ne seront pas à hauteur de la réflexion menée.)

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. Mais 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 et ses causes quotidiennes une dimension qu'il est essentiel de prendre en compte est commune à la France et aux Etats-Unis. Le début des années quatre-vingt est en France l'époque où apparaît et se concrétise l'intérêt porté aux *victimes* d'infractions, où la justice se voit reprocher de classer sans suite un nombre trop important de petites affaires et où, plus généralement, on cesse de vouloir réduire le sentiment d'insécurité au pur décalque d'une délinquance dont la mesure est perpétuellement objet de soupçon. Ce mouvement de prise en compte de l'insécurité paraît d'abord sensiblement plus accentué aux Etats-Unis. Le renversement de perspective entre insécurité et délinquance proposé par Wilson et Kelling fait l'objet d'une batterie de vérifications empiriques. Wesley Skogan (1990), dans *Disorder and Decline*, va s'employer de façon méthodique à « revoir leur thèse à la lumière de données chiffrées sur les désordres et la délinquance dans 40 quartiers urbains, en centrant l'attention sur les

conséquences à la fois de la délinquance et des désordres sur le sentiment d'insécurité, la stabilité de la communauté, et la capacité des résidents du quartier à agir pour se protéger et protéger leurs familles ». Mais la différence n'est pas qu'une question de degré dans l'intérêt porté à l'insécurité. Le décalage se creuse quand il s'agit des réponses. En France, la prise en compte du sentiment d'insécurité ne passera que relativement par 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 un élément fort, central, dans le renouvellement des politiques. La police, ici comme là-bas, est en ligne de mire. Mais la police américaine, à la différence de la police française, 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 modèle du *community policing* s'inscrit dans la suite d'une série de modèles policiers dont on trouve la description dans tous les manuels (par exemple : Gaines *et al.* 1994, Roberg *et al.* 1993, Gleizal *et al.* 1993) et dont il faut retracer l'histoire si l'on veut comprendre pourquoi l'idée de *community policing* a pu susciter un aussi fort engouement dans le dernier quart du XX^e siècle. A l'époque coloniale, ce sont les *watchmen*, les veilleurs de nuit, c'est-à-dire la police telle que l'évoquent Wilson et Kelling. L'époque moderne commence, elle, avec la phase du « *political entrenchment* », ou modèle « politique » (milieu du 19^e s., début du 20^e). Il s'agit d'une extension du rôle de la police, en appui sur le pouvoir municipal (mais on pourrait aussi bien dire l'inverse). Non seulement la police reçoit pour rôle l'application de la loi mais elle apparaît comme « *the primary social service agency of the time* ». Les missions qu'elle accomplit sont de plus en plus variées. Elles vont de l'aide aux sans-abris aux services sanitaires de base, en passant par la prévention de la délinquance juvénile. Surtout, le maintien de l'ordre et le service à la communauté sont centraux. L'organisation hiérarchique, la capacité de communication et la visibilité par l'uniforme faisaient des policiers des fonctionnaires à compétence générale, qu'on appelait pour distribuer la soupe, inspecter les chaudières, standardiser les poids et mesures, retrouver les enfants perdus... Monkkonen (1992, 1997), historien de la police féru de cette époque, montre bien combien cette acception dérive

de la police britannique, et y reste cantonnée par refus de l'assujettissement de la police aux formules professionnalisantes que va connaître celle de l'empire, par refus précisément de ce qui est assimilé à une perte de liberté, une soumission au centre et, indirectement, à l'ancienne colonie. Il décrit une police américaine voyant son rôle comme celui d'un gardien de l'ordre public, dispensant une justice sommaire directement dans la rue. Cette conception extensive du rôle de la police a toutefois un revers : l'extension équivalent de la corruption, liée à l'utilisation méthodique des policiers dans les campagnes électorales. Aussi voit-on apparaître, à partir de 1890, des efforts de réforme qui débouchent, dans la première moitié du XX^e siècle², sur le modèle « professionnel » ou « légaliste » de police. Cette fois, une distance nette s'installe entre la police et la population. De ce moment date la métaphore de la *blue line* : « *Police should be a thin blue line, isolated from the community, because you can't trust the community.* » La police abandonne donc 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. Evidemment, après l'analyse des « *broken windows* », cette perte en compétence large de la police, ce processus de spécialisation et de soumission de son action aux critères de légalité va devenir l'objet d'une attention renouvelée des historiens. On veut savoir comment on a perdu « l'origine », le modèle américain par excellence, le « secret » de la vie communautaire (par exemple : Weiberger, Reinke 1990).

A ce modèle « professionnel », prédécesseur direct du *community policing*, ses contemporains reprochent son éloignement par rapport aux gens et à leurs préoccupations. Et aussi son efficacité plus que relative : Bratton (1997) utilise pour le décrire la forme des 3R : Rapid Response, Random Patrol, Reactive Investigation. Il s'agit d'une police « réactive » (qui répond aux appels d'urgence), qui patrouille en voiture de façon relativement peu ciblée et pour laquelle les tâches les plus valorisées sont celles qui sont liées au travail d'investigation *a posteriori*. 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 études évaluatives mettent en évidence les défauts de la police par rapport

² La datation plus précise varie selon les auteurs, mais peut-être surtout selon les villes.

à cette situation. Elle n'est pas préparée à traiter un nombre croissant d'appels d'urgence (système 911). Comme les finances des villes américaines diminuent, en raison de la fuite (*flight*) des classes moyennes vers les *suburbs*, les services municipaux perdent de leurs moyens. Du coup, la police sert à tout. Submergée par les appels, elle n'a plus le temps d'enquêter et encore moins d'être en contact « de façon positive » avec la population. En fait, les trois caractéristiques du modèle professionnel paraissent chacune le siège d'un échec (Brodeur 1990). La rapidité devient toute relative, car les gens tardent à appeler la police. Les patrouilles en voiture manquent d'effet rassurant et d'effet dissuasif (Kelling *et al.*, 1974). Quant aux enquêtes policières, elles se révèlent si peu efficaces qu'elles 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. La police municipale est dirigée et contrôlée par le maire, à travers son « chef », qu'il nomme et révoque. 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 (Cedras 1990). Il se prêtera donc à toutes les initiatives de celui-ci lorsque le sentiment d'insécurité menace sa réélection.

II. LES FORMULES DE *COMMUNITY POLICING* : ENTRE *ZERO TOLERANCE* ET *PROBLEM SOLVING*

Depuis les années quatre-vingt, on assiste 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 de la police professionnelle a précédé largement cette publication... et continuera bien après. L'affaire Rodney King, le tabassage d'un noir par la police de Los Angeles sous l'œil d'une caméra, n'est qu'une manifestation plus spectaculaire que les autres d'une coupure entre cette forme de police et la population. Pour beaucoup d'Américains, particulièrement ceux des minorités, les policiers sont des « *aliens figures* » qu'ils ne voient que rarement ou avec lesquels les rapports sont source d'appréhension.

Pour établir une chronologie précise de l'opposition entre police professionnelle et *community policing*, il faudrait sans doute remonter aux années soixante. Devant le développement de la violence urbaine, la President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice propose, en 1967, de déployer des patrouilles à pied (*team policing*), jugées plus aptes à contenir les violences au lieu de les provoquer. Mais les résistances de la hiérarchie face aux plans de décentralisation provoquent l'échec de cette première tentative de rapprochement. Dans les années soixante-dix et quatre-vingt, de nouvelles initiatives sont lancées aussi bien au Canada qu'aux Etats-Unis. Du fait de l'attention que les médias portent à la montée de la violence, de la toxicomanie, mais aussi aux brutalités policières, les responsables de la police et les politiciens se trouvent soumis à une pression de plus en plus forte pour changer leurs stratégies. Aussi le National Institute of Justice³ encourage-t-il tous les programmes alternatifs. Des centaines de départements de police expérimentent ainsi toutes sortes de variations sur le thème « *community-oriented* », la plus populaire étant la patrouille à pied. En 1994 est voté le Crime Bill (Violent Crime Control and Law

³ Département « recherche et développement » du ministère américain de la Justice.

Enforcement Act), la plus grande loi de politique criminelle élaborée par l'administration Clinton. Elle constitue le point culminant de cette entreprise nationale d'incitation à la promotion du *community policing*. Ce texte décide en effet le financement de 100 000 nouveaux officiers de police communautaire (sur 6 ans). C'est le programme fédéral COPS : Community Oriented Policing Services. Il sera décidé en 1998 de recruter 50 000 policiers supplémentaires.

Un tel souci de promouvoir le *community policing* par le financement fédéral de toute administration municipale qui entend peu ou prou l'appel qui lui est fait entraîne tout sauf la diffusion d'un produit homogène. Aussi bien n'est-ce pas l'intention fédérale. Il y a une crise de légitimité de la police dans sa version professionnelle et il convient d'y remédier : là commence l'incitation. La thématique communautaire a le vent en poupe, particulièrement depuis le début des années quatre-vingt : là s'arrête la contrainte. On comprendra que 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 appellation aisément consensuelle une rhétorique de façade masquant une opération qui consisterait en réalité à empêcher de s'apercevoir que le but effectivement recherché relève plus du développement d'une police « intensive », agressive même (par exemple Brodeur 1997, Klockars 1988). Pour d'autres, le thème du *community policing* joue surtout comme un cache-misère du désarroi de la police. La légitimation en termes de professionnalisme ayant perdu son effet, on la remplace par une légitimation en termes de protection de la communauté. Cela se fait par la mobilisation de deux mythes « puissants » : le mythe de la communauté américaine de petite ville du XVIII^e siècle, moralement investie, et le mythe d'officiers de police gardiens de la communauté. Mais derrière le mythe, on peut trouver aussi bien des conceptions conservatrices que libérales du contrôle du crime (Crank 1994).

Que le recours au thème de la communauté soit, pour partie au moins, une concession intéressée aux vocables de l'époque ou que sa résonance bucolique masque mal le recours à des formes sophistiquées de police répressive paraît évident. Il n'empêche qu'un chantier s'est ouvert sous ce label, même si les produits qui s'en réclament ne se ressemblent guère. Il y a compétition d'ailleurs entre eux pour s'attribuer l'étiquetage. 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.

Le modèle le plus médiatisé de *community policing* est celui que le maire de New York, Rudolf Giuliani, et son chef de la police, William Bratton, y ont développé et qui a rapidement pris le nom de « tolérance zéro ». Il doit 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. Les motifs de cette baisse du crime limitée aux grandes agglomérations n'ont pas été vraiment éclairés de manière certaine par les criminologues. La reprise économique, l'effet de l'incarcération massive des jeunes adultes qui servent de « modèle » pour l'entrée dans cette carrière, le rôle de la police ont tour à tour été invoqués, sans emporter la conviction. Une telle incertitude a laissé le champ libre à Bratton et au maire Giuliani pour établir un lien de cause à effet entre cette baisse des statistiques et les nouvelles pratiques policières qu'ils avaient instaurées (Bratton, Knobler 1998). Sans préjuger du bien-fondé de cette affirmation, on peut examiner le modèle new-yorkais, tel que l'expose Bratton lui-même, 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 du modèle new-yorkais est effectivement le même que celui que l'on trouve dans l'article sur les carreaux cassés. Bratton (1997) 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 ». De manière générale, dit-il, les rues des villes sont *disorderly* et insécures. On y voit l'effet de la permissivité de la société, celui également de la désinstitutionnalisation intervenue dans le domaine psychiatrique, qui a mis en quelque sorte à la rue bon nombre des anciens pensionnaires de ces institutions. Avec les années quatre-vingt, on a assisté aux USA à une aggravation particulière de la consommation de drogue (cocaïne et crack en particulier), laquelle a entraîné la diffusion d'armes, de plus en plus puissantes, en particulier chez les jeunes.

La violence s'est développée dans des endroits que l'on croyait tranquilles. « Soudain, dit Bratton, les problèmes et la violence des ghettos semblaient être partout. Personne ne paraissait en sécurité. Comme l'a noté G. Kelling, co-auteur de l'article sur les carreaux cassés, nous avons dé-police les rues de nos villes. »

A quoi correspond, justement, la référence à l'article de Wilson et Kelling, pour ce qui est de la formulation new-yorkaise du *community policing* ? On voit bien que s'en trouve reprise l'analyse selon laquelle ce sont les petits désordres qui font le lit des activités délinquantes en modifiant l'environnement, en le dégradant, en diminuant le seuil d'exigence dans le maintien de l'ordre. La police new-yorkaise poursuit les incivilités et les petits délits avec autant d'ardeur que les grands. Cette stratégie de « tolérance zéro » réclame et alimente à la fois un effort de modernisation de la police. Devenu chef de la police de New York en 1994, Bratton dit avoir entrepris alors « une *re-engineering* stratégique du NYPD⁴ » : définition d'objectifs, au lieu de l'attitude réactive en usage jusqu'alors, réorganisation du travail en fonction de ceux-ci, recours à l'expertise extérieure. Cette réorganisation passe notamment par une décentralisation, destinée à accroître la responsabilité des niveaux inférieurs de la hiérarchie. Les officiers doivent rendre des comptes en termes de performance. C'est l'objet du Compstat Process, et de ses réunions où les responsables présentent les résultats de leurs efforts, comparés à ce qu'ils avaient prévu de faire. Moyennant cet effort considérable, dit Bratton, nous avons, selon la ligne proposée par G. Kelling, « re-police les rues de nos villes ». Mais si la théorie des carreaux cassés appelle bien à ce que la police réinvestisse les rues, et fasse sentir sa rigueur sur la population des « indésirables » afin de transformer le contexte, de le rendre 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 du modèle Bratton qu'à cet égard il raisonne 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

⁴ New York Police Department.

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 (« pisser dans la rue vous vaut la prison » (Massing 1998)) et donc des dépenses de prison. Bratton (1997) balaie d'un revers de main ces accusations sur l'agressivité de sa police. Oui, dit-il, les plaintes contre la police se sont multipliées ; mais qu'est-ce que 9000 plaintes par rapport à 38 000 officiers de police ayant procédé à plus de 300 000 arrestations (1996) ?

Le modèle new-yorkais n'a rien de « communautaire », il ne ménage pas particulièrement, c'est le moins qu'on puisse dire, les communautés minoritaires. En fait, il est possible d'expliquer l'émergence de ce modèle particulier dans cette ville parce que la municipalité peut se faire élire en s'appuyant principalement sur les électeurs blancs. Ce n'est pas un hasard si la police de Los Angeles présente la même dureté envers les minorités : là-bas aussi l'administration de la ville repose sur l'électorat blanc. Prendre en compte la communauté dans la politique de sécurité devient une nécessité lorsque la mairie doit tenir compte des minorités, des noirs et des hispaniques. Comment satisfaire au désir de sécurité sans heurter de front ces populations, les plus exposées ordinairement à la suspicion de la police et donc à ses brutalités ? En prenant en compte les populations en question – au même titre que la blanche – dans la définition des réponses par une police qui doit, certes, être renouvelée, étoffée, mais d'une manière qui n'apparaisse pas unilatéralement au service de la population blanche. Là se trouve le créneau véritable du *community policing* entendu comme restauration de l'ordre *et* de la relation de service de la police à la communauté, de travail pour et avec elle.

Les autres modèles de *community policing* partagent donc bien 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 au crime « soft » et 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 et par une focalisation plus ou moins grande sur la résolution de problèmes et la dissuasion, préférées à une police réactive. Le modèle basique est axé sur des pratiques telles que le retour à la patrouille à pied, l'organisation de réunions avec les

habitants du quartier, la mise en place de groupes de surveillance, l'ouverture de petits commissariats de quartier (Skogan 1994). 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. Selon une image souvent utilisée, la relation de la police à la communauté s'apparente à celle d'un *pacemaker* qui stimule la vigilance lorsqu'elle faiblit et calme l'activité de maintien de l'ordre si elle en vient à dépasser le seuil du souhaitable. Elle s'inscrit donc dans une volonté de régulation d'un maintien de l'ordre qui doit, pour l'essentiel, être réapproprié par la communauté. 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. Comme le soulignent les commentaires plus ou moins sceptiques (Klockars 1998, Brodeur 1990), ou réalistes (Rosenbaum 1998) du *community policing*, 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 réactive 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. Le *crime mapping* en est une application. Il s'agit de l'analyse statistique informatisée de la façon et surtout de l'endroit où les incidents se répètent. La localisation très précise des faits (par un système d'abscisse et d'ordonnée) permet de dégager les « *hot spots* » (points chauds). L'idée selon laquelle il ne suffit pas de s'intéresser aux infractions se prolonge ensuite, dans certains modèles, au niveau des réponses : les réponses strictement policières ne suffisent pas, il est possible également et il faut 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 (Goldstein 1979, 1990). Peu avant l'analyse par Wilson et Kelling de l'influence des *disorders* sur le déclin d'un quartier, Goldstein avait souligné la nécessité pour la police d'élargir son champ de compétences et de diversifier ses méthodes.

Sans doute faut-il prendre en compte la plasticité des analyses et des propositions sur cette question du *community policing*. Il n'y a pas une pure opposition entre un pôle « tolérance zéro », avec une police intensive coupée de la population, et un autre mettant l'accent sur le *problem solving* et la relation forte avec la communauté. Jean-Paul Brodeur (1999) développe une vision du *problem solving policing* qui tient plutôt d'une police d'expertise allant se technicisant toujours plus et se voyant en conséquence confisquée par les policiers. Par cette branche, le *problem solving* s'éloignerait de la population, et rejoindrait le mouvement, parallèle, de développement d'une police qu'il appelle justement *intensive*. Mais ces variations restent secondaires par rapport à une polarisation entre le modèle new-yorkais de « tolérance zéro » et le « Chicago Style ».

Le modèle chicagoeu de *community policing* 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 de Chicago, 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 assez déliquéscent, 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*. Un autre élément important dans le choix de Chicago a consisté dans l'existence, dès les débuts du programme CAPS, d'un programme parallèle

d'évaluation systématique, mené par l'Institute of Public Policy de la Northwestern University, sous la direction de Wesley Skogan⁵.

⁵ Ce qui nous avait attirés au départ comme devant être une source d'informations supplémentaires, fut en outre, grâce à l'accueil de W. Skogan et de son équipe, l'occasion de multiples contacts aussi chaleureux que fructueux. Qu'il en soit remercié.

III. « CHICAGO STYLE » : GENESE ET FONCTIONNEMENT

Quand il s'agit d'analyser la genèse d'une politique publique, on se trouve toujours confronté à deux types de sources et de raisonnements : ceux qui mettent l'accent sur la détermination rationnelle de celle-ci à partir d'un pur souci du bien public, ceux qui soulignent les motivations électoralement conditionnées des politiciens qui les ont impulsées. Avec une particularité qu'il convient de bien garder à l'esprit : ce sont les politiciens qui présentent leur démarche comme si elle ne résultait que du seul souci du bien public, tandis que les observateurs auraient une certaine tendance à interpréter l'action comme résultant de considérations essentiellement politiciennes. En l'occurrence, nous nous sommes trouvés confrontés à deux lectures du *community policing* de Chicago. Celle que livre le Chicago Police Department à ses visiteurs émerveillés, une *success story* dont le centre serait le souci du citoyen, et celle proposée par les sociologues locaux, dont la bienveillance du regard dépend souvent des contrats (formation, évaluation) qu'ils ont obtenus ou perdus dans le cadre de ce programme. Nous présenterons cette genèse en naviguant entre ces deux sources selon les moments où elles paraissent plus éclairantes des faits... qu'éclairées par des préoccupations corporatistes ou électorales.

Il était donc une fois une ville où la criminalité augmentait tandis que la police paraissait de plus en plus inefficace, enlisée dans des tâches bureaucratiques⁶. Les gens s'indignèrent et décidèrent que si la police ne faisait pas son travail, ils allaient eux-mêmes s'en charger, en organisant la surveillance de leurs quartiers, de leurs blocs d'immeuble. Ils organisèrent du *crime watching*, selon une formule qui se répandait d'ailleurs dans toute l'Amérique : chaque habitant prenait un tour de garde dans la surveillance d'un bloc et, en cas d'incident, communiquait par téléphone avec les autres résidents ou la police. On était au début des années quatre-vingt.

⁶ Pour une description apocalyptique de l'état du CPD à l'époque, voir Skogan, Hartnett 1997, p. 26.

Cette pratique du *crime watching* fut soutenue durant les années qui suivirent par une série d'agences locales de développement communautaire, elles-mêmes en appui sur des agences fédérales désireuses d'impulser la formule du *community policing*. La plus importante de ces agences locales, coalition d'organisations de prévention de la délinquance fondée en 1981, s'appelait la Chicago Alliance for Neighborhood Safety (CANS). Le principal problème qui apparaît alors est celui de la réticence des policiers à collaborer avec ces groupes d'habitants. Ceux-ci assaillent le standard des urgences, le 911, afin d'obliger la police à les prendre en compte. Mais en vain. Avec l'aide d'une longue liste de fondations, les militants de CANS avaient examiné les services de police ; ils avaient visité d'autres villes pour observer les efforts naissants de police « communautaire » ; pour finir par publier un rapport recommandant le développement d'une stratégie de *community policing* pour Chicago (Friedman, Matteo 1988). Selon une formule très rodée, les communautés de quartier organisent des conférences de presse sur le sujet. Au début de 1992, alors qu'un audit approfondi du Chicago Public Department, réalisé par un consultant international, se contente de préconiser une modification du travail de patrouille, le maire décide 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. Une telle option était rendue possible par la force de la tradition communautaire locale. On se trouve dans une cité qui a donné son nom à l'une des plus célèbres écoles sociologiques, qui comprenait la ville comme une communauté de communautés, dans une ville également qui fut le principal terrain d'aventures du fondateur de la méthode du *community organizing*, Saul Alinsky. C'est cette force du pouvoir communautaire qui a permis que le *community policing* s'instaure à Chicago sur la base d'un équilibre entre la population et la police. Chicago est « un des rares endroits aux Etats-Unis où le dialogue se soit instauré d'égal à égal entre police et communautés... du moins au début ». Dans la plupart des autres villes, c'est la police qui a défini, seule, les termes du dialogue⁷.

La décision d'innover profite ainsi de l'opportunité offerte par la richesse de la tradition d'organisation communautaire à Chicago... dans la mesure où elle profite à l'intérêt bien compris de l'équipe municipale. Car cette décision peut se comprendre

⁷ Entretien. ABCD Institute, Northwestern University, décembre 1999.

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 au plan de la prévention sociale. La ville-centre, comme c'est le cas pour toutes les grandes agglomérations, doit concilier le coût de ses fonctions de centralité avec celui de la prise en charge des populations pauvres, et choisit plus souvent de sacrifier la seconde de ses obligations à la première pour garder son attractivité. Par contre, intervenir au niveau de la police relève du possible, sinon du nécessaire. Le département de police est sous l'autorité du maire. Celui-ci contrôle son superintendant de police, et a le pouvoir de recruter les têtes du département. 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 (Skogan, Hartnett 1997).

Reste à définir quelle était l'amélioration la plus pertinente. *Getting tough on crime*, « taper plus fort » ? La formule n'est pas évidente, car l'ampleur des problèmes paraît telle que la seule multiplication des effectifs ne peut produire un changement conséquent, sans compter que les décisions des tribunaux échappent à l'influence du maire. C'est tout le département de police qui se trouve en cause, pas seulement ses effectifs. Il est jugé « indolent, pauvrement dirigé, sans véritable politique ». De toute façon, le maire n'a pas les moyens d'augmenter les effectifs en question sans en répercuter le coût sur les impôts et courir le risque de voir les gens « voter avec leurs pieds ». Mais surtout, 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, d'autant plus que le nombre de ces derniers s'élève très rapidement. 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 répondre 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. Autant les politiques de répression intensive sont vécues comme destinées à complaire à l'électorat blanc et traitent les membres des minorités comme ceux par lesquels l'insécurité arrive, autant le *community policing* place tous les habitants sur le même plan, les invitant également à manifester leurs inquiétudes et à participer à la résolution des problèmes.

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 de la ville, choisis de manière à viser des quartiers diversifiés quant à leur population. Il sera ensuite étendu à l'ensemble de la ville à la fin de l'année 1994. Outre le fait de pouvoir prendre appui sur un mouvement communautaire ancien et vivace, sa particularité tient à la forte implication de la ville. Cette implication dépasse largement le degré habituel d'interdépendance que l'on trouve dans les villes américaines entre les autorités municipales et la police. Il ne s'agit pas simplement pour le maire, comme à New York, de donner à la police plus de moyens financiers et un nouveau manager. Il y va d'une implication forte de la municipalité dans l'ensemble de la réorganisation à chacune de ses étapes. Tout se passe comme si le maire était devenu... le chef de la police. C'est lui qui se trouve évoqué à tout bout de champ par les interlocuteurs que l'on a rencontrés. Ici, il n'y a guère de chances qu'éclate une rivalité entre le chef de la police et le maire, comme à New York, entre Bratton et Giuliani. Le maire a pris tous les risques à tous les niveaux... et souhaite en conséquence retirer les bénéfices éventuels de l'opération.

Une fois adoptée, cette orientation stratégique donne lieu à la construction d'un nouveau dispositif policier 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, il fallait plus de policiers. L'augmentation des effectifs n'est pas une solution en soi mais le moyen de faciliter

leur redéploiement. En l'occurrence, il s'agit d'affecter la moitié des effectifs de chaque district à une tâche de proximité. Dans chaque district (Chicago en compte 25), se trouve créée une unité de quartier (*Neighborhood Unit*) placée sous les ordres du *commander*, à côté de la police traditionnelle (*patrol*). Cette unité de quartier est composée d'un sergent et d'un certain nombre d'officiers de police qui sont chacun en charge d'un programme spécifique : personnes âgées, jeunesse, développement économique, violences familiales, *court advocacy*. Chaque district est divisé en *beats*. Il y en a 279 au total, correspondant à une moyenne de 9500 habitants. L'objectif est ainsi 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 »⁸. Les policiers de patrouille affectés à un *beat* exercent la totalité de leur activité au niveau du quartier, que ce soit dans le contact avec les habitants ou dans les interventions. Soit ce que les policiers appellent la *beat integrity*. Il n'est pas question que ces fonctionnaires soient détournés de leur terrain d'action même si une intervention réclame, ailleurs dans la ville, un renfort d'effectifs.

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 prendre contact avec les policiers du quartier et leur signaler « les problèmes d'infractions ou de désordres avant qu'ils ne connaissent une escalade, de façon à améliorer la qualité de vie de tous les résidents »⁹ – 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 est divisé en sous-comités (*subcommittees*), qui correspondent globalement aux différents programmes de la *Neighborhood Unit*. Certains sous-comités sont « obligatoires », et on les trouve dans tous les districts, d'autres sont fonction des problèmes locaux spécifiques. Le DAC réunit, en plus de la police et des résidents, des « *bigger people* », tels que des représentants de l'université locale, de l'hôpital, des

⁸ Entretien. CPD. décembre 1999.

commerçants. Ses réunions ont pour objet l'organisation et le financement des actions. Un DAC a un budget de 20 000 \$ par an. Une partie – 5 000 \$ – peut être dépensée sans justificatifs particuliers, l'autre – qui provient d'une compagnie d'assurances, la All State¹⁰ – doit faire l'objet de projets, propositions, soumis à approbation, selon trois critères : projets couvrant l'ensemble du district, concernant la *safety* et s'inscrivant dans la durée.

Instaurées en 1995, les *beat meetings* réunissent les trois acteurs : la police, les habitants, et les services municipaux. Les premières réunions de *beat*, placées sous la direction des fonctionnaires de police, furent rien moins que houleuses. Le mythe américain du policier-veilleur de nuit n'a tout de même pas capacité à empêcher que se développent là-bas, en particulier dans les quartiers difficiles, des relations tendues entre police et population. Pour désamorcer ces tensions, une nouvelle fonction a rapidement émergé, celle de *facilitator*, confiée à des participants « civils », souvent des militants du *community building*. Tantôt ils conduisent eux-mêmes les réunions, tantôt ils servent d'interface entre l'officier de police qui mène le débat et les habitants. Dans certains cas il s'agit de bénévoles, dans d'autres ils sont rémunérés, soit par la ville elle-même, soit par les organisations communautaires.

La réunion de *beat*, en principe mensuelle, se tient souvent dans les locaux d'une église du quartier. Côté police, on y trouve une demi-douzaine d'agents en tenue, sur les 9 policiers affectés au *beat*, et un sergent. Côté population, il y a en moyenne une vingtaine de personnes à en croire les évaluateurs, un peu moins aux dires de ceux qui nous ont accompagnés dans les réunions auxquelles nous avons assisté (et qui rassemblaient respectivement une dizaine et une vingtaine d'habitants). Qui y vient ? Des femmes âgées, des retraités, de jeunes propriétaires, des militants du développement communautaire. Pas de représentants des services municipaux, malgré l'affirmation du CPD selon laquelle cette présence était systématique. Le rapport entre la police et les résidents n'est pas toujours identique. Certains mettent en face à face police et habitants : d'un côté, assis à une longue table, une dizaine de policiers, dont l'un préside la réunion ; de l'autre, dans la salle, une dizaine de résidents et parmi eux le *civilian facilitator*, qui joue le rôle d'interface entre les habitants et la police.

⁹ Cf. dépliant d'information sur le 311 diffusé par la ville de Chicago.

Parfois, les réunions offrent une configuration toute différente. Les policiers viennent moins nombreux, cinq ou six, assis dans la salle où ils ne se distinguent des autres personnes que par leur uniforme. Les habitants, eux, peuvent être plus nombreux. Un « civil » assure la présidence, debout face à l'assemblée. Ce *community organizer* est alors un professionnel du militantisme communautaire, officiant de la sorte pour plusieurs *beats* voire plusieurs districts.

Les réunions se déroulent presque toujours selon un rituel précis. Chacun dit son nom, où il habite, pourquoi il est là. Parfois, le président fait état de chiffres renvoyant aux événements survenus dans le quartier, reprenant les catégories du système ICAM, outil de *crime mapping* mis à la disposition de tous les districts de police. La précision dans la définition des *hot spots* permet aux policiers de parler de façon très concrète de tel débit de boisson, de tel coin de rue particulièrement problématique. Ils peuvent ainsi montrer aux habitants qu'ils s'intéressent de façon très précise à leur quartier, et obtenir en échange, à partir de la confiance ainsi gagnée, des informations complémentaires¹¹. Puis on fait le tour des problèmes qui avaient été évoqués le mois précédent pour voir quelles solutions ont été mises en place, avant de passer aux nouveaux problèmes et d'essayer de construire à propos de chacun d'eux une démarche qui dépasse la seule intervention des forces de police et puisse impliquer la population. Exemple : le 15 décembre 1999, à la réunion du *beat* 2112, les problèmes évoqués furent les suivants : vols de journaux le dimanche dans les boîtes à lettres ; voitures circulant à trop vive allure dans le quartier ; gens qui traînent aux coins de rue ; bâtiment désaffecté où se vend de la drogue, avec, pour terminer, un retraité noir qui se plaindra longuement des mendiants qui lui faisaient peur... Les *beat meetings* sont ainsi un lieu d'échange d'informations. Mais surtout elles constituent le support de la mise en œuvre du *problem solving* : « *A "smarter" approach to policing – one that mobilized residents, police officers, and other city workers around a problem-solving approach that emphasized community safety and stability and responded to the varying needs of the city's diverse neighborhoods* » (Hartnett, Skogan 1999).

¹⁰ Le logo de la All State figure au dos des T-shirts imprimés à la gloire du mouvement communautaire.

¹¹ Entretien, décembre 1999.

Mais en quoi consiste exactement cette technique du *problem solving*? En l'opérationnalisation de l'idée constitutive du *community policing*, selon laquelle c'est en agissant sur le sentiment d'insécurité, sur ce qui le nourrit, que l'on réussit à lutter contre la délinquance. Dans leur ouvrage le plus récent, Skogan et son équipe (1999) expliquent qu'un département de police ne peut prétendre faire du *community policing* si la dimension de *problem solving* n'occupe pas une place centrale dans son programme. Car il ne peut être question pour la police de discuter avec les résidents, de recevoir l'expression de leurs problèmes, pour ensuite en évacuer tous les sujets qui ne leur conviennent pas, dire que telle ou telle préoccupation ne correspond pas à leur savoir-faire et que ce n'est pas de leur responsabilité. A Chicago, le *problem solving* fait partie d'une réorganisation de la police sur le mode du *community policing*. Cela ne signifie pas toutefois que l'idée de *problem solving* ne puisse exister sans la dimension de participation directe des habitants. A New York, l'activité de la police se réfère à cette notion mais d'une manière restrictivement centrée sur la délinquance dans ses définitions classiques, l'intervention est avant tout policière, et les réunions avec les habitants relèvent d'un simple souci de communication. Par contre, pour promouvoir le *problem solving*, la ville et le Département de police de Chicago déploient une intense activité pédagogique. Elle prend la forme de documents divers généreusement distribués à la population, ainsi que de matériel destiné à soutenir les réunions de *beat*. Le site internet du Département de police¹² se trouve particulièrement fourni en informations et incite la population à collaborer. 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 nôtres¹³ ». Les dépliants diffusés par le CPD expliquent les étapes par lesquelles il convient de procéder pour résoudre ces problèmes : identification et établissement de priorités, analyse, élaboration de stratégies, exécution, évaluation¹⁴.

¹² <http://www.ci.chi.il.us/CommunityPolicing/index.html>.

¹³ Cf. document « Guide to problem solving ».

¹⁴ Selon les villes, le processus peut avoir un nombre différent d'étapes. Skogan et son équipe (1999) font état d'un modèle plus général dénommé SARA : S pour *scanning*, A pour *analysis*, R pour *response*, et A pour *assessment*.

L'identification des problèmes résulte d'abord de l'expression des habitants dans les *beat meetings*. Mais la police joue également un rôle en mobilisant ses outils de *crime mapping*. Il est question en outre d'établir un lien entre le système ICAM et les habitants, qui auraient directement accès aux informations qu'il contient, pour en prendre connaissance, voire pour contribuer eux-mêmes à les compléter.

L'analyse consiste à traiter les informations d'une façon qui déborde la simple identification de suspects ou de « *hot spots* », à dépasser les symptômes pour tenter d'identifier les causes. 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 triangle¹⁵. Dans cette perspective, les bases de données relatives à la localisation peuvent être croisées avec des informations relatives aux personnes concernées, à la description des délits, etc., de façon à affiner l'analyse et à dégager la causalité commune à des groupes de faits.

Les stratégies sont construites à partir de cette vision élargie des problèmes et surtout d'une conception partenariale de l'action. « Que peut faire la communauté pour toucher la victime, l'auteur, la localisation ? Que peut faire la police pour toucher la victime, l'auteur, la localisation ? Que peuvent faire les autres agences municipales pour toucher la victime, l'auteur, la localisation ?¹⁶ »

La phase d'exécution est surtout l'occasion, dans les documents, de marteler la nécessaire implication de tous. « *Do it, together we can* ». L'injonction participative se fait très concrète : « Rédigez un PLAN D'ACTION : QUI fera QUOI, et QUAND ? »

L'évaluation, enfin, est une étape essentielle et n'est pas renvoyée à une lointaine et générale 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*.

¹⁵ Cf. dépliant « Community policing tools ».

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 d'un quartier. Un rapport direct est ainsi établi entre la demande des habitants et les services, court-circuitant les procédures hiérarchiques, pour régler des questions telles que l'enlèvement d'épaves, le nettoyage de graffitis¹⁷, la réparation d'éclairages défectueux, etc. Tout se passe un peu comme si les services de la ville passaient sous l'autorité de la police, au détriment d'ailleurs des élus locaux de quartiers, les *aldermen*.

Mais les *beat meetings* se trouvent également être 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. Les habitants organisent par exemple des *stand-ups*, lesquels consistent à faire investir par des groupes d'habitants, de façon régulière, par exemple tous les vendredis soirs, les lieux où stationnent habituellement dealers ou prostituées. Ils s'y installent ostensiblement en chantant en chœur ou en priant. L'été, le *stand-up* peut prendre la forme moins héroïque d'un barbecue organisé au coin de la rue... Un point mis à l'ordre du jour lors d'une réunion de DAC à laquelle nous avons assisté consistait en une proposition de modifier le calendrier de ces *stand-ups* : les faire passer d'un rythme hebdomadaire à un rythme bi-hebdomadaire. La suggestion s'est heurtée à l'opposition quasi générale des représentants des habitants : « Les gens qui y vont sont volontaires, ils le font pour leur quartier... » Une action du même genre – le *positive loitering* – consiste en une déambulation à plusieurs, la nuit, dans le quartier, « pour encourager ainsi les gens à réoccuper la zone, et en faisant signe qu'une limite est apportée aux comportements des indésirables ». L'optique n'est pas de constituer une « patrouille civile » rivale en addition à la patrouille policière, mais de concrétiser une « présence humaine ». 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

¹⁶ Cf. document « Guide to problem solving ».

¹⁷ La ville de Chicago s'est dotée d'un programme spécifique concernant ce problème : le Mayor Daley's « Graffiti Blasters », qui fait l'objet, tout autant que le CAPS, d'un marketing soutenu, en anglais et en espagnol.

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 suivent¹⁸. »

Il y a également des marches anti-drogue. Mais aussi un certain nombre d'actions contre l'implantation de « maisons de rétablissement » (*recovering houses*) (pour anciens détenus ou anciens toxicomanes) établies sans autorisation et considérées comme une source de nuisances pour le quartier. La pratique des *safe nights* participe de ce même état d'esprit. Un district en organisait une, au moment de notre séjour. Il s'agissait d'une sorte de fête, avec repas et jeux, destinée à faire se rencontrer habitants et policiers du quartier¹⁹.

Mais 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*. Dans le programme CAPS, elle s'inscrit au niveau des District Advisory Committees, qui comportent chacun un *court advocacy subcommittee*. L'idée est, en réalité, antérieure à la naissance même du programme CAPS. On la doit au maire de Chicago en personne, ancien procureur, que son expérience dans cette fonction a convaincu de la nécessité « que la communauté ait son mot à dire au tribunal, en raison de l'importance de l'impact qu'ont sur la communauté la délinquance et le désordre » (Chicago Community Policing Evaluation Consortium, 1997). Il s'agit en fait, pour les habitants d'un quartier, d'assister aux audiences judiciaires concernant leur quartier, leur présence exerçant une pression sur le juge ou, du moins, un rappel de ce que sa fonction est « élective » et que les faveurs du peuple s'obtiennent d'autant mieux que l'on tient compte de ce qui lui importe... dans le cadre d'un droit qui, ici, ne descend pas des sommets de l'Etat mais évolue à travers la jurisprudence des états. La démarche commence par une identification, dans le *court advocacy sub-committee*, des problèmes du quartier qui sont susceptibles de donner lieu à une action en justice, afin

¹⁸ Entretien, décembre 1999.

¹⁹ A l'époque où nous nous sommes rendus à Chicago, l'actualité fournissait un autre exemple d'implication des habitants, à un niveau plus général celui-là. La Cour suprême de l'Illinois venait d'annuler le le Safe Neighborhood Act. Cette loi (de l'état d'Illinois) prévoyait l'aggravation d'un certain nombre de peines, et notamment l'aggravation de la qualification pénale du port d'arme illégal. La loi a été annulée au nom d'un principe constitutionnel (de l'état) qui interdit qu'une même loi contienne des dispositions ayant trop peu de rapport les unes avec les autres (principe qui vise à ce que le législateur ne profite pas d'une loi ayant un large support populaire pour y inclure des dispositions impopulaires). « Cette annulation est regrettable pour le *community policing* », observe la chargée de communication du CPD et les gens ont fait pression pour que cette disposition concernant les armes soit reprise dans une autre loi.

d'en « instruire » en quelque sorte le dossier. Expérimentée dans trois ou quatre districts, la démarche a fait l'objet d'une généralisation au moment du déploiement du programme CAPS. Il est apparu alors que ce qui allait sans peine dans les « bons » quartiers se révélait plus difficile à lancer ailleurs. Le maire mit donc en place un « chef de projet », chargé d'élaborer un « modèle opérationnel » susceptible d'être appliqué par tous les districts : répartition des rôles dans le sous-comité, mise au point de formulaires pour la récolte des informations, installation de terminaux informatiques dans les districts pour que citoyens et policiers aient accès à l'information. Pour assurer l'assistance aux audiences, la mairie va jusqu'à affréter spécialement des bus qui emmènent les habitants au tribunal. Elle demande à celui-ci que les affaires importantes d'un quartier soient concentrées sur une même journée, et... fournit même les repas dans un restaurant proche.

Sur quels thèmes se réalisent les mobilisations de type *court advocacy* ? Elles concernent le plus souvent des questions liées de près ou de loin à l'immobilier, au logement. Les membres du sous-comité 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. Cette procédure est successivement civile et pénale. On commence par demander aux propriétaires de remédier à la situation. S'ils ne s'exécutent pas, ils peuvent être poursuivis pénalement. Une importante activité de ce type est observable par exemple à Rogers Park, le district le plus « sage » et le plus blanc. Mais il peut s'agir aussi d'affaires d'homicide, de deal de drogue, de prostitution, de car-jacking, de vols, de cambriolages.

De quelle manière les habitants manifestent-ils leurs préoccupations au tribunal ? Lorsque vient le tour de l'affaire qui les concerne, ils se lèvent, arborant le T-shirt imprimé au logo de CAPS et de la *neighborhood safety*. Le résultat de cette présence des habitants peut consister en un alourdissement des peines (amendes maximum ; dans une affaire la transformation d'une probation en 14 ans de prison...) mais aussi en la recherche par le juge de sanctions plus imaginatives dans le domaine de la réparation. Un autre effet possible est que l'avocat de l'auteur plaide coupable au lieu de plaider innocent, ce qui a pour conséquence d'une part un raccourcissement de la procédure et d'autre part que le procureur (élu lui aussi) gagne son procès. Les

habitants obtiennent ainsi la fermeture de débits de boisson, la démolition ou la réaffectation d'immeubles, l'expulsion de délinquants réitérants.

Outre cette pression sur les magistrats, le Court Advocacy Subcommittee développe également des activités pédagogiques : organisation d'un procès fictif pour montrer à la communauté comment se déroulent les procédures judiciaires, visite de la prison... Il arrive également que ses membres rédigent des lettres de réclamation contre des juges dont le sous-comité considère qu'ils ont rendu des décisions qui n'allaient pas dans le sens de l'intérêt de la communauté.

Sous une apparence quelque peu folklorique, le *court advocacy* paraît bien constituer une invention importante, sans doute la plus considérable du *community policing* de Chicago. C'est elle qui procure un véritable sentiment d'efficacité aux habitants venant aux *beat meetings*. Les gens peuvent ainsi « nettoyer » leurs quartiers, en faire fuir les indésirables, particulièrement les dealers. Sans compter des bénéfices secondaires comme le soutien accordé aux victimes par le groupe ou la levée des peurs de représailles. Quoique celle-ci doive être relative, car il apparaît que les techniciens du *court advocacy* envisagent de faire venir les habitants d'un quartier aux audiences concernant un territoire voisin plutôt que le leur...

Mais le grand bénéfice du *court advocacy* 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. Bref, d'utiliser le fait que si la police dépend du maire qui est élu, la justice, elle, est directement élue. 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 que se pose la police, la mairie donc, et qu'elle adresse à une équipe d'évaluateurs qu'anime Wesley Skogan. Il y a aussi les questions sociologiques qu'elle ne se pose pas mais que l'on peut se poser et... adresser aux mêmes évaluateurs.

Depuis le tout début du programme, l'évaluation (Skogan *et al.* 1999) montre que la police, tout comme les autres services concernés, mais aussi la population, les différentes communautés, 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, bien sûr, à tous les niveaux de la hiérarchie. Chez les policiers de base, la méfiance domine. Elle est globale par rapport aux civils : soit parce qu'« ils ne peuvent pas comprendre », ou qu'ils menacent d'utiliser la police à des fins personnelles. Elle n'est guère moindre envers ceux qui définissent les politiques : leur logique politicienne ne présente aucune garantie de stabilité. Quant à leurs supérieurs, ils n'ont plus le contact avec le terrain. Tout cela sans compter la traditionnelle réticence des policiers à accomplir un travail de proximité ce qui leur paraît relever du travail social. Voilà pour le policier de base. Les sergents, eux, redoutent de devoir mettre en œuvre de nouvelles compétences : c'est qu'il ne s'agit plus de veiller à l'application du règlement, mais de superviser une activité – le *problem solving* – qu'eux-mêmes n'ont ni apprise, ni pratiquée. Au-dessus d'eux encore, on trouve un niveau hiérarchique que le nouveau modèle menace purement et simplement de disparition, en raison du glissement des responsabilités vers le bas. Au sommet de la hiérarchie policière, enfin, on trouve la peur d'une perte de pouvoir, l'inquiétude par rapport aux risques d'abus et de corruption qui menacent

si l'on abandonne le modèle de la police professionnelle dont il ne faut tout de même pas oublier qu'il a pris consistance contre ces dangers caractéristiques d'une police trop intimement liée dans sa pratique aux politiciens et mairies. Sans compter celui de licenciement en raison de leur rigidité...

Toutes ces réticences sont soulignées par les évaluateurs pour expliquer que la mise en œuvre du programme ne produise pas des résultats à la hauteur des espérances placées au départ dans la formule. Le département de police lui-même reconnaît cette déception relative²⁰. En théorie, tous les policiers sont supposés travailler sur le mode du *community policing / problem solving*. En pratique, seuls les policiers en tenue s'y adonnent. Officiellement, tous ont une formation. En pratique, seuls en ont reçu une ceux qui sont *on the beat*. Les policiers qui traitent les appels d'urgence (911) et couvrent l'ensemble du district s'engagent moins dans le programme CAPS. Aussi, le CPD s'emploie-t-il aujourd'hui à impliquer plus de policiers (en fait, à accomplir l'idée initiale, d'impliquer tout le monde). « La formation a d'abord concerné les policiers de base. Puis, on s'est rendu compte qu'il était difficile de changer une telle institution sans entraîner tout le monde ». Le policier qui dirige le CAPS Management Team dispose à présent du grade de lieutenant (le plus élevé parmi les policiers non nommés par le maire), de façon à démontrer l'importance attachée à ce programme. Tout cela concerne la division Patrol, soit 6 500 policiers. Reste donc à former 7 000 policiers, ceux des autres divisions, spécialisés, qui relèvent de l'unité d'investigation. Car un *gap* est apparu et s'est creusé entre les uns et les autres au point de poser problème lorsque l'unité d'investigation prend le relais des policiers de quartier dans certaines enquêtes.

L'accent mis tant par les évaluateurs que par les responsables de la police sur la nécessité d'une formation spécifique du personnel, à tous les échelons, s'explique par la brutalité (!) du changement qui lui est imposé dans ses relations avec la population. Tous notent la difficulté éprouvée par les policiers à se trouver dans une situation où les « civils » les rendent *accountable* (responsables, comptables de leurs actes, de leurs résultats) : « Ils n'ont pas l'habitude de travailler de cette façon. ». Selon le

²⁰ Entretien CPD, décembre 1999.

département de police²¹, 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, mais il y a un changement dans le mode d'approche, qui est moins réactif. Pour le *commander* de l'un des districts que nous avons rencontré, le « plus » qu'apporte le programme CAPS apparaît surtout dans la relation entre la police et la communauté, dans une meilleure perception de la police par les gens. « A présent, les gens connaissent le commandant de district. Ce n'était pas le cas auparavant. »

Amélioration du contact, de l'image... plus que des résultats tangibles en matière de lutte contre les gangs et la drogue. Faut-il en conclure que l'alternative pourrait se résumer à une opération de marketing ? Celle-ci existe indéniablement. La visite organisée dont nous ont aimablement gratifiés les services de communication du Chicago Police Department démontre un art consommé de la communication séductrice : succession rapide de présentateurs bien rodés, prise en main par une sémillante et polonaise créature policière, promenade en voiture de police avec un agent végétarien dans les quartiers dégradés où s'épanouit son amour sincère des déshérités, distribution de gadgets divers... Ce genre de parade pourrait faire pencher le visiteur du côté des policiers qui prétendent que toute l'entreprise se réduit à du « *windows dressing* », à un « effet vitrine ». La revalorisation de l'image de la police constituerait non seulement le seul résultat, mais aussi l'objectif unique de la démarche.

Cette amélioration des relations entre police et communauté, ce bénéfice d'image, 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 nouvelle et plus bienveillante de chacun des partenaires envers l'autre. Un *commander* évoque devant nous le changement d'attitude envers la prostitution que les habitants réussissent à provoquer chez les policiers. « Les prostituées étaient restées sur le quartier malgré les changements de l'environnement mais les gens n'en voulaient pas. » Le fait de le faire

²¹ Entretien CPD, décembre 1999.

savoir lors des réunions de *beat*, de pousser la police à faire quelque chose, a conduit celle-ci à avoir de nouvelles idées, telles l'utilisation de lois anciennes pour mettre en œuvre des procédures de *court advocacy*. « Sensibiliser le juge, travailler avec le procureur... *The driving force was the community*²². » Est-ce que cette stimulation de la police par la communauté va au-delà du “relookage” des quartiers ? Le même *commander* répond que, les réunions attirant l'attention de la police sur tel ou tel problème, cela force à trouver des solutions plus vite. D'une manière générale, les représentants du CPD estiment que « la communauté supplée au fait que la police ne peut pas être là vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Dès que la police n'est plus là, les rassemblements, trafics et autres petits faits délictueux reprennent de plus belle. La communauté a donc pour fonction de « tenir » ce que la police enclenche ».

Cette « alliance » de la police et de la population explique peut-être que beaucoup des autres institutions conviées 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 sur tel ou tel service qui n'est pas ou pas suffisamment rendu. Pour toutes ces institutions, la police représente un partenaire problématique, aux demandes imprévisibles, qui gère un autre type d'agenda. Certaines difficultés proviennent de la diversité des ressorts de compétence (état, comté, *city departments*) disposant chacun de leur propre *constituancy* (corps électoral) auquel ils doivent rendre des comptes qui ne correspondent pas toujours aux préoccupations exprimées dans un quartier. Les circonscriptions électorales (*wards*) ne recoupent pas celles de la police. L' élu de circonscription (*alderman*) est responsable de l'organisation des services publics. Le *community policing* provoque quelques résistances, dans la mesure où il entraîne le transfert à la police du pouvoir de renvoi sur les services publics, les *aldermen* voyant, au passage, leur position de recours écornée. Skogan tempère toutefois cette inquiétude en faisant valoir le fait que « le programme CAPS est très populaire et le maire très puissant »²³. Une autre difficulté découle de l'importance des questions légales et bureaucratiques : quand les problèmes se concentrent autour de bâtiments détériorés ou abandonnés, se pose la question du droit des propriétaires. Ce sont les tribunaux civils qui sont compétents. Mais ceux-ci sont moins familiers à la police que les juridictions pénales. Ces

²² Entretien, décembre 1999.

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. »

Aux résistances qui émanent de la police et des services urbains, judiciaires, scolaires... s'ajoutent celles provenant de la communauté. Dans les quartiers dégradés, les policiers sont perçus comme arrogants et brutaux. Bien que la formule du *community policing* ait été conçue pour contourner la crainte des brutalités policières par les minorités ethniques, les gens craignent que la pratique ne débouche sur du harcèlement. Les groupes organisés de ces quartiers ont plus tendance à interpeller la police qu'à s'identifier à elle. Ils ne sont guère préparés à entendre un message de ce type, doutant que quoi que ce soit puisse changer dans leur condition par en haut. Dans ces quartiers difficiles, la suspicion réciproque et la peur des représailles sont plus répandues que la solidarité. Or, cela gêne la faculté d'organisation d'actions communes. Les tensions entre communautés obligent la police à se garder d'avoir l'air de « traiter » plus avec les unes qu'avec les autres. Bref, pour que la population joue un rôle significatif dans le *problem solving*, il faut qu'elle y soit *formée*. Il ne suffit pas de demander aux gens d'identifier les problèmes, encore faut-il qu'ils apprennent à le faire dans des termes qui ne soient pas ceux de la police traditionnelle, c'est-à-dire en demandant plus de patrouilles et plus d'arrestations. Mais 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.

D'une manière générale, la participation des habitants est assez faible : 22 personnes en moyenne par réunion de *beat*. Quels sont les facteurs qui portent à participer ? Les conditions climatiques mises à part, la fréquentation des *beat meetings* paraît proportionnelle au taux de délinquance, de vandalisme, mais inversement proportionnelle au degré d'éducation... et augmente avec le niveau de pauvreté. Avec

²³ Entretien, décembre 1999.

ce genre d'assertions, nos évaluateurs ne rendent pas aisée la compréhension de ce qui se passe sur les différents quartiers, en matière d'assistance aux *beat meetings* tout au moins ! Qu'en déduire, sinon que les réunions ont plus de succès dans les quartiers pauvres que dans les quartiers riches... Un facteur joue toutefois un rôle régulier : l'existence d'organisations communautaires. Quand il y a du *block watching* ou d'autres groupes, il y a plus de *problem solving*, plus de demande de comptes à la police (Chicago Policing Evaluation Consortium 1999). Ce que confirme la police : « Le plus difficile, c'est de faire que les gens se concentrent sur le problème et aillent vers la solution. C'est lent et long. Les gens ont toujours tendance à demander de l'arrestation²⁴. » Pour cette raison même, une opération de remobilisation des communautés vient de commencer dans une série de quartiers particulièrement mal équipés en ce domaine. Le CAPS Implementation Office a été créé pour mettre tout cela en musique. Il est dirigé par un *project manager*, assisté de 5 *areas coordinators*, chaque zone (*area*) comprenant 5 districts. Le coordinateur rend directement compte au *commander* du district et doit veiller à ce que les différents *community organizers* assistent aux réunions.

Autre facteur de variation dans la mobilisation communautaire : les différences de comportement selon les ethnies. La participation aux *beat meetings* est sensiblement plus importante dans les quartiers noirs, où le programme rencontre un plus vif succès – il arrive, d'ailleurs, que 80 à 90 % des policiers soient eux-mêmes noirs. La situation s'avère totalement différente dans les quartiers à majorité hispanique. Les habitants, ici, ont un problème de langue et s'interrogent : « Pourquoi aller à une réunion à laquelle on ne comprendra rien ? »

Au-delà ou à côté de ces questions sur l'efficacité fonctionnelle du dispositif, nous avons posé un certain nombre de questions « sociologiques » relativement à 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. Dans cette perspective, nous avons mené des entretiens, à Chicago, non seulement auprès de policiers et de spécialistes de la police,

²⁴ Entretien CPD, décembre 1999.

mais également auprès de divers acteurs impliqués dans le mouvement communautaire.

La question de l'effet du *community policing* sur la polarisation urbaine correspond tellement bien à l'enjeu de la démarche que l'on n'a pas besoin de poser la question aux présentateurs du programme CAPS. Ils avancent la réponse en fin de discours. La preuve que ce programme est bon, c'est qu'il stoppe l'évasion des classes moyennes, le *flight* 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 dans 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 amène 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* ? En fait, il semble d'après les évaluations 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 ex-détenus, des établissements pour 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 (Englewood tout particulièrement) ? 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* – pas du tout même en des cas précis. 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 (un contrat de 2 millions de dollars) 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 ?...

BIBLIOGRAPHIE

BRATTON, W. J., Crime is down in New York City : Blame the Police, in DENNIS, N., (ed.), *Zero Tolerance. Policing a free society*, London, IEA Health and Welfare Unit, 1997.

BRATTON, W. J., KNOBLER, P., *Turnaround : How America's Top Cop reversed the Crime Epidemic*, Random House, 1998.

BRODEUR, J.-P., Police et sécurité en Amérique du Nord : bilan des recherches récentes, *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, janvier 1990, pp. 203-240.

BRODEUR, J.-P., La police en Amérique du Nord : des modèles aux effets de mode ? *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, 1997, n° 28, pp. 171-184.

BRODEUR, J.-P., Les relations entre citoyens et police publique en Amérique du Nord, intervention au colloque du 10^e anniversaire de l'IHESI, Paris, 22 octobre 1999.

CEDRAS, J., *La justice pénale aux Etats-Unis*, Paris / Aix-en-Provence, Economica / Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1990.

CHICAGO COMMUNITY POLICING EVALUATION CONSORTIUM, *Community Policing in Chicago, Year Four: an Interim Report*, Illinois Criminal Justice Information Authority, November 1997.

CHICAGO COMMUNITY POLICING EVALUATION CONSORTIUM, *Community Policing in Chicago, Years Five and Six: an Interim Report*, Illinois Criminal Justice Information Authority, May 1999.

CRANK, J.-P., Watchman and community : myth and institutionnalization in policing, *Law and Society Review*, vol. 28, n°2, 1994, pp. 325-351.

COMMISSION DES MAIRES SUR LA SECURITE, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Paris, La Documentation française, 1982.

DONZELOT, J., WYVEKENS, A., Magistrature sociale et souci du territoire : les groupes locaux de traitement de la délinquance, in *Les partages de la sécurité*, *Cahiers de la sécurité intérieure*, 3^e trimestre 1998, n° 33, pp. 149-174.

DONZELOT, J., WYVEKENS, A., « Souci du territoire » et production collective de la sécurité urbaine, CEPS / IHESI, rapport intermédiaire, octobre 1999.

GAINES, L., KAPPELER, V., VAUGHN, J., *Policing in America*, Cincinnati, Anderson Publishing, 1994.

- FRIEDMAN, W., MATTEO, K., *Police Service in Chicago : 911, Dispatch Police and Neighborhood-Oriented Alternatives*, CANS, 1988.
- GLEIZAL, J.-J., GATTI-DOMENACH, J., JOURNES, C., *La police : le cas des démocraties occidentales*, Paris, PUF, Thémis, 1993.
- GOLDSTEIN, H., Improving policing : a problem-oriented approach, *Crime and Delinquency*, 1979, pp. 236-258. Traduction française : Améliorer les politiques de sécurité. Une approche par les problèmes, *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, 1998, n° 31, pp. 259-285 (avec une introduction de J.-P. BRODEUR).
- GOLDSTEIN, H., *Problem-oriented Policing*, McGraw-Hill, 1990.
- HARTNETT, S. M., SKOGAN, W. G., Community Policing : Chicago's Experience, *National Institute of Justice Journal*, avril 1999.
- KELLING, G., PATE, T., DIECKMAN, D., BROWN, C., *The Kansas City Preventive Patrol Experiment : A Technical Report*, Washington, Police Foundation, 1974.
- KLOCKARS, C. B., The rhetoric of community policing, in GREENE, J.R., MASTROFSKI, S.D. (Eds), *Community policing : Rhetoric or Reality*, New York, Praeger, 1988, pp. 239-258.
- KUHN, A., Evolution de la population carcérale : Etats-Unis ou Finlande. Le choix est entre nos mains !, *Revue internationale de criminologie et de police technique*, 1997, n° 4, pp. 400-419.
- MASSING, M., The Blue Revolution, *The New York Review of Books*, 19 nov. 1998 (compte rendu du livre de W. BRATTON et P. KNOBLER).
- MEAD, L., *The new politics of poverty*, Basic Books, 1992.
- MONJARDET, D., présentation de l'article de Wilson et Kelling, *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, 1994.
- MONKKONEN, E., History of Urban Police, in TONRY, M., MORRIS, N. (eds.), *Modern policing*, Chicago, Chicago University Press, 1992, pp. 547-580. (Série *Crime et Justice*, vol. 15).
- MONKKONEN, E., La police aux Etats-Unis depuis la seconde guerre mondiale : des milliers de services de police, des centaines de variations sur un même thème, in BERLIERE, J.-M. (éd.), *Pouvoirs et polices au XX^e siècle : Europe, Etats-Unis, Japon*, Bruxelles, Complexe, 1997, pp. 285-305.
- ROBERG, R.R., KUYKENDALL, J., *Police and society*, Wadsworth, 1993.
- ROCHE, S., La « tolérance zéro » est-elle applicable en France ?, *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, n° 34, *Risque et information*, 4^e trim. 1998, pp.203-232.

ROSENBAUM, D. P., The changing role of the police. Assessing the current transition to community policing, in BRODEUR, J.-P. (ed.), *How to recognize good policing. Problems and issues*, Thousand Oaks, Sage, 1998, pp. 3-29.

SKOGAN, W. G., *Disorder and Decline. Crime and the spiral of decay in American Neighborhoods*, New York, The Free Press, 1990.

SKOGAN, W. G., The Impact of Community Policing on Neighborhood Residents, in D. P. ROSENBAUM, (ed.), *The Challenge of Community Policing. Testing the promises*, Thousand Oaks, CA, Sage, 1994, pp. 167-181.

SKOGAN, W. G., La police communautaire aux Etats-Unis, *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, 1993, pp. 121-149.

SKOGAN, W. G., HARTNETT, S. M., *Community Policing, Chicago Style*, New York, Oxford University Press, 1997.

SKOGAN, W. G., HARTNETT, S. M., DUBOIS, J., COMEY, J. T., KAISER, M., LOVIG, J. H., *On the beat. Police and community problem solving*, Westview Press, 1999.

WACQUANT, L., *Les prisons de la misère*, Paris, Raisons d'agir, 1999.

WEINBERGER, B., REINKE, H., A diminishing function ? A comparative historical account of policing in the city, in *Policing and Society*, London, Harwood Academic Publishers, 1990, vol. 1, n° 3, pp. 213-223.

WILSON, J. Q., *Thinking about crime*, New York, Vintage Books, 1975 ; revised edition, 1983, p. 9.

WILSON, J. Q., KELLING, G. L., Broken Windows, *The Atlantic Monthly*, March 1982, pp. 68-71. Traduction française dans *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, 1984, pp. , avec une présentation de D. MONJARDET.

WILSON, J. Q., Crime and public policy, in J. Q. WILSON, J. PETERSILIA (eds), *Crime*, San Francisco, ICS Press, 1995, pp. 489-507.

WYVEKENS, A., Justice de proximité et proximité de la justice. Les maisons de justice et du droit, *Droit et Société*, 1996, n° 33, pp. 363-388.

WYVEKENS, A., Les maisons de justice : sous la médiation. quelle troisième voie ? in CARIO, R. (éd.) *La médiation pénale. Entre répression et réparation*, Paris, L'Harmattan, collection Logiques juridiques, 1997, pp. 61-81.