



**HAL**  
open science

# Community policing et restauration du lien social. Politiques locales de sécurité aux Etats-Unis et en France

Jacques Donzelot, Anne Wyvekens

► **To cite this version:**

Jacques Donzelot, Anne Wyvekens. Community policing et restauration du lien social. Politiques locales de sécurité aux Etats-Unis et en France. Les cahiers de la Sécurité Intérieure, 2002, 50, pp.43-71. halshs-02270520

**HAL Id: halshs-02270520**

**<https://shs.hal.science/halshs-02270520>**

Submitted on 25 Aug 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## COMMUNITY POLICING et RESTAURATION DU LIEN SOCIAL

Politiques locales de sécurité aux Etats-Unis et en France

*Jacques Donzelot, Anne Wyvekens*

L'histoire française des « politiques locales de sécurité » fête ses vingt ans. Initiées à partir travaux de la commission des maires, elles ont vécu leurs premières années sous les auspices de la *prévention* de la délinquance. Le mot *sécurité* a fait, sinon son apparition, du moins une entrée en force en 1997, avec la création des contrats locaux de sécurité. A la même époque, une formule commençait à connaître un franc succès, celle de la « tolérance zéro », importée des Etats-Unis où elle était – disait-on – associée à la version américaine de l'approche locale de la sécurité, le *community policing*. De là à ce que le débat français soit envahi par la menace d'une évolution des politiques françaises – de sécurité – dans le sens d'une « dérive à l'américaine », il n'y avait qu'un pas, qui fut allègrement franchi par des protagonistes exaspérés, à droite, par l'infinie tolérance de la prévention sociale et déstabilisés, à gauche, par la crainte que le tout pénal ne vienne remplacer un travail social en plein désarroi.

Sommes-nous réellement menacés d'un tel sinistre destin ? La « coproduction de la sécurité » instituée en 1997, la police de proximité qui a suivi, évoquent le *community policing* américain. On y trouve la même idée que la sécurité ne peut pas rester la seule affaire de la police, la même idée de rapprochement entre la police et la population. Jusqu'à quel point est-il alors légitime de considérer que les politiques locales de sécurité des deux pays évoluent dans la même direction ? Pour répondre à cette question, nous avons entrepris d'examiner ces politiques au double point de vue de la nature des rapports qu'elles établissent entre la police et les habitants et du style d'action qu'elles cherchent chacune à produire, en comparant le programme de *community policing* élaboré dans la ville de Chicago et la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité dans le département de la Seine-Saint-Denis. Pour présenter les résultats de cette enquête, nous portons d'abord le regard sur le terrain américain. Puis nous faisons retour sur la France pour rechercher ce que l'on peut mettre en regard des termes et pratiques américains. Nous montrerons ainsi que, si le *community policing* ne correspond en rien à la caricature qu'en font ses détracteurs français (I) le modèle français ne tend guère, pour sa part, à s'aligner sur le modèle américain (II).

### **I – Le *community policing***

Depuis une vingtaine d'années, la police américaine est à l'heure du *community policing*. Tout en encourageant vivement ce nouveau « modèle » de police, l'Etat fédéral n'en donne pas de définition et laisse à chaque département de police une grande latitude pour définir son programme. Un texte,

toutefois, sert de référence commune à tous : l'article intitulé « Broken Windows », paru en 1982<sup>1</sup>. On le relira ici très rapidement, à la fois pour montrer les simplifications coupables dont il fait l'objet chez nous et pour indiquer comment il pose les bases d'un modèle de police dont le programme de Chicago constitue une application particulièrement fidèle. La théorie des carreaux cassés n'est *pas* une version moderne et américaine du vieil adage français « Qui vole un œuf, vole un bœuf ». Elle n'est par conséquent *pas* la justification d'une politique de tolérance zéro qui châtierait sans états d'âme la moindre incartade. Cette théorie contient deux enseignements majeurs. Le premier consiste en un déplacement du regard sur les situations, soulignant l'importance de l'attention à apporter au sentiment d'insécurité, à la fois comme un phénomène en soi *et* comme une cause de délinquance. Le carreau cassé non réparé est le signe que les habitants d'un quartier l'abandonnent (par défaut d'entretien ou, quand ils le peuvent, en démenageant), le laissant ainsi dépourvu de contrôle et à la merci de la délinquance lourde. « Qu'une seule vitre brisée le reste et c'est un signal qu'en casser d'autres sera sans conséquence. » Il faut donc s'occuper des « petites choses ». Le second enseignement est la conséquence qu'il convient de tirer du premier sur le plan des politiques, et plus précisément quelle relation établir entre la police et la population d'un quartier : « L'essence même du rôle de la police dans le maintien de l'ordre réside dans le renforcement des mécanismes d'autocontrôle de la collectivité ».

Le succès de l'article tient à deux facteurs. D'abord, il constitue une révolution copernicienne dans le domaine de la compréhension des relations entre le sentiment d'insécurité et la délinquance. Voilà une analyse qui inverse l'ordre d'apparition des deux phénomènes. Ce n'est plus la délinquance qui est première mais le sentiment d'insécurité, la place qu'on lui laisse occuper en négligeant les petits faits objectifs qui l'alimentent. Le second facteur est le « contexte » dans lequel l'article fut publié. La délinquance dans les villes américaines explose, le sentiment d'insécurité est à son comble, et la police en pleine crise, interpellée pour l'inefficacité de ses interventions.

Le programme mis en place, depuis le début des années quatre-vingt-dix, par la ville de Chicago<sup>2</sup> illustre de manière exemplaire le double infléchissement de l'activité policière qu'appelle la théorie des carreaux cassés : 1) L'établissement d'une relation forte entre la police et les habitants pour répondre à la dégradation de l'espace et à l'abandon des contrôles. C'est le rôle des *beat meetings*. 2) L'inflexion des tâches et du travail de la police vers une identification et une résolution des problèmes avec les habitants. C'est la pratique du *problem solving*.

### 1 – Beat meetings

Le *community policing* « *Chicago style* » consiste, d'abord, en une réorganisation du territoire d'action de la police par un découpage de ses districts en secteurs aussi petits que possible, de manière

---

<sup>1</sup> J. Q. Wilson and G. L. Kelling, Broken Windows, *The Atlantic Monthly*, March 1982, pp. 68-71. Trad. française dans *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, 1994, avec une présentation de D. Monjardet.

<sup>2</sup> CAPS (Chicago Alternative Policing Strategy).

à ce que les policiers qui y sont affectés – de façon stable – puissent identifier les enjeux locaux de la façon la plus fine. Les 25 districts de la ville ont ainsi été subdivisés en 279 *beats*. Soit des portions de territoire qui comptent chacune en moyenne 9000 habitants. Mais le plus important est l'établissement de rencontres régulières entre la police et la population, en particulier au niveau des *beats*.

Ces *beat meetings* se tiennent, une fois par mois, parfois dans les locaux de police, le plus souvent dans une église, une école, une bibliothèque publique, un hôpital, un immeuble de logement social, façon de souligner leur inscription au cœur de la communauté. La régularité est de rigueur. Y viennent tous les policiers de patrouille affectés au secteur, et les habitants du quartier, une vingtaine en moyenne. Habitants et policiers se saluent, parfois s'appellent par leur prénom comme de vieilles connaissances. Si l'accueil a un caractère convivial, cette ambiance décontractée n'a pas toujours été de mise. Les premières réunions de *beat*, placées sous la direction exclusive des fonctionnaires de police, avaient en effet été rien moins que houleuses. 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.

D'un quartier à l'autre, le rituel est à peu de chose près identique. Les policiers se présentent en rappelant leurs fonctions. Les habitants font de même, indiquent leur nom ainsi que le lieu où ils habitent. Vient ensuite une série d'informations fournies par le *facilitator* ou par les policiers qui donnent, par exemple, des indications sur la prévention des vols à main armée, sur le fonctionnement du numéro d'appel d'urgence, ou présentent une association s'occupant de sans-abri. Après l'annonce des diverses manifestations CAPS (séminaire sur le vol de voitures, atelier sur les violences familiales, ou les mauvais traitements à animaux...), un policier passe à la lecture commentée des rapports ICAM (Information Collection for Automated Mapping), dont il a préalablement donné copie aux participants. Il reprend les dix infractions les plus fréquentes dans le quartier, indiquant leur évolution depuis le mois précédent, et éclaircissant la signification des chiffres.

Après ces « hors d'œuvre » on passe aux choses sérieuses : *old* et *new business*. Le *old business* désigne les problèmes soulevés par les habitants le mois précédent. La police rend compte des dispositions qui ont été prises, par elle ou par d'autres instances, et les résidents sont interrogés sur la persistance du problème ou sa disparition. Exemples. A propos d'un problème de circulation – des voitures roulant à des vitesses excessives sur une portion de rue –, la police a dressé des procès-verbaux et l'habitant qui avait soulevé le problème confirme que la situation s'est améliorée. Une fuite d'eau ayant été signalée dans une borne à incendie, le sergent a demandé que la borne soit réparée. Elle fuit encore un peu, mais devrait être en état pour la prochaine réunion. S'agissant de désordres autour d'une aire de jeux, la police n'a pas enregistré de nouvelles plaintes. On apprend au passage que les services de la ville ont – à la demande de la police – réparé la clôture et taillé la végétation pour que soit facilitée la surveillance des lieux. Ou encore, des dealers squattaient un immeuble : ils ont été arrêtés grâce aux preuves photographiques de leur activité fournies par les résidents. Vient

ensuite le tour du *new business*. Les habitants sont invités à signaler les nouveaux problèmes qui perturbent la vie du quartier. L'un évoque le bruit fait par un chantier, la nuit. Le sergent répond qu'il va se renseigner sur la réglementation en vigueur. Un autre se plaint du comportement de mendiants qui importunent les passants. Le sergent s'engage à attirer l'attention des policiers de patrouille et à demander à la ville d'envoyer des travailleurs sociaux. Un autre habitant évoque un groupe de gens bruyants, près de chez lui, qu'il suspecte d'être impliqués dans du trafic de drogues. Invité à appeler le 911, il dit avoir peur des représailles. L'officier lui propose de faire prendre sa déposition dans un autre quartier. Des vols de vélos se multiplient dans le garage d'un immeuble. Les patrouilles vont être augmentées, mais le sergent invite les locataires à s'assurer que la porte dudit garage soit régulièrement verrouillée.

Deux temps forts scandent les *beat meetings*. Le premier est celui où la police *rend compte* de son action – soit la démonstration d'*accountability* (aptitude à se monter comptable de ce qu'on fait envers le public). Le second, celui où elle *prend en compte* les problèmes évoqués par les gens, quelle qu'en soit la nature eu égard aux tâches policières classiques. L'originalité de la démarche tient à la connexion étroite entre les deux moments parce que les policiers ne récuse aucune discussion, aucune question sur leur pratique et ne considèrent a priori aucun sujet comme exclu du champ légitime de leurs préoccupations. Cette attitude place les habitants et les policiers sur un plan d'égalité qui autorise les premiers à dire tout ce qui les préoccupe et oblige les seconds à y répondre directement ou indirectement. Du même coup, elle empêche les uns et les autres de rester sur leur quant-à-soi, celui de l'habitant « qui n'en dit pas plus mais n'en pense pas moins », celui du policier « qui connaît son métier et qui l'accomplirait mieux si les gens qui se plaignent étaient plus cohérents ».

Toutes les questions doivent recevoir une réponse : qu'il s'agisse d'interrogations anodines comme celle de ce monsieur qui demande jusqu'à quelle heure il est raisonnable de se promener la nuit dans le quartier ; de questions plus curieuses comme celles portant sur les stratégies que la police met en œuvre pour arrêter certains délinquants (utilisation de faux revendeurs de drogue, de fausses prostituées) ; mais aussi quand il s'agit de mises en cause que leur adressent les citoyens. Ces menues scènes disent « ce que fait la police » mieux que toutes les campagnes de communication ne pourraient le faire. Elles supposent que les policiers ne se mettent jamais hors du champ d'un questionnement effectif et permettent, du même coup, que tout ce qui inquiète les habitants puisse être formulé.

Après le compte rendu, la prise en compte : assister à un *beat meeting* revient un peu à se trouver plongé dans l'article sur les carreaux cassés. D'une part, c'est bien de la qualité de la vie dans le quartier qu'il y est question. On traite de l'environnement physique aussi bien que des comportements indésirables, lesquels peuvent consister aussi bien en des incivilités qu'en de la délinquance lourde. Les questions de parking et de circulation, les chantiers ou les individus bruyants sont pris autant au sérieux que les immeubles squattés par des dealers ou les coups de feu échangés par les membres de gangs. D'autre part, il se confirme que chaque quartier a son ordre, que ce qui contrarie les habitants de l'un n'est pas de même nature que ce qui perturbe les résidents d'un autre.

Ainsi, dans les quartiers les plus tranquilles, les problèmes évoqués se limitent-ils, ou presque, à des questions de circulation. Dans d'autres zones, circulation et bruit s'effacent devant de lourds problèmes de rivalités entre gangs, de trafics de stupéfiants, de prostitution, et les habitants affirment parfois être tellement accoutumés aux fusillades qu'elles ne paraissent plus être une raison pour avertir la police.

Dans bon nombre de cas, il est évident que les problèmes soulevés ne sont pas de la compétence de la police, au sens strict. Mais, conformément à l'esprit des carreaux cassés, par rapport à toutes ces questions, la police va *s'engager*. De quelle manière ? En construisant un système méthodique de recueil et de réponses autour d'un second numéro d'appel : le 311, réservant ainsi le 911 aux appels d'urgence. Ce nouveau numéro est devenu le moyen d'accès rapide à un service municipal généralisé dont l'existence élargit le champ d'action de la police. Le 311 fait entrer dans les faits l'idée que l'on puisse s'adresser à la police pour des questions autres que de stricte délinquance. Ce n'est pas la police qui les traitera, mais c'est elle qui prend la responsabilité qu'une réponse y soit apportée. Le 311 permet de signaler aux services municipaux nids-de-poule, poubelles renversées et graffitis, d'obtenir de l'information sur le prochain festival de jazz, sur les jours d'enlèvement des ordures, ainsi que de poser les questions les plus variées. Dans les réunions d'information le concernant, le 311 est présenté comme *every citizen's hotline to city services*. Le partenariat inter-services n'est donc pas absent du « modèle » de Chicago mais il y prend une tout autre dimension : il n'existe *que dans la mesure* où il permet à la police de prendre en considération les attentes des usagers.

## 2 – Problem solving

Les *beat meetings* reposent sur une mise en relation horizontale des policiers et des habitants. Que produit cette relation quant à l'amélioration de la sécurité dans chaque quartier ? Rien de très original, à première vue. Chaque sujet d'inquiétude évoqué se prête à un appel à plus de vigilance de la part de la population et à un engagement de la police à mieux surveiller les lieux ou les individus en question. C'est, dira-t-on, le rôle banal de n'importe quel service de police. A ceci près qu'il s'agit du degré le plus élémentaire d'une forme d'action originale, qui applique concrètement la théorie des carreaux cassés : le *problem solving*.

L'originalité de ce processus de résolution des problèmes se situe dans la méthode d'analyse qu'il propose, car c'est elle qui permet un engagement convergent des forces de la population, de la police et de la ville. Qu'est-ce qu'un « problème » ? Non pas un événement isolé, agression ou vol, mais un groupe d'incidents liés entre eux de telle manière que l'arrestation d'un suspect ou le traitement d'un *hot spot* (point chaud) par un investissement policier ne suffit pas à le résoudre. La méthode classique ne permet de supprimer que le symptôme occasionnel d'un problème plus profond qui resurgira d'une manière plus ou moins similaire. Il s'agit donc de voir si plusieurs infractions sont effectivement reliées par des causes communes. Non pas ce causes qui commandent le crime dans les

profondeurs de la société par l'effet de carences de celle-ci, mais celles que l'on trouve en restant à la surface des infractions, dans le cadre du triptyque constitué par l'auteur, la victime et la localisation du délit. Si l'on dispose ces trois éléments sous la forme d'un triangle dont ils constitueraient chacun un sommet, on voit que ce qui fait un problème, c'est que l'on retrouve dans différentes infractions au moins deux de ces éléments. Le troisième peut varier mais la structure qui porte le problème persiste. Il ne disparaîtra qu'autant que l'on s'attaquera aux deux autres. Les victimes se succéderont tant que l'on n'interviendra pas sur l'agresseur et sur le lieu où il agit. De même, l'agresseur peut être arrêté mais si l'on ne change pas l'attitude des victimes potentielles *et* la nature du lieu, on ne résout pas le problème.

Ainsi résumée, la méthode paraît relever du simple bon sens plus que d'une innovation significative. Il faut passer à la mise en œuvre pour en saisir l'originalité. Prenons l'exemple de la multiplication des vols de voiture dans un quartier. Rapportée à la figure du triangle, cela donne un sommet occupé par un même type de victime – les possesseurs de véhicule –, un autre, par le lieu – les rues mal éclairées de cette partie de la ville. L'arrestation d'un voleur ne mettrait pas fin au trafic de voitures volées qui s'est organisé dans ce lieu. Par contre, le renforcement des précautions prises par les conducteurs, ainsi qu'un effort d'amélioration de l'éclairage par la municipalité feraient que l'action de la police, l'arrestation d'un voleur en l'occurrence grâce à une surveillance accrue, aura un effet dissuasif parce qu'elle jouera sur un contexte rendant plus difficile et risqué ce genre de vol et que les « collègues » du délinquant arrêté renonceront à y poursuivre leur activité. Effet que n'aurait pas le seul accroissement de la surveillance : il occuperait beaucoup – trop – d'effectifs pendant un moment, et le calme apparent revenu justifierait leur retrait, permettant ainsi la reprise de l'activité délinquante.

Une autre illustration permet de mieux fixer la spécificité du *problem solving*. Une habitante se plaint de ce que les véhicules et particulièrement les bus de la ville ne respectent pas le « stop » à un carrefour. Les policiers répondent que ce n'est pas faute de dresser des contraventions. Il s'agit bien d'un « problème », car on a un même lieu, le carrefour, et une même catégorie de délinquants, les chauffeurs de bus. En conséquence, le traitement ponctuel perd de son efficacité et les habitants ont le sentiment que la police ne fait rien. Agir sur les lieux est possible en agrandissant le panneau « stop » de façon à disqualifier toute justification par sa non-perception. Agir sur les délinquants aussi, en comprenant que les contraventions ne dissuadent pas les chauffeurs de bus : compte tenu de la mini-gravité apparente de l'affaire et des complications créées par les avocats qui défendent les chauffeurs aux frais du syndicat, les juges sont portés à classer ces affaires. Une démarche plus efficace serait que les habitants signalent systématiquement les infractions à la Chicago Transport Authority. Si celle-ci reçoit un grand nombre de plaintes, elle sera portée à licencier les chauffeurs pour éviter le reproche de manquer à son devoir.

A travers ces exemples, on voit bien comment la méthode du *problem solving* constitue la mise en pratique de la théorie des carreaux cassés... même si elle l'a précédé dans l'ordre de

publication des textes<sup>3</sup>. Selon cette théorie, le déclin d'un quartier, son passage dans le territoire de la délinquance, avait pour première cause l'abandon physique de son entretien, pour seconde cause l'abandon du quartier par ceux qui le peuvent, la décomposition de la communauté. En conséquence de ce double abandon la police ne réussissait plus à faire face, par ses seuls moyens, à une délinquance qui puise sa force dans l'affaiblissement de celles du quartier. Le *problem solving* offre une manière de renverser systématiquement le processus de déclin. Il agit sur l'*abandon des lieux* par une mobilisation des services de la mairie. Il enrayer l'*abandon par les gens* en les appelant à reconstruire une communauté agissante plutôt qu'à désertir individuellement. Il permet à la police de gagner en efficacité par l'appui qu'elle trouve ainsi dans la communauté. Chacun de ces trois acteurs – les services de la ville, les habitants, la police – doit trouver son rôle. Celui de la police consiste d'abord à savoir se faire aider par les autres partenaires impliqués pour résoudre les problèmes, au lieu de dépenser son énergie dans une démarche purement réactive.

Les habitants sont, tout au long des *beat meetings*, appelés à former une force. Mais pour en faire quel usage ? Le plus connu est le *block watching*, une pratique qui préexistait au lancement du programme et que celui-ci s'emploie à réactiver. Il existe par ailleurs une large gamme de manifestations de réappropriation du territoire. Les *stand ups* sont des promenades organisées par des groupes d'habitants à jours et heures réguliers, dans les lieux où stationnent habituellement dealers et prostituées. L'été, les *stand ups* prennent la forme plus ludique d'un barbecue. Le *positive loitering* consiste également à déambuler, la nuit, pour réoccuper une zone, faire signe qu'une limite se trouve apportée au comportement, sinon à la présence, des indésirables. A ces formules « classiques » la ville de Chicago ajoute un produit original, le *court advocacy*. Il s'agit d'une présence organisée des habitants d'un quartier aux audiences où se trouvent jugées les affaires concernant celui-ci. Le but du *court advocacy* consiste à « permettre aux habitants de ne plus être seuls face aux délinquants, mais de former une communauté »<sup>4</sup>. Lorsque l'affaire qui les concerne est appelée, les volontaires se lèvent, silencieusement, arborant un tee-shirt frappé au sceau de CAPS. Ainsi, celui qui a eu le courage de porter plainte ne se sent plus isolé, et moins exposé aux représailles peut-être. La municipalité apporte son obole en fournissant un véhicule, en organisant le repas de ces groupes. La police y trouve une force d'appoint auprès de la justice car il semble que l'un des résultats de cette pratique soit d'éviter les reports d'audience demandés quasi-systématiquement par les avocats des accusés, de susciter aussi des peines plus élevées et plus inventives, en matière de réparation par exemple.

Présenté comme préventif, le *community policing* conduit-il alors à plus de répression dans son application ? Tout dépend comment l'on définit les termes de prévention et de répression. En l'occurrence, le *community policing* est conçu comme une prévention du déclin du quartier par la lutte contre les désordres qui s'installent et les désertions qui s'ensuivent. La prévention existe également

---

<sup>3</sup> H. Goldstein

<sup>4</sup> Chicago Community Policing Evaluation Consortium, *Community Policing in Chicago, Year Four. An Interim Report*, Illinois Criminal Justice Information Authority, November 1997.



dans la mobilisation des habitants, dans la force qu'ils constituent et qui les retient de céder devant cette autre force que mettent en œuvre les délinquants. Dans cette optique, la répression a d'autant moins lieu de s'exercer que cette double prévention du déclin des lieux et de la fuite des habitants a été conduite avec succès. Mais le problème n'est pas tant de la supprimer ou de l'augmenter que de lui permettre de s'exercer de manière réussie, par l'appui sur la communauté et non par la multiplication d'arrestations au destin judiciaire incertain, qui accroîtront l'inquiétude plus qu'elles ne rassureront les habitants.

## II – La restauration du lien social

*Community policing, beat meetings, problem solving* : que pouvons-nous mettre en regard de ces termes dans la pratique française ? L'expression de « coproduction de la sécurité » pourrait passer pour l'équivalent français du *community policing*. Mais le partenariat, chez nous, est un partenariat « inter-institutionnel ». Pour le comprendre, il faut revenir un moment, comme pour le *community policing*, au texte « fondateur » : le rapport de la commission des maires sur la sécurité, publié lui aussi en 1982<sup>5</sup>. Comme en écho à la théorie des carreaux cassés, la commission, constatant la progression du sentiment d'insécurité, observe que « l'appréhension de la gravité de la délinquance est différente de la part des habitants d'un quartier de celle d'un juge ou d'un policier. Le pétard mis dans la boîte aux lettres, le motard qui réveille tout un quartier, sont ressentis plus vivement par les habitants que le vol dans un supermarché. Or, force est de constater que l'action répressive s'organise mieux lors d'un vol dans un supermarché que lors de troubles délibérés de la vie en société<sup>6</sup>. » Au-delà de la non-prise en compte des perturbations qui importent le plus aux habitants, la montée du sentiment d'insécurité résulte de l'aggravation de la délinquance toutes catégories de crimes et délits confondues alors que l'efficacité des techniques de travail de la police s'oriente à la baisse. Soit exactement les constats de départ du *community policing*. Mais la commission des maires n'établit pas, elle, de relation de causalité entre sentiment d'insécurité et délinquance. Le discours qu'elle développe sur les causes de la délinquance est minimaliste (il tient en une demi-page<sup>7</sup>) : ces causes sont nombreuses, aucune ne joue seule, ce sont les mêmes qui produisent les autres formes de déviance (folie, suicide, drogue ou alcoolisme). Les causes de la délinquance sont en fait celles de toutes les situations de désocialisation. Elles ne renvoient pas à l'abandon du quartier par les habitants mais au sentiment d'abandon dont souffrent ces derniers dans le quartier. Le paragraphe se conclut alors comme suit : « Ce que révèlent les origines de la délinquance, c'est la nécessité d'une action de l'Etat. »

---

<sup>5</sup> Commission des maires sur la sécurité, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Paris, La Documentation française, 1982.

<sup>6</sup> *Idem*, p. 11.

<sup>7</sup> *Idem*, p. 31.

Sur ce sujet du rôle de l'Etat, le rapport se montre plus loquace. Il convient de le renforcer pour éviter que les maires ne cèdent davantage à la tentation de créer des polices municipales. Comment ? La *répression* coûte cher et, pour qu'elle fonctionne mieux, il convient de réduire sa charge<sup>8</sup>. La *prévention*, qui se traduirait par une baisse des faits délictueux, permettrait d'améliorer l'efficacité de la répression. Mais la prévention conduite par le travail social présente les mêmes défauts en termes d'augmentation de coût et de baisse de rendement<sup>9</sup>. Le dernier mot revient à la *solidarité*. C'est là qu'intervient le rôle du maire dans le cadre du conseil communal de prévention de la délinquance qu'il sera invité à créer. Il consistera en une interpellation de chacun des services quant à la contribution qu'ils doivent apporter à la vie de la cité afin de réduire les causes profondes qui engendrent le malaise des individus, le sentiment d'abandon qu'ils éprouvent, le risque de déviance en général et de délinquance en particulier qui en découle. Pour leur demander quoi exactement ? Les préconisations du rapport concernent le cadre de vie, l'éducation, la police, la justice : gérer les logements sociaux de manière à réduire le « nomadisme » des jeunes, leur non-intégration ; améliorer la sécurité dans les transports et les parkings par des normes de surveillance et d'éclairage plus exigeantes ; à l'école, assurer l'éducation civique des enfants... et des parents, augmenter le nombre de surveillants, la présence des adultes dans les établissements ; orienter le travail social en direction des jeunes errants et pas seulement des mineurs relevant classiquement de l'aide sociale à l'enfance ; la police, pour sa part, doit mettre en place de l'îlotage et un meilleur accueil dans les commissariats ; la justice, enfin, ne doit plus classer 70 % des plaintes qu'elle estime d'une gravité insuffisante mais leur apporter à toutes une réponse, sinon pénale du moins sociale et, de même, élaborer des formules d'aide aux victimes dans les tribunaux et commissariats.

Pourquoi revenir ainsi sur les mesures préconisées par un rapport vieux de vingt ans ? D'abord en raison de leur nature, qui illustre bien le souci de mobiliser l'ensemble des institutions dans la restauration du lien social. Ensuite en raison de leur actualité, du sentiment de leur continuité avec celles qui se sont développées à la fin des années quatre-vingt-dix, lorsque le concept de prévention paraît pourtant abandonné au bénéfice de celui de sécurité. Est-ce à dire que l'on reconduit, dans le cadre des CLS, les mêmes actions que celles mises en œuvre dans les CCPD, avec un autre habillage ? Non. La création des CLS sanctionne une montée en régime d'un partenariat entre des institutions qui éprouvent de plus en plus le besoin de s'épauler mutuellement. Quant au recours au terme de sécurité, il découle de l'engagement des institutions régaliennes, restées jusque-là en retrait. Mais dans le processus de constitution d'un partenariat local en matière de sécurité, les CCPD ont indiscutablement joué le rôle d'une scène originelle où les acteurs se trouvaient réunis dans l'attente que le déroulement de l'histoire les fasse sortir de leur réserve et les amène à dire leur texte... qui était déjà écrit pour l'essentiel dans le rapport de la commission des maires.

---

<sup>8</sup> *Idem*, p. 25.

<sup>9</sup> *Idem*, p. 107.

Après ce retour aux sources, qu'en est-il, en France, de l'implication des habitants dans la politique locale de sécurité, et du contenu donné à cette politique ? Le « modèle » français ne vise pas du tout à appuyer la police sur la « communauté » (1) mais bien plutôt à l'inscrire dans une œuvre de « restauration du lien social » (2) qui relève d'une tout autre vision de la lutte contre le crime.

### **1 – Les partenaires et les habitants**

Avec la création des contrats locaux de sécurité, le thème de la prévention s'efface au profit de celui de la sécurité. Reconnaissance du problème de l'insécurité comme crucial, montée au créneau des prestataires de sécurité dans la politique locale : est-ce à dire que l'on adopte un mode de relation entre les forces de l'ordre et la population assimilable à celui du *community policing* ? Si l'on prend pour critère d'appréciation le degré de participation de la population à la définition des buts et des moyens de l'action, on voit bien que la coproduction correspond surtout, en France, à la formation d'un partenariat entre institutions et beaucoup plus chichement à l'implication des habitants.

Sur les dix communes de Seine-Saint-Denis où nous avons enquêté, une seule a fait de la participation des habitants un principe central pour l'élaboration et la mise en œuvre de son contrat local de sécurité. La préparation du CLS a été là l'occasion d'une consultation mobilisant tous les moyens possibles : recours à un cabinet d'audit chargé d'élaborer un diagnostic ; envoi à chaque habitant d'un questionnaire ; organisation de réunions publiques au niveau des quartiers. S'agissant du suivi du contrat local de sécurité, un comité a été constitué, dans lequel on trouve, outre les institutionnels habituels, les six principaux bailleurs sociaux, les six amicales de locataires correspondantes, ainsi que les associations de commerçants. Enfin, il est prévu de faire aux habitants un compte rendu des avancées de l'action lors de rencontres annuelles.

Comment se fait-il qu'une si faible proportion de villes s'emploient à faire passer l'inquiétude de leurs électeurs dans la confection des CLS par une démarche participative ? Il semble bien que la cause principale tienne à un manque de savoir-faire, à l'effet duquel vient s'ajouter la réticence du préfet et du procureur, chargés d'épauler le maire dans sa tâche mais disposant d'une légitimité qui n'émane pas tant du bas que du haut, d'une hiérarchie qui les situe au plan national et non au plan local.

Réunir les habitants sur un sujet comme celui de l'insécurité est chose aisée. La difficulté commence quand il s'agit de mener les discussions de telle manière qu'un cadre d'action précis s'en dégage. Soit, en effet, les habitants situent leurs interventions au niveau des idées. Ils interpellent alors le maire à propos du dernier débat télévisé auquel ils ont assisté et lui demandent de donner son avis comme s'il se trouvait en situation de campagne électorale. Soit ils évoquent plutôt les problèmes de leur quartier. Mais ils le font généralement d'une manière si extensive que le rapport avec la sécurité *stricto sensu* paraît oublié. Le mauvais état des trottoirs, les difficultés de stationnement, de circulation à la sortie des écoles, les crottes de chien qui jonchent les allées, les graffitis qui surgissent un peu partout, les épaves que l'on tarde à enlever constituent le pain quotidien de ces réunions. Les élus

s'usent vite face à ces questions auxquelles ils n'ont, le plus souvent, pas de réponse à apporter puisqu'elles relèvent de services spécialisés de la municipalité. Quant aux policiers qui accompagnent le chargé de mission et l'élu, leur lassitude se fait encore plus vite sentir. Ils cachent mal leur irritation face aux interpellations agressives sur le thème : « Vous connaissez les délinquants, mais vous ne faites rien pour les arrêter. » Pour se défendre, les policiers réclament des habitants qu'ils viennent au commissariat porter plainte. Ce qui a généralement pour effet de clore la discussion car les habitants sont gênés pour évoquer leur crainte de représailles après avoir déployé une telle capacité de critique de l'inaction de la police. Chaque partie retire de l'échange le sentiment de son bon droit et de la trop facile résignation de l'autre à l'état des choses. C'est en fonction de ces constats qu'un certain nombre de communes ont décidé de fonder la question de la sécurité dans l'ensemble des sujets abordés lors des réunions de quartier organisées par les équipes municipales. Le sujet de la sécurité est pris en compte dans le rapport avec les habitants. Mais on renonce à construire avec eux un plan spécifique d'échange et de collaboration.

« La coproduction avec les habitants, on se sait pas faire », reconnaissent donc les partenaires. Sans doute est-ce par défaut de ce « savoir-faire », que la relation entre les partenaires et les habitants s'oriente vers un « faire savoir », et se rabat sur le souci de communiquer les effets de l'action par chacun des partenaires dans le cadre de son secteur propre. Travail de marketing ? Parfois, le souci de communiquer va plus loin ; on voit certains partenaires se lancer dans des rencontres directes avec les habitants afin de faire comprendre et apprécier leur action, de la bonifier si possible à la faveur des « remontées » d'informations que permettent ces réunions. Ainsi, ces comités d'usagers organisés dans le cadre du programme de police de proximité.

Comparée à un *beat meeting*, l'audace de la police de proximité en matière de réunion avec la population paraît toutefois assez limitée. Le contraste apparaît, pour commencer, dans la procédure d'invitation. Les participants à un *beat meeting* y viennent parce qu'ils ont appelé le 311 pour signaler un problème et que la police en profite pour les convier à venir en parler à la prochaine réunion, réunion par ailleurs ouverte à tous les habitants. Dans le comité d'usagers auquel nous avons assisté, les invitations relèvent de la cooptation. Sont contactées les personnes considérées comme ayant une action positive sur le quartier à partir d'informations fournies par les bailleurs sociaux. Ces personnes disposent toutefois de la latitude d'amener avec elles un invité de leur choix. Dans un *beat meeting*, la définition de l'ordre du jour est débattue. Ici, elle est définie d'entrée de jeu par le commissaire. Au début d'un *beat meeting*, tous les participants se présentent. Dans ces comités, personne ne se présente avant de parler. Hormis la parole maîtresse du commissaire, seul le ton plus ou moins assuré d'un intervenant permet de deviner s'il prend rang dans le collège des animateurs patentés de la cité ou s'il se trouve là comme simple invité. De quoi parle-t-on et comment ? Le premier point abordé est l'état de la délinquance dans le quartier. L'énoncé d'une série de chiffres permet au commissaire d'affirmer qu'elle est en baisse. Il demande au public si cette baisse correspond à son sentiment. Un murmure d'approbation est interrompu toutefois par l'évocation d'une pétition adressée « en haut lieu » par

certain locataires, qui traduirait une véritable psychose en matière d'insécurité. C'est l'occasion pour le commissaire de dire l'inutilité de telles pétitions qui mettent des mois avant de redescendre sur le terrain... et l'utilité de réunions comme celle-ci, propre à dissiper des peurs infondées. Le deuxième point à l'ordre du jour concerne un sondage réalisé avant et après la mise en place de la police de proximité. La surabondance des chiffres lus – et non distribués – ne procure pas une grande clarté et celle-ci ne vient que du commentaire positif qu'en fait le commissaire. Le troisième point, exposé par un fonctionnaire de la police de proximité, porte sur le partenariat établi entre la police et un collègue voisin qui a permis de construire un questionnaire à l'intention des élèves, portant sur ce que ceux-ci considèrent comme plus ou moins grave. Sur un point, celui du racket, il apparaît que « les réponses ne sont pas satisfaisantes » et qu'il convient de faire une intervention. Dans le public, un jeune Africain risque alors une réflexion critique : le racket, estime-t-il, présente un danger moins grave que la drogue et l'alcool pour les mineurs du quartier. Le commissaire lui répond que la police n'est pas qualifiée pour ce genre d'intervention mais qu'elle est bien consciente que le problème existe. Le quatrième et dernier point à l'ordre du jour concerne le fonctionnement de l'antenne de police dans le cadre de la maison des services publics. C'est l'occasion pour le commissaire de dire l'avantage qui résulte de la proximité de cette antenne avec le service d'aide aux victimes et celui du pôle justice. Les seules questions de l'assemblée portent sur la nature de ces services. Une explication méthodique de leur rôle est alors fournie, par une personne qui apparaît comme la chargée de mission de la ville pour la sécurité. Viennent ensuite quelques libres propos dont l'un concernant l'effet du désenclavement de ce quartier prévu dans le cadre du contrat de ville. Une Africaine, présidente d'une association de femmes-relais, se lance dans un propos inspiré qui traduit sa maîtrise professionnelle... et son scepticisme quant à l'efficacité de la politique en question : Elle remercie le jeune Noir qui a eu le courage de venir parler de la drogue et de l'alcool. Le commissaire remercie tout le monde et conclut en précisant que le comité ne doit pas rester réservé aux mêmes personnes, qu'il est ouvert aux habitants du quartier et pas seulement aux institutionnels.

## **2 – La politique du rapprochement**

La coproduction de la sécurité est l'affaire des partenaires du contrat local, parmi lesquels ne figurent pas les habitants. Quelle différence cela fait-il quant à la nature des réponses ? Le *problem solving* procède d'un rapprochement de la police et de la population pour produire un diagnostic des problèmes et surtout élaborer une stratégie d'action reposant sur la force du collectif. Rapprochement, diagnostic, reconstruction d'un ensemble : on retrouve ces mêmes termes dans la démarche française. Mais ils ne se présentent pas dans le même ordre et ne renvoient pas aux mêmes contenus.

Ce n'est pas le moment du rapprochement entre la police et la population qui est fondateur du CLS, c'est celui du diagnostic, qui rapproche les partenaires. Objectif dans la démarche américaine, le diagnostic paraît un simple moyen dans la démarche française. « Le but du diagnostic est plus de produire de la relation que de la connaissance », disent volontiers les chargés de mission sécurité. Les

premières réunions du CLS sont consacrées à une écoute mutuelle des difficultés que connaît chacun dans sa pratique et du diagnostic qu'il porte, à partir d'elle, sur l'insécurité dans la cité. La justice et la police ouvrent la danse avec leurs batteries de chiffres. A cet état objectif succède l'intervention des services de la mairie, laquelle tient à dire comment l'insécurité est ressentie en général mais aussi quartier par quartier. L'évocation des lieux les plus problématiques suscite des murmures consensuels. Vient ensuite le tour de l'Education nationale, des bailleurs sociaux, des transporteurs, des services sociaux, des gérants de grandes surfaces commerciales. Tous apportent un inventaire détaillé des incivilités et agressions dans chaque établissement scolaire, chaque cité, chaque gare ou ligne de bus, dans les entrées ou les parkings des grands magasins. Seuls les services sociaux éprouvent quelque difficulté à entrer dans le jeu. Leur culture du secret, la nature purement sociale de la prévention qu'ils pratiquent les mettent mal à l'aise. Mais leur présence vaut avoué qu'il se passe quelque chose qui met en cause aussi les certitudes de leur corporation.

Que font les partenaires de ce savoir ? S'en servent-ils pour identifier, à la manière du *problem solving*, le problème que constitue la récurrence des mêmes affaires dans les mêmes circonstances ? En fait d'observation récurrente, il en est une qui traverse tous les diagnostics comme d'ailleurs les justifications de chaque forme d'action. Elle tient en un mot : celui d'abandon. Tel quartier dégage « une grande impression d'abandon ». Les habitants de telle cité « se sentent abandonnés ». La thématique n'est pas sans évoquer celle des carreaux cassés. Mais on aperçoit aussitôt que ce n'est pas du même abandon qu'il s'agit. L'abandon, là-bas, met en cause la propension des habitants à baisser les bras devant les désordres, voire la désertion du quartier par ceux qui le peuvent. Chez nous, l'abandon est celui des habitants, *dans* leur quartier, par les services publics et urbains. C'est l'absence des signes de la présence de ces institutions qui confère à un quartier une « impression d'abandon ». C'est le sentiment que la société les oublie qui donne aux habitants l'impression d'être délaissés. Un tel abandon les expose à l'agression des autres ou à la tentation de passer du côté de la délinquance parce que les repères nécessaires à la distinction du bien et du mal, ou bien entre les droits et les devoirs ne sont plus ou pas assez présents. Le document CLS passe ensuite, sans transition, à l'énumération des engagements des partenaires sur des actions qui, presque toujours, comporteront dans leurs attendus ou leurs buts la référence à la lutte contre l'abandon, comme si une relation d'évidence existait entre l'insécurité et cette trop grande distance des institutions par rapport aux habitants, comme si le rapprochement des premières vers les seconds valait, par elle seule, remède à la montée de la violence.

A la faveur du diagnostic local de sécurité, les institutions se rapprochent et prennent ensemble la mesure de la nécessité de leurs rapprochements respectifs par rapport à la population : ainsi pourrait-on résumer la démarche du contrat local de sécurité. Comment doit être la police ? De proximité. Et la justice ? Non moins. Dans quel cadre doit s'inscrire l'action des services publics ? Dans une démarche de proximité.

Parfois mise en place à l'occasion des contrats locaux de sécurité, la *police de proximité* est devenue, en 1999, l'objet d'une réforme<sup>10</sup> destinée à réorienter le travail policier de façon à lui permettre « d'aller au devant des citoyens et de leurs attentes » ainsi que « d'augmenter la présence de la police sur la voie publique aux heures où les gens le demandent »<sup>11</sup>. Cela nous amène, dit un commissaire, à « dépasser notre mission de lutte contre la délinquance pour nous occuper de problèmes qui dérangent plus le citoyen que le braquage d'une banque ». Peut-on alors considérer la police de proximité comme la version française du *community policing* ? On voit bien qu'elle veut prendre en compte ce qui importe aux gens, recueillir mieux leurs plaintes, rassurer autant que possible. Mais on ne voit guère, sinon pas du tout, la place faite à l'autre aspect du *community policing* : l'art, pour la police, de se rendre comptaible concrètement de son activité devant la population, la dimension d'*accountability*. La police de proximité s'approche suffisamment des gens pour leur montrer sa sollicitude mais pas au point de s'exposer à lui rendre des comptes. Ce serait, pour elle, prendre le risque de basculer dans la soumission au local et à ses élus, alors qu'elle constitue dans l'esprit de ses promoteurs le dernier rempart contre une partition de la police en une logique de municipalisation pour les communes aisées et une logique d'ordre, faite de CRS et de brigades spécialisées, pour les zones défavorisées.

La *justice de proximité*, représentée par les maisons de justice et du droit, occupe une place d'importance dans les contrats locaux de sécurité. La taille de l'enjeu est à la mesure de la portée symbolique de l'édifice. Non qu'il soit physiquement impressionnant. Ni que les personnages qui viennent y officier disposent d'une majesté particulière. On n'y trouve pas de magistrats. Le volet pénal des années quatre-vingt-dix n'y subsiste souvent qu'à raison d'une demi-journée de médiation pénale par semaine. Outre un greffier, on y trouve des emplois-jeunes à l'accueil, chargés d'orienter les usagers vers les diverses associations et corporations qui tiennent des permanences dans le local : droits des femmes, aide aux victimes, ligue des droits de l'homme, avocats, huissiers, notaires. Parfois aussi un service de médiation familiale, et un service de probation qui reçoit les condamnés résidant dans la commune. Pourquoi une telle évolution des maisons de justice où l'on fournit un accès au droit plutôt qu'on ne rend manifeste sa mise en œuvre ? Parce qu'il n'est pas ou plus question d'exposer la justice hors de l'abri de ses palais, garants de cette distance qui lui assure sa sérénité et ne l'expose pas trop aux attentes, déceptions, pressions et agressions dont elle pourrait devenir l'objet en se risquant trop près de la zone des combats. Nous ne sommes pas dans un pays où une pratique comme celle du *court advocacy* pourrait être acceptée. La justice se rend au nom du peuple français, mais par un pouvoir soucieux d'améliorer son image plutôt que de se donner à voir tel qu'en lui-même.

Au nom du rapprochement avec leurs administrés, il arrive parfois que des antennes de police et de justice prennent place dans des *maisons des services publics*, à côté d'une multiplicité d'autres

---

<sup>10</sup> Pour une vision contextualisée de la réforme et des obstacles qu'elle rencontre, voir D. Monjardet, Réinventer la police urbaine, *Annales de la Recherche urbaine*, 1999, n° 83-84, *Au risque des espaces publics*, pp. 14-22.

<sup>11</sup> *Le développement de la police de proximité dans les services de sécurité publique*, Brochure éditée par le Ministère de l'Intérieur, septembre 1999.

prestataires comme les caisses d'assurance-maladie, les caisses d'allocations familiales, les agences pour l'emploi, l'ordre des avocats, l'EDF, la RATP, France-Telecom... Ces maisons des services publics rassemblent dans un local unique des services ordinairement dispersés et très inégalement accessibles. Les réunir permet évidemment de réduire le sentiment d'abandon d'une population désemparée par la difficulté de trouver le bon interlocuteur pour le problème qu'ils veulent évoquer. L'accueil ne laisse sans réponse aucune demande. Quels rapports les maisons des services publics entretiennent-elles avec la sécurité au point que leur lancement s'inscrive dans un contrat local de sécurité ? La possibilité pour les habitants de se rendre discrètement à l'antenne de police, « dissimulée » en bout de couloir leur évite que cette visite leur porte préjudice. Les services assurant une permanence échangent les renseignements qu'ils recueillent sur l'état des quartiers et disposent ainsi d'un savoir propre à ramener à leurs vraies proportions les rumeurs qui tiennent lieu d'informations sur cet état. Mais la principale raison de l'investissement de ces maisons tient à la fonction de cohésion sociale qu'on leur attribue. Autant le risque de la délinquance découle de la désocialisation, autant son remède doit venir des entreprises susceptibles de redonner à chaque individu le sentiment qu'il peut être entendu dans ses besoins par une structure publique proche de lui.

Les *municipalités* se mettent également à la mode du rapprochement. Il s'agit pour elles de s'assurer que les administrés ont bien connaissance des services qui leur sont offerts, ainsi que de la bonne effectuation de leur mission sur le terrain. C'est à cette tâche de médiation entre les besoins des gens et les services disponibles que fut assignée une bonne part des 20 000 emplois-jeunes relevant de la rubrique « agents locaux de médiation sociale » (ALMS). Mission bien vague, consistant souvent à itinérer dans la ville afin de repérer les problèmes en souffrance : ampoules de réverbère grillées, ordures non ramassées... mais aussi des jeunes en errance. A charge pour eux de signaler les premiers aux services techniques et d'indiquer aux seconds les locaux et activités que la ville met à leur disposition. Indiquer : là s'arrête leur métier. Ils ne sont ni réparateurs, ni éducateurs, tout au plus accompagnateurs. Dans cette fonction de vigilance, ils rencontrent d'autres agents locaux de médiation sociale, employés par les transporteurs, ou bien certains aides-éducateurs employés par l'Education nationale pour prévenir la violence par le renforcement de la présence adulte dans les établissements. A aucun de ces trois niveaux, les emplois-jeunes ne disposent d'un savoir-faire reconnu et d'un pouvoir d'intervention. L'aide-éducateur n'a pas l'autorité d'un surveillant. L'agent de médiation de la RATP n'a pas le pouvoir de réclamer d'un usager qu'il montre son ticket. Quant à l'arpenteur urbain, il « bouche le trou » entre le territoire de l'aide-éducateur – l'établissement – et celui de l'emploi-jeune de la RATP – qui commence à la porte du bus. Entre les deux, il fait le lien, évitant qu'un territoire ne se trouve déserté par la présence adulte et contribue ainsi à la restauration du lien social.

Lien social : l'expression se trouve si souvent mise à contribution que l'on ne s'interroge plus guère sur ce qu'elle désigne. Le lien social est ce qui manquerait dans cette société. En comblant ce manque, la restauration du lien social guérirait toutes ses plaies. Mais en quoi consiste exactement cette restauration ? L'expression ne désigne pas tant la réunion en elle-même des gens, que les



conditions pour que, de cette réunion, se dégage un principe de sécurité et non de crainte. Quelles conditions ? Celles que produit une bonne acceptation de la relation entre les droits de tous et les devoirs de chacun, sans laquelle chacun ne veut connaître que ses droits ou encore les méconnaît et n'aperçoit pas, du même coup, les devoirs qui les accompagnent. Dans cette optique, restaurer le lien social revient à rapprocher chacun de ses droits, à les lui faire mieux connaître et apprécier afin de disposer de ce ressort pour qu'il mesure l'étendue des devoirs qui en sont la contrepartie. Les maisons des services publics compensent les faiblesses du maillage social, « en améliorant l'accessibilité des services d'une part, en réaffirmant la présence des institutions dans ces zones sensibles d'autre part »<sup>12</sup>. En « reliant » donc le service aux individus et le pouvoir des institutions. Les maisons de justice et du droit apportent « le droit au droit » au plus près des démunis, des victimes. Elles sont là, en même temps, pour rappeler chacun à ses devoirs. L'exercice – même limité – de la médiation pénale constitue un inépuisable réservoir d'exemples de cette restauration du lien social. Une autre variété de maison mérite d'être citée à ce propos car elle montre la force et la faiblesse de l'exercice. Il s'agit de la *maison des parents*, produit fort prisé dans les CLS mais dont le contenu peine à trouver une définition claire. Créée par le parquet de Bobigny, elle était conçue comme un moyen de s'adresser aux parents des mineurs particulièrement perturbateurs d'une manière qui les rappelle à leurs responsabilités et, à la fois, leur procure les moyens d'exercer celles-ci. L'histoire de ces maisons montre une lente mais irrésistible orientation de celles-ci vers un encadrement des parents plus qu'une prise en confiance en eux, vers un accueil plus individuel et psychologique que constructeur d'un mode de résolution des problèmes par un travail commun. On est loin de la démarche américaine qui dit : « Vous pouvez ensemble réussir ce que individuellement nous ne réussissons pas à surmonter »... mais qui ne cache pas que l'efficacité de ce collectif nécessite qu'il rejette les individus qui ne jouent pas ce jeu.

### Conclusion

Nous voulions apprécier la nature du *community policing* par rapport aux critiques dont il est l'objet, l'accusant de servir d'habillage, voire d'alibi, à l'indéniable accentuation de la répression qui s'est produite aux Etats-Unis depuis une vingtaine d'années. Cela d'autant plus que ces critiques suggèrent en même temps que la politique française de sécurité emprunterait, à travers sa récente orientation locale, une direction analogue. Qu'avons-nous appris, au terme de cette enquête, qui permette d'apporter des réponses à cette double question ? Ceci d'abord, que les relations entre communauté et police instaurées dans le cadre du *community policing* ne sont pas de nature à créer un effet de subordination de l'une à l'autre, dans quelque sens que ce soit. Il ne s'agit pas plus de mettre

---

<sup>12</sup> Fiche-action du CLS de Noisy-le-Grand.

la police aux ordres d'une communauté soucieuse d'exercer ainsi un contrôle impitoyable sur ses membres ou sur les étrangers qui viennent, par mégarde, sur son territoire, que de faire de la communauté l'instrument pur et simple de la police, de transformer ses membres en indicateurs zélés au service du travail policier. Le programme qui est institué à Chicago montre une police qui fait son travail avec la communauté plutôt qu'il ne la subordonne à elle ou à ses exigences. Ceci ensuite, que la politique locale de sécurité en France ne ressemble que très superficiellement au *community policing*. Car ce n'est pas tant avec les habitants qu'une coproduction est recherchée mais entre toutes les institutions concernées de façon à ce qu'elles réussissent mieux, ensemble, à prévenir le sentiment d'abandon des habitants ou leurs inconduites.

Alors, répression dans le cas américain, prévention dans le cas français ? Il y va plutôt, selon nous, de deux formes d'action également préventives mais inégalement mobilisatrices de la population. Le *community policing* est une manière de faire la police avec la communauté. Parce que le déclin d'un quartier provient sans doute d'une négligence coupable de ses habitants qui, en ne réparant pas les carreaux cassés, envoient un message implicite sur le peu d'emprise dont les parents disposent sur leurs enfants. En ce sens, la doctrine des carreaux cassés contient bien un appel à tous pour qu'ils exercent un plus grand contrôle social sur chaque membre de la communauté. Mais, si l'insuffisant contrôle des désordres intervient en premier dans la dégradation morale d'un quartier, il compte moins que la séparation entre les gens et la police, des gens dont la mobilisation restera vaine s'ils ne se font pas entendre de services de police éloignés de ce qui affecte la population par une professionnalisation de leurs tâches qui ne s'accompagne pas d'une meilleure efficacité dans l'élucidation des crimes et des délits. Si les gens ne peuvent rien faire sans la police, celle-ci ne peut guère être efficace sans les gens. Le *community policing* apparaît alors comme le moyen d'un lien entre police et habitants tel que ne puisse exister une telle séparation, en amenant la première à rendre compte aux seconds de son travail et à prendre en compte ce qui les affecte. Non pour le seul plaisir d'une meilleure communication, mais pour le bon emploi des forces des uns et des autres.

Dénoncer l'affaïssement des contrôles sociaux, la séparation entre police et habitants, faire la police avec la communauté en veillant à une convergence de leurs forces respectives et de celle de la mairie : tel apparaît le credo du *community policing* et, du même coup, la divergence par rapport à la démarche suivie en France. Car notre doctrine n'incrimine pas l'abandon des lieux par les habitants au sens figuré comme au sens propre. C'est plutôt l'abandon où ils se trouvent, eux dans leur quartier, abandonnés qu'ils sont par les institutions et les services, qui fait figure d'accusé. Donc, la séparation de la police par rapport aux habitants ? Oui, mais seulement si l'on précise que la police intervient « en bout de chaîne », quand toutes les autres institutions ont échoué, qu'elle n'est donc un recours que pour ces cas-là, que sa force doit servir à restaurer les conditions de fonctionnement des autres institutions. Si une séparation paraît à déplorer, c'est donc d'abord celle qui existe entre les institutions d'encadrement – éducation, habitat social, transports – et les institutions de répression. La coproduction de la sécurité est alors logiquement l'affaire de toutes les institutions réunies. Quant à

leur rapprochement avec les habitants, il n'est pas destiné à faire converger les forces sur un même problème, mais à combler un vide apparu entre les habitants et les institutions, une absence de « repères », de lecture claire du rapport entre les droits et les devoirs, de lien social en un mot.

Comment qualifier le contraste entre les deux démarches ? Nous sommes portés, en France, à nous scandaliser de l'existence, aux Etats-Unis, d'un contrôle social qui dit son nom et ne masque pas ses pratiques. L'expression est lestée, à nos yeux, d'une charge négative, de l'idée d'une contrainte injuste exercée soit par des communautés dotées de systèmes de valeurs étriqués et étouffants, soit par des administrations tatillonnes, ignorantes des singularités de la vie, de sa nécessaire aptitude à la variation. Nous assimilons donc ce terme à de la répression. Par contre, quand nous constatons la montée des incivilités et de la délinquance, nous stigmatisons le manque de repères dans lequel a été élevée la jeunesse actuelle, la situation d'anomie dont elle souffre. On pourrait trouver étrange cette manière de critiquer l'imposition des normes par un contrôle social exigeant et de dénoncer, en même temps, l'insuffisant travail de visibilisation des normes qui produit ladite anomie. C'est en tout cas cette attitude qui fonde la dénonciation de la répression par le contrôle social et la justification de la prévention par l'éducation morale en quoi consiste l'entreprise nationale de restauration du lien social que nous conduisons sous les auspices des contrats locaux de sécurité. Mieux vaut sans doute considérer qu'il y va, dans les deux options, d'une préférence pour la prévention. En considérant toutefois que chacune trouve son inspiration dans une école sociologique bien différente : celle de Chicago pour l'américaine, celle de Durkheim pour la française. Le schéma américain fonctionne sur le concept d'une prévention par l'élévation des défenses de la communauté contre le crime. En ce sens, le *community policing* agit comme un vaccin qui dope les capacités de résistance à un mal bien identifié. A ce modèle immunologique, la France préfère depuis longtemps un modèle prophylactique selon lequel l'enjeu n'est pas de combattre le mal mais d'empêcher son avènement. La restauration du lien social s'inscrit dans une longue tradition de lutte contre les possibilités de surgissement du crime grâce à l'élimination des causes qui lui permettent de prendre place dans le corps social. Entre les deux modèles, la différence principale tient à ceci que pour le premier le mal existe et qu'il s'agit de réduire son empire, tandis que pour le second il n'est qu'une virtualité dont la concrétisation signale la carence de l'éducation. Dans le premier cas, la solidarité est un combat, dans le second, une affaire d'Etat.

#### résumé

Les politiques locales de sécurité française et américaine évoluent-elles dans la même direction ? Pour répondre à cette question, l'article examine les contrats locaux de sécurité dans le département de la Seine-Saint-Denis, d'une part, et le *community policing* tel qu'il est pratiqué à Chicago, d'autre part, au double point de vue de la nature des rapports qu'ils établissent entre la police et les habitants et du

style d'action qu'ils cherchent chacun à produire. Si le *community policing* ne correspond en rien à la caricature qu'en font ses détracteurs français (I) le modèle français ne tend guère, pour sa part, à s'aligner sur le modèle américain (II).