

POLICE, PRÉVENTION ET IMPLANTATION TERRITORIALE : UNE COMPARAISON FRANCO-AMÉRICAINNE

Mathieu Zagrodzki

Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) | « Informations sociales »

2010/5 n° 161 | pages 108 à 116

ISSN 0046-9459

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-5-page-108.htm>

Pour citer cet article :

Mathieu Zagrodzki, « Police, prévention et implantation territoriale : une comparaison franco-américaine », *Informations sociales* 2010/5 (n° 161), p. 108-116.

Distribution électronique Cairn.info pour Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

© Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Police, prévention et implantation territoriale : une comparaison franco-américaine

Mathieu Zagrodzki – politologue



L'histoire comparée des polices de France et des États-Unis montre qu'elles ont oscillé entre deux modèles : la répression ou la prévention, laquelle implique une implantation territoriale et une proximité avec la population. En France, cette approche de l'ilotage a connu une carrière écourtée alors qu'aux États-Unis elle est expérimentée avec succès depuis des décennies.

La distinction entre répression et prévention s'est durablement installée dans le débat public sur la sécurité. Quels sont les enjeux et les conséquences pratiques de ce débat pour les policiers ? En effet, les termes de répression et de prévention sont souvent employés sans que l'on s'interroge vraiment sur le type d'actions qu'ils recouvrent et sur ce qu'ils nous disent non seulement sur le rôle du policier au sein de la société mais aussi sur son déploiement territorial. Derrière l'opposition manichéenne, souvent teintée de connotations idéologiques, se cache un enjeu pratique fondamental pour les forces de l'ordre, à savoir celui de leurs outils et de leur échelle d'action. Si la répression est au fond assez simple à définir – il s'agit pour la police d'appliquer la loi et de verbaliser ou d'interpeller les auteurs d'infractions au Code pénal –, la notion de prévention demeure assez floue et recouvre un éventail d'activités assez large. Il sera exclusivement question ici de prévention policière, la prévention sociale telle qu'elle a été imaginée par les tenants du « *pénal-welfarisme* » (Garland, 2001) n'entrant pas dans le champ de cette étude.

Il est essentiel de se pencher sur les missions préventives de la police, tant celles-ci demeurent incomprises, voire méconnues. La prévention de la délinquance n'est pas du seul ressort des services éducatifs et sociaux ou des politiques de la ville : à côté de ces politiques de prévention sociale opérant sur le long terme, la police a un rôle direct à jouer dans l'anticipation des

problèmes d'insécurité (Wilson et Kelling, 1982 ; Roché, 2002). L'échelle territoriale est fondamentale quand on parle de prévention de la délinquance : peut-on imaginer qu'une police puisse rassurer les habitants et agir en amont sur la délinquance sans une sectorisation au plus près de la population et une parfaite connaissance de son terrain d'action ? C'est tout l'enjeu qui sera évoqué ici, entre une police dont la mission centrale est d'appliquer le Code pénal et le Code de procédure pénale – et qui a par conséquent moins besoin de s'intéresser au contexte social et géographique dans lequel elle évolue puisque son rôle principal est de mettre en œuvre des mesures générales et impersonnelles – et une police plus axée sur une approche proactive qui passe forcément par une proximité avec la population et, ce faisant, avec le territoire qu'elle a à gérer. Avant d'évoquer le cas français, il est utile de traverser l'Atlantique, tant l'histoire tumultueuse des polices aux États-Unis éclaire cette question de la proximité de la police vis-à-vis de la population et du territoire, illustrant de façon emblématique le mouvement de balancier entre une police qui réprime avant tout et une police qui s'enracine dans un quartier pour prévenir la délinquance.

“ *Au départ, l'activité policière est centrée autour de la patrouille pédestre et de petits postes de police locaux.* ”

Les polices américaines, entre « law enforcement » et « order maintenance »

La brève ⁽¹⁾ histoire des forces de l'ordre aux États-Unis fournit un exemple particulièrement intéressant des différentes orientations opérationnelles que peut prendre un service de police. Au départ, l'activité policière est centrée autour de la patrouille pédestre et de petits postes de police locaux. Tous ces éléments font des policiers de véritables acteurs de leur quartier, connus de tous et faciles à approcher. Cette proximité avec la population comporte toutefois une contrepartie néfaste : les polices américaines de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècles sont frappées par une corruption endémique ⁽²⁾ (Gaines et Miller, 2008, p. 106). Face à ce phénomène, des chefs de la police réformateurs inventent, à partir des années 1930, ce que l'on appelle communément le « modèle professionnel de police » (Wilson, 1953) qui soumet désormais les policiers à des normes de recrutement, de formation et de discipline strictes.

“ *Ce contrôle hiérarchique (...) va peu à peu conduire à couper la police de la population et de son territoire.* ”

Ce contrôle hiérarchique, dans le cadre duquel les policiers sont encouragés avant tout à appliquer la loi de manière stricte (*law enforcement*) et à ne pas sympathiser avec les habitants pour éviter tout soupçon ou tentation de corruption, couplé à l'élargissement géographique du champ d'action de la police induit par la voiture (la police de Los Angeles en est l'exemple le plus emblématique à ce titre, voir Zagrodzki, 2007), va peu à peu conduire à

couper la police de la population et de son territoire. Cette tension croissante entre police et population connaît son apogée dans les années 1960 avec les émeutes raciales qui frappent tour à tour Los Angeles, Chicago, Detroit et Newark. L'approche strictement répressive prônée par le modèle professionnel, initiée à la base pour lutter contre la corruption et l'amateurisme qui régnaient dans les commissariats, est de plus en plus discréditée et pas seulement sur le terrain des relations entre la police et la population. En effet, les arrestations à tour de bras et l'insistance sur la réponse rapide aux appels d'urgence, au détriment du contact quotidien avec la population et de la prévention, se révèlent totalement inefficaces dans la lutte contre l'insécurité : les statistiques de la délinquance s'envolent, en particulier à partir des années 1970 ⁽³⁾.

De nombreux universitaires se penchent alors sur la question de l'efficacité des méthodes policières et essaient d'imaginer des solutions alternatives pour

“ (...) le concept de *community policing* (...) est relativement flou et fait l'objet d'une multitude de définitions différentes. ”

réduire à la fois l'insécurité et le fossé qui s'est creusé entre police et population. Deux idées majeures, qui se rejoignent sur de nombreux points, vont émerger et influencer les politiques locales de sécurité

de manière durable. Premièrement, le concept de *community policing*, que l'on peut approximativement traduire par « police de proximité », est relativement flou et fait l'objet d'une multitude de définitions différentes. Il est néanmoins possible de dégager plusieurs pratiques prônées par ses tenants : re-territorialiser le travail des policiers en les faisant patrouiller sur des petits périmètres délimités et de préférence à pied (on parle « d'impératif territorial » ou de « fidélisation » dans le langage policier), recueillir les attentes de la population par le biais notamment de réunions régulières, travailler en partenariat avec d'autres organismes impliqués dans la tranquillité des quartiers (écoles, compagnies de transports, services de la voirie...), se focaliser sur les petits désordres et nuisances de la vie quotidienne et non plus seulement sur les « grosses affaires ». Ce qui nous amène à la deuxième idée phare de cette

“ (...) souvent associée à tort à la « tolérance zéro », celle-ci part du principe que le sentiment d'insécurité est causé avant tout par des déviances mineures (...) mais dont l'impact psychologique est assez fort sur les citoyens (...). ”

période qui recentre l'analyse autour des incivilités : la théorie dite de « la vitre cassée ». Développée par James Q. Wilson et George Kelling (1982) et souvent associée à tort à la « tolérance zéro », celle-ci part du principe que le sentiment d'insécurité est causé avant tout par des déviances mineures selon les critères du Code pénal mais dont l'impact psychologique est assez

fort sur les citoyens : bruit, agressions verbales, présence de clochards ou de drogués sur la voie publique, dégradations... Le rôle de la police est donc, par sa présence visible sur le terrain (les auteurs insistent sur l'importance de

la patrouille pédestre et l'usage par la police de son pouvoir d'admonestation), d'empêcher ces comportements pour enrayer ce que les auteurs qualifient de « spirale du déclin », laquelle risque de conduire à terme à des phénomènes beaucoup plus graves. L'image centrale utilisée par Wilson et Kelling est celle de la vitre cassée : une vitre cassée non réparée est un signal envoyé aux délinquants potentiels qu'ils peuvent se livrer à leurs activités sans être inquiétés car le quartier n'est plus sous contrôle. Ainsi, en luttant contre les petits délits, on prévient la survenance de crimes et délits plus importants.

En 2003, 93 % des services de police américains déclaraient avoir mis en place le *community policing*⁽⁴⁾ (ce qui ne veut évidemment pas dire qu'ils le font effectivement mais montre toutefois la popularité de cette idée dans le débat public américain) et la théorie de la vitre cassée est citée comme un modèle d'action par de nombreux responsables policiers. On ne se livrera pas à des généralisations hâtives à partir de quelques exemples ou chiffres, tant la variété des situations est grande aux États-Unis⁽⁵⁾, mais on ne peut s'empêcher de constater que l'action territoriale de la police, la proximité et la prévention sont au centre des débats et orientent au moins une partie du travail policier. Ces évolutions n'ont pas échappé à la curiosité de certains décideurs politiques, chercheurs et policiers français, qui se sont fortement intéressés aux réformes policières américaines, en particulier au cas de New York où la mise en œuvre de pratiques dites de « tolérance zéro » est souvent présentée (à tort ou à raison) comme la principale cause de la baisse spectaculaire de la délinquance qu'a connue cette ville dans les années 1990⁽⁶⁾. L'exemple américain a ainsi fait son entrée dans le débat sur l'insécurité en France, dont les balbutiements remontent aux années 1970.

“ La sécurité quotidienne est longtemps
demeurée un problème de
second plan en France (...). ”

À la recherche d'une prévention « à la française »

La sécurité quotidienne est longtemps demeurée un problème de second plan en France où la police nationale a longtemps privilégié les « grosses affaires » et la sécurité nationale. La période allant de l'après-guerre à aujourd'hui illustre parfaitement le propos : entre la guerre d'Algérie et les actions radicales qu'elle a entraînées, les remous de mai 1968, l'émergence de groupuscules politiques violents comme Action directe, l'émergence de figures historiques du grand banditisme, comme Jacques Mesrine ou Albert Spaggiari, dans les années 1960 et 1970, ou encore les mouvements indépendantistes corse et basque, les attentats terroristes islamistes des années 1980 et 1990, on voit bien que ce sont surtout les activités d'antiterrorisme, de renseignement, de maintien de l'ordre et d'investigation judiciaire qui ont occupé la police française au cours des décennies écoulées, faisant de la sécurité publique une mission à la fois négligée et peu reconnue (Commission des

maires sur la sécurité, 1982, p. 83-84). Si la sécurité quotidienne semble quelque peu abandonnée par l'État, ce problème laisse la population de moins en moins indifférente. La courbe de la délinquance en France est en

“ (...) les premières émeutes ouvrent les yeux du grand public sur le problème des banlieues. ”

hausse de 8,3 % entre 1963 et 1981 (*ibid.*, p. 14-15) et les premières émeutes ouvrent les yeux du grand public sur le problème des banlieues. Le tournant des années 1970-80 marque le début d'une réflexion

autour de ce thème, avec les rapports Peyrefitte en 1977 (Peyrefitte, Schmelck et Dumoulin, 1977), puis Bonnemaïson en 1982 (Commission des maires sur la sécurité, 1982). Le premier rapport introduit l'idée d'une proximité nécessaire de la police vis-à-vis de son territoire d'action et de la population qui y vit, en instituant dans les villes de « petits postes de quartier » (de préférence aux « maisons de police » centrales), en recourant à la méthode dite de l'ilotage et en améliorant « les relations entre la police et les citoyens ». Le second rapport va dans le même sens, estimant qu'il est « urgent de recentrer toute l'action policière autour de l'ilotage, autour des commissariats de quartier, des bureaux de police, les patrouilles pédestres, cyclistes ou motorisées y étant directement rattachées » (*ibid.*, 1982, p. 84-85). Néanmoins, l'ilotage, si souvent mentionné dans ces rapports et qui a fait l'objet d'expérimentations au cours des années 1970 dans des villes comme Lyon, Grenoble, Clermont-Ferrand et Toulouse demeure une pratique marginale au sein de la police nationale pendant la décennie suivante, les tentatives du ministère de l'Intérieur de le généraliser s'étant heurtées à une forte résistance de la base (Roché, 2006, p. 201-204).

Il faut attendre l'arrivée de Lionel Jospin comme Premier ministre et l'annonce du lancement de la police de proximité lors du colloque « Des villes sûres pour des citoyens libres », à Villepinte les 24 et 25 octobre 1997, pour que la prévention et la territorialisation de la police prônées par les deux rapports cités plus haut deviennent le point central des politiques de sécurité françaises. Concrètement, la police de proximité (ministère de l'Intérieur, 2000) entraîne une redistribution des compétences sur le terrain

“ (...) la police de proximité (...) entraîne une redistribution des compétences sur le terrain au sein des circonscriptions de sécurité publique. ”

au sein des circonscriptions de sécurité publique. La police en tenue est désormais scindée en deux services. D'un côté, le service général est chargé des missions traditionnelles de voie publique, à savoir

notamment la patrouille en véhicule et la réponse aux appels au 17. De l'autre, l'unité de secteur nouvellement créée se voit confier les missions de police de proximité (patrouille pédestre, contacts avec la population, prévention et résolution de problèmes) et travaille de manière territorialisée sur des secteurs définis et étanches. Des postes de police de proximité décentralisés sont créés, afin de permettre à la population d'accéder plus facilement à la police. L'objectif de la police de proximité est de réorienter l'action de la

police vers la petite et moyenne délinquance, principale cause du sentiment d'insécurité, tout en améliorant l'image de la police grâce à un contact quotidien avec la population. Cette réforme est un moyen pour le gouvernement socialiste de prouver sa crédibilité sur une thématique traditionnellement réservée à la droite, dans un contexte de montée de la délinquance et de préoccupation grandissante de l'opinion publique face à celle-ci.

Le projet de police de proximité, qui semble être une photocopie du *community policing*, s'appuie sur plusieurs principes centraux : l'attachement du policier à un territoire, la focalisation sur les attentes des citoyens, la responsabilisation des agents de police qui s'attachent à résoudre des problèmes à l'aide d'une approche plus proactive, la communication avec des acteurs extérieurs à la police (notamment à travers la mise en place des Contrats locaux de sécurité qui consistent à établir un diagnostic de sécurité et à développer des initiatives conjointes avec d'autres acteurs locaux comme les élus, les services judiciaires, les bailleurs sociaux ou encore les entreprises de transport). D'abord expérimentée à partir du printemps 1999 dans cinq circonscriptions pilotes (Nîmes, Châteauroux, Les Ulis, Garges et Beauvais), la police de proximité est progressivement étendue à toute la France jusqu'à juin 2001.

L'échec de la gauche aux élections de 2002, qui ont été marquées par une campagne axée autour du thème de l'insécurité, va constituer la fin de la police de proximité. Cette défaite politique, conjuguée à l'arrivée de Nicolas Sarkozy au ministère de l'Intérieur, marque un sérieux coup d'arrêt pour une approche qui, entre manque d'adhésion d'une grande partie des policiers de terrain, dissensions au sein du gouvernement, application trop précipitée et inefficacité

sur le terrain de la lutte contre l'insécurité n'a pas eu le temps de devenir incontournable, contrairement à ce que l'on peut observer aux États-Unis. La police de proximité est en grande partie discréditée du fait de l'augmentation continue de la délinquance au cours des années Jospin (+ 5,5 % en 2000 et + 8 % en 2001)⁽⁷⁾, ce qui a d'ailleurs contribué en grande partie à la défaite de ce dernier et conduit le nouveau ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, à la remplacer par la « culture du résultat », approche basée principalement sur l'évaluation statistique de l'action de la police, de l'activité judiciaire et de l'intervention sur la voie publique. La patrouille et l'interpellation, piliers du « modèle professionnel », sont donc replacées au centre des priorités policières, en lieu et place d'une approche préventive et partenariale jugée laxiste, inefficace et trop sociale⁽⁸⁾. La mise en place des Unités territoriales de quartier (Uteq) à partir d'avril 2008 aurait pu faire croire à un retour aux préceptes de la proximité. Sectorisées sur des quartiers diffi-

« La patrouille et l'interpellation, piliers du « modèle professionnel », sont donc replacées au centre des priorités policières, en lieu et place d'une approche préventive et partenariale jugée laxiste, inefficace et trop sociale. »

ciles, travaillant en pédestre et composées de policiers expérimentés et spécialement formés, ces unités étaient censées restaurer le « lien de confiance » entre la police et la population selon les dires du Premier ministre François Fillon (Slimani, 2008). Mais, à l'instar de l'ilotage dans les années 1970 et 1980, ces Uteq ne traduisent pas véritablement un changement de doctrine d'action dans les politiques de sécurité qui restent axées autour de l'interpellation et l'activité judiciaire, c'est-à-dire de l'application de la loi. Cantonnées à ce jour à trente-cinq quartiers, les Uteq ne sont pas devenues et ne deviendront jamais une priorité ; le dispositif ne sera pas étendu en raison des baisses d'effectifs dans la police nationale qui va perdre plus de 2 000 postes en 2010 (Mandraud, 2009). Corrélativement, ce recul d'une approche territorialisée au sein de la police nationale est compensé d'une certaine façon par l'accroissement considérable au cours des dernières années du rôle des maires dans la sécurité, comme l'illustrent les Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance ou la récente extension des pouvoirs judiciaires des polices municipales par la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. Ce glissement, qui apparaît comme inquiétant ou nouveau pour certains, n'est en fait qu'un retour à la situation d'avant 1941 et à l'étatisation de la police alors opéré par le régime de Vichy, les commissaires de police étant placés sous les ordres des maires.

Prévention impossible ?

On l'a vu, contrairement aux États-Unis où le *community policing* s'est durablement imposé dans le débat sur les politiques de sécurité, la France reste ancrée dans une tradition de police réactive qui est plus focalisée sur l'application de la loi que sur l'action territoriale préventive et partenariale. La seule véritable tentative de redéfinir globalement les priorités et les modes d'action de la police a duré à peine deux ans, l'ilotage et les Uteq n'ayant jamais véritablement franchi le stade d'expérimentations locales. Le rapprochement entre police d'un côté et population et territoire de l'autre demeure extrêmement limité. Et on peut légitimement se demander si ce rapprochement n'est tout simplement pas structurellement impossible en France du fait de l'architecture institutionnelle des politiques de sécurité. Le système d'avancement et de mutation dans la police nationale rend en effet difficile l'implantation durable de policiers dans les quartiers. La police étant centralisée en France, le recrutement est national, contrairement aux États-Unis où il se fait localement. L'exemple le plus frappant est celui de l'Île-de-France. Comme l'a constaté Dominique Monjardet il y a quelques années (Monjardet, 2002), seulement 10 % des recrues dans les écoles de police sont issues de la région parisienne, qui représente 25 % des emplois dans la police. Or, 90 à 95 % des postes à pourvoir en sortie d'école sont situés en Île-de-France. La conséquence est logique :

Paris et sa banlieue se retrouvent dotés de policiers originaires, pour l'écrasante majorité d'entre eux, de province. Ceux-ci cherchent en général à repartir dans leur région d'origine au plus tôt. Dès qu'ils y parviennent, ils sont en toute logique remplacés par de nouvelles sorties d'école qui, de même, ne pensent qu'à une chose : se faire muter. Difficile donc d'imaginer une police de proximité ayant une bonne connaissance de la population et du quartier d'implantation avec un tel *turn-over*. On ne peut donc s'empêcher de conclure sur une question quelque peu taboue, voire provocatrice : la solution ne passerait-elle pas, en partie au moins, par les polices municipales ?

Notes

1 - La première police américaine est créée en 1838 à Boston. Les villes de New York et de Philadelphie lui emboîtent le pas en 1844 et 1854.

2 - Sans parler de leurs liens avec les appareils politiques municipaux, qui sont une autre source majeure de corruption.

3 - Les crimes violents (homicides, viols, vols avec violence, violences volontaires aggravées) sont passés de 417 pour 100 000 habitants en 1973 à 757 pour 100 000 habitants en 1992 selon les *Bureau of Justice Statistics*.

4 - Source : Bureau des statistiques du *Department of Justice*.

5 - Entre les agences fédérales et les différents échelons locaux (États fédérés, comtés, municipalités), il existe environ 18 000 services de police aux États-Unis...

6 - Les homicides y ont baissé de 69 % entre 1993 et 2000, les vols avec violence de 62 % et les violences volontaires de 37 %.

7 - Source : ministère de l'Intérieur.

8 - Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, a par exemple lancé aux policiers du commissariat de Toulouse lors d'une visite le 3 février 2003 : « *Les policiers ne sont pas là pour organiser des matchs de rugby avec les jeunes des quartiers* ».

Bibliographie

- Bayley D. et Skolnick J., 1988, *Community Policing : Issues and Practices around the World*, Washington DC, National Institute of Justice.
- Commission des maires sur la sécurité, 1982, « **Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité** » rapport remis au Premier ministre.
- Gaines L. K. et Miller R. L., 2008, *Criminal Justice in Action : The Core*, Florence (Kentucky), Cengage Learning, (1^{re} édition 2004, Belmont, Wadsworth Publishing Company).
- Garland D., 2001, *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press.
- Mandraud I., 2009, « **Coup d'arrêt au déploiement de la police "de proximité" voulue par M. Sarkozy** », *Le Monde* du 17 décembre.
- Ministère de l'Intérieur, 2000, *Guide de la police de proximité*, Paris, La Documentation française.

- Monjardet D., 2002, « **L'insécurité politique : police et sécurité dans l'arène électorale** », *Sociologie du travail*, n° 44.
- Peyrefitte A., Schmelck R. et Dumoulin R., 1977, *Réponses à la violence : rapport à M. Le Président de la République*, Paris, La Documentation française.
- Roché S., 2002, *Tolérance zéro ? : incivilités et insécurité*, Paris, Odile Jacob ; 2006, *Police de proximité*, Paris, Seuil.
- Slimani L., 2008, « **Le défi de l'Uteq dans les banlieues difficiles** », *L'Express* du 16 avril.
- Trojanowicz R., 1982, *An Evaluation of the Neighborhood Foot Patrol Program in Flint*, Michigan, East Lansing, The National Neighborhood Foot Patrol Center, Michigan State University.
- Wilson J. Q. et Kelling G., 1982, « **Broken Windows : the Police and Neighborhood Safety** », *The Atlantic Monthly*, vol. 249, n° 3, mars, p. 29-38.
- Wilson O. W., 1953, « **August Vollmer** », *The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, vol. 44, n° 1, mai-juin.
- Zagrodzki M., 2006, « **France-Los Angeles : les conséquences politiques des émeutes urbaines** », *Pouvoirs locaux*, n° 70, p. 173-177 ; 2007, « **Douze ans d'une réforme du Los Angeles Police Department** », *Politiques et management public*, vol. 25, n° 1, mars.