

**In Sebastian Roche (ed) Reformer la police at la securite:  
Les nouvelles tendances en Europe at aux Etats-Unis  
Paris: Odile Jacob, 2004**

## CHAPITRE 1

### LES DIFFICULTÉS DE RÉFORMER LE SYSTÈME POLICIER AUX ÉTATS-UNIS

Wesley G. SKOGAN<sup>1</sup>

Ce chapitre se propose d'examiner les résistances aux réformes de l'organisation du système policier aux États-Unis. Le fait qu'il a récemment été question de nouveaux concepts, tels que « police communautaire » ou bien « police par résolution des problèmes », pourrait faire croire qu'elles étaient sur le point d'être adoptées. Cependant, la refonte des modes de fonctionnement d'un système de police a des enjeux politiques considérables, si bien que la plupart des tentatives de réforme sont vouées à l'échec. Les dirigeants des organisations policières ne peuvent que s'inquiéter à l'idée de s'engager dans la réforme – laborieuse et dispendieuse – que nécessiterait un secteur comme celui de la police communautaire, par exemple. En effet, un échec se profile derrière chaque tentative de changement du système policier, ou presque. Un chef de police consciencieux qui voudrait obtenir une refonte du système tentera tant bien que mal d'arriver à ses fins, néanmoins la liste des écueils de résistance auxquels il sera confronté sera longue.

Avant de s'engager dans l'analyse des blocages des réformes, il faut préciser que les différents départements de police américains ont tendance à envisager le concept de police de proximité de manière très variée. Au départ, en effet, la notion de police communautaire n'est pas définie par une liste exhaustive des activités entrant dans ce cadre mais plutôt par une stratégie d'adaptation répondant aux exigences d'un environnement en perpétuelle évolution. Les départements de police spécialisés dans les pratiques

---

1. Professeur de science politique à l'Institute for Policy Research, Northwestern University, Evanston IL, USA.

communautaires se servent généralement, pour les fins de leurs missions, d'un mélange de trois formes de stratégies organisationnelles étroitement liées entre elles. La première, adoptée dans la plupart des programmes de police communautaire, consiste en une forme de décentralisation. La pratique communautaire exige souvent, en effet, la nomination de certains officiers de police dans des secteurs géographiques bien définis et qui limiteront la compétence territoriale de leurs activités tout au long de leurs missions quotidiennes. La tendance est au déplacement de l'autorité et de la responsabilité des actions engagées toujours un peu plus bas dans la hiérarchie des différents organismes impliqués, de sorte que les initiatives soient toujours plus rapidement prises et mieux adaptées aux particularités locales.

La deuxième stratégie est celle de l'engagement communautaire. Cette orientation encourage les divers organismes impliqués à développer des ententes avec les groupes et associations communautaires afin de faciliter la compréhension de leurs attentes ainsi que le partage des informations utiles à la police. Enfin, la pratique communautaire sous-entend une orientation vers la méthode de résolution des conflits. La résolution de problèmes est une méthode analytique axée sur la prévention de la délinquance<sup>2</sup>. La résolution communautaire des conflits se focalise sur l'implication directe des personnes engagées dans un conflit de sorte qu'elles participent à l'identification et à l'organisation des priorités dans un quartier donné. Bien entendu, la police n'excelle pas dans la gestion des misères quotidiennes des quartiers défavorisés, il faut donc instaurer des partenariats avec d'autres organismes gouvernementaux qui, eux, sont à même de mettre en place une gamme plus large de réponses.

Ce chapitre se propose de faire le point sur les îlots de résistance au changement ainsi que sur certaines des stratégies auxquelles les responsables opérationnels de la police font en général appel afin de les contourner. Tout ce qui sera constaté ici se fonde entièrement sur les recherches que j'ai conduites aux États-Unis, mais il est probable que l'organisation des systèmes de police dans d'autres pays serait confrontée au même genre de problèmes.

Certains dispositifs et principes fondamentaux relatifs à l'organisation des services de police aux États-Unis ont considérablement affecté l'instauration des pratiques de police communautaire. On compte en effet aux États-Unis environ 17 000 services de police indépendants. Beaucoup d'entre eux sont de très petites structures, quelques centaines seulement sont vraiment conséquentes. Tous ces services sont contrôlés par les autorités politiques locales, parfois même par des électeurs, et sont financés grâce aux impôts locaux. En général, les limites de la ville correspondent exactement à la compétence territoriale d'intervention des services de police, ce qui peut prendre compte de l'influence exercée par les orientations politiques locales et les inclinaisons idéologiques des contribuables sur la gestion du maintien de l'ordre. Aux États-Unis, il n'y a aucun modèle d'organisation policière pour chaque État, aucune politique intérieure identifiable, aucune école de formation qui permettrait une certaine homogénéité de l'autorité répressive. L'accès au marché du travail pour un policier, quel que soit son grade, se fait localement : formés dans un secteur géographique, les policiers y entament ainsi leurs carrières, n'ayant pour seul but que de rejoindre le service de police du même secteur d'où ils feront régner l'ordre toute leur vie. Il est extrêmement rare d'assister à la nomination d'une personne extérieure au service à un poste de commandement.

La première conséquence d'un tel dispositif est l'immense variété des formes d'organisation policière qui existent aux États-Unis. Dix-sept mille services de police, autrement dit quelque 17 000 procédures de réformes ou d'innovations des organisations policières lancées en même temps, certaines procédures se révélant être de véritables réussites, d'autres connaissant un tout autre sort. Pas de sentiment de victoire nationale possible consécutivement à l'adoption d'une nouvelle stratégie quelle qu'elle soit, pas plus que de déception relative à un échec, même dans un domaine comme celui de la mise en place des pratiques de police communautaire. Le nouveau programme mis en place ne sera que le reflet des politiques ou des moyens locaux. Autre conséquence : chaque campagne pour la mise en place de nouvelles stratégies d'organisation de la police doit être renouvelée dix-sept mille fois, et de façon différente dans chaque cas d'espèce. Une réforme ne peut être véritablement envisageable que lorsque les dirigeants locaux en ont décidé ainsi. Pourquoi donc tant de tentatives d'innovation

2. Il s'agit de décortiquer un problème plutôt que de se contenter de sanctionner l'auteur (par exemple dans le cas de violences conjugales, on cherche à savoir si le mari est alcoolique, etc.).

et de réformes ? Chaque entreprise nouvelle en matière de police est étroitement liée à la conduite de la politique locale. Si les services de police sont relativement autonomes quant à la conduite des activités quotidiennes du maintien de l'ordre, l'implantation de programmes conséquents – aussi visibles que coûteux – tels que la mise en place d'une police communautaire, ne peut en aucun cas être décidée sans la participation et la promesse d'engagement des autorités politiques locales. Ainsi, l'une des raisons pour lesquelles tant de services de police ont finalement adopté la création d'une police de proximité a été la popularité acquise par cette mesure, auprès du public, et donc auprès des élus.

Néanmoins, l'implantation de la police de proximité dans ces services de police ne s'est pas faite sans mal : les écueils de résistance à l'implantation de programmes nouveaux étant aussi nombreux qu'imposants. Voyons maintenant quelles sont les causes de l'échec des tentatives de réformes du système de police local aux États-Unis.

### *La résistance opposée par les policiers non gradés*

Les efforts inhérents à la mise en place d'une police de proximité dans certains services se sont parfois heurtés à la résistance de policiers non gradés. L'enthousiasme visible de certains déci-deurs, ou celui des partisans des activités communautaires à propos des dispositifs de police de quartier ou de police spécialisée dans la résolution de conflits des particuliers, est assez mal perçu par les policiers professionnels qui ont tendance à qualifier de telles mesures de « politiquement correctes » : des mesures créées par et pour des particuliers, mais effectuées par des policiers, une mode qui passera sans doute. Est-il nécessaire de rappeler à quel point la police reste sceptique à l'égard des mesures prises à l'initiative de la population ? Il s'agit presque là d'un principe à part entière dans la culture policière : on reste fidèle à la tradition du « nous contre eux », du « théoricien contre praticien », orientation qui suppose que les universitaires, les politiciens, les travailleurs

communautaires, les défenseurs en tout genre de la police de proximité, comme tous ceux pouvant être à l'origine d'un tel concept, sont en général tout à fait incapables de comprendre les réalités du terrain et de la pratique. Ce jeu, d'ailleurs, rend les policiers particulièrement hostiles à certains programmes qui menacent d'impliquer des particuliers dans des tâches tenant à la répartition des activités de police, à la définition de leurs priorités ou, pire encore, à l'évaluation de leurs performances.

L'idée de faire intervenir des volontaires, ou de mettre en place des unités supplémentaires, semble être évidemment une solution attrayante étant donné le contexte. Depuis des années donc, beaucoup de services de police réservent des primes aux officiers qui se porteraient volontaires pour conduire des projets à visée communautaire. Mais attention ! ce travail de police de proximité ne doit en aucun cas empiéter sur le temps réservé aux activités dites « normales ». Il ne pourra être accompli qu'après le « véritable » travail de police. Par ailleurs, personne n'a pour mission spécifique de gérer les opérations de police de proximité : il existe juste un budget à ces fins. Il ne reste plus qu'à trouver des policiers encore disposés à travailler après une journée de travail, et à espérer qu'ils sachent employer des méthodes effectivement différentes de leurs méthodes habituelles. Il m'est arrivé d'avoir à étudier une équipe de terrain, à La Nouvelle-Orléans, équipe qui avait été rémunérée pour entreprendre, pendant trois heures supplémentaires après la journée de travail, et ce quatre jours par semaine, du travail social de proximité dans le domaine des stupéfiants. Un budget fédéral très conséquent avait même été débloqué pour l'occasion. Mais j'ai constaté que les policiers de La Nouvelle-Orléans n'avaient pas la moindre idée de ce que pouvait être du travail social de proximité sur les problèmes de stupéfiants. Ils réalisèrent un véritable travail d'infiltration, tous déguisés en pirates, en tentant tant bien que mal de ne pas se faire repérer...

Un autre effet néfaste de ce genre de stratégie, c'est que la majorité des policiers de proximité ne sont pas perçus comme de vrais professionnels. En effet, leurs vies semblent bien différentes : ils sont fréquemment interrogés à la télévision, ils sont invités à faire des conférences dans d'autres villes, etc. Parfois même, ils sont libres de choisir leurs propres horaires de travail, ce qui leur a permis de constater, avec l'expérience, que la communauté avait surtout besoin d'eux de 9 heures à 17 heures, du lundi au ven-

dredi ! Et a permis aux autres officiers de se faire leur propre idée du travail social, ce qui leur a valu l'étiquette de « policiers dont les étuis à revolver sont vides ». Certains policiers très impliqués, à la morale irréprochable, finiront par tenter de se faire muter ailleurs. À Fort Worth, au Texas, une grande ville du Sud-Ouest, les officiers spécialisés dans la police de proximité ont des emplois du temps aux horaires flexibles, se voient offrir un téléphone portable, ont le droit de ramener chez eux leur véhicule de fonction. Mais j'ai demandé à un officier du service communautaire ce que les autres membres du service de police pensaient des gens comme elle. Elle m'a répondu : « Ils nous détestent cordialement. »

Les hostilités relatives aux programmes de police communautaire ne sont pas le seul fait des exécutants : des révoltes provenant du niveau intermédiaire, à savoir des postes de commandement direct, ont réussi à faire échouer plusieurs projets de police de proximité dans plusieurs villes. En effet, lors de la mise en place de tels projets, certains d'entre eux se sont vu retirer une partie de leur autorité, pour que celle-ci puisse être confiée au détenteur du poste immédiatement inférieur hiérarchiquement, par une sorte de procédure de décentralisation. Les superviseurs de police<sup>3</sup> sont par définition très empreints de hiérarchie, ils se sentent toujours plus à l'aise quand tout est fait dans les règles. Les occasions qu'ils ont d'accéder à une promotion deviennent rares, du fait du rétrécissement des couches de personnel ayant des fonctions de management et de l'aplanissement de la structure hiérarchique formelle qui accompagne la décentralisation de la structure policière lors du développement de la police communautaire. Quand Chicago a supprimé son grade maximal – capitaine –, un lieutenant de police (le niveau hiérarchique immédiatement inférieur) m'a avoué qu'il avait estimé qu'on lui avait « donné un coup de pied dans les dents ».

Les débats sur le concept de police communautaire donnent également lieu souvent à des revendications d'un autre ordre, allant dans le sens du concept *ce modern management*. On entend de plus en plus d'expressions telles que « l'*empowerment* des subalternes (leur donner du pouvoir) » ou « faites confiance à vos subalternes ». Cela ne va évidemment pas sans inquiéter les dirigeants, qui ne peuvent plus fermer les yeux sur des dénonciations croissantes de problèmes relatifs au manque de sérieux dans le travail, voire de corruption. De sorte que la méfiance à l'égard des officiers détenteurs du pouvoir bureaucratique augmente de jour en jour : les révélations de corruption ont en effet de fortes chances de coûter leur place aux chefs de la police.

La résistance des responsables de services et autres fonctionnaires supérieurs entraîne souvent que les unités de proximité soient directement supervisées depuis le sommet de la hiérarchie, depuis le bureau du chef de la police. Ou alors, ce qui permet d'éviter de faire de la bureaucratie retranchée, depuis un bureau spécialement créé à des fins de gestion des services de police de proximité. À Seattle, un nouveau chef de la police, fraîchement muté de San Diego afin d'implanter un programme de proximité, a constaté qu'il serait incapable de faire faire quoi que ce soit à ce sujet à l'unité de patrouille en uniforme du service qui avait été mise à ses ordres. Elle n'avait en effet aucune raison d'obéir : elle était là bien avant que celui-ci ne soit promu à Seattle et avait bien l'intention d'y être encore quand il déciderait de partir. Ainsi, il dut créer une toute nouvelle organisation dans le service : un bureau de police communautaire spécial, avec sa propre hiérarchie parallèle. Ce bureau pouvait enfin contrôler des équipes de policiers accomplissant le travail de proximité, tandis que ceux-ci échappaient à la surveillance du service. Le tout dirigé par un superviseur recruté dans une autre ville pour se garder des éventuelles influences politiques locales. L'avantage d'une telle « stratégie d'unité spéciale » est que le service n'a plus à intervenir sur des sujets délicats, tels les problèmes de supervision, d'évaluation, tant des hommes que du projet. Malheureusement, cet avantage est aussi le plus gros inconvénient de cette méthode, car il presuppose une absence totale d'appui à long terme de ces pratiques communautaires de la part de toute la structure interne.

<sup>3</sup> Un superviseur de police est un sergent. C'est le premier échelon au-dessus d'un agent de patrouille de base. Le superviseur est en général responsable de 7 à 10 agents.

### *La résistance des syndicats de police*

Le soutien des syndicats de police à de telles réformes varie considérablement d'une ville à une autre. À Chicago, le syndicat le plus influent a approuvé l'intervention communautaire, mais dans beaucoup d'autres villes le programme fut fortement attaqué : à Seattle par exemple, les autorités syndicales ont protesté fortement contre de telles mesures, prétextant qu'il ne s'agissait là que de vulgaire travail social et que le programme de formation des agents de police qui avait été envisagé n'était que du « politiquement correct ». Elles allèrent même jusqu'à menacer d'empêcher les officiers de se rendre aux cours de formation. Finalement, un compromis s'est dessiné puisque les syndicats consentirent à accepter qu'une journée de formation soit requise, au lieu des sessions de formation de trois jours qui avaient été envisagées.

Dans de nombreuses villes, le contrat établi entre les syndicats de police et la municipalité lie aussi étroitement le service tout entier pour ce qui concerne l'élaboration des règles de travail et de déontologie, l'exécution des actes de police et de politique du personnel par exemple, ce qui agit très souvent en défaveur des changements organisationnels exigés par la mise en place d'une police de proximité. Par exemple, à Chicago, où l'affectation des policiers fonctionne selon les règles de l'ancien régime, il est quasiment impossible de placer des officiers compétents dans des secteurs stratégiques (par exemple en fonction de la connaissance d'une langue en particulier, qui permettrait d'être plus performant dans un certain quartier).

Par exemple, certains inspecteurs peuvent être réquisitionnés pour échanger des informations avec les officiers de police en uniforme ou dialoguer avec le public... Et ils peuvent ainsi se trouver amenés à discuter de leur propre efficacité.

Alors, les inspecteurs jouent de leur statut pour éviter d'avoir à se trouver impliqués dans la police communautaire. Il m'arrive souvent de comparer les inspecteurs de Chicago au plus influent, plus armé et plus dangereux gang de rue de la ville (bien qu'en vérifié il existe quatre véritables gangs autrement plus préoccupants) : à Chicago, un bon indice de la puissance et de la respectabilité d'une unité spéciale de ce genre est le nombre de Blancs parmi ses membres. Dans une ville où seuls 32 % des habitants sont blancs, ils sont 92 % dans les équipes des inspecteurs de Chicago. Par ailleurs, ces unités entretiennent des rapports privilégiés avec les autorités politiques. Il s'avère parfois utile d'être soutenu par un homme ou un parti politique pour espérer pouvoir accéder à la profession d'inspecteur... Quoi qu'il en soit, les hommes politiques se mobiliseront toujours pour prévenir leurs protégés d'éventuelles mutations indésirables. Il a donc fallu que les autorités policières de Chicago aillent recruter ailleurs leur personnel de police de proximité, à savoir dans les rangs des policiers en uniforme.

### *La disproportion entre les moyens nécessaires et les moyens disponibles*

Les chefs de la police et le comité exécutif de la ville doivent eux aussi trouver de quoi pourvoir en personnel leurs programmes communautaires : la police de proximité exige beaucoup de main-d'œuvre, surtout en agents de police (officiers). Et il n'est pas évident de réunir suffisamment de fonds pour pallier les carences de personnel, de sorte qu'il arrive souvent que beaucoup de projets soient remis en question, réduits, ou annulés... Ce qui, d'ailleurs, peut engendrer un conflit avec d'autres autorités de police, voire avec des politiciens, qui soutiennent la mise en place de ces programmes communautaires.

### *La résistance des unités spécialisées*

Certaines unités spécialisées, comme les inspecteurs par exemple, voient très souvent leurs modes de fonctionnement remis en cause par l'implantation de programmes communautaires. Par

La police américaine doit d'ailleurs faire face au problème dit du « 911 », numéro d'urgence à la disposition des particuliers, permettant d'entrer directement en contact avec le service de police local. L'engagement, de la part des services de police, de répondre aux appels aussi rapidement que possible est difficile à honorer compte tenu des ressources de la plupart des services. Chicago, par exemple, reçoit un peu plus de 5 millions d'appels chaque année et envoie une voiture de police en réponse à plus de trois millions d'entre eux. Dans certaines municipalités donc, les programmes de police communautaire ont rencontré une lourde résistance politique quand, dans les rangs de la majorité politique (fortement soutenue par l'opposition bien entendu), on comprit que les officiers précédemment employés à la gestion des appels d'urgence étaient détournés à des fins communautaires, livrant ainsi la ville à elle-même et à tous ses dangers. C'est ainsi que fut avortée sans autre forme de procès la première tentative de Houston pour créer un service de police de proximité.

Alors les autorités policières s'employèrent à essayer de nouvelles méthodes, meilleur marché, pour tenter de mettre en œuvre leurs nouveaux programmes. Car une formation en pratique communautaire est onéreuse, les officiers de police devant, pour ce faire, soit prendre sur leur temps de travail, soit être payés en heures supplémentaires. Au début des années 1980, Houston a essayé de mettre en place un programme de police de proximité conduit par des officiers de police qui n'avaient reçu aucune formation préalable... Espérant que ceux-ci déduiraient, de la qualification « communautaire », ce qu'on attendait d'eux. Plus récemment, des officiers de Seattle reçurent une journée de formation. Ailleurs, d'autres officiers, eux, eurent droit à deux journées. Si peu, pour un projet dont on pensait qu'il allait révolutionner le rôle de la police.

### *Les difficultés d'évaluation des programmes*

Un autre problème inhérent à la pratique communautaire, ou aux services de proximité, est qu'il est extrêmement difficile de faire constater ce que font les policiers une fois qu'ils sont sur le

terrain, ainsi que d'évaluer leur efficacité réelle. En pratique communautaire, il est extrêmement difficile de rendre compte de l'impact réel de l'aide apportée sur le terrain, d'autant plus que le travail effectué et la constitution des équipes d'intervention seront différents s'il s'agit de la résolution d'incidents isolés ou de problèmes de masse. Il est également difficile d'évaluer si la solution proposée au problème posé est pertinente, et de déterminer ainsi si les officiers agissent sur le terrain accomplissent du bon travail. Les bénéficiaires des pratiques communautaires exigent bien souvent des formes de pratique sur le terrain qui sont impossibles à recenser sur les outils informatiques du service de police. En conséquence, tant les actes individuels des acteurs de terrain que les performances qui pourraient être réalisées en équipes d'intervention sont difficiles, voire impossibles à mesurer... Et à récom- penser. Tandis qu'en parallèle se développent constamment des nouveaux outils de comptage statistique, comme le *CompStat* de New York, qui exigeant forcément que les activités policières pouvant être mesurées ou évaluées soient les seules dignes d'attention même si les actes qui ne se mesurent pas ont une grande impor- tance.

Comme beaucoup de villes américaines, Chicago aussi s'est dotée d'un système *CompStat* propre<sup>4</sup>. Comme à New York, la méthode consiste en mesures traditionnelles : nombre de crimes recensés, nombre d'arrestations, d'armes à feu saisies, d'appels ayant justifié une réponse de la part des services de police. L'enjeu de la lutte contre la criminalité et de la réduction du nombre de crimes commis pousse sans cesse les différents organismes impliqués à trop dépendre de ces chiffres. Loin du quartier général de la police, les gestionnaires des services savent pourtant que l'outil statistique scus-évalue ce qui est non mesurable ou « impalpable », et qui constitue les véritables motifs des actions de police communautaire, par exemple la satisfaction de la population, l'engagement des particuliers dans des projets de lutte contre le crime, la formation de partenariats entre la police et les communautés de quartier. Les dirigeants des services de police déplorent que le système *CompStat* les oblige à négliger le système de police de proximité. L'un d'entre eux m'a dit ceci :

4. Pour les distinguer, j'utilise d'ailleurs l'expression *CompStat, Chicago Style*.

pas devenir qu'une simple histoire de chiffres. Voilà désormais à quoi nous en sommes rendus. » Une autre forme de critique adressée disait la chose suivante : « Les missions de police communautaires sont devenues plus traditionnelles... Avec une gestion hiérarchique centralisée, et un contrôle statistique. » À Chicago, comme partout ailleurs, les activités qui ne peuvent être mesurées et évaluées ne peuvent être attribuées à personne, et dès lors ne sont de la responsabilité de personne, contrairement aux objectifs et actions recensés par les différents systèmes d'information des services de police. C'est ainsi que de plus en plus d'organisations recommandent presque inévitablement à focaliser leur attention sur des pratiques pouvant être mesurées, quantifiées, évaluées, ce qui entraîne un retour aux pratiques policières traditionnelles.

L'adoption des pratiques communautaires par les services de police exige une redéfinition de leurs missions et de leurs responsabilités. Une fois les particuliers impliqués dans la délimitation des implications du maintien de l'ordre dans leur communauté, de nombreux enjeux deviennent des priorités alors qu'autrefois ils n'auraient en aucun cas fait partie du mandat de la police. À Chicago, si les particuliers se sentent concernés par les problèmes de cambriolage et de vol, ils semblent également très soucieux de problèmes tels que les abandons de véhicules, la présence de rats dans certaines ruelles, la dégradation des édifices publics, les sans-abris trouvant refuge dans les parcs municipaux, les panneaux de signalisation manquants, les feux rouges brûlés par des automobilistes imprudents, les jeunes « squattant » des bâtiments abandonnés. Et tandis que la police constate qu'effectivement les véhicules abandonnés constituent un véritable problème, ils doivent néanmoins faire appel à d'autres services municipaux pour les faire remarquer.

Cependant, pour un nombre incalculable de raisons bureaucratiques et politiques, les autres services municipaux sont convaincus qu'ils ne sont en rien concernés par l'action communautaire, domaine réservé des services de police. Ils persistent donc à conserver inchangées leurs priorités professionnelles et leurs contraintes de budget. Réussir à constituer une telle coopération entre les différents services est sûrement un des problèmes les plus difficiles à surmonter par les défenseurs des pratiques nouvelles telles que l'action communautaire. Quand le chef de la police de Boston fut nommé à son poste, il m'a fait savoir qu'il prendrait les choses en main dans son service. Sa plus grande crainte était que le maire de la ville n'ait aucune influence sur les différents agences et services de la ville, de sorte qu'il ne puisse garantir l'appui nécessaire à la mise en place de pratiques communautaires. D'après mon expérience, si l'implantation d'un programme communautaire ne dépend que des efforts du service de police, il sera en grande partie voué à l'échec. L'action communautaire doit être une initiative de la ville tout entière.

À ces fins, les obstacles bureaucratiques doivent être surmontés par le quartier général de police et l'administration de la ville. Les actions communautaires exigent un véritable soutien, tel que l'engagement du gouvernement local, et beaucoup de villes américaines ne parviennent pas à obtenir cet engagement. Dans certaines villes, certains officiers de police assignés aux services communautaires finissent par développer des listes de contacts individuels dans d'autres services municipaux, desquels ils peuvent espérer de l'aide le cas échéant, n'hésitant pas même à faire appel à des proches. Mais les nouvelles recrues des services de police ont beaucoup de mal à obtenir quoi que ce soit. Faire une demande de coopération formelle à un autre service de la ville nécessite souvent que le chef de la police lui-même fasse parvenir une note manuscrite aux responsables de ces agences. Avant que le programme de Chicago ne soit mis en place, les policiers prévoyaient que la coordination des services municipaux et de leur engagement communautaire serait inexistante. En se référant à leurs mauvaises expériences, ils s'attendaient à ce que les services municipaux se sentent aussi peu concernées par leurs efforts que dans le passé et se révoltaient à cette idée. Mais le maire eut tôt fait de mettre les choses au clair avec les responsables des agences en question : un manque de coopération avéré serait un risque immédiat de

devoir quitter leur poste. Les employés de l'hôtel de ville mirent au point un système de gestion informatisée permettant la recension des demandes d'aide de la part des officiers de police et la réponse des différents services municipaux. De sorte que les services dispensés par les agences en question furent un succès total et permirent au programme de prendre de l'ampleur les premières années. Une belle leçon que l'exemple de Chicago : une fois de plus les préoccupations communautaires doivent être à l'initiative de la ville entière, pas seulement de la police.

### *Le scepticisme de l'opinion publique*

Cela peut paraître absurde, mais la participation de la communauté aux mesures de police communautaire ne va pas de soi. Les deux groupes que forment les policiers et les particuliers n'ont jamais eu les mêmes aspirations. Tout particulièrement dans les quartiers en difficulté, la police est perçue comme une force arrogante et brutale, non comme un allié potentiel. Il est donc tout à fait normal que les particuliers redoutent une trop forte intrusion de la force policière dans leur vie de tous les jours et les abus et discriminations qui peuvent en découler. Rien dans la tradition policière n'a jamais préparé le public au fait qu'il peut exister de nouvelles approches du maintien de l'ordre et il y a fort à parier que très peu de gens seront en mesure de comprendre les enjeux et les stratégies associés aux nouvelles méthodes de la police de proximité. Et même si quelqu'un prenait la peine d'en expliquer les tenants et les aboutissants, pourquoi ces gens le croiraient-ils ? L'histoire des quartiers en difficulté est trop empreinte de promesses non tenues. Les résidents de ces quartiers sont trop habitués à observer le petit manège des programmes innovants qui vont et qui viennent en réponse à des cycles politiques et budgétaires hors de leur contrôle, et ils ne peuvent envisager correctement que les mesures de police de proximité, comme toute autre réforme d'ailleurs, obtiennent des résultats différents. Les organisations représentant les intérêts des membres de chaque communauté n'ont jamais véritablement coopéré avec la police. Puisque

leurs membres craignent souvent la police plus qu'autre chose, les groupes de particuliers aux revenus particulièrement modestes, ainsi que certaines minorités, auront plus tendance à s'intéresser aux bavures policières et à la mise en jeu de la responsabilité publique qu'à un avenir solidaire empreint de coopération avec la force policière.

Les secteurs défavorisés, ceux au taux de criminalité particulièrement élevé, sont souvent très mal lotis en infrastructures communautaires prêtes à être mobilisées dans des projets civiques. L'omniprésence du crime et des sentiments d'insécurité a plutôt tendance à empêcher toute vie associative. Les habitants de ces quartiers se méfient les uns des autres, et cela les empêche de proposer des réponses collectives aux problèmes locaux. Parce qu'ils craignent la riposte des trafiquants de drogue et des gangs de rue, la mise en place de programmes exigeant des réunions publiques ou une forme de coopération organisée est peu souvent menée à terme. En conséquence, les secteurs qui en auraient le plus besoin manquent souvent d'organisations qui permettraient à leurs habitants de s'impliquer davantage dans la vie communautaire.

Les autorités policières américaines se sont rendu compte que si les particuliers espèrent jouer un rôle significatif dans les mesures communautaires, ils auront besoin d'information. Ceux-ci ne peuvent savoir à quoi s'attendre désormais de la part des forces de police, ni ce en quoi ils auront eux-mêmes un rôle à jouer dans la résolution des problèmes de leurs quartiers. En effet, de nouveaux concepts, un nouveau jargon seront utilisés, et il faudra que la police mette en place tout un système de marketing lourd avant que la plupart des résidents concernés ne comprennent ce qui se passe. Tout comme la police elle-même, les citoyens non correctement informés vont probablement s'attendre à ce que seuls des résultats traditionnels, à savoir davantage de patrouilles ou d'arrestations, puissent résoudre leurs vrais problèmes.

À Chicago, l'attention croissante portée aux mesures de proximité durant les années 1990 fut la conséquence d'une campagne de marketing de grande ampleur : des annonces promotionnelles à la radio et la télévision, de la publicité dans des journaux locaux, des affiches aux arrêts de métro et des panneaux d'affichage au bord de la route. Le budget total consacré aux annonces dans les médias en 1997 s'élevait à plus de 1,5 million de dollars ; il excéda 1,6 million de dollars en 1998 et 1999. Le budget consacré aux

annonces radio en 1998 fut de 650 000 \$, incluant des annonces sur des stations de langue espagnole. Le budget pour la télévision s'élèva à environ 835 000 \$, il inclut des publicités en anglais et en espagnol, tant sur le réseau normal que sur le réseau câblé, y compris les chaînes sportives. Les horaires des réunions publiques des habitants des quartiers furent mis à disposition sur Internet, les internautes n'ayant qu'à cliquer sur le nom de leur quartier pour faire apparaître une liste complète des horaires des réunions prévues, ainsi que de nombreuses pages d'information concernant le secteur de police auquel ils appartiennent. Le matériel destiné à la conduite du programme fut distribué aux différents organismes communautaires, aux bibliothèques, aux entreprises, aux églises et aux écoles. Par exemple, 130 000 copies d'un bulletin d'information communautaire (dont 50 000 en espagnol) furent distribuées en septembre et en octobre 1998. Les salariés de la ville reçurent toute l'information nécessaire concernant le Chicago Alternative Policing Strategy et furent sans cesse informés des horaires et des dates des réunions communautaires prévues dans leur secteur grâce à des annonces glissées dans leurs bulletins de paie. À partir de 1997, la ville accueillit un grand nombre d'événements destinés à faire la promotion du programme en question. Plus de 600 militants furent recensés en 1997, et quelque 3 000 citoyens se constituèrent en assemblées communautaires en 1998. Les organisateurs des manifestations principales sont désormais continuellement impliqués dans des marches, des rassemblements, des veilles de prière et autres activités revendicatrices se voulant des mouvements de lutte contre le crime. Enfin, des objets promotionnels et publicitaires ont envahi la grande distribution, aimants à coller sur la porte du réfrigérateur, stylos, crayons, casquettes, tee-shirts et autocollants portant le logo du programme communautaire de la ville.

Les résultats de cette grande campagne de publicité sont visibles dans les sondages réalisés sur la municipalité de Chicago. En 1996, 53 % des habitants de Chicago avaient entendu parler du programme de police communautaire que la ville espérait mettre en œuvre, en 2001 ils étaient 78 %. Les meilleurs résultats, soit 87 %, furent obtenus auprès de la population afro-américaine. En assez peu de temps, la satisfaction ressentie par les particuliers à l'égard de la qualité des services de police a considérablement évolué. Et pas seulement grâce aux mesures publicitaires : une bonne

campagne de relations publiques a joué un rôle déterminant dans le changement des mentalités.

### *Les abus de pouvoir des forces de police*

L'implication de la police dans les mesures communautaires comporte toujours certains risques. Aux États-Unis, les pratiques communautaires reposent sur une volonté de se légitimer aux yeux du public. Contrairement à des politiques plus radicales de lutte contre le crime, la stratégie politique suivie cherche à unifier plutôt qu'à diviser. Chacun sait que les débats politiques sur la question du maintien de l'ordre aux États-Unis séparent le pays en deux. Les Blancs sont satisfaits quand les Afro-Américains ne le sont pas, et le fossé racial ne s'est pas beaucoup comblé pendant ces quarante dernières années. Il est évident que la répétition d'actes de violence particulièrement intolérables perpétrés par certains policiers a profondément marqué la conscience collective, pouvant du jour au lendemain inverser ses tendances idéologiques. La promesse faite par la police communautaire est de gagner le cœur du public, non de le décevoir. Cependant, quand les violences policières, voire les meurtres, deviennent une question publique, des années d'efforts pour l'amélioration des relations unissant la police aux particuliers peuvent être réduits à néant. Il en va de même avec les affaires de corruption policière.

L'inconduite notoire de certains représentants de l'ordre peut nuire également aux efforts communautaires, en réquisitionnant l'attention que les autorités consacrent normalement au développement de stratégies nouvelles. Le maire de Chicago me faisait remarquer un jour qu'il passait un temps fou à surveiller de près le bon fonctionnement de son service de police, perdant ainsi un temps précieux étant donné le nombre de choses à gérer dans une telle ville. Mais il a conscience que gérer la mise en place de réformes comme la mise en place d'une police de proximité exige une attention constante. Les abus de pouvoir commis par certains policiers mobilisent les autorités de la ville et détournent l'attention

des médias vers une vision beaucoup moins enchanteresse des grandes réformes policières.

### *Les conséquences fatales des changements de leadership*

Quand des nouveaux chefs de la police ou de nouveaux maires entrent en fonction, leur premier souci est d'innover, d'apposer leur signature sur de nouveaux projets. Ils ont souvent peu intérêt à s'approprier des projets inachevés qui auraient été abandonnés par leurs prédécesseurs. Le doyen de la police d'une petite ville que je connais bien s'est battu pendant une décennie entière pour mettre en place un nouveau programme de police de proximité. Mais quand il prit sa retraite, son remplaçant (muté d'une autre ville) ne vit plus aucun intérêt à ce projet, et y mit fin du jour au lendemain.

Chaque bouleversement politique peut de la même manière faire avorter des tentatives d'innovation dans le domaine policier. A Baltimore par exemple, un nouveau maire a été élu en 1999 sur la promesse qu'il rétablirait l'ordre et lutterait vivement contre l'insécurité. Alors que le maire sortant avait auparavant instauré un programme de police communautaire, et nommé spécialement, pour la bonne conduite de ce programme, un chef de la police en provenance de Los Angeles, les premiers actes du nouveau maire furent de licencier celui-ci. Le premier adjoint du chef de police licencié, qui se trouvait sur les lieux, prit alors la parole et déclara qu'il s'engageait désormais à changer totalement de stratégie d'action, en implantant un programme de tolérance zéro beaucoup mieux adapté à la nouvelle politique municipale. Il fut promu commandant en chef à la seconde même et s'empressa, par la suite, d'instaurer un programme de gestion du même genre que le *CompStat* new-yorkais, qu'il nomma *CityStat*, dans chaque poste de police de la ville.

Si nous voulons que les programmes de police de proximité puissent perdurer, les détenteurs de l'autorité policière doivent

s'assurer que ceux-ci soient bien entrepris par la municipalité tout entière, au lieu de ne dépendre que des seuls services de police. Les seules chances de survie d'un tel projet, dans les moments de pénuries de ressources, sont le soutien du public et des autorités politiques. L'appui politique et le soutien de la population sont également les meilleurs moyens d'empêcher que des détracteurs internes à la police ne fassent avorter toutes les tentatives entreprises. Seul un véritable soutien des politiques comme de la population aux tentatives de travail communautaire de la part des policiers garantit que les opposants à l'intérieur même du service de police pourront être vaincus. L'investissement lourd pour gagner la confiance du public paie ses dividendes lors des scandales liés aux abus commis par certains membres de la police : l'engagement que cela n'arrivera plus dans le futur a une certaine crédibilité. Si la ville tout entière s'investit dans le projet, il y a une chance pour que celui-ci survive d'une élection à l'autre, une chance pour que chaque candidat nouveau, s'il veut gagner, sache qu'il doit être favorable à la police communautaire.

### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- GREENE, Jack R. (2000), « Community Policing in America : Changing the Nature, Structure and Function of the Police », in *Criminal Justice 2000*, vol. 2, Washington DC, National Institute of Justice, U. S. Department of Justice, 299-370.
- GRINC, Randolph (1994), « "Angels in Marble" : Problems in Stimulating Community Involvement in Community Policing », *Crime and Delinquency*, 40, 437-458.
- JEFFREY A. ROH (ed.) (2001), *National Evaluation of the COPS Program-Title I of the 1994 Crime Act*, Washington, DC, National Institute of Justice (NCJ 183643).
- SADD, Susan et GRINC, Randolph M. (1994), « Innovative Neighborhood Oriented Policing : An Evaluation of Community Policing Programs in Eight Cities », in Dennis P. Rosenbaum (ed.), *The Challenge of Community Policing*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 27-52.
- SADD, Susan et GRINC, Randolph M. (1996), « Implementation Challenges in Community Policing », *NJ Research in Brief* (février 1996).
- SKOGAN, Wesley G. (ed.) (2003), *Community Policing : Can It Work ?* Wadsworth Publishing Company, # press. All of the chapters of this book address program implementation issues.
- SKOGAN, Wesley G. et HARTNETT, Susan M. (1997), *Community Policing, Chicago Style*, New York et Londres Oxford University Press.