

New York, ville sans crime ?

Jacques DE MAILLARD

New York est-elle vraiment le lieu d'un miracle en matière de lutte contre la délinquance ? Alors que la ville communique sur sa lutte contre la criminalité depuis la fin des années 1990, d'autres critiquent les effets d'annonce ou de manipulation des chiffres.

Recensés : Franklin E. Zimring, *The City That Became Safe. New York's Lessons for Urban Crime and its Control*, Oxford, Oxford University Press, 2012, et John E. Eterno et Eli B. Silverman, *The Crime Numbers Game. Management by Manipulation*, CRC Press, 2012.

New York est devenu dans l'imaginaire public le lieu d'un miracle en matière de lutte contre la délinquance. Les touristes se félicitent du niveau de sécurité de l'île de Manhattan, ceux qui y avaient séjourné au début des années 1990 ne manquent pas de rappeler les heures sombres de la ville, tandis que les journalistes relaient souvent la communication de la Ville sur la réussite du modèle new yorkais. Le 26 novembre 2012 a ainsi été célébré dans les médias occidentaux comme la première journée sans homicide de la ville depuis 50 ans. Ce qui frappe ici, c'est le caractère durable du phénomène, puisque New York avait commencé il y a déjà plus de quinze ans à communiquer avec succès sur la réussite de sa stratégie de lutte contre la criminalité, s'imposant comme la Mecque de la lutte contre le crime à l'échelle internationale.

Sait-on pour autant ce qui s'est passé à New York ? À la fin des années 1990 s'étaient opposés les tenants du « *crime is down in NY, blame the police* » (pour reprendre la formulation de l'ancien chef de la police new yorkaise, William Bratton), d'un côté, et les sceptiques soulignant les causes démographiques et économiques plus générales de cette baisse, ainsi que les effets pervers de cette politique en termes de violences policières, de l'autre. Le débat a rebondi récemment avec deux ouvrages : *The City That Became Safe* de Franklin Zimring (2012), professeur à l'université de Berkeley, et *The Crime Numbers Game* de John Eterno et Eli Silverman (2012), respectivement professeur à Molloy College et professeur émérite au John Jay College, le second étant l'auteur d'un ouvrage précédent favorable à la politique entreprise par le *New York Police Department* (NYPD)¹ ; deux ouvrages dont la sortie conjointe est fascinante tant leurs conclusions sont opposées.

La ville qui devint sûre

Prenant au sérieux les chiffres avancés par le NYPD, Zimring cherche à expliquer ce qu'il qualifie de « surprise criminologique » : entre 1990 et 2009, la délinquance a baissé de 77,75 % à New York. Entre 1994 et 2009, aucun des sept crimes dits « indexés » – c'est-à-

¹ Eli B. Silverman, *NYPD battles crimes. Innovative strategies in policing*, Boston, Northeastern University Press, 1999.

dire comptabilisés nationalement par le FBI – (homicides, viols, vols avec violence, violences, cambriolages, vols de voiture, vols) n’a connu de hausse. Tous les *boroughs*, et non pas seulement Manhattan, ont été concernés. Cette baisse a été deux fois plus longue et deux fois plus importante que pour le reste de l’Amérique urbaine. Ni les causes démographiques (on n’observe ni modification de l’origine ethnique de la population, ni baisse de la population jeune), ni l’évolution de l’économie (pas d’évolution significative du chômage ou du niveau de revenu) ne permettent d’expliquer ces évolutions.

Faute d’autres explications plausibles, c’est du côté des changements dans l’action policière que les raisons sont à chercher selon Zimring. Pour cela, il décompose les réformes policières new yorkaises en cinq éléments : l’évolution des effectifs de police, la focalisation sur des points chauds (*hot spots policing*), le retrait des marchés de drogue de l’espace public, une stratégie policière agressive dans la rue et l’impact de Compstat, système qui combine une information immédiate géographique, un déploiement rapide des effectifs et un suivi permanent de la performance². L’augmentation de la taille de la police, massive dans un premier temps, ne pèse plus à partir des années 2000, puisque les effectifs policiers se restreignent (6 000 postes ont été supprimés depuis). Le *hot spots policing* (qui consiste à focaliser l’action de la police en des lieux et à des heures criminogènes) lui semble plus convaincant, notamment parce que des études expérimentales en ont démontré l’efficacité dans d’autres villes et que le NYPD a adopté de telles tactiques de façon vigoureuse et continue. Le troisième élément – le confinement des marchés de drogues en dehors de l’espace public par une stratégie policière agressive en matière d’arrestations pour de simples possessions de marijuana – a eu pour effet de faire baisser radicalement (de près de 90 %) le nombre de meurtres liés à la drogue entre 1990 et 2005. En revanche, la stratégie policière d’interpellations pour des faits mineurs, avec notamment la multiplication des procédures de *stop and frisk* (arrestations pour fouille), multipliées par 14 entre 1990 et 2009 (d’environ 41 000 à 581 000), s’inscrit dans la catégorie des succès non-prouvés : si elle présente sans doute des aspects positifs, dans la mesure où elle est liée aux *hot spots* et à la lutte contre les marchés de drogue en plein air, elle a le désavantage de cibler les actions sur les minorités pauvres, sans que rien ne puisse être finalement retenu contre elles le plus souvent. Le célèbre système Compstat paraît quant à lui prometteur, même si son effet propre n’a pas été évalué.

Bref, l’expérience new-yorkaise montre qu’à rebours du pessimisme ambiant des années 1970-1990, la police peut faire quelque chose pour lutter contre la délinquance. En matière de lutte contre la drogue plus spécifiquement, New York aurait conduit une politique de réduction des risques sans le dire, en s’attaquant au crime lié à la drogue plus qu’à la drogue elle-même, les meurtres liés à la drogue baissant nettement et les marchés de drogue ouverts disparaissant, même si la consommation ne baisse pas. Surtout, cette action énergique de la police a été accompagnée d’une baisse de la population emprisonnée au sein de l’État à la différence du reste du pays (si la Ville de New York avait suivi la tendance des autres États américains, il y aurait dû y avoir 58 000 prisonniers de plus en 2007, p. 191).

² Compstat (*computer statistics* ou *comparative statistics*), introduit en 1994 par le chef de la police new-yorkaise, est initialement un programme d’analyse informatique de la délinquance qui vise à disposer en temps réel des principaux indicateurs de la délinquance. En phase avec les préceptes du nouveau management public (redevabilité managériale, leadership stratégique, etc.), Compstat s’est par la suite diffusé dans les principaux départements de police américains. Un débat s’est ensuite ouvert sur les effets pervers de ce système (centralisation, réduction du mandat policier à la lutte contre la délinquance) sur les organisations policières (voir notamment la discussion entre E. Silverman, d’un côté, et D. Weisburd, S. Mastrofski, J. Willis et R. Greenspan, de l’autre, dans l’ouvrage codirigé par D. Weisburd et A. Braga, *Police innovations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 267-303).

La face sombre du miracle new-yorkais

Eterno et Silverman partent quant à eux d'une logique inverse : ils commencent par rappeler les multiples épisodes qui ont laissé quelques doutes quant à la fiabilité des données du NYPD, qu'il s'agisse des réserves exprimées par les syndicats ou des scandales ayant mis en cause la fiabilité des pratiques d'enregistrement de la police. Ils s'attachent dès lors à démontrer et mesurer l'importance de cette fraude, à partir de deux méthodes : des entretiens approfondis (mais anonymes) avec des policiers et, surtout, de façon originale, la conduite d'une enquête par questionnaire auprès de capitaines en retraite du NYPD (1 197 questionnaires ont été envoyés, 491 leur ont été retournés). Leur constat s'articule autour de trois idées : une criminalité sous-enregistrée, un management par la peur et une stratégie centrée sur le contrôle de la criminalité.

D'abord, le système Compstat est associé à des pratiques non-éthiques en matière d'enregistrement de la délinquance. Environ 160 des capitaines travaillant dans la période Compstat (soit environ 50 % des répondants) ont dit avoir été conscients de changements dans l'enregistrement des données pour faire décroître les crimes indexés et 53,8 % d'entre eux ont évoqué des changements graves (« les plus contraires à l'éthique » dans le questionnaire). Les manipulations contraires à l'éthique relèvent de deux stratégies complémentaires : le déclassement des crimes indexés (*felonies*) en actes non indexés (*misdemeanors*), par la transformation de vol qualifié en propriété perdue, ou encore la transformation de tentatives de viols en « contacts forcés » ; la complexification du dépôt de plainte, par l'établissement de procédures longues et compliquées pour l'enregistrement des vols ou de recommandations pour ne pas prendre les plaintes pour vol à main armée. Significativement, si les *felonies* ont constamment baissé, ce n'est pas le cas des *misdemeanors*, ce qui rend crédible la thèse des vases communicants : alors que, par exemple, les cambriolages baissent de 40,6 % entre 2001 et 2009, les violations de domiciles montent de 70,7 %.

Cette manipulation des chiffres, principalement due à la pression politique relayée par la hiérarchie pour maintenir année après année des statistiques de la délinquance toujours à la baisse, renvoie à un second processus : le management par la peur. Compstat aurait été associé à un style de direction autoritaire. Le système, reposant originellement sur une décentralisation de la décision et une forme de résolution des problèmes (la charge est d'autant plus violente qu'elle est le fait d'anciens admirateurs de Compstat), est devenu une machine à produire des exigences en termes de résultats immédiats. Cette pression hiérarchique a pour conséquence un sentiment de pression permanente pour les capitaines, ressemblant pour certains à une forme d'humiliation devant les pairs. 94 % des *precinct commanders* ayant servi durant Compstat considéraient qu'il augmentait les tensions, 74 % que Compstat réduisait le moral. En outre, la marge de manœuvre des unités opérationnelles s'est limitée, cette centralisation accroissant le clivage entre le commandement et les policiers de base, les uns centrés sur les bons résultats à obtenir, les seconds n'y voyant que de la poudre aux yeux (p. 112-113).

Enfin, troisième aspect de la politique entreprise par le NYPD : l'adoption d'un style de police centré sur le contrôle du crime et l'agressivité sur la voie publique. Une série de données (délivrées tardivement par le NYPD) atteste de ces tactiques offensives sur la voie publique : augmentation massive des *stop and frisks* (cf. *supra*) dont 90 % sur des personnes innocentes (p. 222) et des plaintes pour abus d'autorité auprès du *New York City Civilian Complaint Review Board* (CCRB), passées de 7 488 en 2003 à 12 371 en 2009.

Les conséquences de telles pratiques sont désastreuses aux yeux des auteurs : pression des chiffres à court terme plutôt que stratégies à long terme, climat managérial délétère, stratégies policières agressives, manque de transparence et, surtout, manipulation des chiffres. Ce dernier reproche est sans doute le plus grave : sur cette base, toute l'activité policière est faussée, puisqu'elle dispose d'informations erronées qui sous-estiment certains faits, ébranlant ainsi le fondement de nombreuses enquêtes.

Le modèle new-yorkais : pression hiérarchique et contrôle de la criminalité

S'il est fascinant de constater à quel point deux constats produits à un même moment sur un même objet divergent, les éclairages sont sans doute moins contradictoires qu'il n'y paraît. Quelles leçons peut-on tirer en définitive ?

La première peut s'énoncer comme un paradoxe. Objet de fascination, la stratégie new-yorkaise continue de comporter une part de mystère largement entretenue par la politique de faible ouverture du NYPD, mystère qui affaiblit considérablement l'argument de Zimring sur les effets de la stratégie du NYPD dans la mesure où il ne dispose que de très peu d'informations sur les actions réellement conduites (quelle fréquence des opérations *hot spots* et avec quels modes d'actions ? quels usages de Compstat ? quelles interventions dans les marchés de drogues ?). L'ouvrage d'Eterno et Silverman a le grand mérite d'avoir analysé, dans un contexte d'accès à l'information difficile, le mode de fonctionnement interne du NYPD. Malgré tout, le mystère new-yorkais n'est pas prêt de s'éteindre... ce qui continuera sans doute d'en assurer le succès médiatique.

Deuxièmement, les deux ouvrages dissipent un mythe tenace qui entoure le NYPD. Il n'est pas rare de lire que la stratégie du NYPD marquerait le triomphe de la stratégie de la vitre cassée promue par James Wilson et George Kelling³. Les deux ouvrages enterrent une telle interprétation : le NYPD a promu une politique de contrôle de la criminalité vigoureuse et agressive plutôt que de lutte contre les désordres. Les arrestations pour des infractions mineures (possession de marijuana, absence de tickets dans le métro) ont été un prétexte pour relever des empreintes, faire des recherches sur les casiers judiciaires ; significativement le NYPD s'est très peu attaqué à la prostitution qui est pourtant au cœur d'une stratégie de lutte contre les petits désordres. Cette stratégie a été liée à une baisse de la criminalité et de l'emprisonnement, ce qui rend légitime l'interrogation de Zimring sur l'originalité de la stratégie new-yorkaise : une politique de prévention agressive reposant sur la police et limitant le recours à l'incarcération.

Troisième leçon, si cette politique a permis de reprendre le contrôle des rues, notamment en diminuant la criminalité liée au marché de la drogue, elle a pour inconvénient majeur de se centrer sur les suspects habituels et de multiplier les pratiques agressives, qui remettent en cause la légitimité sur laquelle repose l'action policière.

Quatrième leçon, Compstat, outil servant initialement le *problem solving* policier et permettant une décentralisation de l'activité policière, est devenu un instrument de pression sur les échelons subalternes. Dans un contexte où le chiffre est devenu le cœur de l'activité

³ Nous faisons ici référence au célèbre article « Broken windows » de James Q. Wilson (professeur de science politique) et George Kelling (professeur de Criminal Justice) paru en 1982 dans une revue non-académique *Atlantic Monthly*, qui connut un succès phénoménal. Dans cet article, les deux auteurs pointaient les spirales de dégradation urbaine dont les vitres cassées étaient les premiers signes et en appelaient à une attention renforcée, notamment de la police, vis-à-vis des petits désordres physiques et sociaux (voir la traduction et la présentation de l'article dans J.-P. Brodeur et D. Monjardet (dir.), *Connaître la police. Grands textes de la recherche anglo-saxonne*, Paris, Les Cahiers de la sécurité intérieure, « Hors-série », 2003, p. 229-255).

policière, ce qui compte dans la réussite professionnelle des policiers new-yorkais (pour obtenir une promotion ou tout simplement pour avoir la tranquillité de la part de leurs échelons supérieurs), c'est d'avoir de bons chiffres ; et l'on observe dès lors un renversement des fins et des moyens. Les bons chiffres, plutôt que d'être un indicateur, deviennent les finalités de l'activité policière. La protection des citoyens, l'accueil des victimes, la préservation des droits des personnes ou encore le juste enregistrement des faits de délinquance passent au second plan derrière la nécessité de continuer la *success story* new-yorkaise.

Enfin, dans un système qui repose strictement sur les chiffres policiers pour l'évaluation du succès de la police, les risques de manipulation sont extrêmement importants. Dans le cas new-yorkais, l'absence de contre-pouvoirs (tant internes à la police, avec la faiblesse des modes de contrôle, qu'externes, avec des acteurs politiques, des médias ou un CCRB qui sont restés extrêmement pusillanimes) a eu des effets délétères, au risque de casser la légitimité de l'outil de mesure.

L'histoire racontée ici, si elle prend place à New York, n'est pas qu'une histoire new-yorkaise. On pourrait aisément la rapprocher d'autres polices occidentales : management autoritaire, focalisation sur les chiffres ou encore manipulation de l'enregistrement de la délinquance. La proximité avec les débats sur le bilan de Nicolas Sarkozy et la « culture du chiffre » est frappante⁴. L'expérience de New York n'est donc ni un miracle ni un cauchemar, c'est une politique policière en définitive pas si éloignée des autres polices occidentales, dont les leçons, positives et (surtout) négatives, ne sont sans doute pas sans utilité ni pour les observateurs des politiques policières, ni pour les réformateurs des polices.

Publié dans Laviedesidees.fr, le 13 février 2013.

© laviedesidees.fr

⁴ Voir Sebastian Roché, « Les politiques de sécurité intérieure. Une approche technicienne, une efficacité douteuse », in J. de Maillard et Y. Surel (dir.), *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p. 238-242.