

Gérald Billard

LES MUNICIPALITÉS AMÉRICAINES FACE À LA DÉLINQUANCE

Avec environ 12 millions de délits reportés aux États-Unis par an¹, l'insécurité représente l'une des préoccupations majeures des municipalités américaines. Malgré la baisse des actes délictueux depuis 20 ans (- 17 %), le sentiment d'insécurité lui est tenace et freine souvent la revitalisation et la reconquête résidentielle de certains quartiers des villes-centres. Si de nombreux architectes, urbanistes et développeurs immobiliers ont exploité ces peurs factuelles ou fantasmagoriques pour promouvoir un modèle d'habiter fondé sur l'auto-enfermement résidentiel (*gated communities*), plusieurs dizaines de grandes villes américaines (Dallas, Houston, Minneapolis-St Paul, New Orleans, Saint Louis, San Diego, Seattle...) ont plutôt privilégié une approche préventive offrant une alternative physique et sociale à la communauté fermée tant critiquée.

La prévention de la délinquance par l'aménagement urbain

Il y a une trentaine d'années est né aux États-Unis un mouvement plus discret de prévention des risques : le *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED). L'inspiratrice de ce concept, Jane Jacobs (*Death and life of great american cities*), affirme que ce sont les rues vides qui sont dangereuses et font peur : + de personnes = + d'yeux = + de contrôle informel de l'espace. Couplée avec la conviction que « le *design* de certains quartiers les rend vulnérables », la théorie de Jacobs, bien que simpliste, fut réinterprétée par Oscar Newman (*Defensible space*, MacMillan, 1972) convaincu qu'il fallait construire un environnement physique favorable à l'interaction sociale et suggérant aux délinquants potentiels que le quartier est approprié donc peu propice aux délits. Grand artisan du CPTED, Newman (1996) s'appuie sur ses travaux empiriques et des études de criminologues démontrant que le comportement criminel est lié à la cible, au risque, à l'effort et à l'enjeu du délit : un agencement urbain approprié peut augmenter le risque et l'effort et subséquemment réduire l'opportunité, ultime condition requise avant le passage à l'acte (cf. figure 1).

Concrètement, Newman propose d'assurer la sécurisation des quartiers résidentiels selon un cahier des charges articulé autour de quatre notions fondamentales² :

- *Le renforcement de la territorialité* : les résidents protègent



Gérald Billard

Les signes d'appropriation de l'espace résidentiel par les habitants (banlieue sud de Los Angeles).

mieux leur territoire quand il existe un fort sentiment d'appartenance et d'appropriation qui peut être renforcé par la présence de palissades basses, de changement de type de revêtement de rues, de haies, de panneaux, de portails, de décorations [...] en fait, de tout élément permettant de distinguer l'espace public de l'espace privé et de distinguer sa propriété de celle du voisin.

- *La surveillance naturelle ou informelle* : les criminels n'aiment pas être vus. Il faut donc agencer les activités, le mobilier urbain et les logements de manière à optimiser les possibilités de surveillance, y compris depuis les fenêtres ou les porches d'entrée : voir et être vu. Les haies, murs et palissades de grandes hauteurs sont à bannir au profit de trottoirs

1. US Department of Justice, 2003.

2. Guide complet du CPTED disponible notamment sur www.ncpc.org

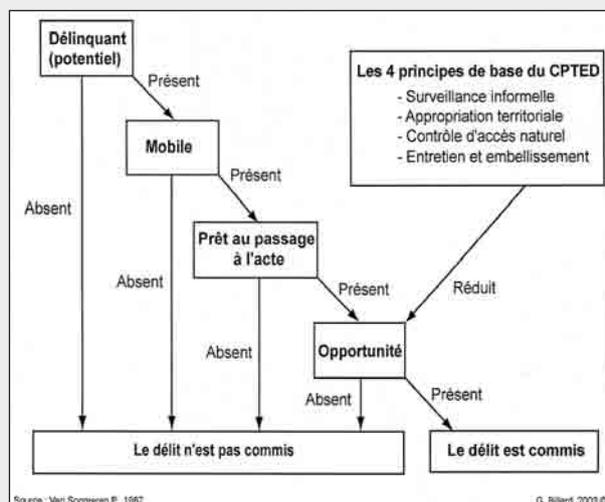


Figure 1 – Décomposition de l'acte criminel et intervention du CPTED

larges et bien éclairés. Les entrées d'immeubles et les parkings doivent également bénéficier d'un bon éclairage et ne pas se situer dans des angles morts ou en retrait de la rue.

- *Le contrôle d'accès naturel* : l'objectif est de créer une perception de risque pour le délinquant potentiel en réduisant les possibilités d'entrée et de circulation des non-résidents. Il ne s'agit pas ici de fermer la zone mais de jouer avec l'agencement de la trame viaire (réduction de la largeur de la route au niveau de l'entrée, cul-de-sac, voies sans issue...), les panneaux indicateurs, le sens de circulation ou la diffusion de macarons de stationnement propres aux résidents... La présence d'une entrée monumentale (porche,



Figure 2 – Entrée d'un lotissement non fermé dans la banlieue nord de Los Angeles. L'entrée monumentale marque nettement la limite entre l'espace résidentiel et le boulevard.

muret de pierres, aménagement d'espaces verts...) permet d'insister sur la notion de seuil et de franchissement pour placer le non-résident en position d'intrus.

- *Entretien et embellissement* : que ce soit en préservant l'aspect physique du quartier, en assurant son animation quotidienne (aires de jeu) ou en organisant une auto-surveillance (*Neighbourhood Watching*), les résidents doivent projeter l'image d'une aire appropriée et porteuse de valeurs sociales communes.

D'abord largement soutenus par des fonds fédéraux durant la décennie soixante-dix, les travaux autour du CPTED déclinent avant de susciter un nouvel engouement à la fin des années quatre-vingt alors que les États-Unis enregistrent un pic record d'insécurité³. Croisant la théorie naissante de « la fenêtre cassée » (*broken window*⁴), démontrant qu'un quartier délabré et non-entretenu engendrait un mal-être social chez les résidents et favorisait la délinquance, plusieurs autorités locales décident de se doter d'outils de planification urbaine (*General Plan, Neighborhood Plan, Land Use Plan, Zoning code...*) intégrant une problématique de prévention de la délinquance. Le CPTED dépasse ainsi son statut théorique et expérimental pour devenir une composante reconnue des documents réglementaires d'urbanisme. En 1987, le *Safe Neighborhood Act* adopté par l'État de Floride illustre pour l'une des toutes premières fois cette évolution essentielle (Zahm A. *et al.*, 1997). Deux ans plus tard, la ville de Sarasota (Floride) révisé son schéma directeur (1989 Sarasota City Plan) en prônant une collaboration étroite entre l'agence municipale d'urbanisme et les services de police afin de revoir le réaménagement de certains quartiers (y compris en adoptant de nouvelles normes d'occupations des sols). De par son aspect pionnier, le cas de Sarasota reste l'un des plus étudiés à ce jour (Zahm A., *op. cit.* ; MRSC, 2002), d'autant plus que la ville a affiché en dix ans un recul de 40 % des délits dans les zones concernées par les normes urbaines CPTED contre 9 % pour la moyenne municipale.

L'exemple de Phœnix en Arizona

En 1994, la révision du *General Plan* de la ville de Phœnix en Arizona débouche sur l'adoption d'une stratégie de renouvellement urbain reposant sur le modèle des villages urbains. Le territoire urbain est ainsi découpé en douze villages, ce qui présente le double intérêt « d'individualiser » le processus de revitalisation en fonction du profil socio-économique de chacune des zones et permet la création de douze comités de planification (*village planning committees*) composés de divers représentants de la société civile. Rapidement, les premiers diagnostics révèlent que l'insécurité et son corollaire, le sentiment d'insécurité, sont pour deux des futurs villages urbains au moins (Central City et Encanto) le frein majeur à tout projet de revitalisation. Face à la large diffusion de communautés fermées dans plusieurs communes périurbaines (Carefree, Cave Creek...), la municipalité de Phœnix ne sous-estime pas l'impact négatif du phénomène sécuritaire vécu ou simplement perçu sur toute tentative de reconquête résidentielle et commerciale : elle adopte donc en 1995, le *Safe Communities Program*.

Habituellement aux États-Unis, ce ne sont pas les services de police qui sont en charge du développement de ce

3. Durant cette période, le seuil des 14 millions de délits enregistrés par an est largement dépassé, frôlant même les 15 millions en 1991 (US Department of Justice, 2003).

4. Kelling G., Wilson J., (1982), « Fixing Broken Windows », *The Atlantic Monthly*.



Figure 3-4 – La zone d'Harbor drive (San Diego) en 1980, et en 2002.



City of San Diego, ccdc, 2002

programme mais l'agence municipale d'urbanisme (*City of Phoenix Planning Department*) : c'est elle qui va devoir élaborer, en collaboration avec les comités de planification, un panel de mesures et d'actions visant à améliorer la sécurité publique et prévenir l'insécurité dans les douze villages urbains.

Pour synthétiser, l'ensemble des mesures prises à ce jour à Phoenix sont de l'ordre de trois grands domaines :

- **Réglementaire** : par arrêtés municipaux et révisions des documents d'urbanisme (*General Plan, Land Use Plan, Design Review Guide*), les principes du CPTED doivent être mis en œuvre pour toute nouvelle opération urbaine. Une partie des employés municipaux appartenant aux services juridique, urbanisme, infrastructure et construction ont été formés à ces nouveaux aspects réglementaires. Le permis de construire peut être refusé aux immeubles insuffisamment sécurisés ; les propriétaires (bailleurs ou individuels) doivent mettre en œuvre le « minimum raisonnable » pour sécuriser leur bien : les contrevenants s'exposent à une amende de 10 000 dollars et la mise sous tutelle de leur propriété⁵. De manière globale, le *Neighbourhood Preservation Ordinance and Code Enforcement Policy* adopté par la municipalité en juillet 2002 fixe des règles en matière de maintenance, d'équipement et d'usage du logement afin de limiter le risque de délits.

- **Collaboration inter-services** : la réussite du *Safe Communities Program* repose sur la coordination de plusieurs services municipaux, entre autres le service d'urbanisme et la police municipale. L'un élabore les normes de construction et d'utilisation des sols en accord avec les principes du CPTED, l'autre est chargé de relever les infractions à ces normes. Un échange est également indispensable durant les phases de diagnostic ou d'évaluation menées dans chaque village urbain afin de croiser des indicateurs sur le profil du quartier (environnement bâti, agencement des rues, composante sociale, activité économique...) et le niveau ou la nature de l'insécurité ou du sentiment d'insécurité.

- **La participation et la formation du public** : acteurs essentiels à la conduite d'un tel programme, les habitants et les commerçants ont été associés aux audits menés dans les douze villages urbains à partir de 1994. Depuis mai 1997, ils sont invités une fois par mois (*Village Outreach and Collabo-*

ration) à faire le point sur la situation de la zone avec les services municipaux. Des réunions de sensibilisation, de formation et d'échange d'expériences (*Safe Communities Symposium*) autour du CPTED sont également organisées régulièrement à l'échelle de la municipalité. De nombreuses brochures (dont le *Safe Communities Guidebook*) et une lettre trimestrielle à destination du public assurent une large diffusion du *Safe Communities Program*.

Depuis 1997, la politique ainsi menée, en particulier dans des secteurs avec de fortes concentrations de logements collectifs, a permis de réduire de 60 % les arrestations et de 30 à 50 % les appels à la police (Brennan D., 2002), malgré une montée constante du principe de la tolérance zéro.

La diffusion du CPTED aux États-Unis

Nous avons analysé une dizaine de politiques municipales à travers diverses publications. L'application des principes du CPTED répond souvent à des mécanismes relativement complexes. Ce sont des urbanistes relayés par des architectes qui sont à l'origine de la définition du CPTED et des premières expériences, mais les services municipaux d'urbanisme (*Planning Department*) s'avèrent incapables de porter seuls les programmes. Si la coopération entre services impliqués directement dans l'aménagement urbain paraît naturelle (exemple de St Paul), une étroite collaboration avec la police municipale semble tout autant primordiale ; une association pour le moins délicate entre deux mondes professionnels aux méthodes et objectifs *a priori* divergents. Pourtant, dans l'exemple de Phoenix, sept inspecteurs sont affectés au *Community Programs Unit* et relèvent des infractions au code de l'urbanisme, forment les locataires et les propriétaires au CPTED, animent plusieurs programmes pour combattre la dégradation physique des quartiers (*Slumlord Task Force*) et sécuriser les logements collectifs (*Crime-Free Multihousing Program*). Sur le même modèle, le *San Diego Police Department* a initié en 1997 une collaboration avec le *City's Planning Division* et participe ainsi régulièrement aux

5. City of Phoenix, ARS 12-991 through 12-999 (source : Phoenix Police Department, Crime Abatement Statutes, 2003).

côtés des urbanistes et des architectes aux réflexions sur les grandes opérations de renouvellement urbain (y compris dans l'élaboration du nouveau schéma directeur (*General Plan : City of villages*, 2002) ; il joue un rôle de consultant auprès des firmes privées, des commerçants et des habitants.

Le succès des programmes CPTED repose incontestablement sur la responsabilisation du public et sa participation. En se dotant d'outils juridiques, les municipalités imposent des normes strictes alors que parallèlement, la multiplication des actions de sensibilisation et de formation auprès des résidents et des commerçants contribue à créer les conditions d'une prise de conscience du poids potentiel des actions individuelles sur l'amélioration des conditions de vie dans un quartier. Dans cette optique, les mesures prises dans le cadre du CPTED sont souvent accompagnées du déploiement de programmes, encadrés par la police municipale, impliquant les habitants dans des opérations d'autosurveillance du quartier (*neighbourhood watch*). Ce type d'action par les valeurs d'appropriation et de défense territoriale dont elle est porteuse rejoint précisément la théorie développée par Oscar Newman.

Enfin, il est parfois difficile d'attribuer à l'application du CPTED tout le mérite de la prévention des risques d'habiter. En effet, les municipalités ont également renforcé leur poids sur la gestion quotidienne de l'espace urbain en ayant recours de plus en plus systématiquement aux règlements d'urbanisme (par exemple fermeture de magasins de liqueurs et de spiritueux trop proches des écoles, usage du droit de préemption...). Mais plus encore, les opérations de renouvellement urbain ont, dans la plupart des cas, contribué à

une requalification économique et résidentielle des quartiers (exemple de Phœnix ou de San Diego – figure 3). Bien qu'incorporant les principes liés au CPTED, il s'avère nécessaire de se demander dans quelle mesure l'apparent succès de ces programmes d'aménagement ne repose pas plus sur un changement de l'environnement social que physique ?

Selon une enquête menée par l'*US Conference of Mayors* en 1998, 80 villes de plus de 30 000 habitants possédaient déjà des programmes très aboutis de lutte contre l'insécurité intégrant des dispositions spécifiques dans leur règlement d'urbanisme et schéma directeur (Zelinka *et al.*, 1998). Paradoxalement, en 1999, une enquête menée par l'*US Department of Justice* statuait qu'aucune étude n'était « aujourd'hui capable de démontrer l'influence directe des changements de morphologie urbaine sur le comportement criminel » (Deleon-Grandos, 1999). La diffusion grandissante des principes du CPTED en Amérique du Nord mais également en Europe⁶ (Royaume-Uni, Pays-Bas...) parce qu'ils encouragent une approche pro-active de l'insécurité fondée sur la prévention et un mode « doux » de sécurisation, a au moins le mérite d'offrir une alternative à la logique répressive, toujours synonyme d'échec.

Gérald Billard

RÉFÉRENCES

Brennan D., (2002), *SafeScape : creating a safer physical environment*, American Planning Association. (www.planning.org/viewpoints/safescape.htm).

Brennan D. et al., (1998), « Creating safer, more liveable communities through planning and design », *National Planning Conference : revolutionary ideas in planning*, AICP Press.

City of Phœnix, (2002a), *Neighbourhood Preservation Ordinance and Code Enforcement Policy*.

City of Phœnix, (2002b), « Public safety », in *Neighbourhood Resource Guide*, pp. 131-134.

Deleon-Grandos W., (1999), *Travels through crime and place*, Boston, Northeastern University Press.

Ellin N. et al., (1997), *Architecture of fear*, Princeton Architectural Press.

Hawthorne C., (2001), « Breaking up is hard to do », *Architecture*, VNU Editions, pp. 64-65.

Jacob J., (1992), *Death and life of greater American cities*, Vintage Book, reprint.

6. Van Soomeren P., (2000), « Crime prevention solutions for Europe : designing out of », *Conference on the relationship between the physical environment and crime reduction and prevention*, Szczecin – Pologne, 19-21 octobre 2000.

Lab S., (1992), *Crime prevention : approaches, practices and evaluation*, Andersen Publishing Co.

Langdon P., (1994), *A better place to live*, University of Massachusetts Press.

MRSC – Municipal Research & Services Centre of Washington –, (2002), *Design Techniques Reduce Crime Opportunity*.

Newman O., (1996), *Creating Defensible Space*, US Department of Housing and Urban Development.

Planning Centre, (1997), « Safe community planning and design », *Centre News*, Brochure commercial.

Taylor R., Harrell A., (1996), *Physical environment and crime*, Research Report, US Department of Justice.

Van Soomeren P., (1987), « Safe and secure cities », *Conference on the reduction of urban insecurity*, Barcelone – Espagne, 17-20 novembre 1987.

Zahm D., Carter S., Zelinka A., (1997), « Safe Place Design », *American Planning Association Conference, San Diego*, (www.asu.edu/caed/proceedings97/zahm.html).

Gérald Billard est maître de conférences à l'Université de Rouen, et chercheur à l'UMR 6063 IDEES – laboratoire MTG.

< gerald.billard@univ-rouen.fr >